



Beperkt maar niet begrensd

Negen essays over participatie
van jongeren met een beperking

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.)

BEPERKT MAAR NIET BEGRENSD

NEGEN ESSAYS OVER PARTICIPATIE
VAN JONGEREN MET EEN BEPERKING

ONDER REDACTIE VAN
DE RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer prof. mr. J.M. Barendrecht, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en de heer prof. dr. M. de Winter. Er zijn momenteel 2 plaatsen vacant. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

raad voor maatschappelijke ontwikkeling



Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Den Haag, april 2009

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een data-verwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

INHOUD

	<i>VOORWOORD</i>	5
	<i>INLEIDING</i> Tineke Lupi	7
1	<i>NIKS ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID. DUURZAME ZELFSTANDIGHEID!</i> Sander Hilberink	15
2	<i>NIEUWE ZIEKTEBEELDEN, MEDICALISERING IN HET ONDERWIJS EN DE GROEI VAN DE WAJONG</i> Gerben Brummelman, Ingrid Doorten, Wendy van der Kraan en Patrick Jeurissen	25
3	<i>DE SCHADUWEN EN SCHIMMEN VAN HET WAJONG-SPEL</i> Paul Schnabel	27
4	<i>WIE DE JEUGD HEEFT...</i> Hans Kamps	33
5	<i>GEEF JONGGEHANDICAPTEN REGIE OVER EIGEN LEVEN</i> Alexander Rinnooy Kan	39
6	<i>DE WERELD ACHTER DE WAJONG. EEN ESSAY OVER DE POSITIE VAN ALLOCHTONE LEERLINGEN</i> Sadik Harchaoui	45
7	<i>WAJONG EN WEDERKERIGHEID. UITVOERINGSDILEMMA'S TUSSEN SOLIDARITEIT EN BURGERSCHAP</i> Paul de Goede	53

8	<i>WERKGEVERS SLEUTEL TOT SUCCES PARTICIPATIE WAJONGERS</i>	59
	Pieter Jan Biesheuvel	
9	<i>VERGROOT DE KANSEN VOOR JONGGEHANDICAPTEN IN DE CULTUURSECTOR</i>	67
	Mirjam de Meijer	
10	<i>CONCLUSIE EN UITDAGINGEN</i>	71
	Krijn van Beek en Lotte van Vliet	
	<i>BIJLAGE 1 – AANWEZIGEN 5 MAART</i>	75
	<i>OVERZICHT VAN UITGEBRACHTE PUBLICATIES</i>	79

VOORWOORD

Op 21 april heeft de Tweede Kamer ingestemd met de wijzigingswet Wajong. De nieuwe wet heet voortaan Wet werk en arbeidsondersteuning Jonggehandicapten in plaats van Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten. Het uitgangspunt van de wet is wat jongeren wél kunnen. Hoewel deze nieuwe wet zich specifiek op werk en arbeidsondersteuning richt, is de inzet van verschillende departementen, sociale partners, het onderwijsveld en lagere overheden nodig om tot de noodzakelijke culturomslag te komen.

Als vliegwiel voor dit proces van cultuurverandering heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling de afgelopen maanden in samenwerking met Kenniscentrum CrossOver een aantal landelijke adviescolleges gevraagd hun visie op de Wajong-problematiek op papier te zetten in de vorm van een kort essay. Vertegenwoordigers van acht adviescolleges hebben aan deze oproep gehoor gegeven. Hun bijdragen vindt u in deze bundel, als ook een bijdrage van Sander Hilberink, medewerker aan het Erasmus MC, die vanuit een persoonlijke invalshoek zijn ervaringen en visie op de Wajong beschrijft. Doel van de RMO is met deze verzameling essays thema's en ideeën aan te reiken aan zowel de overheid als de sociale partners om de implementatie van de nieuwe Wajong te bevorderen. Want een nieuwe wet alleen verandert nog niet de samenleving!

Onze dank gaat uit naar de auteurs van de essays, als ook aan Tineke Lupi en Lotte van Vliet die van de zijde van de RMO bij de totstandkoming van de bundel betrokken zijn geweest.



Sadik Harchaoui
Voorzitter



Rienk Janssens
Algemeen secretaris

INLEIDING

Tineke Lupi

Adviseur van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Het aantal mensen dat jaarlijks in de uitkeringsregeling voor jonggehandicapten instroomt bereikte in 2008 een nieuw hoogtepunt. Zoals minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een toespraak verwoordde, komt dit er op neer dat er elke werkdag zestig jongvolwassenen arbeidsongeschikt verklaard worden.¹ Deze jongeren hebben echter wel degelijk potentie om te participeren in de samenleving en kunnen daarin een belangrijke bijdrage leveren. Met het oog op uitdagingen als vergrijzing is hun inzet broodnodig. Daarnaast draagt een arbeidsleven voor de jongeren zelf bij aan de vergroting van hun sociale netwerk en ontwikkeling van verschillende competenties.

De handicap van de samenleving

Al vele jaren probeert de overheid de participatie van mensen met beperkingen te bevorderen. In 2002 stelde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling dat deze inspanningen echter door diverse maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden tegengewerkt. Zo leidt de roep om meer efficiency in het openbaar vervoer, het onderwijs, het bedrijfsleven en de zorg ervoor dat veel aandacht uitgaat naar de kosten van maatschappelijke dienstverlening. De baten raken daardoor op de achtergrond, hetgeen de integratie van gehandicapten belemmert.

Deze tegendraadse processen staan tegen de achtergrond van de verkokerde aanpak binnen de overheid. Zo valt de beperking op zich onder het beleidsterrein van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, terwijl inkomensvoorziening tot het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gerekend wordt. Andere departementen houden zich nauwelijks met deze groep burgers bezig, waardoor de noodzakelijk brede focus op de participatie van mensen met beperkingen ontbreekt. Doorgaans wordt gedacht in termen van patiënten of cliënten voor wie aparte regelingen getroffen moeten worden. Deze groep wordt niet benaderd vanuit algemeen burgerschap.

¹ Iedereen aan boord, alle hands aan dek – toespraak door minister J.P.H. Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens CDA avond op 21 april 2008 te Aalten

Juist dit denken maakt dat de lichamelijke of verstandelijke beperkingen daadwerkelijk handicaps worden. De samenleving werpt als het ware drempels op door mensen afhankelijk te maken van speciale busdiensten, scholen en werkgelegenheidsprojecten. Dit zorgt ervoor dat ze niet naar eigen wens en inzicht kunnen deelnemen aan het sociale en beroepsleven. Het voor participatie cruciale aspect van zelfbeschikking is kortom sterk ingeperkt. Mede daarom sprak de RMO van de handicap van de samenleving (RMO, 2002).

Actuele ontwikkelingen

Inmiddels zijn we ruim zeven jaar verder en is er veel meer aandacht gekomen voor mensen met beperkingen. Zo werd in 2004 de taskforce Handicap en Samenleving ingesteld die vier jaar lang heeft gewerkt aan beeldvorming en *empowerment*. Sinds 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning in werking getreden die tot doel heeft de participatie van burgers te bevorderen. Gemeenten zijn er binnen deze wet verantwoordelijk voor ondersteuning te bieden aan allen die dit nodig hebben, in het bijzonder mensen met beperkingen. Landelijke urgentie heeft de participatie van mensen met beperkingen de afgelopen tijd gekregen door de bezorgdheid rond de grote instroom in de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten. Waar in vrijwel alle uitkeringsregelingen het aantal mensen daalt, is in de Wajong juist sprake van een sterke stijging. Dit wordt deels verweten aan een *'herlabeling'* van moeilijk bemiddelbare werklozen in de bijstand naar arbeidsongeschikten vanwege een structurele, langdurige handicap. Anderzijds blijkt dat er steeds meer jongeren vanwege fysieke, geestelijke en/of mentale beperkingen nog voor hun 18e jaar onvoldoende in staat worden geacht in eigen inkomen te voorzien (Suijker, 2007). In de praktijk komt dit er op neer dat 98 procent van de Wajongers volledig wordt afgekeurd. Hoewel een deel van hen wel op weg is naar werk door bijvoorbeeld het volgen van een opleiding of re-integratietraject, komt driekwart nooit in het reguliere arbeidsproces terecht. En van de Wajongers die wel aan de slag gaan blijkt een derde na een jaar deze baan alweer te verliezen (IWI, 2007; SER, 2007).

Wat is de Wajong?

De Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen jonggehandicapten, kortweg de Wajong, staat borg voor een inkomen op minimumniveau voor inwoners van Nederland die minimaal zes jaar ingezetene zijn, die voor hun 17^e levensjaar of gedurende hun studie door handicap of langdurige ziekte arbeidsongeschikt zijn geraakt en daardoor geen arbeidsverleden hebben opgebouwd en derhalve geen beroep kunnen doen op de Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). De uitkering eindigt uiterlijk bij het bereiken van het 65^e levensjaar.

De groep Wajongers bestaat kortom niet alleen uit jongeren. Velen zijn wel jong als ze in de regeling terecht komen, maar ook op latere leeftijd kunnen mensen nog instromen. Dit laatste is doorgaans het gevolg van herkeuring in verband met arbeidsongeschiktheid waarbij wordt geconstateerd dat de beperking al op jonge leeftijd aanwezig was.

De maatschappelijke kosten van non-participatie

Zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling onlangs in een verkennende studie heeft aangegeven, brengt non-participatie verschillende maatschappelijke kosten met zich mee (RMO, 2009). Dit gaat niet alleen om economische kosten zoals de druk van uitkeringen op de collectieve lasten, ook sociaal zijn er talloze nadelige effecten. In een samenleving waarin veel mensen niet deelnemen aan het maatschappelijk leven, staan de onderlinge solidariteit, betrokkenheid en gevoelens van collectieve verantwoordelijkheid onder druk. Dit heeft gevolgen voor de sociale stabiliteit en de legitimiteit van belangrijke instituties.

Op individueel niveau schaadt de gebrekkige participatie van menig Wajonger zijn of haar welbevinden. Ze missen sociale contacten die gepaard gaan met een deelname aan het maatschappelijk verkeer. Ook moeten jongeren met een beperking vaak opboksen tegen de hoge eisen van de arbeidsmarkt en veel moeite doen hun persoonlijke kwaliteiten en competenties te ontwikkelen en te benutten. Onderzoekers van Regioplan concludeerden onlangs dat onzekerheid een van de grootste knelpunten voor de maatschappelijke participatie van Wajongers is (Brukman et al, 2008).

Tot slot zorgt de regelstructuur ervoor dat Wajongers zelden economisch zelfstandig worden. De uitkering bedraagt 75 procent van het minimumloon en als men een baan vindt gaat men er door de constructie van de regeling toch vaak financieel op achteruit.

Werk loont kortom lang niet altijd en gaat bovendien gepaard met veel bureaucratie (Brukman et al., 2008).

De erfenis van de verzorgingsstaat

De mate waarin een beperking daadwerkelijk een handicap is ligt in de wisselwerking tussen individu en samenleving. Er zijn in Nederland niet zozeer meer jongeren met beperkingen bijgekomen, als wel dat de maatschappij de afgelopen jaren steeds ingewikkelder is geworden. Ook lijkt er een pervers effect uit te gaan van het steeds meer verfijnde stelsel van zorg, welzijn en ondersteunende voorzieningen. Kinderen worden meer dan vroeger 'gemonitord' waardoor afwijkingen in gedrag al op jonge leeftijd worden opgespoord en er meteen een heel hulpverleningstraject kan worden uitgerold.

Deze situatie is de uitkomst van onze hoogontwikkelde verzorgingsstaat. Zoals onder andere de WRR (2006) constateerde heeft dit Nederland tot een welvarend land gemaakt waar voor elke burger een bestaansbasis gegarandeerd is omdat deze minder afhankelijk is van externe invloeden. Dit systeem is echter, zo beschrijven ook de essays, dusdanig op beschermen en verzorgen gericht dat het de participatie van mensen, in het bijzonder kwetsbare groepen, soms eerder afremt dan bevordert. De pogingen mensen met beperkingen te ontzien plaatsen hen dan ongewenst buiten het reguliere maatschappelijk leven. Overigens wil dit niet zeggen dat regelingen als de Wajong enkel non-participatie in de hand werken en daarom beter opgeheven zouden kunnen worden. Zoals ook mensen met beperkingen zelf aangeven, erkent de Wajong hen als mensen die extra of andere behoeften en vaardigheden hebben dan de doorsnee burger. Daarmee verwerven ze het recht op ondersteuning en de zekerheid van inkomen. Als bestaansbasis waar men altijd weer op terug kan vallen heeft de Wajong kortom wel degelijk een belangrijk maatschappelijk nut. De uitdaging ligt in het behouden van sociale zekerheid van mensen met een beperking, zonder dat dit betekent dat men gevangen zit in een regeling.

De nieuwe Wet Wajong

In mei 2008 stelde minister Donner aan de Kamer voor om de Wajong om te vormen tot een systeem dat meer dan voorheen nadruk legt op de mogelijkheden en competenties van jongeren met een beperking.² Deze notitie lag in het verlengde van de discussie over de participatie van jonggehandicapten die sinds de verschijning van het SER-rapport over deze groep was ontstaan.

2 Vergroting participatie van jongeren met een beperking, Kamerstuk 2007–2008, 31 224, nr. 25.

In november 2008 volgde een wetsvoorstel voor de wijziging van de Wajong. Deze wet is op 21 april aangenomen door de Tweede Kamer. Globaal komt het voorstel neer op het inbouwen van meer financiële prikkels in de regeling zodat mensen meer geneigd zullen zijn op zoek te gaan naar een baan. Het uitgangspunt voor jongeren met een beperking is dat zij werken of leren. Pas op 27-jarige leeftijd wordt bekeken wat de jongere ondanks zijn handicap nog kan verdienen. De Wajongers hebben recht op arbeidsondersteuning in de vorm van werkplekaanpassing, een jobcoach, scholing etc. Het kabinet wil hiermee bewerkstelligen dat Wajongers net als andere burgers ten eerste zelf verantwoordelijkheid voor hun situatie nemen en niet leunen op de overheid. Uiteindelijk doel is dat zij de Wajong niet meer nodig hebben omdat ze meer dan 75 procent van het wettelijk minimum loon verdienen.

Box 2

Kan well!

Jonggehandicapten zullen de laatsten zijn die stellen dat hun fysieke of mentale gesteldheid voor hen geen enkele beperking opwerpt. Niet alles is mogelijk wat betreft hun participatie, maar wel veel meer dan er nu op de arbeidsmarkt gebeurt. Een mooi voorbeeld is dat van Dé Veen, communicatiemedewerker bij de LFB, de belangenorganisatie van mensen met een verstandelijke beperking. Na het speciaal onderwijs werkte Dé ruim 18 jaar in de plantsoendienst waarna hij een andere baan vond bij een kringloopwinkel. Dé was indertijd een, zoals hij zelf zegt, bang vogeltje die echter in zijn vrije tijd volop bezig was met computers en het maken van radio. Het was jobcoach Jan Martens die deze talenten bij hem ontdekte en een plek bezorgde bij de LFB. Mede door de training die hij hier kreeg leefde Dé helemaal op. Nu schrijft hij nieuwsbrieven, onderhoudt hij de website en voert hij namens de LFB het woord. Ook heeft hij bij Stadsradio Almere een vast programma gekregen voor en door mensen met beperkingen en zoekt hij middelen om dit uit te breiden naar tv. Zie www.onderling-sterk.nl voor meer informatie.

De wetswijziging is een belangrijke stap in het vergroten van de participatie van jonggehandicapten, maar hiermee is het vraagstuk niet afgedaan. Een wetswijziging betekent immers nog geen maatschappelijke verandering, en zoals uit het voorgaande blijkt is die zeer noodzakelijk. De discussie rond jongeren met een beperking moet in de ogen van de RMO breed gevoerd worden. Het gaat niet alleen om de inrichting van ons stelsel van sociale zekerheid, maar ook om de toegankelijkheid van vervoer en culturele voorzieningen, om de

beschikbaarheid van werk of scholing en om de inrichting van huisvesting en zelfs sociale verbanden.

De essays

Om de participatiemogelijkheden van mensen met beperkingen daadwerkelijk te vergroten is het belangrijk de focus niet te beperken tot de wettelijke regeling van de Wajong. De kern van de kwestie zit in de context om de wet heen. De in deze bundel verzamelde essays geven hier allen een eigen kijk op. In de eerste plaats, zo stellen de schrijvers, is er een diepgaand inzicht nodig in de verschillende problemen die jongeren met een beperking ervaren als ze de arbeidsmarkt willen betreden. Daarbij dient aandacht te zijn voor de grote diversiteit van de Wajongers.

Een tweede vereiste is dat jongeren met een beperking niet alleen financieel uitgedaagd worden maar ook perspectief op volwaardige deelname aan de samenleving wordt geboden. Hierbij is het van cruciaal belang jonggehandicapten serieus te nemen en de focus te leggen op wat ze WEL kunnen in plaats van wat ze NIET kunnen. Zoals uit box 2 blijkt zit er in mening Wajonger meer dan velen op het eerste gezicht vermoeden.

Het denken en doen vanuit de competenties van mensen vergt een andere organisatie van gevestigde instituties in onze samenleving. De overheid kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren door de wettelijke keuringen anders te organiseren, de bureaucratie rond jongeren met beperkingen te verminderen en voorwaarden te stellen aan bedrijven waar zij inkoop. Daarnaast zullen partners in het onderwijs, het bedrijfsleven en de zorg- en welzijnssector zelf hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Zij zijn degenen die er voor kunnen zorgen dat een Wajonger een opleiding kan volgen, een geschikte baan vindt en de ondersteuning krijgt om ook aan het werk te blijven.

Om er uit te halen wat er in zit én een bijdrage te leveren aan de samenleving als geheel, dienen jonggehandicapten ondersteuning te krijgen bij onderdelen van hun leven waarin zij 'de beperking van hun beperking voelen'. Vrijwel alle essays roepen daarom op tot meer maatwerk. Enerzijds bestaat dit uit het vergroten van het zicht op en betrokkenheid bij de doelgroep, bijvoorbeeld door gemeenten net als bij de bijstand de uitvoering van de Wajong in handen te geven. Anderzijds wordt maatwerk bepleit in het actief creëren van meer participatiemogelijkheden voor jongeren met beperkingen. Voorbeeld hiervan is het zogenaamde *job-carving*, waarmee bestaande functies opgesplitst worden in specialistische taken en meer simpele uitvoerende werkzaamheden. Ook een concreet

begeleidingsplan voor scholieren en studenten met een Wajong-indicatie en het openstellen van de cultuursector voor mensen met beperkingen, behoren tot de voorstellen.

Een sluitende aanpak voor het vraagstuk van de participatie van jongeren met beperkingen bieden de essays niet. De kwestie is dan ook te complex om met enkele simpele maatregelen op te lossen. Op basis van de verschillende bijdragen in deze bundel kan echter wel een start gemaakt worden met de cultuuromslag die zoals de schrijvers aangeven noodzakelijk is om de handicap van onze samenleving op te heffen.

Literatuur

Brukman, M. et al. (2008). *Werk moet lonen. Onderzoek onder Wajongers naar de financiële baten van werk*. Utrecht: CG-Raad.

Inspectie Werk en Inkomen (2007). *Wajong en werk. Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten*. Den Haag: IW1.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Sociaal-Economische Raad (2007). *Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. Den Haag: SER.

Suijker, F.W. (2007). *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

NIKS ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID. DUURZAME ZELFSTANDIGHEID!

Sander Hilberink

Coördinator van TransitieNet, Erasmus MC Rotterdam en bestuurslid van BOSK, Vereniging van motorisch gehandicapten en hun ouders

Identiteitscrisis

Het stimuleren van de economische zelfstandigheid van mensen met een chronische aandoening of beperking is de afgelopen jaren een hot issue geworden. Met name de Wajongers stonden ineens op het politieke netvlies. Herinneringen aan de WAO-crisis begin jaren negentig van de vorige eeuw drongen zich op. Het vooruitzicht dat Nederland binnen tien tot vijftien jaar op een half miljoen Wajongers zit, zoals Nova in maart 2008 meldde, zette alle spotlights in één klap aan. Voor het eerst in mijn leven voelde ik mezelf een Wajonger, behorend tot de groep 'kwetsbaren', een 'arbeidsgehandicapte'. Dit heeft me werkelijk in een korte identiteitscrisis gestort, zo'n vijf minuten heb ik oprecht geprobeerd mezelf een 'kwetsbare' te voelen, maar over deze gave bleek ik niet te beschikken. Daarom weiger ik mezelf in deze aanduiding te vinden. Het zou een groot gebrek aan ambitie in het denken over economische zelfstandigheid verraden. Een pleidooi voor duurzame zelfstandigheid.

Het gebrek aan ambitie van de Wajonger

De fuik van het ambitieeloze denken over economische zelfstandigheid is overvol. De overheid, beleidsmakers, adviesorganen en de Wajonger zelf krioelen er door elkaar. Samen opgesloten in het systeem.

Laat ik bij de Wajongers beginnen. Ik ken veel jongeren die weinig ambitie voelen zich te bewijzen op de arbeidsmarkt of om überhaupt carrière te maken. Dit is in veel gevallen geen luiheid. Het is een gevolg van hoe Nederland decennia lang over de maatschappelijke positie van 'mensen met een makke' heeft gedacht. 'Aangeleerde hulpeloosheid' in een omgeving die overmatig pampert sust al snel al te grote dromen in slaap. Een betaalde baan, een mooie carrière, het was niet weggelegd voor deze groep. Sterker nog, op je 18^e kreeg je van de overheid een bijna automatische 'kanslozenbonus', de Wajong. Er werd amper op een zinvolle manier gekeken naar de mogelijkheden om (later) aan het werk te gaan. Deze vanzelfsprekendheid van een niet-werkzaam leven was en is waarschijnlijk nog

steeds wijdverbreid, met als oorzaak het archetypische denken over 'leven met een beperking'.

Ook de Wajong-regeling zelf blijkt geen stimulans om te gaan werken. Zo laat het onderzoek *Werk moet lonen* zien dat Wajongers die (part-time) gaan werken er in netto inkomen op achteruitgaan ten gevolge van inkomsten uit arbeid (Brukman et al., 2008). Dat dit de arbeidsmoraal, en dus ook de ambitie, de kop indrukt is een simpel rekensommetje. En tel daarbij ook gerust op dat de U van het UWV helaas niet staat voor Uitmuntend functioneren. De communicatievaardigheden van het UWV zijn op zichzelf al een Wajong-indicatie waard en maken de praktijk van de Wajong-regeling alleen maar erger. Het UWV reageert niet of 'in retrospectief' op het meer of minder gaan werken waardoor de toekenning van een vervoersvoorziening voor werkverkeer en herberekening van de hoogte van de Wajong-uitkering achterwege blijven. Het gevolg is geen tijdige toekenning van de vervoersvoorziening en een terugvordering op inkomen, een bijstelling van de terugvordering, en een bijstelling van de bijgestelde terugvordering. Na twee jaar wordt het lastig om een correcte berekening te maken. Het is praktisch gedoe dat veel tijd en energie vergt; tijd en energie die hard nodig zijn om 'aan de bak' te blijven.

Uit eigen ervaring weet ik dat het UWV en ambitie geen goede combinatie zijn. In 1994 haalde ik mijn havodiploma waarop ik een vervoersvoorziening aanvraag om naar de sociale academie te kunnen. Ik kwam als 20-jarige goed geluimd bij de verzekeringsarts die mij keurde. Binnen tien minuten was haar oordeel geveld: mijn beperkingen waren dusdanig dat zij me niet op de arbeidsmarkt zag participeren. Een negatief advies dus dat na een lange procedure gelukkig niet opgevolgd werd, maar daarom nog niet minder beledigend en tergend was. Inmiddels is er wel één en ander veranderd. Toch blijft het de vraag of Wajongers zich op eigen kracht kunnen bevrijden uit eerdergenoemde fuik. Het antwoord is: Nee, tenzij het huidige Wajong-net wordt opengemaakt en hen de autonomie geeft om zoals iedere andere Nederlander, een eigen pad te trekken, perspectief te zien om op eigen wijze bij te dragen aan de samenleving. Volgens Loesje is leven het meervoud van lef. Dit gaat in ieder geval voor de Wajonger op.

De fuik van regelgeving en adviesorganen

Om de Wajongers een economische zelfstandigheid te bezorgen mogen ook overheid en adviesorganen zelf een stuk ambitieuzer zijn in hun denken over de economische zelfstandigheid. Alleen al het woordgebruik, de begrippen, de taal, zijn veel te eenzijdig, te betuttelend en te hulpbehoevend. Alsof 'de Wajonger' een amorf richtingloos wezen is als de overheid niet ingrijpt. Want

naast de term 'kwetsbare groep' als aanduiding van Wajongers, vliegen woorden als 'begeleiding', 'ondersteuning' en 'kansen bieden' van nota naar nota en van essay naar essay.

Het is op zichzelf een grote vooruitgang dat de Wajong-problematiek nu erkend wordt, maar moet dit in een taal die haaks staat op het beoogde doel? Persoonlijk vind ik de betiteling 'kwetsbare groep' nog beledigend ook, het ontkent totaal dat zowel het hebben van een beperking als het bezitten van waardevolle competenties een vanzelfsprekendheid is. Dit is niet het mensbeeld dat een overheid zou moeten en willen verkondigen! Natuurlijk, het bieden van ondersteuning is zeer belangrijk. Mogelijk maken dat er zo nodig 'op maat' begeleiding geboden wordt is van niet te onderschatten belang. Maar als men het werkelijk over economische zelfstandigheid wil hebben dan is het toch raar dat over 'ambitie' en 'carrièreplanning' niet wordt gerept? Ik zeg raar, maar het vloeit eigenlijk logisch voort over de inzet van het beleid: zorgen dat er minder jongeren in de Wajong komen en dat meer Wajongers aan het werk komen. De aard van het werk, de ontwikkelingskansen binnen het werk, de stap van economische zelfstandigheid naar duurzame zelfstandigheid; dit alles valt buiten het denkkader van beleidsmakers en adviseurs. Het is kwantiteit boven kwaliteit.

Eigen regie

De eenzijdige benadering van Wajongers wordt mede verklaard doordat (het bereiken van) economische zelfstandigheid niet in relatie wordt gezien tot autonomie, met het kunnen voeren van de eigen regie. Er is geen ambitie om te denken in termen van duurzame zelfstandigheid. Duurzame zelfstandigheid is dat, naast economische zelfstandigheid met volop perspectief op carrièremogelijkheden, de Wajonger zelf richting en invulling kan geven aan het circus om hem heen dat nodig is om van 's morgens vroeg tot 's avonds laat op de been te zijn. Werken is één ding, maar *kunnen* werken, daar gaat het ook om. Werk, zorg en mobiliteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hoe geïsoleerder deze aspecten gezien worden, des te ingewikkelder, of zo men wil uitdagender, het wordt om arbeidsparticipatie op individueel niveau in te vullen. Om dit te verduidelijken een uitstapje naar mijn alledaagse leven. Ik werk vier dagen per week, anderhalve dag voor de Hogeschool Rotterdam en tweeënhalf dag voor het Erasmus Medisch Centrum Rotterdam. Ik woon in Arnhem, ik sta in de indicatiestelling te boek als honderd procent ADL-afhankelijk (algemeen dagelijkse levensbehoeften). Gelukkig zijn mijn werkgevers flexibel zodat ik twee dagen per week thuis kan werken en 'slechts' voor twee dagen per week zorg buiten de deur hoeft te regelen. Door de versobering van de regeling ben ik een

derde van mijn persoonsgebonden budget (PGB) kwijtgeraakt. Hierdoor kan ik niet meer mijn eigen werknemers ('PGB-ers') meenemen naar mijn werk, die mij op mijn werkplek ondersteunden bij mijn werkzaamheden en ADL. Eveneens reden ze in mijn auto. Nu ben ik volledig aangewezen op aangepast taxivoer. Inmiddels overstijgt mijn inkomen de Wajong-filosofie en raak ik dit jaar de vervoersvoorziening kwijt. Weliswaar lost dit in één keer al mijn problemen op. Zo hoef ik me niet meer in bochten wringen om de noodzakelijke zorg op mijn werk te organiseren omdat ik überhaupt niet meer naar mijn werk kan gaan. Maar hierdoor verlies ik met een beetje geluk één van mijn banen zodat ik weer onder de inkomensgrens uitkom waardoor ik tenminste weer vervoer heb en slechts één dag per week zorg hoef te regelen. Zie hier het voor- en nadeelbeginsel volgens Cruijff. Het laat zien dat de mogelijkheden om duurzame zelfstandigheid te verwezenlijken zich niet altijd volgens de lijnen van de regelgeving bewegen.

Concluderend

Er zijn kortom allerlei losstaande systematieken die voor Wajongers denken en regelen zonder acht te slaan op persoonlijke situaties en niet van elkaar te scheiden zorgbehoeften. Precies hier gaat het fout. Want het motto is meedoen, maar dan wel binnen het referentiekader van een overheid die economische zelfstandigheid nogal magertjes definieert waardoor ze niet toekomt aan het denken over duurzame zelfstandigheid. Een nieuwe, integrale manier van denken is dus noodzakelijk, voor zowel overheid, adviesorganen en uitvoerders als het UWV en de reïntegratiebureaus. De eerste concrete stap naar een oplossing is dan ook vrij simpel: zet naast de 'ondersteuningsmantra' in op versterking van de eigen regie van de Wajonger door definitieve invoering van het participatiebudget. Hierdoor kan de Wajonger zelf het budget 'ontschotten' en leemtes in het beleid naar eigen inzicht repareren. Een tweede noodzakelijke stap: verander de U van UWV in de M van Meendenker en op Maat. Ga van een technocratisch werken aan arbeidsparticipatie naar een meer servicegericht werken. Echte dienstverlening biedt geen steun, het faciliteert het hebben van controle!

Maar de echte stap vraagt veel meer moed: blijft de overheid een kwantitatieve benadering volgen om de Wajong onder controle te krijgen, of kiest men voor daadwerkelijke versterking van de maatschappelijke positie van de Wajongers door te investeren in duurzame zelfstandigheid?

Literatuur

Brukman, M. et al. (2008). *Werk moet lonen. Onderzoek onder Wajongers naar de financiële baten van werk*. Utrecht: CG-Raad.

NIEUWE ZIEKTEBEELDEN, MEDICALISERING IN HET ONDERWIJS EN DE GROEI VAN DE WAJONG

Gerben Brummelman, Ingrid Doorten, Wendy van der Kraan en Patrick Jeurissen
Adviseurs van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

De Wajong in medisch perspectief

In dit essay verkent de RVZ de medische oorzaken van de toename van het aantal jongeren in de Wajong. De afgelopen jaren is de instroom in de Wajong bijna verdubbeld van zeventuizend in 2001 tot 12.600 in 2006 (Suijker, 2008)³. Er zijn echter geen aanwijzingen dat stoornissen en beperkingen nu meer voorkomen dan voorheen (TNO, 2007). Waarom is het aantal jongeren met een Wajonguitkering dan zo snel gestegen? Hiervoor worden verschillende verklaringen gegeven (Suijker, 2008)

1. De bekendheid met de Wajong is groter geworden.
2. Nieuwe ziektebeelden worden vaker als diagnose voor toetreding tot de Wajong gesteld.
3. De Wajong wordt uit de algemene middelen betaald en dit stimuleert gemeenten om daar waar mogelijk een Wajong-uitkering in plaats van een bijstandsuitkering toe te laten kennen (de laatste komt voor rekening van de gemeente zelf).
4. Meer leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PRO) stromen door naar de Wajong. Vanuit deze onderwijsrichtingen is de instroom in de Wajong momenteel 50%.

De tweede en laatste verklaring zijn gerelateerd aan de gezondheidszorg. De RVZ werkt deze nader uit.

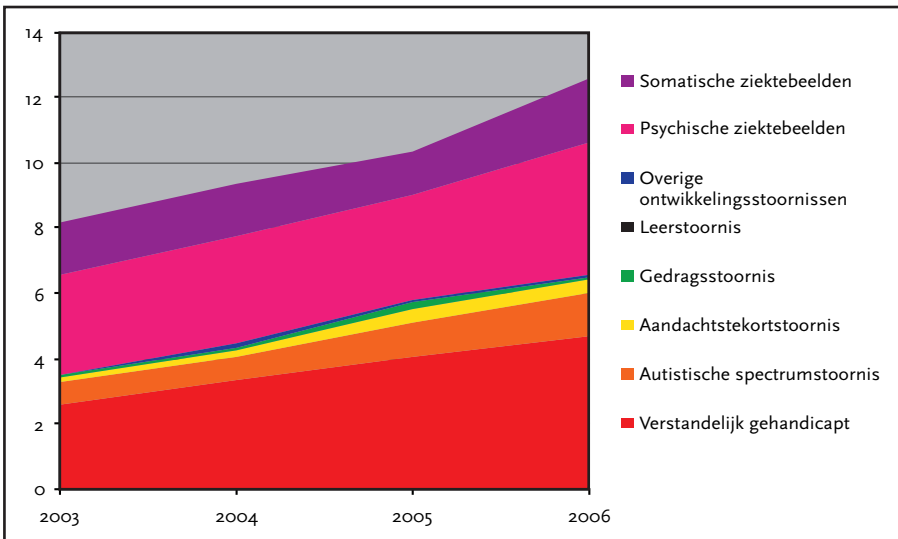
Nieuwe ziektebeelden

Verschillende onderzoeken laten zien dat de bovenmatige groei van de Wajong vooral voor rekening komt van jongeren met psychische stoornissen en lichte

³ Gecorrigeerd voor statistische vertekening in 2006 als gevolg van de invoering van de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringswetten.

verstandelijke handicaps (figuur 1). In 2002 betrof 58 procent en in 2006 zelfs driekwart van de instroom licht tot zeer licht verstandelijk gehandicapten. Het is niet zozeer dat er tegenwoordig meer psychische stoornissen voorkomen. Zoals het UWV (2007) stelt leidt vooral een andere diagnostiek tot toegenomen instroom. Door enerzijds een erkenning van nieuwe ziektebeelden en anderzijds een betere herkenning van bestaande ziekten als autisme en ADHD neemt de potentiële doelgroep voor de Wajong toe. Beide ziekten zorgen voor dertien procent van de totale instroom. Overigens is het de vraag of het hier om een volledig nieuwe groep gaat. Relatief vaak wordt bij kinderen met autisme of ADHD als tweede diagnose een verstandelijke handicap gesteld. Dat betekent dat wanneer autisme en ADHD geen diagnosecriteria zouden zijn een omvangrijk deel van deze groep alsnog op grond van de indicatie verstandelijk gehandicapt de Wajong zal instromen. Daarnaast merkt het UWV op “dat deze groep waarschijnlijk ook zonder de betere herkenning, al dan niet op een later tijdstip, in een uitkeringsregeling terecht zou zijn gekomen” (UWV, 2007).

Figuur 1 - Instroom Wajong naar eerste diagnose in landelijke totalen (*1000)



Bron: UWV, De groei van de Wajonginstroom, kenniscahier 07-01, 1 oktober 2007 en eigen berekeningen.

Onderwijs

De herkenning en erkenning van nieuwe ziektebeelden heeft ook zijn weerslag op het onderwijs. Mede dankzij de veranderende diagnostiek is er een sterke stijging van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PRO). Mogelijk houdt dit verband met de eisen die aan mensen gesteld worden in de complexe samenleving van tegenwoordig. Zo vraagt het reguliere onderwijs meer zelfsturing van leerlingen en doet het een groter beroep op communicatieve en sociale vaardigheden. Voor mensen met een 'beperking' wordt het steeds moeilijker hieraan te voldoen. Slechts de helft van de leerlingen in het VSO/PRO stroomt door naar de arbeidsmarkt, de andere helft komt rechtstreeks in een uitkeringssituatie terecht. Een groot deel van de huidige groep Wajongers heeft een achtergrond in het VSO of PRO.

Ondanks de intensievere samenwerking tussen het UWV en scholen van de afgelopen tijd loopt de instroom in het speciaal onderwijs gelijk op met de stijging van het aantal Wajongers. Voor de komende jaren lijkt hier weinig verandering in te komen.

De hoge eisen van de maatschappij

Uit het bovenstaande blijkt dat de groei van de Wajong zich niet in een vacuüm voltrekt, maar als een symptoom en gevolg van andere ontwikkelingen gezien kan worden. Men zou kunnen betogen dat de groei van de Wajong gepaard gaat met een afnemend absorptievermogen in de rest van de maatschappij. Het UWV (2007) beaamt dit, zo blijkt uit hun rapportage over de toegenomen instroom in de Wajong. "Verder geldt voor deze groep, die instroomt en die in veel gevallen een verstandelijk beperking heeft, dat zij meestal alleen een reguliere vorm van arbeid kunnen verrichten als er sprake is van eenvoudig en/of aangepast werk in combinatie met begeleiding. In de huidige economische omstandigheden en met de huidige visie op arbeidsorganisatie zijn er steeds minder bedrijven die dit soort banen hebben dan wel de mogelijkheid hebben de extra belasting op zich te nemen. Bovendien hebben vooral jongeren met een verstandelijke beperking moeite met het huidige soort banen die veel meer van hen eisen als gevolg van onder andere toenemende digitalisering en verschuiving richting dienstenmaatschappij".

Niet alleen scholen schermen jongeren af van de veeleisende samenleving, ook voor de overheid is de Wajong een achterliggende voorziening die makkelijk toegankelijk is mocht plaatsing in een baan niet lukken. In die zin neemt de Wajong langzaam de rol van de bijstand over. Veel gemeenten screenen hun bestand van uitkeringsgerechtigden op mensen met beperkingen en sturen deze door naar de Wajong. Sinds de invoering van de Wet werk en bijstand zijn de

gemeenten immers verantwoordelijk voor de lokale werkloosheidsbestrijding en een Wajonger drukt in tegenstelling tot een bijstandsgerechtigde niet op deze taakstelling.

Een wereld te winnen

Voor een jongere met een beperking zijn er veel verschillende regelingen om zijn of haar participatie te bevorderen. Toch is de arbeidsdeelname van veel Wajongers gering. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de beeldvorming bij werkgevers over mensen met psychische stoornissen en met de achterblijvende productiviteit van een Wajonger. Werkgevers weten vaak niet hoe ze met mensen met psychische stoornissen om moeten gaan, waardoor ze er maar niet aan beginnen. Toch valt juist daar een wereld te winnen. De geestelijke gezondheidszorg (GGZ) ziet veel in het bevorderen van een betere beeldvorming bij werkgevers, bijvoorbeeld door werkgevers gedetailleerde informatie te geven over het gedrag van iemand met een psychische stoornis en de specifieke ondersteuning die hij of zij nodig heeft. Wanneer de GGZ werkgevers hierin begeleidt, blijkt dat zij wel degelijk bereid zijn Wajongers in dienst te nemen (Van Rooijen, 2007).

In een tijd waarin de gevolgen van de kredietcrisis goed merkbaar zijn, is het moeilijk voor te stellen dat er door demografische ontwikkelingen straks grote tekorten aan arbeidskrachten zullen ontstaan: de komende decennia zal de beroepsbevolking met ongeveer 1 miljoen verminderen (RVZ, 2006; Commissie Arbeidsparticipatie, 2008). Het zou desondanks goed zijn als werkgevers en overheid nu zouden beginnen met nadenken over de rol van Wajongers in een gespannen arbeidsmarkt. En dan niet alleen vanuit de behoeften van de organisatie en de economie, maar ook vanuit de mogelijkheden van de Wajonger. Met hoofd en hart dus!

De overheid zou als grote landelijke en lokale werkgever een voortrekkersrol kunnen spelen bij het aantrekken en behouden van Wajongers. In aanbestedingen zou de overheid als grote inkoper voorwaarden kunnen stellen aan de bedrijven waar zij inkoop. Daarbij gaat het om het bevorderen van een betere beeldvorming bij en goede begeleiding van werkgevers. Dit kan bijvoorbeeld in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Hoewel gemeenten mensen van de bijstand naar de Wajong overhevelen, blijft de gemeente in het kader van de WMO verantwoordelijk voor de participatie van haar burgers. Ook voor haar jonge burgers. De gemeente zou dan ook twee vliegen in één klap kunnen slaan: én een goed WMO beleid én een Wajonger aan het werk!

Literatuur

Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Raad voor de Volksgezondheid en zorg (2006). *Arbeidsmarkt en zorgvraag. Advies en achtergrondstudies*. Den Haag: RVZ.

Rooijen, M., van. (2007). Wajong biedt zekerheid, maar geen werk. In: *Psy*, 10, 2007.

Suijker, F. (2008). Verontrustende stijging Wajong. In: *Economische Statistische Berichten*, 11 januari 2008.

TNO (2007). *Kwaliteit van Leven. Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*. Delft, TNO, maart 2007.

UWV (2007). *Samenvatting dossieronderzoek Wajong*, Kennismemo 07/18, 1 oktober 2007.

Paul Schnabel

Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau

De urgentie van de Wajong

Het heeft me altijd verbaasd dat er zo weinig aandacht was voor de Wajong. Meestal werd zonder verdere toelichting de Wajong-populatie aan de WAO-populatie toegevoegd. Dat werd pas vervelend toen mede daardoor het aantal mensen in de WAO minder leek te dalen dan de bedoeling en ook feitelijk het geval was. Het werd echt hinderlijk toen de jaarlijkse instroom in de Wajong bovendien snel begon te stijgen. In 2009 moet over de aanvraag van 24.000 jongeren een beslissing genomen worden. In 17.000 gevallen zal dat tot instroom in de regeling leiden en aan het eind van het jaar zal het totale Wajong-bestand dan de 190.000 gepasseerd zijn. Dat is meer dan één procent van de Nederlandse bevolking, twee procent van de Nederlanders tussen 18 en 65 jaar en bijna een kwart van de totale populatie van rechthebbenden op een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid.

Het aandeel van de Wajongers onder de arbeidsongeschikt verklaarde Nederlanders neemt toe. Hoewel het ook mogelijk is pas op latere leeftijd een Wajong-uitkering te krijgen – het ‘jong’ slaat formeel ook niet op de leeftijd bij intrede, maar op de lage leeftijd ten tijde van het ontstaan van de handicap of aandoening – komen de meeste Wajongers toch al kort na hun achttiende jaar in de regeling. De belangrijkste instroom (meer dan veertig procent) wordt ook gevormd door (ex)leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs.

Wie eenmaal in de Wajong-regeling zit, blijft er ook in, en wel tot zijn vijfenzestigste. De uitstroom is heel gering en dat maakt dat de regeling een steeds sterker wordend cumulatief karakter heeft. Omdat voor jongeren de weg naar de bijstand vrijwel is afgesloten, is de Wajong-regeling bovendien het enige ‘muizengat’, waarlangs een jongere met handicaps en zonder werkervaring nog kan ontkomen aan totale afhankelijkheid van de ouders.

De fuik van de Wajong

Het is een vreemd en definitief systeem. De beslissing tot toelating tot de regeling wordt meestal al vroeg in het leven genomen en geldt dan onverkort en ongecontroleerd voor de rest van het leven tot het moment van uitkering van de eerste AOW. De structuur van de Wajong laat al zien dat het om handicaps moet gaan die al vroeg geconstateerd kunnen worden en gedurende de levensloop blijvend zullen zijn.

Wat wel in de loop van de tijd en in de looptijd van de Wajong kan verschillen, is de mate en de aard van de arbeidsongeschiktheid. De opvattingen daarover veranderen ook voortdurend, in de samenleving, bij professionals, bij de Wajongers zelf en ook bij werkgevers. Op individueel niveau is het bovendien mogelijk dat door het beschikbaar komen van technische aanpassingsmogelijkheden, door eigen wilskracht of met ondersteuning uit de eigen omgeving de situatie verandert. Waar eerst werk of scholing onmogelijk leek, kan dan plotseling een verrassend perspectief op een min of meer zelfstandig leven ontstaan.

De huidige structuur van de Wajong maakt het niet gemakkelijk om het ontstaan van zo'n perspectief op zelfstandigheid te ontdekken of zelfs maar te bevorderen. De Wajong is zeker geen gouden kooi, maar wel een gemakkelijke fuik. Eenmaal in de fuik is er nog wel wat bewegingsvrijheid, maar de weg terug is heel moeilijk, ook al omdat de belangstelling voor een Wajonger buiten de fuik gering is en in de loop van de tijd alleen maar geringer is geworden. Het minimumloon, de sociale zekerheidspremies en de moeilijke ontslagprocedures hebben het geven van werk tot een dure en moeilijke beslissing gemaakt. Bij voorkeur stellen werkgevers daarom geen mensen 'met een vlekje' aan en zeker geen mensen die achterblijven bij het gewenste niveau van arbeidsproductiviteit. De toch al dure arbeid wordt dan al gauw veel te duur.

Op dit moment is wat minder dan dertig procent van de Wajongers toch regulier aan het werk. Daarvan heeft ongeveer een derde, 18.000 mannen en vrouwen dus tien procent van het totaal een min of meer reguliere baan en krijgt zodoende een nul-uitkering. De rest werkt met ondersteuning, job-coaching, op een sociale werkplaats of gedurende zo weinig uren, dat de uitkering geheel of gedeeltelijk gehandhaafd blijft. Ruim zeventig procent van de Wajongers werkt niet en heeft een volledige uitkering. Dit neemt toe naarmate ze ouder worden, onder twintigers met een arbeidsbeperking is de arbeidsparticipatie aanzienlijk hoger dan onder veertigers en vijftigers.

De diagnose van de Wajong

De verschillen in werkzaamheid kunnen het gevolg zijn van leeftijd, maar ook van de scherpere selectie die vroeger gebruikelijk was. Bedoeld was de Wajong-regeling vooral voor wie door een ernstige verstandelijke of lichamelijke handicap weinig kans op een reguliere plek op de arbeidsmarkt zou hebben. Die indicaties zijn er nog steeds, maar daarnaast is net als in de reguliere zorg voor verstandelijk gehandicapten het aantal mensen met een lichte verstandelijke handicap sterk toegenomen, evenals het aantal mensen met psychische problemen.

De twee meest voorkomende diagnoses bij de Wajong-instroom zijn nu ‘lichte verstandelijke beperking’, 16 procent, en ‘zeer lichte verstandelijke beperking’, tien procent. In de top tien van de diagnoses komen we dan aan de psychiatrische kant van het spectrum de persoonlijkheidsstoornissen, borderline toestanden, schizofrenie, ontwikkelingsstoornissen en depressies tegen, bij elkaar bijna 18 procent. In de top dertig, samen bijna tachtig procent van alle diagnoses, gaat het in één op de vier gevallen om een psychische stoornis. Als autisme en het syndroom van Asperger worden meegerekend is dit zelfs ruim één op de drie.

Anders dan verstandelijke beperkingen zijn psychische aandoeningen geen vast gegeven en kennen ze ook geen op het niveau van het individu goed voorspelbaar beloop. Wel manifesteren ze zich vaak juist heftig op jeugdige leeftijd om naarmate men wat ouder wordt, af te vlakken of zelfs te verdwijnen. Schizofrenie begint meestal pas na het achttiende jaar en hoewel inmiddels wel duidelijk is dat de kansen op definitief herstel kleiner zijn dan eerder wel werd aangenomen, zien we toch vaak dat met goede medicatie en begeleiding een deel van de patiënten in ieder geval een groot deel van de tijd goed kan functioneren.

In de geestelijke gezondheidszorg is de hulpverlening er steeds meer op ingesteld patiënten zo min mogelijk de klassieke passieve patiëntenrol op te laten nemen en als het enigszins mogelijk is – en dat is meestal het geval – ook niet op te nemen. Zo gewoon mogelijk is het devies, zo lang mogelijk in de eigen omgeving en zo goed mogelijk in de samenleving. Daar hoort ook bij dat elke kans om een patiënt zelfstandig te laten functioneren, moet worden aangegrepen. De toekomst moet zo open mogelijk gehouden worden. De Wajong-regeling lijkt dat te doen door de patiënt in ieder geval financieel enige zekerheid te bieden, maar naar zijn aard fixeert de regeling met name de psychiatrische patiënt wel in de situatie waarin hij op een bepaald en duidelijk

ook ongunstig moment van zijn leven verkeerde. De verleiding om de status quo te handhaven wordt dan wel erg groot.

De oplossing van de Wajong

De Wajong-regeling in zijn huidige vorm past niet goed bij het bijzondere karakter van juist psychische aandoeningen, maar ook steeds minder bij de veranderde inzichten over de beste manier om mensen met een fysieke of verstandelijke handicap hun leven in eigen hand te helpen krijgen. Voor de psychische problemen dringt zich de vraag op of de Wajong-regeling wel de beste oplossing is voor het vraagstuk van de (hopelijk tijdelijk) wegvallende verdien- of leercapaciteit. In ieder geval geldt voor zowel de mensen met een handicap als met een psychische aandoening dat het moment van instroom in de regeling niet het laatste moment van beoordeling van de capaciteiten en de situatie zou moeten zijn. Dat wil niet alleen zeggen dat er, zoals nu voorgesteld, een tweede beoordelingsmoment op de leeftijd van 27 jaar moet komen, maar dat er juist tussen de beide momenten van beoordeling alles aan gedaan moet worden om de Wajonger aan het werk of de studie te krijgen.

Misschien moet de herziening ook wel fundamenteler worden aangepakt. Van een echte arbeidsongeschiktheidsregeling zou dan voor het 28e jaar geen sprake meer zijn, wel van een regeling ter ondersteuning van de verwerving van competenties die op de reguliere arbeidsmarkt of in de sfeer van de sociale werkvoorziening betekenis en waarde hebben. Onder de noemer 'arbeidsrehabilitatie' zijn in de Verenigde Staten, Engeland, Scandinavië en ook Nederland al veel projecten tot ontwikkeling gebracht, die psychiatrische patiënten de kans geven hun dag zin en structuur te geven. Niet voor iedereen zal dat betaald werk kunnen zijn, niet iedereen ook zal de hele dag of de hele week kunnen werken, maar het zoeken en ontwikkelen van ieders geschiktheid is toch echt beter dan het vaststellen en vastleggen van iemands ongeschiktheid.

Literatuur

Inspectie Werk en Inkomen (2007). *Wajong en werk. Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten*. Den Haag: IWI.

Kenniscentrum UWV / Directie SBK (2009). *UWV Kwartaal Verkenning 2008, IV*. Amsterdam: UWV.

Maassen, H. (2008). Jong uitgevallen. Veeleisende maatschappij telt steeds meer Wajongers. In: *Medisch Contact* 63, nr 26, 1117 -1119.

Hans Kamps

*Voormalig lid van het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten,
kroonlid van de SER en voorzitter van Kenniscentrum CrossOver*

Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst. Mooie woorden, maar de praktijk is anders. Iedere dag verdwijnen ongeveer zestig jongeren in de Wajong: ze zijn arbeidsongeschikt en krijgen een uitkering. Zo hebben we er al 171.000 geparkeerd met zicht op 450.000 jongeren in 2050. Wel jammer natuurlijk van al dat weggegooide potentieel. Ze hadden de welvaart voor de babyboomers mooi op peil kunnen houden en nu moeten we ze juist betalen. En dat terwijl naar schatting 'slechts' een derde van deze jongeren vanwege hun beperking niet in staat is tot het verrichten van duurzame arbeid. Ze zijn afgekeurd doordat ze – volgens deskundigen – op eigen kracht niet driekwart van het minimumloon kunnen verdienen. Ook jammer voor die jongeren zelf: op hun achttiende al afgeschreven voor de maatschappij! Wel wat vroeg. Wie de jeugd heeft, gaat er slordig mee om.

Een nieuwe wind

Daar moet verandering in komen, zo vindt ook het kabinet. In de geest van de tijd moet ook voor de jongeren werk voorop staan. Na school gloort alleen nog de uitkering wanneer betaalde arbeid echt niet meer mogelijk is. Voor alle anderen resteren twee smaken: werken of studeren. Uitgangspunt is dat iedere jongere – naar zijn of haar mogelijkheden – moet participeren: een fulltime baan of werken in deeltijd, met of zonder begeleiding en met waar nodig aanpassing van de werkplek. Wordt een passend aanbod geweigerd dan ook geen uitkering. Wordt passend werk gevonden, dan moet de arbeid ook lonen ten opzichte van de uitkering. Pas later, op 27-jarige leeftijd, vindt de definitieve keuring voor de uitkering plaats; dan weten we inmiddels waartoe de jongere in staat is.

Aan de slag?

Mooi gedacht, maar niet eenvoudig. Want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren, zo dichtte Willem Elsschot reeds. Om maar enkele praktische bezwaren te noemen. Staan werkgevers te springen om jonggehandicapten aan te nemen? Dat is wel belangrijk, want het hele plan staat

of valt met de beschikbaarheid van passende banen voor jongeren met een 'makke' (de uitdrukking is van Yolan Koster). Natuurlijk, vakmensen zijn altijd nodig, maar hoe staat het met jonggehandicapten met een opleiding onder het mbo-2-niveau, het officieel erkende startkwalificatieniveau op de arbeidsmarkt? Ongeveer driekwart van de nieuwe Wajong-toekenningen betreft jongeren zonder afgeronde opleiding, met alleen basisonderwijs en jongeren met enkel voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs of vmbo. Net als in de 'gewone' wereld nemen de kansen op regulier werk toe naarmate het opleidingsniveau stijgt. Maar van een hoog kwalificatieniveau moet het merendeel van onze jongeren het niet hebben. Ze kampen met een dubbele makke: handicap en opleiding.

Werkgevers uit beeld

Dan is er nog een praktisch bezwaar. Hoe komt een individuele, goedwillende werkgever op het spoor van een werkwillige jongere met uitkering? Dat valt niet mee. Uit een enquête in opdracht van Kenniscentrum CrossOver onder 270 HRM-professionals bleek dat bijna veertig procent onbekend is met jongeren met een makke en een uitkering (TNS NIPO, 2007). Onbekend maakt onbemind, zo is algemeen bekend. Van de werkgevers die wél op de hoogte zijn, weet bovendien maar een klein deel de weg naar de jongeren te vinden. Mede daarom heeft nog geen 9 procent van de jonggehandicapten een baan bij een reguliere werkgever en werkt nog eens 17 procent in de sociale werkvoorziening. Bij wie moeten ze ook aankloppen? Niet bij de gemeenten, die hebben hun bestanden van uitkeringstrekkers juist geschoond van jongeren met een makke. Het inmiddels gevormde WERKbedrijf, de samenvoeging van UWV en CWI, is voor hen de aangewezen instantie. Ook goed, maar dat veronderstelt dat bemiddelaars beschikken over relevante arbeidsmarktkennis omtrent werkgevers en de te bemiddelen jongeren. Wat kan een jongere? Waar liggen zijn interesses? Welke scholingsmogelijkheden zijn er? Arbeidsdeskundigen van het WERKbedrijf doen goed werk, maar ze moeten roeien met de riemen die ze hebben. En hun riemen zijn (nog) kort.

Bureaucratische tegenwind

Ook als de kennis en bereidheid er is om Wajongers te ondersteunen dan zijn er nog enkele praktisch bezwaren. Uit goede bedoelingen zijn er zoveel hulptroepen rondom de jonggehandicapten georganiseerd dat het lastig is door al die bomen het bos nog te zien. Zo zijn er zogenaamde MEE-instellingen, lokale organisaties die mensen met beperkingen ondersteuning bieden in diverse aspecten van

hun leven. Zogenaamde Zorg Advies Teams springen vanuit het onderwijs in op leerlingen met allerlei problemen.

Wanneer ouders hun kind naar het speciaal onderwijs willen sturen krijgen ze te maken met het Regionaal Expertise Centrum (REC), waar het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) zich bezighoudt met vroegtijdig schoolverlaters. Sinds kort zijn hier de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) bovenop gekomen die algemene opvoedingsondersteuning bieden aan ouders en kinderen in probleemsituaties.

Tot slot houden het UWV en gespecialiseerde reïntegratiebureaus zich bezig met de arbeidsmarktpositie van gehandicapten. Bij elkaar zijn er op deze wijze bijna honderden instellingen om jongeren met een makke te helpen.

Hiermee lijkt de kwestie breed te worden aangepakt, maar recent onderzoek laat zien dat er van samenwerking tussen de organisaties nauwelijks sprake is en de brug naar de werkgevers bijna niet geslagen wordt (Paul, 2008). De verkokering wordt versterkt door de verschillende departementen die ieder vanuit hun eigen invalshoek de jonggehandicapten benaderen. Een jongere met een makke wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als een uitkeringstrekker gezien: een Wajonger. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beschouwt de jongere daarentegen als iemand met een persoonsgebonden budget, waarmee hij begeleiding inkoop. Voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is de jongere een potentieel vroegtijdig schoolverlater, waar het ministerie van Justitie de blik richt op mogelijke ontsporing. Dan hebben we nog het ministerie van Jeugd en Gezin die de jongere als ontvanger van zorg ziet. Vergeet ook niet de gemeenten die de jongeren – en hun ouders – in het kader van de WMO beschouwen als mogelijke gebruikers van aanvullende zorg en voorzieningen.

We hebben kortom een complex netwerk rondom de jongeren gespannen en dat blijkt niet erg effectief. Zo constateert de Inspectie Werk en Inkomen: “(...) binnen het netwerk (is) geen sprake van een eenduidige visie op de jonggehandicapte.

De visie op de jonggehandicapte van de partijen in het netwerk wordt sterk bepaald door hun eigen achtergrond. Dat maakt dat men niet ‘dezelfde taal’ spreekt. De school beoordeelt de jonggehandicapte naar zijn leerprestaties. Leerprestaties zijn voor het UWV weer niet doorslaggevend als het gaat om het beoordelen van de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie. Zorginstanties zijn weer geneigd om een sterk beschermende rol te spelen naar de jonggehandicapte terwijl het integreren op de arbeidsmarkt in welke vorm dan

ook een zekere uitdaging in zich moet hebben. Van belang is dat er een meer gedeelde visie komt op de jonggehandicapte” (IWI, 2007).

Scholen voor de uitkering

Een ander praktisch bezwaar ligt bij de scholen. Het praktijkonderwijs (PRO) en het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) slagen er kennelijk onvoldoende in om jongeren direct naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Jongeren met beperkingen hebben ongeveer 50 procent kans om meteen in de uitkering terecht te komen. VSO-leerlingen van cluster 3 (voor verstandelijke of lichamenlijk gehandicapte leerlingen) stromen bijna allemaal in de Wajong-regeling. Het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs zijn zo een grote toeleverancier van Wajongers en aangezien het aantal leerlingen toeneemt, stijgt ook de instroom in de uitkering. Hoewel er goede redenen kunnen zijn jongeren met beperkingen op een aparte school te plaatsen kan dit toch niet de bedoeling zijn van het onderwijs!

Naar een oplossing

Laten we niet in somberheid blijven steken. Daar is ook geen reden voor, want de vergrijzing biedt soelaas; structureel is er een ernstig tekort aan werknemers. Een grote en groeiende groep van thuiszittende jongeren kan de maatschappij zich niet veroorloven. De inzakkende vraag naar arbeidskrachten vanwege de huidige kredietcrisis is slechts een rimpeling in een grote vijver, die verdwijnt vanzelf. Dat wil zeggen als we erin slagen een geïntegreerd arbeidsmarktbeleid vorm te geven. Dat begint bij de scholen. We ontkomen er niet aan om meer energie en geld te steken in het praktijk- en speciaal onderwijs. De banden met de arbeidsmarkt moeten directer worden door bijvoorbeeld bedrijfstakopleidingen aan deze vormen van onderwijs te koppelen en op individuele maat van het bedrijf en de leerling gesneden opleidingen te verzorgen. Jobcoaches moeten zo vroeg mogelijk in het onderwijssysteem meedraaien met hun gezicht naar de toekomstige afzetmarkt. Wachten tot de jongere in de uitkering zit is zonde van de tijd en niet effectief. Bij de kosten staan we niet te lang stil; die zijn altijd lager dan die van een Wajong-uitkering voor het leven.

Wat de bedrijven betreft: maak het ze gemakkelijk en goedkoop. Geen administratieve rompslomp en geen geruzie over het percentage loonaanvulling. We doen niet te moeilijk.

Kritisch kijken naar de huidige functie kan ruimte creëren voor laaggeschoolde jongeren. Ik bedoel hiermee het zonodig opsplitsen van een functie in complexe, gespecialiseerde taken en eenvoudige hand- en spandiensten, het zogenaamde *jobcarving*. Uit het eerder aangehaalde TNS NIPO-onderzoek blijkt dat een kwart

van de werkgevers mogelijkheden ziet om functies op die manier op te splitsen en 70 procent van die werkgevers de ontstane ruimte aan de onderkant door jongeren met beperkingen wil laten opvullen. Direct inkoppen die bal! Dan komen we tot de ontkokering van beleid, dat niet eenvoudig maar wel noodzakelijk zal zijn. Een deel van het zorgaanbod aan 'jongeren met problemen' zal in de scholen moeten neerdalen. De eerder genoemde Zorg Advies Teams moeten daartoe met professionele zorgverleners worden versterkt. Zo kan de docent weer voor de klas en hoeft hij niet voor maatschappelijk werker te spelen; daar zijn anderen voor. Als we er dan ook nog in slagen het overige zorgaanbod beter onderling te laten aansluiten en transparanter te organiseren, dan zijn we op de goede weg. Misschien dat het Franse model van La Maison du Handicap inspirerend kan zijn. Vanuit één instituut wordt daar alle ondersteuning aan de jongere geregeld en onderling afgestemd.

Eén voor twaalf

De tijd dringt, want de vergrijzing slaat toe. Als langer werken niet lukt en de arbeidsproductiviteit stagneert, dan is er nog maar één smaak over: een hogere participatie dan de huidige 72 procent van de beroepsbevolking. We moeten, in lijn met de aanbeveling van de SER (2007), naar een participatiegraad van 80 procent in 2015. Slagen we daar niet in, dan hebben we niet genoeg mensen om aan de vervangingsvraag te voldoen. Dat gegeven biedt een nieuw perspectief aan jongeren met een makke. Niet langer zielig maar economisch broodnodig. De hulpbehoevende is de economie. Wie de jeugd heeft...

Literatuur

Inspectie Werk en Inkomen (2007). *Wajong en werk. Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten*. Den Haag: IWl.

Paul, J. (2008). *Organisatienetwerken rond jongeren met een arbeidshandicap of beperking. Nieuwegein: Kenniscentrum CrossOver*.

Sociaal-Economische Raad (2007). *Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. Den Haag: SER.

TNS NIPO (2007). *Job carving en WAjongeren*. Amsterdam: TNS NIPO Consult.

Alexander Rinnooy Kan

Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad

In onze samenleving zijn we er te weinig op gespitst de capaciteiten en talenten van jongeren met een functiebeperking te ontwikkelen, te erkennen én te benutten. Velen belanden op hun achttiende levensjaar “in de Wajong”, zonder uitzicht op actieve deelname aan de samenleving. De Sociaal-Economische Raad maakt zich daarover ernstig zorgen en vindt dat er alles aan moet worden gedaan om zoveel mogelijk jonggehandicapten te helpen aan een passende vorm van werk. Het is hoog tijd om uit te gaan van hun mogelijkheden om mee te doen, in plaats van hun beperkingen centraal te stellen. Het is een illusie te denken dat alle Wajongers een reguliere voltijdsbaan aankunnen, maar er liggen wel degelijk kansen die we beter moeten benutten.

Het aantal mensen met een Wajong-uitkering loopt snel op. In 2006 kregen ongeveer 156.000 mensen een Wajong-uitkering, de verwachting is dat in 2040 zelfs ongeveer 300.000 mensen in de Wajong terechtkomen. Deze schrikbarende prognose baart zorgen, niet in de eerste plaats gezien vanuit het perspectief van de schatkist, maar vooral omdat we alle talenten en capaciteiten zo hard nodig hebben om hier prettig en duurzaam te kunnen vertoeven. Hoewel de huidige kredietcrisis met zijn gevolgen voor de arbeidsmarkt anders doet vermoeden, breekt onafwendbaar binnen niet al te lange tijd een periode aan van forse krimp in het arbeidsaanbod.

Op dit moment werkt slechts 9 procent van de Wajongers in een regulier dienstverband. Ofschoon we geen exacte cijfers hebben, is het zeer aannemelijk dat veel meer jongeren met functiebeperkingen, op een aangepaste manier, kunnen en willen deelnemen op de arbeidsmarkt. Het kunnen participeren in een vorm van werk is ook voor de jongeren met functiebeperkingen van groot belang. Het geeft ze werkcontacten en een kans zich verder te ontwikkelen, zowel in hun vak als op het persoonlijke vlak.

Mensen met functiebeperkingen moeten kunnen meedoen in alle facetten van de samenleving. Instituties moeten daarom zo worden ingericht dat zij kunnen participeren. Het aanzetten tot een andere kijk op mensen met functiebeperkingen en tot het integreren van deze groep is een zaak van lange adem, die van ons allemaal een grote inzet en volharding vraagt.

Meedoen zonder beperking

In het advies *Meedoen zonder beperking* uit 2007 dringt de SER aan op een sluitende aanpak voor het bevorderen van participatie van jonggehandicapten, waarbij het individu centraal staat. Daarbij zullen institutionele regelingen beter op elkaar moeten zijn afgestemd, om te voorkomen dat mensen ontmoedigd raken of door de bomen het bos niet meer zien.

De activerende werking van de relevante regelingen en voorzieningen zou vergroot moeten worden, onder garantie van de beschermingsfunctie. De beschikbaarheid van voldoende ondersteuning en begeleiding op maat is eveneens een absolute voorwaarde voor een geslaagde aanpak. Duidelijk moet zijn wie waarvoor en wanneer verantwoordelijk is. Daarnaast is een goede samenwerking tussen de betrokken organisaties en personen onmisbaar. Een sluitende aanpak begint bij het bewerkstelligen van een naadloze overgang van school naar werk. Van groot belang is dat jongeren met functiebeperkingen niet over één kam worden geschoren. Juist bij deze groep geldt dat iedere aandoening, handicap of beperking anders is, anders wordt ervaren en een andere aanpak vraagt. Maatwerk dus. En dat geldt uiteraard ook voor de bemiddeling naar vormen van werk. In het SER-advies spreken we over een waaier van werk, die kan variëren van werken bij een reguliere werkgever of een sociale werkplaats, op werk georiënteerde dagbesteding en vrijwilligerswerk tot werken als zelfstandige.

Maatwerk op school

Het onderwijs is cruciaal bij de voorbereiding van jongeren met een functiebeperking op hun latere participatie. Bij de diverse schooltypes waar jongeren met functiebeperkingen terecht kunnen komen (zoals praktijkscholen en voortgezet speciaal onderwijs, maar ook mbo, hbo of wo-opleidingen) zal er veel meer aandacht moeten komen voor een brede oriëntatie op werk. Dat kan in werkervaringsplaatsen, assessments en trainingen en vooral ook door het aanbieden van stages.

Daar hoort intensieve beroepskeuzebegeleiding bij, toegesneden op de situatie van de jongeren. Ook een verplicht handelingsplan voor elke leerling

met functiebeperkingen maakt deel uit van de door de SER bepleite sluitende aanpak. In zo'n plan staat hoe de arbeidsintegratie voor de jongere tijdens de schoolperiode wordt voorbereid en uitgevoerd als de jongere de school verlaat. Voor jongeren met functiebeperkingen in het mbo of hbo pleit de Raad voor maatwerkdiploma's of het uitreiken van competentiepaspoorten.

Aanpassingen op de werkplek

Ook van werkgevers en werknemers wordt een belangrijke bijdrage gevraagd bij het in dienst nemen van een jonggehandicapte. Het vraagt een zekere aanpassing van de werkgever en van de collega's op de werkplek. Dat kunnen technische aanpassingen zijn, maar meestal gaat het om specifieke aandacht, begeleiding of ondersteuning, flexibiliteit, een op maat gesneden functie-inhoud of werktijden die goed op de persoon zijn afgestemd. Vaak wijkt dat af van datgene wat de gemiddelde collega in het bedrijf nodig heeft. De steun van de werkgever en de directe collega's is dan broodnodig voor de jongere met een functiebeperking om in een baan te kunnen blijven functioneren.

Werkgevers staan daar niet alleen voor. Vanuit de overheid kunnen zij op ondersteuning rekenen. Van belang is dat die mogelijkheden toegankelijk en doorzichtig zijn. Een werkgever die verdwaalt in een woud van regelingen, zal niet snel worden gestimuleerd een jonggehandicapte in dienst te nemen en – minstens zo belangrijk - in dienst te houden. Het is daarom essentieel om het voor werkgevers eenvoudiger en minder risicovol te maken om jongeren met functiebeperkingen in hun organisatie op te nemen. Ook hier blijft maatwerk belangrijk, alsmede een goed geolied regionaal netwerk waarin medewerkers van uitvoeringsinstellingen nauw contact onderhouden met de lokale werkgevers. Het is en blijft mensenwerk.

Doorwerking van het advies

Naar aanleiding van het SER-advies hebben de sociale partners in de Stichting van de Arbeid een aanbeveling gedaan, gericht op de bevordering van de participatie van jonggehandicapten in het Nederlandse bedrijfsleven. Zij roept cao-partijen, directies, vakorganisaties en ondernemingsraden of personeelsvertegenwoordigers op om een bijdrage te leveren aan een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten. Zij kunnen dat doen door reguliere arbeidsplekken beschikbaar te stellen voor jonggehandicapten of door stageplekken en detacheringsplaatsen te creëren als opstap naar regulier werk. De toelichting bij de aanbeveling geeft vele zinvolle

en praktische tips over de manier waarop partijen gehoor kunnen geven aan de oproep.

Ook is in november 2008 een wetsvoorstel Wajong door minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel regelt maximale ondersteuning bij het vinden van werk voor jongeren met een beperking. Het sluit in grote lijnen aan bij het SER-advies. Met de SER vindt het kabinet dat jongeren met een functiebeperking zoveel mogelijk kansen moeten krijgen op werk.

Op het punt van de inkomensvoorziening is er echter een verschil. Waar de SER kiest voor het behouden van de beschermingsfunctie van de Wajong, gaat het wetsvoorstel ervan uit dat jongeren met een functiebeperking pas op hun 27^e levensjaar een definitieve beoordeling krijgen om voor een Wajong-uitkering in aanmerking te komen. Zowel het kabinet als de SER vindt dat het werk van de jongeren met functiebeperkingen moet lonen, maar in hoeverre het wetsvoorstel dat ook mogelijk zal maken, valt niet zonder meer te zeggen. Hierover maken bijvoorbeeld de cliëntenorganisaties zich mijns inziens terecht zorgen. Als mensen onzeker zijn over hun inkomen, kan dat averechts uitpakken op hun bereidheid om te gaan werken. De beschermingsfunctie van de Wajong draagt eraan bij dat de Wajongers zich zonder risico kunnen bewegen op de arbeidsmarkt in de wetenschap dat dit vangnet voor hen beschikbaar blijft.

Tot slot

Er is gelukkig een groeiend besef dat we als maatschappij kansen laten liggen wanneer we jongeren met functiebeperkingen onvoldoende laten participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Toch moet er nog veel harder aan worden getrokken, zeker nu de economische tegenwind werkgevers nog meer kopschuw zal maken om deze jongeren te laten meedoen. Jongeren met functiebeperkingen verdienen als ieder ander de kans om actief deel te nemen aan het maatschappelijke leven. Met een combinatie van meer op de loopbaan en het individu gericht onderwijs, maatwerk, deskundige ondersteuning en begrip op de arbeidsmarkt kunnen jonggehandicapten de regie over hun leven in eigen handen nemen.

Literatuur

Sociaal-Economische Raad (2007). *Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. Den Haag: SER.

DE WERELD ACHTER DE WAJONG EEN ESSAY OVER DE POSITIE VAN ALLOCHTONE LEERLINGEN

Sadik Harchaoui⁴

Voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Verkenning Participatie

Onlangs verrichtte de RMO een verkennende studie naar arbeid, vrijwilligerswerk en mantelzorg in Nederland (RMO, 2009). Hieruit bleek dat het met de participatie in ons land in het algemeen behoorlijk goed gaat en er geen reden tot grote algemene bezorgdheid is, al zijn de gevolgen van de huidige economische crisis nog onduidelijk.

In de *Verkenning Participatie* signaleert de RMO echter wel specifieke groepen die aandacht behoeven omdat hun deelname aan de samenleving ofwel sterk achterblijft of tot persoonlijke problemen leidt. Mensen met een functiebeperking die een Wajong-uitkering ontvangen zijn hier één van. Wat hun situatie zo zorgelijk maakt is dat vrijwel alle Wajongers volledig zijn afgekeurd en slechts iets meer dan een kwart een baan heeft, waarvan de meeste niet op de reguliere arbeidsmarkt. Deze lage participatiegraad ligt voor een groot deel aan de mismatch tussen vraag en aanbod. Er zijn te weinig (aangepaste) functies voor mensen met beperkingen, hun arbeidsproductiviteit is relatief laag en werkgevers moeten zich vaak door een dusdanig woud van regelingen heen worstelen dat ze er liever vanaf zien een Wajonger in dienst te nemen. Ook loont het voor mensen zelf niet altijd in een reguliere baan aan het werk te gaan omdat het verlies aan uitkering niet altijd gecompenseerd wordt door de nieuwe inkomsten (zie o.a. SER, 2007; IWI, 2007; Kok en Hop, 2008; RWI, 2008). Dit alles was reden voor het kabinet de Wajong te hervormen zodat meer mensen met een functiebeperking aan de slag zullen gaan.

Niet zonder de context

Dat de participatie en economische zelfstandigheid van jongeren met een functiebeperking beter kan en moet, is evident. Toch is het de vraag of de

⁴ Met medewerking van Tineke Lupi

nieuwe wet Wajong daadwerkelijk tot meer participatie gaat leiden. De wet is namelijk sterk gericht op het individueel prikkelen van mensen met beperkingen. Hoewel Wajongers misschien actiever kunnen zijn in het zoeken naar werk, is dit in tegenstelling tot mensen in de bijstand of de WW geen groep voor wie (economische) zelfredzaamheid vanzelfsprekend is. Dat zoveel mensen met een functiebeperking niet werken ligt veelal niet zozeer aan henzelf, maar aan de sociale omgeving waarin ze zich bevinden. De manier waarop ouders, scholen en potentiële werkgevers met mensen met arbeidshandicaps omgaan bepaalt in hoge mate de kansen die zij hebben (vgl. RMO, 2002).

Uit de verschillende rapportages is inmiddels wel duidelijk hoe groot de problematiek is en waar de machine vastloopt. Over de specifieke achtergronden van de Wajongers is echter relatief weinig bekend. In dit essay zoom ik daarom in op de voorkant van de Wajong. Als vingeroefening zal ik daarbij specifiek de situatie van allochtone jongeren in het speciaal onderwijs uitlichten. Dit is wellicht op het totaal een kleine groep, maar vanwege hun complexe problematiek van taalachterstand én een functiebeperking, wel een zeer illustratieve. Kennis van de context is voor hen onontbeerlijk.

Onderwijs als voorportaal

Sinds de Wajong in 1998 geïntroduceerd werd, is de instroom voor ongeveer de helft afkomstig uit een werksituatie of een werkgerelateerde uitkering. De andere helft bestaat uit de categorie non-participatie en niet-uitkeringsgerechtigden (nug) (Kok en Hop, 2008). Onder deze laatste groep zijn relatief veel jongeren die gelijk vanuit school of een thuissituatie in de Wajong geraken. Dit duidt erop dat het belangrijkste knelpunt in de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten ligt in de overgang van school naar werk (Stoutjesdijk, 2007).

Het SER-rapport (2007) dat deze situatie ook signaleert noemt als mogelijke verklaringen het onvoldoende kwalificatie- en werkgericht zijn van scholen en het geringe aantal stageplaatsen voor jongeren met beperkingen. Een andere, veelgehoorde verklaring is de sterke toename van het aantal zogenaamde zorgleerlingen dat een vorm van bijzonder onderwijs volgt. Hierbij gaat het niet alleen om kinderen met relatief zware handicaps, maar ook om kinderen met allerhande leer- en gedragsproblemen zoals taalachterstand. ADHD en dyslexie. Naast het speciaal onderwijs komen ze in toenemende mate terecht op scholen die extra ondersteuning bieden, ook in het voortgezet onderwijs.

Deze toestroom wordt zelf weer verklaard vanuit interne veranderingen in het onderwijs die het klassikaal lesgeven steeds meer vervangen door werkvormen

waarin zelfsturing en samenwerking belangrijk zijn. Door deze werkvormen komen sociale en communicatieve stoornissen bij leerlingen eerder aan het licht en worden ze ook eerder als een probleem opgevat.

De positie van allochtonen

Een indicatie voor een vorm van speciaal onderwijs fungeert kortom als een voorselectie voor de Wajong. Veel leerlingen komen na school direct of via een omweg in de uitkeringsregeling terecht en hebben dan vaak de grootste moeite zich verder te ontwikkelen. Mede door de achtergrond van de indicaties bestaat de indruk dat veel jongeren eigenlijk onterecht in de Wajong belanden, met name allochtonen. Bekend is dat allochtone groepen oververtegenwoordigd zijn in het aantal zorgleerlingen, in het bijzonder Turken en Marokkanen. Een combinatie van taalachterstand en gedragsproblemen ligt hieraan ten grondslag. Nog altijd beginnen veel allochtone kinderen met een te laag startniveau aan de basisschool, hetgeen ze door de jaren heen niet of zeer langzaam inhalen. Wanneer ook andere problemen ontstaan, stellen scholen dikwijls de diagnose zeer moeilijk lerend of zeer moeilijk opvoedbaar kind. Het vermoeden bestaat dat allochtone leerlingen hierdoor relatief vaak worden doorverwezen naar een vorm van speciaal onderwijs. Omdat deze jongeren later slecht functioneren op de arbeidsmarkt zou zich dit kunnen vertalen in een hoge instroom in de Wajong. Complicerende factor hierbij is dat er naast vermoedens van verkeerde diagnostiek aanwijzingen zijn dat allochtonen de zorg aan kinderen met gedrags- en leerproblemen juist onderbenutten. De nodige hulp zou hen onthouden worden omdat ouders zich voor de situatie schamen, er niet mee om weten te gaan of de juiste informatie missen (zie bijv. Woittiez en Crone, 2005; Buitelaar en Yildirim, 2006). Hierdoor dreigen de jongeren tussen wal en schip te raken.

Feiten en veronderstellingen

Over zowel overindicatie van belemmeringen als onderbenutting van zorg bij allochtone kinderen bestaan vele veronderstellingen, maar is tot nu toe weinig bekend. Om enig zicht op de situatie te krijgen heeft Forum, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, enkele inventarisaties laten uitvoeren naar de positie van allochtonen in het speciaal onderwijs en de Wajong. Voor dit essay put ik uit deze nog niet gepubliceerde studies.

Uit de onderzoeken blijkt dat het percentage allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs iets hoger is dan in het reguliere onderwijs. Toch is de afwijking gering en tussen de verschillende schooltypen bestaat veel verschil. In het algemeen gaat de groei van het aantal allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs ongeveer gelijk op met zowel de groei van het hele speciale onderwijs

als met het aantal allochtone leerlingen in de grote steden. Scholen zijn ook zelf niet van mening dat ze allochtonen te snel doorverwijzen. In het cluster ‘moeilijk opvoedbare kinderen’ is het aantal leerlingen van allochtone afkomst de afgelopen jaren zelfs sterk gedaald, terwijl gedragsproblemen even vaak voorkomen als bij autochtone leerlingen (Zwirs, 2006).

De beschikbare gegevens over etniciteit in de Wajong-populatie, laten ook hier geen grote toestroom van allochtonen zien. Niet-westerse allochtonen zijn de afgelopen tien jaar zelfs ondervertegenwoordigd in de totale groep Wajongers. Wel blijkt dat de allochtonen die nu in de Wajong instromen, dit relatief vaker doen vanuit een bijstandsuitkering of nug-situatie en minder vanuit (gesubsidieerde) arbeid. Mogelijk is op basis hiervan over enkele jaren wel meer onderscheid naar etnische groepen te maken, maar voorlopig zijn de verschillen klein.

In aantal vormen allochtonen dus vooralsnog geen bijzondere groep binnen het totaal aantal jongeren dat vanwege een structurele beperking een Wajong-uitkering ontvangt. De onderzoeken wijzen er echter wel op dat hun problematiek van andere aard is dan die van autochtonen en ze daarom wel degelijk speciale aandacht nodig hebben. Zo leiden etnisch en cultureel bepaalde taboes tot schaamte en het verzwijgen van problemen door allochtone ouders. Daarnaast worden bepaalde aandoeningen, met name gedragsstoornissen, door veel ouders uit gebrek aan kennis niet geaccepteerd. Dikwijls belemmeren ze dan ook de doorverwijzing van hun kind naar het speciaal onderwijs. Voor zover men wel voor hulp openstaat, werpen taalproblemen en onbekendheid met het Nederlandse zorgsysteem een barrière op. Zo wordt door allochtonen relatief veel minder gebruik gemaakt van het zogenaamde rugzakje in het onderwijs, terwijl juist veel leerlingen uit deze groep hiervoor in aanmerking komen.

Deze situatie betekent niet dat jonggehandicapten van allochtone afkomst aan hun lot worden overgelaten. Bovendien lijkt gezien de constatering dat het speciaal onderwijs fungeert als een voorselectie voor de Wajong en daarmee voor een levenslange uitkering, het verzet van allochtone ouders niet eens zo negatief. Toch kan geconstateerd worden dat het vermoeden dat allochtone jongeren met beperkingen tussen wal en schip vallen deels terecht is. Juist de groep die met wat extra ondersteuning het prima zou kunnen redden, lijkt namelijk de dupe te zijn van de situatie. En als dit zich doorzet naar de toekomst zal het aantal Wajongers van allochtone afkomst hoogstwaarschijnlijk wel gaan stijgen.

Klein binnen groot

Deze vingeroefening sluit aan bij de analyse die de RMO reeds in meerdere adviezen maakte van de discrepantie tussen de statistische omvang van groepen en de maatschappelijke ernst van hun situatie. Onze samenleving is vandaag de dag zo complex en gelaagd geworden dat generieke, categorale maatregelen voor veel sociale problemen zoals de participatie van jongeren met een beperking niet meer volstaan. Beter is vanuit het algemene vraagstuk te verbijzonderen naar specifieke groepen en daar beleid op te voeren. De RMO duidt dit principe als de klein binnen groot strategie waarbij de burger altijd het uitgangspunt is (Zie o.a. RMO 2000 & 2008).

In het geval van de Wajong betekent dit dat beleidsmakers en partners in het veld zich niet moeten blindstaren op de aantallen en de uitstroom, maar de hele context van de problematiek mee moeten nemen in hun aanpak. Want alleen als duidelijk is over welke soort mensen het gaat en waar voor hen de specifieke knelpunten zitten, is succesvolle interventie mogelijk. Dit betekent ook dat er maatwerk nodig is voor het hele veld rond de Wajong, beginnend bij het onderwijs. Een dergelijke aanpak staat of valt met betrokken professionals die binnen de hen gestelde kaders voldoende ruimte hebben om op zoek te gaan naar wat de individuele jongere kan en nodig heeft. In het geval van allochtonen is dit bijvoorbeeld het aanbieden van op maat gesneden informatie en ondersteuning aan de ouders zodat hun kind niet tussen wal en schip zal vallen.

Literatuur

Buitelaar, N. en V. Yildirim (2006). *Onderbehandeling van ADHD bij allochtonen; kinderen en volwassenen*. Utrecht: Altrecht Centrum ADHD.

Eldering, L. et al. (1999). *Verstandelijk gehandicapte kinderen in Marokkaanse en Turkse gezinnen*. Assen: Van Gorkum Uitgeverij.

Inspectie Werk en Inkomen (2007). *Wajong en werk. Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten*. Den Haag: IWI.

Kok, L. en P. Hop. (2008). *In en uit de Wajong. Analyse van stromen en de samenloop met betaald werk*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000). *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *De Handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren van meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *Verkenning participatie. Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief*. Den Haag: RMO.

Raad voor Werk en Inkomen (2008). *Analyse Wajong en werk*. Den Haag: RWI.

SER (2007). *Meedoen zonder beperkingen. Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten. Advies uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag: SER.

Stoutjesdijk, M. (2007). *Kenniscahier 07-01. De groei van de Wajonginstroom. Een onderzoeksrapport in het kader van het dossieronderzoek Wajong 2007*. Amsterdam: UWV Kenniscentrum.

Stoutjesdijk, M. (2007). *Kenniscahier 08-01. De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom. Een onderzoeksrapport in het kader van het dossieronderzoek Wajong 2007*. Amsterdam: UWV Kenniscentrum.

Woittiez, I. en F.Crone(red) (2005). *Zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ontwikkeling van de vraag*. Den Haag: SCP.

Zwirs, B. (2006). *Externalizing disorders among children of different ethnic origin in the Netherlands*. Proefschrift Universiteit van Utrecht.

WAJONG EN WEDERKERIGHEID. UITVOERINGSDILEMMA'S TUSSEN SOLIDARITEIT EN BURGERSCHAP

Paul de Goede

Adviesmedewerker van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

Van ondersteuning naar participatiebevordering

De nieuwe Wet Wajong kent een andere focus dan de regeling tot nu toe had. Waar de focus voorheen lag op inkomenszekerheid, zoals bij zoveel sociale zekerheids-arrangementen, wordt in het nieuwe voorstel het accent verlegd naar participatie. Dat lijkt een verstandig besluit. Sociale verzekeringen en sociale voorzieningen staan, naar hun aard, vaak participatie in de weg. De inkomenszekerheid zonder directe tegenprestatie geeft als het ware 'onthefving' van participatie. Voor de Wajong geldt dit in versterkte mate. Wie voor zijn achttiende verjaardag in de regeling valt, heeft geen arbeidsverleden van betekenis. Het re-integratietraject is daarom vaak meer een integratietraject. Dit is problematisch vanuit zowel het perspectief van de samenleving als wel vanuit het perspectief van de jonggehandicapte in kwestie. De afgelopen tijd is de publieke opinie over het gebruik van sociale voorzieningen sterk veranderd. Stond vanaf de jaren zeventig het recht op ondersteuning en gelijke kansen *sans conditions*, thans genieten voorwaarden en het leveren van wederprestaties naar vermogen meer maatschappelijke steun. Van solidariteit met het individu is het accent verschoven naar de wederkerigheid tussen individu en samenleving. Een financiële regeling van de wieg tot het graf kent een spanning met dat maatschappelijke klimaat.

Vanuit het perspectief van het individu in kwestie, de Wajonger, is deze wederkerigheid evenzeer van belang. Individuen zijn niet alleen gebaat bij inkomensondersteuning, maar bij mogelijkheden tot zelfontplooiing en zelfverwerkelijking zodat hij of zij actief een plaats kan innemen in de maatschappij. Participeren lijkt vanuit dat perspectief een correcter sociaal grondrecht dan inkomensondersteuning. Een samenleving die zich veroorlooft louter inkomenszekerheid aan jonggehandicapten te bieden, lijkt sociaal maar

doet geen recht aan de wederkerigheid die bij samenleven hoort. Vanuit beide perspectieven is het daarom van belang dat diegenen die met wat ondersteuning wel kunnen participeren, hiertoe worden gestimuleerd.

De rol van de overheid

De Wajong wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). De cliënten van deze instantie zijn niet in de eerste plaats klanten, uitkeringsgerechtigden of gehandicapten; zij zijn burgers behorend tot een gemeenschap. De gemeenschap en haar maatschappelijke organisaties hebben een verantwoordelijkheid om samenhang en participatie te bevorderen, maar de overheid draagt deze verantwoordelijkheid ook. Zelfs in de meest zakelijke neoliberale visie heeft de overheid een rol om drempels weg te nemen die participatie verhinderen. Net zozeer als inkomens en zorg hoort het wegnemen van deze drempels collectief te worden gefinancierd. Vanuit economisch perspectief is het van belang om niet een heel cohort jongeren vervroegd af te schrijven. Met de structurele krimp van de beroepsbevolking is dat een luxe die we ons niet meer kunnen permitteren. Maar los daarvan geeft het uitdrukking aan de (rechtstatelijke) waarde van gelijkheid. Het begrip van gelijkheid in de opvatting dat iedereen in het leven gelijke uitgangsposities hoort te hebben, wordt nog steeds breed gedeeld.

Een hyperoniem is een woord waarvan de betekenis die van een ander woord insluit. Gemeenschap is een hyperoniem voor gemeente. Er is veel voor te zeggen om de gemeente verantwoordelijk te maken voor het treffen van voorzieningen voor jonggehandicapten.

De gemeente aan zet

Wanneer het accent van de regeling verschuift van het bieden van inkomenszekerheid naar participatie, hoort ook het perspectief van cliënt naar lid van de gemeenschap tot uitdrukking te komen in de uitvoering. Gemeenten zijn als democratisch bestuur de publieke vertegenwoordiging van lokale gemeenschappen. Als de gemeenten verantwoordelijk worden, krijgen Wajongers directer toegang tot werk bij door de gemeente gesubsidieerde instellingen en andere maatschappelijke partners. Er zijn legio praktijkvoorbeelden waarbij uitkeringsgerechtigden via een arbeidscontract op scholen, bejaardenhuizen en dergelijke niet alleen arbeidservaring op doen maar tevens een bijdrage leveren aan de samenleving. Overigens bestaan er ook convenanten met brancheverenigingen. Een goed voorbeeld is de supermarktbranche die een convenant heeft afgesloten waarbij jong gehandicapten veelal met een lichte geestelijke beperking worden ingeschakeld. Om deze reden alleen al zou het

een logische stap zijn om de uitvoering van de nieuwe Wajong aan gemeenten over te laten en niet aan het UWV, dat als op afstand geplaatst zelfstandig bestuursorgaan kampt met een inherent gebrek aan legitimiteit. Maar er zijn nog meer argumenten aan te leveren.

In de eerste plaats hebben gemeenten in het recente verleden bewezen een complexe decentralisatie van sociale wetgeving aan te kunnen. Zij hebben de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB) gekregen die is gericht op dezelfde sturingsfilosofie, te weten activering, als het wetvoorstel voor wijziging van de Wajong.

In de tweede plaats kunnen gemeenten, anders dan een uitvoeringsinstelling, integraal beleid voeren op het vraagstuk van de Wajong. Omdat de regeling draait rond jongvolwassenen met een beperking heeft de Wajong relaties met onderwijsbeleid, gezondheidsbeleid, integratie, huisvesting en vele andere praktische thema's. Mocht het UWV al integraal beleid willen voeren, dan beschikt het nog niet over het 'adressenboekje' van de gemeente, laat staan over een sturingsinstrumentarium dat is toegerust voor al deze beleidsterreinen. Tenslotte wordt beweerd dat gemeenten momenteel de Wajong gebruiken om een bepaalde categorie bijstandsgerechtigden naar over te hevelen. Wat er ook van waar is; wanneer de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van beide regelingen, verliest dit verschijnsel elke betekenis.

Vanwege de financiële prikkel op het succesvol uitvoeren van een re-integratie vinden sommigen het onwenselijk dat de gemeente ook de uitvoering van de Wajong voor haar rekening gaat nemen. De vraag is nochtans of dit aan de orde is. Het is zeker niet zo dat het decentraliseren van uitvoeringstaken aan gemeenten altijd gepaard gaat met financiële prikkels. Echter, ook als dit inderdaad in de uitvoering wordt ingebouwd blijft de vraag wat exact het bezwaar daarvan is. Ooit werd het UWV opgericht uit doelmatigheidsoverwegingen. Waarom mag een financiële prikkel uit het oogpunt van efficiëntie dan niet een argument zijn om de uitvoering van de Wajong aan de gemeente over te laten? Een ander bezwaar dat dikwijls wordt gemaakt is het gevaar van bureaucratisering. Gelet op de populatie is er voor de uitvoering van de Wajong behoefte aan een uitvoeringsinstantie met oog voor de menselijke maat. Ook daar zullen gemeenten uitstekend aan kunnen voldoen. Een gemeente, voor wie cliënten ook vooral ingezetenen zijn, heeft wat dat betreft een streepje voor op een uitvoeringsorganisatie als het UWV.

Tot slot wordt dikwijls de dichotomie van integraliteit en functionaliteit opgeworpen als bezwaar. Er is een behoorlijk grote instroom geweest van jongeren met een lichte gedragsstoornis. Voor deze mensen zijn er heel wat transactiekosten gerechtvaardigd om ze binnen de gemeenschap te houden en te voorkomen dat ze levenslang binnen de ijzeren muren van de regeling blijven hangen. Aan de andere kant van het spectrum zijn er cliënten met een zodanige handicap dat het onwaarschijnlijk is dat ze ooit op de arbeidsmarkt kunnen participeren. Deze mensen moeten niet worden gekweld met een standaard vragenlijst van een functionele uitvoeringsorganisatie. Ook hier kan de gemeente als partij dichtbij de burgers uitkomst bieden.

Voorwaarden

Voldoende beleidsvrijheid is een sleutelvoorwaarde voor het succesvol bij gemeenten onderbrengen van de uitvoering van de Wajong. Deze voorwaarde valt uiteen in een aantal delen. In de eerste plaats is er de beleidsvrijheid van de gemeente om eigen, naar lokale omstandigheden, verschillende accenten te leggen in de visie op het Wajong-vraagstuk en dit te integreren in beleid dat hier raakvlakken mee vertoont. Lokale verkeersomstandigheden bijvoorbeeld kunnen veelbetekend zijn voor de bewegingsvrijheid van gehandicapten.

Daarnaast is er de beleidsvrijheid van de uitvoerend medewerkers: de *street level bureaucrats*. Er moet voldoende ruimte voor de uitvoering worden georganiseerd en minder aan de voorkant in regels worden voorgeschreven *hoe* de regeling moet worden uitgevoerd. Beide vrijheden kunnen worden ingeperkt door beleidsmatige en financiële kaderstelling van het rijk. Vanzelfsprekend zijn hier goede redenen voor, maar voor elke beleidsketen geldt het belang van een goede balans tussen verantwoording en verantwoordelijkheid.

Financiële voorwaarden

Financieel gezien zijn er voor gemeenten twee elementen van belang; met de beschikbare middelen moet aan de Wajongers een inkomen worden verstrekt én er moeten activiteiten worden ontplooid die er voor zorgen dat Wajongers aan het werk komen (re-integratie). Dezelfde twee elementen zien we terug in de bijstand: WWB kent immers een inkomensdeel en een werkdeel. De Wajong zou kortom financieel-technisch op dezelfde manier kunnen worden ingericht. Hierdoor ontstaan twee aparte budgetten; het inkomensdeel, waaruit de uitkeringen worden betaald, en een werkdeel voor re-integratie activiteiten. Zo wordt het voor de gemeente - niet alleen vanuit sociaal perspectief maar ook vanuit financieel perspectief - aantrekkelijk om in te zetten op participatie, omdat dat een besparing kan opleveren op de inkomensuitkering. Voor de Wajonger

moet er ook een belang zijn om eigen inkomsten te verwerven, of in andere woorden te participeren. Vaak zal het immers niet gaan om volledige banen, maar om een aanvulling op de uitkering. Dit betekent dat Wajongers niet één-op-één gekort moeten worden op hun uitkering als ze (deeltijd)werk krijgen. Het bieden van een prikkel is een belangrijke stap om hun participatie te bevorderen, maar werk moet wel lonen.

Concluderend

De nieuwe Wajong biedt kansen en bedreigingen. Kansen voor jonggehandicapten om meer dan voorheen een actieve positie in de samenleving in te nemen en minder afhankelijk te worden van inkomenssteun. Er zijn ook kansen voor de gemeenschap en arbeidsmarkt. Er zal minder talent en maatschappelijk potentieel onbenut blijven in het nieuwe voorstel. Het kunnen verliezen van inkomenszekerheid kan echter een bedreiging zijn. Een verstandige uitvoering met veel gevoel voor onderscheid is een must om deze bedreiging niet reëel te laten worden. Wie anders dan de gemeente zou deze rol moeten kunnen gaan vervullen?

Pieter Jan Biesheuvel

Voorzitter van de Raad voor Werk en Inkomen

De huidige discussie om meer Wajongers arbeidsperspectief te bieden wordt vooral gevoerd vanuit het perspectief van de arbeidsgehandicapte. Het succes van het beleid wordt echter in belangrijke mate bepaald door de arbeidsmogelijkheden die werkgevers aan Wajongers bieden. Dat betekent dat dit vraagstuk ook nadrukkelijk vanuit het werkgeversperspectief moet worden belicht.

Het arbeidspotentieel van de Wajong

Onze arbeidsmarkt stelt hoge eisen aan de werknemer. Om 100 procent productief te kunnen zijn moet eigenlijk alles kloppen. De werknemer dient te beschikken over de juiste kennis, voldoende aanpassingsvermogen en een goede lichamelijke conditie. Mensen met functiebeperkingen ervaren daardoor grote drempels om de arbeidsmarkt te bereiken. Daarnaast biedt het sociale stelsel dat rondom deze zogenoemde arbeidsgehandicapten is opgetrokken onvoldoende stimulansen om stappen te zetten richting de arbeidsmarkt. Hierdoor staat een groeiend aantal mensen met capaciteiten werkloos aan de zijlijn.

Deze situatie is vanuit sociaal, economisch en emancipatoir oogpunt bezien ongewenst. Sociaal, omdat deze personen belangrijke ontwikkelkansen en de mogelijkheid een eigen inkomen te verdienen wordt ontnomen. Economisch, omdat door de vergrijzing en de daarmee gepaard gaande krapte op de arbeidsmarkt een verhoging van de arbeidsparticipatie noodzakelijk is. En emancipatoir, omdat arbeidsgehandicapten in een moderne samenleving als de onze gelijke kansen behoren te hebben op een arbeidsplek.

Vanuit deze gezichtspunten is niet zozeer het probleem dat het aantal Wajongers stijgt, maar dat Wajongers met arbeidspotentieel niet deelnemen aan de arbeidsmarkt.

Geen geïsoleerde doelgroepbenadering

Doordat de maatschappij complexer is geworden, hebben meer mensen moeite om mee te doen. Deze complexiteit wordt weerspiegeld in de eisen die de

arbeidsmarkt stelt, waardoor het voor een groeiende groep mensen niet langer mogelijk is om zonder ondersteuning volwaardig mee te komen. Dit geldt niet alleen voor Wajongers, maar ook voor mensen die onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vallen en voor personen die langdurig op een (bijstands) uitkering zijn aangewezen. Hoewel de oorzaken kunnen verschillen, is voor al deze groepen een afstand tot de arbeidsmarkt te constateren. Allen hebben ze baat bij een maatwerkbenadering om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. De huidige Wajongdiscussie vindt echter nog steeds geïsoleerd plaats en onderscheidt zich daarmee van de discussie die bijvoorbeeld rondom de Wsw wordt gevoerd.

De voorstellen die de commissie De Vries in het najaar van 2008 over de herbezinning Wsw deed beperken de doelgroep niet tot mensen die over geïndiceerde beperkingen beschikken. Feitelijk gaat het over alle personen met arbeidsmogelijkheden die zonder structurele ondersteuning niet in staat zijn minimaal het wettelijk minimumloon te verdienen (Commissie Fundamentele Herbezinning Wsw, 2008). Hoewel de Wajong-doelgroep hier ook onder kan vallen, is er toch voor gekozen een aparte discussie te voeren over het vernieuwen van de Wajong-regeling. Daarmee wordt op Wajongers een apart etiket geplakt. De vraag die hierbij gesteld moet worden is of dat terecht is en of dat voor de arbeidsmarktpositie van de Wajongers uiteindelijk goed uitpakt.

De indruk bestaat dat de keuze voor een afzonderlijke discussie over de Wajong vooral is bepaald doordat is uitgegaan van de arbeidsgehandicapte zelf. Dat is op zichzelf begrijpelijk. Het valt immers ook niet te ontkennen dat een Wajonger, vanwege de oorzaak van de beperkingen en het moment waarop deze zich manifesteren, zich onderscheidt van andere personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bezien vanuit het perspectief van de werkgever is het echter de vraag of het zo gelukkig is om deze doelgroep binnen een aparte regeling te ondersteunen. Daarvan kan namelijk gemakkelijk een signaal uitgaan dat deze groep mensen het meest kwetsbaar is op de arbeidsmarkt en voor werkgevers daardoor het minst interessant.

Huidige discussie

Ook in de discussie van de afgelopen jaren is de zoektocht naar een oplossing voor de Wajong-problematiek vooral benaderd vanuit het perspectief van de arbeidsgehandicapte. De nadruk in de Wajong-discussie lag en ligt vooral op het activeren van de arbeidsgehandicapte en op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. De teneur van de discussie is dat de (potentiële) Wajonger niet alleen in staat moet worden gesteld een

opleiding te volgen die bij hem past, zowel qua inhoud als qua vorm waarin die wordt aangeboden, maar ook een reële route moet worden gewezen om bij de arbeidsmarkt uit te komen, met inzet van de daarbij benodigde instrumenten. Het wetsvoorstel Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten volgt eveneens deze lijn en zo blijft het zwaartepunt gericht op het prikkelen en ondersteunen van de Wajongers teneinde hen bij de arbeidsmarkt te brengen. Het voornemen is om vanaf 2010 bij de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor de Wajong onderscheid te maken tussen jonggehandicapten zonder en jonggehandicapten met arbeidsperspectief. De eerste groep kan zonder verdere voorwaarden aanspraak maken op een uitkering. Dat is terecht. Voor Wajongers met arbeidsmogelijkheden zal een werkregeling worden geïntroduceerd, die door UWV zal worden uitgevoerd en die ondersteuning moet bieden bij het vinden en behouden van werk. Deze werkregeling kent een forse financiële prikkel, want de Wajongers krijgen alleen inkomensondersteuning als zij meewerken aan een re-integratietraject. De intentie om Wajongers niet langer voor te bereiden op een leven met een uitkering, maar op een leven met een zinvolle arbeidsinvulling, kan worden ondersteund.

Werkgeversperspectief

Dit biedt echter geen garantie op een duurzame plek op de arbeidsmarkt. Daarvoor is nodig dat er daadwerkelijk arbeid beschikbaar is die toegesneden is op de competenties van de betreffende Wajongers. Het succes van beleid wordt dus bepaald door de mogelijkheden die de vraagkant voor Wajongers biedt. Dat betekent dat het vraagstuk niet alleen vanuit het perspectief van de arbeidsgehandicapte, maar zeker ook vanuit het werkgeversperspectief belicht moet worden. Medewerking van werkgevers is een noodzakelijke voorwaarde om de arbeidsparticipatie van Wajongers te vergroten.

Opvallend is daarom dat in de discussie, maar ook in het wetsvoorstel, de vraag wat er vanuit werkgeversperspectief gezien nodig is om Wajongers werk te bieden, onderbelicht is gebleven. De concrete maatregelen beperken zich tot het inrichten van een servicecentrum Wajong bij de Locaties Werk en Inkomen, waarin sinds 1 januari 2009 het CWI en UWV zijn opgegaan, en het laten vervallen van een drempelbedrag voor werkplekaanpassingen. Hoewel dit belangrijke zaken zijn, is daarmee nog niet gegarandeerd dat werkgevers zich in staat voelen werk te bieden aan Wajongers.

De RWI heeft in het rapport 'Buitenkans' (2006) een lijst van succesfactoren benoemd die de bereidheid van werkgevers om arbeidsgehandicapten werk te bieden vergroot. Dit rapport was gericht op het regulier laten werken van Wsw-ers, maar de genoemde lijst van succesfactoren is ook relevant voor de mogelijkheden die werkgevers ervaren om Wajongers bij arbeid in te schakelen. Hieronder worden daarom enkele van deze succesfactoren benoemd.

Succesfactoren

- 1 *De inzet van de werknemer (Wajonger) moet bijdragen aan de continuïteit van het bedrijf of de onderneming.* Voor werkgevers is belangrijk dat werknemers, dus ook arbeidsgehandicapten, een toegevoegde waarde leveren aan de bedrijfsvoering en daarmee een bijdrage leveren aan de continuïteit van de onderneming. Dat betekent dat voor werkgevers duidelijk moet zijn dat een betreffende Wajonger aan de arbeidsvraag kan voldoen.
- 2 *Beperk de administratieve verplichtingen en risico's voor werkgevers.* Werkgevers moeten de zekerheid krijgen dat werk bieden aan, of het in dienst nemen van Wajongers niet leidt tot een toename van de administratieve lastendruk. Ook moet de werkgever volstrekte duidelijkheid krijgen over de eventuele risico's die gemoeid zijn met het aannemen van een kandidaat. Hierbij kan gedacht worden aan de kans op uitval als gevolg van de ziekte of aandoening waaraan de Wajonger lijdt.
- 3 *Zorg voor voldoende financiële compensatie.* Werkgevers moeten kunnen rekenen op voldoende financiële ondersteuning ter compensatie van de meerkosten die het gevolg zijn van de inzet van arbeidsgehandicapten. Deze meerkosten liggen onder andere op het gebied van werkplekaanpassingen, productietekort en begeleiding. Idealiter moet de compensatie dusdanig worden vormgegeven dat het voor een werkgever voor zijn bedrijfsvoering niet uitmaakt of hij kiest voor een werknemer met of zonder functiebeperkingen.
- 4 *Geef ondersteuning bij het vormgeven van het takenpakket.* Omdat een Wajonger meestal niet in staat is om alle werkzaamheden binnen een bestaande functie te vervullen, moet een werkgever op ondersteuning kunnen rekenen bij het vormgeven van een functie die past bij de betreffende Wajonger (jobcarving).
- 5 *Creëer draagvlak bij overige personeel.* Het is van belang om collega-werknemers goed voor te bereiden op de komst van een Wajonger, zodat er duidelijkheid bestaat over de gewenste collegiale omgang en de Wajonger zich binnen de organisatie veilig kan voelen

-
- 6 *Zorg voor begeleiding van werkgever en werknemer.* De begeleiding van de Wajonger is maatwerk, gebaseerd op de specifieke kenmerken en handicap van de Wajonger. Ook moet de werkgever aanspraak kunnen maken op begeleiding ter ondersteuning in de dagelijkse aansturing van de Wajonger.
 - 7 *Regel een aanspreekpunt voor werkgever.* Met betrekking tot de Wajonger moet er sprake zijn van één aanspreekpunt, bijv. de jobcoach.
 - 8 *Las een proefperiode in.* Om een werkgever te overtuigen van de mogelijkheden van een Wajonger moet de mogelijkheid van een proefperiode bestaan.

De RWI verricht momenteel een meer specifiek onderzoek naar de voorwaarden waaronder werkgevers mogelijkheden zien of bereid zijn om Wajongers duurzaam werk te bieden. Op basis van good practices wordt in kaart gebracht wat er in het matchingproces van vraag en aanbod nodig is om werkgevers in staat te stellen met Wajongers in zee te gaan. Dit moet uiteindelijk uitmonden in een handreiking aan werkgevers en intermediairs, waarin zo concreet mogelijke suggesties worden gedaan over de welke wijze waarop Wajongers arbeid kan worden aangeboden.

Werkgever of opdrachtgever

Uit een recente analyse van de RWI (2008) is gebleken dat in 2005 tweederde van de werkende Wajongers werkzaam was in de SW-sector, waarvan iets meer dan de helft in een Wsw-dienstbetrekking. Het ligt voor de hand dat een aantal Wajongers binnen het SW-bedrijf een reguliere arbeidsplek vervult met inzet van het Wajong-instrumentarium. Een ander deel extern is geplaatst waarbij het SW-bedrijf een intermediaire rol vervult. De overige werkende Wajongeren (circa 34 procent) werken bij reguliere bedrijven.

Uit deze cijfers is te concluderen dat het aantal Wajongers dat in of via de SW-sector regulier werk verricht relatief groot is. Vanwege de ervaring met begeleiding van arbeidsgehandicapten lijkt de SW-sector dus tot nu toe het best in staat te zijn Wajongers de begeleiding te geven die ze nodig hebben en om werkgevers te faciliteren een arbeidsplek te bieden aan deze jonggehandicapten.

Hiermee wordt de vraag opgeworpen welke strategie het meest vruchtbaar is om meer Wajongers arbeidsperspectief te bieden. Moet daarbij worden ingezet op het vergroten van de daadwerkelijke bereidheid van individuele werkgevers om Wajongers in dienst te nemen of moet de inzet erop gericht zijn dat werkgevers werk beschikbaar stellen dat door Wajongers kan worden verricht? Daarmee wordt het werkgeverschap losgekoppeld van het opdrachtgeverschap.

Het werkgeverschap kan in dat geval bij een sociale onderneming, een re-integratiebureau of een gespecialiseerd uitzendbureau komen te liggen dat zorg draagt voor de arbeidsinpassing, eventuele begeleiding op de werkplek en de administratieve sores.

Conclusie

Onze gedachte is dat beide sporen moeten worden bewandeld, het vergroten van de bereikbaarheid van werkgevers én het vergroten van het aanbod aan geschikt werk. Om de effectiviteit van deze sporen te vergroten is niet alleen aandacht nodig voor de mogelijkheden van werkgevers om Wajongers in dienst te nemen, maar ook voor de mogelijkheden om als opdrachtgever werk te bieden aan Wajongers. Het primaire doel behoort immers te zijn om het arbeidsvermogen van de arbeidsgehandicapten op een volwaardige wijze in te zetten. Natuurlijk moet het streven erop gericht zijn dat dit zoveel mogelijk in dienst van een reguliere werkgever plaatsvindt. Maar nu er nog zoveel Wajongers werkloos aan de kant staan, bestaat er alle aanleiding om werkgevers ook te stimuleren om via het opdrachtgeverspoor werk uit te besteden. Daarmee kan een groter werkvolume voor Wajongers beschikbaar komt. In de loop van 2009 zal de RWI hiervoor, mede op basis van enkele best practices, nadere suggesties doen.

Literatuur

Commissie Fundamentele Herbezinning WSW (2008). *Werken naar vermogen*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Raad voor Werk en Inkomen (2006). *Buitenkans. Aanbevelingen om meer WSW-ers in een reguliere werkomgeving te brengen*. Den Haag: RWI.

Raad voor Werk en Inkomen (2008). *Analyse Wajong en werk*. Den Haag: RWI

VERGROOT DE KANSEN VOOR JONGGEHANDICAPTEN IN DE CULTUURSECTOR

Mirjam de Meijer

Lid van de Raad voor Cultuur

Dit is geen standpunt van de Raad voor Cultuur maar een persoonlijke opinie en een keuze uit de vele invalshoeken van waaruit de Wajong-problematiek kan worden benaderd. Het is daarom geen beschouwing over jongeren met een beperking en hun recht op volwaardig cultureel burgerschap, een belangrijke pijler onder de visie van de Raad voor Cultuur. Gekozen is voor een pragmatischer benadering, omdat de problematiek voor de jongeren en voor de samenleving urgent is en gebaat is bij een uitvoerbare aanpak die op redelijk korte termijn te realiseren is. De invalshoek is de betekenis die de cultuursector kan hebben als werkplek. Werk vormt immers een belangrijk middel om jezelf te ontwikkelen en een bijdrage te leveren aan de samenleving.

De verzakelijking van de hulpverlening

Laten we beginnen bij de jongeren zelf. Dat je een handicap hebt wil niet zeggen dat je verder niet precies lijkt op andere jongeren die moeilijkheden hebben bij het vinden van hun plekje in de samenleving. Gelukkig zijn er jongeren die van nature optimistisch zijn en over doorzettingsvermogen beschikken. Er zijn er echter ook die iets willen maar geen kansen krijgen. Zij moeten worden geholpen. Daarnaast zijn er jongeren die meer kunnen dan ze willen en een duwtje in de rug nodig hebben.

Daar begint het eerste probleem want veel (toekomstige) Wajongers zijn sterk afhankelijk van professionals, van mensen in het onderwijs, in de jeugdzorg of in de gezondheidszorg. Deze organisaties zijn in de afgelopen jaren, niet in de laatste plaats door politieke besluitvorming, in een procrustesbed terecht gekomen. Ze zijn verzakelijkt, ze moeten met elkaar concurreren en ze moeten efficiënt werken. Dus zijn ze gaan fuseren om zich in de markt te kunnen handhaven en is het management uitgedijd. De overheid heeft er tegelijkertijd voor gezorgd dat er een bureaucratisch controlesysteem is opgebouwd waarbij je een behoorlijke dosis overhead nodig hebt om aan de eisen te voldoen, laat

staan om ze uit te voeren. Al die werkers op de vloer die ooit uit een passie voor mensen zijn gaan werken in het onderwijs, in de verslavingszorg, bij de sociale dienst van een gemeente, besteden nu een groot deel van hun tijd aan het invullen van formulieren en het volgen van cursussen om de regelmatig wisselende controlesystemen te kunnen toepassen. Terwijl persoonlijke begeleiding cruciaal is, of het nu gaat om een jobcoach of om een medewerker van een reguliere organisatie die daar tijd voor mag vrijmaken. Juist waar jonge mensen persoonlijke begeleiding nodig hebben om een plek op de arbeidsmarkt te vinden is daarvoor stelselmatig te weinig tijd.

De vermarkting van de werkvloer

Aan de andere oever van de brug die de overheid zou moeten bouwen ligt de werkomgeving. Het minst gecompliceerd nog zijn de aanpassingen voor mensen met enkel een lichamelijke handicap. Of je nu niet goed kunt bewegen, niet goed hoort of niet kunt zien, voor alle handicaps zijn er op dit moment uitstekende hulpmiddelen voorhanden. Toch is dat niet voldoende. De mentale kwetsbaarheid bij deze groep jongeren houdt niet op te bestaan als ze een potentiële werkplek hebben gevonden. Ze hebben niet alleen vóór ze deel kunnen nemen aan de samenleving een buddy nodig met tijd, maar ook op de werkplek zelf. En daar doet zich hetzelfde voor als bij de hulpverleningsinstanties waar we het eerder over hadden. Veel organisaties zijn onder druk van de markt groter geworden; een eenling dreigt erin te verdrinken. Mensen worden geacht flexibel, communicatief, leergierig, creatief en liefst ook nog representatief te zijn. Dat is voor een jongere zonder handicap al een hele opgave. Jongeren die een beetje extra aandacht nodig hebben gedijen dikwijls juist het best in kleine bedrijven. Ik kan ze in mijn buurt zo opnoemen. Het is de garage waar altijd minstens één niet erg aangepaste jongen werkt, die door de anderen goedmoedig bij de lurven wordt gepakt als hij er geen zin meer in heeft. En het is de kinderboerderij waar een meisje, dat het nooit zou redden in een onpersoonlijke omgeving, de paarden verzorgt. Er zijn kortom meerdere plekken in de samenleving waar jongeren met een beperking zouden kunnen gedijen. Mits ook daar mensen werken die binnen de organisatie tijd kunnen besteden aan opvang en begeleiding.

De kans van de cultuursector

Een van die sectoren die tot voor kort deze jongeren ruimte bood was de cultuursector. Net als in de sport, het onderwijs, de gezondheidszorg en het midden- en kleinbedrijf bestaat daar een vorm van kleinschaligheid die meer veiligheid en aandacht kan bieden aan kwetsbare mensen. De cultuursector heeft

nog een pré. Er werken vaak mensen die kiezen voor een passie in plaats van voor het grote geld. Zelf zijn ze dikwijls ook een beetje anders dan gemiddeld of in elk geval voorzien van een grote mate van tolerantie voor mensen die een beetje afwijken van de energieke, flexibele, aangepaste, goedopgevoede en ambitieuze jeugd. Wat is er voor een jongere met ADHD mooier dan bij een poppodium mee te helpen bij het opbouwen voor een housegroep? Wat is voor een kind dat juist rust nodig heeft en graag met zijn handen precisiewerk doet mooier dan een oud kerkhof, waar het in een kleine groep met zwarte verf de onleesbaar geworden grafstenen mag restaureren? En met hoeveel liefde kun je bezig zijn om bij een streekhistorisch centrum voorwerpen te catalogiseren? Of kleding en rekwisieten van dansers te verzorgen tussen de voorstellingen? Iedereen die werkzaam is in de cultuursector kan dit soort werkzaamheden noemen. Ze worden tegenwoordig vaak gedaan door vrijwilligers of door betaalde krachten die daar eigenlijk te duur voor zijn.

Verspeelde kansen

Tot voor kort werden die 'hoekjes van liefde en extra aandacht' nog gevuld met jongeren die een gesubsidieerde baan hadden. De Melkertbanen, onder verschillende benamingen, voorzagen in een geweldige behoefte. De jongeren zelf vonden een plek en de culturele instellingen voeren er wel bij. Dat systeem was natuurlijk voor verbetering vatbaar, maar de politieke eis dat al die jongeren op redelijk korte termijn in staat zouden moeten zijn om een regulier betaalde werkplek te veroveren betekende de doodsteek voor vele functies. In plaats van het systeem te verfijnen werd ook de cultuursector in hetzelfde procrustesbed geduwd als de begeleidende instellingen. Alles moest efficiënter en goedkoper. Zo spelen culturele instellingen in hun wens tot vernieuwen steeds meer op safe, want de publieksinkomsten dienen wel te stijgen. Als musea jaarlijks niet minstens één populaire blockbuster organiseren kunnen ze zich geen kleine, maar interessante tentoonstellingen meer permitteren. Ook toneelgezelschappen besteden noodgedwongen veel tijd het opstellen van uitgebreide productbegrotingen waar geen lucht meer inzit omdat ze hierop prestatiecontracten moeten afsluiten. Zo verdwijnt de ruimte voor een beetje persoonlijke begeleiding van een jongere die zijn plekje nog moet vinden en die met goede begeleiding misschien wel kan doorgroeien naar een 'normale' baan. Misschien ook wel niet, maar voordat je daar achter bent moet die jongere weer weg, want dan is de termijn afgelopen. De aanpassingskaravaan gaat door!

Ruimte scheppen en keuzes maken

Natuurlijk mag de overheid ook aan de cultuursector eisen stellen bij het besteden van belastinggeld. Maar eis dan niet met de ene hand dat je alle lucht uit een organisatie knijpt terwijl met de andere weer wordt gevraagd om ruimte voor jongeren die in de Wajong zitten. Investeren in gesubsidieerde arbeid en ruimte voor begeleiding is bovendien op termijn stukken minder kostbaar dan de 'camelnose' van de Wajong-regeling. Juist bij de kleinere culturele instellingen zijn de benodigde investeringen bovendien relatief gering, gezien het gemiddelde salarisniveau. Terwijl in elke gemeenteraad, bij de provinciale staten of in het parlement gemakkelijk over miljoenen gesproken wordt voor overschrijdingen bij bouwkosten, rotondes en zorginstellingen. Waarbij je met het salaris van de bijbehorende directies een heel jeugdtheatergezelschap op de been zou kunnen houden!

De verzakelijkte samenleving is voor kwetsbare jongeren op zich al geen gemakkelijke omgeving. Maar als zowel de organisaties die jongeren naar werk moeten begeleiden als de afnemers in diezelfde verzakelijkte sfeer functioneren, blijft het heel moeilijk een plek te vinden voor jongeren die niet aan de norm voldoen.

Politiek is keuzes maken. Kies je voor het primaat van de markt, verwacht dan geen ruimte voor kwetsbare jongeren. Kies je voor cultuur en de mogelijkheden die de sector biedt voor jongeren (en volwassenen!), houd dan rekening met budgetruimte voor ondersteuning en begeleiding. En kies daar dan voor!

Krijn van Beek en Lotte van Vliet

Adviseurs van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Op donderdag 5 maart 2009 kwamen de sleutelfiguren bijeen die het verschil kunnen maken voor de Wajong⁵. Zij discussieerden op basis van de essays uit deze bundel over de problemen voor participatie van jongeren met een beperking. In deze conclusie geeft de RMO weer op welke punten, ondanks de nieuwe Wet Wajong, uitdagingen liggen voor de komende tijd.

Uit de essays, de discussiebijeenkomst en berichten in de media blijkt dat het aantal jongeren dat een Wajonguitkering ontvangt toeneemt. Dit baart zorgen omdat een groot aantal jongeren op deze manier geen aansluiting vindt tot de arbeidsmarkt en de ontwikkelingsmogelijkheden die daarbij horen (professionele en sociale competenties, netwerk, financiële armslag en voor alles: zingeving en invulling van het eigen bestaan).

Persoonlijke verhalen als die van Sander Hilberink onderstrepen daarnaast dat wilskracht om te werken niet direct een eenvoudige toegang tot de arbeidsmarkt geeft. Ook blijken de sporen die voorafgaan aan een plaats op de arbeidsmarkt met regelmaat voor te sorteren richting Wajong in plaats van aan te sturen op het benutten van de individuele capaciteiten in een arbeidsomgeving. Dit roept bijvoorbeeld de vraag op: 'wie horen er *daadwerkelijk* in de Wajong en komt deze groep overeen met het huidige Wajongbestand?'. Leiden we op dit moment grote groepen jongeren op met de mindset dat ze niets kunnen en geen ambitie hoeven te hebben? De discussie draait vervolgens geregeld over het oerwoud aan regels voor Wajongers, werkgevers en andere betrokkenen en het gebrek aan samenhang tussen bijvoorbeeld werk, mobiliteit en zorg. Kortom: participatie van jongeren met een beperking kent vele belemmeringen die met name voortkomen uit de context.

Ondanks het feit dat bovenstaande aspecten in de laatste jaren meerdere malen zijn opgeschreven door adviescolleges (SER, RWI, RMO) en het nieuwe wetsvoorstel bepaalde knelpunten hopelijk wegneemt, blijft er een soort onbehagen rondom de Wajong hangen. Zoals een van de deelnemers tijdens de

⁵ Zie bijlage 1 voor aanwezig.

bijeenkomst zei: 'we weten wat de analyse is, laten we het nu eens gaan doen!'. Op de een of andere manier gebeurt dat 'doen' nog onvoldoende. Een nieuwe barrière hiervoor is dat de aanstormende economische crisis de kansen voor Wajongers op een baan verder verkleint. Hans Kamps stelde het gezelschap de vraag of ze al bedacht hadden hoe deze extra drempel geslecht kan worden.

De RMO concludeert uit het bovenstaande dat er breed gedragen consensus is dat de kansen voor Wajongers gekeerd moeten worden. De animo om iets te doen is bovendien groot, maar het lijkt er op dat allerlei initiatieven toch tegen de stroom in moeten roeien. De RMO signaleert vier uitdagingen voor de komende tijd:

- 1 Scholen moeten belang hebben bij activiteiten die leiden tot het vergroten van participatiemogelijkheden van jongeren die (anders) in de Wajong terecht komen. Voor scholen lijkt er momenteel weinig te winnen met een ambitie om jongeren uit de Wajong te houden. Integendeel, extra middelen voor jongeren die dat nodig hebben, zijn alleen beschikbaar voor bewezen 'handicaps' en diezelfde bewezen 'handicaps' sorteren voor, voor de Wajong. Al heel jong ontstaat er iets dat lijkt op een grote Wajong productielijn. Terwijl het omgekeerde voor scholen van belang zou moeten zijn: iedere jongere begeleiden naar participatie volgens zijn mogelijkheden. Extra investeringen die een school daarvoor doet moeten beloond worden.
- 2 Het moet voor werkgevers aantrekkelijker worden een Wajonger in dienst te nemen. De uitdaging ligt enerzijds in de beeldvorming en anderzijds bij de regeldruk. Met betrekking tot de beeldvorming kan de publieke sector een voorbeeldrol vervullen, daarnaast kan beter voor het voetlicht worden gebracht dat Wajongers financieel gezien buitengewoon aantrekkelijke werknemers zijn. Voor werkgevers wordt al langer gewerkt om het voor hen aantrekkelijker en gemakkelijker te maken om Wajongers aan te nemen, op dit gebied kunnen meer ideeën in praktijk worden gebracht, zodat de regels voor het aannemen van een jongere de laatste reden zou zijn om een jongere niet aan te nemen.
- 3 Een derde uitdaging vormen de incentives voor Wajongers zelf: op tal van manieren is de uitkering aantrekkelijker dan de participatie, soms in de zin van direct inkomen, in de zin van zekerheden op langere termijn, in de zin van administratieve belasting en zeker wat betreft de beeldvorming. Er ligt een uitdaging om het perspectief voor Wajongers om te keren: de uitkering zou de participatie moeten volgen en niet moeten tegenstaan.

-
- 4 Tenslotte lijkt er nog een vierde uitdaging te zijn: het relatieve isolement van veel Wajongers vermindert hun kansen om tegen participatiekansen aan te lopen. Er ligt een uitdaging om ontmoetingskansen van jongeren met een beperking te stimuleren. Op zo'n manier dat hun context een gelegenheid biedt tot participatie in plaats van belemmeringen daartoe.

De RMO denkt dat het nodig is de participatiekansen van jongeren met een beperking langs elk van de vier genoemde lijnen te verbeteren. Misschien is het zelfs nodig – zoals een van de deelnemers suggereerde – een coördinerend minister te benoemen om dit op zich te nemen. Alle partijen die bij de Wajong zijn betrokken, kunnen zich richten op het verbeteren van de kansen van een groep jonge mensen die de samenleving hard nodig heeft. En: we kunnen daar vandaag mee beginnen.

Ankie Verlaan	Bestuurslid Kenniscentrum CrossOver
Annette Dümig	Lid raad van bestuur, UWV
Bert Kreemers	Adjunct algemeen secretaris, Raad voor Volksgezondheid en Zorg
Brigitte van Lierop	Projectleider CrossOver
Claire Mesman	Beleidsmedewerker ACTAL
Dineke Ten Hoorn Boer	DG ministerie van Justitie
Hannie van Leeuwen	Bestuurslid Kenniscentrum CrossOver
Hans Kamps	Voorzitter Kenniscentrum CrossOver / Plaatsvervangend kroonlid SER
Hans Spigt	Bestuurslid Kenniscentrum CrossOver
Hans van der Sandt	Directeur Combiwerk
Ingrid Doorten	Adviseur Raad voor Volksgezondheid en Zorg
Jeroen Stok	Beleidsmedewerker ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
José Hilgersom	DG ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Kete Kervezee	Voorzitter Primair Onderwijs Raad
Krijn van Beek	Adviseur Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Léon Poffé	Projectleider ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Lotte van Vliet	Adviseur Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Lucas Meijs	Lid Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Marlies Post	Programmamanager, plv directeur ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Micha de Winter	Lid Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Michiel van Hauten	Senior beleidsmedewerker ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mirjam de Meijer	Lid Raad voor Cultuur
Neeltje Huvenaars	Projectleider Kenniscentrum CrossOver
Paul de Goede	Raad voor de financiële verhoudingen / Raad voor openbaar Bestuur
Pieter Hilhorst	Dagvoorzitter
Pieter Jan Biesheuvel	Voorzitter Raad voor Werk en Inkomen
Rinske Gonggrijp	Evaluatie en advies commissie passend onderwijs
Sadik Harchaoui	Voorzitter Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Sander Hilberink	Transitienet – ErasmusMC
Saskia Bolten	Wethouder Gemeente Delft
Steven van Eijck	Voorzitter Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal)

Tineke Lupi

Adviseur Raad voor Maatschappelijke
Ontwikkeling

Yolan Koster-Dreese

Directeur Kenniscentrum CrossOver

OVERZICHT VAN UITGEBRACHTE PUBLICATIES

ADVIEZEN

Derde raadsperiode 2005-2008

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)

-
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
 - 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
 - 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
 - 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
 - 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
 - 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
 - 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
 - 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!?! Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

WERKDOCUMENTEN

- 16 Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. (2009)
- 15 Levensvraagstukken: de sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 14 Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)
- 13 Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)
- 12 Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- 11 Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- 10 Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- 9 Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- 8 Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- 7 Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)
- 6 Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- 5 "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- 4 Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- 3 Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- 2 Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- 1 Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Bijzondere publicaties

- Versterking voor gezinnen. Versterken van de village; preadvies over gezinnen en hun sociale omgeving, RMO.
Zorg in familieverband; preadvies over zorgrelaties tussen generaties, RVZ. (2008)
- Bericht van de werkvloer. J.van der Meer.(2009) Reflecties naar aanleiding van het advies Tussen flaneren en schofferen; een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren.
- Polarisatie. Bedreigend en verrijkend.(2009)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl
