

Wajongmonitor: eerste rapportage

Auteurs

Ed Berendsen

Ingrid van den Ende

Harriët Havinga

Britt Spaan

Margreet Stoutjesdijk

© UWW Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Belangrijkste punten	3
1 Inleiding	4
2 De (nieuwe) Wajong in de eerste zes maanden van 2010	6
3 Algemene trends bij de volumeontwikkeling in de Wajong	10
4 Nulmeting: Trends in participatie en re-integratie in de oude Wajong	12
5 Verwachtingen ten aanzien van de nieuwe Wajong	16

Belangrijkste punten¹

Voor het eerst in jaren neemt het aantal aanvragen Wajong meerdere kwartalen achtereenvolgens af. In het eerste kwartaal van 2010 daalde het aantal aanvragen met 3% vergeleken met het laatste kwartaal van 2009. En in het tweede kwartaal daalde het aantal aanvragen met nog eens 10% vergeleken met het voorafgaande kwartaal.

Ook de instroom neemt in de eerste helft van 2010 voor het eerst in jaren af, zij het nog maar weinig (de instroom reageert met een vertraging van 3 á 4 maanden op de daling van het aantal aanvragen). De verwachting is dat de instroom in 2010 (16.700) bijna 1.000 lager zal uitkomen dan in 2009 (17.600). Hoewel er nog grote onzekerheden zijn achten we de kans op een verdere afname groter dan op een hernieuwde toename.

In juni was de instroom in de nieuwe wet als volgt verdeeld: uitkeringsregeling 13%, werkregeling 54% en studieregeling 33%. Als gevolg van aanloopeffecten, die verbonden zijn aan de invoering van elke nieuwe wet, is het beeld bij samenstelling van de instroom echter nog niet stabiel. Dat duurt nog zeker tot eind van dit jaar. Desalniettemin is een percentage van 13% uitkeringsregeling een stuk lager dan bij het opstellen van de wet werd verwacht.

Uit de eerste ervaringen blijkt dat de nieuwe Wajong door de Wajongers zelf positief wordt ontvangen. De waarde van de nieuwe Wajong kan volgens hen langs drie lijnen worden samengevat:

- De nieuwe Wajong biedt hulp en is een stok achter de deur.
- De nieuwe Wajong biedt perspectief.
- De nieuwe Wajong biedt ruimte voor herstel.

Eind 2009 werkte bijna 25% van de Wajongers. Dat is 1%-punt minder dan in het jaar daarvoor. In absolute zin nam het aantal werkende Wajongers ondanks de economische crisis echter toe met 3,3%. Deze toename is volledig geconcentreerd bij de reguliere werkgevers. Dat het aantal werkende Wajongers toeneemt ondanks een economische crisis is opmerkelijk. Dit getuigt enerzijds van de inspanningen om Wajongers aan het werk te helpen, maar laat anderzijds zien dat werkgelegenheid van Wajongers vaak niet vergelijkbaar is met 'normale' werkgelegenheid. Ook als het over zogenaamd regulier werk gaat.

De attitude van werkgevers ten opzichte van het in dienst nemen van Wajongers is divers, maar over het algemeen positief. Ook blijkt dat werkgevers met Wajongers in dienst een realistischer beeld hebben van de mogelijkheden van Wajongers dan werkgevers die geen Wajongers in dienst hebben. Het feit, dat nog steeds maar 4% van de werkgevers een Wajonger in dienst heeft, geeft aan dat werkgelegenheid voor Wajongers veel inspanning vraagt. Dat is de reden waarom UWV de dienstverlening richting de werkgevers heeft geïntensiveerd.

¹ Deze publicatie is een samenvatting van de Wajongmonitor: eerste rapportage. Het volledige rapport is te vinden op de website van UWV: <http://www.uwv.nl/overuwv/kennis-publicaties/kennis/index.aspx>

1 Inleiding

Op 1 januari 2010 is de nieuwe Wajong ingevoerd. Om de nieuwe wet te kunnen evalueren en de Tweede Kamer van informatie te kunnen voorzien, heeft UWV in samenwerking met SZW een Wajongmonitor ingericht. Dit rapport is de eerste versie van deze monitor.

Deze monitor staat vooral in het teken van de transitie van de oude naar de nieuwe Wajong. Dat betekent dat we ons bezighouden met wat we zien bij de instroom in het eerste halve jaar van de nieuwe wet. Dat zetten we af tegen de ontwikkeling van de instroom in de twee jaar ervoor. Daarnaast hebben we als voorbereiding op de volgende monitor trends in participatie en re-integratie onder de oude Wajong geanalyseerd. Deze analyse is een nulmeting voor de analyse van participatie in de nieuwe wet. Gezien de korte termijn die ligt tussen het invoeren van de wet en het verschijnen van de monitor kunnen we nog niets zeggen over (de invloed van de nieuwe wet op) de arbeidsparticipatie van Wajongers. In volgende monitoren zal dit aspect wel aan de orde komen.

Voor we de bevindingen van de analyse bespreken, gaan we eerst kort in op de belangrijkste veranderingen in de nieuwe wet en op de aanloopeffecten die verbonden zijn met de invoering van de nieuwe wet.

De bevindingen in de eerste monitor vatten we hier samen langs drie lijnen:

1. Het eerste beeld van de nieuwe Wajong.
Vragen die daarbij centraal staan zijn:
 - Wat is de ontwikkeling van de instroom in de eerste zes maanden van 2010?
 - Hoe is de verdeling over de verschillende regelingen?
 - Wat zijn de kenmerken van de Wajongers in de nieuwe regeling?
 - Wat zijn de eerste ervaringen van Wajongers met de nieuwe wet?
2. Algemene trends in de ontwikkeling van de Wajong.
Hierbij staat de vraag centraal:
 - Welke factoren verklaren de ontwikkeling van de Wajong?
3. Trends in participatie en re-integratie (oude Wajong).
Daarbij staan deze vragen centraal:
 - Wat is de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van Wajongers?
 - In welke mate en welke vorm worden re-integratie-instrumenten ingezet?
 - Wat is de houding van werkgevers t.o.v. het in dienst nemen van Wajongers?

We sluiten af met een aantal verwachtingen ten aanzien van de nieuwe Wajong.

Belangrijkste veranderingen in de nieuwe wet

Zoals eerder is gezegd is het primaire doel van de nieuwe wet het verhogen van de arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking. In de nieuwe Wajong ligt de nadruk daarom op wat Wajongers wél kunnen in plaats van wat zij niet kunnen. De centrale gedachte achter de nieuwe wet is dat de meeste jongeren op hun 18^e nog volop in ontwikkeling zijn. Dat geldt ook voor hun mogelijkheden om arbeid te verrichten. Om de nieuwe Wajongers maximaal te activeren is de Wajongregeling op een aantal onderdelen aangepast. We noemen de belangrijkste daarvan:

- **De mogelijkheden van Wajongers staan centraal:**
Onder de oude Wajong werd 98% van de Wajongers volledig arbeidsongeschikt verklaard. Dat houdt in dat een Wajonger niet in staat was om zelfstandig ten minste het wettelijke minimumloon (WML) te verdienen in gangbare arbeid. In de nieuwe Wajong ligt de nadruk op wat Wajongers wél kunnen in plaats van wat zij niet kunnen. Dat betekent dat bij de beoordeling in de nieuwe Wajong ook de participatiemogelijkheden vastgesteld moeten worden van de groep die niet in staat is om meer dan 75% van het WML te verdienen. Onder participatie wordt hier verstaan het verrichten van elke vorm van arbeid waarmee enig loon verdiend kan worden.
- **De wet is opgesplitst in drie regelingen:**
Voor jongeren met een beperking die perspectief hebben op het verrichten van loonvormende arbeid staat het recht op arbeidsondersteuning centraal. Zij komen in de zogenaamde **werkregeling**. Ook jongeren voor wie perspectief op arbeid niet kan worden uitgesloten, komen in de werkregeling. Jongeren die als gevolg van ziekte om medische of arbeidskundige redenen geen enkel perspectief hebben op een baan, ook niet met ondersteuning, blijven recht hebben op een ongewijzigde Wajonguitkering in een **uitkeringsregeling**. Voor hen staat inkomensbescherming voorop. Dit onderdeel van de nieuwe Wajong is vergelijkbaar met de IVA in de WIA. Wajongers die studeren of nog op school zitten, krijgen geen volledige uitkering. Zij krijgen 25% van het WML als studietoelage. Deze Wajongers vallen onder de zogenaamde **studieregeling**.
- **Voorlopige en definitieve beoordeling:**
De vertaling van de achterliggende gedachte dat Wajongers op hun 18^e nog volop in ontwikkeling zijn is dat in de werkregeling onderscheid wordt gemaakt tussen een voorlopige beoordeling bij de eerste aanvraag en een definitieve beoordeling op een later moment. Vanaf 18 jaar tot 27 jaar krijgen Wajongers in de werkregeling intensieve begeleiding en ondersteuning bij het vinden en behouden van werk. De definitieve beoordeling vindt plaats op 27-jarige leeftijd. Dan wordt vastgesteld wat de resterende verdien capaciteit is (al dan niet met arbeids-ondersteuning) en vindt de definitieve beoordeling plaats over blijvende toepassing van de wet Wajong.

- **Nieuwe elementen bij arbeidsondersteuning:**

Als hulp bij het begeleiden naar werk zijn twee nieuwe instrumenten geïntroduceerd: het participatieplan en het werkaanbod. **Het participatieplan:** Een nieuw instrument voor het verhogen van de participatie van Wajongers in de werkregeling is het opstellen van een participatieplan. Het participatieplan geeft aan wat de Wajonger - al dan niet met behulp van re-integratie-instrumenten - zou kunnen en welke ondersteuning daarbij nodig is. **Het werkaanbod:** Als het een Wajonger niet lukt om al dan niet met begeleiding van UWV zelf een betaalde baan bij een werkgever te vinden, kan UWV hem een werkaanbod doen zodra een passende functie beschikbaar is.

- **Werk moet lonen:**

Behalve dat de wet nieuwe instrumenten heeft gekregen, is hij ook aangepast op het punt van verdienen uit werk, met het oog op het aantrekkelijker maken van werk. Wajongers die werken maar daarmee minder dan het WML en meer dan 20% van het wettelijk minimumloon (WML) verdienen mogen de helft van iedere extra verdiende euro houden. Het inkomen kan zo hoger worden dan 75% van het WML en daarmee zal meer werken ook lonen.

- **Acceptatieplicht werkaanbod en sancties:**

De rechten van Wajongers zijn in de nieuwe wet vergroot. Daartegenover staat dat de plichten zijn toegenomen en dat het bijbehorende sanctieregime voor Wajongers in de nieuwe wet is aangescherpt. In de nieuwe Wajong geldt dat jongeren de plicht hebben om een werkaanbod ('passende arbeid') te aanvaarden voor zover het werk past bij hun mogelijkheden. Een weigering van werkaanbod of niet meewerken aan re-integratie leidt tot beëindiging van de uitkering.

Aanloopeffecten

De wet geldt voor iedereen die vanaf 1 januari 2010 een aanvraag indient. Omdat er een maximale wettelijke beslistermijn² van 14 weken geldt voor een aanvraag heeft het tot april geduurd voordat de instroom op gang kwam. Daarnaast gaat de invoering van elke wet gepaard met aanloopeffecten. Dat geldt ook voor de nieuwe Wajong. Door de aanloopeffecten zien we sommige groepen Wajongers eerder dan andere groepen. Wajongers die afgewezen zijn zien we bijvoorbeeld eerder in de registratiesystemen dan Wajongers voor wie een participatieplan moet worden opgesteld. De analyses in de monitor laten de invloed van deze aanloopeffecten op veel plaatsen zien. Dat betekent dat er nog geen sprake is van een stabiel beeld bij de nieuwe Wajong en dat we dus voorzichtig moeten zijn met conclusies.

2 De (nieuwe) Wajong in de eerste zes maanden van 2010

Wat is de ontwikkeling van de instroom in de eerste zes maanden van 2010

Voor het eerst in jaren neemt het totale aantal geregistreerde aanvragen (oude en nieuwe Wajong) meerdere kwartalen achtereenvolgens af (zie figuur 0.1). In het eerste kwartaal van 2010 daalde het totale aantal aanvragen met 3%, vergeleken met het voorafgaande kwartaal, en in het tweede kwartaal met nog eens 10%. Wel heeft circa 20% van de aanvragen in de eerste helft van 2010 nog betrekking op de oude Wajong. Dat betekent dat de eerste helft van 2010 niet alleen over de nieuwe Wajong gaat, maar ook over de oude Wajong. Dat er nog aanvragen oude Wajong geregistreerd worden in 2010 heeft twee redenen. De eerste is dat aanvragen die net voor het einde van 2009 zijn ingediend voor een deel pas in 2010 worden geregistreerd. Een tweede reden is dat er een groep Wajongers is die op 17-jarige leeftijd een Wajonguitkering aanvraagt³.

Ook het aantal claimbeslissingen daalt, zij het nog maar licht. Door de lengte van de beslistermijn werkt de daling van het aantal aanvragen met vertraging door in de ontwikkeling van het aantal claimbeslissingen. Voor de claimbeslissingen geldt daardoor dat het merendeel (60%) nog betrekking heeft op de oude wet. De claimbeslissingen voor de nieuwe Wajong laten duidelijke aanloopeffecten zien.

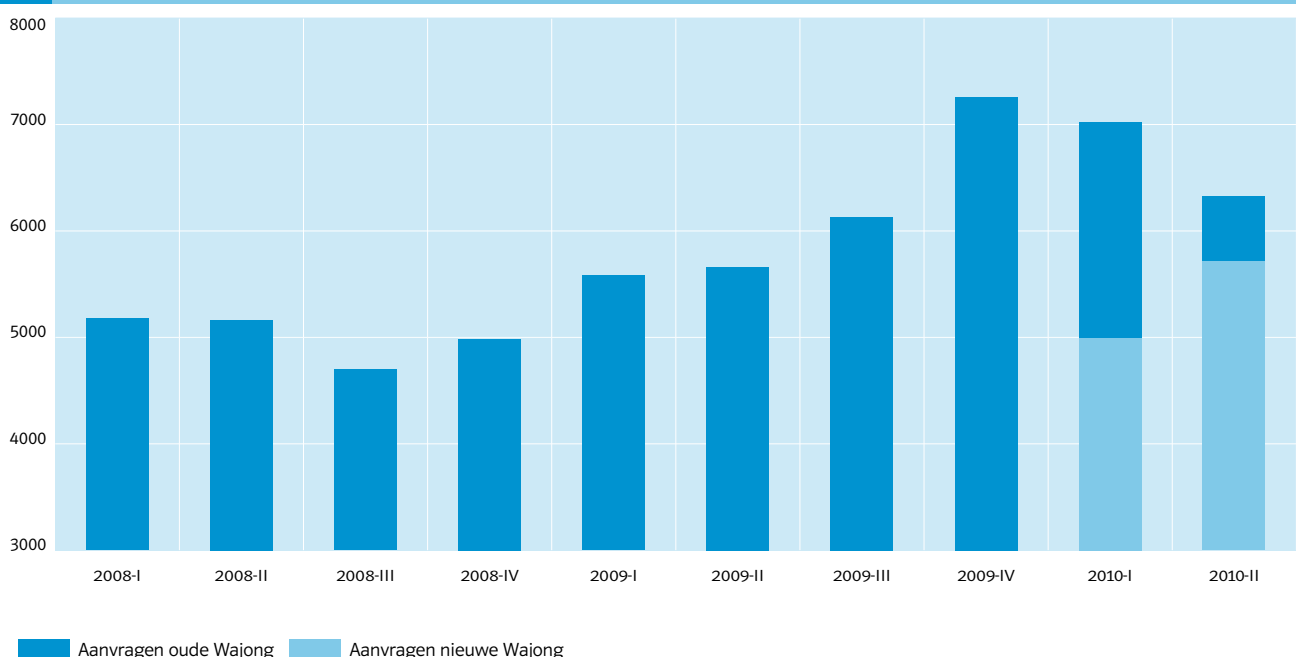
In het begin waren de beslissingen nog allemaal afwijzingen. In de maanden daarna zakte het afwijzingspercentage echter snel. In juni bedroeg het afwijzingspercentage 35%, wat nog iets hoger is dan bij de oude Wajong (33%).

Voor de nieuwe uitkeringen geldt hetzelfde als voor de claimbeslissingen⁶. Het aantal nieuwe uitkeringen neemt in de eerste helft van 2010 licht af in vergelijking met de tweede helft van 2009. De ontwikkeling van het aantal nieuwe uitkeringen reageert nog langzamer op de daling van het aantal aanvragen. Daardoor gaat het nog vooral om nieuwe uitkeringen die onder de oude wet vallen (70%).

Hoe is de verdeling over de verschillende regelingen?

Hoewel de verdeling (zie tabel 1) over de verschillende regelingen in de nieuwe Wajong de laatste paar maanden een zekere stabiliteit te zien geeft kan vermoedelijk pas op termijn een betrouwbare uitspraak gedaan worden over het uiteindelijke beeld. Desalniettemin is het percentage mensen in de uitkeringsregeling met circa 13% duidelijk lager dan bij het opstellen van de wet werd gedacht. Het spiegelbeeld daarvan is dat de groep jongeren, waarvan niet uitgesloten kan worden dat zij mogelijkheden tot loonvormende arbeid hebben, groter is dan gedacht.

Figuur 1 Geregistreerde aanvragen per kwartaal⁴



³ Als de cliënt op 1-1-2010 de 17-jarige leeftijd heeft bereikt en de aanvraag is ingediend voor 1-1-2010, komt hij/zij nog in aanmerking voor de oude Wajong. De aanvraag wordt echter pas in behandeling genomen enkele maanden voor de 18-jarige leeftijd wordt bereikt, en dat kan dus nog gedurende het grootste deel van 2010.

⁴ Het betreft aanvragen gecorrigeerd voor vervuiling.

⁵ Bij het afhandelen van een Wajongaanvraag zijn er drie telmomenten: Het moment dat een aanvraag wordt geregistreerd, het moment van de beslissing (afwijzing of toekenning) en het moment waarop de uitkering (betaling) wordt vastgesteld: nieuwe uitkering. In de officiële statistiek wordt altijd over nieuwe uitkeringen gesproken als het over de instroom gaat.

Tabel 1 Verdeling nieuwe uitkeringen nieuwe Wajong naar Wajongregeling ⁶							
	Jan-10	Feb-10	Mar-10	Apr-10	May-10	Jun-10	Aantal 1 ^e helft
Uitkeringsregeling	-	100%	86%	19%	12%	13%	407
Werkregeling	-	0%	6%	47%	51%	54%	1.297
Studieregeling	-	0%	8%	34%	37%	33%	889
Totaal	-	100%	100%	100%	100%	100%	2.593

Bij het opstellen van de wet werd verwacht dat het aandeel van de uitkeringsregeling 30% zou bedragen. Een belangrijke reden voor het verschil tussen de verwachting en de 13% die we nu zien is dat de verwachting gebaseerd is op de instroom van 2006. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en is de instroom in de Wajong toegenomen. In 2009 lag het aantal nieuwe uitkeringen 30% boven het aantal in 2006. We kunnen er van uitgaan dat deze toename niet heeft plaatsgevonden bij de groep die nu richting uitkeringsregeling gaat (de groep met zware beperkingen), maar bij de groep met minder zware beperkingen. Als we hiermee rekening houden zakt het vergelijkbare aandeel Wajongers in de uitkeringsregeling naar iets meer dan 20%.

Een percentage van circa 20% is nog altijd hoger dan het percentage dat we nu vinden. Daarvoor zijn twee voor de hand liggende redenen aan te voeren. Waarschijnlijk pakt de praktijk strikter uit dan we verwacht hadden. Strikter wil zeggen dat het op voorhand moeilijker is om te beslissen dat er duurzaam geen mogelijkheden tot loonvormende arbeid zijn. Eenzelfde beeld zagen we bij de invoering van de WIA. Waarschijnlijk krijgen we daarom net als bij de WIA te maken met een substantiële stroom van de werkregeling naar de uitkeringsregeling. Een tweede voor de hand liggende reden is dat de verdeling nog steeds vertekend wordt door aanloopeffecten.

Het aandeel Wajongers in de werkregeling is tot nu toe ongeveer 54% en ongeveer 33% zit in de studieregeling. Maar we moeten voorzichtig zijn met het trekken van conclusies. Niet alleen vanwege de aanloopeffecten maar ook omdat we rekening moeten houden met substantiële stromen tussen de verschillende regelingen onderling. Hoe dat zal uitpakken weten we nog niet. In de eerste helft van 2010 zijn er nog maar enkele overgangen geweest.

Wat zijn de kenmerken van de Wajongers in de nieuwe regeling?

Door de aanloopeffecten is het nog maar beperkt mogelijk om uitspraken te doen over de eigenschappen van de instroom in de nieuwe Wajong. Wel is duidelijk dat de kenmerken van de instroom in de verschillende regelingen tot nu toe overeenkomen met de verwachtingen. Wajongers met ernstige ziektebeelden gaan vooral naar de uitkeringsregeling, en Wajongers die instromen in de studieregeling zijn voor het overgrote deel 18/19-jaar.

In de **uitkeringsregeling** zien we grofweg twee belangrijke groepen Wajongers. De eerste groep heeft (zeer) ernstige of matige verstandelijke beperkingen. Dit betreft 30% van de Wajongers in de uitkeringsregeling. Deze groep stroomt over het algemeen op 18-jarige leeftijd in. De tweede groep bestaat uit Wajongers met psychiatrische ziektebeelden. 35% van de Wajongers in de uitkeringsregeling behoort tot deze groep. Deze groep stroomt vaak pas op latere leeftijd in, omdat dit soort ziektebeelden vaak pas op latere leeftijd tot volle ontwikkeling komt. In de **studieregeling** zitten ten opzichte van de totale instroom relatief weinig Wajongers met een psychiatrisch ziektebeeld (11%) en relatief veel met een somatisch ziektebeeld (15%). Bijna driekwart van de Wajongers in de studieregeling heeft een ontwikkelingsstoornis. Daarbinnen zijn de lichtere categorieën verstandelijke beperkingen⁷ (35%) en stoornissen in het autistische spectrum (19%) oververtegenwoordigd. In alle gevallen gaat het om jongeren die momenteel niet zelfstandig het wettelijk minimumloon in gangbare arbeid kunnen verdienen.

Wajongers in de **werkregeling** zijn bij instroom gemiddeld 22 jaar en daarmee gemiddeld ouder dan de totaal ingestroomde groep. Dit komt omdat veel van de Wajongers die jonger zijn dan 20 jaar nog op school zitten en in de studieregeling komen. Van de Wajongers in de werkregeling heeft 64% een ontwikkelingsstoornis, 27% een psychiatrisch ziektebeeld en 9% een somatisch ziektebeeld. Binnen de groep met ontwikkelingsstoornissen zien we vooral Wajongers met (zeer) lichte verstandelijke beperkingen (31%), een stoornis in het autistische spectrum (12%) en Wajongers met een aandachtstekortstoornis (ADHD) (11%).

⁶ Verdeling is gecorrigeerd voor tijdelijke registratie (1e helft 2010) van studerende in de werkregeling.

⁷ Wajongers met een lichte tot zeer lichte verstandelijke beperking hebben een IQ van tussen de 50-85 en hebben daarnaast meestal ook andere beperkingen (co-morbiditeit).

Wat zijn de eerste ervaringen van Wajongers met de nieuwe wet

Om de ervaringen van Wajongers met de nieuwe wet in kaart te brengen zijn voor de monitor in twee rondes 44 nieuwe Wajongers geïnterviewd⁸. Zij behoren tot de eerste lichter nieuwe Wajongers.

Uit het belevingsonderzoek blijkt dat de eerste lichter nieuwe Wajongers de nieuwe Wajong positief ontvangt. De jongeren willen over het algemeen meedraaien in de maatschappij en zien de Wajong als een kans die hun dat mogelijk maakt. Ze zijn gemotiveerd om aan het werk te gaan. De waarde van de nieuwe Wajong kan langs drie lijnen samengevat worden:

- De nieuwe Wajong biedt hulp en is een stok achter de deur: Wajongers in de werkregeling geven aan graag aan het werk te gaan of een studie/opleiding te volgen. De hulp die UWV daarbij biedt wordt gewaardeerd.
- De nieuwe Wajong biedt perspectief: een deel van de Wajongers heeft al ervaring met het hulpverleningscircuit. Voor deze mensen biedt de nieuwe Wajong door de intensieve ondersteuning perspectief om hun leven op de rails te krijgen.
- De nieuwe Wajong biedt ruimte voor herstel: voor de groep Wajongers die eerst moet herstellen om daarna gericht aan werk te werken biedt de inkomensondersteuning van de Wajong de ruimte om te herstellen.

Kennis van de nieuwe wet: doel, participatieplan, werken loont, rechten en plichten

Hoewel de nieuwe wet nog maar kort is ingevoerd, valt het op dat de eerste lichter nieuwe Wajongers al veel weet van de nieuwe Wajong. De deelnemers aan het belevingsonderzoek weten dat de nieuwe Wajong hoofdzakelijk gericht is op ondersteuning bij het vinden van werk of opleiding. Voor Wajongers is het duidelijk dat ze op zoek moeten naar werk. Ook kent iedereen het participatieplan⁹.

In de eerste ronde interviews komt naar voren dat het participatieplan, in de beleving van de Wajongers, nog niet concreet genoeg is voor hen om zelf actie op te ondernemen. Deze groep ervaart het participatieplan als een verslag van het gesprek dat zij met de arbeidsdeskundige van UWV hebben gehad. Uit de tweede ronde interviews met Wajongers die daadwerkelijk bezig zijn met het gericht werken aan werk komt naar voren dat het participatieplan vertaald is in een meer concreet re-integratieplan. Dit concrete re-integratieplan is opgesteld door de jobcoach en/of het re-integratiebureau.

Werken wordt niet altijd als lonend ervaren: over het principe 'werken loont' hebben de Wajongers nog gemengde gevoelens. Wajongers weten dat wanneer ze werken ze meer geld te besteden hebben. Dat is hen ook verteld en uitgelegd. Maar hoe de berekening van hun Wajonguitkering in combinatie met hun loon uit arbeid tot stand komt, is voor hen moeilijk te begrijpen. Ook blijkt dat de intentie van de wetgever en het ervaren gevoel van de Wajongers niet altijd overeenkomt. In de nieuwe wet, in tegenstelling tot de oude wet, mag de werkende Wajonger de helft van zijn inkomsten uit werk houden. Dus werken loont. Sommige nieuwe Wajongers vinden het echter onbegrijpelijk dat de uren die ze werken direct gekort worden op hun Wajonguitkering. Het komt op hen over als dat zij de helft van hun verdiensten moeten inleveren. Dat werkt voor hen niet echt motiverend.

De meeste respondenten zijn gemotiveerd om aan het werk te gaan. Ze lijken zich dan ook niet zo bewust van de rechten en plichten. Dit komt omdat zij het solliciteren en nakomen van afspraken in hun participatieplan niet als een verplichting ervaren maar als een vanzelfsprekendheid. Door deze instelling zijn ze zich er niet zo bewust van dat sancties opgelegd kunnen worden. Een aantal is zich er overigens wel bewust van dat niet meewerken gevolgen voor de uitkering kan hebben. Ten slotte blijkt uit de interviews dat het niet voor alle Wajongers duidelijk is dat de definitieve beoordeling pas plaatsvindt als ze 27 jaar oud zijn.

⁸ Het onderzoek is uitgevoerd door TNS/NIPO en beschreven in het rapport: Eerste ervaringen in de nieuwe Wajong.

⁹ Het participatieplan geeft aan wat de jongere - al dan niet met behulp van re-integratie-instrumenten - zou kunnen en welke ondersteuning daarbij nodig is. Het is de eerste stap bij de begeleiding naar werk.

3 Algemene trends bij de volumeontwikkeling in de Wajong

De eerste beelden van de instroom in de nieuwe Wajong laten zien dat er veranderingen zijn. Op sommige punten kunnen we al voorzichtig conclusies trekken. Bijvoorbeeld over het aandeel van de uitkeringsregeling. Door de aanloop-effecten en door het tempo waarin de veranderingen doorwerken is het echter nog veel te vroeg voor een definitief oordeel. Voor een oordeel over de ontwikkeling van de Wajong in de eerste helft van 2010 kunnen we ons ook nog niet beperken tot alleen de nieuwe Wajong maar moeten we de hele Wajong in beschouwing nemen. Dat geldt vanwege de tijd die nodig is voor het begeleiden naar werk al helemaal voor het hoofddoel van de nieuwe wet: participatie. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de algemene trends in de Wajong en in het volgende hoofdstuk kijken we naar trends in de participatie en re-integratie bij de oude Wajong.

De instroom neemt af

Voor het eerst sinds het begin van deze eeuw neemt het aantal nieuwe uitkeringen af. We verwachten dat de instroom in 2010 met ongeveer 16.700 bijna 1.000 kleiner zal zijn dan in 2009. Deze afname is het gevolg van veranderingen in de structurele factoren die de ontwikkeling van de instroom beïnvloeden en van de invoering van de nieuwe wet.

Welke factoren verklaren de ontwikkeling van de Wajong?

Vier belangrijke structurele factoren bepalen de trendmatige ontwikkeling van de Wajong-instroom: het aantal jongeren, de doorstroom vanuit de Bijstand, het aantal leerlingen op het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PRO) en het toenemend vaststellen van de zogenaamde nieuwe ziektebeelden als autisme. Naast de genoemde structurele factoren hebben ook de economische ontwikkeling en de nieuwe wet invloed op de instroom.

Het aantal 18-jarigen in de bevolking, de belangrijkste bron van nieuwe Wajongers, is in het eerste decennium met circa 10% gestegen en bereikte met 205.000 in 2009 een piek. Vanaf 2010 slaat deze toename om in een afname. De afname van het aantal 18-jarigen zal een drukkend effect hebben op de toekomstige instroom.

Doorstroom vanuit de Bijstand: door de invoering van de WWB hebben de gemeenten een financieel belang bij het verlagen van de omvang van de Bijstandsuitgaven. Een van de gevolgen hiervan is dat zij vanaf 2005 het Bijstandsbestand zijn gaan screenen op potentiële Wajonggerechtigden. Hoewel er altijd al sprake was van een zekere doorstroom vanuit de Bijstand (circa 800 per jaar) nam deze doorstroom vanaf 2004 sterk toe, met een piek van 3.000 in 2007. Sinds 2008 neemt de doorstroom echter weer af; het betreft hier immers een tijdelijk effect omdat het screenen van het Bijstandsbestand een eenmalige actie is. Vergeleken met de piek in 2007 ligt de instroom in 2009 bijna 1000 lager. We verwachten dat deze daling in 2010 nog doorzet, zij het dat de afname minder groot zal zijn als in 2009. Wat het structurele niveau van de doorstroom is weten we nog niet.

De afname van de doorstroom vanuit de Bijstand heeft ook gevolgen voor de kenmerken van de instroom. De gemiddelde leeftijd van de instroom daalt en het aandeel Wajongers met psychiatrische ziektebeelden neemt af.

Instroom vanuit het VSO/PRO: tegenover de afnemende doorstroom vanuit de Bijstand staat een nog steeds toenemend aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs en in het praktijkonderwijs. Wel is het zo dat de toename minder groot is dan de afgelopen jaren. We weten uit het verleden dat een stijging van het aantal leerlingen in het VSO/PRO zich doorvertaalt in een vergelijkbare stijging van de instroom in de Wajong. Het toenemende aantal leerlingen heeft dus een verhogend effect op de instroom.

Nieuwe ziektebeelden: de groei van het aandeel Wajongers met stoornissen in het autistisch spectrum en aandachts-tekortstoornissen (ADHD) zet door. Deze trend lijkt in eerste helft 2010 nog niet gestopt. Omdat dit soort ziektebeelden vaker bij mannen dan bij vrouwen wordt vastgesteld stromen er naar verhouding meer mannen in dan vrouwen. Wat het toenemend vaststellen van deze ziektebeelden betekent voor de omvang van de instroom is echter moeilijker in te schatten. Dat komt omdat dit ook één van factoren is achter de stijging van de instroom in het VSO/PRO. Daarnaast is het de vraag of het ook allemaal extra instroom is. Het zal ook gedeeltelijk een verschuiving van diagnoses zijn.

Economische crisis: naast de genoemde structurele factoren is er ook nog de economische crisis. De invloed van de crisis op de omvang van de instroom is moeilijk vast te stellen. Dat de crisis invloed heeft kunnen we zien aan het percentage werkende Wajongers dat in 2009 gezakt is vergeleken met 2008. Een manier waardoor de crisis invloed kan hebben is een toename van de doorstroom vanuit het VSO/PRO. In een crisis hebben werkgevers minder vraag naar werknemers. Voor Wajongers wordt dan de overgang van school naar werk nog moeilijker. Dan kan het zijn dat in een economische crisis een groter deel van de leerlingen die het VSO/PRO afrondt een Wajonguitkering aanvraagt. De instroom zal dan in de crisisjaren sterker toenemen. Het feit dat we te maken hebben met een daling van de instroom geeft echter aan dat een eventueel effect niet groot kan zijn.

Gevolgen van de nieuwe wet: de invoering van de nieuwe wet heeft ook gevolgen voor de instroom. Voor een deel wordt dit ook verwacht. In de Memorie van Toelichting bij de nieuwe wet is de verwachting opgenomen dat de instroom in de nieuwe Wajong met circa 10% zou afnemen door gedragseffecten. Of dat zo is kunnen we nu nog niet vaststellen. Daarvoor is het nog te vroeg. Wel hebben we te maken met een tweetal niet beoogde gevolgen.

Ten eerste hebben we te maken met een **anticipatie-effect**. Het anticipatie-effect houdt in dat een groep potentiële Wajongers (of hun omgeving) er vorig jaar voor gekozen heeft om een uitkering aan te vragen onder het oude regime. Bijvoorbeeld vanwege de perceptie dat de nieuwe Wajong restrictiever is, of vanwege het feit dat studerenden geen volledige uitkering krijgen maar alleen een toeslag. Het anticipatie-effect heeft in 2009 voor extra instroom gezorgd en vertekent ook het beeld in 2010 door overloop van instroom naar 2010. Het anticipatie-effect zorgt daarnaast voor een verschuiving van aanvragen in de tijd. We gaan er niet vanuit dat de piek in 2009 het gevolg is van extra Wajongaansvragen die er anders niet geweest zouden zijn. Gegeven dit uitgangspunt zal de hogere instroom in 2009 dus ook leiden tot minder instroom na 2009. Je kunt immers maar een keer een aanvraag indienen. Hoe deze verlaging van de instroom in de tijd verdeeld is weten we niet. Vermoedelijk vindt het grootste effect plaats in 2010.

Behalve het anticipatie-effect is er ook nog een **technische reden** die de instroom beïnvloedt. Bij de invoering van de nieuwe wet is de maximale beslistermijn voor een Wajongaanvraag verlengd van 8 naar 14 weken in verband met de introductie van het participatieplan. Dat heeft een eenmalig drukkend effect op de instroom in 2010.

4 Nulmeting: Trends in participatie en re-integratie in de oude Wajong

De centrale doelstelling van de nieuwe wet is het verhogen van de participatie van Wajongers. De nieuwe wet bestaat echter nog te kort om een uitspraak te kunnen doen over hoe de wet op dit punt werkt. We hebben wel een analyse uitgevoerd naar de participatie en re-integratie van Wajongers in de oude Wajong als nulmeting. Aspecten daarbij zijn de arbeidsparticipatie van Wajongers, de begeleiding naar werk, de inzet van voorzieningen bij werk en de houding van werkgevers ten aanzien van werkende Wajongers.

Wat is de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van Wajongers?

Eind 2009 werkte bijna 25% van alle Wajongers. Dat is 1%-punt minder dan in het jaar daarvoor. In absolute zin nam het aantal werkende Wajongers ondanks de economische crisis echter toe met 3,3% (zie tabel 2).

De daling van het percentage werkende Wajongers doet zich vooral voor bij de recente instroom. Als recente instroomcohorten – op vergelijkbare momenten – naast elkaar gezet worden zien we een afname van het percentage werkende Wajongers, met name bij de jongste instroomgroepen. Deze afname hangt samen met de economische crisis. Met name rond begin 2009 zien we een duidelijk dip. Gezien de beperkte afname van het percentage werkenden hebben Wajongers duidelijk minder last van de crisis dan ‘normale’ werknemers. Dit geeft echter ook aan dat werkgelegenheid van Wajongers vaak geen normale werkgelegenheid is, ook als het om zogenaamd regulier werk gaat. Werk impliceert voor een groot deel van de Wajongers namelijk werk onder beschutte omstandigheden (sociale werkplaats) of werk op de reguliere arbeidsmarkt onder (intensieve) begeleiding en/of met compensatie voor het productiviteitsverlies.

Van de 25% werkende Wajongers werkten er ruim 11%-punt bij een reguliere werkgever en ruim 13%-punt in de WSW. Het aantal Wajongers dat werkt bij een reguliere werkgever is in 2009 met ruim 6% toegenomen ten opzichte van 2008. Ook het aantal werkgevers met een Wajonger in dienst is in 2009 gestegen (van 3,6% naar 3,8%), ondanks een daling van het totale aantal werkgevers met 3% als gevolg van de crisis. Feit is echter dat in 2009 nog steeds ruim 96% van de werkgevers geen Wajonger in dienst had.

Er zijn meer Wajongers die onderdeel zijn van het arbeidsproces dan de standcijfers van het aantal Wajongers weergeven. Bij veel jonge Wajongers wordt het arbeidspatroon nog gekenmerkt door veel kortdurend werk. Hierdoor ligt het totale percentage dat werkt of recent heeft gewerkt bij Wajongers die recent zijn ingestroomd in een jaar zo’n 10% hoger dan op een peilmoment.

Het participatieniveau van mannen verschilt van dat van vrouwen. Al vanaf het moment van instroom blijft het aandeel vrouwen dat werkt achter bij het aandeel bij de mannen. Tot twee jaar na instroom zien we daarin nog geen verandering. Dit verschil in participatieniveau wordt niet verklaard door verschillen in ziektebeelden. Ook is er een duidelijk verschil in participatie tussen de leeftijds-categorieën < 25 jaar en >= 25 jaar. Bij Wajongers die voor hun 25^e zijn ingestroomd stijgt het aandeel dat werkt in de periode na instroom. Bij Wajongers die op latere leeftijd instromen (ouder dan 25 jaar) blijft het percentage dat werkt gelijk of neemt af. Uit de analyse van de re-integratie-instrumenten blijkt ook dat oudere Wajongers meer sociale activering nodig hebben voor ze aan het werk kunnen. Dus Wajongers die op latere leeftijd instromen zijn vaak moeilijker te bemiddelen.

Tabel 2 Werkende Wajongers: stand van zaken eind 2008 en eind 2009

	eind 2008	eind 2009	Mutatie(%)
Iopend bestand			
aantal Wajongers	178.590	191.957	7,5%
aantal werkende Wajongers	46.113	47.614	3,3%
reguliere werkgever	20.657	21.961	6,3%
WSW	25.456	25.653	0,8%
% werkende Wajongers			
% werkend bij reguliere werkgever	25,8%	24,8%	
% werkend in de WSW	11,6%	11,4%	
	14,3%	13,4%	

In welke mate en welke vorm worden re-integratie-instrumenten ingezet?

Begeleiding naar werk

Wajongers hebben in het algemeen begeleiding nodig, maar begeleiding naar werk kost tijd. Hoeveel tijd, blijkt uit twee verschillende patronen. Het eerste patroon volgt uit de inzet van trajecten. Als we kijken naar de inzet van trajecten bij de verschillende instroomcohorten op het peilmoment eind juni 2010 dan blijkt dat de inzet sterk toeneemt naarmate het instroomcohort langer geleden is ingestroomd.

De achtergrond daarvan is dat een re-integratietraject niet altijd meteen wordt ingezet. Zo is bijvoorbeeld een re-integratie-traject meestal pas aan de orde nadat een Wajonger zijn schoolopleiding of behandeling heeft afgerond of wanneer hij zijn werk verliest. Voor de reguliere trajecten hanteert UWV per 1 april 2010 een zogenaamde Sluitende aanpak¹⁰.

Tot en met eind juni 2010 is bij 28% van de Wajonginstroom uit 2008 één of meerdere trajecten ingezet^{11,12}. Voor de instroom uit 2009 is het percentage ingezette trajecten eind juni 2010 22%. Dit is 6%-punt minder in vergelijking met de instroom van 2008. Dit is logisch: de instroom in 2009 is immers één jaar later ingestroomd dan de instroom van 2008. Hierdoor heeft de instroom in 2009 tot en met eind juni 2010 minder tijd gehad om met een traject te starten. Voor de instroom uit de eerste helft van 2010 is het percentage ingezette trajecten met 9% zelfs al ongeveer 20%-punt minder in vergelijking met de instroom van 2008, hetgeen logisch is gezien het recente moment van instroom. Het percentage zal gaan oplopen naarmate het moment van instroom verder terug ligt in de tijd. Dat zal in de volgende Wajongmonitor al meer zichtbaar zijn.

Het tweede patroon waaruit blijkt hoeveel tijd begeleiding naar werk nodig heeft volgt uit de ontwikkeling van het percentage lopende trajecten. Van de Wajongers die in de eerste helft van 2008 zijn ingestroomd en waarvoor in de periode tussen instroom en het peilmoment eind juni 2010 een traject is ingezet, heeft 55% eind juni 2010 nog een lopend traject. Zoals eerder aangegeven, hoeven dit geen trajecten te zijn die meteen na aanvang van de Wajong-uitkering zijn gestart (een gemiddeld traject duurt immers een jaar), het kan ook een (vervolg)traject zijn die vlak voor het peilmoment van eind juni 2010 is ingezet en nog maar kort loopt. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat dit voor de instroom in de nieuwe Wajong anders is: ook hier gaan we ervan uit dat begeleiding naar werk tijd nodig heeft.

Uit beide patronen kunnen we concluderen dat er waarschijnlijk meerdere jaren voorbijgaan voor conclusies getrokken kunnen worden over de werking van de wet op het punt van begeleiding naar werk. Wel kunnen we vaststellen dat voor zover het gaat om trajecten naar werk de helft van de trajecten tot plaatsing leidt. In de helft van de gevallen ging het om een duurzame plaatsing.

Met betrekking tot re-integratie stellen we vast dat de degenen bij wie een traject is ingezet op termijn vaker werken dan degenen bij wie dat niet zo is. Ook zien we dat in een economische recessie de behoefte aan ondersteuning toeneemt. Wajongers die in 2009 zijn ingestroomd hebben relatief vaker een traject binnen een half jaar gekregen, dan Wajongers die in 2008 zijn ingestroomd. De economische crisis maakt het moeilijker om een baan te vinden, dus is er meer ondersteuning nodig.

Als we kijken naar de verschillende groepen binnen de Wajong dan blijkt dat trajecten vooral ingezet worden bij Wajongers met een lichte tot zeer lichte verstandelijke beperking, een autistisch spectrum stoornis, en een aandachtstekortstoornis (o.a. ADHD).

Inzet van voorzieningen bij werk

Vaak heeft een Wajonger extra voorzieningen nodig om het werk goed te kunnen doen. In het algemeen geldt dat de inzet van voorzieningen, net als bij de inzet van trajecten, toeneemt naarmate de uitkeringsduur toeneemt. De jobcoach is de meest ingezette voorziening. In de meeste gevallen gaat het om een Wajonger met een verstandelijke beperking of een ontwikkelingsstoornis. Van de instroom uit 2008 heeft tussen het moment van instroom en eind juni 2010 12% een jobcoach toegewezen gekregen. Bij de 2009-groep is dit 7%. De inzet van een jobcoach bij de nieuwe Wajong is nog zeer gering. Een ander belangrijk instrument is het instrument van loondispensatie. Eind 2009 is voor 35% van alle Wajongers die bij een reguliere werkgever werken loondispensatie toegekend (hetgeen overigens niet wil zeggen dat ze allemaal nog met loondispensatie werken). Op het moment van instroom is dat echter niet zo. Van de instroom uit de eerste helft van 2010 heeft tussen het moment van instroom en eind juni 2010 nog maar 1% loondispensatie toegekend gekregen. Van de instroom uit 2009 heeft tussen het moment van instroom en eind juni 2010 4% loondispensatie toegekend gekregen en bij de 2008-groep is dit gestegen tot 8%.

¹⁰ Onder de Sluitende aanpak begeleidt het re-integratiebedrijf de klant gedurende een periode van maximaal 2,5 jaar. In eerste aanleg zijn de activiteiten van het bedrijf gericht op toeleiding van de klant naar werk. De begeleiding van de klant door het re-integratiebedrijf gaat door na de plaatsing. Nadat de klant het werk hervat heeft, ligt het accent op monitoring van het functioneren van de klant op zijn nieuwe werkplek. Het doel is om er voor te zorgen dat de klant aan het werk blijft. Mocht de klant binnen de genoemde periode van 2,5 jaar toch werkloos worden, dan zorgt het re-integratiebedrijf er voor dat de klant opnieuw wordt toegeleid naar de arbeidsmarkt.

¹¹ Het grootste deel van de ingestroomde Wajongers heeft dus (nog) geen traject gehad. Enerzijds komt dit omdat de Wajonger (tijdelijk) geen mogelijkheid tot loonvormende arbeid heeft. Anderzijds omdat de Wajonger die vorm van ondersteuning (nog) niet nodig heeft, bijvoorbeeld omdat hij of zij nog op school zit of al werkt (zonder traject).

¹² Het percentage ingezette trajecten op het peilmoment eind juni 2010 betekent dat er voor de Wajonger tussen het moment van instroom en het peilmoment eind juni 2010 een traject is ingezet. Dit traject kan op het peilmoment beëindigd zijn, maar ook nog lopen.

Wat is de houding van werkgevers t.o.v. het in dienst nemen van Wajongers?

De participatie van Wajongers is normaal gesproken alleen te verhogen als meer werkgevers Wajongers in dienst nemen. Het is daarbij van belang om te weten wat de houding van werkgevers is ten opzichte van Wajongers.

Uit onderzoek van UWV¹³ blijkt dat de attitude van werkgevers ten aanzien van Wajongers divers, maar over het algemeen positief te noemen is. Werkgevers die momenteel een Wajonger in dienst hebben, hebben over het algemeen een uitgesprokener mening dan werkgevers die geen Wajonger in dienst hebben. Op sommige aspecten zijn werkgevers met een Wajonger in dienst juist positiever en op andere aspecten juist minder positief dan respondenten zonder Wajonger in dienst.

Over het algemeen zijn werkgevers positief over de motivatie van Wajongers en zijn ze van mening dat Wajongers meer kunnen dan je in eerste instantie zou denken. Over de kwetsbaarheid van Wajongers binnen een organisatie maken werkgevers zich het meest zorgen. Daarnaast zijn werkgevers van mening dat de kans groot is dat Wajongers minder productief zijn. Werkgevers die wel een Wajonger in dienst hebben zijn hierin uitgesprokener dan degenen zonder een Wajonger in dienst. Ervaring met een Wajonger maakt dus niet zonder meer dat de beeldvorming van werkgevers op alle punten positief wordt. Ervaring met Wajongers lijkt te leiden tot een meer realistisch beeld bij werkgevers.

Redenen voor het in dienst hebben van een Wajonger:

De belangrijkste redenen van werkgevers die momenteel een Wajonger in dienst hebben, zijn: het maatschappelijk betrokken willen zijn, de mening dat eenvoudige klussen prima door Wajongers gedaan kunnen worden en de financiële aantrekkelijkheid van de subsidieregelingen.

Redenen voor het *niet* in dienst nemen van een Wajonger:

Voor de groep werkgevers die eerder wel, maar momenteel niet (meer) een Wajonger in dienst heeft is de belangrijkste reden dat er 'geen plek is voor Wajongers'. Een andere belangrijke reden van deze groep werkgevers is een eerdere slechte ervaring. De groep die nooit eerder een Wajonger in dienst had, noemt voornamelijk dat het werk bij het bedrijf zich niet leent voor Wajongers of dat ze het simpelweg 'nog nooit overwogen' hebben.

Het feit, dat nog steeds maar 4% van de werkgevers een Wajonger in dienst heeft, geeft aan dat werkgelegenheid voor Wajongers veel inspanning vraagt. Dat is de reden waarom UWV de dienstverlening richting de werkgevers heeft geïntensiveerd. Door het afsluiten van onder andere convenanten met werkgevers (bijvoorbeeld met Albert Heijn) en werkgeversorganisaties als de ABU, zijn bijna 5.000 arbeidsplaatsen voor Wajongers toegezegd.

¹³ Het gaat hier om onderzoek in het kader van de evaluatie van de Werkgevers Campagne effectmeting. Data uit dit onderzoek zijn voor deze monitor gebruikt om beeldvorming en attitude van werkgevers ten aanzien van Wajongers in kaart te brengen.

5 Verwachtingen ten aanzien van de nieuwe Wajong

De instroom in de nieuwe Wajong wekt de verwachting dat het percentage mensen in de uitkeringsregeling een stuk lager zal zijn dan bij het opstellen van de wet werd gedacht. Met betrekking tot de instroom zal dat waarschijnlijk wel kloppen. Het percentage van 13% dat we de laatste maanden gezien hebben, geldt echter alleen voor het moment van instroom. We verwachten dat er ook substantiële stromen op gang zullen komen na instroom, zoals we dat ook bij de WIA zien. Er zullen stromen optreden vanuit de studieregeling naar de uitkeringsregeling, maar vooral van de werkregeling naar de uitkeringsregeling. Dat betekent dat het aandeel van de uitkeringsregeling in het Wajongbestand naar verwachting hoger zal worden dan de 13% die nu geldt voor de *instroom*.

We hebben aangegeven dat de instroom in 2010 naar verwachting circa 1.000 lager uitkomt dan in 2009. Als we alle factoren die de ontwikkeling van de instroom bepalen overzien dan achten we de kans op een verdere afname groter dan de kans op een nieuwe toename. En daarbij houden we nog geen rekening met de eventuele gedragseffecten van de nieuwe wet. De onzekerheden zijn echter nog steeds groot.

In de volgende monitor zullen we uitgebreid ingaan op de participatie in de nieuwe Wajong. We moeten er wel rekening mee houden dat die participatie in het begin relatief laag zal zijn, gezien de ontwikkeling bij de recente instroomcohorten en gezien de aanloopeffecten. Verder laten de analyses zien dat het nog wel even zal duren voor er duidelijke ontwikkelingen in de participatie zichtbaar zullen worden.

