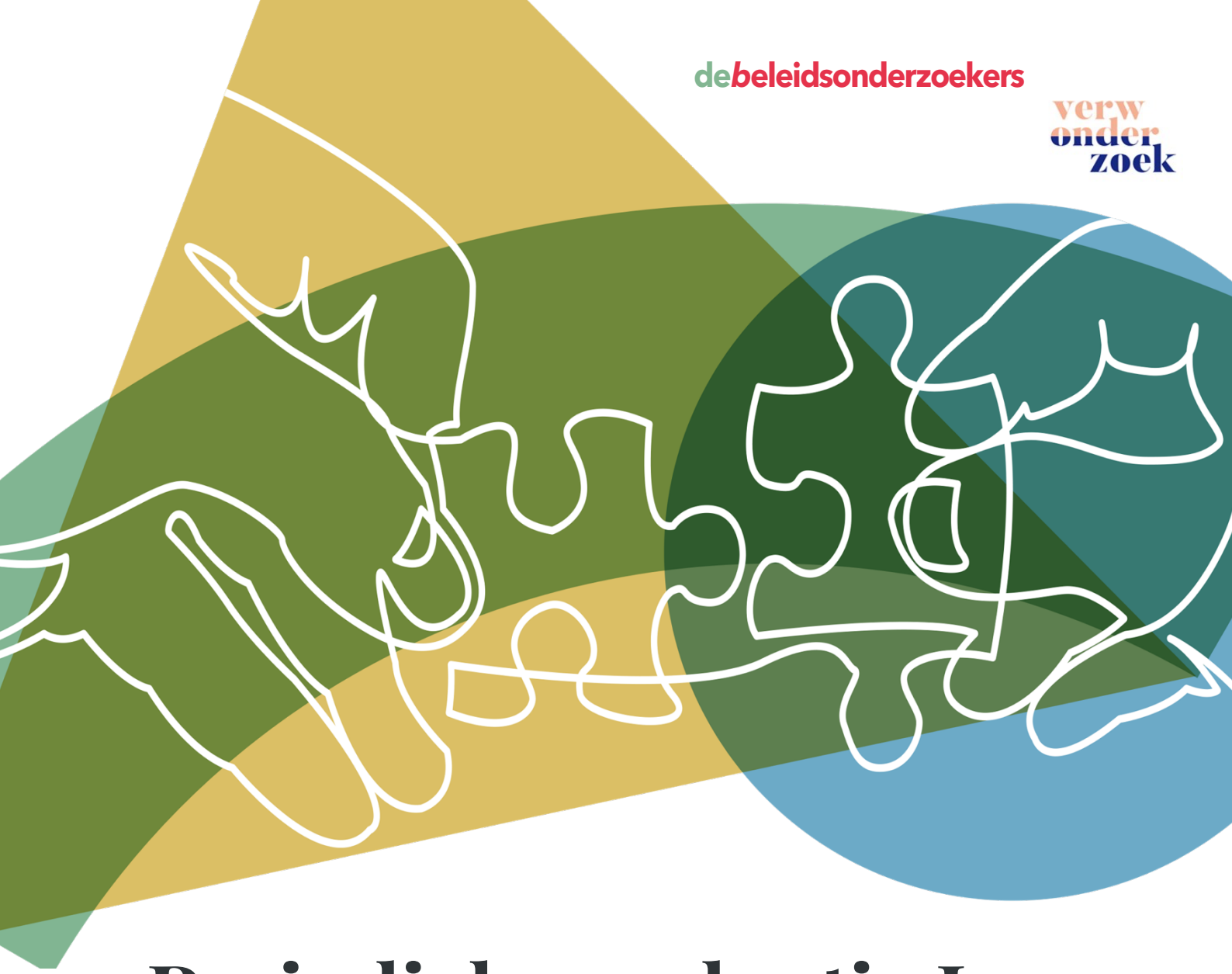
debeleidsonderzoekers

verw onder zoek



Periodieke evaluatie Jong-gehandicapten Wajong 2016-2024

Synthese van bestaande kennis

OKTOBER 2025

Projectnummer P0366

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Auke Witkamp (Verwonderzoek) | Sonja van der Kemp | Jildou Talman | Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers)

20 oktober 2025 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl | Verwonderzoek | www.verwonderzoek.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Samenvatting

Deze samenvatting bevat de belangrijkste uitkomsten van de "Periodieke Evaluatie jonggehandicapten". Deze periodieke evaluatie betreft thema acht van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit achtste thema uit de SEA valt samen met de uitgaven op artikel 4 van de SZW begroting, hoewel er ook bij de artikelen 3 en 11 van de SZW-begroting posten staan die jonggehandicapten betreffen. Hierna (op pagina x) volgt een samenvatting in begrijpelijke taal.

Op deze plek is van belang te melden dat jonggehandicapten niet altijd 'jong' zijn. Ze hebben inderdaad een beperking vanaf jonge leeftijd maar uiteraard worden mensen ouder. Meer informatie over de kenmerken van jonggehandicapten (en specifieker de mensen met een Wajong) staat in hoofdstuk 2.

De belangrijkste opdracht voor de periodieke evaluatie is om, op basis van een synthese van bestaande kennis, een onderbouwd oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gepleegde beleidsinzet. Concreet gaat het in dit geval om de Wajong: in welke mate is deze doeltreffend en doelmatig? Omdat sinds 2015 ook een groep jonggehandicapten onder de Participatiewet valt hebben we daar in deze periodieke evaluatie soms ook aandacht voor. De kern van het rapport gaat echter over de Wajong.

De Periodieke Evaluatie is in de periode september 2024 tot oktober 2025 uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek. Deze samenvatting is gestructureerd aan de hand van de onderdelen die volgens de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) in ieder geval in een

periodieke evaluatie horen te staan. We lopen deze verplichte onderdelen één voor één langs. Van dit rapport is een aparte samenvatting op B1-niveau beschikbaar, deze staat vanaf pagina x.

A) Inzichtbehoeften en bestaande inzichten in SEA

De eerste Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van SZW staat in de begroting van 2022. Die SEA bevat onder thema 11 (Jonggehandicapten) een lijst met geplande evaluaties. Verder staan er geen inzichtbehoeften in en ook geen samenvatting van reeds bestaande inzichten. Vanaf 2023 staan jonggehandicapten onder thema 8 op de SEA van SZW. Inhoudelijk heeft dit geen consequenties.

Het begrotingsartikel 4 Jonggehandicapten is voor het laatst in 2017 doorgelicht[1]. De doorlichting van 2017 beschrijft de ontwikkeling van de Wajong van een inkomensregeling voor personen die vanwege een vroege handicap niet in staat zijn zich te verzekeren tegen verlies van inkomen vanwege deze handicap (AAW), naar een inkomensregeling waarbij in de loop der tijd steeds meer aandacht en instrumenten beschikbaar zijn gekomen voor activering (oWajong). Met de inwerkingtreding van de Wajong2010 werd activering zelfs een voorwaarde voor de inkomensondersteuning. Tijdens deze doorlichting van 2017 is geen aandacht besteed aan de Wajong2015 omdat die nog te kort daarvoor ingevoerd was en omdat er nog weinig onderzoek gedaan was naar dit onderwerp.

Uit de doorlichting van 2017 komt een aantal inzichtbehoeften naar voren, waaronder:

- Het was destijds moeilijk uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activerende dienstverlening.
- In de Wajong2010 lag het idee besloten dat een definitieve beoordeling voor toegang tot de inkomensregeling van de Wajong mogelijk zou zijn op minimaal 27-jarige leeftijd en na 7 jaar arbeidsondersteuning. De vraag of deze tweedeling adequaat was lag buiten de scope van de vorige beleidsdoorlichting, maar beantwoording van die vraag werd waardevol geacht.
- Meer inzicht in de doelmatigheid, door meer inzicht te krijgen in de relaties tussen kosten en prestaties.

B) Overzicht van uitgevoerde evaluatieonderzoeken

De afgelopen jaren is een serie relevante evaluatieonderzoeken uitgevoerd. De belangrijkste evaluaties sommen we hieronder op. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar bijlage 2 van dit rapport, onder het kopje ‘onderzoeksrapporten’.

- Kemp, S. van der, L. de Ruig & M. Engelen (2024). *Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie.* De Beleidsonderzoekers: Leiden.
- Korf, W., N. Leger, T. Scholten & M. Vandersteen (2024). *Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport.* Regioplan: Amsterdam.
- Oomkens, R., A. Drijvers, F. Bennenbroek, A. Bindels, N. Kistemaker & L. Salomé (2022). *Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong.* Panteia, Zinziz, Muzus: Zoetermeer.
- Talman, J., M. Engelen, K. Tetteroo, N. Hippert & S. van der Kemp (2025). *Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong.* De Beleidsonderzoekers: Leiden.

[1] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten (2017).

- Van Echtelt, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das, & M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet.* Sociaal Cultureel Planbureau: Den Haag.

C) Overzicht van uitgaven

De tabel hieronder vat de uitgaven samen die betrekking hebben op de Wajong. Het bevat alle uitgaven van artikel 4 (jonggehandicapten), en een deel van artikel 11 (uitvoering; alleen het deel dat betrekking heeft op de Wajong).

Tabel S.1 Samenvatting van de uitgaven in bedragen x 1.000 euro.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Artikel 4: Jonggehandicapten									
Uitkeringslasten	3.114.124	3.174.210	3.180.692	3.237.900	3.344.369	3.500.579	3.640.394	4.064.100	4.378.700
Inkoop re-integratie en voorzieningen	160.058	27.800	99.500	91.100	86.000	67.100	77.463	74.939	86.880
totaal	**3.274.182**	**3.202.010**	**3.280.192**	**3.329.000**	**3.430.369**	**3.567.679**	**3.717.857**	**4.139.039**	**4.465.580**
Artikel 11: Uitvoeringskosten Wajong									
Claim, handhaving en uitkeren	108.170	159.888	150.000	141.938	165.237	189.080	202.567	200.894	224.592
Activering	86.631	85.000	96.000	123.860	110.340	95.777	108.423	118.851	114.837
totaal	**194.801**	**244.888**	**246.000**	**265.798**	**275.577**	**284.857**	**310.990**	**319.745**	**339.429**

Bron: Jaarverslagen SZW 2016 t/m 2024

D) Beschrijving van beleidstheorie, beleid en uitvoering

De Wajong kent twee hoofddoelen: het bieden van inkomensondersteuning zodat jonggehandicapten kunnen voorzien in hun levensbehoeften, zelfstandig kunnen zijn en zich kunnen ontplooien, en het stimuleren van arbeidsparticipatie voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Op dit moment hebben circa 247.000 jonggehandicapten een Wajong-uitkering. Jonggehandicapten zijn mensen die zijn geboren met een beperking of die op jonge leeftijd een beperking hebben gekregen. De jonggehandicapten met een Wajong-uitkering zijn verdeeld over drie regimes: de oWajong, Wajong2010 en Wajong2015. Hiervan heeft ongeveer 103.000 mensen arbeidsvermogen en 144.000 mensen geen arbeidsvermogen.

Relevante beleidsontwikkelingen in afgelopen periode: Er is geen nieuwe instroom meer van mensen met arbeidsvermogen sinds 2015. Dat komt omdat het beleid voor jonggehandicapten in 2015 een fundamentele stelselwijziging onderging. Toen is besloten dat het passender was dat jonggehandicapten met arbeidsvermogen door gemeenten begeleid zouden worden, namelijk in de Participatiewet. Sinds 2015 is er alleen nieuwe instroom in de Wajong van jonggehandicapten met duurzaam geen arbeidsvermogen, dit is de groep Wajong2015.

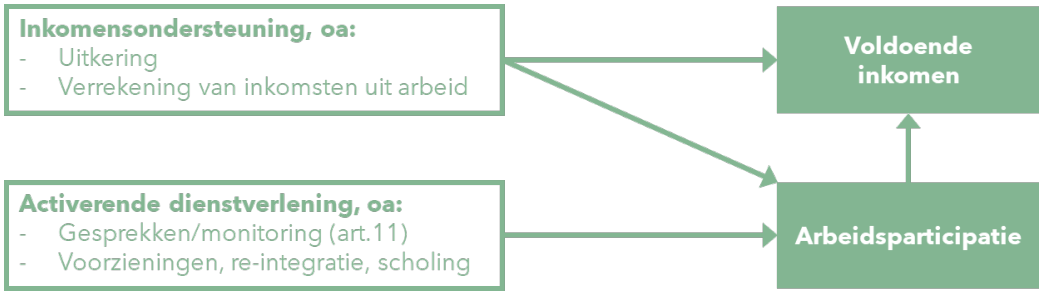
Instrumenten: De overheid zet twee hoofdinstrumenten in: (1) inkomensondersteuning via Wajong-uitkeringen (70-75% van het wettelijk minimumloon (WML), afhankelijk van arbeidsvermogen), en (2) activerende dienstverlening door UWV, bestaande uit monitoring, re-integratietrajecten, voorzieningen (zoals jobcoaching, loondispensatie) en de ESB-regeling voor scholing.

Veronderstelde werking: De beleidstheorie veronderstelt allereerst dat een uitkering bijdraagt aan voldoende inkomen voor jonggehandicapten.

Daarnaast wordt, ten aanzien van jonggehandicapten met arbeidsvermogen, verondersteld dat financiële prikkels (uitkeringshoogte, verrekening) bijdragen aan arbeidsparticipatie, en dat werk leidt tot meer inkomen. Ook veronderstelt de beleidstheorie dat de activerende dienstverlening door UWV bijdraagt aan (meer) werken door mensen met arbeidsvermogen met een Wajong.

De wijze waarop deze instrumenten en doelen met elkaar verband houden staat in de figuur hieronder.

Figuur S.2 Samenvatting van de beleidstheorie volgens de wetgever



We zien in de figuur allereerst dat de regels rondom inkomensondersteuning een dubbel doel dienen: enerzijds moeten ze zorgen voor voldoende inkomen, anderzijds moeten ze voor mensen met arbeidsvermogen ook een stimulans bieden om te gaan werken. Verder zien we dat de wetgever ook verwacht dat arbeidsparticipatie voor jonggehandicapten bijdraagt aan meer inkomen. Dit zien we bijvoorbeeld bij de motivering van de verlaging van de uitkering in 2018 (van 75 naar 70% voor de mensen met arbeidsvermogen): het hoofddoel daarvan was om de uitkering gelijk te trekken met de uitkering in de Participatiewet, en als nevenopbrengst verwachtte de wetgever dat jonggehandicapten door de uitkeringsverlaging geprikkeld zouden worden om (meer) te gaan werken. Dit zou vervolgens, zo was de verwachting van de wetgever, kunnen leiden tot een stijging van het inkomen van jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

E) Inzichten uit evaluaties

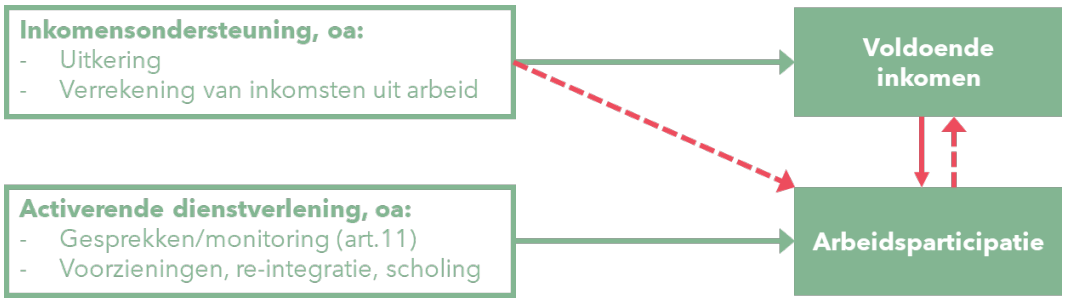
De inzichten uit de beschikbare onderzoeken zijn beschreven in de inhoudelijke hoofstukken 2, 3 en 4 van dit onderzoek. Op basis van een synthese van alle beschikbare onderzoeken komen we tot de conclusie dat de beleidstheorie van de Wajong in de praktijk anders werkt dan dat de wetgever in de afgelopen jaren veronderstelde. In de figuur hieronder laten we dit zien. De figuur bevat dezelfde twee hoofddoelen (voldoende inkomen en verhogen van de arbeidsparticipatie) en twee instrumenten (inkomensondersteuning en activerende dienstverlening).

In vergelijking met de figuur die de beleidstheorie volgens de wetgever samenvatte zijn er in deze figuur twee zaken anders. Ten eerste is de pijl die loopt van inkomensondersteuning naar arbeidsparticipatie veranderd in een stippellijn. De wetgever veronderstelde dat financiële prikkels zouden bijdragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie. In de praktijk zien we deze werking niet of nauwelijks. We hebben ervoor gekozen om de lijn niet weg te halen, omdat ook niet is uit te sluiten dat deze prikkels in andere omstandigheden wél zouden werken. Bijvoorbeeld als het gehele stelsel eenvoudiger zou zijn, waardoor de financiële gevolgen van (meer) gaan werken wél te overzien zouden zijn. En wanneer mensen met een Wajong die graag willen werken ook een werkplek kunnen vinden die bij hen past.

Ten tweede hebben we de relatie tussen arbeidsparticipatie en voldoende inkomen omgedraaid. De wetgever veronderstelde dat mensen in de Wajong, door (meer) te gaan werken, zelf

voldoende inkomen zouden kunnen vergaren, ook wanneer hun uitkering omlaag zou gaan naar 70% WML. In de praktijk hebben we gezien dat een lagere uitkering simpelweg betekent dat mensen een lager inkomen krijgen, en dat juist de meest kwetsbare groepen niet of nauwelijks in staat zijn om te reageren op een financiële prikkel. Onderzoek suggereert dat jonggehandicapten gebaat zijn bij inkomenszekerheid, en dat een stabiele financiële basis de beste uitgangspositie is om stappen te zetten richting activering en werk. Vandaar dat we de richting van de pijl hebben omgedraaid. Omdat het voor groepen jonggehandicapten ook daadwerkelijk wél zo is dat hun arbeidsparticipatie bijdraagt aan voldoende inkomen, hebben we die pijl in stippelvorm ook laten staan. De figuur maakt duidelijk dat de relatie tussen tweezijdig is en ook voor verschillende groepen anders uitpakt.

Figuur S.3 Samenvatting van de beleidstheorie op basis van dit onderzoek, veranderingen ten opzichte van figuur S2 zijn rood gekleurd.



F en G) Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

De belangrijkste conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zijn:

1. Inkomensondersteuning is in grote lijnen doeltreffend

De Wajong biedt aan circa 250.000 jonggehandicapten een stabiele basis en wordt ervaren als belangrijke steun in de rug. Dit draagt bij aan inkomenszekerheid en bestaanszekerheid voor de doelgroep.

2. Het doel van de inkomensondersteuning is niet duidelijk genoeg

In de Memories van Toelichting bij de AAW is uitgelegd waarom werd gekozen voor een specifieke uitkering voor jonggehandicapten: een uitkering op sociaal minimumniveau moest hen de materiële mogelijkheden voor levensontplooiing bieden. Deze doelstelling is in de nieuwe wetten (oWajong, Wajong2010, Wajong2015) overeind gebleven. Wanneer we deze doelstelling smal opvatten wordt de doeltreffendheidsvraag tautologisch: instrument (een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum) en doelstelling (een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum geven) vallen samen. Met een bredere interpretatie van de doelstelling komt de vraag aan de orde of het inkomen voor jonggehandicapten hoog genoeg is. Maar ook dan zou de doelstelling preciezer kunnen, of nader worden ingevuld. Want: hoog genoeg waarvoor? Wat betekent het begrip 'levensontplooiing', en hoe verhoudt zich dit tot het sociaal minimum? Om tot een goed onderbouwd oordeel te komen over de doeltreffendheid van de inkomensondersteuning voor mensen met een Wajong zou het helpen om op deze vragen een antwoord te krijgen.

3. Het sociaal minimum kan beter aansluiten bij de situatie van jonggehandicapten

De Wajonguitkering ligt rond het sociaal minimum. Volgens recente analyses zou dit in theorie voldoende moeten zijn voor de minimaal noodzakelijke uitgaven. Daarbij worden evenwel drie aannames gemaakt die voor de Wajonggroep geen stand houden: dat alle beschikbare landelijke regelingen worden benut, dat ze goed met geld om kunnen gaan en dat ze geen grote onvermijdbare persoonlijke kosten hebben. Recente onderzoeken van onder andere het Nibud tonen aan dat jonggehandicapten juist vaak te maken hebben met extra kosten, en dat het meer dan voor anderen puzzelen is om rond te komen.

4. Het is onduidelijk of de toegang tot de Wajong goed werkt

De stelselwijziging van 2015 en de beoordelingsmethode voor arbeidsvermogen zijn nu 10 jaar in werking, maar zijn niet goed geëvalueerd. Een evaluatie zou inzicht kunnen geven in verbetermogelijkheden en de effectiviteit van het onderscheid tussen wel/geen arbeidsvermogen.

5. Activerende dienstverlening lijkt bij te dragen aan arbeidsparticipatie maar dit is niet hard te onderbouwen

Het bereik van de dienstverlening door UWV is toegenomen en de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong ontwikkelt zich in de gewenste richting, waarbij relatief meer mensen met een Wajong bij reguliere werkgevers werkzaam zijn en zij vaker een vast contract hebben. Dit is een positieve ontwikkeling, die zeker niet vanzelfsprekend is gezien de knelpunten die mensen met een Wajong ervaren op de arbeidsmarkt. De netto-effectiviteit van de arbeidsondersteuning door UWV op de arbeidsparticipatie is echter wetenschappelijk niet vast te stellen door ontbreken van een controlegroep.

6. Wet vereenvoudiging Wajong (WvW) biedt waardevolle lessen voor verdere ontwikkeling

De WvW realiseerde belangrijke verbeteringen op het gebied van studie-ondersteuning en zekerheid via herlevingsrecht. De beperkte effecten op de arbeidsparticipatie en de aanhoudende complexiteitsbeleving tonen aan dat verbeteringen niet alleen te vinden zijn binnen de Wajong maar dat stelselbreed moet worden gekeken.

7. Uitkeringsverlaging 2018 levert inzichten over effectiviteit activeringsstrategie

De verlaging van 75% naar 70% WML bereikte het doel van gelijktrekking van de uitkering met de Participatiewet. Het uitblijven van (neven)effecten op de arbeidsparticipatie laat echter zien dat financiële prikkels een kleinere rol spelen bij het bevorderen van arbeidsparticipatie bij jonggehandicapten dan gedacht. Andere factoren zijn belangrijker.

8. De inkomensondersteuning lijkt doelmatig met enkele resterende vragen

Tabel S1 bevat de uitgaven die zijn gedaan in het kader van artikel 4 (jonggehandicapten) en artikel 11 (uitvoering, voor zover betrekking hebbende op jonggehandicapten). Het overgrote deel van de ingezette middelen bestaat uit het betalen van uitkeringen. Hier is weinig tot geen doelmatigheidswinst te behalen.

Wel is hier de grote vraag: krijgen de juiste mensen toegang tot de uitkering? Hierboven hebben we hier belangrijke vragen over opgeworpen. Een andere grote vraag die ook invloed heeft op de doelmatigheid is: is de hoogte van de uitkering goed gekozen om de doelen van de

Wajong te verwezenlijken? Ook hierover hebben hierboven vragen opgeworpen. Enerzijds kunnen de doelen voor de inkomensoverdrachten worden verduidelijkt. Anderzijds is het huidige totale inkomensplaatje van jonggehandicapten mogelijk onvoldoende.[2] Het is daardoor mogelijk dat een verhoging van de uitkering tot doelmatigheidswinst zou leiden, maar om hier harde uitspraken over te doen ontbreekt vooralsnog een solide basis.

9. De activerende dienstverlening lijkt doelmatig

Wat betreft de activerende dienstverlening betwijfelen we op basis van dit onderzoek of er doelmatigheidswinst behaald kan worden. Verminderen van de arbeidsondersteuning zal naar verwachting de doeltreffendheid niet vergroten en daarmee wordt ook de doelmatigheid niet vergroot. Mogelijk zou het doelmatiger, want doeltreffender, zijn om mensen die op papier arbeidsvermogen hebben maar in de praktijk geen reële kans op werk hebben, uit te sluiten van arbeidsondersteuning. Dit zou een besparing opleveren op activeringsondersteuning (artikel 11). Het zou dan evenwel logisch zijn wanneer deze mensen zouden worden ingeschaald als 'geen arbeidsvermogen', en dus ook een hogere uitkering zouden krijgen. De doelmatigheidswinst zou dan dus behaald worden tegen hogere kosten (artikel 4).

H) Lessen en beleidsopties

Uit de periodieke evaluatie is een aantal zaken te leren die kunnen bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. We sommen de belangrijkste lessen hier op:

1. Evalueer de toegang tot de Wajong

Onderzoek de effectiviteit van de beoordelingsmethode 'sociaal medische beoordeling van arbeidsvermogen' (SMBA) en het onderscheid tussen wel/geen arbeidsvermogen. Stel hierbij ook de vraag of het harde onderscheid tussen wel/geen arbeidsvermogen mogelijk is; de huidige situatie, waarin veel mensen met arbeidsvermogen structureel niet aan het werk komen en ook een kleine maar groeiende groep zonder arbeidsvermogen wél werkt, suggereert dat er in de praktijk eerder sprake is van een zachter onderscheid tussen meer/minder mogelijkheden om te kunnen werken dan van een hard onderscheid tussen wel/geen arbeidsvermogen.

2. Verduidelijk doelstellingen inkomensondersteuning

Werk de doelen van inkomensondersteuning verder uit, mogelijk met gebruik van het VN-verdrag handicap als kader. Verduidelijk wat 'materiële mogelijkheden voor levensontplooiing' betekent voor jonggehandicapten, rekening houdend met hun specifieke meerkosten en participatiebehoeften.

3. Ontwikkel een integrale vereenvoudigingsstrategie

Zorg dat jonggehandicapten kunnen overzien wat (meer) werken betekent voor hun totale inkomen. Dat vraagstuk overstijgt de Wajong, het omvat toeslagen, belastingregels, gemeentelijke regelingen en ook regelingen in het zorgdomein zoals inkomensafhankelijke premies bij de Wet langdurige zorg (Wlz).

[2] Dit overstijgt de Wajong; het totale inkomensplaatje omvat bijvoorbeeld ook toeslagen en mogelijke andere regelingen.

4. Onderzoek jonggehandicapten in de Participatiewet

Breng in kaart hoe het jonggehandicapten vergaat die zijn aangewezen op de Participatiewet sinds 2015. Dit hoort bij begrotingsartikel 2.

5. Herijk de invulling arbeidsondersteuning

Overweeg of UWV-dienstverlening zich meer moet richten op passende participatie (vrijwilligerswerk, dagbesteding, beschut werk) in plaats van uitsluitend op arbeidsparticipatie voor mensen zonder reële kans op arbeidsparticipatie. En evalueer wat mensen met een Wajong vinden van de dienstverlening van UWV en waarom. Ga hierbij verder dan een klanttevredenheidsonderzoek en probeer te ontdekken wat werkzame mechanismen zijn.

6. Heroverwegen effectiviteit van financiële prikkels en uitgangspunten beleidstheorie

De uitkeringsverlaging van 2018 en de WvW tonen dat de veronderstelde werking van financiële prikkels niet overeenstemt met de praktijk. Heroverweeg de uitgangspunten over hoe jonggehandicapten reageren op beleidsinstrumenten, gebaseerd op de bevinding dat intrinsieke motivatie en praktische barrières doorslaggevender zijn dan financiële overwegingen.

I) Kennislacunes

De belangrijkste kennislacunes, die hierboven ook al worden benoemd, zijn:

1. Onderzoek jonggehandicapten in de Participatiewet

Hoe vergaat het jonggehandicapten die afgewezen worden voor de Wajong omdat ze (in de toekomst mogelijk) arbeidsvermogen hebben? Melden zij zich bij de gemeente? En hoe beoordeelt de gemeente de aanvraag voor de Participatiewet-uitkering? Brengt de decentrale uitvoering het risico met zich mee dat de kans op een uitkering en ondersteuning in de ene gemeente groter is dan in de andere gemeente?

2. Evalueer de toegang tot de Wajong

Het met de Wajong2015 geïntroduceerde begrippenkader ten aanzien van het ontbreken van arbeidsvermogen en de duurzaamheid daarvan, en de methode die door UWV wordt gebruikt om de beoordeling uit te voeren, zijn nog niet geëvalueerd. Mede daardoor is nu nog geen goed oordeel te vellen over de vraag of de juiste mensen toegang krijgen tot de Wajong. Een evaluatie zou waardevol zijn om beter zicht te hebben op de werking van de toegang tot de Wajong.

3. Onderzoek de rol van inkomenszekerheid bij het ontwikkelen van arbeidsvermogen en/of arbeidsparticipatie

De afgelopen periode zijn prikkels weggenomen die ervoor zorgden dat het inkomen soms omlaag ging wanneer men meer ging werken. Uit deze synthese blijkt echter dat de inkomensonzekerheid nog niet is weggenomen, en dat deze onderzekerheid een drempel kan zijn om meer te gaan werken. Meer onderzoek naar de rol van inkomenszekerheid bij het ontwikkelen van arbeidsvermogen zou waardevol zijn.

4. Evalueer de 10-jaarsregel

Vanaf 2025 kunnen mensen, die tien jaar geleden bij een initiële beoordeling hoorden dat er weliswaar geen arbeidsvermogen was maar dit mogelijk wel zou kunnen ontstaan, zich melden om op basis van de 10-jaarsregel toch toegang te krijgen tot de Wajong. Het is waardevol om te onderzoeken wie de mensen zijn die op grond van deze regel toegang krijgen tot de Wajong2015, wat het voor hen heeft betekend om tien jaar geen toegang te krijgen, en wat hiervan geleerd kan worden met betrekking tot het functioneren van toegang tot de Wajong2015. Dit onderzoek kan deels overlappen met het bij punt 1 genoemde onderzoek naar jonggehandicapten onder de Participatiewet.

Samenvatting in begrijpelijke taal

Waarom dit onderzoek?

Jonggehandicapten en de Wajong

Jonggehandicapten zijn mensen die geboren zijn met een beperking of die tijdens hun kinder- of pubertijd een beperking kregen. Aangeboren beperkingen zijn een ontwikkelingsstoornis, een psychologische aandoening, een fysieke beperking of een zintuiglijke beperking. Beperkingen die mensen later kunnen krijgen zijn bijvoorbeeld progressieve ziektes, niet-aangeboren hersenletsel of in een rolstoel komen te zitten na een ongeluk.

Jonggehandicapten kunnen recht hebben op een Wajong. Als je een Wajong hebt krijg je een uitkering. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersregelingen (UWV) betaalt de uitkering aan mensen met een Wajong.

Verschillen voor en na 2015

Vóór 2015 was de Wajong voor alle jonggehandicapten. Sinds 2015 is de Wajong voor jonggehandicapten die volgens verzekeringsartsen niet kunnen werken en nooit genoeg kunnen werken om een eigen inkomen te verdienen.

Mensen die al vóór 2015 Wajong kregen kunnen in sommige gevallen wel werken. De mensen die nooit kunnen werken, krijgen van UWV een uitkering. De mensen die kunnen werken, krijgen een uitkering én krijgen van UWV hulp om passend werk te vinden en te behouden.

De Wajong is belangrijk

Jonggehandicapten hebben een beperking. Die beperking voelen ze altijd en gaat niet weg. Ze moeten daar hun hele leven mee omgaan. Dat is zwaar. Daarom zijn jonggehandicapten blij dat ze zelf de Wajong krijgen en dat ze voor dit inkomen niet

afhankelijk zijn van familie. De Wajong voelt voor hen als een veilige haven. Want als je de Wajong eenmaal hebt, raak je hem ook bijna nooit meer kwijt.

De Wajong zorgt dat jonggehandicapten – als ze dat willen - dingen kunnen uitproberen zoals een studie of werk. Het vinden van werk of een studie is waardevol voor jonggehandicapten: dat geeft eigenwaarde. Soms lukt het studeren of werken niet, dan kunnen ze vertrouwen op de uitkering. Dat geeft zekerheid. En dan kunnen ze het later nog een keer proberen. Mensen met een Wajong staan niet met lege handen.

Veel onderzoeken over jonggehandicapten en de Wajong

Sinds 2016 zijn er veel verschillende onderzoeken gedaan over jonggehandicapten. De meeste onderzoeken gingen over mensen met een Wajong. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wilde al deze onderzoeken samenvoegen in één rapport. Dat levert één groot rapport op, dat heet een syntheserapport.

Wij zijn onderzoeksbureaus De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek. Wij hebben voor SZW alle onderzoeken gelezen. Daarna hebben we alle onderzoeken samengevoegd in een syntheserapport. Dit document is een samenvatting van dat syntheserapport in begrijpelijke taal.

We kregen bij dit onderzoek hulp

We hebben dit syntheserapport stap voor stap geschreven. Bij elke stap hebben verschillende mensen gekeken wat we hebben gedaan. Die mensen konden ook nog feedback en advies geven. De mensen die hebben meegelezen zijn:

- Mensen die bij het ministerie van SZW werken
- Mensen die bij UWV werken
- Organisaties die de belangen van mensen met een beperking behartigen
- Mensen die zelf jonggehandicapt zijn en een Wajong hebben

Wat lees je in deze samenvatting?

We bespreken in deze samenvatting vier onderwerpen.

Het eerste onderwerp is hoe je een Wajong krijgt. Niet alle jonggehandicapten krijgen een Wajong. We leggen uit hoe dat zit.

Het tweede onderwerp is de uitkering die je krijgt als je een Wajong hebt. Het doel van die uitkering is mensen met een Wajong een gevoel van zekerheid over inkomen te geven. We bespreken of dat doel gehaald is.

Het derde onderwerp is de hulp die je van UWV krijgt om werk te vinden. Het doel van de Wajong is dat zoveel mogelijk mensen werk vinden. En dat ze ook blijven werken. We bespreken hoe UWV dat doet. En of het doel van zoveel mogelijk werkende mensen gehaald is.

Als laatste bespreken we wat we nog níét weten. Naar sommige vragen is nog geen onderzoek gedaan. En we bespreken ook wat de overheid in de toekomst beter of anders kan doen.

Hoe krijg je de Wajong?

Veel jonggehandicapte mensen krijgen een Wajong. Een deel van de jonggehandicapte mensen krijgt geen Wajong. Verzekeringsartsen van UWV besluiten of je wel of geen Wajong krijgt.

Drie dingen zijn belangrijk voor dat besluit:

1. Of je op jonge leeftijd een beperking hebt gekregen;
2. Of je "arbeidsvermogen" hebt. Als je arbeidsvermogen hebt, kun je volgens een verzekeringsarts een minimale hoeveelheid werken. Mensen zonder arbeidsvermogen kunnen volgens verzekeringsartsen niet (voldoende) werken.
3. Of je ooit nog arbeidsvermogen kunt krijgen. Bijvoorbeeld: sommige mensen zijn nu erg ziek, maar worden in de toekomst misschien beter. Dan kunnen ze nog arbeidsvermogen krijgen.

Een grote verandering in 2015

Vóór 2015 was de Wajong voor alle jonggehandicapten. Sinds 2015 is de Wajong voor jonggehandicapten die geen arbeidsvermogen hebben. En die volgens verzekeringsartsen ook nooit arbeidsvermogen zullen krijgen.

Sinds 2015 zijn er dus minder jonggehandicapten die een Wajong kunnen krijgen. En er is een verschil tussen de Wajong voor 2015 en na 2015. Want voor 2015 mocht je arbeidsvermogen hebben, na 2015 niet meer.

Jonggehandicapten zonder Wajong

Er is sinds 2015 nog wel een andere uitkering die jonggehandicapten kunnen aanvragen: de bijstand (Participatiewet). Dit is een algemene voorziening voor mensen die anders geen inkomen hebben. Die kunnen mensen bij de gemeente aanvragen. Het idee van de overheid is: gemeenten hebben de juiste hulp in huis om jonggehandicapten te helpen met het vinden van werk. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld helpen bij het vinden van werk, en kunnen ook thuis en bij de opvoeding van kinderen hulp bieden.

Niet alle jonggehandicapten met arbeidsvermogen krijgen bij de gemeente de bijstand. Want als je samenwoont met iemand die genoeg geld verdient, kun je de bijstand niet krijgen. Of je hebt spaargeld, dan krijg je ook geen bijstand.



Besluit van de arts is belangrijk

Er hangt dus veel af van het besluit van de verzekeringsartsen. Want zij bepalen of mensen wel of geen Wajong krijgen.

Verzekeringsartsen hebben een vragenlijst om te besluiten of iemand arbeidsvermogen heeft. En of iemand ooit arbeidsvermogen kan krijgen. Die vragenlijst heet de SMBA. De SMBA is dus belangrijk.

Wij – de onderzoekers – hebben geen onderzoek gevonden over deze vragenlijst SMBA. Er is nog niet onderzocht hoe goed de vragenlijst werkt. Het kan zijn dat de vragenlijst goed werkt, maar het kan ook zijn dat er fouten in zitten. Of dat er vragen in zitten die verschillende verzekeringsartsen verschillend zouden beantwoorden. Dan moet de vragenlijst misschien anders. Het zou goed zijn als SZW en UWV in de toekomst de werking van de vragenlijst laten onderzoeken. Zo weten SZW en UWV zeker dat de vragenlijst, die erg belangrijk is, goed werkt.



Wat doet de Wajong voor je inkomen?

De verzekeringsarts besluit of je wel of geen Wajong krijgt. Als je geen Wajong krijgt, kun je misschien de bijstand krijgen. We weten heel weinig over jonggehandicapten die geen Wajong krijgen.

Met een Wajong krijg je een uitkering

Als je een Wajong hebt, weet je vrij zeker hoeveel inkomen je elke maand hebt. Dat komt door de uitkering. UWV betaalt de uitkering aan mensen met een Wajong.

De hoogte van de uitkering hangt af van je arbeidsvermogen. In het verleden kreeg iedereen met een Wajong een uitkering van 75 procent van het wettelijk minimumloon. Sinds 2018 krijgen mensen zonder arbeidsvermogen een uitkering van 75 procent van het wettelijk minimumloon. En alle mensen met arbeidsvermogen krijgen een uitkering van 70 procent van het wettelijk minimumloon.

De uitkering voor mensen met arbeidsvermogen is in 2018 dus 5 procent lager geworden. Het idee is: mensen met een bijstandsuitkering en mensen met arbeidsvermogen en een Wajong moeten evenveel uitkering krijgen.

De overheid hoopte ook dat meer mensen met een Wajong zouden gaan werken met een iets lagere uitkering. Maar onderzoek[3] laat zien dat mensen niet meer gingen werken doordat hun uitkering omlaag ging. Het verlagen van de uitkering heeft op dat punt niet gewerkt zoals de overheid dacht.

Hoeveel uitkering krijg je als je gaat werken?

Veel mensen met een Wajong hebben ook werk. Dan hebben ze een uitkering en een salaris.

UWV berekent hoe hoog je uitkering moet zijn als je werkt. Maar mensen met een Wajong vinden het lastig te voorspellen

[3] Namelijk dit onderzoek: Korf W, N Leger, T Scholten, M Vandersteen. *Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport.* Regioplan, 2024.

hoeveel uitkering ze precies krijgen als ze gaan werken. Er staan rekentools op de website van UWV. Toch blijft de berekening ingewikkeld, ook voor de medewerkers van UWV[4].

Er is nog iets anders wat mensen met een Wajong niet goed kunnen voorspellen. Zij hebben vaak toeslagen. Of regelingen van de gemeente. Als hun salaris en uitkering omhoog gaat, kunnen toeslagen en andere regelingen omlaag gaan. Maar ze weten niet precies wanneer dat gebeurt. En hoeveel die toeslagen en regelingen omlaag gaan. Ook dat maakt aan het werk gaan spannend[5].

De rekenregels van de Wajong makkelijker

Hoe UWV je uitkering berekent, hing tot 2021 af van het moment waarop je een Wajong aanvroeg. Voor verschillende mensen golden verschillende regels.

In 2021 is dat veranderd. Toen ging een nieuwe wet gelden: de Wet vereenvoudiging Wajong. Die wet moest ervoor zorgen dat UWV de uitkering voor iedereen in de Wajong hetzelfde berekent. Het idee is: als je weet hoeveel uitkering je krijgt, ga je eerder werken.

De Wajong is makkelijker, maar dat verandert weinig

Er is onderzoek[6] gedaan naar de Wet vereenvoudiging Wajong. Door deze wet, mag je, als je gaat werken met een Wajong, een groter deel van je salaris houden. Door de Wet vereenvoudiging Wajong zijn meer mensen gaan studeren. Maar cijfers laten ook zien dat er niet meer mensen zijn die gaan werken door de Wet vereenvoudiging Wajong.

Dat komt bijvoorbeeld doordat mensen met een Wajong de Wet vereenvoudiging Wajong niet kennen. Maar het is ook zo dat mensen met een Wajong vanwege hun beperking niet werkten. De Wajong is misschien wel makkelijker, maar hun beperking is niet weg. Het lukt hen nog steeds niet om een baan te vinden of te houden.

Geeft de uitkering zekerheid?

De uitkering van de Wajong moet een gevoel van zekerheid geven. Mensen zonder werk hebben dat gevoel van zekerheid. Want zij weten: ik krijg elke maand 70 of 75 procent van het wettelijk minimumloon.

Tegelijkertijd laat een groot onderzoek[7] zien dat 70 of 75 procent van het minimumloon weinig is. Vooral voor mensen die veel geld moeten besteden aan zorg is dit weinig. Juist jonggehandicapten moeten vaak veel geld besteden aan zorg. Ze moeten naar dokters voor controles of ze moeten medicijnen kopen. De uitkering van de Wajong is dus zeker, maar relatief laag.

Mensen zonder Wajong

Er is niet veel kennis over jonggehandicapten die geen Wajong krijgen. Zij krijgen de bijstand, of ze krijgen geen uitkering. We weten niet hoeveel zekerheid over hun inkomen zij voelen. Daar moet onderzoek naar komen.

---

[4] Hierover lees je meer in het onderzoek: De Visser S, M van Ommeren, S Kistemaker, L Salomé, P Doelen, F Kuiper. *Als verrekenen een beperking is.* Optimalistic, Muzus en Stimulansz, 2021.
[5] Ook dit komt aan bod in het onderzoek: *Als verrekenen een beperking is.*
[6] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. *Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong.* De Beleidsonderzoekers, 2025.
[7] Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum.* Rapport 1, 30 juni 2023.

Werken met een Wajong, hoe gaat dat?

Als je een Wajong hebt, kan UWV je helpen werk te vinden. En ook om aan het werk te blijven. Zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen moeten werken, vindt de overheid. En als die mensen nog niet klaar zijn om te werken, moeten ze wel de kans krijgen om zich te ontwikkelen. Mensen zonder arbeidsvermogen hoeven niet te werken, maar kunnen UWV wel om hulp vragen[8].

De hulp van UWV is belangrijk voor mensen met een Wajong, omdat zij niet zomaar kunnen werken. Door hun beperking is werken soms lastig. En werkgevers willen ook niet altijd mensen met een beperking aannemen. Daarom is hulp nodig: bij het vinden van passend werk, bij het overtuigen van werkgevers, en bij het volhouden van werk dat soms zwaar is.

UWV kijkt waar je staat, en biedt passende hulp

Sommige mensen moeten meer stappen zetten om werk te vinden dan anderen. UWV houdt daar rekening mee. Mensen die op het punt staan om te gaan werken krijgen bijvoorbeeld een 'naar werk-traject'. En mensen die nog nooit gewerkt hebben, krijgen eerst een ander soort hulp.

UWV besluit samen met de persoon wat er voor een persoon nodig is om werk te vinden. UWV maakt dan altijd een plan. Soms is onderdeel van dat plan een werkfit of naar-werk traject. Dat wordt door een andere organisatie uitgevoerd. Dat zijn re-integratiebureaus. In de tussentijd blijft UWV kijken hoe het gaat met het plan. Dus: re-integratiebureaus voeren het plan uit, en UWV monitort hoe het gaat.

Werkt de hulp van UWV?

Het is lastig te zeggen of door de hulp van UWV meer mensen een baan vinden. Dat is moeilijk te onderzoeken.



[8] Sinds 2023 voert UWV een experiment uit. Dat is een experiment over hulp naar werk voor mensen die geen arbeidsvermogen hebben. Het experiment loopt tot 2027. Daarover kun je hier lezen: https://www.uwv.nl/nl/ziek/re-integratie/tijdelijke-regeling-iva-wajong-dga

Onderzoek[9] laat wel zien dat een groot deel van de mensen met een Wajong tevreden is met de hulp van UWV.

En ook UWV zelf vindt dat het de meeste mensen met een Wajong goede hulp kan geven bij aan het werk komen en blijven. Mensen met een Wajong en hun werkgevers vinden bijvoorbeeld dat jobcoaching[10] en loondispensatie[11] helpt bij het werken.

Mensen die niet kunnen werken

UWV biedt vooral hulp bij het vinden van betaald werk. Maar niet iedereen met een Wajong kan werken. Sommige mensen vinden bijvoorbeeld vrijwilligerswerk prettiger. Dat kunnen ze beter volhouden met hun beperking.

Mensen zonder Wajong

De hulp van UWV is er voor mensen met een Wajong. Voor jonggehandicapten die geen Wajong krijgen, is er hulp van de gemeente. De gemeente kan dan helpen om werk te vinden. De overheid denkt dat de gemeente deze mensen betere hulp kan bieden dan UWV.

Er is weinig onderzoek naar de hulp van de gemeente aan jonggehandicapten. We weten ook niet hoeveel kennis gemeenten nu hebben van hulp aan jonggehandicapten. We weten drie dingen. Eén: jonggehandicapten in de bijstand hebben vaker werk dan jonggehandicapten in de Wajong[12]. Twee: jonggehandicapten in de bijstand hebben vaak korte banen en vinden dat niet prettig[13]. Drie: gemeenten mogen zelf besluiten hoe ze jonggehandicapten helpen. De ene gemeente biedt meer hulp aan jonggehandicapten dan de andere.

Er zijn ook jonggehandicapten die geen uitkering krijgen. We weten nog weinig over deze groep. Recent is er onderzoek beschikbaar gekomen[14] waaruit blijkt dat er veel onduidelijkheid is bij jonggehandicapten over de beschikbare ondersteuning die gemeenten kunnen bieden.

---

[9] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Klantperspectief Wajong 2020*. Den Haag.
[10] Daarover gaat dit onderzoek: Hek, P. de, A.J. van der Toorn, E. de Vleeschouwer (2019). *Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach.* SEOR BV: Rotterdam.
[11] Daarover gaat dit onderzoek: Gielen M, L Gercama, M Sax, M Engelen, L Aarts, L de Ruig, S Bunt. (2018) *Loonkostensubsidie en loondispensatie – De werking en effectiviteit van beide instrumenten.* Ape, Den Haag.
[12] Daarover gaat dit onderzoek: SCP, *Eindevaluatie van de Participatiewet,* 2019
[13] Daarover gaat dit onderzoek: Kok L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, & M. Linssen (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet.* SEO Economisch Onderzoek, Panteia & VU: Amsterdam.
[14] Het gaat om Wever L., S. Maas, L. van Os en M. Wickham (2025) Tussen wal en schip. Mensen met een beperking en zonder uitkering die willen werken. Zinziz, Utrecht.



Wat moeten SZW en UWV nog doen?

We hebben voor dit syntheseonderzoek veel verschillende onderzoeken gelezen. Uit al die onderzoeken komt vooral advies over wat SZW en UWV nog moeten uitzoeken.

Welke vragen hebben nog geen antwoord?

Dit zijn de onderwerpen waarover nog weinig onderzoek bestaat:

- Hoe gaat het met jonggehandicapten die geen Wajong krijgen?
- Verzekeringsartsen gebruiken een vragenlijst om te besluiten wie wel en geen Wajong krijgt. Werkt die vragenlijst goed?
- Wat vinden mensen met een Wajong eigenlijk van de Wajong en vooral van de hulp die UWV biedt? Wat kan er beter? Hun mening komt niet vaak uitgebreid aan bod.

De Wajong is 70 procent van het minimumloon. Onderzoek laat zien dat 70 procent van het minimumloon weinig is. Vooral voor mensen met hoge zorgkosten. Levert de hoogte van de Wajong problemen op voor mensen met een Wajong?

Inhoudsopgave

Samenvatting i

Samenvatting in begrijpelijke taal x

Inhoudsopgave

1. Inleiding 1
- 1.1 Om de vier tot zeven jaar wordt een thema doorgelicht 2
- 1.2 Doelen van het beleid 2
- 1.3 Resultaten beleidsdoorlichting 2017 3
- 1.4 Aanbevelingen naar aanleiding van vorige beleidsdoorlichting 4
- 1.5 Analysekader 5
- 1.6 Onderzoeksvragen 6
- 1.7 Methoden van onderzoek 6
- 1.8 Leeswijzer 8

2. Kennismaking met jonggehandicapten 9
- 2.1 Jonggehandicapten – de brede groep 10
- 2.2 Wie zijn de mensen met een Wajong? 10
- 2.3 Inkomenszekerheid 12
- 2.4 Het aanvragen van de uitkering 12
- 2.5 Betekenis van de Wajong 13
- 2.6 Bijdragen aan de maatschappij 14

3. Jonggehandicapten en inkomens- ondersteuning 16
- 3.1 Doelstellingen voor inkomensondersteuning 17
- 3.2 Middelen voor inkomensondersteuning 19
- 3.3 Beleid en regels voor inkomensondersteuning 20
- 3.4 Uitvoering van inkomensondersteuning door UWV 32
- 3.5 Resultaten van inkomensondersteuning 35
- 3.6 Effecten van inkomensondersteuning 40

4. Activerende dienstverlening 50
- 4.1 Doelstellingen voor arbeidsondersteuning 51
- 4.2 Middelen voor arbeidsondersteuning 53
- 4.3 Beleid en regels ten aanzien van arbeidsondersteuning 54
- 4.4 Uitvoering van arbeidsondersteuning door UWV 61
- 4.5 Resultaten van de arbeidsondersteuning 64
- 4.6 Effecten van arbeidsondersteuning 72
- 4.7 Subsidieregeling ernstige scholingsbelemmeringen 80

5. De werking van de Wajong in samenhang 84
- 5.1 Context en ontwikkelingen Wajong 84
- 5.2 Werking van de Wajong in de periode 2015-2024 86
- 5.3 Slotbeschouwing 92
- 5.4 Resterende vragen 93

Bijlage 1: **Onderzoeksvragen** **95**

Bijlage 2: **Literatuur** **97**

Bijlage 3: **Geraadpleegde stakeholders** **103**

Inleiding

Beleidsthema 8 van de Strategische Evaluatieagenda (SEA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat over jonggehandicapten. Doel van dat thema is 'jonggehandicapten de kans te bieden zich te ontwikkelen zodat ze zelf kunnen bijdragen aan hun toekomst in de vorm van betaald werk en hen een financieel vangnet te bieden als zij niet zelf kunnen voorzien in een inkomen'[15]. Dit achtste thema uit de SEA valt samen met de uitgaven op artikel 4 van de SZW begroting, hoewel er ook bij de artikelen 3 en 11 van de SZW-begroting posten staan die jonggehandicapten betreffen.

Dit rapport betreft de evaluatie van het beleid in de jaren 2016-2024 over jonggehandicapten en omvat daarmee beleidsthema 8 van de SEA. Daarmee is dit een evaluatie conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022[16] (RPE) van het thema jonggehandicapten.

Op deze plek is van belang te melden dat jonggehandicapten niet altijd 'jong' zijn. Ze hebben inderdaad een beperking vanaf jonge leeftijd maar uiteraard worden mensen ouder. Meer informatie over de kenmerken van jonggehandicapten (en specifieker de mensen met een Wajong) staat in hoofdstuk 2.

[15] Begroting SZW 2025, artikel 2.5 (Strategische Evaluatie Agenda), thema 8.
[16] https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27 https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27[16] https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27

1.1 Om de vier tot zeven jaar wordt een thema doorgelicht

De RPE schrijft voor dat de verkregen inzichten over de doeltreffendheid en doelmatigheid van een beleidsthema van de SEA ten minste eens in de vier tot zeven jaar bijeen worden gebracht in een periodieke rapportage. De vorige periodieke rapportage over het thema jonggehandicapten werd in 2018 gepubliceerd[17]. Het is daarom tijd voor een nieuwe periodieke evaluatie.

Een dergelijke evaluatie dient niet alleen ter verantwoording van gevoerd beleid, maar is ook gericht op de verbetering van bestaand beleid en het voorbereiden van nieuw beleid. Met de evaluaties kan de minister op langere termijn beoordelen hoe het beleid werkt en hoe het beleid te verbeteren is. In de Rijksbegroting schrijft de minister daarbij aandacht te hebben voor de publieke waarde van het beleid, ofwel de impact van beleid op de maatschappij[18].

Voor het thema jonggehandicapten beschrijft dit rapport de volgende onderwerpen:
- welke doelen het beleid heeft;
- welke vastgestelde kennis er al is;
- welke kennis er nog niet is en wat de inzichtbehoeften zijn.

Daarmee is het doel van dit rapport de inzichten over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid rondom jonggehandicapten in de periode 2016-2024 bijeen te brengen en helder te presenteren. Met dit rapport komen we tegelijkertijd tegemoet aan de eisen die de RPE stelt aan periodiek evaluatieonderzoek.

1.2 Doelen van het beleid

Begrotingsartikel 4 van de SZW begroting heeft als titel Jonggehandicapten. Doel van dit artikel is: "**De overheid biedt jonggehandicapten arbeids- en inkomensondersteuning**." In het artikel[19] wordt vervolgens beschreven dat de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) met ingang van 2021 uit twee groepen jonggehandicapten bestaat:

1. Personen met mogelijkheden tot arbeidsparticipatie (arbeidsvermogen).
2. Personen die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben.

De groep met mogelijkheden tot arbeidsparticipatie bestaat uit jonggehandicapten die zijn ingestroomd vanuit de oude Wajong (oWajong, die geldig was tussen 1998 en 2010) en de Wajong2010 (Wajong2010, deze kende instroom tussen 2010 tot 2015). Voor deze twee groepen staat arbeidsparticipatie centraal en is er arbeids- en inkomensondersteuning.

De tweede groep heeft duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. Deze groep bestaat uit mensen die vanuit de oWajong, Wajong2010 en Wajong2015 (de Wajong die sinds 2015 geldt) zijn ingestroomd. De overheid heeft voor deze groep als doel te voorzien in een inkomensvoorziening. Zij hebben formeel geen recht op arbeidsondersteuning.

Sinds 2015 is er geen nieuwe instroom in de Wajong meer van jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen komen nu onder voorwaarden in

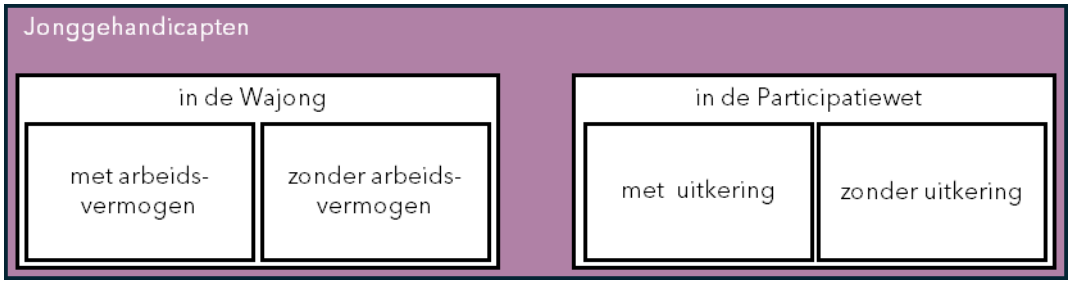
[17] Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: jonggehandicapten (2018).
[18] Begroting SZW 2025, p 32.
[19] Begroting SZW 2025, p. 92

aanmerking voor de Participatiewet. Dit betekent dat de groep jonggehandicapten met arbeidsvermogen formeel niet tot begrotingsartikel 4 hoort, maar tot artikel 2 (Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet). Jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden maken dus sinds 2015 geen onderdeel meer uit van begrotingsartikel 4 Jonggehandicapten, maar kunnen onder voorwaarden terecht voor een uitkering in het kader van de Participatiewet. In deze synthesestudie zullen we daar waar relevant en voor zover van belang aandacht besteden aan deze groep jonggehandicapten.

De groep 'jonggehandicapten' is breder dan mensen met een Wajong. Immers, sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 valt een deel van de groep jonggehandicapten onder de Participatiewet (jonggehandicapten die *niet* duurzaam *geen* arbeidsvermogen hebben) en is er ook een deel van de groep jonggehandicapten zonder uitkering (jonggehandicapten die geen uitkering bij de gemeente aanvragen of er geen recht op hebben omdat zij bijvoorbeeld te veel vermogen hebben of een partner die het minimumloon of meer verdient)[20].

In deze synthesestudie besteden we daar waar relevant aandacht aan de totale groep jonggehandicapten. De focus van dit onderzoek ligt echter op de jonggehandicapten die onder de Wajong vallen. De conclusies van dit rapport over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, zullen dan ook met name over die groep gaan: jonggehandicapten in de Wajong.

De Wajong bestaat uit drie regimes: de oWajong, Wajong2010 en Wajong2015. Voor elk regime gelden andere toegangs-, inkomens- en re-integratieregels. In hoofdstuk 3 gaan we uitgebreider in op de verschillende regimes van de Wajong die momenteel naast elkaar bestaan.



1.3 Resultaten beleidsdoorlichting 2017

Het begrotingsartikel 4 Jonggehandicapten is voor het laatst in 2017 doorgelicht[21]. De doorlichting van 2017 beschrijft de ontwikkeling van de Wajong van een inkomensregeling voor personen die vanwege een vroege handicap niet in staat zijn zich te verzekeren tegen verlies van inkomen vanwege deze handicap (AAW), naar een inkomensregeling waarbij in de loop der tijd steeds meer aandacht en instrumenten beschikbaar zijn gekomen voor activering (oWajong). Met de inwerkingtreding van de Wajong2010 werd activering zelfs een voorwaarde voor de inkomensondersteuning. Tijdens deze doorlichting van 2017 is geen aandacht besteed aan de Wajong2015 omdat die nog te kort daarvoor ingevoerd was en omdat er nog weinig onderzoek gedaan was naar dit onderwerp. Met de Invoeringswet Participatiewet omvat de doelgroep van de Wajong2015, alleen personen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Bestaande

[20] Over deze groep is weinig informatie beschikbaar, maar het is toch van belang deze groep te benoemen. Want het feit dat ze geen uitkering ontvangen, wil niet zeggen dat ze zonder ondersteuning bestaanszekerheid kunnen opbouwen.
[21] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten (2017).

doelgroepen met arbeidsvermogen (in de oWajong en Wajong 2010) bleven wel onder de Wajong vallen.

Het doel van de oWajong en Wajong2010 is onder andere het bieden van inkomensondersteuning aan jonggehandicapten. Jonggehandicapten die aan de voorwaarden voldoen, hebben toegang tot de regeling en verkrijgen inkomensondersteuning. Daarmee werd dus inkomensondersteuning gerealiseerd en is dit doel bereikt. In de beleidsdoorlichting 2017 is daarnaast beschreven dat het lastig is uitspraken te doen over de doelmatigheid van de inkomensondersteuning.

Ook was het destijds moeilijk uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activerende dienstverlening. Het doel van de Wajong2010 is om meer Wajong-gerechtigden aan het werk te krijgen. In de vorige beleidsdoorlichting is over doelbereik van de activerende dienstverlening het volgende te lezen: In 2016 concludeerde Panteia op basis van onderzoek[22] dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tussen 2010 en 2016 en de bezuinigingen, beleidsdrukte en onzekerheid over de toekomst van de Wajong voor een moeilijke omgeving hadden gezorgd waarbinnen UWV de activerende dienstverlening aan Wajong-gerechtigden moest vormgeven. Panteia concludeerde dat UWV in deze context haar resultaten had behaald: er waren op het moment van het onderzoek meer Wajong-gerechtigden bij reguliere werkgevers aan het werk dan in 2010. Een kleiner aantal Wajong-gerechtigden was in een beschutte werkomgeving aan het werk. Het totaal aantal Wajong-gerechtigden dat in loonvormende arbeid werkte in de periode 2010-2016 was gestegen (van 50.406 naar 57.748). Doordat ook de omvang van de populatie in totaliteit in de door te lichten periode toenam was het aandeel Wajong-gerechtigden dat in loonvormende arbeid werkte echter gedaald van 25 procent naar 24 procent.

1.4 Aanbevelingen naar aanleiding van vorige beleidsdoorlichting

Staatssecretaris van Ark stuurde naar aanleiding van de beleidsdoorlichting een brief naar de Tweede Kamer met daarin de concrete acties die ze wilde nemen om de Wajong te verbeteren[23]. Doel van de maatregelen was om de belemmeringen om te participeren weg te nemen voor mensen met een arbeidsbeperking en te bevorderen dat ze deel kunnen nemen aan de maatschappij. De maatregelen die de staatssecretaris wilde nemen waren gericht op het:

- Meer lonend maken van werken waar dat niet het geval was, en ervoor te zorgen dat de inkomenspositie van werkende Wajonggerechtigden niet verslechterde.
- Wegnemen van belemmeringen om te gaan studeren in de Wajong2010 en Wajong2015 zodat mensen met een Wajong zich konden ontwikkelen.
- Versoepelen van de regels rondom het passend werkaanbod in de Wajong2010 zodat de oWajong en Wajong 2010 geharmoniseerd werden.
- Harmoniseren van de regels voor het eindigen van het recht op oWajong en Wajong2010 zodat mensen niet langer bang waren hun uitkering te verliezen als ze gingen werken.

Uiteindelijk zijn deze voornemens geland in de Wet vereenvoudiging Wajong die per 1 januari 2021 is ingevoerd. In hoofdstuk 3 besteden we ruime aandacht aan de ontwikkeling van het beleid op het thema jonggehandicapten.

[22] Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: jonggehandicapten (2018).
[23] Brief Tweede Kamer, 10 juli 2018, 30982 nr. 40.

1.5 Analysekader

Centrale begrippen in dit onderzoek zijn doeltreffendheid en doelmatigheid. De RPE definieert doeltreffendheid van beleid als "de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten". Doelmatigheid van beleid wordt gedefinieerd als "de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd, danwel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten". De doelen van het beleid zijn zoals beschreven in paragraaf 1.2: **De overheid biedt jonggehandicapten arbeids- en inkomensondersteuning**. Bedoeld wordt dat de overheid via de Wajong jonggehandicapten ondersteuning biedt.

Het analysekader (het 'logic model') hieronder helpt ons om doeltreffendheid en doelmatigheid te operationaliseren. In het model wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal elementen van een redenering:

Figuur 1.1 Analysekader



1. **Doelstellingen**: hier gaat het om vragen als 'welke doelen worden er nagestreefd? Wanneer is de beleidsinzet geslaagd?'
2. **Middelen**: hier gaat het om vragen als 'welke middelen worden er ingezet om de doelen te verwezenlijken? Waarom worden deze middelen gekozen?
3. **Beleid en regels**: hier gaat het om vragen als 'welk specifiek beleid wordt er gevoerd om de doelen te verwezenlijken? Welke regels gelden er? Waarom juist dit beleid en deze regels?'
4. **Uitvoering**: hier gaat het om vragen als 'welke activiteiten zijn daadwerkelijk uitgevoerd? Wat waren de ervaringen met die activiteiten? Wat was het bereik?'
5. **Resultaten**: hier gaat het om vragen als 'welke resultaten zijn er bereikt? Welke verandering is er als gevolg van de activiteiten opgetreden?'
6. **Effecten**: hier gaat het om vragen als 'wat is de uiteindelijke maatschappelijke invloed van het beleid en de uitvoering?'

De beleidstheorie bestaat uit het geheel van aannames en verwachtingen over bovenstaande keten, en met name over de verbinding tussen de verschillende stappen daarin. Het onderscheiden van deze stappen helpt bij het structureren van informatie. Daarnaast is het logic model een hulpmiddel om de redenering van betrokkenen te expliciteren en de kracht van die redenering te onderzoeken.

Uiteindelijk draait het in deze periodieke evaluatie om twee kernbegrippen: doeltreffendheid en doelmatigheid. **Doeltreffendheid** is het verband tussen de resultaten en effecten enerzijds en de doelstellingen anderzijds. Om doeltreffendheid aan te tonen is het niet voldoende om verband tussen effecten en doelstellingen vast te stellen: er moet ook plausibel worden gemaakt dat deze effecten het gevolg zijn van de gepleegde inzet.

Doelmatigheid is verhouding tussen de resultaten en effecten enerzijds en de geïnvesteerde middelen (input) anderzijds; met andere woorden, is met de bestede middelen het maximale

resultaat dan wel effect bereikt (doelmatig) of had het beoogde resultaat met minder middelen bereikt kunnen worden (niet doelmatig)?

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn **contextuele begrippen**: de context waarin het beleid wordt uitgevoerd kan invloed hebben op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Zicht op belangrijke contextfactoren en hun invloed is daarom van belang.

Het analysekader gebruiken we om hoofdstukken 3 en 4, die de kern van dit rapport zijn, te structureren.

1.6 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is de inzichten over doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wajong in de periode 2016-2024 bijeen te brengen en helder te presenteren. Daarnaast is dit onderzoek ook direct de evaluatie van de Wet vereenvoudiging Wajong, inclusief het tijdelijke overgangsrecht. Dat betekent dat we ook de specifieke bijdrage van de Wet vereenvoudiging Wajong aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomensondersteuning en activering van jonggehandicapten in kaart brengen. Met dit onderzoek beantwoorden we de volgende hoofdvragen:

1. Hoe heeft de gepleegde inzet (middelen) voor jonggehandicapten zich in de periode 2016-2024 ontwikkeld?
2. Hoe hebben de activiteiten (beleid en uitvoering) zich ontwikkeld in de periode 2016-2024?
3. Wat zijn in de jaren 2016-2024 de output, directe resultaten en effecten van de ingezette activiteiten (beleid en uitvoering)?
4. Welke belangrijke ontwikkelingen in de context zijn er in de periode 2016-2024 te identificeren?
5. Hoe doeltreffend en doelmatig is de inkomensondersteuning geweest in de periode 2016-2024?[24]
6. Hoe doeltreffend en doelmatig is de activerende dienstverlening geweest in de periode 2016-2024?
7. Welke beleidsvarianten zijn denkbaar en wat zijn daarvan de verwachte implicaties?
8. Welke aanknopingspunten voor een onderzoeksagenda volgen er uit de beantwoording van de voorgaande onderzoeksvragen?

Een overzicht van alle deelvragen is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

1.7 Methoden van onderzoek

Dit onderzoek heeft, zoals periodieke evaluaties doorgaans hebben, het karakter van een syntheseonderzoek. Dat betekent dat we ons alleen baseren op bestaande bronnen en daarvan een synthese presenteren, een overzicht van de gebruikte bronnen staat in bijlage 2. Over die bronnen is het belangrijk kort een en ander toe te lichten.

[24] Deze vraag is afgebakend: de inkomensbescherming van de oWajong en Wajong2010 is in de beleidsdoorlichting van 2018 geëvalueerd en in deze regimes zijn tot de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong in 2021 geen wijzigingen aangebracht. De veronderstelling is daarom dat de conclusies die in de vorige beleidsdoorlichting zijn getrokken ook geldig zijn voor de oWajong en Wajong2010 in de jaren 2016-2020. De focus bij de beantwoording van deze onderzoekvraag ligt daarom enerzijds op de inkomensbescherming in de Wajong2015, en anderzijds op de inkomensbescherming voor alle regimes vanaf de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong in 2021.

- Hoofdstuk 2 van dit rapport gaat over de mensen met recht op Wajong. De informatie in dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op het kwalitatieve onderzoek naar de beleving van de (vereenvoudiging) Wajong[25], aangevuld met andere relevante bronnen.
- Hoofdstuk 3 over de inkomensondersteuning beschrijft enerzijds het beleid en de ontwikkelingen in het beleid tussen 2016 en 2024, dit is grotendeels gebaseerd op beleidsdocumenten van het ministerie en UWV. Vervolgens beschrijft het hoofdstuk de resultaten en effecten van de inkomensondersteuning. Hier is geen specifieke bron voor beschikbaar. De resultaten voor wat betreft de vereenvoudiging Wajong komen uit het onderzoek van Talman e.a. (2025).
- Hoofdstuk 4 over de dienstverlening aan mensen met een Wajong en de arbeidsparticipatie baseert zich grotendeels op het syntheseonderzoek over de Wajongdienstverlening dat in opdracht van UWV is uitgevoerd[26].

We hebben – omdat er behoorlijk veel literatuur specifiek voor deze periodieke evaluatie beschikbaar was - niet specifiek gezocht naar beschikbare wetenschappelijke literatuur. Daar waar we wetenschappelijke bronnen tegenkwamen hebben we ze wel meegenomen, dat geldt bijvoorbeeld voor delen van het derde hoofdstuk.

Aanvullend hebben we vijftal interviews uitgevoerd voor een verdiepende toelichting op de regelingen rondom de Wajong, de respondentenlijst is opgenomen in bijlage 3. Deze gesprekken hebben ons geholpen om de informatie in de beschikbare stukken te duiden en van achtergrond te voorzien.

Conclusies in dit rapport zijn doorgaans gebaseerd op geschreven bronnen; op enkele plekken beroepen we ons op ervaringen van respondenten. Dat hebben we expliciet aangegeven. Het feit dat het hier een syntheseonderzoek betreft, betekent ook dat we op een aantal plaatsen moeten concluderen dat het ons aan materiaal ontbreekt om bepaalde conclusies te trekken. Ook dat hebben we expliciet opgeschreven.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Het is begeleid door een werkgroep en er is een begeleidingscommissie ingesteld. Twee wetenschappers hebben opgetreden als onafhankelijk deskundigen. De volgende partijen waren vertegenwoordigd in de werkgroep of begeleidingscommissie:

- Ministerie van SZW
- Ministerie van Financiën
- UWV

Verder zijn er twee adviesraden betrokken geweest bij dit onderzoek. Zij hebben op een aantal momenten meegedacht met de onderzoekers over de inhoud en de conclusies. De eerste adviesraad bestond uit zes mensen die allemaal zelf recht op Wajong hebben of een kind hebben met recht op Wajong. We noemen hen daarom ervaringsdeskundigen. De tweede adviesraad bestond uit belangenbehartigers. Er werd deelgenomen door:

- AWVN
- Ieder(in)
- SWOM
- JongPIT

[25] Talman, J., M. Engelen, K. Tetteroo, N. Hippert & S. van der Kemp (2025). Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers: Leiden.
[26] Kemp, S. van der, L. de Ruig & M. Engelen (2024). Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers: Leiden.

- CNV
- MKB Nederland
- VGN
- Coalitie voor Inclusie
- VCP
- LCR
- Wij Participeren

Deelnemers aan de adviesraden hebben geholpen met de interpretatie van informatie, mede richting gegeven op de inhoud en de conclusies van het onderzoek en bijgedragen aan de toegankelijkheid van het rapport en de samenvatting. De ervaringsdeskundigen die deelnamen aan de adviesraad hebben laten weten dat ze het tweede hoofdstuk een prettig onderdeel van het rapport vinden omdat het de mens voor wie het beleid bedoeld is, goed in beeld brengt.

1.8 Leeswijzer

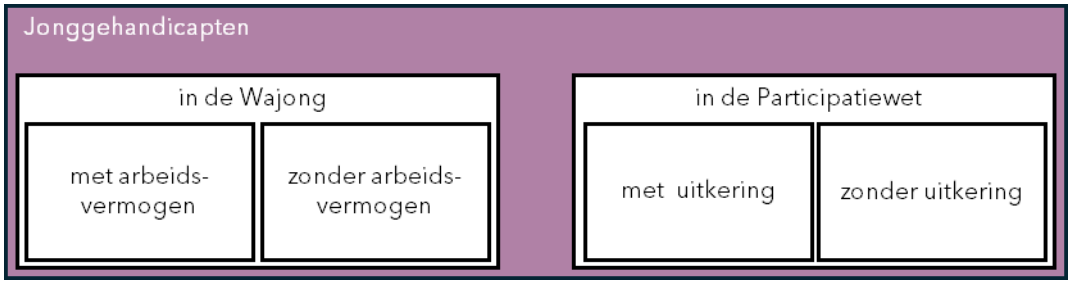
Dit rapport is opgebouwd uit vijf hoofdstukken. Na dit eerste inleidende hoofdstuk geeft hoofdstuk 2 een beschrijving van de mensen over wie we het hebben: wie hebben recht op Wajong en wat zijn de kenmerken van deze groep? Hoofdstuk 3 geeft een overzicht over de totstandkoming van de huidige Wajongregelgeving en heeft betrekking op het eerst doel van de wetgeving voor jonggehandicapten: het bieden van inkomensondersteuning. Hoofdstuk 4 beschrijft het andere doel: de activering van mensen in de Wajong met arbeidsvermogen. In hoofdstuk 5 trekken we conclusies over de werking van de wetgeving voor jonggehandicapten en gaan we in op doeltreffendheid en doelmatigheid.

De antwoorden op de RPE vragen staan in de samenvatting van dit rapport die voorin te vinden is. Bijlage 1 bevat de uitgebreide set onderzoeksvragen, bijlage 2 een bronnenlijst en bijlage 3 bevat een lijst met respondenten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Kennismaking met jonggehandicapten

Dit hoofdstuk is te zien als eerste kennismaking met de mensen over wie we het voornamelijk gaat in dit rapport: jonggehandicapten. Vervolgens zoomen we in op de mensen met een Wajong. We geven enkele cijfers over de samenstelling van de doelgroep en beschrijven kort de ervaringen die spelen op het gebied van de aanvraag van de Wajong, (arbeids)participatie en bestaanszekerheid.

Ervaringen met specifiekere onderdelen van het aanvraagproces, inkomensondersteuning en de activerende dienstverlening volgen in de verdere hoofdstukken van dit rapport (respectievelijk hoofdstuk 3 en 4).



2.1 Jonggehandicapten - de brede groep

Jonggehandicapten zijn geboren met een ziekte of handicap of hebben die op jonge leeftijd gekregen[27], waardoor zij beperkingen hebben gekregen in de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. De brede groep jonggehandicapten is onder te verdelen in drie subgroepen:

1) Jonggehandicapten met een Wajong
2) Jonggehandicapten met een uitkering vanuit de Participatiewet
3) Jonggehandicapten zonder uitkering

Over de kenmerken van jonggehandicapten met een bijstandsuitkering en jonggehandicapten zonder uitkering is betrekkelijk weinig kennis beschikbaar. Er is een ouder onderzoek beschikbaar dat ingaat op ervaringen van jonggehandicapte jongeren in de bijstand[28]. In de zomer van 2025 is een onderzoek gepubliceerd waarbij de ervaringen van mensen zonder uitkering en de wijze waarop zij worden geholpen richting werk centraal staat[29]. Er is weinig te zeggen over de kenmerken van deze subdoelgroepen.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de eerste subdoelgroep besproken, namelijk jonggehandicapten met een Wajong (met en zonder arbeidsvermogen). Vanaf hier noemen we hen *mensen met een Wajong*.

2.2 Wie zijn de mensen met een Wajong?

Jonggehandicapten in de Wajong hebben vroeg in hun leven een ziekte of handicap gekregen. Zij kunnen daardoor naar verwachting moeilijk of zelfs helemaal niet in een eigen inkomen voorzien. De Wajong-uitkering en -dienstverlening compenseren deze veronderstelde inkomstenderving.

In 2015 is het concept arbeidsvermogen in de Wajong geïntroduceerd, zie hoofdstuk 3 voor meer informatie over de Wajong en de beleidswijzigingen die daarin geweest zijn. Arbeidsvermogen is de mogelijkheid tot arbeidsparticipatie. In de wet is dit nader ingevuld met vier criteria. In hoofdstuk 3 leggen we verder uit hoe UWV dit arbeidsvermogen bepaalt. Van alle mensen in de Wajong is bepaald of zij wel of geen arbeidsvermogen hebben. Voor mensen zonder arbeidsvermogen bedraagt hun uitkering 75 procent van het wettelijk minimumloon. Voor hen geldt geen verplichting om aan het werk te gaan. Voor mensen met arbeidsvermogen geldt de verplichting om naar werk op zoek te gaan. Hun uitkering is 70 procent van het wettelijk minimumloon en daarmee gelijkgesteld aan een uitkering in het kader van de Participatiewet.

De publicatie 'Kwantitatieve Informatie 2024", die UWV als bijlage bij het jaarverslag publiceert, geeft inzicht in de kenmerken van mensen in de Wajong.[30] Uit die publicatie blijkt dat de Wajongpopulatie eind 2024 bestond uit 103.200 mensen mét arbeidsvermogen en 143.600

[27] Vóórdat ze 18 jaar werden of tijdens een studie waarvoor ze studiefinanciering ontvingen. De studie moet wel ten minste zes maanden gevolgd zijn.
[28] Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, & M. Linssen (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet.* SEO Economisch Onderzoek, Panteia & VU: Amsterdam.
[29] Het gaat om Wever, L., S. Maas, L. van Os en M. Wickham (2025) Tussen wal en schip. Mensen met een beperking en zonder uitkering die willen werken. Zinziz, Utrecht.
[30] UWV Kwantitatieve informatie 2024, blz 28-34.

mensen met Wajong die geen arbeidsvermogen hebben. De kenmerken van deze mensen zijn in tabel 2.1 in percentages beschreven, op basis van de monitor arbeidsparticipatie.[31]

Tabel 2.1 Kenmerken van mensen met een Wajong, eind 2022[31]

Kenmerk	Met arbeidsvermogen	Geen arbeidsvermogen*
Geslacht		
Man	58%	54%
Vrouw	42%	46%
Leeftijdsklasse		
18-19 jaar	0%	3%
20-24 jaar	0%	10%
25-34 jaar	54%	25%
35-44 jaar	30%	23%
45-54 jaar	11%	19%
55 jaar en ouder	6%	19%
Diagnosegroep		
Onbekend**	2%	22%
Bekend	98%	78%
Waarvan:		
Ontwikkelingsstoornissen	65%	56%
Psychiatrische ziektebeelden	19%	23%
Lichamelijke ziektebeelden	16%	21%
Totaal	**107.300**	**136.800**

*Inclusief Wajong 2015
**Alle mensen met een Wajong2015 vallen in deze categorie

In deze tabel is te zien dat er iets meer mannen dan vrouwen in de Wajong zitten. Jongeren in de Wajong (tot 24 jaar) hebben geen arbeidsvermogen, omdat het nieuwste Wajong-regime alleen nog maar beschikbaar is voor mensen met duurzaam geen arbeidsvermogen. Ontwikkelingsstoornissen komen van alle diagnoses het vaakst voor zowel onder mensen met arbeidsvermogen als mensen zonder arbeidsvermogen. UWV heeft het dan bijvoorbeeld over een verstandelijke beperking van wisselende ernst al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld ADHD, autismespectrumproblematiek of stemmingsproblematiek[32].

Het is onbekend of jonggehandicapten met een bijstandsuitkering en jonggehandicapten zonder uitkering dezelfde kenmerken hebben als jonggehandicapten met een Wajong, omdat deze jongeren in de bijstand niet apart worden gemonitord en hier geen ander verdiepend onderzoek naar is gedaan.

[31] Berendsen E, M van Vilsteren, M. de Vries, L. Dumhs, M Spijkerman (2024). *UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023.* UWV: Amsterdam. De onderverdeling heeft betrekking op het aantal mensen met een Wajong eind 2022. De totalen in de tabel komen daardoor niet overeen met het totaal aantal mensen met een Wajong eind 2024.
[32] Rapport onderzoek Wajong 2024, SMZ/BC&K Auditorenteam, Januari 2025.Versie 1.0, UWV

2.3 Inkomenszekerheid

In het leven van mensen met een Wajong speelt de uitkering een centrale rol. De Wajong-uitkering is er voor mensen van wie aangenomen wordt dat ze door hun beperking inkomen mislopen ('veronderstelde inkomensderving')[33]. Ruim 21.000 mensen[34] met een Wajong werken (bij een reguliere werkgever of bij de sociale werkvoorziening) en hebben daarbij geen inkomensondersteuning nodig, dat is ongeveer 12% van de totale Wajong-populatie en 42% van de mensen met Wajong met een baan. Hun uitkering staat op nul. De overige 88% ontvangt een volledige Wajong-uitkering of een aanvulling vanuit de Wajong op hun inkomsten uit werk.

Voor mensen in de Wajong voelt de uitkering als een soort ondergrens, een stevige basis[35]. Als er helemaal niks lukt, als geen enkel werk passend blijkt te zijn, dan is er altijd nog de uitkering. De respondenten ervaren die stevige basis als steun in de rug[36]. Zij ontvangen door de uitkering in ieder geval altijd minimaal het sociaal minimum; ze kunnen in ieder geval altijd hun vaste lasten (inclusief zorgkosten, want daar is vaak sprake van[37]) betalen. Op de Wajong kun je steunen. De uitkering biedt mensen met een Wajong in grote mate inkomenszekerheid.

Onderzoek uit 2019, waarbij in 2014 in de Wajong2010 ingestroomde jongeren en in 2015 ingestroomde jonggehandicapte jongeren in de Participatiewet, werden geïnterviewd[38], blijkt dat de Wajong meer zekerheid biedt dan de bijstandsuitkering. Jongeren in de Wajong2010 kunnen volgens dit onderzoek beter rondkomen dan jongeren in de bijstand[39]. Jonggehandicapte jongeren in de bijstand ervaren meer financiële stress en nemen daardoor allerlei vormen van werk aan, terwijl naasten in hun professionele en persoonlijke netwerk juist vrezen dat ze harder werken dan goed voor hen is. Dit duidt erop dat de inkomenszekerheid onder jonggehandicapten in de Participatiewet lager is dan de inkomenszekerheid onder jonggehandicapten in de Wajong. Ook in het onderzoek naar de beleving van de Wajong[40] spreken enkele respondenten hun opluchting uit dat zij een Wajong hebben en geen bijstandsuitkering, en hun frustratie dat mensen zoals zij tegenwoordig alleen nog maar in aanmerking komen voor die laatste.

2.4 Het aanvragen van de uitkering

Uit het belevingsonderzoek naar de Wet vereenvoudiging Wajong[41] blijkt dat jonggehandicapten via verschillende routes bij de Wajong uitkomen. Deels gaan jonggehandicapten naar het speciaal onderwijs, waar doorverwezen wordt naar de Wajong. Het speciaal onderwijs bood

[33] Memorie van Toelichting bij invoering van Wajong in 1998, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24760-3.html
[34] UWV Kwantitatieve informatie 2024, blz. 30 en 33.
[35] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.
[36] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.
[37] Korf W, N Leger, T Scholten, M Vandersteen. Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport. Regioplan, 2024.
[38] Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, & M. Linssen (2019). Jonggehandicapten onder de Participatiewet. SEO Economisch Onderzoek, Panteia & VU: Amsterdam.
[39] In de bijstand ontvangen jongeren van 18,19 en 20 jaar de zogenoemde jongerennorm, ongeveer ter hoogte van de kinderbijslag. Als deze jongeren geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van de ouder(s), dan is de gemeente verplicht om bijzondere bijstand voor de algemene kosten van het bestaan te verstrekken. Vanaf 21 jaar geldt de volwassenennormen. In het wetsvoorstel P-wet in balans spoor 1 is een voornemen genoemd de jongerennormen te verhogen. Alleen jongeren van 18, 19 of 20 jaar die in een inrichting verblijven hebben geen recht op algemene bijstand. Ze hebben wel recht op bijzondere bijstand.
[40] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.
[41] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.

kinderen en hun ouders/verzorgers vaak ondersteuning bij het aanvragen van de Wajong voor hun kind, blijkt uit ouder onderzoek[42].

Er zijn ook mensen die op latere leeftijd een Wajong-aanvraag indienen, omdat de beperking of chronische ziekte na hun 18de maar voor de 30ste verjaardag tijdens hun studie ontstaat. Mensen kunnen ook op latere leeftijd het idee krijgen om een Wajong aan te vragen, omdat zij daar eerder niet bij stil hebben gestaan, zijn doorverwezen door de gemeente of eerst zelf hun weg hebben willen vinden naar een zelfstandig bestaan. Bij UWV staat deze laatste groep mensen ook wel bekend als laattijdige aanvragers. Mensen die op latere leeftijd een Wajong aanvragen, doen dat vaak op aanbeveling van een professional in hun netwerk, zoals een huisarts, verpleegkundige, psycholoog, maatschappelijk werker, gemeentemedewerker of één van hun ouders/verzorgers.

Er zijn ook gemeenten die bij de aanvraag van een bijstandsuitkering toetsen of er voorliggende voorzieningen van toepassing zijn, waaronder ook de Wajong valt. Ook dit levert instroom in de Wajong op, op latere leeftijd.

2.5 Betekenis van de Wajong

Het aanvragen van de Wajong is vaak noodzakelijk, dat beschrijven we ook in het derde hoofdstuk van dit rapport. De behoeften van Wajong-gerechtigden wijken niet af van de behoeften van mensen zonder Wajong-uitkering. In het onderzoek naar de beleving van de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong is gesproken met ruim 50 mensen met een Wajong en is beschreven dat de zoektocht naar wat past niet eenvoudig is als je een arbeidsbeperking hebt[43]. Een respondent beschreef het heel helder: “Ik wil graag bijdragen aan de maatschappij, ondanks de Wajong. Ik wil ook graag een huisje, boompje, beestje, net als mijn vrienden. Natuurlijk wil ik dat, ik ben 36.”

Een huisje-boompje-beestje bestaat volgens de geïnterviewde Wajong-gerechtigden uit een fijne plek om te wonen – zo nodig voor de persoon aangepast –,spaargeld op de bank en een of andere plek waar je je nuttig kunt voelen of waar je een bijdrage kunt leveren aan de maatschappij. Die plek kan bestaan uit betaald werk, maar het kan ook gaan om vrijwilligerswerk, een dagbestedingsplek of enige andere vorm van participatie waarin iemand diens talenten kan inzetten. Zo’n plek betekent ook onder de mensen zijn, contact maken met anderen. Oók mensen die de voorkeur geven aan wat minder sociaal contact, vinden het belangrijk om niet volledig geïsoleerd te raken. Voor iedereen ziet een huisje-boompje-beestje er iets anders uit, maar er zijn weinig verschillen. Veel mensen willen ten slotte graag een gezin waaraan zij ook (financieel) kunnen bijdragen. Uit het onderzoek naar jonggehandicapten in de Participatiewet[44] blijkt dat deze mensen dezelfde behoeften hebben: een huisje-boompje-beestje.

Onderzoek[45] laat zien dat mensen met een Wajong-uitkering relatief vaak te maken krijgen met bepaalde soorten *life events*. Verlies van werk komt onder deze doelgroep bijvoorbeeld vaak

[42] S. Weijschede en M. Engelen (2011) Arbeidstoeleiding en de Wajong: een estafette? Een onderzoek naar de visie en werkwijze van VSO- en PRO-scholen, Panteia: Zoetermeer.
[43] Talman J., M. Engelen, K. Tetteroo, N. Hippert, S. van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.
[44] [44] Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, & M. Linssen (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet.* SEO Economisch Onderzoek, Panteia & VU: Amsterdam.
[45] Onder andere: Korf, W., N. Leger, T. Scholten, M. Vandersteen. *Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport.* Regioplan, 2024, en ook Talman J., M. Engelen, K. Tetteroo, N. Hippert, S. van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.

voor. Veranderingen in (mentale) gezondheid ook: jonggehandicapten geven aan dat hun lichaam soms simpelweg "op" is. Mensen met een beperking hebben het minder makkelijk een stabiel bestaan op te bouwen dan mensen zonder beperking, zij hebben natuurlijk wel dezelfde wens tot het opbouwen van een stabiel bestaan als mensen zonder arbeidsbeperking. Om die reden zijn financiële stabiliteit (zoals de Wajong biedt) en een sociaal netwerk dat kan steunen extra belangrijk.

Maar: het aanvragen van de Wajong voelt niet alleen positief. Sommigen voelen zich onprettig bij het stigma dat gepaard gaat met de Wajong. Uit onderzoek[46] blijkt dat mensen het label van 'Wajonger' soms onprettig vinden en dat er werkgevers zijn die hen anders behandelen omdat ze een Wajong-uitkering ontvangen. Voor mensen met een Wajong-uitkering zijn andere banen beschikbaar dan voor mensen zonder Wajong-uitkering[47]. Dat is voor veel mensen met een Wajong best pijnlijk. Zij willen eigenlijk graag behandeld worden zoals ieder ander, maar tegelijkertijd is aanpassing van de werkplek wel nodig. Bovendien is de ondersteuning die de Wajong heeft, de inkomenszekerheid, wel belangrijk voor jonggehandicapten.

2.6 Bijdragen aan de maatschappij

Het onderzoek naar de Wet vereenvoudiging Wajong[48] laat dus zien dat mensen met een Wajong allemaal streven naar een zo normaal en prettig mogelijke thuissituatie. Betaald werk kan helpen bij het verwerven van een huisje-boompje-beestje. Voor mensen in de Wajong heeft betaald werk vele voordelen, zoals een vaste dagstructuur, sociaal netwerk, bijdragen aan de maatschappij, identiteit en – meestal – financiële voordelen. Mensen met een arbeidsbeperking voelen zich vaak beter (over zichzelf) zodra ze aan het werk gaan[49]. Vanwege die voordelen willen veel mensen in de Wajong uit eigen beweging de stap naar werk zetten[50]. Ook andere vormen van participatie – zoals vrijwilligerswerk of dagbesteding – kennen die voordelen. Andere vormen van participatie zijn voor mensen in de Wajong soms vanwege fysieke, psychische en financiële redenen toegankelijker dan betaald werk.

Een belangrijke afweging bij het selecteren van een passende participatieplek is de invloed van het werk op het lichaam. Mensen met een arbeidsbeperking krijgen op een niet-passende werkplek vaak eerder te maken met vermoeidheidsklachten, met stress of met een burn-out dan mensen zonder arbeidsbeperking. Het uitvoeren van niet-passend werk is voor veel mensen vermoeiend, laat staan als je op de werkplek ook nog om moet gaan met een beperking. Onderzoek[51] laat zien dat werken daarnaast vaak gepaard gaat met meer administratieve werkzaamheden thuis: "voor eigen administrator spelen". Des te meer bronnen van inkomen er zijn, des te zwaarder het mentaal en fysiek is om het overzicht te bewaren.

Uit onderzoek naar aanleiding van de motie Strik onder jonggehandicapten in de oWajong en Wajong2010[52] blijkt dat de veertig geïnterviewde deelnemers allemaal zoveel werk deden als

[46] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.
[47] Dan staat er bijvoorbeeld op een vacaturesite dat er iemand wordt gezocht uit de doelgroep Banenafspraak of met een Wajong.
[48] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. *Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong*. De Beleidsonderzoekers, 2025.
[49] Gielen M, L Gercama, M Sax, MAW Engelen, L Aarts, L de Ruig, S Bunt. Loonkostensubsidie en loondispensatie – De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Eindrapport. Ape en De Beleidsonderzoekers, 2018.
[50] Ook in het hypothetische scenario dat een uitkering net zo hoog is als een salaris, vinden de meeste mensen in de Wajong werken vanwege de sociale voordelen waardevoller dan geen werk hebben. Bron: Korf, W, N Leger, T Scholten, M Vandersteen. Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport. Regioplan, 2024.
[51] Korf, W, N Leger, T Scholten, M Vandersteen. Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport. Regioplan, 2024.
[52] Korf, W, N Leger, T Scholten, M Vandersteen. Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport. Regioplan, 2024.

volgens hen mogelijk was. Met mogelijk wordt bedoeld: zoveel als hun beperking toestaat, maar ook zoveel als werkgevers bereid zijn hun werk te bieden[53]. Ook onderzoek van UWV laat zien dat werknemers met een Wajong wiens dienstverband beëindigd wordt, weer zo snel mogelijk werk willen vinden[54]. Kwantitatief onderzoek uit 2019 laat zien dat de arbeidsparticipatie onder jonggehandicapte jongeren in de bijstand hoger ligt dan onder jonggehandicapte jongeren in de Wajong. Jonggehandicapte jongeren in de Participatiewet werken ook vaak in korte contracten. Ze vinden het 'contracthoppen' erg onprettig, maar zien het als betere optie dan de bijstandsuitkering[55].

UWV kan mensen in de Wajong ondersteunen bij het vinden van werk, meer informatie daarover is te vinden in hoofdstuk 4 van dit rapport. Mensen in de Wajong zijn vaak blij als hun UWV-contactpersoon (een arbeidsdeskundige) beschikbaar is als sparringpartner en als UWV kan bijdragen aan opleidingen en voorzieningen[56]. Deze elementen van de dienstverlening kunnen bijdragen aan de baanvindkans en baanbehoudkans. Uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt: ongeveer de helft van mensen in de Wajong met arbeidsvermogen vindt de dienstverlening van UWV duidelijk en toegankelijk, de bejegening door UWV prettig en de ondersteuning passend en voldoende[57].

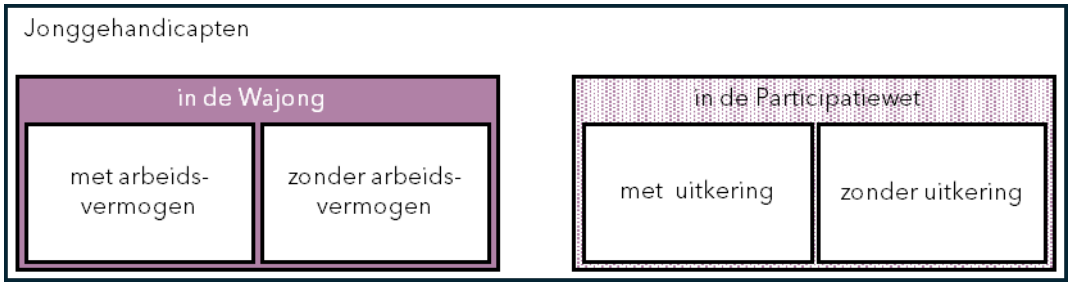
Het aandeel mensen dat de dienstverlening onprettig vindt, is in de laatste jaren afgenomen, zo blijkt uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie[58]. Het onderzoek laat zien dat mensen in de Wajong de dienstverlening om verschillende redenen onprettig kunnen vinden. Er zijn mensen in de Wajong (namelijk de mensen zonder arbeidsvermogen) die vanuit UWV geen hulp krijgen om een participatieplek te vinden die daar teleurgesteld over zijn. Voor deze groep is er een experiment waarbij UWV tussen 2023 en 2028 dienstverlening biedt aan mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben in de Wajong en in de IVA. Daarnaast zijn er mensen die wel hulp krijgen vanuit UWV, maar die deze hulp niet goed vinden aansluiten op hun behoeften. Ze hebben bijvoorbeeld het gevoel dat de dienstverlening te generiek is en geen rekening houdt met wat zij willen en kunnen. Ten slotte is er een groep die niet het gevoel heeft ooit betaald te kunnen werken[59]. Dan kan dienstverlening vanuit UWV ongewenst zijn en vervelend overkomen. In hoofdstuk 4 van dit rapport bespreken we onder meer het perspectief van mensen in de Wajong op verschillende onderdelen van de dienstverlening door UWV.

[53] Vóór de Wet vereenvoudiging Wajong kwam daar ook nog eens bij spelen dat een persoon in de Wajong een afweging moest maken over het aantal uren dat diegene ging werken. Met name in de oWajong bestond er een optimaal aantal uren afhankelijk van het maatmanloon, de loonwaarde en het wel of niet toepassen van de Breman-regeling. Het lukte sommige mensen in de Wajong om het precieze aantal uren te berekenen waarop zij het meeste verdienden. De systematiek is met de Wet vereenvoudiging Wajong zo versimpeld dat het totaal van salaris en uitkering altijd toeneemt naarmate iemand meer werkt. Bron: Gielen M, L Gercama, M Sax, MAW Engelen, L Aarts, L de Ruig, S Bunt. Loonkostensubsidie en loondispensatie – De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Eindrapport. Ape en De Beleidsonderzoekers, 2018.
[54] De Graaf-Zijl M, L Dumhs, N van Raaij. Onbeperkt aan het werk in de Wajong. Hoe UWV en jobcoaches mensen bij baaneinde beter kunnen begeleiden van werk naar werk. UWV, 2022.
[55] Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, & M. Linssen (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet.* SEO Economisch Onderzoek, Panteia & VU: Amsterdam.
[56] Zie bijvoorbeeld: Talman J, S Kluft, S van der Laan, M Batterink, R Wienema, M Engelen. Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder gebruikers en uitvoerders. De Beleidsonderzoekers en Significant, 2023.
[57] Nederlandse Arbeidsinspectie. Klantperspectief Wajong 2020. Den Haag, 2022.
[58] Nederlandse Arbeidsinspectie. Klantperspectief Wajong 2020. Den Haag, 2022.
[59] Zie bijvoorbeeld: Nederlandse Arbeidsinspectie. Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk. Onderzoek naar mensen uit de doelgroep banenafspraak die langdurig niet aan het werk komen. Den Haag, 2024.

Jonggehandicapten en inkomensondersteuning

In dit hoofdstuk gaan we in op inkomensondersteuning voor jonggehandicapten. Het hoofdstuk bestaat uit zes paragrafen. We bespreken achtereenvolgens de doelstellingen van inkomensondersteuning (paragraaf 3.1), de financiële middelen die worden ingezet en de ontwikkeling in uitkeringslasten (par 3.2), de ontwikkelingen in beleid en regelgeving ten aanzien van inkomensondersteuning (par 3.3), de uitvoering van inkomensondersteuning door UWV (par 3.4), de resultaten van die uitvoering, waaronder informatie over aantallen mensen met een Wajong in de afgelopen periode (par 3.5) en we sluiten af met conclusies ten aanzien van de effectiviteit van inkomensondersteuning (par 3.6).

Dit hoofdstuk richt zich met name op jonggehandicapten met een Wajong, zoals de figuur hieronder weergeeft. In paragraaf 3.3, waar we de ontwikkelingen in beleid en regelgeving bespreken, trekken we het breder: daar bespreken we het hele stelsel, inclusief jonggehandicapten in de Participatiewet.



3.1 Doelstellingen voor inkomensondersteuning



In 1976 werd als onderdeel van de AAW (Algemene arbeidsongeschiktheidswet) de eerste inkomensvoorziening voor 'vroeggehandicapten' gecreëerd. Voor die tijd gold, sinds 1967, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, maar deze richtte zich alleen op werknemers die langdurig ziek of gehandicapt werden. Voor mensen die al op jonge leeftijd, voordat zij deel konden nemen aan het arbeidsproces, arbeidsongeschikt waren was er geen regeling.

De toenmalige regering was van mening dat iedereen zich moest kunnen verzekeren tegen inkomensverlies vanwege arbeidsongeschiktheid. Mensen die op jonge leeftijd een handicap kregen hadden geen mogelijkheid om te gaan werken en zich op die manier te verzekeren tegen inkomensverlies. De regering vond dit risico op vroege arbeidsongeschiktheid en de daarmee gepaard gaande inkomstenderving een 'sociaal risico', dat wil zeggen dat het iedereen kan treffen. Daarom vond de regering dat dit risico gedekt moest worden door een volksverzekering gefinancierd uit algemene middelen: de AAW.[60] Uit deze positionering van de AAW als sociale verzekering vloeide ook de keuze voort om de uitkering niet afhankelijk te maken van het inkomen van een eventuele partner, van eventueel opgebouwd vermogen, of van de samenstelling van het huishouden. Dit was vooral een principiële keuze: men vond dat het "bij deze groep dus voornamelijk gaat om de principiële vraag of het recht op levensontplooiing, voor zover het daarbij gaat om een recht op inkomen, moet worden geëffectueerd door middel van een sociale verzekeringswet."[61] Het antwoord hierop was bevestigend.

In de Memorie van Toelichting bij de nieuwe AAW worden niet veel woorden gewijd aan wat er met de wet wordt beoogd. Drie dingen worden duidelijk. Ten eerste dat de wet een verzekering moet bieden tegen het risico op inkomstenderving als gevolg van een handicap die op jonge leeftijd ontstaat. Ten tweede dat het de regering hierbij gaat om een bescherming van het recht op 'levensontplooiing'. Ten derde dat de regeling het karakter heeft van "een basisvoorziening op sociaal minimumniveau"[62] Met andere woorden: met de AAW werd voorzien in een uitkering voor mensen die op vroege leeftijd gehandicapt raakten. Deze uitkering was op 'sociaal minimumniveau'. Hiermee werd beoogd om het recht op levensontplooiing te beschermen.

Deze specifieke regeling voor jonggehandicapten is sindsdien een aantal malen fundamenteel gewijzigd. Daarbij blijven de uitgangspunten die in 1976 zijn geformuleerd overigens telkens in de kern overeind. We lopen de belangrijkste wijzigingen van de afgelopen decennia kort langs. We gaan daarbij niet in op alle wijzigingen, maar beperken ons tot die wijzigingen die ons iets kunnen vertellen over ontwikkelingen in de *doelstellingen* van de Wajong met betrekking tot inkomensondersteuning.

- In 1998 vond een grote hervorming plaats in het arbeidsongeschiktheidsstelsel, met onder andere de invoering van de wet Pemba, de Wet REA en de WAZ. De AAW werd afgeschaft. De regering vond het wél wenselijk om een specifieke inkomensvoorziening voor jonggehandicapten te behouden, omdat het "de overwegingen die bij de

[60] Beleidsdoorlichting 2018, blz 11 en verder.
[61] TK 1974-1975, dossier 13231, nr. 3. Algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering, memorie van toelichting, blz 44.
[62] TK 1974-1975, dossier 13231, nr. 3. Algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering, memorie van toelichting, blz 52.

totstandkoming van de AAW zijn aangevoerd nog steeds valide [acht]".[63] Daarom werd de Wajong ingevoerd. De Wajong werd niet meer gepositioneerd als sociale verzekering, maar als voorziening, maar feitelijk betekende deze verandering weinig; de kern van de regeling bleef gelijk en de Wajong werd, net als de AAW, gefinancierd uit de algemene middelen.[64] Bij de invoering van de Wajong in 1998 is overwogen om jonggehandicapten "onder te brengen in het stelsel van minimum behoeftevoorzieningen", dat wil zeggen, de bijstand. Dit werd niet wenselijk geacht, omdat deze regelingen een toets op vermogen en inkomen van de betrokkenen en diens partner bevatten, wat "in bepaalde gevallen zou kunnen leiden tot een achteruitgang in beschermingsniveau, hetgeen niet is beoogd".[65]

- In 2010 is de Wajong2010 ingevoerd als opvolger van de 'oude' Wajong. Het doel van deze 'nieuwe' Wajong was om de Wajong meer activerend te maken. De inkomensondersteuning werd, voor jonggehandicapten die mogelijk zouden kunnen werken, afhankelijk gemaakt van het meewerken aan arbeidsinschakeling. Die arbeidsinschakeling stond dus voorop. Voor mensen die hieraan meewerkten, en voor mensen die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hadden, was er een uitkering, "waarmee zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien."[66]
- In 2015 werd de Participatiewet ingevoerd en werden als gevolg daarvan ook belangrijke wijzigingen in de Wajong doorgevoerd (zie paragraaf 3.3.2). De invoering van die wet moet worden beschouwd in het kader van "het streven van de [toenmalige] regering naar een sociale zekerheidsstelsel dat mensen enerzijds de zekerheid biedt van een adequaat sociaal vangnet als dat echt nodig is, en anderzijds van hen verwacht dat zij op eigen benen staan als dat kan."[67] Er werd bovendien noodzaak gevoeld om te bezuinigen. Onderdeel van de wijzigingen was het aanbrengen van een onderscheid tussen enerzijds jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, en anderzijds jonggehandicapten die wel arbeidsvermogen hebben of dit mogelijk zouden kunnen ontwikkelen. Voor de eerste groep werd de Wajong2015 ingevoerd, de tweede groep zou een beroep kunnen doen op gemeenten voor ondersteuning. Specifiek beoogde de regering hiermee om meer jonggehandicapten aan het werk te krijgen bij reguliere werkgevers. Bovendien had de Wajong volgens de regering een "sterk aanzuigende werking" omdat de polisvoorwaarden aantrekkelijker waren dan die van de bijstand. Voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben veranderde in wezen niets: "voor hen geldt geen re-integratieverplichting en geen partner-, vermogens- of huishoudinkomenstoets".[68]

Samengevat zien we het volgende beeld. In 1976 is de eerste regeling specifiek voor jonggehandicapten ingevoerd: de AAW. Men vond dat het risico op een vroege handicap een 'sociaal risico', dat wil zeggen dat het iedereen kan overkomen en dat niet van individuen of hun naasten kan worden verwacht om dit risico zelf te dragen, en dat dit risico daarom uit algemene middelen verzekerd diende te worden. Het uitgangspunt was dat het hier ging om een individueel recht op levensontplooiing, en dat daardoor de uitkering daarom niet afhankelijk moest worden gemaakt van eventueel opgebouwd vermogen, eventueel inkomen van een partner, of van huishoudsamenstelling. Om de materiële mogelijkheden voor levensontplooiing te verschaffen werd een uitkering op sociaal minimumniveau ingevoerd.

[63] TK 1995-1995, dossier 24760, nr. 3. Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicaptenn, paragraaf 4.1.
[64] TK 1995-1995, dossier 24760, nr. 3, blz 1.
[65] TK 1995-1995, dossier 24760, nr. 3,
[66] TK 2008-2009, Dossier 31780, nr. 3. Wijziging Wajong, Memorie van toelichting. Paragraaf 1.1.
[67] TK 2011-2012, Dossier 33161, nr. 3, Invoeringswet Wet werken naar vermogen, Memorie van toelichting, blz 2.
[68] TK 2011-2012, Dossier 33161, nr. 3, Invoeringswet Wet werken naar vermogen, Memorie van toelichting, blz 35.

In de loop van de decennia zijn er drie stelselwijzigingen geweest: in 1998, in 2010 en in 2015. Met deze wijzigingen, vooral de laatste twee, is activering en arbeidsinschakeling belangrijker geworden (in hoofdstuk 4 gaan we uitgebreid in op de specifieke doelen van activering, de inzet die in dit kader wordt gepleegd en de resultaten en effecten daarvan). Verder zien we dat de wijzigingen van de afgelopen decennia op het gebied van de doelstellingen van de inkomensondersteuning geen fundamentele veranderingen hebben betekend. Een uitzondering hierop vormt mogelijk de invoering van de Participatiewet en de Wajong2015 in 2015, omdat toen heel nadrukkelijk het probleem werd gesignaleerd dat de Wajong als gevolg van het ontbreken van een partner-, vermogens- en huishoudsamenstellingstoets gunstiger was dan de bijstand, en dat de Wajong hierdoor een 'aanzuigende werking' had. Voor een deel van de initiële doelgroep, namelijk zij die arbeidsvermogen hadden of zouden kunnen ontwikkelen, is daarom besloten om ze niet meer onder het Wajongregime te laten vallen. De 'kring van rechthebbenden' werd hierdoor fors kleiner.

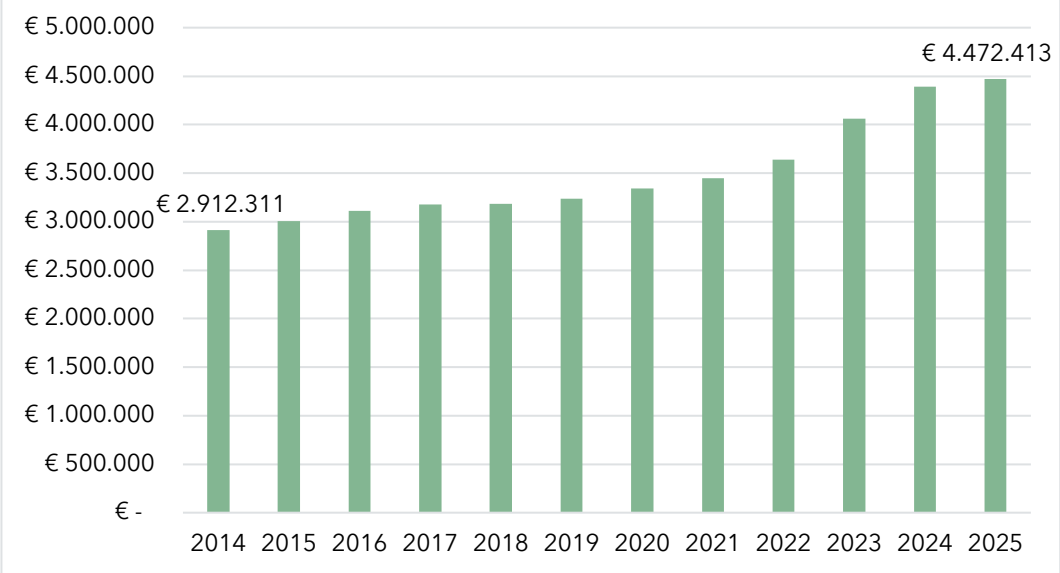
3.2 Middelen voor inkomensondersteuning



Hierboven hebben we gezien wat de doelen van inkomensondersteuning zijn, en hoe die zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld. In deze paragraaf resumeren we welke financiële middelen er de afgelopen periode zijn ingezet om die doelen te bereiken.

De figuur hieronder is daarbij het belangrijkste. Deze toont de ontwikkeling van de totale uitkeringslasten voor de Wajong, op basis van SZW jaarverslagen artikel 4, in de jaren 2014 t/m 2025.

Figuur 3.1 Uitkeringslasten x 1.000 euro's. Bron: SZW jaarverslagen 2014 t/m 2023 en de SZW begrotingen 2024 en 2025.



De trend in de figuur is dat de uitkeringslasten over de gehele periode stijgen. De stijging van de totale uitkeringslasten is in zekere zin opvallend, gezien de ontwikkeling van het totaal aantal mensen dat een Wajonguitkering ontvangt in deze periode. Dit aantal daalt over de gehele

periode (2015-2024) namelijk licht, met in totaal minder dan 1% (zie paragraaf 3.5.2). In de jaren 2015-2020 is er eerst sprake van een lichte daling van het aantal mensen dat een Wajonguitkering ontvangt, van in totaal ruim twee procent. In de jaren 2020-2024 stijgt het totale aantal mensen dat een Wajonguitkering ontvangt daarentegen weer licht, met in totaal anderhalf procent. In paragraaf 3.5.2 is het aantal mensen met een Wajong weergegeven.

De SZW-jaarverslagen bevatten een aantal verklaringen voor het feit dat de totale uitkeringslasten stijgen ondanks een daling van het totale volume:

- De gemiddelde uitkering stijgt, doordat de nieuwe instroom (Wajong2015) nagenoeg altijd een volledige uitkering krijgt terwijl mensen die uit de oWajong of Wajong2010 uitstromen ook regelmatig een gedeeltelijke uitkering krijgen, bijvoorbeeld omdat zij slechts gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn (oWajong) of omdat zij ook inkomsten uit werk verdienen (oWajong en Wajong2010). Met andere woorden: Wajong2015-uitkeringen zijn gemiddeld genomen 'duurder' dan Wajonguitkeringen uit oudere regimes, en het aandeel Wajong2015-uitkeringen neemt jaarlijks toe.
- De gemiddelde uitkering stijgt daarnaast ook doordat de gemiddelde leeftijd van mensen met een Wajonguitkering stijgt, waardoor het aandeel dat een uitkering krijgt op basis van het minimumjeugdloon daalt.
- De gemiddelde uitkering stijgt ook door de stijging van het WML en de daaraan gekoppelde indexatie van de uitkeringen.
- In 2021 wordt, bovenop bovengenoemde factoren, als extra verklaring gegeven dat de veranderde regels in de Wet Vereenvoudiging Wajong (WvW), die dat jaar werd ingevoerd, ervoor zorgen dat mensen met een Wajong die werken, gemiddeld meer uitkering krijgen (gemiddeld genomen wordt, in vergelijking met 2020, een kleiner deel van hun inkomsten uit werk verrekend met de uitkering). Daarnaast zorgde de WvW ervoor dat de instroom in de Wajong2015 steeg, doordat met deze wet het volgen van een studie niet langer als uitsluitingsgrond gold voor instroom in de Wajong2015 (zie paragraaf 3.3.2 voor meer informatie over de WvW).
- Voor de jaren 2022 tot en met 2025 wordt de stijging van de (verwachte) uitkeringslasten met name toegeschreven aan de groei van het totaal aantal Wajonggerechtigden, door de toegenomen instroom in de Wajong2015 (zie paragraaf 3.5.2 voor meer informatie over de ontwikkeling van het aantal Wajong-uitkeringen).

Een uitzondering op de stijgende trend van totale uitkeringslasten is overigens het jaar 2018. Daar zien we juist een heel lichte daling van de totale uitkeringslasten. Deze daling wordt in het jaarverslag van SZW toegeschreven aan de in dat jaar ingevoerde verlaging van de uitkering voor Wajonggerechtigden met arbeidsvermogen in de oWajong en de Wajong2010 (zie paragraaf 3.3.2 voor meer informatie over deze verlaging van de uitkering in 2018).

3.3 Beleid en regels voor inkomensondersteuning



In de vorige paragrafen hebben we gezien welke doelen de overheid heeft met inkomensondersteuning voor jonggehandicapten (paragraaf 3.1), en welke financiële middelen ermee gemoeid zijn (3.2). In deze paragraaf behandelen we het beleid en de specifieke regels die vorm en inhoud geven aan de inkomensondersteuning.

We stellen onszelf daarbij steeds de vragen: voor wie is de inkomensondersteuning precies bedoeld, hoe hoog is de inkomensondersteuning en hoe werkt de combinatie van uitkering en inkomen uit arbeid?

In het eerste deel van deze paragraaf (3.3.1) schetsen we het stelsel voor inkomensondersteuning voor jonggehandicapten in brede zin. We behandelen daarbij de diverse Wajong-regimes, de Participatiewet en ook overige financiële tegemoetkomingen waar jonggehandicapten soms aanspraak op kunnen maken. De Participatiewet en ook de meeste van deze overige financiële tegemoetkomingen vallen niet onder artikel 4 van de SZW-begroting, en vallen daardoor strikt genomen buiten de scope van dit onderzoek. Om een compleet beeld te krijgen van ontwikkelingen, keuzes en inkomensondersteuning voor jonggehandicapten vinden we het echter belangrijk om ze hier wel (kort) te beschrijven.

In het tweede deel van deze paragraaf (3.3.2) belichten we de belangrijkste veranderingen in beleid en regelgeving van de afgelopen periode, namelijk de verlaging van de uitkering in 2018 en de invoering van de Wet Vereenvoudiging Wajong (WvW) in 2021.

3.3.1 Het stelsel in vogelvlucht

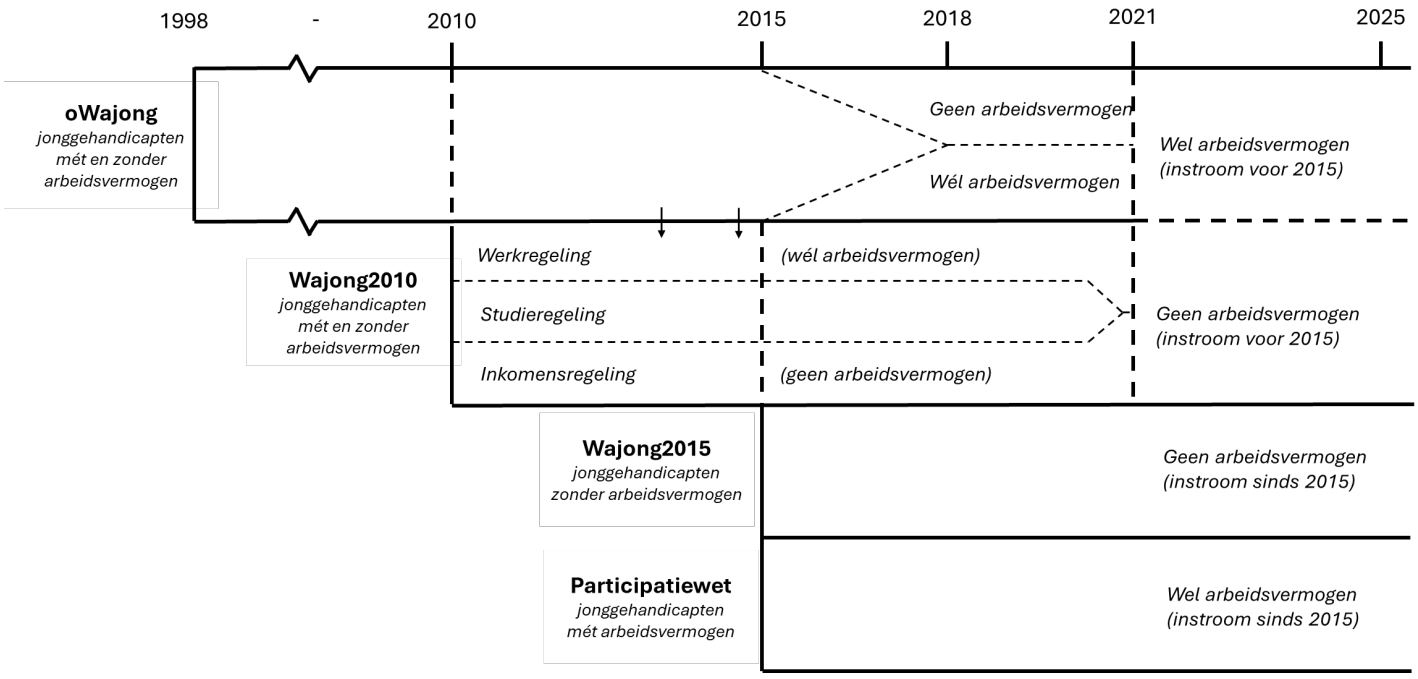
De figuur hieronder toont een overzicht van de ontwikkeling van het stelsel. Het laat zien dat er sinds 1998, toen de Wajong werd ingevoerd, vier verschillende regimes zijn geweest die ondersteuning van jonggehandicapten beogen:

- de oWajong, die sinds 1998 gold;
- de Wajong2010, die in 2010 werd ingevoerd, met daarbinnen drie verschillende regelingen: de werkregeling, de studieregeling en de inkomensregeling;
- de Wajong2015, die in 2015 werd ingevoerd;
- de Participatiewet, die ook in 2015 werd ingevoerd.

In de figuur is ook een aantal wijzigingen te zien, die we in paragraaf 3.3.2 behandelen. Zo is met dunne stippellijntjes in de oWajong aangegeven dat de jonggehandicapten die op dat moment een oWajonguitkering kregen werden ingedeeld in één van twee categorieën: wel of geen arbeidsvermogen. Dit had te maken met de verlaging van de uitkering voor mensen met arbeidsvermogen vanaf 2018. Daarnaast is met een dikke verticale stippellijn de invoering van de Wet Vereenvoudiging Wajong in 2021 weergegeven. Deze resulteerde er onder andere in dat er vanaf 2021 geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen de oWajong en de Wajong2010: vanaf 2021 zijn er in wezen nog drie groepen jonggehandicapten binnen de Wajong: mensen mét arbeidsvermogen, mensen zonder arbeidsvermogen die voor 2015 zijn ingestroomd, en mensen zonder arbeidsvermogen die vanaf 2015 zijn ingestroomd (deze mensen krijgen een Wajong2015 uitkering). Tot slot is er nog de groep jonggehandicapten mét arbeidsvermogen die onder de Participatiewet valt.

Onder de figuur behandelen we de vier wetten voor jonggehandicapten zoals die in de onderzoeksperiode golden (oWajong, Wajong2010, Wajong2015 en Participatiewet) achtereenvolgens.

Figuur 3.2 De ontwikkeling van het stelsel voor jonggehandicapten, 1998-2025



De oWajong (1998)

Voor wie was de oWajong bedoeld?

De figuur begint in 1998 met de invoering van de Wajong (oude Wajong, ofwel oWajong). De oWajong werd ingevoerd als wettelijke voorziening voor "jongeren die arbeidsbeperkingen hebben als gevolg van een ziekte. Dat kan een aangeboren of een erfelijke ziekte zijn, maar ook een ziekte die is ontstaan op jonge leeftijd (voor de 17e verjaardag) of later tijdens studie." De invoering van de oWajong in 1998 kan gezien worden als de voortzetting van de jonggehandicaptenregeling die al sinds 1976 bestond als onderdeel van de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW).

Hoe hoog is de uitkering?

De hoogte van de Wajong-uitkering in de oWajong was gekoppeld aan de mate van arbeidsongeschiktheid. Er waren zes 'klasses' van arbeidsongeschiktheid gedefinieerd, waarbij gold dat hoe hoger het percentage arbeidsongeschiktheid, hoe hoger de uitkering. De mate van arbeidsongeschiktheid werd vastgesteld door de resterende verdiencapaciteit van de aanvrager te vergelijken met het 'maatmanloon', dat wil zeggen, het loon dat iemand van dezelfde leeftijd zonder handicap met dezelfde 'maatgevende arbeid' zou verdienen. Meestal was dit maatmanloon gelijk aan het WML. En voor vrijwel alle mensen met een oWajong-uitkering geldt dat ze in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse zitten. Daarbij hoort een uitkering van 75%WML[69].

Hoe werkt de combinatie van uitkering en inkomsten uit arbeid?

Een deel van de jonggehandicapten die recht hebben op een Wajonguitkering hebben naast hun uitkering ook inkomsten uit werk: zij zijn in dienst bij een werkgever of actief als

[69] De hoogte van de uitkering in de Wajong is altijd gekoppeld aan het Wettelijk minimumloon (WML). We drukken de hoogte van de uitkering dan ook uit als percentage van het WML. Begin 2025 komt 75%WML neer op ongeveer 1.640 euro per maan. Voor jongeren (tot 20 jaar) geldt dat de uitkering is gekoppeld aan het minimum jeugdloon, en dus lager is.

ondernemer. Een deel van deze inkomsten mogen zij houden, een ander deel wordt 'verrekend' met hun uitkering, dat wil zeggen: een deel van de inkomsten wordt in mindering gebracht op hun uitkering. In deze paragraaf schetsen we eerst hoe de combinatie van uitkering en inkomsten uit arbeid werkte in de oWajong in de periode tot 2021. Met de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong (WVW) in 2021 zijn de regels voor het verrekenen van inkomsten gewijzigd, en werden de regels voor de verschillende regimes gelijkgetrokken. In paragraaf 3.2.2 gaan we hier dieper op in.

In de oWajong loonde het, door het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsklasses, niet altijd om meer te gaan werken. Soms was het zo dat mensen er, wanneer ze meer gingen verdienen, er in totaal op achteruit gingen omdat ze opeens in een andere arbeidsongeschiktheidsklasse vielen. De grafiek waarbij totaalinkomen wordt afgezet tegen inkomen uit arbeid zag eruit als een zaagtand. Het was met name lonend om minder dan 20% WML te verdienen uit arbeid; dat kwam volledig bovenop de uitkering. Vanaf 20% werd het gekort, en kon men ook in een andere AO-klasse komen.[70]

Het maximale totale inkomen van loon en uitkering bedroeg in principe 100% WML, behalve wanneer gebruik gemaakt werd van de 'Bremanregeling': dan was het maximaal 120% WML. Deze Bremanregeling was in 1994 ingevoerd omdat er was geconstateerd dat mensen met een Wajonguitkering die bij een WSW-bedrijf werkten, en van daaruit werden gedetacheerd naar een reguliere werkgever, meer verdienden dan mensen met een Wajonguitkering die direct bij die reguliere werkgever gingen werken. Om het aantrekkelijker te maken om bij reguliere werkgevers te werken werd daarom de Bremanregeling ingevoerd, die het onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakte om het totale inkomen van loon en uitkering op te laten lopen tot 120%WML.[71]

De Wajong2010

Voor wie was de Wajong2010 bedoeld?

In 2010 werd de Wajong gewijzigd. In de oWajong (1998-2010) lag de nadruk vooral op inkomensondersteuning en was er weinig aandacht voor arbeidsdeelname. Jonggehandicapten die een oWajonguitkering kregen konden weliswaar op eigen initiatief ondersteuning krijgen van UWV om werk te zoeken of te behouden, maar er waren minder strenge verplichtingen om te werken aan re-integratie. Bovendien nam het aantal mensen met een Wajonguitkering toe, en waren de prognoses dat deze toename door zou zetten. In 2010 voerde het kabinet daarom de Wajong2010 in. In dit nieuwe Wajongregime kwam de focus te liggen op arbeidsondersteuning. Mensen die toegang kregen tot de Wajong2010, werden in drie groepen opgedeeld: de werkregeling, de studieregeling of de inkomensregeling. De inkomensregeling was bedoeld voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Mensen die studeren of die naar school gingen op het moment dat zij toegang kregen tot de Wajong2010, kwamen in de studieregeling. De werkregeling ten slotte was bedoeld voor jonggehandicapten die nu of mogelijk in de toekomst zouden kunnen werken. Werken aan re-integratie werd voor hen een voorwaarde voor het ontvangen van inkomensondersteuning.

Hoe hoog is de uitkering?

De hoogte van de uitkering in de Wajong2010 was ook afhankelijk van de regeling waar men in viel:

[70] Beleidsdoorlichting 2018, 33-34.
[71] Beleidsdoorlichting 2018, 34-35.

- Voor de inkomensregeling, die was bedoeld voor mensen die zowel nu als in de toekomst niet zouden kunnen werken, gold een uitkering van 75 procent WML.
- Voor de studieregeling, die was bedoeld voor mensen die een opleiding volgden waarvoor ze studiefinanciering kregen, gold een uitkering van 25 procent WML. In 2020 veranderde dit als gevolg van de invoering van de Wet Vereenvoudiging Wajong (WVW) en ging de uitkering omhoog naar 70%WML of 75%WML, afhankelijk van of men (potentieel) arbeidsvermogen had of niet (zie paragraaf 3.3.2).
- Voor de werkregeling, die was bedoeld voor mensen met (toekomstig) arbeidsvermogen, gold bij invoering een maximale uitkering van 75 procent WML, net als in de oWajong. In 2018 ging dit omlaag naar 70%WML (zie paragraaf 3.3.2).

Hoe werkt de combinatie van uitkering en inkomsten uit arbeid?

In deze paragraaf schetsen we eerst hoe de combinatie van uitkering en inkomsten uit arbeid werkte in de Wajong 2010 in de periode tot 2021. Met de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong (WVW) in 2021 zijn de regels voor het verrekenen van inkomsten gewijzigd, en werden de regels voor de verschillende regimes gelijkgetrokken. In paragraaf 3.2.2 gaan we hier dieper op in.

In de Wajong2010 (werkregeling) was het in principe zo dat inkomen uit werk tot 20%WML volledig werd verrekend met de uitkering. Dat wil zeggen dat het netto niets opleverde. Van alles dat bovenop die 20%WML werd verdiend, mocht de Wajonggerechtigde de helft houden. De andere helft werd in mindering gebracht op de uitkering. Zodra het inkomen uit arbeid 70%WML of meer betrof werd er aangevuld tot 100%WML. Dat was het maximum.[72]

In de Wajong2010 zat echter nog een gedachte besloten dat er bij de eerste beoordeling niet direct een definitief oordeel over iemands mate van arbeidsvermogen kan worden geveld, en dat iemand zich zeker in die eerste jaren kan ontwikkelen op dat vlak. Daarom is in de Wajong2010 onderscheid gemaakt tussen de 'werkregeling' en de 'voortgezette werkregeling'. Bij instroom in de Wajong kwam iemand, wanneer arbeidsvermogen werd geconstateerd, in de werkregeling. Nadat iemand zeven jaar arbeidsondersteuning heeft gehad in het kader van de Wajong2010, kwam, wanneer die persoon bovendien minimaal 27 jaar oud was, een definitief oordeel. Vanaf dan kwam iemand in de 'voortgezette werkregeling'.

In deze 'voortgezette werkregeling' werkte de loonaanvulling iets anders. Er gold nog steeds dat de eerste 20%WML die iemand uit arbeid verdiende volledig werden verrekend met de uitkering (daar hield die persoon dus niets van over), maar vanaf 20%WML werd het inkomen direct aangevuld tot het geldende maximum van 100%WML. Met andere woorden, vanaf het punt dat iemand 20%WML verdiende uit arbeid, loonde het verder niet meer om meer te gaan werken/verdienen.

De Bremanregeling, zoals we die hierboven beschreven bij de oWajong, gold overigens ook voor de Wajong2010. Onder bepaalde voorwaarden kon het totale maximum van loon en uitkering daarmee uitkomen op 120%WML.

Vanaf 2013 konden mensen overstappen van de oWajong naar de Wajong2010. Dat zouden ze bijvoorbeeld kunnen doen omdat werken dan in sommige gevallen (doorgaans wanneer ze meer dan 20%WML verdienden) lonender zou kunnen zijn. De vorige beleidsdoorlichting liet

[72] Beleidsdoorlichting 2018, 35-36. Na de verlaging van de uitkering met 5 procentpunt in 2018 is deze grens op 80%WML komen te liggen.

zien dat hier in de periode 2013-medio 2017 enkele tientallen mensen per jaar gebruik van maakten.[73]

De Wajong2015

Voor wie is de Wajong2015 bedoeld?

In 2015 werden de Wajong2015 en de Participatiewet ingevoerd. De Wajong2015 was bedoeld voor mensen waarvan kon worden vastgesteld dat men duurzaam geen arbeidsvermogen had. Met andere woorden: de Wajong was vanaf dit moment alleen nog bedoeld voor mensen waarvan verwacht werd dat men nooit aan het reguliere arbeidsproces deel zou kunnen nemen. Mensen die weliswaar jonggehandicapt waren, maar die nog wél enige mate van arbeidsvermogen hadden of die dat mogelijk zouden kunnen ontwikkelen, waren vanaf 2015 aangewezen op de Participatiewet. De 'oude' Wajongregelingen (oWajong en Wajong2010) werden vanaf 2015 afgesloten voor nieuwe instroom.

Het onderscheid tussen het wel of niet hebben van (potentieel) arbeidsvermogen, dat in 2010 al was geïntroduceerd, werd hiermee des te belangrijker. Volgens het schattingsbesluit dat bij de Wajong2015 hoort heeft een persoon **arbeidsvermogen** als diegene aan de volgende vier criteria kan voldoen:

- een taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie;
- over basale werknemersvaardigheden beschikt;
- aaneengesloten kan werken gedurende ten minste een periode van één uur; en
- ten minste vier uur per dag belastbaar is, of ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.[74]

Niet alleen moet vastgesteld worden dat iemand geen arbeidsvermogen heeft op het moment dat de Wajong wordt aangevraagd, maar ook moet duidelijk zijn dat er sprake is van **duurzaam** geen arbeidsvermogen (ook wel afgekort als DGA). Duurzaamheid van het gebrek aan arbeidsvermogen kan op twee manieren worden vastgesteld. Enerzijds kan dit direct blijken tijdens de beoordeling door UWV (zie paragraaf 3.4.1 over hoe deze beoordeling wordt uitgevoerd).[75] Anderzijds kan dit blijken uit het feit dat iemand, na een initiële afwijzing doordat de duurzaamheid niet kon worden vastgesteld, gedurende tien jaar geen arbeidsvermogen heeft kunnen ontwikkelen. Uit dat feit wordt dan afgeleid dat iemand duurzaam geen arbeidsvermogen heeft, en kan iemand toch tot de Wajong worden toegelaten. Deze zogenoemde 'tienjaarregel' komt vanaf 1 januari 2025 vaker voor – tien jaar na invoering van de Wajong2015. UWV verwacht dat secundaire instroom in de Wajong tot een volumetoename van circa 16 procent zal gaan leiden. Dat betekent dat er naar verwachting jaarlijks circa 800 à 900 extra aanvragen voor een Wajonguitkering zullen worden gedaan.[76]

Een concreet uitvloeisel van de nieuwe gedachte dat de Wajong alleen nog toegankelijk diende te zijn voor jonggehandicapten zonder (potentieel) arbeidsvermogen, was dat jonggehandicapten die een studie of opleiding volgden geen toegang kregen tot de Wajong. De

[73] Beleidsdoorlichting 2018, 36.
[74] Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. https://wetten.overheid.nl/BWBR0011478/2024-07-01 Zie voor de wijziging van het schattingsbesluit per 1-1-2015, inclusief bijbehorende toelichting: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-359.html.
[75] Overigens kan iemand, nadat een Wajongaanvraag is afgewezen, in de vijf jaar na de 18e verjaardag of na het ontstaan van de handicap tijdens studie, elk jaar opnieuw een aanvraag doen om te laten beoordelen of het arbeidsvermogen na die eerste aanvraag alsnog is komen te ontbreken (of dat de duurzaamheid hiervan is komen vast te staan).
[76] Doorstroom vanuit doelgroepregister naar Wajong 2015. Wat zijn de gevolgen van de tienjaarregel voor de instroom in de Wajong 2015? UWV Kennisverslag 2023-9.

veronderstelling hierbij was dat als iemand een studie of opleiding kon volgen, men ook over (potentieel) arbeidsvermogen beschikte en dus niet in aanmerking kwam voor de Wajong. Zoals we in paragraaf 3.3.2 zullen zien, werd deze veronderstelling losgelaten met de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong (WvW) in 2021, en was het volgen van een studie sindsdien geen uitsluitingsgrond meer voor het krijgen van een Wajonguitkering.

In het vervolg van dit rapport hebben we het over mensen met een Wajong zonder arbeidsvermogen en met arbeidsvermogen. Wanneer we het hebben over mensen zonder arbeidsvermogen, bedoelen we dat zij ook aan het duurzaamheidscriterium voldoen.

Hoe hoog is de uitkering?

De hoogte van de uitkering bedroeg bij invoering van de Wajong2015 75%WML, en dit is sindsdien ongewijzigd gebleven. Anno 2025 is dit, voor iemand van 21 jaar of ouder, 1.644 euro bruto per maand.

Hoe werkt de combinatie van uitkering en inkomsten uit arbeid?

Van mensen met recht op Wajong2015 is in principe de verwachting dat ze niet bij een reguliere werkgever zullen werken – ze hebben immers duurzaam geen arbeidsvermogen. Bij invoering van de Wajong2015 is geregeld dat, mocht iemand toch bij een reguliere werkgever aan het werk gaan en daarmee salaris verdienen, dit salaris volledig met de uitkering verrekend zou worden. Met de invoering van de WVW in 2021 werden de regels rondom verrekenen van inkomsten uit arbeid gelijkgetrokken met de andere Wajong-regimes. Hierover vertellen we meer in paragraaf 3.3.2.

De Participatiewet

Voor wie is de Participatiewet bedoeld?

Tegelijk met de invoering van de Wajong2015 werd in 2015 ook de Participatiewet ingevoerd. Jonggehandicapten die naar inschatting van UWV nu of in de toekomst wel arbeidsvermogen hebben, en daardoor dus niet in aanmerking komen voor een Wajong2015-uitkering, kunnen een uitkering en re-integratiedienstverlening vanuit de Participatiewet aanvragen bij de gemeente waarin ze ingeschreven zijn. Het is de taak van de gemeente om deze jonggehandicapten naar werk te begeleiden. Het belangrijkste doel van deze overheveling van de doelgroep naar gemeenten was volgens de wetgever om meer mensen vanuit een uitkering aan het werk te helpen.[77]

We hebben al benoemd dat een belangrijk verschil tussen de Wajong2015 en de Participatiewet is gelegen in de vermogens- en partnerinkomenstoets: die kent de Wajong niet en de Participatiewet wel. Op grond van de vermogens- en partnerinkomenstoets komen jonggehandicapten met arbeidsvermogen niet altijd in aanmerking voor een uitkering vanuit de Participatiewet. Er is vooralsnog geen onderzoek gedaan naar het aandeel jonggehandicapten dat om deze redenen geen toegang heeft tot een uitkering. Het is dus op dit moment niet duidelijk hoe groot deze groep is en wat de betekenis voor hen is van het niet ontvangen van een uitkering.

Met de invoering van de Participatiewet en afsluiting van de Wajong voor jonggehandicapten met (mogelijk potentieel) arbeidsvermogen is ook het bereik van enkele van de overige

[77] Bron: Memorie van Toelichting. Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen).

tegemoetkomingen voor jonggehandicapten, die we hieronder zullen bespreken, beperkt: een aantal van deze tegemoetkomingen geldt alleen voor mensen in de Wajong.

Hoe hoog is de uitkering?
De uitkering in afhankelijk van de 'leefvorm': mensen die gehuwd zijn of een gezamenlijk huishouden voeren, en allebei recht hebben op bijstand, krijgen in 2025 samen ongeveer 1.920 euro netto per maand. Alleenstaanden krijgen ongeveer 1.340 euro netto per maand. Wanneer men volwassen huisgenoten heeft (27 jaar of ouder) dan wordt aangenomen dat men de woonkosten kan delen, en gaat de uitkering omlaag onder invloed van de 'kostendelersnorm'.

Hoe werkt de combinatie van uitkering en inkomsten uit arbeid?
In principe worden inkomsten uit arbeid volledig verrekend met de bijstandsuitkering. Daarop zijn echter de nodige uitzonderingen. We noemen er drie die relevant zijn[78]:

- In veel gemeenten wordt in de eerste zes maanden dat iemand parttime werkt een bepaald percentage van de inkomsten (bijvoorbeeld 25%) 'vrijgelaten'. Dat wil zeggen dat men 25% van de inkomsten uit arbeid zelf mag houden, de rest wordt verrekend met de uitkering (men houdt het salaris maar ontvangt en lagere uitkering). Deze vrijlating mag echter niet structureel worden toegepast; na zes maanden houdt de vrijlating op.
- Een andere belangrijke uitzondering voor jonggehandicapten in de Participatiewet is verder dat mensen die om medische redenen niet meer dan 30 uur per week kunnen werken, structureel 15% van de netto-inkomsten uit arbeid mogen houden. Deze vorm van vrijlating moet door mensen zelf worden aangevraagd, waarna de gemeente een medisch onderzoek bij UWV kan aanvragen voor de cliënt.
- Tot slot geldt dat, wanneer de werkgever loonkostensubsidie krijgt (en dus is vastgesteld dat iemand verminderde loonwaarde heeft), de gemeente 15% van de inkomsten kan vrijlaten. Deze vrijlating kan jaarlijks worden verlengd en daarmee structureel worden toegepast. Voor alle vrijlatingen geldt ook een maximumbedrag.

Overige tegemoetkomingen voor jonggehandicapten

Behalve de Wajong en de Participatiewet zijn er nog andere tegemoetkomingen voor jonggehandicapten. Sommige tegemoetkomingen zijn direct gekoppeld aan de Wajong – men heeft er alleen recht op indien men ook een Wajonguitkering[79] krijgt – andere hangen in meer algemene zin samen met een laag inkomen. In deze paragraaf zetten we ze beknopt op een rijtje.

Jonggehandicaptenkorting
Mensen die recht hebben op een Wajong-uitkering, ook zij die in de praktijk geen uitkering krijgen maar wel ondersteuning bij het vinden of houden van werk, hebben recht op de Jonggehandicaptenkorting[80]. Dit is een 'heffingskorting', dat wil zeggen, een bedrag dat in mindering wordt gebracht op de inkomstenbelasting. In 2025 gaat het om € 909,-. Concreet betekent dit dat mensen met een Wajong-uitkering die werken € 909,- minder aan inkomstenbelasting hoeven te betalen dan mensen zonder handicap.

Tegemoetkoming arbeidsongeschikten
Alle mensen met een Wajonguitkering, en mensen met een WIA-, WAZ-, of WAO-uitkering, krijgen jaarlijks een 'tegemoetkoming arbeidsongeschikten'. Dit bedrag is een tegemoetkoming in de extra kosten die de ontvangers verondersteld worden te maken als gevolg van hun ziekte of

[78] Momenteel wordt gewerkt aan een wetstraject 'Participatiewet in balans'. In het wetsvoorstel worden ook de huidige vrijlatingsregels veranderd, met als doel om ze eenvoudiger te maken.
[79] Of in sommige gevallen ook een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering van UWV
[80] Uiteraard is er ook voor hen arbeidskorting als ze werken.

handicap.[81] De hoogte van het bedrag wordt jaarlijks vastgesteld; in de praktijk wordt het jaarlijks geïndexeerd, en in 2017 is het éénmalig met 17 procent verlaagd om andere tegenvallers te dekken.[82] Voor 2025 is het bedrag vastgesteld op € 219,90, en wordt in september uitbetaald.

Tegemoetkoming Wajongers (voor jongeren met een Wajong-uitkering)
Jongeren van 18-20 jaar met een Wajong-uitkering krijgen maandelijks een extra tegemoetkoming. Deze tegemoetkoming bedraagt in 2025 €13,37 voor een 20-jarige, € 22,29 voor een 19-jarige en € 23,21 voor een 18-jarige.[83] Deze tegemoetkoming bestaat sinds 2007 en is destijds ingevoerd om het koopkrachtverlies voor deze jongeren te repareren dat ontstond als gevolg van invoering van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag in 2006.[84]

Toeslag in verband met hulpbehoevendheid
Mensen met een Wajonguitkering die geen (mogelijk toekomstig) arbeidsvermogen hebben én die gedurende langere tijd elke dag hulp of verzorging nodig hebben, kunnen een hogere uitkering krijgen. Zij moeten hiervoor zelf een aanvraag doen, en na beoordeling kan de uitkering wordt verhoogd tot 85 procent WML of tot 100 procent WML. Deze verhoging is niet bedoeld voor mensen die in een instelling verblijven of voor mensen die hulp krijgen die via andere voorzieningen wordt vergoed, zoals de Wet langdurige zorg of de Wet maatschappelijke ondersteuning.[85]

Toeslagenwet
Mensen die een UWV-uitkering krijgen, waaronder dus mensen die een Wajonguitkering krijgen, kunnen op basis van de toeslagenwet een toeslag aanvragen indien hun bruto-inkomen lager is dan het sociaal minimum. De overheid stelt het sociaal minimum vast, en dit hangt ook af van leefvormen (alleenstaand, gehuwd of samenwonend/kostendelend) en leeftijd. De toeslag vanuit de Toeslagenwet vult vervolgens het inkomen aan tot het niveau van het sociaal minimum. [86]

Algemene tegemoetkomingen voor mensen met laag inkomen
De belangrijkste overige tegemoetkomingen vanuit de Rijksoverheid zijn de inkomensafhankelijke toeslagen vanuit de belastingdienst: zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Daarnaast zijn er gemeentelijke minimaregelingen zoals bijvoorbeeld de individuele inkomenstoeslag en de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Deze regelingen kunnen per gemeente verschillen.

3.3.2 Belangrijkste beleidsontwikkelingen in de Wajong na 2015

In de periode sinds 2015 zijn er twee belangrijke beleidsmatige ontwikkelingen geweest met betrekking tot inkomensondersteuning voor jonggehandicapten. Deze twee ontwikkelingen behandelen we in deze paragraaf. Eerst staan we stil bij de verlaging van de uitkering voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen in de oWajong en de Wajong2010 (paragraaf 3.3.1). Vervolgens bespreken we de invoering van de Wet Vereenvoudiging Wajong (WVW) in 2021 (paragraaf 3.3.2).

[81] Begroting SZW 2025.
[82] Begroting SZW 2017, artikel 4. De tegemoetkoming arbeidsongeschikten maakt op de begroting onderdeel uit van de uitkeringslasten Wajong.
[83] Regeling tegemoetkoming Wajongers, https://wetten.overheid.nl/BWBR0020632/2025-01-01.
[84] Beleidsdoorlichting 2018, blz 39.
[85] https://www.uwv.nl/nl/wijziging-doorgeven/langdurige-hulp-verzorging
[86] https://www.uwv.nl/nl/toeslag

2018: Verlaging van de uitkering voor mensen met arbeidsvermogen

Per 1 januari 2018 ging de maximale uitkering voor twee groepen omlaag van 75%WML naar 70%WML:

1. mensen die een oWajong-uitkering hadden maar die wél arbeidsvermogen hadden (of voor wie het gebrek aan arbeidsvermogen slechts tijdelijk werd geacht)
2. mensen in de werkregeling van de Wajong2010.[87]

Kortom: voor alle mensen met arbeidsvermogen in de oWajong of de Wajong2010 ging de maximale uitkering omlaag naar 70%WML. Om vast te stellen wie wel en wie geen arbeidsvermogen hadden heeft UWV de 'herindelingsoperatie' opgezet (zie paragraaf 3.4.2).

Het primaire doel van de uitkeringsverlaging was om de hoogte van de uitkering gelijk te trekken met de uitkering in de Participatiewet, waar mensen ook arbeidsvermogen hebben. Daarnaast werd verwacht dat de uitkeringsverlaging een stimulans zou vormen om (meer) te gaan werken voor mensen die daartoe in staat zijn. Dit zou de uitkeringslasten drukken, de arbeidsparticipatie verhogen en mogelijk daarmee uiteindelijk de inkomenspositie van de betreffende mensen verbeteren.[88]

2021: Wet vereenvoudiging Wajong

In 2021 werd zoals gezegd de Wet vereenvoudiging Wajong (WvW) ingevoerd. De aanleiding voor deze wet lag in de vorige beleidsdoorlichting van artikel 4 en de kabinetsreactie daarop, die in 2018 werden gepubliceerd. Daaruit was gebleken dat de Wajong een complex geheel aan regels was geworden, en dat sommige regels het voor mensen met een Wajong-uitkering juist moeilijker maakten om mee te doen, bijvoorbeeld omdat zij niet meer gingen verdienen wanneer ze meer zouden gaan werken, omdat de uitkering omlaag zou gaan wanneer ze zouden gaan studeren, of omdat, wanneer het recht op Wajong was beëindigd omdat iemand zelf bij een reguliere werkgever voldoende inkomsten kon verdienen, het moeilijk was om opnieuw een Wajonguitkering te krijgen wanneer die persoon zijn baan zou verliezen. De WvW beoogde deze problemen op te lossen en daarmee het geheel aan regels te vereenvoudigen.[89]

De WvW behelsde een aantal concrete maatregelen. We bespreken de belangrijkste maatregelen hier achtereenvolgens.

<u>Maatregel 1: Studeren is geen uitsluitingsgrond meer voor de Wajong2015</u>

In paragraaf 3.1.4 zagen we dat bij ingang van de Wajong2015 het volgen van een studie of opleiding uitsluitingsgrond was voor de Wajong. Het volgen van een studie werd gezien als indicatie dat er arbeidsvermogen te ontwikkelen was. Jonggehandicapten die ten tijde van de aanvraag een studie volgden of naar school gingen, werden daarom afgewezen. De Wet vereenvoudiging Wajong van 2021 heeft daar verandering in gebracht. Sinds 1 januari 2021 is het daarom ook mogelijk voor studerenden zonder arbeidsvermogen om de Wajong2015 aan te vragen.

Het doel van deze wijziging was om te voorkomen dat mensen stoppen met het volgen van onderwijs, alleen maar om in aanmerking te komen voor een Wajonguitkering. Onderwijs, zo wordt in de memorie van toelichting beredeneerd, "biedt immers mogelijkheden tot ontplooiing en een gelegenheid om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen, ook wanneer het perspectief

[87] Besluit van 8 oktober 2014, Staatsblad 2014, 359. Besluit tot wijziging van het schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de invoering van de Participatiewet. Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-359.html.
[88] Wiebe Korf et al, Evaluatie Maatregelen Motie Strik. (Regioplan, 2024).
[89] Memorie van Toelichting Wet vereenvoudiging Wajong, TK 2018-2019, 35 213, nr. 3, blz 1.

op de arbeidsmarkt ontbreekt."[90] Hiermee werd dus enerzijds de veronderstelling losgelaten dat het volgen van onderwijs duidt op de aanwezigheid van potentieel arbeidsvermogen[91], en anderzijds bekrachtigd dat ontplooiing intrinsiek van waarde is, ook wanneer het niet per se gericht is op deelname aan de arbeidsmarkt.

Maatregel 2: Studieregeling in de Wajong2010 vervalt, uitkering voor studerenden gaat omhoog

In de Wajong2010 was het tot september 2020 zo dat als iemand studeerde en daarvoor studiefinanciering kreeg, de Wajonguitkering omlaagging naar 25 procent WML (de zogenaamde studieregeling). Met de invoering van de WvW[92] is geregeld dat het volgen van een studie geen invloed meer heeft op de hoogte van de Wajong-uitkering. De studieregeling hield hierdoor op te bestaan. Hiermee werd onderkend dat het volgen van een studie goed kan zijn voor iemands ontplooiing, en dat het verlagen van de uitkering het ongewenste gevolg kon hebben dat mensen dan maar niet zouden gaan studeren.

Deze eerste twee maatregelen betekenden samen ook dat de manier waarop in de oWajong, de Wajong2010 en de Wajong2015 wordt omgegaan met studie, gelijk is getrokken.

Maatregel 3: Wijzigingen in het beëindigen en herleven van het recht op Wajong

De redenen om het recht op de Wajong te beëindigen liepen voor invoering van de WvW uiteen afhankelijk van het regime waaronder iemand viel. Met invoering van de WvW in 2021 zijn er enkele wijzigingen ingevoerd op dit punt, en ook met betrekking tot herleving van het recht op Wajong. De tabel hieronder vat de redenen voor beëindiging van een Wajonguitkering samen. De wijzigingen die per 2021 zijn ingevoerd zijn dik gedrukt.[93]

Tabel 3.1 Redenen voor beëindiging Wajong naar regime, samenvatting situatie vanaf 2021

oWajong	Wajong2010	Wajong2015
• Wanneer een uitsluitingsgrond voor de Wajong gaat gelden[94] • Wanneer iemand bij herkeuring 0-25% arbeidsongeschikt blijkt te zijn • **Wanneer iemand na vijf jaar werken 75% of meer van het maatmaninkomen verdient (zonder gebruik te maken van een werkvoorziening van UWV)** • **Wanneer iemand een verzoek tot beëindiging indient bij UWV** • Bij overlijden	• Wanneer een uitsluitingsgrond voor de Wajong gaat gelden • Wanneer iemand bij herkeuring 0-25% arbeidsongeschikt blijkt te zijn • Wanneer iemand na vijf jaar werken 75% of meer van het maatmaninkomen verdient (zonder gebruik te maken van een werkvoorziening van UWV). • Wanneer iemand een verzoek tot beëindiging indient bij UWV • Bij overlijden	• Wanneer een uitsluitingsgrond voor de Wajong gaat gelden • Wanneer er arbeidsvermogen blijkt te zijn • Wanneer iemand een verzoek tot beëindiging indient bij UWV • Bij overlijden

[90] MvT, blz 3.
[91] UWV dient niet alleen vast te stellen dat er geen arbeidsvermogen is, maar ook dat het ontbreken van arbeidsvermogen duurzaam is. Het volgen van onderwijs bleek niet voldoende grond om vast te stellen dat het ontbreken van arbeidsvermogen duurzaam was.
[92] De wet ging per 1 januari 2021 in, maar deze maatregel trad al per september 2020 in werking.
[93] Bron: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, artikelen 1a:9, 2:16 en 3:19
[94] Namelijk: Er is een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel van minstens een maand opgelegd, Iemand verhuist uit Nederland (UWV mag uitzonderingen maken), Iemands verblijfsrecht in Nederland wordt ontnomen, Iemand bereikt de pensioengerechtigde leeftijd, of iemand is uitreiziger.

Met de Wet vereenvoudiging Wajong van 2021 is geregeld dat het recht op Wajong, nadat dit is beëindigd, onder bepaalde voorwaarden weer kan 'herleven'. Dit herlevingsrecht geldt voor alle regimes van de Wajong. De voorwaarden zijn de volgende:

- De Wajong is na 1 januari 2016 gestopt;
- De pensioengerechtigde leeftijd is nog niet bereikt;
- Volgens de beoordelingscriteria van het regime waaronder iemand in het verleden viel, valt de persoon nu opnieuw onder dat regime. Dit houdt in dat iemand met een Wajong-uitkering tot het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd gebruik kan maken van het herlevingsrecht wanneer de gezondheid verslechtert, zonder dat dit dezelfde oorzaak hoeft te zijn als waarvoor iemand oorspronkelijk een Wajonguitkering kreeg.[95]

De achtergrond van deze wijzigingen (de regels voor het beëindigen van het recht harmoniseren en de regels voor herleving van het recht te versoepelen) ligt gelegen in de gedachte dat onder jonggehandicapten de angst kon bestaan dat wanneer zij zouden gaan werken, zij het recht op Wajong zouden verliezen en dat het ook moeilijk zou zijn om, bijvoorbeeld wanneer ze hun baan zouden verliezen, weer opnieuw toegang te krijgen tot de Wajong. Deze angst zou mensen met een Wajonguitkering tegenhouden om (meer) te gaan werken. De maatregelen waren dus bedoeld om mensen gerust te stellen en daarmee uiteindelijk bij te dragen aan de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajonguitkering.[96]

Maatregel 4: Harmonisering van verrekening van inkomsten uit arbeid

In paragraaf 3.1 zagen we al dat de wijze waarop inkomsten uit arbeid werden verrekend met de uitkering verschilde per Wajongregime. Bovendien werd in de vorige beleidsdoorlichting (2018) geconstateerd dat de wijze van verrekening in de oWajong ook perverse prikkels in zich droeg: in sommige gevallen gingen mensen er, wanneer ze meer gingen werken, financieel niet op vooruit maar juist op achteruit. Dit werd onwenselijk geacht. Daarom werden met de invoering van de WvW de regels voor het verrekenen van inkomsten uit arbeid vernieuwd. Het uitgangspunt daarbij was dat het totale inkomen (loon plus uitkering) in alle gevallen toe zou moeten nemen wanneer iemand meer zou gaan werken.[97] Concreet werd geregeld dat wanneer iemand met een Wajonguitkering gaat werken, deze persoon 30 cent van elke verdiende euro mag houden. Dat betekent dus een 'vrijlating' van 30%, waarbij het maximale totaalinkomen (loon plus uitkering) op 100%WML ligt. Voor mensen met een Wajong die, vanwege verminderde loonwaarde werken met loondispensatie ligt het iets ingewikkelder, maar het principe blijft overeind.[98] Deze nieuwe regel ging vanaf 2021 gelden voor alle Wajongregimes: oWajong, Wajong2010 (werkregeling) en de Wajong2015.[99]

Daarnaast werd er een garantiebedrag in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat mensen uit de oWajong en de Wajong2010 die naast hun uitkering werkten, er niet op achteruit zouden gaan door de nieuwe regels. Mensen die voorafgaand aan invoering van de WvW inkomen uit werk hadden, en die er met de nieuwe regels op achteruit zouden gaan, kregen dus een Wajonguitkering ter hoogte van het 'garantiebedrag' toegekend zodat ze er toch niet op achteruit zouden gaan. Door dit garantiebedrag kan het dus zo zijn dat mensen een totaalinkomen (uit

[95] Zie: https://www.uwv.nl/nl/wajong/opnieuw-wajong, geraadpleegd op 1 juli 2025.
[96] MvT, blz 2.
[97] MvT, blz 2.
[98] MvT, invoering Wet Vereenvoudiging Wajong, blz 4-9.
[99] Dat wil zeggen: het geldt voor alle mensen mét arbeidsvermogen. Voor mensen zonder arbeidsvermogen gelden andere verrekeningsregels.

loon en uitkering) hebben dat boven WML ligt.[100] Dit garantiebedrag blijft bestaan zolang iemand inkomsten uit werk heeft, zolang het garantiebedrag hoger is dan de uitkering op basis van de nieuwe regels, en zolang iemand recht heeft op een Wajonguitkering. In 2021 hadden 34,4 duizend mensen een garantiebedrag. In 2024 waren dit er nog 20,4 duizend.[101]

3.4 Uitvoering van inkomensondersteuning door UWV



In de vorige paragraaf hebben we gezien hoe het beleid en de regels ten aanzien van inkomensondersteuning in de afgelopen periode eruit zagen. In deze paragraaf kijken naar de manier waarop al deze regels hun krijgen in de uitvoering. We bespreken daartoe de rol van UWV bij het bieden van inkomensondersteuning aan Wajonggerechtigden. De belangrijkste taak van het UWV daarbij is het verlenen van toegang tot de Wajong door middel van het verrichten van sociaal-medische beoordelingen. In het eerste deel van deze paragraaf bespreken we hoe de sociaal-medische beoordelingen worden uitgevoerd. In het tweede deel van deze bespreken we de 'herindelingsoperatie', die in de jaren 2015-2017 werd uitgevoerd om te beoordelen of mensen die al langere tijd recht op Wajong hadden vanaf 2018 konden worden ingedeeld in de groep mét of zonder arbeidsvermogen.

Formeel valt de uitvoering van de Wajong door medewerkers van UWV onder begrotingsartikel 11, en is daarmee strikt genomen geen onderdeel van deze periodieke evaluatie van artikel 4. Maar het geheel is niet goed te begrijpen en te beoordelen zonder ook aandacht te besteden aan de uitvoering. Daarom bespreken we in deze paragraaf de rol van UWV bij het bieden van inkomensondersteuning aan Wajonggerechtigden.

3.4.1 De beoordeling van het arbeidsvermogen

In de vorige paragraaf zagen we al dat, om voor een Wajonguitkering in aanmerking te komen, ten eerste vastgesteld moet zijn dat iemand geen arbeidsvermogen heeft. De regels hieromtrent zijn vastgelegd in het 'schattingsbesluit'.[102] Daarin staat dat er sprake is van arbeidsvermogen indien iemand:

- een taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie;
- over basale werknemersvaardigheden beschikt;
- ten minste een periode van één uur aaneengesloten kan werken gedurende; en
- ten minste vier uur per dag belastbaar is, of ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.[103]

Wanneer is vastgesteld dat iemand geen arbeidsvermogen heeft, dient vervolgens te worden vastgesteld of dit ontbreken van arbeidsvermogen ook *duurzaam* is. Dat wil zeggen: dat men

[100] Doordat het garantiebedrag bovenop het loon wordt uitgekeerd.
[101] UWV Kwantitatieve informatie 2021 (blz 29) en 2024 (blz 30).
[102] https://wetten.overheid.nl/BWBR0011478/2024-07-01
[103] Bron: wijziging schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten in verband met invoering Participatiewet. Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-359.html

naar verwachting ook in de toekomst geen arbeidsvermogen zal kunnen ontwikkelen. De beoordeling van de duurzaamheid gebeurt aan de hand van drie stappen:

1. als de verzekeringsarts vaststelt dat er is sprake van een progressief ziektebeeld, dan is er *duurzaam geen arbeidsvermogen*.
2. als de verzekeringsarts vaststelt dat er sprake is van een stabiel ziektebeeld zonder behandelmogelijkheden én de aandoening zodanig ernstig is dat geen enkele toename van bekwaamheden mag worden verwacht, dan is er *duurzaam geen arbeidsvermogen*.
3. als één van de eerste twee stappen niet bevestigend wordt beantwoord, dan stellen de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige in overleg vast of het ontbreken van arbeidsvermogen duurzaam is. Ze kijken daarbij in ieder geval naar een aantal aspecten:
    a. mogelijkheden ter verbetering van de belastbaarheid
    b. mogelijkheden tot verdere ontwikkeling
    c. mogelijkheden tot toename van bekwaamheden[104]

Het begrip 'arbeidsvermogen' in de Wajong2015 was nieuw. De methode SMBA is dan ook een nieuwe methode die vanaf 2015 door UWV wordt gebruikt om de toegang tot de Wajong te bepalen. Het is gebaseerd op het ICF: International Classification of Functioning Disability and Health. Het ICF, en dus ook de SMBA, combineren een medische en een sociale benadering. In de medische benadering worden stoornissen, beperkingen en handicaps als in de persoon gelegen problemen opgevat, die via individuele behandeling dienen te worden aangepakt. In de sociale benadering "komen functioneringsproblemen niet zozeer voort uit het individu, maar uit een complexe verzameling van omstandigheden die voor een belangrijk deel in de sociale omgeving zijn gelegen."[105]

In de SMBA is de sociale component van de beoordeling belangrijker geworden. De focus is, ook door wetgeving, verlegd van "compensatie van beperking met een uitkering naar schadeherstel door participatie in betaald werk".[106] *Het wijkt daarmee af van eerdere beoordelingsmethoden, die ook nu nog worden gebruikt in bijvoorbeeld de WIA, zoals de FML (functionele mogelijkheden lijst) en het CBBS (Claim Beoordelings en Borgingssysteem).*

Iemand die een Wajonguitkering op grond van de Wajong2015 wil aanvragen moet een 'Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen' (ABA), indienen bij UWV. Bij de beoordeling van de aanvraag zijn vervolgens maximaal drie UWV-medewerkers betrokken: een verzekeringsarts, een arbeidsdeskundige en een procesbegeleider.

- De **verzekeringsarts** "bepaalt de belastbaarheid van de cliënt aan de hand van onderzoek volgens de methode 'sociaal-medische beoordeling van arbeidsvermogen' (SMBA) en bijbehorende richtlijnen en werkwijzers." Als de arts bepaalt dat de cliënt 'geen benutbare mogelijkheden' (GBM) heeft en deze situatie bovendien duurzaam acht, dan hoeft er geen arbeidsdeskundig onderzoek meer plaats te vinden en krijgt de cliënt een Wajonguitkering. Als de verzekeringsarts wél benutbare mogelijkheden vaststelt, of weliswaar geen benutbare mogelijkheden maar de duurzaamheid daarvan is niet aangetoond, dan volgt arbeidsdeskundig onderzoek. De verzekeringsarts maakt in deze gevallen ook een inschatting of de cliënt één uur aaneengesloten zou kunnen werken en of de cliënt ten minste vier uur per dag belastbaar zou kunnen zijn.[107]

[104] Compendium Participatiewet. Wajong en SMBA (UWV, 2015), bijlage 1.
[105] Compendium Participatiewet. Wajong en SMBA (UWV, 2015), blz 8.
[106] Lex Feij, SMBA: innovatieve kijk op claimbeoordeling en participatie.
[107] UWV, Evaluatie sociaal-medische centra 2024, p.45.

- Indien de verzekeringsarts constateert dat er benutbare mogelijkheden zijn komt de **arbeidsdeskundige** in beeld. De arbeidsdeskundige "beoordeelt onder welke voorwaarden de cliënt kan werken, of de cliënt over basale werknemersvaardigheden beschikt, en of de cliënt een taak kan uitvoeren binnen een arbeidsorganisatie. De arbeidsdeskundige volgt hierbij ook de SMBA-methode en bijbehorende richtlijnen en werkwijzers."[108]
- De **procesbegeleider** doet wat de naam doet vermoeden: deze begeleidt het proces. Een procesbegeleider verzamelt onder andere informatie van de cliënt die nodig is voor de intake, bewaakt de doorlooptijden, stelt de beschikking op en zorgt voor de invoer van gegevens in het interne systeem.[109]

Tekort aan verzekeringsartsen en oprichting van sociaal-medische centra

De dalende tijdigheid van Wajongbeoordelingen in de afgelopen jaren (zie paragraaf 3.5.1) heeft te maken met het structurele tekort aan verzekeringsartsen waar UWV mee kampt.[110] Eerst werd dit tekort vooral gevoeld bij de WIA, maar de afgelopen jaren leidde het ook tot vertragingen bij de beoordeling van Wajongaanvragen.

Door dit tekort aan artsen is de afgelopen jaren gezocht naar manieren om de werkprocessen anders in te richten, zodat met hetzelfde aantal artsen meer cliënten kunnen worden beoordeeld en begeleid. In 2021 is besloten om 'sociaal-medische centra' (SMC) te gaan inrichten, waar onder regie van verzekeringsartsen sociaal-medische beoordelingen in teamverband kunnen worden uitgevoerd. In die teams werken bijvoorbeeld ook sociaal-medisch verpleegkundigen, procesbegeleiders en medisch secretaresses. [111] Taakdelegatie (zodat de verzekeringsartsen zich kunnen richten op hun kerntaken), multidisciplinair overleg en samenwerking in teams worden gezien als de kern van de verandering in werkwijze.[112]

In eerste instantie is men in negen regio's gestart met het vormen van SMC's. In 2024 zijn alle sociaal-medische teams (dat zijn er 103) gestart met deze nieuwe manier van werken. Alle teams hebben daar inmiddels stappen in gezet, en de mate van ontwikkeling verschilt per regio.[113]

3.4.2 De herindelingsoperatie

Na invoering van de Participatiewet en de bijbehorende wijziging van de Wajong in 2015 diende het 'zittende bestand' van de oWajong en de Wajong2010 opnieuw te worden 'ingedeeld'. Dat wil zeggen: van alle mensen met een oWajong-uitkering[114] diende te worden vastgesteld of men wel of geen arbeidsvermogen had.

Deze herindeling vond plaats in de periode medio 2015 tot medio 2017. UWV begon bij de jongere oWajong-gerechtigden, werkte zo toe naar de oudere oWajong-gerechtigden, en sloot af met de Wajong2010-gerechtigden.[115] De werkwijze was als volgt: UWV maakte op basis van beschikbare informatie een voorlopige indeling (wel of geen arbeidsvermogen, met dus mogelijk uiteindelijk implicaties voor de uitkeringshoogte) en deelde deze mee aan de betreffende mensen. Daarbij vroeg UWV aan de mensen om via een reactieformulier aan te geven of men het eens of oneens was met de indeling. 81 procent van de mensen reageerde hierop.[116] Als

108 UWV, Evaluatie sociaal-medische centra, 2024, 45.
[109] UWV, Evaluatie sociaal-medische centra, 2024, 45.
[110] PM verwijzing naar vorige beleidsdoorlichting artikel 11.
[111] UWV, Evaluatie sociaal-medische centra 2024, 3.
[112] UWV, Evaluatie sociaal-medische centra 2024, 7.
[113] UWV, Evaluatie sociaal-medische centra 2024, 11.
[114] En van sommige groepen in de Wajong2010. Ons is op dit moment nog niet duidelijk om welke groepen dit ging.
[115] Bij de Wajong2010-groep werd de indeling van inkomensregeling en werkregeling gevolgd voor de indeling van geen of wel arbeidsvermogen. Mensen in de studieregeling werden beoordeeld na beëindiging van de studie (en uiteindelijk in 2021, toen de studieregeling werd beëindigd).
[116] UWV Jaarverslag 2017.

mensen ook na een herinnering niet reageerden, ging UWV ervan uit dat men akkoord was met de voorlopige indeling, en werd een beslissing gestuurd. Ook de mensen die reageerden en het eens waren met de voorlopige indeling kregen een beslissing opgestuurd. Mensen die reageerden en aangaven het *niet* eens te zijn met de voorlopige indeling, werden benaderd om de situatie te bespreken, en zij kregen vervolgens indien nodig een sociaal-medische beoordeling.

Uiteindelijk zijn er in de jaren 2015-2017 in het kader van de herindeling ruim 85.000 sociaal-medische beoordelingen uitgevoerd. Het grootste deel daarvan (59.000) betrof mensen die niet akkoord waren met hun voorlopige indeling. In andere gevallen ging het om mensen die UWV niet op basis van het dossier kon indelen (21.000) en ook mensen die na herindeling opnieuw om een beoordeling vroegen omdat hun situatie wijzigde.

Uiteindelijk was de herbeoordelingsoperatie in juli 2017 afgerond voor alle mensen in de oWajong en in oktober 2017 voor alle mensen in de Wajong2010.[117] Op tijd dus voor de voorgenomen verlaging van de uitkering per 1 januari 2018 voor alle mensen met arbeidsvermogen.

3.5 Resultaten van inkomensondersteuning



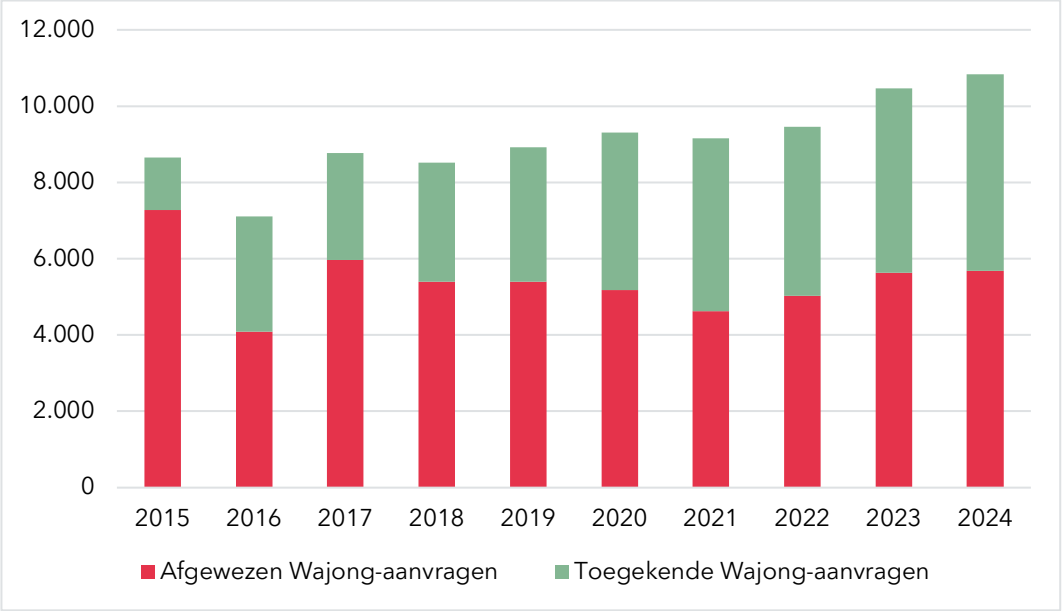
In deze paragraaf kijken we naar de resultaten van de uitvoering: hoeveel Wajongaanvragen worden er behandeld, wat weten we over de kwaliteit van die behandeling, wat weten we over de tijdigheid van die behandeling en hoe ontwikkelt het aantal mensen dat een Wajonguitkering krijgt zich in de afgelopen jaren?

3.5.1 Behandeling van Wajongaanvragen: kwaliteit en tijdigheid

De tabel hieronder laat zien hoeveel Wajongaanvragen UWV de afgelopen jaren heeft behandeld, en welk deel daarvan werd toegekend of afgewezen.[118] De daling van het aantal afgewezen aanvragen in 2020 en 2021 heeft te maken met het feit dat, door de Wet vereenvoudiging Wajong, het volgen van een studie vanaf september 2020 geen uitsluitingsgrond meer was voor de Wajong.

[117] Met uitzondering van mensen in de studieregeling. Die zijn bij het einde van hun studie of uiterlijk in 2020 bij het einde van de studieregeling ingedeeld.
[118] Het aantal toekenningen is niet per definitie ook gelijk aan het aantal nieuw Wajonguitkeringen in een bepaald jaar, enerzijds omdat een toegekende aanvraag niet altijd ook leidt tot een uitkering (iemand kan bijvoorbeeld de aanvraag terugtrekken, naar het buitenland verhuizen, of in de gevangenis belanden), anderzijds omdat de aanvraag in jaar x kan zijn behandeld en de uitkering in jaar x+1 in kan gaan.

Figuur 3.3 Aantal behandelde Wajongaanvragen, met onderscheid tussen toekenningen en afwijzingen. Bron: UWV kwantitatieve informatie 2015-2024.[119]



Kwaliteit van Wajongbeoordelingen

In paragraaf 3.4.1 beschreven we op hoofdlijn hoe de Wajongbeoordeling plaats vindt. We zagen daar dat, met invoering van de Wajong2015, een nieuwe sociaal-medische methode is ingevoerd om deze beoordeling uit te voeren, aan de hand van nieuwe wettelijke criteria. De Wajongbeoordeling is in zoverre bijzonder dat de aanvrager meestal jong is, en dat UWV een oordeel moet geven op basis waarvan iemand ofwel een leven lang recht heeft op Wajong, ofwel mogelijk recht heeft op inkomens- en/of re-integratieondersteuning van de gemeente waar iemand woont.

Op basis van beschikbare onderzoeken kunnen we een beperkt beeld schetsen van de kwaliteit van de Wajongbeoordelingen in de afgelopen jaren. In de jaren tot 2020 heeft UWV steekproefsgewijs kwaliteitsmetingen uitgevoerd. Deze zijn echter niet in bezit van de onderzoekers, en we kunnen daar geen uitspraken over doen. Vanaf 2020 heeft UWV ervoor gekozen om de kwaliteitsmetingen niet uit te voeren, om capaciteit voor beoordelingen vrij te maken. In 2023 is er een auditonderzoek uitgevoerd, en in 2024 twee Metingen Operationele Kwaliteit (MOK). Beide zijn onderzoeken op basis van dossieronderzoek, waarbij steekproeven worden getrokken en wordt gekeken of achteraf valt te achterhalen of in die dossiers de juiste beslissingen op de juiste manier zijn genomen. Op basis van deze het auditonderzoek en de eerste MOK bleek uiteindelijk dat in 5-9% van de beoordelingen fouten zijn gemaakt, en dat in 4% van de gevallen (nog) niet is vast te stellen of de beoordeling correct is uitgevoerd of niet.[120] Op basis van de meest recente MOK leek het aandeel fouten gedaald tot 3% en bleef het aandeel 'nader te bepalen' op 4%; daarbij wordt in de Kamerbrief echter opgemerkt dat de kwaliteit van de metingen nog niet van voldoende niveau is om conclusies te verbinden aan de cijfers.[121]

Wanneer er in de bovengenoemde bronnen sprake is van fouten, dan kan dit op verschillende zaken betrekking hebben, zoals: ten onrechte wel of geen Wajong gekregen, te vroege of te late

[119] Voor 2017 konden we niet het aantal toegekende Wajong-aanvragen vinden. Als proxy daarvoor hebben we het aantal nieuwe Wajong2015-uitkeringen genomen voor dat jaar. Bron: UWV Kwantitatieve informatie 2017, blz 31.
[120] Zie de kamerbrief inclusief bijlagen voor de stand van zaken per april 2025: TK 26448, nr 821, brief van 14 april 2025.
[121] Voortgangsbrief verbeteraanpak UWV, 11 juli 2025, https://open.overheid.nl/documenten/9144b624-a600-4deb-b207-4806e61825d1/file.

ingangsdatum, ten onrechte wel/geen ophoging vanwege hulpbehoevendheid, ten onrechte niet in behandeling genomen of een verkeerde reden van afwijzing.[122] Hoeveel fouten van welke soort het zijn wordt in de onderzoeken nog niet duidelijk.

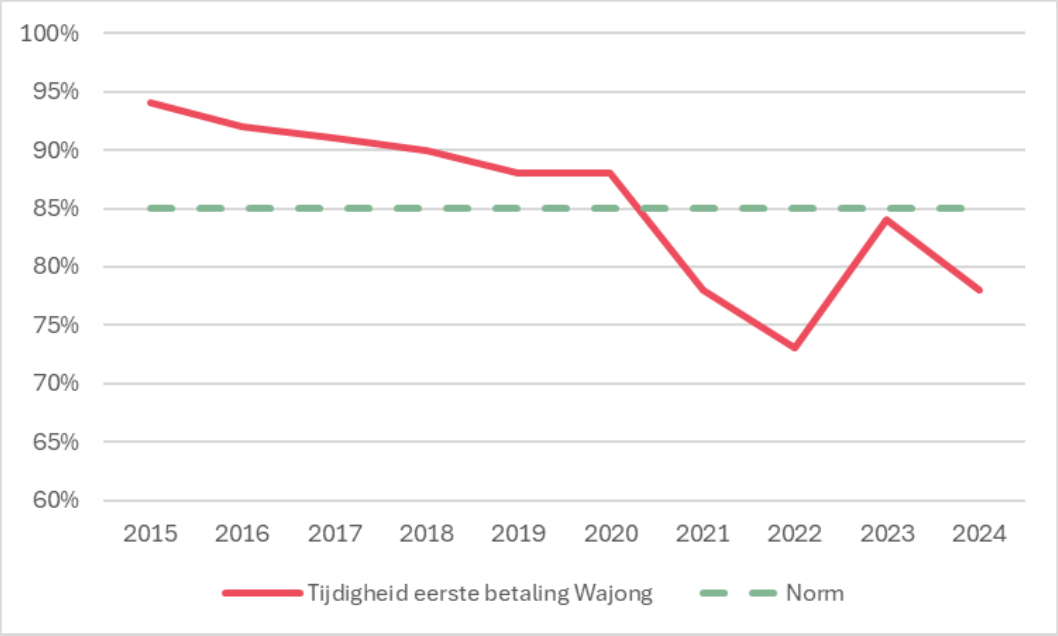
Tijdigheid van Wajongbeoordelingen

De grafiek hieronder laat zien in welke mate het UWV lukt om de Wajongaanvragen op tijd te beoordelen en aanvragers dus niet te lang te laten wachten op hun eerste betaling. De standaard beslistermijn voor UWV is 14 weken, vanaf het moment dat de Wajongaanvraag compleet is. Een eerste betaling wordt als 'tijdig' geregistreerd wanneer deze uiterlijk vier weken na het verstrijken van de beslistermijn is betaald, 18 weken dus na aanvraag van de Wajong. De norm van 85 procent tijdige betalingen is een afspraak tussen UWV en SZW.

De grafiek laat zien dat de tijdigheid in eerste instantie jaarlijks licht daalde, totdat de tijdigheid in 2021 en 2022 opeens fors daalde. In grofweg een kwart van de gevallen lukte het UWV in die jaren niet om de beoordeling tijdig af te ronden. In het jaarverslag van 2021 wordt dit in verband gebracht met de WIA-achterstanden, waardoor Wajongbeoordelaars "noodgedwongen ook ingezet [werden] voor de WIA, waardoor ze minder tijd hadden voor de Wajongbeoordelingen."[123]

In 2023 lijkt de tijdigheid zich enigszins te herstellen, maar in 2024 daalt hij weer. In het jaarverslag van 2024 staat dat dat cijfers van 2023 en 2024 'onvoldoende betrouwbaar' zijn. In het achtmaandenverslag van 2024 staat dat de trend dalende was door een hogere instroom gekoppeld aan een tekort aan artsen die de beoordeling kunnen uitvoeren. Daardoor liep ook het aantal aanvragers op dat al langer dan de termijn aan het wachten is op een uitspraak, van 400 mensen aan het begin van 2024 naar 732 aan het einde van augustus.[124]

Figuur 3.4 Ontwikkeling van de tijdigheid van eerste betalingen Wajong. Bron: UWV Jaarverslagen 2015-2024.



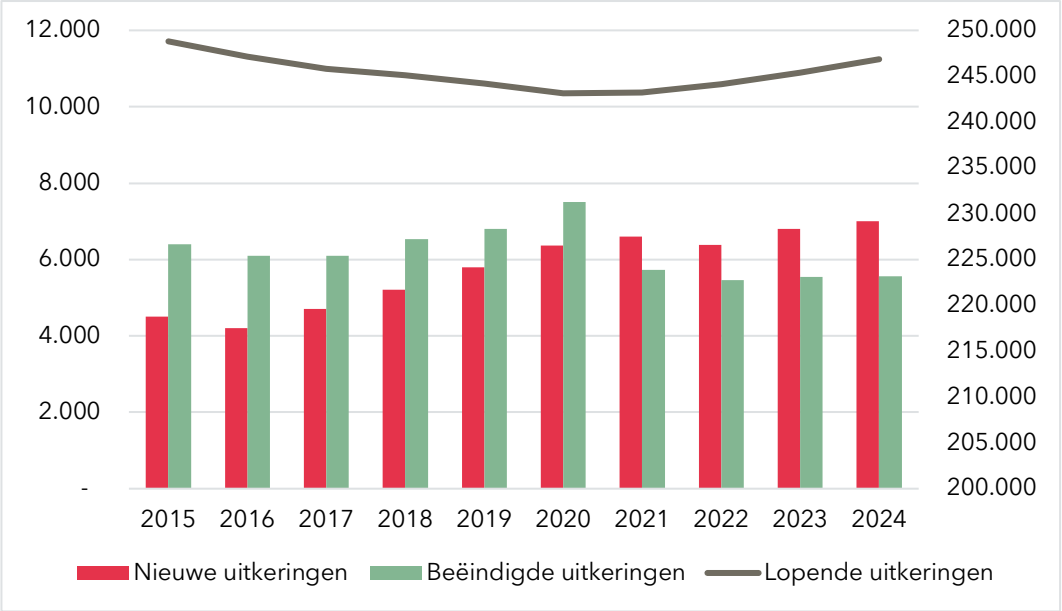
[122] Idem.
[123] UWV Jaarverslag 2021, p. 22.
[124] UWV achtmaandenverslag 2024, deel 2, 17.

Bij de Wajong worden geen voorschotten verstrekt, in tegenstelling bijvoorbeeld tot de WIA. Wanneer bij een WIA-aanvraag de beoordeling lang duurt, dan kan iemand wel al voorschotten ontvangen. Bij de Wajong kan dat niet; de aanvrager krijgt geen uitkering totdat de aanvraag is beoordeeld. Dit is zo geregeld om te voorkomen dat iemand schulden oploopt wanneer de Wajongaanvraag uiteindelijk toch wordt afgewezen. Indien een aanvraag wordt toegekend, wordt de uitkering wel met terugwerkende kracht uitbetaald (vanaf moment van aanvragen).

3.5.2 Aantallen Wajong-uitkeringen: ontwikkelingen en verwachtingen

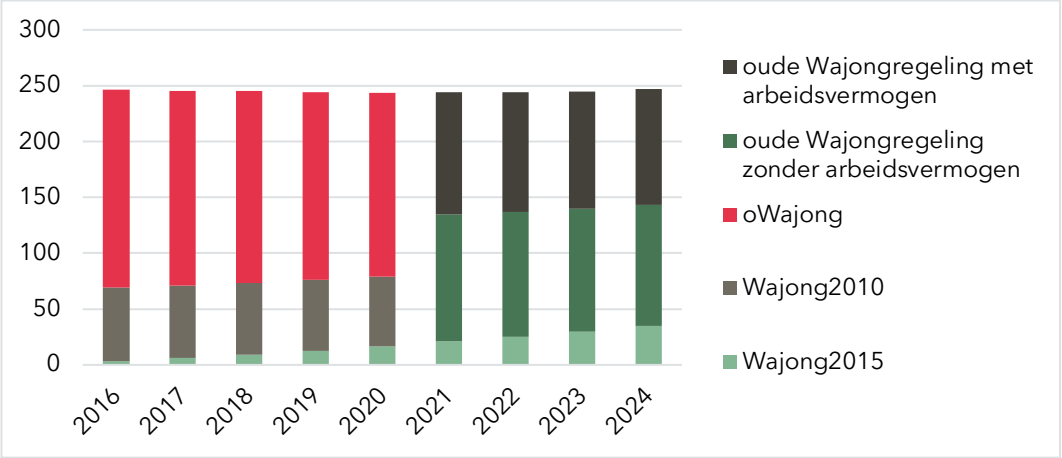
De grafiek hieronder laat zien hoeveel nieuwe uitkeringen er jaarlijks worden toegekend, hoeveel uitkeringen worden beëindigd, en hoe het totaal aantal lopende uitkeringen zich ontwikkelt. We zien dat het totaal aantal Wajonguitkeringen de afgelopen tien jaar schommelt tussen ongeveer 240.000 en 250.000.

Figuur 3.5 Nieuwe uitkeringen en beëindigde uitkeringen (linker-as) en totaal aantal lopende uitkeringen (rechter-as). Bron: UWV Jaarverslagen 2015-2024.



De figuur hieronder toont de ontwikkeling van het aantal lopende uitkeringen, verdeeld naar Wajongregime. Vanaf 2021 worden de oWajong en de Wajong2010 samengenomen in de statistiek. In de figuur is te zien dat de Wajong2015 zoals verwacht een groeiend aandeel uitmaakt van het totaal aantal Wajonggerechtigden. Tot en met 2020 toont de grafiek onderscheid tussen oWajong en Wajong2010; vanaf 2010 toont de grafiek onderscheid tussen mensen mét en mensen zonder arbeidsvermogen.

Figuur 3.6 Ontwikkeling aantallen Wajong-gerechtigden x 1.000. Bron: jaarverslagen UWV 2016 t/m 2024.



Bron: Jaarverslagen SZW 2016 t/m 2024

Een groeiende instroom in de Wajong2015

Figuur 3.5 laat zien dat de instroom in de Wajong2015 de afgelopen jaren toenam. De vraag is: waar ligt dit aan, en wat zijn op dit punt de verwachtingen voor de toekomst?

UWV heeft hier nader onderzoek naar gedaan. Men onderscheidt een aantal verklaringen voor de groei van de instroom in de Wajong in de afgelopen jaren. Ten eerste zijn er 'aanloopeffecten': in de eerste jaren weten mensen de regeling nog minder goed te vinden en is de instroom nog niet op normaal niveau. Pas vanaf 2017 ziet UWV daarom een 'normaal' instroomniveau. Maar ook na 2017 zet de stijging door. Dat wordt ten eerste toegeschreven aan een stijging van het aantal 'herlevingen': uitkeringen die eerder zijn beëindigd vanwege bijvoorbeeld herstel, een sanctie of omdat iemand langere tijd genoeg inkomen verdient met werk, kunnen later weer herleven wanneer iemand bijvoorbeeld een terugval in het ziektebeeld heeft, de sanctie wordt opgeheven, of zijn baan verliest.[125] Naarmate het totale volume aan Wajong2015-uitkeringen toeneemt, neemt ook het aantal herlevingen toe. In 2022 was het aantal Wajong2015-herlevingen gestegen naar 139.

Ten tweede wordt de stijging sinds 2017 toegeschreven aan een stijging van de 'secundaire instroom'. Secundaire instroom gaat over mensen die een Wajong-uitkering krijgen nadat ze eerder zijn afgewezen voor een aanvraag omdat niet kon worden vastgesteld dat hun gebrek aan arbeidsvermogen duurzaam was.[126] Het vaststellen van deze duurzaamheid is in alle gevallen "niet eenvoudig", temeer het vaak om jongeren gaat die zich mogelijk nog kunnen ontwikkelen.[127] Het aandeel van deze secundaire instroom als percentage van de totale instroom in de Wajong2015 steeg de afgelopen jaren gestaag van 0,5% in 2017 tot 5,6% in 2022.

UWV schat dat de secundaire instroom de komende jaren nog verder zal groeien als gevolg van de tienjaarregel. Deze tienjaarregel houdt in dat mensen die eerst zijn afgewezen voor de Wajong2015 omdat de duurzaamheid van hun gebrek aan arbeidsvermogen niet kon worden vastgesteld tien jaar later toch de Wajong2015 in mogen stromen wanneer er in die tien jaar geen veranderingen in ontwikkeling van het arbeidsvermogen zijn geconstateerd: de duurzaamheid

[125] Door deze herlevingen is er ook nog steeds instroom in de oWajong en de Wajong2010: wanneer iemand uit die regeling uitstroomt, en de uitkering later herleeft, stroomt diegene in in het regime waar diegene voorheen onder viel.
[126] Na een afwijzing mag iemand gedurende de eerste vijf jaar jaarlijks een nieuwe aanvraag indienen. Zie: UWV kennisverslag 2023-9, blz 5.
[127] UWV Kennisverslag 2023-9, blz 5.

van het gebrek aan arbeidsvermogen wordt op basis van die tien jaar aangenomen. UWV schat door deze tienjaarregel vanaf 2025 jaarlijks circa 800 tot 900 extra Wajongaanvragen zullen worden ingediend. Dat betekent een stijging van het aantal aanvragen van ongeveer 16%.[128]

3.6 Effecten van inkomensondersteuning



In deze paragraaf gaan we in op de effecten van de inkomensondersteuning voor jonggehandicapten. We doen dat in drie stappen: eerst bespreken we wat er bekend is over de ervaringen van jonggehandicapten met de inkomensondersteuning (3.6.1). Vervolgens beargumenteren we op basis van bestaande onderzoeken in hoeverre de inkomensondersteuning werkt zoals dat is beoogd (3.6.2).[129] Tot slot trekken we enkele overstijgende conclusies ten aanzien van inkomensondersteuning (3.6.3).

3.6.1 Wat betekent de inkomensondersteuning voor jonggehandicapten?

In 2024 deden De Beleidsonderzoekers en theRevolution onderzoek naar hoe mensen met een Wajonguitkering de uitkering en de wijzigingen die in 2021 werden ingevoerd beleven.[130] Uit het onderzoek bleek dat de Wajonguitkering voor veel mensen voelt als een soort ondergrens, een stevige basis. Als er helemaal niks lukt, als geen enkel werk passend blijkt te zijn, dan is er altijd nog de uitkering. De respondenten ervaren die stevige basis als steun in de rug. Zij ontvangen door de uitkering in ieder geval altijd het sociaal minimum; ze kunnen in ieder geval altijd hun vaste lasten betalen. De uitkering biedt mensen met een Wajong in grote mate inkomenszekerheid.

Uit verschillende onderzoeken blijkt echter ook dat de Wajong gepaard kan gaan met bestaansonzekerheid. Dat komt allereerst door de hoogte van de Wajong, die weinig speelruimte overlaat. Onderzoek – bijvoorbeeld van de Commissie Sociaal Minimum – laat zien dat het sociaal minimum laag is, onder andere voor mensen met hoge zorgkosten.

Daarnaast blijkt dat veel (werkende) mensen met een Wajong bang zijn voor terugvorderingen na verrekening.[131] [132] Mensen met een Wajong ervaren daarnaast dat ook professionals meestal niet goed kunnen uitleggen hoe de systematiek van verrekening precies werkt[133]. Dat maakt dat mensen in de Wajong zich niet goed kunnen voorbereiden op terugvorderingen.

---

[128] UWV Kennisverslag 2023-9, blz 10.
[129] Tussen die eerste twee paragrafen kan overlap bestaan, aangezien de ervaringen van mensen met een Wajonguitkering regelmatig betekenis hebben voor de werking van het beleid en wetgeving.
[130] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.
[131] Gielen M, L Gercama, M Sax, MWH Engelen, L Aarts, L de Ruig, S Bunt. Loonkostensubsidie en loondispensatie – De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Eindrapport. Ape en De Beleidsonderzoekers, 2018.En: Korf, W, N Leger, T Scholten, M Vandersteen. Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport. Regioplan, 2024.
[132] Ook blijkt dat de Belastingdienst soms naheffingen uitvoert omdat iemand te weinig loonheffing heeft betaald. Wanneer iemand inkomsten heeft uit werk en daarnaast een aanvullende uitkering, wordt dat namelijk gezien als twee bronnen van inkomsten. Op maar één van beide kan loonheffingskorting worden toegepast. Als een persoon in de Wajong per abuis op beide loonheffingskorting laat toepassen, kan de Belastingdienst in het daaropvolgende jaar de loonheffing terugvorderen. Uit onderzoek blijkt dat dit naar alle waarschijnlijkheid vaak voorkomt. Bron: Gielen M, L Gercama, M Sax, MAW Engelen, L Aarts, L de Ruig, S Bunt. Loonkostensubsidie en loondispensatie – De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Eindrapport. Ape en De Beleidsonderzoekers, 2018.
[133] Nederlandse Arbeidsinspectie. Klantperspectief Wajong 2020. Den Haag, 2022.

Ten slotte zijn mensen in de Wajong vaak niet alleen afhankelijk van de uitkering als stabiele basis, maar ook van verschillende toeslagen zoals de zorg- en huurtoeslag. Wijzigingen in het inkomen – bijvoorbeeld door werk – hebben ook gevolgen voor de hoogte van de toeslagen. Dat wordt ook wel de armoedeval genoemd[134]. De invloed van werken of terugvorderingen op toeslagen is lastig te bepalen door medewerkers van UWV, want toeslagen zijn de verantwoordelijkheid van een andere uitvoeringsdienst, namelijk de Dienst Toeslagen van het ministerie van Financiën.

De angst voor een onvoorspelbaar of te laag inkomen kan verlammend werken: stappen zetten richting werk is dan spannend, want je weet nooit precies wat daar de gevolgen van zullen zijn[135].

3.6.2 Werkt de inkomensondersteuning voor jonggehandicapten zoals beoogd?

Wanneer we de effectiviteitsvraag analytisch afpellen dan valt hij wat ons betreft uiteen in drie vragen. Ten eerste, krijgen de juiste mensen toegang tot de inkomensondersteuning die de Wajong biedt? Ten tweede, is de inkomensondersteuning voldoende om te voorzien in de 'materiele mogelijkheden voor levensontplooiing'? Ten derde, hebben de wijzigingen van de afgelopen jaren ten aanzien van inkomensondersteuning de beoogde effecten gehad? Onder deze laatste vraag hoort ook de vraag of de wijze waarop de inkomensondersteuning geregeld is ook bijdraagt aan het andere doel van de Wajong, namelijk het vergroten van de arbeidsparticipatie voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. We bespreken deze vragen hieronder één voor één.

Werkt de toegang tot inkomensondersteuning zoals beoogd?

In paragraaf 3.4 zagen we dat UWV het recht op toegang tot de Wajong beoordeelt. De basis voor deze beoordeling ligt in wet- en regelgeving: het komt erop neer dat UWV moet vaststellen dat iemand die een Wajonguitkering aanvraagt duurzaam geen arbeidsvermogen heeft. Dat wil zeggen: UWV moet tot de conclusie komen dat iemand nu en in de toekomst niet deel zal kunnen nemen aan het arbeidsproces.

Met de invoering van de Wajong2015 is bepaald dat alleen mensen die volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, toegang krijgen tot de Wajong. Dat is een grote verandering ten opzichte van de periode ervoor, toen ook mensen mét arbeidsvermogen toegang konden krijgen tot de Wajong. Ook is de invulling van het begrip 'arbeidsvermogen' vernieuwd in de Wajong2015. UWV heeft dan ook een nieuwe methode ontwikkeld, die het vanaf 2015 toepast, om Wajongaanvragen te beoordelen: de sociaal-medische beoordeling arbeidsvermogen (SMBA).

Er is een onvolledig beeld van de effectiviteit van beleid en uitvoering

Door een gebrek aan gedegen onderzoek is niet overtuigend te onderbouwen of en in welke mate het huidige beleid en de uitvoering doeltreffend zijn in het bieden van toegang tot inkomensondersteuning aan jonggehandicapten. Deze conclusie zullen we onderbouwen.

In de jaren tot 2020 heeft UWV steekproefsgewijs kwaliteitsmetingen uitgevoerd. Deze zijn echter niet in bezit van de onderzoekers, en we kunnen daar geen uitspraken over doen. Vanaf 2020 heeft UWV ervoor gekozen om de kwaliteitsmetingen niet uit te voeren, om capaciteit voor

[134] De Visser, S, M van Ommeren, S Kistemaker, L Salomé, P Doelen, F Kuiper. Als verrekenen een beperking is. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, 2021.
[135] De Visser, S, M van Ommeren, S Kistemaker, L Salomé, P Doelen, F Kuiper. Als verrekenen een beperking is. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, 2021.

beoordelingen vrij te maken. In 2023 is er een auditonderzoek uitgevoerd, en in 2024 twee Metingen Operationele Kwaliteit (MOK). Op basis van het auditonderzoek en de eerste MOK bleek uiteindelijk dat in 5-9% van de beoordelingen fouten zijn gemaakt, en dat in 4% van de gevallen (nog) niet is vast te stellen of de beoordeling correct is uitgevoerd of niet.[136] Uit de tweede MOK bleek dat er in 3% van de gevallen fouten werden gemaakt. In de gevallen waarbij er fouten zijn gemaakt kan het bijvoorbeeld betekenen dat iemand onterecht wel/geen Wajong heeft gekregen, of dat er een verkeerde ingangsdatum is gebruikt, of dat er verkeerde redenen zijn gebruikt voor de afwijzing. Hoe de fouten zijn verdeeld over deze verschillende redenen is nog niet bekend.

Deze kwaliteitsmetingen bieden waardevolle inzichten. Ze toetsen in hoeverre de beoordelingen inhoudelijk en procesmatig voldoen aan de gehanteerde methode: het SMBA. Daarbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat een sociaal-medische beoordeling "zich kenmerkt door een zekere mate van professionele autonomie", en daardoor niet "zwart-wit" is.[137] Honderd procent zekerheid over de juistheid van uitkomsten is volgens UWV dan ook nooit te geven. Bovendien is de kwaliteit van de kwaliteitsmetingen vooralsnog onvoldoende om conclusies op te baseren.[138]

Aanvullend, breder en herhaald onderzoek zou waardevol zijn om een goed beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de toegang. De huidige onderzoeken opereren *binnen* de kaders van het huidige beleid en de gekozen methode (SMBA), maar stellen deze kaders zelf niet ter discussie. In 2015 zijn er ingrijpende wijzigingen ingevoerd in deze kaders (invoering van nieuw begrip 'arbeidsvermogen', nieuwe methode SMBA), en deze wijzigingen zijn niet geevalueerd. In een dergelijk breder onderzoek zou ook aandacht moeten zijn voor de ervaringen van beoordelaars en de beoordeelden (mensen die een Wajonguitkering aanvragen en deze al dan niet ontvangen). Deze perspectieven zijn belangrijk om een goed oordeel te kunnen vellen over de vraag of de toegang tot de Wajong werkt zoals beoogd, of alle mensen die tot de doelgroep behoren dus ook toegang tot de Wajong krijgen en of dit op een doelmatige manier gebeurt. Ten slotte is het voor een goed oordeel over de effectiviteit van de toegang ook van belang om ontwikkelingen te kunnen zien, bijvoorbeeld door kwaliteitsmetingen herhaaldelijk uit te voeren.

Belang van effectiviteit is toegenomen door strengere toelatingseisen sinds 2015

Het belang van een goed zicht op de effectiviteit van het huidige beleid en de uitvoering is groot. In 2015 is de Wajong afgesloten voor mensen met (potentieel toekomstig) arbeidsvermogen. Jonggehandicapten met (potentieel) arbeidsvermogen kunnen sindsdien een beroep doen op de Participatiewet. Het Participatiewetregime is fundamenteel anders, omdat de uitkering dan afhankelijk is van iemands partnerinkomen, huishoudsamenstelling en vermogen. Dit kan jonggehandicapten afhankelijk maken van partner/familie/huisgenoten.[139]

De situatie van jonggehandicapten onder de Participatiewet is niet de focus van dit onderzoek. Toch zijn enkele inzichten van de afgelopen jaren ten aanzien van hun positie ook van belang voor een beschouwing van de doeltreffendheid van de Wajong2015. Zo bleek uit de evaluatie van de Participatiewet in 2019, waarvoor een groep jonggehandicapten die onder de Participatiewet viel werd vergeleken met een groep die onder de Wajong2010 viel, dat

[136] Zie de laatste kamerbrief inclusief bijlagen voor de stand van zaken per april 2025: TK 26448, nr 821, brief van 14 april 2025.
[137] Overkoepelende rapportage Kwaliteit Sociaal Medische Dienstverlening, UWV april 2025, blz 5.
[138] Zie de kamerbrief van 11 juli: Voortgangsbrief verbeteraanpak UWV, 11 juli 2025, blz 12-13.
[139] Zie de knelpuntenbrief van de Landelijke Cliëntenraad van 3 juni 2025 en daarin de verwijzing naar de aanbevelingen van de VN-comité over de implementatie van het VN-verdrag handicap van november 2024, zie in die bron blz 24, artikel 62c.

jonggehandicapten onder de Participatiewet vaker een baan hadden (vaak flexibel, onvast werk) maar dat hun totaalinkomen (uitkering plus loon) lager was, ook voor diegenen die een baan hadden. Ook bleek dat een deel van de beoogde doelgroep niet in beeld was bij gemeenten.[140]

Daarnaast blijkt uit onderzoek van de Arbeidsinspectie uit 2024 dat meer dan de helft van de jonggehandicapten die zijn afgewezen voor de Wajong in de periode 2019-2021 niet hebben gewerkt. Het betrof dan aanvragers die op dat moment geen arbeidsvermogen hadden maar die mogelijk wel ontwikkelmogelijkheden hebben (het ontbreken van arbeidsvermogen was dus 'niet duurzaam' bevonden).[141] Gemeenten gaven aan dat ze niet goed weten hoe ze deze groep moeten activeren. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat veel mensen die potentieel recht hebben op een Participatiewetuitkering, daar geen gebruik van maken, en dat dit percentage nog hoger ligt onder jongeren.[142]

Met andere woorden: in 2015 is een waterscheiding aangebracht tussen jonggehandicapten zonder (potentieel) arbeidsvermogen en jonggehandicapten met (potentieel) arbeidsvermogen, waarbij de twee groepen zijn aangewezen op twee verschillende regimes voor inkomensondersteuning. Enkele onderzoeken uit de afgelopen jaren kunnen ons doen afvragen of de strakke scheiding die op papier wordt gemaakt tussen de twee groepen in de praktijk wel standhoudt. Om een overtuigend antwoord op die vraag te geven is meer onderzoek nodig.

Krijgen de mensen voldoende inkomensondersteuning?

De andere vraag die we moeten beantwoorden om de doeltreffendheid van de inkomensondersteuning te beoordelen is: is de inkomensondersteuning voldoende om te voorzien in 'de materiele mogelijkheden voor levensontplooiing'? Het antwoord op die vraag kent een aantal componenten.

Ten eerste, de hoogte van de uitkering is gebaseerd op het wettelijk minimumloon (respectievelijk 75% WML voor mensen zonder arbeidsvermogen en 70% WML voor mensen met arbeidsvermogen). De uitkering voor mensen met arbeidsvermogen is in lijn met de uitkering van de Participatiewet, die ook is geijkt op 70% WML, hoewel er ook belangrijke verschillen zijn (zie 3.3.1). Maandelijks hebben bijna 250.000 jonggehandicapten recht op Wajong.

Ten tweede stelt de Rijksoverheid jaarlijks een sociaal minimum vast. Dit is een bedrag dat iemand, volgens de overheid, minimaal nodig heeft om van te leven. Een uitkering van 70% WML (voor mensen met arbeidsvermogen) ligt tijdelijk onder het sociaal minimum[143], een uitkering van 75% WML (voor mensen zonder arbeidsvermogen) ligt erboven. Wanneer iemand een totaalinkomen onder het sociaal minimum heeft, dan kan men bij UWV een aanvullende toeslag op grond van de Toeslagenwet aanvragen. Deze toeslag vult aan tot het sociaal minimum.

---

[140] SCP, Eindevaluatie van de Participatiewet, 2019, blz 121 en verder.
[141] Nederlandse arbeidsinspectie, Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk. Onderzoek naar mensen uit de doelgroep banenafspraak die langdurig niet aan het werk komen (2024), blz 14.
[142] Nederlandse arbeidsinspectie, Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk. Onderzoek naar mensen uit de doelgroep banenafspraak die langdurig niet aan het werk komen (2024).
[143] Een uitkering van 70% WML voor een alleenstaande ligt tijdelijk onder het sociaal minimum als gevolg van de geleidelijke afbouw van de algemene heffingskorting (AHK) in het referentieminimumloon (waarop de bijstand en de Toeslagenwet (TW) gebaseerd zijn; Wajong is gebaseerd op het wettelijk minimumloon). Vanuit de TW kan dit worden aangevuld. Het gaat om ongeveer € 35 bruto per maand. De afbouw van de AHK in het wettelijk minimumloon is in 2023 afgerond. De AHK in het referentieminimumloon is in 2039 volledig afgebouwd. Daarna zijn het minimumloon en het referentieminimumloon weer gelijk, en ligt de Wajonguitkering voor mensen met arbeidsvermogen op het sociaal minimum. Er is dan dus geen aanvulling vanuit de TW meer nodig.
NETTO komt een Wajonggerechtigde met arbeidsvermogen (70% WML) nu al boven het netto sociaal minimum vanwege de jonggehandicaptenkorting (en de ao-tegemoetkoming). Graag dit meenemen.

Ten derde is dan de vraag of het sociaal minimum op zich hoog genoeg is voor jonggehandicapten. De Commissie Sociaal Minimum (CSM) concludeerde hier in 2023 over dat "het besteedbaar inkomen van huishoudens op sociaal minimumniveau tekortschiet om rond te kunnen komen en mee te kunnen doen aan de maatschappij."[144] De minister heeft de analyse van CSM in 2025 opnieuw uitgevoerd, omdat er sinds 2023 wijzigingen zijn geweest (onder andere de huurtoeslag en het kindgebonden budget zijn verhoogd).[145] Uit deze herhaalde analyse blijkt dat in principe alle huishoudtypen voldoende geld zouden moeten hebben voor "minimaal noodzakelijke uitgaven", mits mensen alle landelijke regelingen aanvragen waar ze recht op hebben, zeer goed met geld om kunnen gaan en geen grote persoonlijke onvermijdbare uitgaven hebben.[146] Deze aannames houden voor jonggehandicapten niet stand. Ter illustratie: onderzoek van de Arbeidsinspectie uit 2023 toonde aan dat twee derde van de mensen met een Wajonguitkering die recht hebben op een toeslag op basis van de Toeslagenwet, deze niet aanvragen.[147] En Nibud concludeerde in een onderzoek uit 2024 dat mensen met een beperking vaak meerkosten hebben, bijvoorbeeld door vervoer, medicijnen en aanpassingen die nodig zijn in het dagelijks leven, en dat als gevolg daarvan de levensstandaard van mensen met een beperking vaak lager ligt en het risico op tekorten hoger.[148] Ook constateert Nibud dat het voor mensen met een beperking 'meer puzzelen is dan voor anderen', dat het in de complexiteit van de vergoedingen 'lastig navigeren' is en dat dit hoge administratieve lasten met zich meebrengt.[149] Onderzoek naar de effecten van de verlaging van de uitkering voor mensen met arbeidsvermogen in 2018 toont bovendien dat veel respondenten weinig geld hebben, en bijvoorbeeld niet kunnen sparen, fouten of financiële tegenvallers niet kunnen opvangen, en dat vrij veel respondenten ook te maken hebben gehad met schulden en/of financiële bewindvoering.[150]

Wat leren we nu van al deze onderzoeken en analyses? Ten eerste moeten we constateren dat we de hoogte van de Wajonguitkering niet geïsoleerd kunnen bekijken. Mensen die rond het sociaal minimum leven, waaronder mensen met een Wajonguitkering, maken vaak gebruik van meerdere inkomensregelingen, zowel landelijk als gemeentelijk, en kunnen bovendien te maken hebben met inkomens- en vermogensafhankelijke kosten zoals voor de Wlz. De inkomens- en uitgavenplaatjes van mensen met een Wajong zijn complex.

Ten tweede kunnen we constateren dat mensen met een Wajonguitkering *in theorie* altijd een inkomen op of boven het sociaal minimum moeten kunnen krijgen, en dat ze daarmee volgens recente analyses *in theorie* altijd voldoende inkomen zouden moeten hebben voor 'minimaal noodzakelijke uitgaven'. Verschillende onderzoeken van de laatste jaren laten echter ook zien dat deze theorie zeker niet altijd praktijk is, bijvoorbeeld omdat er sprake is van niet-gebruik van regelingen en omdat mensen met een Wajonguitkering ook vaak extra kosten maken die samenhangen met hun beperking. In de praktijk kan het daarom zeer wel zijn dat mensen met een

[144] Commissie Sociaal Minimum, Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport 1, 30 juni 2023, blz 14.
[145] Bijlage: Analyse toereikendheid inkomen op sociaal minimum, bijlage bij Kamerbrief over Routekaart Hervormingsagenda inkomensondersteuning van 7 juli 2025, zie: https://open.overheid.nl/documenten/e315fc2f-2406-42c5-ae3d-6500d1264a10/file
[146] Dit zijn aannames die het Nibud ook maakt, en die ook golden in de eerdere analyse van CSM.
[147] Nederlandse arbeidsinspectie, Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet, 2023. De Arbeidsinspectie denkt dat dit komt doordat rechthebbenden niet bekend zijn met deze toeslag, en doordat het een ingewikkelde toeslag is om te begrijpen, zie blz 4-5 van het rapport.
[148] Jasja Bos et al., Meerkosten van het leven met een beperking. Voorbeeldsituaties van huishoudens met meerkosten. (Nibud, 2024).
[149] Jasja Bos et al., Meerkosten van het leven met een beperking. Voorbeeldsituaties van huishoudens met meerkosten. (Nibud, 2024).
[150] Wiebe Korf et al., Evaluatie maatregelen motie Strik (Regioplan, 2024).

Wajong niet kunnen rondkomen en in de problemen komen bijvoorbeeld wanneer zij met tegenvallers te maken krijgen.

Dat gezegd hebbende: uit de ervaringen van mensen met een Wajonguitkering, die we eerder in die rapport bespraken, bleek dat de Wajonguitkering voor sommigen kan voelen als de stabiele basis die wordt ervaren als 'steun in de rug', maar dat het zeker niet synoniem is voor bestaanszekerheid. Veel mensen die een Wajonguitkering ontvangen ervaren ook onzekerheid. In de volgende paragraaf komt dat nader aan de orde.

Hebben de wijzigingen van de afgelopen jaren het beoogde effect gehad?

In paragraaf 3.3.2 zagen we dat er sinds 2015 twee belangrijke beleidswijzigingen zijn doorgevoerd in de Wajong: in 2018 werd de uitkering voor mensen met arbeidsvermogen verlaagd van 75% WML naar 70% WML, en in 2021 werd de Wet vereenvoudiging Wajong ingevoerd. Hieronder bespreken we de effectiviteit van deze wijzigingen.

2018: Verlaging van de uitkering voor mensen met arbeidsvermogen

In paragraaf 3.3.2 hebben we kunnen lezen dat de verlaging van de uitkering voor mensen met arbeidsvermogen in 2018 als hoofddoel had om de uitkering op gelijk niveau te brengen met de Participatiewet. Daarnaast werd verwacht dat het een extra stimulans zou creëren om meer te gaan werken. Het eerste doel is in wezen tautologisch: door de maatregel in te voeren is het doel reeds behaald. Dan blijft de verwachte nevenopbrengst over om hier te toetsen. Bij de invoering heeft de Tweede Kamer bovendien de motie Strik aangenomen, waarin werd verzocht om een breed onderzoek naar de effecten van de verlaging voor de mensen die het betrof. We zullen de effecten van de verlaging dan ook breed beschrijven, op basis van dat onderzoek.[151]

De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat de verlaging van de uitkering uiteenlopende effecten heeft gehad op het 'willen, kunnen en mogen participeren', en dat deze gevolgen in de meeste gevallen eerder negatief dan positief zijn geweest. Op basis van kwantitatieve analyses concluderen de onderzoekers dat de maatregel geen effect op de arbeidsparticipatie lijkt te hebben gehad. Op basis van interviews concluderen ze bovendien dat de meeste mensen geen ruimte ervaren om te reageren op prikkels en de financiële gevolgen van 'meer gaan werken' niet kunnen inschatten. Mensen zijn bijvoorbeeld bang voor problemen met verrekening van inkomsten, of dat toeslagen omlaag gaan, en zijn daardoor terughoudend om (meer) te gaan werken. Bovendien is een belangrijke bevinding van het onderzoek dat de mensen die het betrof over het algemeen toch al graag wilden deelnemen aan de samenleving, bijvoorbeeld door betaald werk. Het verlagen van de uitkering leidt niet tot een extra wil om te participeren.

Kortom: de wetgever had verwacht dat de verlaging van de uitkering als nevenopbrengst mensen zou stimuleren om meer te gaan werken. Dit veronderstelt een calculerende burger die in staat is om (meer) te gaan werken, onvoldoende intrinsiek gemotiveerd is om dit te gaan doen en daartoe 'geprikkeld' moet worden, en bovendien kan overzien wat de gevolgen zijn van extra werken. Deze veronderstellingen blijken niet terecht: het mensbeeld waar het vanuit gaat (calculerende burger die niet intrinsiek is gemotiveerd) klopt over de gehele linie niet, en het gaat voorbij aan de complexiteit van het huidige stelsel van inkomensvoorzieningen, tegemoetkomingen en toeslagen voor jonggehandicapten.[152]

[151] Wiebe Korf et al., Evaluatie Maatregelen motie Strik (Regioplan, 2024).
[152] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.

2021: Wet vereenvoudiging Wajong

In paragraaf 3.3.2 zagen we dat de Wet vereenvoudiging Wajong werd ingevoerd omdat bij de vorige beleidsdoorlichting, die in 2017 uitkwam, werd geconcludeerd dat de Wajong een complex geheel aan regelingen was geworden en dat sommige regels ervoor zorgden dat mensen juist niet (meer) gingen participeren. De Wet vereenvoudiging Wajong omvatte een aantal wijzigingen, die samen ten doel hadden de Wajong eenvoudiger te maken en het voor mensen aantrekkelijker te maken om (meer) te gaan werken of een opleiding te volgen.

Er zijn drie belangrijke bronnen op basis waarvan we conclusies kunnen trekken over de werking van de Wet vereenvoudiging Wajong:

1. De invoeringstoets van UWV uit 2023.[153] Het betreft een beknopt onderzoek gebaseerd op deskresearch en interviews met Wajong-gerechtigden, belangenbehartigers en UWV-medewerkers.
2. Het ervaringsonderzoek van De Beleidsonderzoekers en theRevolution uit 2024.[154] Het betreft een kwalitatief onderzoek op basis van interviews met 51 Wajong-gerechtigden. Daarnaast werden acht werkgevers geïnterviewd.
3. De jaarlijkse monitorrapportages die de minister aan de Kamers stuurt, waarvan de laatste (de derde) in april 2025 is uitgebracht.[155] In deze rapportages worden, grotendeels op basis van openbare bronnen, ontwikkelingen rondom onder andere arbeidsparticipatie, inkomen en scholing op een rijtje gezet.

Op basis van deze bronnen komt het volgende beeld naar voren. Ten eerste lijken de maatregelen ten aanzien van het volgen van een studie of opleiding hun doel te bereiken. In de monitorrapportage wordt geconcludeerd dat meer mensen in de Wajong2015 een studie of opleiding volgen of overwegen, sinds de afschaffing van studie als uitsluitingsgrond.[156] Uit het ervaringsonderzoek blijkt dat mensen in de Wajong blij zijn met de maatregelen rondom studeren: "voor hen is echt een deur open gegaan".[157] De invoeringstoets plaatst wel een kleine nuance bij deze positieve berichten: het constateert dat, hoewel het volgen van een studie nu geen uitsluitingsgrond meer is voor toekenning van een Wajong2015-uitkering, het nog wel kan worden meegewogen in de beoordeling of het ontbreken van arbeidsvermogen *duurzaam* is. Dit kan mogelijkerwijs voor verkeerde verwachtingen zorgen bij aanvragers, hoewel dit nog niet empirisch is vastgesteld.[158]

Ten tweede zijn Wajong-gerechtigden ook positief over de wijzigingen ten aanzien van het herlevingsrecht. Voor hen voelt het als een hele geruststelling dat ze, indien nodig, terug kunnen vallen op de 'stabiele basis' die de Wajong biedt, waarbij wel geldt dat de meeste respondenten de wijziging voorafgaand aan het gesprek met de onderzoekers niet kenden.[159]

Ten derde komt ten aanzien van de wijzigingen in de verrekeningsregels een gemengd beeld naar voren. Op papier is het inderdaad zo dat deze regels zijn vereenvoudigd, en dat daarmee drempels zijn weggenomen om te gaan werken. In de praktijk blijkt uit de monitorrapportage

[153] De invoeringstoets is een tegenhanger van de uitvoeringstoets, die UWV altijd voor invoering van nieuwe wetgeving of ingrijpende beleidswijzigingen uitvoert. De invoeringstoets "beoogt een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regels in de praktijk, met speciale aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering." Zie: Invoeringstoets vereenvoudiging Wajong, (UWV, juli 2023), blz 3.
[154] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025.
[155] Derde monitorrapportage Wet vereenvoudiding Wajong (16 april 2025).
[156] Blz 10.
[157] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025, blz 67.
[158] Invoeringstoets Wet vereenvoudiging Wajong, UWV, juli 2023, blz 11.
[159] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, 2025, blz 67.

dat de arbeidsparticipatie niet noemenswaardig is gestegen: het is niet zo dat meer mensen zijn gaan werken en ook het aantal uur dat men werkt is gelijk gebleven.[160] De monitorrapportage constateert dat mensen geen sterkere prikkels zijn gaan ervaren om (meer) te gaan werken. Dit beeld wordt bevestigd in de andere bronnen. Uit het ervaringsonderzoek komt enerzijds naar voren dat respondenten de wijzigingen niet kenden, en anderzijds dat ze sceptisch zijn over de nieuwe rekenregels en niet overzien wat de invloed is (meer) werken op hun andere inkomsten. Geen van de respondenten uit dat onderzoek is (meer) gaan werken als gevolg van de wijziging.[161] Ook de respondenten uit de invoeringstoets denken dat de wijzigingen geen invloed hebben gehad op keuzes om (meer) te gaan werken, mede omdat het voor UWV-medewerkers lastig is om duidelijkheid te geven over financiële gevolgen van (meer) werken (de uitkering is wel te berekenen, maar toeslagen niet).[162] De monitorrapportage wijst eveneens op deze complexiteit in het inkomensplaatje: er is vooraf geen zekerheid over het netto inkomen, en ook niet over wat de invloed van werken zal zijn bijvoorbeeld op de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de Wet langdurige zorg. Met andere woorden: de rekenregels binnen de Wajong kunnen vereenvoudigd zijn, maar de Wajonggerechtigde beweegt zich in een breder stelsel. De complexiteit kan dus niet alleen in het Wajongstelsel worden opgelost.

Ten vierde concluderen zowel de invoeringstoets als het ervaringsonderzoek dat, hoewel de Wet vereenvoudiging Wajong op papier wellicht een vereenvoudiging is door het harmoniseren van regels, dit door Wajong-gerechtigden niet per se zo wordt ervaren: "de vereenvoudigde Wajong wordt nog altijd als complex ervaren". [163]

Tot slot noopt het ervaringsonderzoek tot een relativerende blik op het belang van wijzigingen in wetten en regels; andere factoren zijn veel belangrijker. Zo concluderen de onderzoekers: "Een aantal factoren kan Wajong-gerechtigden echt helpen om hun doelen en dromen te bereiken, ook is er een aantal factoren dat hen daarin kan afremmen of dat zelfs tot terugval kan leiden. Het valt op dat zowel de bevorderende als belemmerende factoren eerder in de omgeving van de Wajong-gerechtigde liggen, dan in wet- en regelgeving. Factoren die in ieder geval helpen zijn een stimulerende omgeving, een vaste contactpersoon, succeservaringen, weten wat je lichaam wel aankan en wat het niet aankan, een werkgever die meedenkt en een passende jobcoach. Factoren die niet bijdragen aan de ontwikkeling van mensen in de Wajong zijn een onvoorspelbaar ziektebeeld, een omgeving die niet meedenkt, een baan die niet past, vastzitten in een bepaalde mindset, wantrouwen in de overheid, niet weten wat je fysiek en mentaal aankunt, sommige handelingen van UWV, onzekerheid over verrekeningen en veranderingen in de Wajong."[164]

3.6.3 Conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid

Al het voorgaande overziend, dienen zich enkele conclusies aan ten aanzien van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de inkomensondersteuning voor Wajonggerechtigden.

Een eerste constatering is dat veel mensen (deels) afhankelijk zijn van de Wajong voor hun inkomen. Bijna 250.000 mensen hebben recht op Wajong, en een groot deel daarvan ontvangt een uitkering. De Wajong is belangrijk voor de mensen die het betreft: het geeft ze rust en stabiliteit,

[160] Derde monitorrapportage Wet vereenvoudiging Wajong, 16 april 2025. Wel is het gemiddeld totaalinkomen (werk plus uitkering) licht gestegen, maar dit wordt toegeschreven aan de ouder wordende Wajongpopulatie, waardoor lonen stijgen.
[161] Ervaringsonderzoek, blz 67.
[162] Invoeringstoets, blz 8.
[163] Ervaringsonderzoek, blz 66. Zie ook invoeringstoets, blz 6 en 10.
[164] Ervaringsonderzoek, blz 67.

en draagt in zekere zin bij aan hun bestaanszekerheid. In die zin is de inkomensondersteuning van de Wajong doeltreffend.

Het onderzoek geeft echter ook aanleiding voor enkele kritische conclusies. Van wezenlijk belang voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het stelsel is, dat men in staat is om goed te bepalen wie er wél en geen toegang toe hebben. Dit gebeurt door middel van de sociaal-medische beoordeling van het arbeidsvermogen, die door UWV wordt uitgevoerd, aan de hand van wet- en regelgeving van de Wajong2015. Er is in de afgelopen jaren onvolledig zicht geweest op de kwaliteit van de uitvoering op dit punt. Er zijn enkele jaren geen kwaliteitsmetingen uitgevoerd, en recente metingen brengen foutenpercentages, eerst van 5-9% en later van 3%, aan het licht. De regels en de keuzes in de uitvoering, die in 2015 wezenlijk zijn veranderd, zijn in de afgelopen jaar niet gedegen tegen het licht gehouden. Daardoor is het niet duidelijk of men er met de gehanteerde methode in slaagt om op doeltreffende en doelmatige wijze vast te stellen of (1) iemand geen arbeidsvermogen heeft en (2) of het ontbreken van arbeidsvermogen duurzaam is. We kunnen daarom niet stevig onderbouwen of het stelsel erin slaagt om de toegang tot de Wajong te verschaffen zoals de wetgever dat heeft bedoeld.

Vervolgens is het ook onzeker of de uitkering voldoende is om de doelen van de inkomensondersteuning te bereiken: om te voorzien in de materiële behoeften voor hun levensontplooiing. Uit verschillende bronnen, waaronder onderzoek van Nibud en het rapport van de Commissie Sociaal Minimum, komt naar voren dat het sociaal minimum en daarmee het huidige inkomensniveau van jonggehandicapten onvoldoende is. Een complicerende factor vinden we dat de doelen van inkomensondersteuning – voorzien in de materiële behoeften voor levensontplooiing – niet precies zijn. Wat willen we daadwerkelijk dat mensen kunnen doen met hun Wajonguitkering? Wanneer we de doelstelling interpreteren als – het bieden van een uitkering op niveau van het sociaal minimum – dan is het simpelweg uitbetalen van de uitkering voldoende om doeltreffend te zijn. Maar dan blijft vervolgens de vraag buiten beeld of dit sociaal minimum voor de doelgroep ook daadwerkelijk hoog genoeg is voor een goed leven.

Hier wreekt zich ook de complexiteit van het stelsel. Niet alleen de regels *binnen* de Wajong worden als complex ervaren (hoe hoog is de uitkering, hoeveel houd ik over als ik ga werken, wanneer kan ik mijn uitkering verliezen, heb ik dan nog recht op een uitkering als mijn gezondheid achteruitgaat, in welke Wajongregime zit ik en welke regels zijn op mij van toepassing, heb ik straks nog recht op mijn garantiebedrag?), maar ook daarbuiten. Jonggehandicapten hebben vaak te maken met verschillende toeslagen en inkomensafhankelijke eigen bijdragen. De Toeslagenwet uitgevoerd door UWV is daar één voorbeeld van, maar er zijn ook gemeentelijke regelingen, regelingen in het zorgdomein en natuurlijk de toeslagen van de Belastingdienst. Dit maakt de administratieve lasten van alle inkomensondersteuning hoog (voor uitvoerders, én voor jonggehandicapten) en het zorgt er ook voor dat niemand met zekerheid kan zeggen wat er met het totaalinkomen van een persoon met een Wajong gebeurt wanneer diegene bijvoorbeeld meer of minder gaat werken. De complexiteit van het stelsel brengt onzekerheid met zich mee. Deze onzekerheid kan mensen tegenhouden; immers: je weet wat je hebt maar je weet niet wat je krijgt.

Een volgende belangrijke conclusie op basis van het voorgaande is dat het mensbeeld dat verscholen ligt achter de beleidswijzigingen van de afgelopen jaren, niet altijd klopt. In 2018 werd de uitkering verlaagd, en werd verwacht dat het een prikkel zou vormen voor mensen om (meer) te gaan werken. In 2021 werden de regels rondom het verrekenen van inkomsten uit arbeid geharmoniseerd en eenvoudiger gemaakt, waardoor iemand in principe altijd meer inkomen (uitkering plus salaris) overhoudt wanneer hij meer gaat werken. Van deze wijziging werd ook

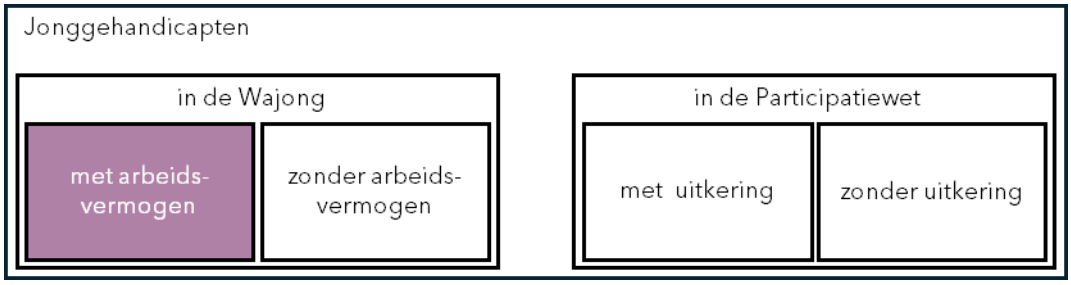
verwacht dat dit mensen ertoe zou aanzetten om (meer) te gaan werken. Achter deze verwachtingen schuilen ten minste drie aannames: ten eerste dat mensen in de Wajong maximaliserend handelen (en financiële prikkels dus zwaarder wegen dan andere factoren, zoals intrinsieke motivatie), ten tweede dat de geraakte groep in staat is om (meer) te werken, en ten derde dat iedereen met een Wajong goed kan overzien welke financiële gevolgen het zal hebben wanneer men (meer) gaat werken. Hoewel de doelgroep groot en divers is, en de aannames op iedereen in andere mate betrekking zullen hebben, kan over de gehele linie worden gezegd dat van de eerste en de derde aanname in het voorgaande is gebleken dat deze op basis van recente onderzoeken niet overeind blijven. Ten aanzien van de tweede veronderstelling bleek uit het kwalitatieve ervaringsonderzoek dat mensen vaak al precies werken in het aantal uren dat past, en dat ze daarom dat aantal uur werken. Ook uit het onderzoek naar de motie Strik bleek dat de ruimte om te reageren op financiële prikkels vaak klein is.[165]

Sinds 2015 kunnen alle jonggehandicapten met arbeidsvermogen, of met de mogelijkheid om dit in de toekomst te ontwikkelen, geen beroep meer doen op de Wajong. Afhankelijk van onder andere hun huishoudsamenstelling en hun vermogenspositie, kunnen zij een beroep doen op de Participatiewet, als zij niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Over deze groep weten we weinig: er is de afgelopen jaren weinig onderzoek naar gedaan. Deze groep valt ook niet binnen de scope van dit onderzoek, en we trekken daarom geen conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning voor deze groep.

[165] Wiebe Korf et al., Evaluatie maatregelen motie Strik (Regioplan, 2024), blz 45.

Activerende dienstverlening

In dit hoofdstuk gaan we in op de ondersteuning richting werk voor mensen met een Wajong, die wordt gefinancierd vanuit begrotingsartikel 4 van de SZW-begroting. Eerst beschrijven we het doel van de activerende dienstverlening. Daarna beschrijven we de kosten van de activerende dienstverlening, het ondersteuningsaanbod, de uitwerking in beleid en regels, de uitvoering door UWV en de ervaringen van de doelgroep met de ondersteuning. We sluiten dit hoofdstuk af met informatie over de effectiviteit van het beleid, de doeltreffendheid en doelmatigheid. In dit hoofdstuk gaat het alleen om jonggehandicapten in de Wajong met arbeidsvermogen.



4.1 Doelstellingen voor arbeidsondersteuning



Een deel van de mensen in de oWajong of Wajong2010 werkt niet en heeft wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie of kan deze ontwikkelen. Mensen in de Wajong met arbeidsmogelijkheden hebben recht op arbeidsondersteuning.

Het ministerie van SZW geeft hiertoe een financiële bijdrage voor re-integratieinspanningen aan UWV. Hiermee kan UWV re-integratie-instrumenten inkopen en voorzieningen inzetten (voor werkende Wajong-gerechtigden). Vanuit dit budget financiert het ministerie ook de subsidieregeling voor scholing aan jongeren met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling).[166] Deze uitgaven vallen onder artikel 4 van de SZW-begroting.

Doel van de minister van SZW is het vergroten van de arbeidsparticipatie van deze groep via arbeidsondersteuning. Via een prikkel op het inkomen (waarbij (meer) werken meer moet lonen) probeert de overheid ook te prikkelen om mensen aan het werk te laten gaan.[167]

4.1.1 Waarom wordt ingezet op het bevorderen van de arbeidsparticipatie?

Het kabinetsstandpunt "Participatie van jongeren met een beperking", dat op 28 september 2007 aan de Tweede Kamer is gestuurd, richtte zich op de arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking, en dat in elke fase van hun leven. Zij moeten worden voorbereid op een actieve deelname aan de samenleving en niet zomaar worden afgeschreven als ze in de Wajong belanden. Participatie was een expliciet doel van het kabinetsbeleid. Het kabinet zag daarbij werk als een belangrijk middel voor ontplooiing, zingeving en integratie. Om de sociale samenhang te versterken wilde het kabinet zowel de participatie als de zorg voor elkaar binnen de Nederlandse samenleving bevorderen.[168]

Hiertoe werd de wetgeving in 2010 zo ingericht dat jongeren met een beperking een grotere kans zouden hebben op betaalde arbeid, zodat zij actief kunnen deelnemen aan de samenleving. Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel was om jongeren met een beperking te ondersteunen bij het vinden en behouden van een baan bij een reguliere werkgever. De veronderstelling hierbij was dat dit de emancipatie en integratie in de samenleving van jongeren met een beperking beter bevordert dan door hen af te schermen. In het wetsvoorstel stond daarom het recht op arbeidsondersteuning centraal, en niet het recht op een uitkering.[169]

Bij de introductie van de Participatiewet in 2015 werd, na een nieuwe beoordeling en indeling naar arbeidsvermogen, ook de groep mensen in de oude Wajong actief benaderd door UWV met arbeidsondersteuning. Met de invoering van het nieuwe dienstverleningsmodel van UWV (2018) streeft UWV ernaar alle mensen in de Wajong met arbeidsvermogen minstens één keer per jaar te spreken. Alle mensen in de Wajong met arbeidsvermogen hebben een re-integratieplicht, maar zijn niet verplicht om dienstverlening van UWV te aanvaarden. Wel worden zij geacht zelf aan hun re-integratie te werken en hierover afspraken met UWV te maken.

[166] SZW begroting 2025
[167] SZW begroting 2025
[168] Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 780, nr. 3
[169] Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 780, nr. 3

Bij de introductie van de Wet vereenvoudiging Wajong werd benadrukt dat het van belang is om te blijven investeren in Wajong-gerechtigden met mogelijkheden tot arbeidsparticipatie, zodat zij actief kunnen deelnemen aan de samenleving. Hieronder valt hulp om aan het werk te komen en te blijven, dat het loont als Wajong-gerechtigden werken en als zij meer uren gaan werken, en het stimuleren dat zij zich blijven ontwikkelen.[170]

4.1.2 Wat is arbeidsondersteuning voor mensen met een Wajong?

Bij de wetswijziging in 2010 is het uitgangspunt geweest dat mensen met een Wajong die kunnen werken maximale ondersteuning krijgen bij het vinden en behouden van werk. Deze arbeidsondersteuning zou bestaan uit een individueel participatieplan, dat UWV opstelt met de jonggehandicapte (en eventueel diens ouders), waarin staat wat de beste manier is om een baan te vinden, welke ondersteuning daarbij beschikbaar is en welke rechten en plichten de Wajong-gerechtigde heeft. Verder werd benoemd dat de arbeidsondersteuning in verschillende vormen zou kunnen plaatsvinden, namelijk werkplekaanpassingen, begeleiding en bemiddeling bij het vinden van werk, persoonlijke ondersteuning van een jobcoach, vervoersvoorzieningen, ondersteuning bij het starten van een eigen bedrijf, een concreet werkaanbod, een re-integratietraject, scholing of studie en/of inkomensondersteuning.[171]

UWV geeft anno 2025 invulling aan de arbeidsondersteuning met het dienstverleningsmodel Wajong 2018 (in opvolging van het dienstverleningsmodel Wajong 2010), waarin de beschikbare instrumenten voor re-integratie zijn beschreven, en het verstrekken van voorzieningen voor werkende Wajong-gerechtigden, zoals loondispensatie, jobcoach en vervoersvoorzieningen. Naast begeleiding bij bijvoorbeeld het werkfit worden en het vinden van werk door een re-integratiebedrijf, kan ook scholing worden ingezet als middel richting arbeidsparticipatie. De professionals van UWV houden contact met de Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen met als doel hen in beeld te houden, en in te kunnen spelen op veranderingen in de situatie van de Wajong-gerechtigde. Zij stellen in samenspraak met de Wajong-gerechtigde een werkplan op, waarin onder andere afspraken over inzet van instrumenten en doelen worden vastgelegd. Het streven van UWV is minimaal eens per jaar contact te hebben met alle Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen.

Naast arbeidsondersteuning voor Wajong-gerechtigden, biedt UWV ook ondersteuning voor werkgevers via (landelijke en regionale) werkgeversservicepunten. Deze werkgeversdienstverlening valt niet binnen het kader van deze synthese. De bereidheid van reguliere werkgevers om mensen met een Wajong in dienst te nemen is echter wel een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van de beoogde arbeidsparticipatie.

4.1.3 Afbakening arbeidsondersteuning

Sommige aspecten van arbeidsondersteuning vallen niet onder begrotingsartikel 4 van de SZW-begroting, maar zijn wel zeer belangrijk in relatie tot de kwaliteit van de uitvoering en de effectiviteit van de arbeidsondersteuning aan mensen met een Wajong. Om de werking van de beleidsinzet goed in beeld te brengen, besteden we in dit hoofdstuk daarom ook aandacht aan de uitvoering van de ondersteuning door medewerkers van UWV zelf. Dan gaat het bijvoorbeeld om vragen als: wat is de frequentie en de kwaliteit van het contact met de doelgroep? Hoe stimuleert UWV het vakmanschap van de betrokken professionals? De inzet van UWV-professionals valt onder het budget in artikel 11 van de SZW-begroting.

[170] Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 780, nr. 3
[171] Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning. Memorie van toelichting. 31780. 2008-2009.

4.2 Middelen voor arbeidsondersteuning



Tabel 4.1 laat de ontwikkeling van het begrotingsgefinancierde gedeelte van het re-integratiebudget en ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling) zien voor de periode 2016 t/m 2023. In de loop der jaren neemt het begrotingsgefinancierde gedeelte van het re-integratiebudget geleidelijk af. Dit hangt samen met de invoering van de Participatiewet in 2015, waarin is geregeld dat de instroom in de Wajong2015 wordt beperkt tot mensen die duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben. De afname in het re-integratiebudget Wajong voor deze groep wordt gecompenseerd door een toename in het re-integratiebudget Participatiewet.[172] UWV beschikt vanaf 2015 over een geïntegreerd taakstellend re-integratiebudget voor de inzet van trajecten en voorzieningen voor de ondersteuning van gedeeltelijk arbeidsgeschikten (Wajong, WIA, WAO, WAZ en ZW).[173]

Tabel 4.1 Uitgaven voor re-integratie en voorzieningen Wajong x 1.000 euro.

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
160.058	27.800	99.500	91.100	86.000	67.100	77.500	74.939	86.800

Bron: Jaarverslagen SZW 2016 t/m 2024

De lage bijdrage van SZW voor re-integratie in 2017 wordt grotendeels verklaard door ontvangst van ESF-gelden die UWV incidenteel heeft ontvangen voor oude projecten. De vrijgevallen middelen zijn overgeboekt naar artikel 11, dienstverlening Wajong. Daarnaast zijn gedurende het jaar op basis van realisatiecijfers de uitgaven naar beneden bijgesteld.[174]

Uitgaven per persoon

In tabel 4.2 zijn de gemiddelde uitgaven voor arbeidsondersteuning weergegeven per Wajong-gerechtigde met arbeidsvermogen.[175] Daarbij maken we onderscheid tussen de uitvoeringskosten voor UWV zelf (de inzet van professionals van UWV) en de externe inkoop van re-integratiedienstverlening en voorzieningen. De tabel geeft informatie over de periode 2017 t/m 2023. Vóór 2017 was de indeling van de doelgroep naar wel of geen arbeidsvermogen nog niet afgerond. De gemiddelde uitgaven voor activering fluctueren enigszins, maar laten door de jaren heen geen duidelijke stijgende of dalende trend zien.

[172] SZW begroting 2025
[173] Jaarverslag SZW 2018
[174] Jaarverslag SZW 2017
[175] Hieronder vallen ook degenen die geen dienstverlening hebben gekregen, zoals Wajong-gerechtigden met een stabiel dienstverband.

Tabel 4.2 Gemiddelde uitgaven voor activering per Wajong-gerechtigde met arbeidsvermogen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkoop re-integratie en voorzieningen[176]	€ 241	€ 873	€ 812	€ 770	€ 614	€ 722	€ 712
Uitvoeringskosten UWV activering	€ 738	€ 842	€ 1.104	€ 988	€ 876	€ 1.010	€ 1.129
Totaal	**€ 979**	**€1.715**	**€1.916**	**€1.758**	**€1.490**	**€1.733**	**€1.840**

Bronnen: Jaarverslagen SZW 2017 t/m 2024, UWV Monitors arbeidsparticipatie 2019 t/m 2023, kwantitatieve bijlage jaarverslag UWV 2023. De cijfers zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

4.3 Beleid en regels ten aanzien van arbeidsondersteuning



In deze paragraaf beschrijven we de hoofdelementen van de arbeidsondersteuning voor mensen met een Wajong:

- De **Wajongdienstverlening**, bestaande uit gesprekken door professionals van UWV en de inzet van instrumenten die worden ingekocht bij re-integratiebedrijven, gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie van Wajong-gerechtigden. (paragraaf 4.3.2)
- De **voorzieningen en instrumenten** die werkende Wajong-gerechtigden en hun werkgevers aan kunnen vragen en die erop zijn gericht dat Wajong-gerechtigden duurzaam aan het werk blijven. (paragraaf 4.3.3)
- De **subsidieregeling ernstige scholingsbelemmeringen** (ESB-regeling), is een scholings- en arbeidstoeleidingstraject dat jongeren in staat moet stellen om na afronding algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten. Deze regeling wordt inmiddels vooral gebruikt door jongeren die vallen onder de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten. Aangezien deze regeling een andere doelgroep en werkwijze kent, bespreken we deze regeling – ten behoeve van de leesbaarheid - apart in paragraaf 4.7.

Deze paragraaf geeft een beschrijving van de instrumenten die bij UWV in de praktijk beschikbaar zijn ter invulling van de arbeidsondersteuning voor mensen met een Wajong. Later komt aan de orde hoe vaak deze instrumenten worden ingezet (4.4 uitvoering) en welke resultaten daarmee worden behaald (4.5 resultaten).

4.3.1 Wajongdienstverlening: beleidswijzigingen

Sinds 2018 werkt UWV met een nieuw dienstverleningsmodel Wajong. Met de Wet vereenvoudiging Wajong in 2021 zijn de regels voor het aanvaarden van een passend werkaanbod versoepeld voor mensen in de Wajong2010. Verder is in 2023 een experiment gestart voor de bredere inzet van re-integratieinstrumenten voor mensen met een Wajong zonder arbeidsvermogen. Deze wijzigingen worden hier kort toegelicht.

[176] In de uitgaven voor inkoop re-integratie en voorzieningen zijn ook de uitgaven voor de ESB-regeling meegerekend, terwijl deze regeling grotendeels wordt ingezet voor mensen die onder de Participatiewet vallen. Het is echter niet voor alle jaren bekend hoe hoog de uitgaven voor de ESB-regeling waren. In 2021 vielen de gemiddelde uitgaven per Wajonggerechtigde met arbeidsvermogen daardoor 122 euro hoger uit.

Dienstverleningsmodel Wajong

Het dienstverleningsmodel Wajong dat UWV sinds 2018 gebruikt, is te zien als een continuering van het dienstverleningsmodel Wajong 2010 waarbij de inzet is verruimd naar de totale Wajong-populatie met arbeidsvermogen. Dus ook de Wajong-gerechtigden die vallen onder de oWajong krijgen actief re-integratiedienstverlening aangeboden. De belangrijkste verschillen ten opzichte van het dienstverleningsmodel Wajong 2010 zijn:

- Inzet op het in beeld hebben en houden van *alle* Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen, ongeacht of het gaat om oWajong of Wajong2010.
- Meer aandacht voor het aan het werk houden van de Wajong-gerechtigde (nazorg).
- Minder inzet op het zelf bieden van dienstverlening, maar meer gebruik maken van dienstverlening die door re-integratiebedrijven wordt geboden. Dit komt tot uitdrukking in het principe "inkoop tenzij".[177]

Doordat UWV ook vóór 2018 dienstverlening inzette voor Wajong-gerechtigden geldt dat de meeste onderdelen van het 'nieuwe' dienstverleningsmodel een doorontwikkeling zijn van de eerdere dienstverlening. Het dienstverleningsmodel Wajong is een dynamisch model, wat betekent dat het instrumentarium voor re-integratie gaandeweg kan worden aangepast. Zo kan bijvoorbeeld sinds 1 mei 2019 naast de re-integratiediensten 'Werkfit maken' en 'Naar werk' ook modulaire re-integratiedienstverlening worden ingekocht.[178] Sinds 2022 maakt IPS deel uit van het reguliere dienstverleningsaanbod van UWV, zie paragraaf 4.3.2.[179] Sinds 1 januari 2025 is voor werkende Wajong-gerechtigden (zonder jobcoach) ook de re-integratiedienst Werkbehoud beschikbaar, voor kortstondige intensieve begeleiding om verlies van werk te voorkomen.[180]

Versoepeling regels omtrent passend werkaanbod

In de Wajong2010 werd de bereidheid om aan het werk te gaan in een passende baan voorwaardelijk gesteld voor de inkomensondersteuning. Het niet accepteren van passend werk kon tot gevolg hebben dat de uitkering werd stopgezet, en moest daarmee als stok achter de deur fungeren.

Vanuit de wens de oWajong en de Wajong2010 meer te stroomlijnen werd met de Wet vereenvoudiging Wajong in 2021 deze maatregel in de Wajong2010 versoepeld. De beleidsdoorlichting in 2017 liet zien dat dit instrument in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt werd en dat gebrek aan motivatie zelden werd ervaren bij het begeleiden van Wajong-gerechtigden naar werk. Bovendien werd het instrument in de uitvoering ook weinig bruikbaar geacht, aangezien werkgevers niet zitten te wachten op een Wajonggerechtigde die wordt gedwongen om aan het werk te gaan.

Wel is sinds 2021 het accepteren van een passend werkaanbod voor alle Wajong-gerechtigden (met arbeidsvermogen) een voorwaarde bij de inzet van re-integratiedienstverlening door UWV.[181] [182]

[177] Kemp S van der, L de Ruig, M Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers: Leiden.
[178] Oomkens R, A Drijvers, F Bennenbroek, A Bindels, N Kistemaker, L Salomé (2022). Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus: Zoetermeer.
[179] Spijkerman M., M. Zijl, W. Zwinkels (2024). Individuele plaatsing en steun. Een effectieve re-integratiemethode voor mensen met een ernstige psychische aandoening. UWV Kennisverslag 2024-2. UWV: Amsterdam.
[180] Factsheet Werkbehoud. Verschil tussen jobcoaching en werkbehoud. (2025). UWV Werk-bedrijf.
[181] Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten. SZW, Den Haag, 2017.
[182] Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 780, nr. 3

Experiment bredere inzet re-integratie instrumenten

In april 2023 is het experiment bredere inzet re-integratieinstrumenten gestart, dit experiment duurt in eerste instantie tot 2028. UWV kan vanaf dat moment gedurende het experiment ook alle bij UWV beschikbare re-integratieinstrumenten inzetten voor Wajong-gerechtigden met 'duurzaam geen arbeidsvermogen', waarvoor de re-integratieondersteuning eerder niet beschikbaar was. Dit experiment is bedoeld voor alle Wajong-gerechtigden zonder arbeidsvermogen, uit zowel de oWajong, Wajong2010 als Wajong2015, die *zelf* stappen willen zetten richting werk. Re-integratie is voor hen geen verplichting, wel een mogelijkheid. Het doel van het experiment is om te onderzoeken in hoeverre mensen werk kunnen vinden, verrichten en behouden met behulp van ondersteuning, of de dienstverlening aansluit bij hun behoeften, en wat mogelijke andere individuele en maatschappelijke baten kunnen zijn van ondersteuning naar werk.[183]

De aanleiding voor dit experiment is dat ondanks hun arbeidsongeschiktheidsstatus personen met een WIA/IVA- of Wajong-DGA-uitkering soms vragen naar re-integratieondersteuning door UWV. UWV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) willen deze wens erkennen, omdat werk bijdraagt aan gelijkwaardige deelname aan de maatschappij en aan de persoonlijke ontwikkeling, omdat werk structuur brengt en sociale contacten. Ook sluit het experiment aan bij de ambitie in het coalitieakkoord uit 2021 om meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden.[184] Het experiment loopt nog en de eerste uitkomsten van de evaluatie worden verwacht eind 2025 en zijn dan ook niet mee te nemen in deze synthese.

4.3.2 Inhoud van het dienstverleningsmodel Wajong 2018

Sinds 2018 hanteert UWV het dienstverleningsmodel Wajong 2018 als kader voor de dienstverlening aan Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen. UWV heeft dit nieuwe dienstverleningsmodel ontwikkeld om, met extra middelen, dienstverlening te bieden aan alle Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen.

Het **hoofddoel** van de Wajongdienstverlening is:

> *De arbeidsparticipatie van Wajong-gerechtigden wordt vergroot. Zij zijn en blijven duurzaam aan het werk (bij een reguliere werkgever).*[185]

Hieraan gerelateerd is het doel dat Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen die (nog) niet aan het werk zijn de mogelijkheid krijgen om zich te ontwikkelen en stappen te zetten richting arbeidsparticipatie.

De **doelen voor de inrichting van de dienstverlening die naar verwachting bijdragen aan het hoofddoel** zijn als volgt geformuleerd:[186]

- UWV houdt alle Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen in beeld door middel van monitoring om zo in te kunnen spelen op veranderingen in de situatie van de Wajonggerechtigde.[187] (Dus ook de doelgroepen met geen/weinig ontwikkeling of die al aan het werk zijn.)

[183] SZW begroting 2025
[184] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', december 2021, p.27.
[185] Oomkens R, A Drijvers, F Bennenbroek, A Bindels, N Kistemaker, L Salomé. Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus, 2022.
[186] Kemp S van der, L de Ruig, M Engelen. Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, 2024.
[187] Oomkens R, A Drijvers, F Bennenbroek, A Bindels, N Kistemaker, L Salomé. Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus, 2022.

- UWV beschikt over passend instrumentarium voor de doelgroep: er is maatwerk mogelijk, voor alle subgroepen is er een passend aanbod.
- De UWV-professionals zetten de beschikbare instrumenten gericht en op maat in. [188]
- UWV ontwikkelt en borgt het vakmanschap van de UWV-professionals,[189] ter bevordering van de kwaliteit van de uitvoering.

Het dienstverleningsmodel Wajong 2018 van UWV kan worden onderverdeeld in vier klantfasen, die samen een 'klantreis' vormen. Deze klantfasen hoeven elkaar niet chronologisch op te volgen: fasen kunnen overgeslagen worden in beide richtingen. De dienstverlening in elk van de klantfasen bestaat in ieder geval uit monitoring, waaronder het voeren van gesprekken valt. Daarnaast worden in elke klantfase andere activiteiten ingezet.[190] Het dienstverleningsmodel met de vier klantfasen en bijbehorende activiteiten is weergegeven in figuur 4.1. Dit is een reconstructie van de werkwijze van UWV die is gemaakt binnen de 'kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong', waarmee overzichtelijk in kaart is gebracht wat er wanneer voor wie aan dienstverlening ingezet wordt en wat de beoogde werkzame bestanddelen en uitkomsten daarvan zijn. De indeling in klantfasen wordt niet door UWV geregistreerd. In de volgende paragrafen komt aan de orde hoe vaak de verschillende instrumenten worden ingezet.

Figuur 4.1 Dienstverleningsmodel Wajong[191] - in iedere klantfase kan het gaan om klanten die terugvallen uit een andere fase, bestaande klanten of herinstromers



Klantfase 1 is de fase van 'Stabiliseren en participeren'. Wajong-gerechtigden in deze klantfase zijn nog niet in staat om te werken aan deelname aan een volgende re-integratiefase. In de meeste gevallen is er sprake van (multi)problematiek die eerst beheersbaar moet worden vóórdat er verdere stappen gezet kunnen worden. De dienstverlening bestaat naast monitoring uit de schakelfunctie (het doorverwijzen van Wajong-gerechtigden met multiproblematiek naar juiste instanties op basis van de sociale kaart) en de inkoop van modulaire re-integratiediensten.

[188] Oomkens R, A Drijvers, F Bennenbroek, A Bindels, N Kistemaker, L Salomé. Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus, 2022.
[189] Berghuis H, L Tabois. UWV Jaarverslag 2022, deel 1. UWV, Amsterdam, 2023.
[190] Oomkens R, A Drijvers, F Bennenbroek, A Bindels, N Kistemaker, L Salomé. Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus, 2022.
[191] Oomkens R, A Drijvers, F Bennenbroek, A Bindels, N Kistemaker, L Salomé. Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus, 2022.

Klantfase 2 is de fase van 'Werkfit worden'. Wajong-gerechtigden in deze fase zijn in staat om deel te nemen aan activiteiten die gericht zijn op terugkeer naar de arbeidsmarkt, ook wel arbeidsversterking genoemd. Het gaat daarbij o.a. om activiteiten die tot doel hebben om (werknemers)vaardigheden te verwerven en de persoonlijke effectiviteit te vergroten. Naast monitoring kunnen in deze fase Werkfittrajecten en praktijkassessments ingekocht worden.

Klantfase 3 is de 'Op weg naar werk' fase. Wajong-gerechtigden in deze fase zijn gereed om deel te nemen aan activiteiten die erop gericht zijn hen naar werk te begeleiden en in staat te stellen om (met ondersteuning) aan het werk te gaan bij een reguliere werkgever. In deze fase zijn, naast monitoring, meerdere activiteiten mogelijk: het inzetten van de workshop 'Succesvol naar Werk', inkoop van scholing, begeleiding bij scholing, de dienst 'Naar werk' bij re-integratiebureaus of het inschakelen van het werkgeversservicepunt (WSP).

Klantfase 4 is de fase van '(duurzaam) aan het werk'. Wajong-gerechtigden in deze fase zijn betaald aan het werk, in loondienst of als zelfstandige. De dienstverlening bestaat uit monitoring, in de vorm van gesprekken en activiteiten die gericht zijn om de Wajong-gerechtigde duurzaam aan het werk te houden. Daarnaast worden voorzieningen ingezet als deze nodig zijn (noodzakelijke randvoorwaarde) om te zorgen dat Wajong-gerechtigden aan het werk blijven[192].

In tabel 4.3 is een schatting weergegeven hoe de Wajong-doelgroep met arbeidsvermogen is verdeeld over de verschillende klantfasen, en hoe zich dit tussen 2015 en 2021 heeft ontwikkeld. De tabel geeft het totaal voor de Wajong2010 (werkregeling) en de oWajong, met uitzondering van Wajong-gerechtigden die langdurig aan het werk zijn in of via de sociale werkvoorziening omdat deze groep wordt begeleid vanuit de SW en niet door UWV. Aantal cliënten in de verschillende klantfasen (gemiddeld per maand)[193]

Tabel 4.3 Geschatte verdeling van de Wajong-doelgroep over de klantfasen

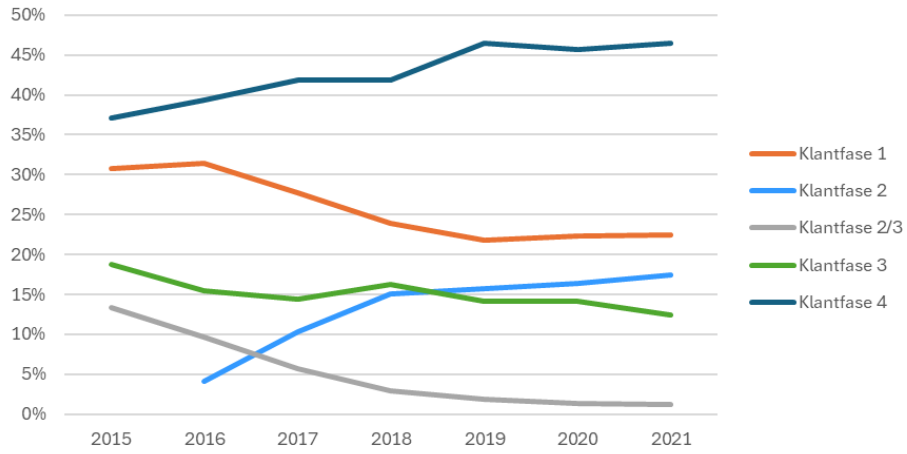
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Klantfase 1	29.250	30.330	26.855	23.145	20.440	20.465	20.110
Klantfase 2	-	3.990	9.975	14.540	14.770	15.015	15.585
Klantfase 3	17.855	14.890	14.005	15.685	13.340	12.940	11.115
Klantfase 2/3[194]	12.720	9.340	5.500	2.895	1.700	1.270	1.075
Klantfase 4	35.220	38.000	40.565	40.530	43.690	41.860	41.595
Totaal	95.045	96.545	96.905	96.795	93.940	91.550	89.485

Bron: UWV, 2024.

Een groot deel van de mensen met een Wajong (46%) bevond zich in 2021 in klantfase 4 '(duurzaam) aan het werk'. Dit wordt gevolgd door 22 procent in klantfase 1 (stabiliseren en participeren), 17 procent in klantfase 2 (werkfit worden) en 12 procent in klantfase 3 (op weg naar werk). Dit is weergegeven in figuur 4.2. Het aantal mensen in klantfase 4 is gestegen en het aantal in klantfase 1 is gedaald in de weergegeven periode. Het aandeel personen in klantfase 2 en 3 samen is vrij stabiel gebleven in de weergegeven periode.

[192] Oomkens R, A Drijvers, F Bennenbroek, A Bindels, N Kistemaker, L Salomé. Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus, 2022.
[193] Kemp S van der, L de Ruig, M Engelen. Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, 2024.
[194] Voor een klein deel van de klanten is het niet mogelijk om te onderscheiden of zij in klantfase 2 of 3 vallen.

Figuur 4.2 Geschatte verdeling van de Wajong-doelgroep over de klantfasen (in %)



Recente ontwikkelingen in de Wajongdienstverlening

Zoals eerder werd genoemd is het dienstverleningsmodel een dynamisch model, waarbinnen het aanbod van dienstverlening gaandeweg kan worden aangepast. Een recente wijziging in het aanbod van dienstverlening is de toevoeging van de methode Individuele plaatsing en steun (IPS) voor mensen met psychische beperkingen. Daarnaast is per 1 januari 2025 de re-integratiedienst Werkbehoud toegevoegd aan het aanbod.

Individuele plaatsing en steun (IPS)

Het aantal mensen dat vanwege een psychische aandoening een Wajong-uitkering heeft is groot en hun arbeidsparticipatie blijft achter. Eind 2022 had 35 procent van de werkende Wajong-gerechtigden een psychische aandoening. Onder de niet-werkende Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen had 65% een psychische aandoening.[195] IPS is een re-integratiemethode die is ontwikkeld voor mensen met een ernstige psychische aandoening (EPA). UWV heeft samen met GGZ Nederland in de periode 2017-2022 de effectiviteit van deze methode laten onderzoeken voor mensen met een EPA die een arbeidsongeschiktheidsuitkering van UWV ontvangen.

Uit het onderzoek bleek dat mensen met een EPA en een Wajong-uitkering of WGA-uitkering die deelnemen aan een IPS-traject gedurende de looptijd van het traject vaker werk hebben dan vergelijkbare mensen die reguliere re-integratiedienstverlening ontvangen. IPS is wel duurder dan reguliere dienstverlening, maar aangezien IPS in positieve zin bijdraagt aan de doelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen, heeft UWV besloten dat het IPS blijft aanbieden aan cliënten met EPA. Sinds 2022 maakt IPS deel uit van het reguliere dienstverleningsaanbod van UWV. Voor mensen met EPA kunnen driejarige IPS-trajecten worden ingekocht. Sinds 2022 maakt IPS ook voor de groep met zogenaamde 'common mental disorders' (CMD) – die in vergelijking met EPA minder ernstig en van korter duur zijn - deel uit van het reguliere dienstverleningsaanbod; voor deze groep kunnen tweejarige trajecten worden ingekocht.[196]

[195] Berendsen E, M van Vilsteren, M de Vries, L Dumhs, M Spijkerman. UWV monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking. UWV, 2024.
[196] Spijkerman M., M. Zijl, W. Zwinkels. (2024) Individuele plaatsing en steun. Een effectieve re-integratiemethode voor mensen met een ernstige psychische aandoening. UWV Kennisverslag 2024-2. UWV.

Re-integratiedienst Werkbehoud

Werkbehoud is begeleiding vanuit een re-integratiebedrijf om verlies van werk te voorkomen of eraan bij te dragen dat de zelfstandige zijn werkzaamheden kan blijven doen. Uit onderzoek is immers gebleken dat doorlopende begeleiding van mensen met een beperking – waaronder mensen met een Wajong – van belang is[197]. De dienst is bedoeld voor cliënten met een arbeidsovereenkomst of werkzaam als zelfstandige, die niet in aanmerking komen voor jobcoaching. De dienst kan maximaal twee keer per dienstverband of onderneming worden ingezet.[198]

4.3.3 Voorzieningen voor werkenden

Werkende Wajong-gerechtigden en hun werkgevers kunnen via UWV een aantal voorzieningen aanvragen, zoals loondispensatie of jobcoaching.[199] Deze voorzieningen vallen niet onder het Wajongdienstverleningsmodel van UWV, omdat deze moeten worden aangevraagd door de Wajong-gerechtigde en/of diens werkgever. UWV toetst of zij in aanmerking komen voor de voorziening, maar kan niet op eigen initiatief een voorziening toekennen. Wel zijn de voorzieningen een relevant onderdeel van de arbeidsondersteuning door UWV, aangezien de voorzieningen kunnen bijdragen aan het duurzaam aan het werk blijven van Wajong-gerechtigden. Voor werkgevers creëren de voorzieningen de randvoorwaarden om deze doelgroep in dienst te nemen en te houden.

Wat is jobcoaching?

Een jobcoach begeleidt mensen bij het verrichten van reguliere arbeid. De jobcoaching die via UWV wordt verstrekt, wordt uitgevoerd door een externe (door UWV erkende) jobcoachorganisatie, niet door UWV zelf. Er is een verschil tussen de werknemersvoorziening 'externe' jobcoaching en de werkgeverssubsidie 'interne' jobcoaching. Bij interne jobcoaching krijgt de werkgever subsidie om deze begeleiding te organiseren, door een eigen medewerker of via een externe jobcoachorganisatie. Bij externe jobcoaching betaalt UWV de vergoeding voor de coaching aan de (door UWV erkende) jobcoachorganisatie die de coaching uitvoert, op aanvraag van de cliënt.[200]

Wat is loondispensatie[201]?

Loondispensatie is een regeling waarbij de werkgever een werknemer met een Wajong-uitkering (tijdelijk) minder dan het normloon mag betalen, als deze door ziekte of handicap minder werk aankan dan werknemers in dezelfde functie. Het normloon is het loon wat iemand anders in een soortgelijke functie betaald krijgt. Deze regeling is bedoeld om het makkelijker te maken om mensen met een beperking op de arbeidsmarkt te laten deelnemen. De rest wordt dan (mogelijk) door UWV aangevuld met een Wajong-uitkering.

De werkgever vraagt de loondispensatie aan. Na de aanvraag voert een arbeidsdeskundige van UWV een loonwaardemeting uit. De loonwaarde is de verminderde arbeidsprestatie uitgedrukt als percentage van het normloon. Loondispensatie kan worden ingezet als de verminderde arbeidsprestatie een loon rechtvaardigt die minimaal 25% lager ligt dan de gebruikelijke beloning voor die arbeid. De loondispensatie kan, afhankelijk van het contract, voor een periode van een

[197] Oden, P., L. Beukema, M. Beukeveld, K. Gelling, S. Korucu, E. Meerstra, T. Mulder, M. Oling, A. Scholing (2025). Samen voor werkzekerheid. Handreiking voor publiek-private samenwerking voor een veilige loopbaan van medewerkers die extra begeleiding nodig hebben. Hanze.
[198] Factsheet Werkbehoud. Verschil tussen jobcoaching en werkbehoud. (2025). UWV Werk-bedrijf.
[199] Deze voorzieningen kunnen bij UWV worden aangevraagd door alle mensen met een beperking die voorziening nodig hebben.
[200] de Graaf-Zijl M., L. Dumhs, M. Wijnhove. (2023) Jobcoaching onder de loep. Verbetermogelijkheden externe jobcoaching. UWV, Amsterdam.
[201] https://inspiratie.uwv.nl/meedoen/antwoorden-veelgestelde-vragen-loondispensatie

half jaar tot maximaal 5 jaar worden afgegeven. Na die periode kan loondispensatie opnieuw worden aangevraagd.

Wat zijn vervoersvoorzieningen?
Wajong-gerechtigden die hulp nodig hebben om naar werk of opleiding te reizen, kunnen bij UWV een vergoeding voor vervoer aanvragen. Het kan daarbij gaan om een vergoeding voor een aangepaste auto, een kilometervergoeding voor aangepast vervoer, een rolstoelbus, rijlessen in een aangepaste auto of voor een taxi of rolstoeltaxi.[202] Een arbeidsdeskundige bespreekt met de aanvrager of de voorziening de beste oplossing is. Er geldt een inkomensgrens voor deze voorziening, behalve als het vervoer voor scholing betreft.

Wat zijn overige voorzieningen?
Overige voorzieningen zijn hulpmiddelen zoals aangepaste meubels (die men mee kan nemen naar een andere werkplek of opleiding), communicatiehulpmiddelen, intermediaire voorzieningen zoals een tolk gebarentaal, orthopedische werkschoenen, mobiliteitshulpmiddelen en werkplekaanpassingen (niet meeneembaar). Werkplekaanpassingen worden door de werkgever bij UWV aangevraagd, de andere voorzieningen door de werknemer.[203]

Overige instrumenten
Naast de hierboven genoemde voorzieningen, zijn er andere regelingen en instrumenten die kunnen bijdragen aan de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten. Deze instrumenten worden voor meer doelgroepen ingezet en vallen niet onder het specifieke beleid gericht op jonggehandicapten. Instrumenten die gericht zijn op het bevorderen van arbeidsparticipatie, waarbij UWV een rol speelt in toekenning of afwijzing zijn bijvoorbeeld: de noriskpolis, de proefplaatsing en het doelgroepregister. Op de effectiviteit van deze instrumenten gaan we in deze synthese niet nader in.

4.4 Uitvoering van arbeidsondersteuning door UWV



In deze paragraaf beschrijven we de uitvoering van de arbeidsondersteuning door UWV. Dit bestaat uit de inzet van UWV-professionals (arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening) voor het voeren van monitorgesprekken, het opstellen van werkplannen en de keuze voor in te zetten re-integratie-instrumenten en toekenning van voorzieningen.

De uren van de professionals van UWV worden gefinancierd vanuit artikel 11 van de SZW-begroting. Dit kan echter niet los gezien worden van de kwaliteit van de inzet van de re-integratiedienstverlening. De professionals van UWV bepalen immers op basis van hun contact met de doelgroep welke ondersteuning nodig is en wordt ingekocht.

Hieronder bespreken we ten eerste de beschikbare informatie over de intensivering van de monitoring door UWV, met als doel alle Wajong-gerechtigden in beeld te hebben. Daarna gaan we

[202] https://www.uwv.nl/nl/ondersteuning-werk-onderwijs/vervoer
[203] https://www.uwv.nl/nl/ondersteuning-werk-onderwijs/hulpmiddelen

in op de inzet op het vakmanschap van de UWV-professionals. Ten slotte beschrijven we in hoeverre UWV de uitvoeringsdoelen weet te realiseren, die moeten bijdragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie van de doelgroep.

4.4.1 Intensivering van monitoring

UWV heeft zich ten doel gesteld alle Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen in beeld te krijgen en houden door middel van monitoring om zo in te kunnen spelen op veranderingen in de situatie van de Wajong-gerechtigde. Dat betreft dus ook de doelgroepen met geen/weinig ontwikkeling of die al aan het werk zijn. Het doel is om minimaal één keer per jaar contact te hebben met de Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen.

Monitoring van de doelgroep door het voeren van gesprekken maakt onderdeel uit van alle vier de klantfasen. Het jaarlijks aantal gesprekken met de doelgroep Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen is weergegeven in tabel 4.4. Ook het aantal opgestelde werkplannen is daarbij vermeld. In het werkplan worden de afspraken vastgelegd tussen de Wajong-gerechtigde en de arbeidsdeskundige of adviseur intensieve dienstverlening. Een werkplan wordt opgesteld bij nieuwe instroom in de dienstverlening en ge-update na elk gesprek indien er iets is veranderd in de situatie van de cliënt of in de afspraken voor de komende periode.

Het aantal gesprekken lag in 2020 en 2021 hoger dan in 2018 en 2019. Dit geldt ook voor het aantal opgestelde werkplannen. Zowel voor de gesprekken als de werkplannen was het gerealiseerde aantal het hoogst in 2020.

Tabel 4.4 Jaarlijks aantal coachgesprekken (monitoring) en opgestelde werkplannen[204]

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Coachgesprek	125.035	148.355	157.326	154.559	136.003	132.276
Werkplan	4.060	4.084	6.431	5.105	1.399	1.716

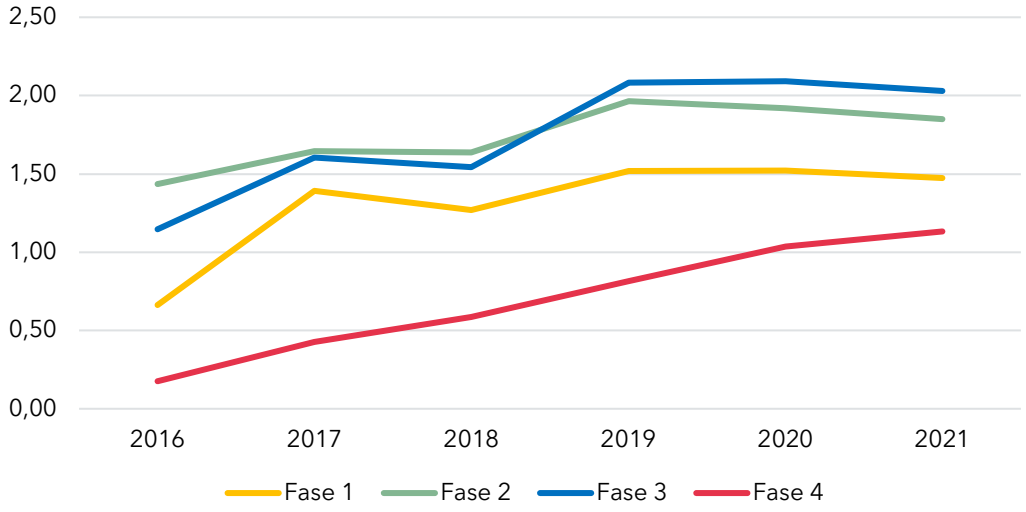
In 2022 is er sprake van een sterke daling in het aantal coachgesprekken en opgestelde werkplannen ten opzichte van de voorgaande jaren. UWV heeft hiervoor als verklaring gegeven dat er in de jaren 2018 tot en met 2021 diverse ontwikkelingen waren die hebben geleid tot een relatief hoog aantal coachgesprekken en opgestelde werkplannen. Het gaat daarbij vooral om het benaderen en in beeld brengen van Wajong-gerechtigden die eerder hebben afgezien van reintegratiedienstverlening[205] (2018-2019), van werkende Wajong-gerechtigden (2019-2021), en het voeren van zo genoemde overstapgesprekken in 2020[206]. In 2020 en 2021 was de coronacrisis van invloed op het aantal gesprekken, doordat er vrijwel uitsluitend sprake was van telefonisch contact en Wajong-gerechtigden door de onzekerheid meer behoefte hadden aan contact met UWV. In 2022 en 2023 zijn geen extra activiteiten uitgevoerd die van invloed zijn op het aantal opgestelde werkplannen en coachgesprekken.

[204] Kwantitatieve informatie 2019 t/m 2023 UWV (bijlagen bij de jaarverslagen).
[205] Waaronder de oWajong-gerechtigden met arbeidsvermogen die eerder niet zelf om dienstverlening hebben gevraagd, die na de herindeling actief door UWV zijn benaderd.
[206] Na de inwerkingtreding van de Wet Vereenvoudiging Wajong per 1 januari 2021 is het voor Wajong-gerechtigden met een oude Wajong niet meer mogelijk om over te stappen naar de Wajong2010. Voor (vooral werkende) Wajong-gerechtigden kon dat wel financieel voordeling zijn Daarom zijn in 2020 (werkende) Wajong-gerechtigden geïnformeerd met een brief over de mogelijkheid om nog een overstap aan te vragen. Met hen zijn persoonlijke gesprekken gevoerd om de gevolgen van de overstap te bespreken en een definitieve keuze te maken. (https://www.arbeidsdeskundigen.nl/cms/public/files/2021-07/20210707-presentatie-informatiebijeenkomst-overstapgesprekken.pdf?d010f62e01)

Ontwikkeling in het aantal gesprekken per persoon

In het kader van de synthese Wajongdienstverlening 2017-2022[207] zijn door UWV aanvullende analyses uitgevoerd om inzicht te krijgen in de mate van intensivering van gesprekken met Wajong-gerechtigden sinds 2018, en eventuele verschillen tussen klantfasen in mate van intensivering. Dit is weergegeven in figuur 4.3.

Figuur 4.3 Gemiddeld aantal gesprekken per kalenderjaar met cliënten zolang ze in het betreffende kalenderjaar in een klantfase verbleven (Voorbeeld: met cliënten die in 2019 in klantfase 3 zaten werden gemiddeld in dat jaar 2,1 gesprekken gevoerd).[208] [209]



Bron: UWV (2024)

We zien dat in alle klantfasen het gemiddeld aantal gesprekken per Wajonggerechtigde is toegenomen tussen 2018 en 2021. Het gemiddelde aantal gesprekken per persoon is in klantfase 2 en 3 het hoogst. Het aantal gesprekken per persoon is in klantfase 4 gemiddeld het laagst.

Het aantal gesprekken per persoon is hoger in de eerste twee jaar dat de Wajonggerechtigde zich in een klantfase bevindt, dan na deze twee jaar. Maar ook bij degenen die langere tijd in de klantfase verblijven is het gemiddelde aantal gesprekken sinds 2018 toegenomen. Voor alle doelgroepen is er dus sprake van een intensivering van gesprekken door UWV.

4.4.2 Vakmanschap en afwegingen van professionals

Het uiteindelijke doel van de doorontwikkeling van de Wajongdienstverlening is de effectiviteit van die dienstverlening te verhogen, en te zorgen dat meer Wajong-gerechtigden (duurzaam) aan het werk zijn. Om de effectiviteit van de dienstverlening te vergroten is niet alleen de intensiteit van de dienstverlening van belang, maar ook de kwaliteit van de dienstverlening. De kwaliteit van de dienstverlening wordt mede bepaald door het handelen van de professionals: hun vakmanschap doet ertoe. Het zijn de professionals die de gesprekken met de Wajong-

[207] Kemp S van der, L de Ruig, M Engelen. Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, 2024.
[208] Voor een klein deel van de Wajong-gerechtigden kan niet worden vastgesteld of zij zich in klantfase 2 of 3 bevonden. Deze groep is in de loop der jaren steeds kleiner geworden en daarom niet meegenomen in deze figuur.
[209] Het gemiddeld aantal gesprekken per cliënt per jaar is als volgt berekend: (Het aantal maanden waarin een cliënt in fase X zat en een gesprek had in jaar Y) / [(som van alle maanden die een cliënt in fase X zat in jaar Y)/12]. Maanden waarin een cliënt geen Wajonguitkering had tellen niet mee. Ook de doelgroepen SW, DGA en die in 2018 nog niet in de werkregeling zaten zijn niet meegenomen.

gerechtigden voeren en keuzes maken voor de inzet van dienstverlening, en daarmee de effectiviteit van de dienstverlening mede bepalen.[210]

De uitvoering van re-integratieondersteuning ligt primair bij arbeidsdeskundigen en adviseurs intensieve dienstverlening (AID's). UWV heeft in de afgelopen jaren op verschillende manieren ingezet op het vakmanschap van deze professionals.

Om de sturing op kwaliteit en vakmanschap te bevorderen heeft UWV ten eerste het aantal stafarbeidsdeskundigen uitgebreid (tot circa 40 stafarbeidsdeskundigen). De stafarbeidsdeskundigen ondersteunen de uitvoering van de dienstverlening op vakinhoudelijk gebied. Ook heeft UWV het in 2018 ontwikkelde Kader methodische aanpak re-integratie (KMR) centraal gesteld in de dienstverlening. Met dit kader wordt op basis van een eenduidige en gesystematiseerde analyse de situatie van de klant in beeld gebracht in termen van ondersteunende en belemmerende factoren. Het Kader methodisch re-integreren is de basis geweest voor het ontwikkelen van een nieuw werkplan AG. In 2020 hebben de professionals van UWV werkbedrijf een opleiding gevolgd over het KMR en het werkplan. Daarnaast zijn voor AID's nieuwe trainingen beschikbaar gekomen die specifiek gericht zijn op dienstverlening aan de Wajongdoelgroep. Deze trainingen worden standaard gevolgd door alle nieuwe AID's als onderdeel van de leerlijn, en zijn ook beschikbaar voor adviseurs die al langer in dienst zijn.

Het is niet bekend of met de trainingen over de Wajongdoelgroep de volledige groep professionals wordt bereikt en of de professionals hiermee voldoende zijn toegerust om de Wajongdoelgroep optimaal te ondersteunen. Ook de mate waarin het KMR en het werkplan worden toegepast en in hoeverre deze bijdragen aan de (ervaren) kwaliteit van de dienstverlening is niet bekend. [211]

4.5 Resultaten van de arbeidsondersteuning



Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de volgende resultaten van de dienstverlening:

- Realisatie van de uitvoeringsdoelen van UWV voor de wajongdienstverlening
- De gerealiseerde inzet van re-integratie-instrumenten
- Het gerealiseerde gebruik van voorzieningen
- De beleving van arbeidsondersteuning door mensen met een Wajong

4.5.1 Realisatie van uitvoeringsdoelen

De vraag of UWV voldoende en passende dienstverlening inzet om de Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen te ondersteunen, is in de synthesestudie 'Wajongdienstverlening UWV 2017-2022'[212] beantwoord door te kijken naar de doelen van UWV voor de uitvoering van de

[210] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.
[211] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.
[212] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.

dienstverlening, waarvan verondersteld wordt dat deze bijdragen aan bevordering van de arbeidsparticipatie.

Uitvoeringsdoelen Wajongdienstverlening UWV

1 UWV houdt alle Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen in beeld door middel van monitoring om zo in te kunnen spelen op veranderingen in de situatie van de Wajong-gerechtigde. Dat betreft dus ook de doelgroepen met geen/weinig ontwikkeling of die al aan het werk zijn.
2 UWV beschikt over passend instrumentarium voor de doelgroep: er is maatwerk mogelijk, voor alle subgroepen is er een passend aanbod.
3 De UWV-professionals zetten de beschikbare instrumenten gericht en op maat in.
4 UWV ontwikkelt en borgt het vakmanschap van de UWV-professionals, ter bevordering van de kwaliteit van de uitvoering.

Uit de synthesestudie blijkt dat het bereik van de dienstverlening in de afgelopen jaren is toegenomen. Toch hebben nog niet alle Wajong-gerechtigden jaarlijks contact met UWV. Daarbij geldt dat professionals ervaren dat zij te weinig tijd beschikbaar hebben om intensiever contact met deze doelgroep te onderhouden.

Volgens professionals is het huidige instrumentarium voor de meeste Wajong-gerechtigden van meerwaarde om ervoor te zorgen dat belemmeringen die arbeidsparticipatie in de weg staan opgeheven of beheersbaar gemaakt worden. Voor een aantal specifieke doelgroepen is er op dit moment volgens de professionals (nog) geen geschikt ondersteuningsaanbod.

Hieronder werken we dit uit.

Uitvoeringsdoel 1: Alle mensen in de Wajong met arbeidsvermogen in beeld

Het bereik van de Wajongdienstverlening is sinds 2018 vergroot, nadat al in de periode 2015 tot 2018 sprake was van een aanzienlijke stijging in het bereik. Daardoor zijn er minder Wajong-gerechtigden waar UWV geen contact mee heeft. Hiermee is er sprake van een verbetering van de dienstverlening.

Toch hebben niet alle mensen met een Wajong elk jaar een gesprek met UWV. Uit analyses over de periode 2010 t/m 2018 bleek bijvoorbeeld dat er vaak valide redenen zijn voor minder of geen contact met mensen met een Wajong, zoals een stabiel dienstverband of omdat mensen met een Wajong door medische redenen (tijdelijk) geen stappen kunnen zetten. Maar ook een hoge caseload en tijdsdruk bij professionals is een beperking voor intensiever contact met de doelgroep, blijkt uit de 'Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong' (Panteia, 2022)[213]. Professionals vinden het evenwel essentieel om mensen met een Wajong in beeld te hebben en te houden om passende dienstverlening te kunnen bieden. Ook de Arbeidsinspectie constateerde recent dat medewerkers in de uitvoering behoefte hebben aan meer tijd en ruimte voor het leveren van maatwerk, het investeren in een vertrouwensband van mensen met een Wajong, het waarborgen van de continuïteit in dienstverlening en om zicht te houden op ontwikkeling van klanten die (tijdelijk) niet aan re-integratie werken.[214]

[213] Oomkens, R., A. Drijvers, F. Bennenbroek, A. Bindels, N. Kistemaker & L. Salomé (2022). Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus: Zoetermeer.
[214] Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk. Onderzoek naar mensen uit de doelgroep banenafspraak die langdurig niet aan het werk komen. Den Haag.

We zien dus dat, alhoewel UWV er beter in slaagt om mensen met een Wajong in beeld te houden door middel van monitoring, hier nog ruimte lijkt te zijn voor verbetering.

Uitvoeringsdoel 2: Beschikbaarheid passend instrumentarium en maatwerk

UWV beschikt volgens de professionals in grote lijnen over een passend instrumentarium voor de doelgroep. Zij stellen dat de inzet van passende dienstverlening door UWV vanuit het Wajong dienstverleningsmodel 2018, die is toegesneden op de klantsituatie, er voor het merendeel van de Wajong-gerechtigden voor zorgt dat de belemmeringen die arbeidsparticipatie in de weg staan, worden opgeheven dan wel beheersbaar worden gemaakt. Hierdoor worden volgens de professionals de mogelijkheden van de doelgroep om te werken maximaal benut en komen en blijven zij vaker aan het werk.[215]

Over de ervaren meerwaarde van het instrumentarium door Wajong-gerechtigden is beperkte informatie beschikbaar. Van Wajong-gerechtigden die deelnamen aan een re-integratietraject, is bijna twee derde van mening dat dit heeft bijgedragen aan de kans op werk. Van scholing ziet ruim de helft een positief effect op de kans op werk. [216]

Voor sommige subdoelgroepen werkt het instrumentarium volgens UWV-professionals niet of minder goed, blijkt uit de 'Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong' (Panteia, 2022). Het gaat hierbij met name om de volgende groepen:

- ***Geen arbeidsvermogen***
  Een deel van de cliënten die tot de groep Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen behoort (met name in klantfase 1) heeft volgens de professionals van UWV waarschijnlijk ook op termijn toch geen arbeidsvermogen. Dit hangt veelal samen met (complexe) multiproblematiek.
- ***Geen bereidheid om te werken***
  Een klein deel van de Wajong-gerechtigden wil volgens UWV-professionals niet werken. Er kunnen daarbij weerstanden spelen die Wajonggerechtigden ervan weerhouden om aan het werk te gaan. Zo gaat een Wajonggerechtigde er in sommige gevallen financieel niet of nauwelijks op vooruit door te gaan werken. Dit kan voor Wajong-gerechtigden een principieel punt zijn om niet te gaan werken of ervoor zorgen dat Wajong-gerechtigden gedemotiveerd raken om te werken. Ook is er volgens professionals onder de groep Wajong-gerechtigden uit de oWajong, die voor 2018 in beperkte mate activerende dienstverlening ontvangen en lange tijd niets heeft hoeven doen, een aanzienlijke groep die nu nauwelijks nog in beweging is te krijgen richting werk.
- ***Zelfstandigen***
  Daarnaast werd door sommige professionals gesignaleerd dat de dienstverlening aan zzp'ers verbeterd kan worden door voor hen jobcoaching of een andere vorm van begeleiding bij startend ondernemerschap te bieden.

Sommige instrumenten kunnen volgens UWV-professionals beter aansluiten bij de behoeften van de doelgroep, blijkt uit de 'Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong' (Panteia, 2022). Voorbeelden hiervan zijn het verminderen van de (te) hoge druk op Wajong-gerechtigden bij het zetten van stappen richting arbeidsparticipatie in ingekochte werkfit- en 'naar werk'-trajecten en het uitbreiden van de mogelijkheden voor inzet van 'begeleiding bij scholing'. Voor werkende Wajong-gerechtigden zou de nadruk in de dienstverlening meer moeten liggen op duurzame arbeidsparticipatie (aan het werk *houden*) in plaats van op het specifiek behouden

[215] Oomkens, R., A. Drijvers, F. Bennenbroek, A. Bindels, N. Kistemaker & L. Salomé (2022). Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus: Zoetermeer.
[216] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Klantperspectief Wajong 2020. Den Haag.

van de huidige baan, blijkt uit het onderzoek 'Onbeperkt aan het werk in de Wajong' (UWV, 2022). Daarvoor zijn meer contactmomenten door UWV wenselijk, en een goede/betere samenwerking tussen UWV-professionals onderling (werkgevers- en werknemersdienstverlening) en tussen UWV-professionals en jobcoaches.

Uitvoeringsdoel 3: UWV-professionals zetten de beschikbare instrumenten gericht en op maat in.

Uitgangspunt van het dienstverleningsmodel is dat door het periodiek spreken van de mensen met een Wajong, de klant in beeld kan worden gehouden en passende ondersteuning op maat (passend bij de klantsituatie) kan worden ingezet. Eerder beschreven we al dat het bereik van de dienstverlening sinds 2018 is toegenomen, maar dat (nog) intensievere monitoring door een hoge caseload en tijdsdruk niet altijd lukt. Uit de 'Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong' (Panteia, 2022) blijkt dat de professionals van UWV overwegend positief zijn over het huidige dienstverleningsmodel Wajong en de instrumenten die zij daarbinnen kunnen inzetten. In veel gevallen kunnen zij door gesprekken met de doelgroep passende dienstverlening inzetten. UWV-professionals ervaren zelf de volgende beperkingen bij het gericht en op maat inzetten van instrumenten:

- **Te weinig tijd voor monitoring**
  Professionals ervaren beperkte mogelijkheden voor intensiever contact met de doelgroep in de vorm van monitoring, door beperkingen in tijd en budget en daarmee samenhangend een hoge caseload en tijdsdruk. Een deel van de monitoring wordt uitbesteed aan anderen. Hierdoor heeft de professionals minder goed zicht op de doelgroep. Bij werkende mensen met een Wajong komen signalen over problemen vaak pas laat bij de professional, waardoor inzet van dienstverlening gericht op werkhervatting vertraging oploopt. Professionals zien intensievere monitoring in de beginperiode van werk dan ook als verbeterpunt.
- **Beperkingen in kennis of netwerk**
  Professionals beschikken niet altijd over de juiste kennis, overzicht van mogelijkheden of het netwerk om instrumenten als de schakelfunctie, praktijkassessments en scholing optimaal in te kunnen zetten. Het verhogen van de kennis en bieden van handvatten kan helpen deze instrumenten (die volgens een deel van de professionals wel degelijk van toegevoegde waarde kunnen zijn) meer in te zetten.[217]

Uitvoeringsdoel 4: UWV ontwikkelt en borgt het vakmanschap van de UWV-professionals, ter bevordering van de kwaliteit van de uitvoering.

UWV heeft in de afgelopen jaren ingezet op de ontwikkeling van het vakmanschap voor professionals door meer specifieke trainingen aan te bieden over de Wajongdoelgroep, door het stimuleren van een methodische aanpak en de inzet van meer stafarbeidsdeskundigen. Voor de arbeidsdeskundigen heeft UWV daarnaast de eis dat ze zowel geregistreerd als gecertificeerd zijn, waarmee ze aantoonbaar hun vak dienen bij te houden.

In de synthese 'Wajongdienstverlening UWV 2017-2022' kon niet worden beoordeeld of UWV voldoende heeft gedaan om het vakmanschap van de professionals te ontwikkelen en te borgen. Het is namelijk niet bekend of alle relevante professionals met de inzet op vakmanschap worden bereikt en in hoeverre dit bijdraagt aan de (ervaren) kwaliteit van de dienstverlening.

Naast de ontwikkeling van vakmanschap is het voor een goed functioneren van de uitvoering van de Wajongdienstverlening van belang dat er voldoende medewerkers beschikbaar zijn om

[217] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.

de benodigde contacten met de doelgroep (en hun werkgevers) te onderhouden. De ervaren hoge caseload door UWV-professionals duidt erop dat dit nu onvoldoende het geval is.[218]

4.5.2 Gerealiseerde inzet re-integratie-instrumenten

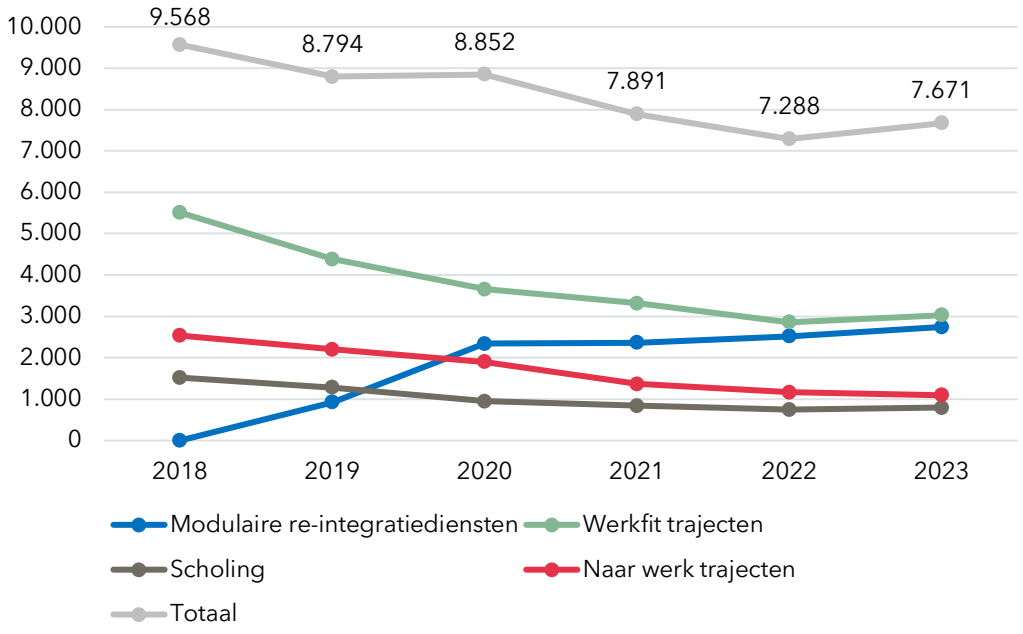
In de vorige paragraaf gingen we in op de realisatie van de uitvoeringsdoelen van UWV voor de inzet van de Wajongdienstverlening. In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling in het aantal ingezette trajecten voor de Wajong-doelgroep en het bereik van de doelgroep met deze dienstverlening.

Het aantal ingekochte trajecten (modulaire dienstverlening, werkfittrajecten, scholing en naar werk trajecten) is samengevat in figuur 4.4.

Werkfittrajecten (klantfase 2) worden het vaakst ingezet, sinds 2020 gevolgd door de modulaire re-integratiediensten (klantfase 1). In de werkfittrajecten en Naar werk-trajecten is de grootste daling zichtbaar, terwijl de inzet van modulaire diensten toeneemt.

Het totaal aantal ingezette trajecten is tussen 2018 en 2023 gedaald met 20 procent (van 9.568 in 2018 naar 7.671 in 2023). Na een daling van het aantal ingezette trajecten tussen 2018 en 2022, lijkt er in 2023 een stabilisatie op te treden.

Figuur 4.4 Overzicht van inzet van trajecten door UWV voor de Wajongdoelgroep[219][220]



Op basis van de beschikbare informatie is niet duidelijk welke verklaringen er zijn voor de ontwikkeling in het aantal ingezette trajecten (daling tussen 2020 en 2022). Dit kan een logisch

[218] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.
[219] Graaf-Zijl M. de, M. Guiaux. (2020) Wat kopen we in voor wie? Inhoud en succes van ingekochte re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking. UWV, Amsterdam.
[220] Kwantitatieve informatie 2020. UWV, Amsterdam, 2021. / Berghuis H, Scholten J. Kwantitatieve informatie 2021. UWV, Amsterdam, 2022. / Kwantitatieve informatie 2022. UWV, Amsterdam, 2023.

gevolg zijn van de inzet in eerdere jaren in combinatie met het ontbreken van nieuwe instroom in de doelgroep, waardoor in latere jaren minder gesprekken of trajecten nodig of zinvol zijn. [221]

Uiteraard is het, meer dan het absolute aantal ingezette gesprekken en trajecten, van belang om te weten welk deel van de doelgroep met deze dienstverlening wordt bereikt. Het gaat hierbij om zowel dienstverlening door UWV-professionals als via door UWV ingekochte trajecten. De synthese 'Wajongdienstverlening UWV 2017-2022'[222] concludeert hierover het volgende:

- In 2018 kreeg 79 procent van de Wajong2010 doelgroep een vorm van dienstverlening via UWV (75% van de totale groep kreeg persoonlijke dienstverlening, 25% kreeg een ingekocht traject). In de doelgroep oude Wajong kreeg 51 procent een vorm van dienstverlening (49% van de totale groep kreeg persoonlijke dienstverlening, 15% kreeg ingekocht traject). [223]
- Het percentage Wajonggerechtigden met dienstverlening is sinds 2015 aanzienlijk gestegen. Daarmee is er sprake van een groter bereik en zijn er minder Wajonggerechtigden waarmee UWV geen contact heeft. Aanvullende analyses hebben laten zien dat het bereik van de Wajongdoelgroep in de periode 2018 tot 2020 verder is vergroot, na reeds een aanzienlijke stijging van het bereik in de periode 2015 tot 2018. Toch hebben niet alle Wajonggerechtigden elk jaar een gesprek met UWV.
- Een gebrek aan dienstverlening wordt deels verklaard doordat Wajonggerechtigden (duurzaam) werken. Een deel hiervan is werkzaam in een stabiel dienstverband in de sociale werkvoorziening. Dit is een valide reden voor geen of weinig dienstverlening door UWV. Een andere verklaring voor geen of weinig dienstverlening is het hebben ondergaan van een medische behandeling die belemmerend is voor het kunnen ondernemen van re-integratieactiviteiten. Ook dit is een valide reden voor (tijdelijk) geen of weinig dienstverlening.

Verschillen in re-integratiedienstverlening tussen subgroepen

De synthese Wajongdienstverlening UWV 2017-2022 constateerde verder dat de verschillen in inzet van dienstverlening tussen subgroepen (naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, diagnose en migratieachtergrond) beperkt zijn, waaruit geconcludeerd kan worden dat de meeste Wajonggerechtigden evenredig bereikt worden. Daar waar subgroepen relatief minder dienstverlening krijgen (zoals mannen en hoger opgeleiden), is de doorstroom naar een volgende fase doorgaans hoger. Dat lijkt erop te wijzen dat de dienstverlening door UWV wordt ingezet voor de groepen die dit het meest nodig hebben. Mensen met een Wajong die ouder zijn dan 45 jaar zijn hierop een uitzondering. Zij krijgen minder dienstverlening en stromen minder vaak door richting een volgende fase of werk dan jongere subgroepen. Het zou interessant kunnen zijn om nader te onderzoeken welke oorzaken er zijn voor dit verschil, en of de dienstverlening voor deze doelgroep voldoende is. Mogelijk speelt hierbij een rol dat deze doelgroep vaker zelf afziet van dienstverlening.

4.5.3 Gerealiseerd gebruik van voorzieningen

In deze paragraaf beschrijven we (de ontwikkeling in) de toekenningen van voorzieningen door UWV voor mensen met een Wajong die werken bij een reguliere werkgever.

[221] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.
[222] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.
[223] Een deel van de doelgroep krijgt persoonlijke dienstverlening én een ingekocht traject. Daarom tellen de percentages van de groep die persoonlijke dienstverlening krijgt en de groep die een ingekocht traject krijgt niet op tot het totaalpercentage dat dienstverlening ontvangt via UWV.

Van de mensen met een Wajong met arbeidsvermogen die eind 2022 bij een reguliere werkgever werkten, deed 46 procent dat met (recente) ondersteuning in de vorm van begeleiding door een jobcoach, compensatie voor het productiviteitsverlies (via loondispensatie) of een ander soort voorziening (zie tabel 4.5).[224]

Tabel 4.5 Aantal en aandeel werkende mensen met een Wajong bij een reguliere werkgever met (recente) ondersteuning[225]

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Werkenden bij een reguliere werkgever	34.900	36.900	37.000	35.200	36.800	37.100
Werkt met/na ondersteuning in de vorm van						
jobcoach	12.700	12.500	11.900	10.300	9.800	8.400
loondispensatie	17.800	18.500	18.300	16.900	16.600	14.200
vervoersvoorzieningen	700	700	700	700	700	700
overige voorzieningen	700	700	900	800	800	700
Werkt met ten minste 1 van de genoemde vormen van ondersteuning	20.300	21.200	21.100	19.500	19.300	17.200
%	58%	57%	57%	55%	53%	46%

* Het gaat om ingezette ondersteuning in de afgelopen twee jaar. Voor loondispensatie is gekeken of er de afgelopen vijf jaar een beschikking is afgegeven voor loondispensatie. Het aantal Wajong-gerechtigden dat in het betreffende jaar werkt met loondispensatie is lager. Voor 2022 zijn dit rond de 11.300 personen.

Uit de tabel blijkt dat loondispensatie veruit de meest gebruikte voorziening is voor mensen met een Wajong, gevolgd door jobcoaching. Vervoersvoorzieningen en overige voorzieningen werden in 2022 voor circa 2 procent van de werkenden bij een reguliere werkgever ingezet.

Het percentage werkenden bij een reguliere werkgever dat gebruik maakt van voorzieningen, daalt sinds 2019. Deze daling is zowel te zien bij het gebruik van jobcoaching als bij de inzet van loondispensatie. Het aantal gebruikers van vervoers- en overige voorzieningen is stabiel. Er is geen informatie beschikbaar over de oorzaak van de daling.

4.5.4 Beleving van arbeidsondersteuning door mensen met een Wajong

Over de waardering van de arbeidsondersteuning door mensen met een Wajong is een beperkt aantal bronnen beschikbaar, namelijk:

- De klantgerichtheidsmonitor die UWV twee keer per jaar door middel van een enquête uitvoert onder Wajong-gerechtigden. (2018-2022)
- Onderzoek naar klantperspectief Wajong van de Nederlandse Arbeidsinspectie, uitgevoerd in 2018 en 2020 door middel van een enquête.[226]
- Onderzoek van UWV (2022) naar ervaringen met begeleiding van werk naar werk (als een Wajong-gerechtigde zijn baan verliest en op zoek moet naar een nieuwe baan), waarbij o.a. 15 interviews zijn gehouden met werknemers met een Wajong-uitkering.[227]

[224] Berendsen E., M. van Vilsteren, M. de Vries, L. Dumhs, M. Spijkerman. (2024) UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023. UWV, Amsterdam.
[225] Berendsen E., M. van Vilsteren, M. de Vries, L. Dumhs, M. Spijkerman. (2024) UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023. UWV, Amsterdam.
[226] Klantperspectief Wajong 2020. Nederlandse Arbeidsinspectie, Den Haag, 2022.
[227] Graaf-Zijl M. de, L. Dumhs, N. van Raaij. (2022) Onbeperkt aan het werk in de Wajong. Hoe UWV en jobcoaches mensen bij baaneinde beter kunnen begeleiden van werk naar werk. UWV, Amsterdam.

- Onderzoek naar multigebruik van voorzieningen (2023), gebaseerd op o.a. 25 interviews met gebruikers van voorzieningen.[228]

Wajongdienstverlening door UWV

Uit de beschikbare onderzoeken onder de Wajongdoelgroep blijkt dat er sinds 2018 sprake is van een positieve ontwikkeling in de algemene waardering van de ondersteuning door UWV. Mensen met een Wajong zijn bijvoorbeeld positiever over de duidelijkheid van de informatie, de bejegening en de mate en wijze van ondersteuning, zo blijkt uit de klantgerichtheidsmonitor van UWV. Het gemiddelde cijfer voor de algemene tevredenheid steeg van 6,5 in 2018 naar 7,1 in 2022.

Ook de tevredenheid van mensen met een Wajong over de UWV-dienstverlening bij het vinden van werk is volgens de klantgerichtheidsmonitor in deze jaren toegenomen. Voor de Wajong2010 steeg het gemiddelde cijfer van een 6,3 naar een 7,1. Voor de oWajong steeg dit gemiddelde cijfer van een 6,5 naar een 7,4.

Onderzoek van de Arbeidsinspectie laat zien dat onder mensen met een Wajong die concrete afspraken hebben gemaakt met UWV over de te ontvangen re-integratieondersteuning zo'n 60% van mening is dat specifiek deze afspraken de kans op het vinden (of behouden) van werk vergroten. Dit is vergelijkbaar met de meting uit 2018. [229] [230]

Raadplegingen van de Wajongdoelgroep laten zien dat er verbetering van de dienstverlening mogelijk is op het vlak van communicatie en snelheid, bijvoorbeeld te bereiken door een vast contactpersoon met meer contactmomenten en meer ruimte voor uitleg over regelingen en afspraken en ook over gemaakte keuzes.[231]

Gebruik van meerdere regelingen zorgt voor complexiteit

Naar ervaringen van gebruikers van voorzieningen is recent onderzoek uitgevoerd, waarbij het gebruikersperspectief een belangrijke rol had. Het onderzoek ging specifiek over multigebruik, wat betekent dat iemand niet alleen om te kunnen werken een voorziening nodig heeft, maar dat er ook in andere domeinen (onderwijs of thuis) voorzieningen nodig zijn of dat er meer dan één voorziening nodig is (bijvoorbeeld een brailleleesregel en een vervoersvoorziening) om te kunnen werken.

Het onderzoek concludeert dat het systeem momenteel het uitgangspunt lijkt te vormen voor de uitvoering, en niet de multigebruiker.[232] Het onderzoek laat zien dat multigebruikers veel problemen ervaren. Zij ervaren dat zij constant voor zichzelf moeten opkomen om een pakket van voorzieningen te regelen dat aansluit op hun persoonlijke situatie, zodat het voor hen mogelijk wordt om te werken. Het kost hen veel tijd en energie om voorzieningen te regelen, en ze voelen zich niet serieus genomen. Ze vinden dat er te weinig ruimte is voor maatwerk. De schotten die de overheid opwerpt tussen levensdomeinen sluiten niet aan op het leven van de doelgroep.

[228] Talman J., S. Kluft, S. van der Laan, M. Batterink, R. Wienema, M Engelen. Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder gebruikers en uitvoerders. De Beleidsonderzoekers / Significant, 2023.
[229] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.
[230] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Klantperspectief Wajong 2020. Den Haag.
[231] Kemp S. van der, L. de Ruig, M. Engelen. (2024) Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers, Leiden.
[232] Talman J, S Kluft, S van der Laan, M Batterink, R Wienema, M Engelen. Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder gebruikers en uitvoerders. De Beleidsonderzoekers / Significant, 2023.

De bevindingen hebben betrekking op de uitvoering door zowel UWV als gemeenten, en gaan niet alleen over mensen met een Wajong. Het onderzoek laat wel zien tegen welke knelpunten mensen met een Wajong zoal aanlopen in de praktijk. Zeker in de samenloop met andere regelingen en instanties. Dergelijke ervaringen zijn van invloed op de beeldvorming van UWV en de toegankelijkheid van de voorzieningen voor de doelgroep.

4.6 Effecten van arbeidsondersteuning



Het doel van de inzet van arbeidsondersteuning is het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong die beschikken over arbeidsvermogen.[233] Naast de inzet van arbeidsondersteuning wordt ook een prikkel op het inkomen gegeven, door (meer) werken meer te laten lonen.

In deze paragraaf geven we weer welke informatie beschikbaar is over het hoofddoel – het vergroten van de arbeidsparticipatie – en gaan we ook in op enkele gewenste neveneffecten. Dit zijn gewenste effecten van de inzet van arbeidsondersteuning, die niet vooraf expliciet als doel zijn geformuleerd, maar wel voortkomen uit een ontwikkeling in het denken over effectiviteit van de dienstverlening bij UWV en SZW.

4.6.1 Arbeidsparticipatie

Het beleid voor arbeidsondersteuning heeft ten doel de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong te vergroten. Dit betekent dat zij vaker aan het werk komen en blijven (bij een reguliere werkgever). Naast dit hoofddoel heeft het beleid ten doel om mensen met een Wajong die nog niet werken, de mogelijkheid te bieden zich te ontwikkelen en stappen te zetten richting arbeidsparticipatie.

Hoofddoel: De arbeidsparticipatie van mensen in de Wajong wordt vergroot. Zij komen en blijven vaker aan het werk (bij een reguliere werkgever).[234]

Uit de 'Haalbaarheidsanalyse Effectmeting Wajong dienstverlening UWV' (SEO, 2021) is gebleken dat het onderzoekstechnisch niet mogelijk is de netto-effectiviteit van de Wajongdienstverlening op het hoofddoel, namelijk de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong, vast te stellen. Dit komt met name omdat er geen mogelijkheid is om de groep die Wajongdienstverlening ontvangt te vergelijken met een groep die deze dienstverlening niet ontvangt. Het is vanuit ethisch oogpunt ook niet wenselijk om een deel van de doelgroep dienstverlening te onthouden ten behoeve van het opzetten van een experiment.

Wat we wel weten, is dat de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong zich – na een verslechtering door de coronapandemie – heeft hersteld naar het oude niveau. In 2023 was 51% van de Wajong gerechtigden met arbeidsvermogen aan het werk (tabel 4.6). Het aantal werkenden is eind 2023 53.500. Het percentage Wajong-gerechtigden dat bij een reguliere werkgever werkt is bovendien sinds 2017 toegenomen (van 30,3% in 2017 tot 34,8% in 2023), en het percentage dat werkt met een vast contract (van 45% van de werkenden bij een reguliere

[233] SZW begroting 2025.
[234] Kemp, S. van der, L. de Ruig & M. Engelen (2024). Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers: Leiden.

werkgever in 2017 tot 64% in 2023). In de periode 2017-2022 steeg ook het aandeel mensen met een Wajong dat werkzaam is als zelfstandige van 2,7 procent naar 5,2 procent. In 2022 werkten zo'n 5.570 mensen met een Wajong (ook) als zelfstandige (tabel 4.7). In 2023 is dit verder toegenomen naar 5,7 procent van de Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen.[235]

Tabel 4.6 Aantal en aandeel werkende Wajong-gerechtigden met arbeidsvermogen[236 237]

	Aantal			Aandeel		
Eind december	Bij een reguliere werkgever	In of via SW [238]	Totaal	Bij een reguliere werkgever	In of via SW	Totaal
2017	34.900	21.500	56.300	30,3%	18,6%	48,9%
2018	36.900	20.800	57.700	32,4%	18,3%	50,7%
2019	37.000	19.600	56.600	33,0%	17,5%	50,4%
2020	35.200	18.800	54.000	31,6%	16,8%	48,4%
2021	36.800	18.000	54.800	33,7%	16,5%	50,2%
2022	37.100	17.500	54.700	34,6%	16,3%	50,9%
2023	36.700	16.800	53.500	34,8%	16,0%	50,8%

Tabel 4.7 Mensen met een Wajong die werken als zelfstandige[239]

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal						
Uitsluitend zelfstandige	2.360	2.760	3.130	3.550	3.760	4.160
Combinatie zelfstandig en loondienst	780	1.010	1.070	1.100	1.160	1.410
Totaal zelfstandige werkzaamheden	3.140	3.770	4.200	4.650	4.930	5.570
Aandeel						
oWajong (met arbeidsvermogen)	3,0%	3,5%	3,8%	4,1%	4,5%	5,1%
Wajong 2010 (met arbeidsvermogen)	2,3%	3,0%	3,6%	4,3%	4,5%	5,4%
Totaal (met arbeidsvermogen)	2,7%	3,3%	3,7%	4,2%	4,5%	5,2%

We weten uiteraard niet hoe de arbeidsparticipatie zich zou ontwikkelen zonder dienstverlening. Er zijn, buiten de dienstverlening van UWV, veel andere factoren die de arbeidsparticipatie beïnvloeden. Zo zijn er kenmerken van de Wajongdoelgroep zelf (zoals bijvoorbeeld het aantal jaren dat iemand niet gewerkt heeft) die van invloed zijn op de kansen op de arbeidsmarkt. Ook kunnen mensen in de Wajong niet meer instromen in de sociale werkvoorziening, waardoor zij

[235] Berendsen E., L. Dumhs, F. Schreuder, M. van Vilsteren, M. de Vries. (2024) Arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. De ontwikkeling in 2023. UWV Kennisverslag 2024-11. UWV: Amsterdam.
[236] Berendsen, E., M. van Vilsteren, M. de Vries, L. Dumhs, M Spijkerman. (2024) UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023. UWV: Amsterdam.
[237] Berendsen E., L. Dumhs, F. Schreuder, M. van Vilsteren, M. de Vries. (2024) Arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. De ontwikkeling in 2023. UWV Kennisverslag 2024-11. UWV: Amsterdam.
[238] Door de afsluiting van de sociale werkvoorziening voor nieuwe werknemers in het kader van de invoering van de Participatiewet, daalt sinds 2015 het aantal werkenden in of via de SW elk jaar. In 2019 was er sprake van een relatief sterke daling van 1.200 personen.
[239] Berendsen, E., M. van Vilsteren, M. de Vries, L. Dumhs, M Spijkerman. (2024) UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023. UWV: Amsterdam.

afhankelijk zijn van het banenaanbod van reguliere werkgevers. Het is niet bekend of het banenaanbod bij deze werkgevers voldoende is voor deze doelgroep. Dit kan betekenen dat het in de toekomst moeilijker wordt om de doelgroep aan het werk te krijgen en te houden.[240]

Mensen met een Wajong die (nog) niet aan het werk zijn krijgen de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en stappen te zetten richting arbeidsparticipatie.
Aangezien uitspraken over het (netto-)effect van de dienstverlening op arbeidsparticipatie niet mogelijk zijn, is het een alternatief om te kijken naar de (mogelijkheden voor) ontwikkeling en stappen richting arbeidsparticipatie als indicator voor effectiviteit.

De 'Synthese Wajongdienstverlening 2017-2022'[241] laat zien dat UWV voor mensen met een Wajong in alle klantfasen monitoring en trajecten inzet, gericht op het ondersteunen van een ontwikkeling richting arbeidsparticipatie. Professionals vinden dat deze instrumenten voor de meeste mensen met een Wajong meerwaarde hebben.[242] Hieruit werd geconcludeerd dat, mede gezien een hoog bereik van de dienstverlening door UWV, de mogelijkheid tot ontwikkeling richting arbeidsparticipatie aan de doelgroep wordt geboden.

Voor het resultaat, de mate waarin mensen met een Wajong zich ontwikkelen en stappen zetten richting arbeidsparticipatie, zijn verschuivingen op de participatieladder als indicator gebruikt. De participatieladder is een meetinstrument waarmee je kunt vaststellen wat iemands mate van participatie in de samenleving is (van trede 1 geïsoleerd tot trede 6 betaald werk zonder ondersteuning). Als werd gekeken naar de stappen op de participatieladder van de mensen in de Wajong met arbeidsvermogen, viel op dat er veel verschuivingen zijn tussen de zes treden. De doelgroep beweegt op de participatieladder vaker in de gewenste richting (naar arbeidsparticipatie) dan dat er sprake is van terugval, maar ook terugval en stagnatie komen vaak voor. Doorstroom (en ook terugval) vindt plaats vanuit alle tredes op de participatieladder. Mensen met een Wajong krijgen bovendien vaak te maken met baanverlies en wisselingen tussen banen.

Geconcludeerd werd dat de inzet van ingekochte re-integratietrajecten vaak leidt tot vooruitgang richting arbeidsparticipatie, maar dat er ook factoren zijn die in de praktijk het gewenste resultaat belemmeren, zoals problemen in de privésituatie of een verslechterende gezondheid.

Het is de vraag wat bovenstaande zegt over de kwaliteit van de dienstverlening. Er is geen mogelijkheid om dit te vergelijken met een controlegroep. Het is bovendien – gezien de beperkingen waardoor mensen een Wajonguitkering krijgen – te verwachten dat (ontwikkeling richting) duurzame arbeidsparticipatie niet vanzelfsprekend is en dat ook periodes van terugval of stagnatie kunnen optreden.

De vele wisselingen tussen tredes op de participatieladder in beide richtingen bevestigen dat de weg naar (duurzaam) betaald werk voor deze doelgroep niet eenvoudig is. Dat wijst op het belang van blijvende ondersteuning van deze doelgroep om hun kans op werk(behoud) te vergroten.

[240] Kemp, S. van der, L. de Ruig & M. Engelen (2024). Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers: Leiden.
[241] Kemp, S. van der, L. de Ruig & M. Engelen (2024). Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers: Leiden.
[242] Oomkens, R., A. Drijvers, F. Bennenbroek, A. Bindels, N. Kistemaker & L. Salomé (2022). Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong. Panteia, Zinziz, Muzus: Zoetermeer.

4.6.2 Beleving dienstverlening door de doelgroep

Naast de effecten van de dienstverlening op arbeidsparticipatie of het bieden van mogelijkheden tot ontwikkeling aan de doelgroep, is het bij het beschouwen van de effectiviteit van belang mee te wegen hoe mensen met een Wajong de dienstverlening ervaren. UWV heeft in haar jaarverslag over 2021 als uitgangspunt benoemd dat UWV binnen de grenzen van de wet zo veel mogelijk wil aansluiten bij de wensen van burgers, aangezien mensen 'gezien, gehoord en geholpen' willen worden.

Het is te verwachten dat een goede uitvoering van de monitoring en inzet van instrumentarium door UWV leidt tot een positieve waardering van klanten. Of mensen met een Wajong zich daadwerkelijk in de praktijk voldoende gezien, gehoord en geholpen voelen is moeilijk te beoordelen, aangezien de informatie over de ervaringen van de doelgroep met de dienstverlening beperkt is. De informatie die beschikbaar is – uit klantgerichtheidsmonitoren van UWV zelf en klantperspectiefonderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie – laat zien dat de beoordeling van de UWV-dienstverlening door mensen met een Wajong gemiddeld voldoende is en er sprake is van een positieve ontwikkeling sinds 2018.[243]

De beschikbare onderzoeken laten ook ruimte voor verbetering zien vanuit het klantperspectief. Mensen met een Wajong hebben onder andere behoefte aan meer contact met UWV en aan meer hulp en uitleg. Ook hebben zij behoefte aan een vaste contactpersoon. In de dienstverlening willen ze van UWV meer maatwerk en inspelen op de ondersteuningsbehoefte van de klant. Hierbij kan een betere communicatie over de gemaakte afwegingen door professionals ook een rol spelen.

4.6.3 Effectiviteit van voorzieningen

De ondersteunende instrumenten en voorzieningen die het vaakst ingezet worden voor werkende mensen in de Wajong zijn afzonderlijk onderzocht op effectiviteit. Hieronder bespreken we achtereenvolgens de uitkomsten van onderzoeken naar jobcoaching en loondispensatie.

Samenvattend kunnen we stellen dat voor jobcoaching en loondispensatie niet mogelijk is gebleken om de netto-effectiviteit vast te stellen. Wel laten de onderzoeken naar jobcoaching en loondispensatie positieve effecten zien op arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong.

Jobcoaching

SEOR[244] heeft in 2019 geïnventariseerd of er manieren zijn waarop de netto-effectiviteit van jobcoaching kan worden gemeten. De uitdaging voor het meten van de netto-effectiviteit van jobcoaching is het vinden van een geschikte controlegroep. Jobcoaching is een recht voor alle werkenden met een structureel functionele beperking en een noodzaak tot het inzetten van een jobcoach. Er kan dus niemand uitgesloten worden ten behoeve van een onderzoek. Dit maakt het opzetten van een zuiver experimenteel onderzoek, waarbij een situatie met jobcoaching wordt vergeleken met een situatie zonder jobcoaching, onmogelijk.

Er zijn door de onderzoekers geen haalbare opties gevonden om het netto-effect van jobcoaching vast te stellen. Wel zag men eventueel mogelijkheden om een effectmeting te doen voor specifieke aspecten van de jobcoaching, zoals effectmetingen op basis van het experimenten

[243] Kemp, S. van der, L. de Ruig & M. Engelen (2024). Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie. De Beleidsonderzoekers: Leiden.
[244] Hek, P. de, A.J. van der Toorn, E. de Vleeschouwer (2019). Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach. SEOR BV: Rotterdam.

met een nieuwe (uitgebreidere) vorm van jobcoaching, of variatie in de besluitvorming van arbeidsdeskundigen over welk begeleidingsregime nodig is. Dergelijke effectmetingen zijn niet uitgevoerd.

Hoe vergaat het mensen met een jobcoach op de arbeidsmarkt?

SEOR[245] bracht in beeld hoe het de mensen die werk(t)en met een jobcoach vergaat op de arbeidsmarkt, en welke begeleiding ze daarbij hebben gekregen. Aan de hand van administratieve gegevens in de polisadministratie van UWV over de periode 2013-2018 hebben ze de ontwikkeling van hun arbeidsmarktpositie (of iemand werkt, hoeveel uren, tegen welk loon en op welk type contract) beschreven vanaf de start van het eerste jobcoachingstraject waarover informatie beschikbaar is.

Hoewel deze informatie niet geïnterpreteerd kan worden in termen van effectiviteit – we weten immers niet hoe het de betreffende mensen zou zijn vergaan als de jobcoach er niet was geweest – geeft het wel enig inzicht in hoe vaak jobcoaching slaagt in zijn doel. Jobcoaching wordt ingezet om mensen met een beperking in staat te stellen om in een reguliere functie aan de slag te gaan en te blijven. Belangrijke doelstellingen daarbij zijn werkbehoud en verbetering van de kwaliteit van het werk. UWV heeft ook de intentie dat de mensen met een Wajong aan het eind van een geslaagde jobcoaching zelfstandig (zonder jobcoach) kan werken indien mogelijk.
SEOR kwam tot de volgende conclusies:

- Drie jaar na de start van de jobcoaching werkt ruim 60% van de mensen in de Wajong, waarvan de helft zonder een jobcoach.
- Mensen in de Wajong hebben gemiddeld ruim 60% van de periode (minimaal 24 maanden) waarin zij gevolgd kunnen worden na de start van hun jobcoaching een baan. In de maanden dat zij een baan hebben, worden zij gemiddeld in 75% van deze maanden begeleid door een jobcoach.
- Bij de start van jobcoaching heeft 59% van de mensen in de Wajong een proefplaatsing.
- Naarmate de tijd vordert, krijgen mensen in de Wajong die werk(t)en met een jobcoach – als ze aan het werk blijven – vaker een vast contract. Vooral rond twee jaar na de start van jobcoaching stijgt het aandeel vaste contracten. Dit is een logisch moment, aangezien werkgevers (in de observatieperiode) vanwege de Wet Werk en Zekerheid na twee jaar verplicht waren om een vast contract te geven, of het dienstverband te beëindigen. Bij de Wajonggroep heeft 37% van de mensen die na 3 jaar nog werken een vast contract.
- Bij de start van een baan werken mensen in de Wajong ongeveer 25 uur per week, en dit blijft gelijk in de jaren daarna.
- Het gemiddelde reële uurloon (gecorrigeerd voor inflatie) neemt bij mensen in de Wajong toe van € 6,70 naar € 9,30.
- Het aantal uren aan begeleiding door de jobcoach wordt conform protocol in de maanden/jaren na de start geleidelijk afgebouwd.

Verbetermogelijkheden externe jobcoaching

UWV heeft in 2023 een kwalitatief onderzoek gepubliceerd[246], waarin is geïnventariseerd welke verbetermogelijkheden er zijn voor het instrument externe jobcoaching. Externe jobcoaching is coaching die door een jobcoachorganisatie wordt uitgevoerd op aanvraag van de cliënt, en wordt betaald door UWV. Jobcoaching wordt door alle betrokkenen als waardevol instrument gezien om mensen met een arbeidsbeperking duurzaam aan het werk te houden. Aanleiding

[245] Hek, P. de, A.J. van der Toorn, E. de Vleeschouwer (2019). Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach. SEOR BV: Rotterdam.
[246] Graaf-Zijl, M. de, L. Dumhs, M. Wijnhoven.(2023) Jobcoaching onder de loep. Verbetermogelijkheden externe jobcoaching. UWV: Amsterdam.

voor dit onderzoek waren signalen dat er zaken beter zouden kunnen bij de inzet van jobcoaching (uit eerdere onderzoeken en verscheidene overleggen met cliëntenorganisaties en brancheorganisaties op het gebied van re-integratie en jobcoaching).

UWV concludeert in het rapport dat er op veel vlakken knelpunten zijn die allemaal met elkaar verweven zijn, wat een nieuwe integrale kijk op jobcoaching nodig maakt. Tegelijkertijd zijn er ook verbetermogelijkheden op de kortere termijn. De verbetermogelijkheden liggen in hoofdlijnen op de volgende terreinen:

- Integrale begeleiding gericht op duurzame arbeidsparticipatie zonder scherpe knip tussen jobcoaching en re-integratiedienstverlening, met een minder scherpe scheidslijn tussen coaching op het werk en in de privésfeer en met een andere naam (gewoon 'jobcoaching' in plaats van 'persoonlijke ondersteuning').
- Het verbreden van de doelgroep voor jobcoaching naar alle mensen die hulp nodig hebben bij het aan het werk komen en/of blijven. Kernpunten hierbij zijn het verhogen van de bekendheid van het recht op jobcoaching en beperking van uitsluitingsgronden.
- Het verbeteren van de omvang van jobcoaching en de flexibiliteit. Er is behoefte aan een systeem waarin de begeleiding wordt uitgedrukt in de uren die nodig zijn om een bepaald doel te behalen, en mogelijkheden om de begeleiding sneller te kunnen op- en afschalen.
- Het combineren van rollen, waardoor minder verschillende functionarissen binnen en buiten UWV betrokken zijn bij het jobcoachproces.
- Een nieuw, minder bureaucratisch systeem voor kwaliteits- en risicomanagement, met meer focus op kwaliteitsbevordering in plaats van risicobeheersing.
- Het vereenvoudigen van de formulieren(stroom).
- Harmonisatie in werkwijze tussen UWV en gemeenten. Op dit moment hanteren gemeenten andere methodes en criteria, kwaliteitseisen en vergoedingen voor jobcoaching dan UWV.

Loondispensatie

In de 'Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong' werd op basis van literatuuronderzoek geconcludeerd dat een financiële compensatie voor werkgevers een noodzakelijke randvoorwaarde vormt voor werkgevers om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Wanneer de compensatie uitblijft, zouden de meeste werkgevers naar verwachting geen mensen met een beperking aannemen en in dienst houden[247]. Daarbij is benoemd dat financiële compensatie voor werkgevers niet afdoende is, maar wel een noodzakelijke voorwaarde om überhaupt tot een match te komen. Daarnaast is namelijk een persoonlijke aanpak en inzet van alle betrokkenen essentieel om tot een (blijvende) match te komen.

Het instrument loondispensatie is een belangrijke invulling van deze financiële compensatie voor werkenden met een Wajong. In 2018 is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het instrument loondispensatie voor Wajong-gerechtigden[248]. Daarbij is een vergelijking gemaakt met het instrument loonkostensubsidie, dat wordt ingezet binnen de Participatiewet. In het onderzoek is op verschillende wijzen inzicht gegeven in de verschillen in de effectiviteit van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie. Hierbij is datatriangulatie toegepast: de onderzoekers hebben verschillende bronnen gebruikt om de instrumenten te onderzoeken

[247] Deze conclusie is gebaseerd op vier publicaties:
Versantvoort M. & P. van Echtelt. (2012). Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. /
Wolf, E., Visser, S. de & Engelen, M. (2013). Pilots werken naar vermogen. Een samenvattend rapport. Zoetermeer: Panteia. /
Gielen, M., L. Gercama, M. Sax, M.A.W. Engelen, L. Aarts, L. de Ruig & S. Bunt (2018). Loonkostensubsidie en loondispensatie – De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Eindrapport. Ape en De Beleidsonderzoekers. /
Berendsen, E., C. van Deursen, L. Dumhs, M. Spijkerman, M. Stoutjesdijk (2020). UWV monitor arbeidsparticipatie 2019. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking.
[248] Gielen M, L Gercama, M Sax, M Engelen, L Aarts, L de Ruig, S Bunt. (2018) Loonkostensubsidie en loondispensatie – De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Ape, Den Haag.

(bestaande documenten en onderzoeken, gesprekken in de arbeidsmarktregio's, beschrijvende kwantitatieve bronnen en verklarende statistiek).

De effectiviteitsanalyse liet zien dat beide instrumenten aantoonbaar een positief effect hebben op behoud van werk. Bij de inzet van loonkostensubsidie binnen de Participatiewet lijkt het positieve effect op baanbehoud groter dan bij de inzet van loondispensatie binnen de Wajong in de gemeten periode. Het kon niet worden vastgesteld of dit aan de het verschil tussen loonkostensubsidie of loondispensatie ligt, aangezien het niet mogelijk was te controleren voor verschillen in financiële prikkels in de Wajong en de Participatiewet.

Op basis van de beleidstheorie waren er geen verschillen tussen de instrumenten in verwachte effectiviteit. Bij de analyse van de werking van de instrumenten in de uitvoeringspraktijk bleek loonkostensubsidie de voorkeur te hebben van de meeste uitvoeringsorganisaties en de meeste werkgevers. Voor werknemers is loonkostensubsidie bovendien prettiger omdat het minder complex is en eerlijker voelt.

4.6.4 Doeltreffendheid van de arbeidsondersteuning

Aangezien de netto-effectiviteit van de arbeidsondersteuning door UWV op de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong niet kan worden vastgesteld, richten we ons bij de vraag over de doeltreffendheid van de arbeidsondersteuning op de volgende vragen: 1. Bereikt de arbeidsondersteuning door UWV de juiste mensen? 2. Heeft de arbeidsondersteuning het beoogde effect gehad?

Bereikt de arbeidsondersteuning door UWV de juiste mensen?

We zien dat in de afgelopen jaren het bereik van de activerende dienstverlening door UWV is toegenomen. Ook zien we dat UWV activerende dienstverlening inzet voor alle groepen met arbeidsvermogen binnen de Wajong. Waar er sprake is van onderscheid, wordt dienstverlening ingezet voor groepen die dit het meest nodig hebben, die zonder ondersteuning minder snel aan het werk komen.

De Arbeidsinspectie vestigt in een recent rapport de aandacht op de groep mensen met een Wajong die weliswaar op papier arbeidsvermogen heeft, maar in de praktijk langdurig niet aan het werk komt en geen reële kans op werk lijkt te hebben. De arbeidsinspectie constateert dat een deel van deze doelgroep zodanige beperkingen en problemen heeft dat er sterke twijfels zijn of zij wel een reële kans op werk bij een reguliere werkgever hebben. Deze doelgroep is wellicht beter op haar plek in andere vormen van participatie (zoals dagbesteding of vrijwilligerswerk). De dienstverlening van UWV richt zich echter niet of nauwelijks op alternatieve vormen van participatie en ook beschut werk wordt zelden overwogen[249], constateert de Arbeidsinspectie op basis van dossieronderzoek. Voor de doelgroep zelf kan het ook een onnodige druk geven als zij geconfronteerd worden met de verwachting dat zij kunnen werken of met herhaaldelijke mislukte pogingen om aan het werk te komen.[250] Als we kijken naar het dienstverleningsmodel van UWV, kunnen vrijwilligerswerk of andere vormen van maatschappelijke participatie wel degelijk onderdeel zijn van de activering. Wel geldt dat dit door UWV wordt gezien als een tussenstap naar het doel van betaald werk.

[249] De inzet van beschut werk wordt onder andere belemmerd door de wachtlijsten voor beschut werk, waardoor dit door professionals van UWV niet als een goede oplossing voor de doelgroep wordt gezien.
[250] Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk. Onderzoek naar mensen uit de doelgroep banenafspraak die langdurig niet aan het werk komen. Den Haag.

Het is de vraag of UWV tijd en energie moet blijven steken in het activeren van mensen met een Wajong die geen reële kans hebben op regulier werk. Tegelijkertijd kan ook het doel worden bijgesteld, en niet alleen worden gericht op arbeidsparticipatie, maar op een voor de persoon passende vorm van participatie.

Heeft de arbeidsondersteuning het beoogde effect gehad?

Sinds de beleidsdoorlichting van 2017 is de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong met arbeidsvermogen gestegen van 49% naar 51% in loondienst in 2023. Het aandeel vaste contracten is toegenomen van 45% in 2017 tot 64% in 2023. Het aandeel zelfstandigen is ook gestegen van 2,7% in 2017 naar 5,2% in 2022.[251] Hieruit kan geconcludeerd worden dat de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong zich, ondanks de tijdelijke negatieve invloed van de coronapandemie, ontwikkelt in de gewenste richting, waarbij relatief meer mensen met een Wajong bij reguliere werkgevers werkzaam zijn en zij vaker een vast contract hebben. Dit is een positieve ontwikkeling, die zeker niet vanzelfsprekend is gezien de knelpunten die mensen met een Wajong ervaren op de arbeidsmarkt. Het is niet vast te stellen welke rol de arbeidsondersteuning door UWV hierbij heeft gespeeld. Tegelijkertijd is er ook nog steeds een grote groep mensen in de Wajong die geen werk heeft, of het werk niet weet te behouden.

De krappe arbeidsmarkt heeft in de afgelopen jaren geholpen om meer mensen met een Wajong aan het werk te helpen. Onderzoek van de Arbeidsinspectie signaleert echter dat nu ook de keerzijde van de krapte optreedt, namelijk dat werkgevers steeds vaker mensen nodig hebben die direct en volledig inzetbaar zijn, terwijl het deel van de doelgroep dat nog niet werkt juist meer ondersteuning nodig heeft. Dat zorgt er juist voor dat het steeds meer moeite kost om mensen met een Wajong aan het werk te helpen. UWV, en ook gemeenten, ervaren het draagvlak bij werkgevers en de mogelijkheden die zij zien om werk te creëren voor mensen met een beperking als belangrijk knelpunt.

De cijfers over stappen die mensen met een Wajong maken op de participatieladder en doorstroom in klantfasen geven geen duidelijk beeld van de meerwaarde van dienstverlening door UWV. Wat wel opvalt is dat er bij mensen met een Wajong veel verschuivingen zijn tussen tredes van de participatieladder en klantfasen. Dit is vaker vooruitgang richting arbeidsparticipatie dan terugval, maar ook terugval komt in deze doelgroep veel voor. Mensen met een Wajong krijgen bovendien vaak te maken met baanverlies en wisselingen tussen banen. Dit laat zien dat de weg naar (duurzaam) betaald werk voor deze doelgroep niet eenvoudig is, en dat ondersteuning van mensen met een Wajong van belang is en blijft om hun kans op werk(behoud) te vergroten. De dienstverlening moet flexibel genoeg zijn om in te spelen op de diverse veranderingen in de situatie van de mensen in de Wajong.

Toch zijn er wel aanwijzingen dat dat de arbeidsondersteuning bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong. We zien dat UWV de doelgroep sinds 2016 beter in beeld heeft gekregen door middel van monitoringgesprekken, wat de basis vormt voor het signaleren van ontwikkelingen en het inzetten van re-integratieinstrumenten. Professionals vinden bovendien dat de re-integratiedienstverlening die zij kunnen inzetten voor de meeste klanten van meerwaarde is. Ook laat onderzoek onder degenen die re-integratieondersteuning van UWV hebben gekregen zien dat 60 procent van hen vindt dat hun kans op het vinden of behouden van werk daardoor is vergroot. Kwalitatieve onderzoeken naar jobcoaching en loondispensatie laten ten slotte positieve effecten zien op werkbehoud voor mensen met een Wajong.

[251] Een deel van deze zelfstandigen is ook werkzaam in loondienst.

Het is overigens de vraag in hoeverre een verdere stijging van de arbeidsparticipatie voor deze doelgroep realistisch is, gezien de gesignaleerde knelpunten. Voor een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong is vooral ook de toegang tot de arbeidsmarkt van groot belang: in hoeverre zijn werkgevers bereid om deze mensen aan te nemen, en de benodigde aanpassingen daarvoor te doen. Voorzieningen voor werkenden, zoals jobcoaching en loondispensatie, zijn belangrijke randvoorwaarden om mensen met een Wajong aan het werk te helpen en te houden. Inzet van deze instrumenten blijft van belang, en ontwikkeling van deze instrumenten om deze zo goed mogelijk te laten functioneren.

Uit het onderzoek naar de beleving van de Wajong en de wijzigingen die in 2021 werden ingevoerd blijkt immers dat veel mensen met een Wajong intrinsiek gemotiveerd zijn om te participeren in de samenleving, bij voorkeur door middel van betaald werk.[252] Voor hen is de activerende dienstverlening van UWV een belangrijke ondersteuning bij het realiseren van deze wens.

4.7 Subsidieregeling ernstige scholingsbelemmeringen[253]

De Subsidieregeling ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling) is een subsidieregeling die weliswaar onderdeel uitmaakt van de begroting gericht op arbeidsondersteuning voor jonggehandicapten, maar die qua uitvoering en doelgroep voor een groot deel losstaat van de overige activiteiten gericht op arbeidsondersteuning. Daarom bespreken we het beleid, de uitvoering, resultaten en effecten van deze regeling in een aparte paragraaf.

4.7.1 Beleid en regels

Met de ESB-regeling kunnen jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen een scholings- en arbeidstoeleidingstraject volgen. De regeling is bedoeld voor "personen die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek, ook met toepassing van voorzieningen (…) ernstige belemmeringen ondervinden bij het deelnemen aan dergelijke scholing of opleiding." Na afronding van het maatwerktraject moet de deelnemer in staat zijn om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten.

De formele afspraken over de uitvoering van de ESB-regeling zijn vastgelegd in de Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen.

4.7.2 Middelen

In 2018 was de gerealiseerde subsidie 12,6 miljoen euro, in de jaren 2019 t/m 2021 was dit 13,3 miljoen euro.[254] [255] De financiering van de ESB-regeling is onderdeel van de beschikbare middelen voor re-integratie binnen artikel 4 van de SZW-begroting.

4.7.3 Uitvoering

De uitvoering van de regeling ligt in handen van UWV. De scholings- en arbeidstoeleidingstrajecten werden in 2022 verzorgd door een viertal scholingsinstellingen. Tussen 2016 en 2022 zijn

[252] Talman J, M Engelen, K Tetteroo, N Hippert, S van der Kemp. (2025) Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong. De Beleidsonderzoekers, Leiden.
[253] Raaijmakers, N., S. Molleman, J. Rog, J. van der Wel (2022). Evaluatie ESB-regeling. Regioplan: Amsterdam.
[254] Het toegekende budget was in 2018 ook 13,3 miljoen euro, hiervan werd 95% benut.
[255] Raaijmakers N., S. Molleman, J. Rog, J. van der Wel. (2022) Evaluatie ESB-regeling. Regioplan: Amsterdam.

er enkele nieuwe locaties bijgekomen, waarmee de scholingsinstellingen hebben geprobeerd het bereik van de ESB-regeling te vergroten.

De vier scholingsinstellingen zijn vanaf het eerste begin in 2006 bij de regeling betrokken. Sinds 2011 kunnen zij eens per drie jaar subsidieaanvragen indienen voor drie jaarcohorten. In dit aanbestedingstraject wordt vastgesteld hoeveel deelnemers de scholingsinstellingen in de drie daaropvolgende jaren jaarlijks mogen begeleiden en welk bedrag ze daarvoor ontvangen. In totaal gaat het jaarlijks om 241 deelnemers die aan de regeling kunnen meedoen. Het aantal ESB-deelnemers dat jaarlijks kan worden begeleid door scholingsinstellingen is sinds 2016 toegenomen (van bijna 220 naar ruim 240).

Tot aan 2015 bestond de doelgroep ESB alleen uit Wajonggerechtigden. Door de komst van de Participatiewet is dit verschoven naar personen die horen tot de doelgroep waarvoor gemeenten de re-integratieverantwoordelijkheid hebben. Een klein deel stroomt nog in vanuit UWV (Wajong 2010).

Om voor een indicatie ernstige scholingsbelemmeringen in aanmerking te komen, gelden verschillende criteria die vermeld staan in de subsidieregeling. Alvorens de klant een aanvraag voor indicatiestelling bij UWV indient, dient diegene schriftelijke toestemming van de gemeente te krijgen om een subsidietraject te mogen volgen. De klant zelf vraagt de beoordeling op ernstige scholingsbelemmeringen aan en is verantwoordelijk voor aanlevering aan UWV van alle voor de beoordeling benodigde gegevens. In de praktijk lopen de aanvragen voor een beoordeling echter niet direct vanuit jongeren, maar via de scholingsinstellingen. Voorafgaand aan de aanvraag maken de scholingsinstellingen een inschatting of de jongere voldoet aan de criteria.

Na indiening van de aanvraag bij UWV beoordeelt een verzekeringsarts van UWV de aanvraag. Uit cijfers van UWV blijkt dat bijna alle aanvragen indicatie ernstige scholingsbelemmeringen werden gedaan, werden toegekend. Volgens UWV is de reden hiervan dat de scholingsinstellingen actief betrokken zijn bij de aanvraag van de jongeren en dat de scholingsinstellingen goed kunnen inschatten wie er binnen de doelgroep valt en wie niet.

Het ESB-traject start met het bepalen van de ondersteuningsvraag. Daarna wordt een individuele aanpak geformuleerd om de deelnemer naar werk toe te begeleiden. Onderdeel van het traject is de verwerving van (branche- of deel-)certificaten die relevant zijn voor de branche waarin de deelnemer wil werken. Hoewel de opleiding plaatsvindt op ten minste mbo 2-nivau werken de deelnemers niet toe naar een volledig mbo 2-diploma. Naast de beroepsopleiding wordt in het traject veel werk gemaakt van de verwerving van werknemersvaardigheden en het vergroten van de arbeidsbelastbaarheid. Bij de plaatsing van de ESB-deelnemers in een baan spelen jobcoaches een belangrijke rol. Zij zoeken samen met de deelnemer naar een geschikte werkplek waar de deelnemer begint als stagiair. De jobcoach ondersteunt de deelnemer en onderhoudt contact met de werkgever.

4.7.4 Resultaten

Per jaar stromen ongeveer 240 jongeren in een ESB-traject. In het rapport 'Niet-bereik ESB-regeling' [256] worden drie profielen onderscheiden die gezamenlijk vrijwel de hele ESB-populatie vormen. Samengevat gaat het om:

[256] Dekker, B., L. Mallee, J. van der Wel. (2018) Niet-bereik ESB-regeling. Regioplan, Amsterdam.

1. Jongeren met een psychische beperking, vaak in combinatie met gedragsproblematiek, die zijn uitgevallen in het regulier onderwijs (mbo of, minder vaak, vo). Zij vormen naar schatting 70-90%van de doelgroep.
2. Cognitief wat sterkere voormalige vso-leerlingen met een psychische beperking, vaak in combinatie met gedragsproblematiek, die niet slagen in het vervolgonderwijs (naar schatting 16-25% van de doelgroep).
3. Jongeren met een fysieke beperking en onvoorspelbare belastbaarheid (naar schatting 5-10% van de doelgroep).

Van de instroom in de ESB-regeling sluit meer dan negentig procent het traject af met een kwalificatie (zie tabel 4.8). Ruim zestig procent van die deelnemers kan vervolgens worden geplaatst in een baan.

Tabel 4.8 Percentages opgeleide en geplaatste deelnemers ESB-regeling (cohort 2015-2018)[257]

	2018 (cohort 2015)	2019 (cohort 2016)	2020 (cohort 2017)	2021 (cohort 2018)
Aantallen toegekend	218	218	237	241
Percentage opgeleid (van toegekend)	89%	93%	90%	91%
Percentage geplaatst (van opgeleiden)	65%	63%	60%	64%
Percentage geplaatst (van toegekend)	58%	59%	54%	59%

4.7.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij de subsidieaanvraag zijn met de scholingsinstellingen afspraken vastgelegd over de doelstellingen die de scholingsinstellingen moeten realiseren. Kort samengevat komt het erop neer dat negentig procent van de ESB-deelnemers een kwalificatie moet behalen en zestig procent van deze deelnemers vervolgens moet zijn geplaatst in arbeid. Het gerealiseerde subsidiebedrag wordt bepaald op basis van de realisatie van deze doelstellingen. De doelstellingen worden doorgaans gehaald door de scholingsinstellingen. Een enkele keer worden de percentages (nipt) gemist door een instelling.

Voormalige deelnemers aan het ESB-traject lijken er, na uitstroom uit het traject, redelijk goed in te slagen om aan het werk te blijven, ook al wisselen ze weleens van baan. Uit gesprekken met ESB-deelnemers en ouders van ESB-deelnemers bleek dat de ESB-deelnemers voor ze aan het ESB-traject begonnen vaak waren vastgelopen in onderwijs of werk en geen perspectief meer zagen. Deelname aan het ESB-traject heeft daar voor veel deelnemers verandering in gebracht. Dat is de belangrijkste winst van de ESB-regeling. Van het verbeterde perspectief van ESB-deelnemers profiteren ook hun naaste omgeving en de samenleving. De jongeren tellen weer mee.

Het ESB-traject duurt gemiddeld drie jaar. De gemiddelde kosten liggen op 55.000 euro per deelnemer. Dat lijkt een flink bedrag, maar is bijvoorbeeld vergelijkbaar met de kosten van drie jaar voortgezet speciaal onderwijs. Net als leerlingen in het speciaal onderwijs heeft de ESB-doelgroep veel ondersteuning nodig. Een ESB-traject onderscheidt zich van het speciaal

[257] Dekker, B., L. Mallee, J. van der Wel. (2018) Niet-bereik ESB-regeling. Regioplan, Amsterdam.

onderwijs onder andere door de plaats die arbeidstoeleiding heeft in het traject en is in die zin dus niet helemaal te vergelijken.

Het aantal deelnemers is de afgelopen jaren toegenomen, terwijl het totaalbudget gelijk is gebleven. Ondanks inspanningen van scholingsinstellingen blijft het bereik van de regeling in een deel van het land beperkt. In het zuidwesten van Nederland stromen bijna geen jongeren in. Dat is de afgelopen jaren ook niet veranderd. Zowel in de regio's waar geen bereik is als in regio's waarin wel gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling is geen alternatief voor de ESB-doelgroep.[258]

De ESB-regeling lijkt een doeltreffend instrument te zijn om een doelgroep waarvoor elders in het onderwijs geen alternatief beschikbaar is aan een kwalificatie en aan het werk te helpen. De doelstellingen voor het behalen van een kwalificatie en plaatsing in werk bij afronding van het traject worden namelijk behaald, en tevens slagen deelnemers er daarna redelijk goed in om aan het werk te blijven. De kosten van het traject lijken reëel in vergelijking met de kosten van speciaal onderwijs en gezien de redelijkerwijs te verwachten maatschappelijke baten van het bevorderen van de arbeidsparticipatie van deze doelgroep..

[258] Raaijmakers, N., S. Molleman, J. Rog, J. van der Wel (2022). Evaluatie ESB-regeling. Regioplan, Amsterdam.

De werking van de Wajong in samenhang

In dit laatste hoofdstuk beschouwen we de werking van de Wajong in samenhang. We resumeren de uitkomsten van voorgaande hoofdstukken, plaatsen deze in context, en trekken op basis daarvan overkoepelende conclusies over de ondersteuning voor jonggehandicapten in de afgelopen jaren.



5.1 Context en ontwikkelingen Wajong

In dit onderzoek hebben we op een rijtje gezet wat er bekend is over de ondersteuning voor jonggehandicapten in de jaren 2016-2024. De focus lag daarbij op jonggehandicapten die een Wajong ontvangen. Omdat in 2015 een stelselwijziging is doorgevoerd waarvan de betekenis voor jonggehandicapten nog niet eerder op een rijtje is gezet, kijken we voor een belangrijk deel ook terug tot 2015.

In deze periode is een aantal ontwikkelingen belangrijk geweest voor de werking van de ondersteuning voor jonggehandicapten. We noemen eerst de ontwikkelingen binnen de Wajong, en daarna ontwikkelingen buiten de Wajong.

5.1.1 Ontwikkelingen binnen de Wajong

In de onderzoeksperiode zijn op drie momenten belangrijke wijzigingen doorgevoerd binnen de Wajong: in 2015 is de Wajong2015 ingevoerd, in 2018 is de uitkering voor mensen met arbeidsvermogen omlaag gegaan en is de activerende dienstverlening structureel geworden voor mensen in de oWajong, en in 2021 is de Wet vereenvoudiging Wajong ingevoerd.

Met deze wijzigingen, met name door de invoering van de Wajong2015, is het onderscheid tussen jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen en jonggehandicapten mét arbeidsvermogen belangrijker geworden. Onder de laatste groep vallen ook jonggehandicapten die op het moment van beoordeling door UWV geen arbeidsvermogen hadden, maar mogelijk in de toekomst arbeidsvermogen kunnen ontwikkelen. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen of de mogelijkheid om dat te ontwikkelen komen vanaf 2015 niet in aanmerking voor Wajong 2015, maar kunnen voor inkomens- en re-integratieondersteuning een beroep doen op de Participatiewet, als zij zelf niet in het levensonderhoud kunnen voorzien. Er komen dus sindsdien geen nieuwe mensen met arbeidsvermogen meer in de Wajong.

Het onderscheid tussen jonggehandicapten mét en zonder (potentieel) arbeidsvermogen werd dus vanaf 2015 van groot belang. Ook voor jonggehandicapten die al voor 2015 een Wajonguitkering kregen is het onderscheid belangrijker geworden, omdat in 2018 de uitkering werd verlaagd voor alle mensen mét arbeidsvermogen. Hun uitkering ging omlaag van 75% WML naar 70% WML.

Met de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong in 2021 is geprobeerd om de inkomensondersteuning in de Wajong eerlijker, eenvoudiger en stimulerender te maken. Er waren tot dat moment drie 'Wajongregimes' – een erfenis van de verschillende wijzigingen in voorgaande jaren: de oWajong (die werd ingevoerd in 1998 als opvolger van de AAW), de Wajong2010 (die werd ingevoerd in 2010 om de Wajong meer te richten op arbeidsinschakeling) en de Wajong2015. Elk regime had zijn eigen regels, bijvoorbeeld met betrekking tot het verrekenen van inkomsten uit arbeid (hoeveel salaris mag je houden, hoeveel wordt afgetrokken van je uitkering?), het beëindigen van de uitkering (wanneer stopt je uitkering) en herleving van het Wajongrecht (als je uitkering is gestopt, en er verandert iets in je leven, krijg je dan weer een Wajong?). Dit alles was behoorlijk ingewikkeld geworden. Dat moest, zo was de overtuiging, eenvoudiger. Bovendien zaten er soms onlogische regels tussen, bijvoorbeeld dat mensen in sommige gevallen minder inkomen kregen wanneer ze meer gingen werken. Al deze zaken werden aangepakt in 2021. De regels in de verschillende regelingen werden 'geharmoniseerd', en er werd getracht de weeffouten eruit te halen. Sinds 2021 zijn er in de basis drie verschillende regimes binnen de Wajong: ingestroomd voor 2015 zonder arbeidsvermogen, ingestroomd voor 2015 met arbeidsvermogen, en Wajong2015 (ingestroomd vanaf 2015 zonder arbeidsvermogen. Binnen deze regimes zijn rechten en plichten in principe gelijk.

5.1.2 Ontwikkelingen buiten de Wajong

In de omgeving van de Wajong zien we dat er in de afgelopen periode (2015-2024) grotendeels sprake was van hoogconjunctuur en een krappe arbeidsmarkt. Dat zijn gunstige omstandigheden om de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten te verhogen. Tegelijkertijd leidde de krapte er ook toe dat werkgevers soms kritischer werden in hun werving en selectie, vooral op

zoek waren naar mensen die direct volledig inzetbaar waren en minder medewerkers beschikbaar hadden om mensen met een arbeidsbeperking te begeleiden.

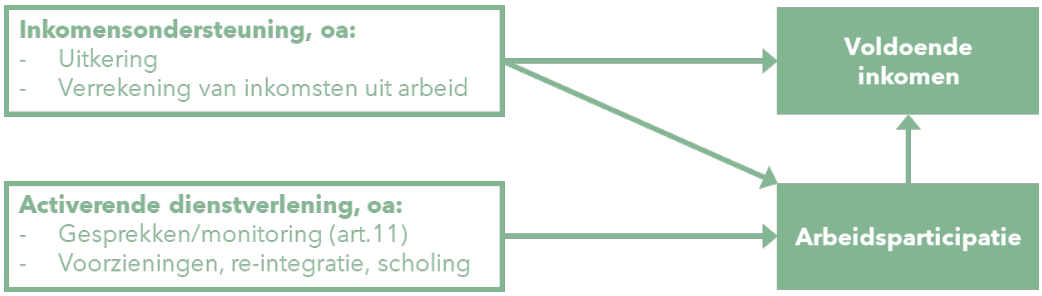
In de afgelopen periode is er ook op een aantal manieren fundamenteel gekeken naar de toekomst van het stelsel. Zo is in 2023 het rapport van de Commissie Sociaal Minimum verschenen, werd ook in 2023 het rapport van het 'Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid' gepresenteerd en in 2024 zijn de conclusies van de 'Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel' (OCTAS) verschenen. Hoewel elk traject een eigen focus had, vertrekken ze in zekere zin vanuit dezelfde onderkenning dat het huidige stelsel niet iedereen goed ondersteunt, te ingewikkeld en onvoldoende toekomstbestendig is.

Tot slot heeft Nederland zich in 2016 aangesloten bij het VN-verdrag handicap. In dit verdrag staan verplichtingen voor de Nederlandse overheid, waaronder bijvoorbeeld dat mensen met een beperking genoeg middelen moeten hebben om te leven.[259]

5.2 Werking van de Wajong in de periode 2015-2024

De Wajong kent twee hoofddoelen: het bieden van inkomensondersteuning zodat jonggehandicapten kunnen voorzien in hun levensbehoeften, zelfstandig kunnen zijn en zich kunnen ontplooien, en het stimuleren van arbeidsparticipatie voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Om deze doelen te bereiken heeft UWV, die de Wajong uitvoert, in de kern twee instrumenten beschikbaar: enerzijds inkomensondersteuning, en anderzijds ondersteuning gericht op werk ('activerende dienstverlening'). Hoe deze instrumenten en doelen met elkaar verband houden staat in de figuur hieronder.

Figuur 5.1 Samenvatting van de beleidstheorie volgens de wetgever



We zien in de figuur allereerst dat de regels rondom inkomensondersteuning een dubbel doel dienen: enerzijds moeten ze zorgen voor voldoende inkomen, anderzijds moeten ze voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen ook een stimulans bieden om te gaan werken. Verder zien we dat de wetgever ook verwacht dat arbeidsparticipatie voor jonggehandicapten bijdraagt aan voldoende inkomen. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de motivering van de verlaging van de uitkering in 2018: het hoofddoel daarvan was om de uitkering gelijk te trekken met de uitkering in de Participatiewet, en als nevenopbrengst verwachtte de wetgever dat jonggehandicapten door de uitkeringsverlaging geprikkeld zouden worden om (meer) te gaan werken. Dit zou vervolgens, zo was de verwachting van de wetgever, kunnen leiden tot een stijging van het inkomen van jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

[259] Zie bijvoorbeeld de nationale strategie rond de positie van mensen met een beperking, februari 2024.

5.2.2 Conclusies over inkomensondersteuning

Inkomensondersteuning is in grote lijnen doeltreffend

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat er met de Wajong inkomensondersteuning wordt geboden aan circa 250.000 jonggehandicapten in de Wajong. Voor hen betekent de Wajong een stabiele basis. Het wordt ervaren als een belangrijke steun in de rug en het geeft zekerheid en inkomen. Daarmee is de inkomensondersteuning voor een belangrijk deel doeltreffend te noemen. Er zijn ook zaken op deze doeltreffendheid af te dingen. We lopen deze hierna langs.

Het doel van de inkomensondersteuning is niet duidelijk genoeg

In de Memories van Toelichting bij de AAW is uitgelegd waarom werd gekozen voor een specifieke uitkering voor jonggehandicapten: een uitkering op sociaal minimumniveau moest hen de materiële mogelijkheden voor levensontplooiing bieden. Deze doelstelling is in de nieuwe wetten (oWajong, Wajong2010, Wajong2015) overeind gebleven.

Wanneer we deze doelstelling smal opvatten, dan hoeven we ons alleen maar af te vragen: krijgen jonggehandicapten die worden toegelaten tot de Wajong een uitkering op niveau van het sociaal minimum? De doeltreffendheidsvraag stellen leidt dan in wezen tot een tautologie: instrument (een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum) en doelstelling (een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum geven) vallen samen.

De doelstelling is bruikbaarder wanneer we haar breder opvatten, namelijk dat de uitkering materiële mogelijkheden voor levensontplooiing moet bieden. Met deze interpretatie komt de vraag aan de orde of het inkomen voor jonggehandicapten hoog genoeg is. Maar ook dan zou de doelstelling wellicht nog preciezer kunnen, of nader worden ingevuld. Want: hoog genoeg waarvoor? Wat betekent het begrip 'levensontplooiing', en hoe verhoudt zich dit tot het sociaal minimum? Om tot een goed onderbouwd oordeel te komen over de doeltreffendheid van de inkomensondersteuning voor mensen met een Wajong zou het helpen om op deze vragen een antwoord te krijgen.

Het sociaal minimum is voor jonggehandicapten te laag

De hoogte van de Wajonguitkering ligt rond het niveau van het sociaal minimum. Analyses en onderzoeken van de afgelopen jaren laten zien dat het sociaal minimum in principe toereikend zou moeten zijn voor de 'minimaal noodzakelijke uitgaven', maar dat dit bij jonggehandicapten vaak niet het geval is. Dat komt doordat mensen, om uiteenlopende redenen, niet altijd alle regelingen aanvragen waar men recht op heeft, omdat mensen niet altijd zo goed met geld kunnen omgaan als wordt verondersteld, en omdat jonggehandicapten vaak te maken hebben met onvermijdbare extra uitgaven, bijvoorbeeld zorgkosten. Dit punt gaat overigens breder dan de Wajong alleen: zoals we in hoofdstuk 3 hebben laten zien hebben veel jonggehandicapten nog recht op aanvullende tegemoetkomingen, waaronder specifieke tegemoetkomingen voor jonggehandicapten, maar natuurlijk ook algemene toeslagen.

Het is onduidelijk of de toegang goed werkt

De afgelopen periode is niet goed onderzocht of de huidige regelgeving en uitvoering door UWV ten aanzien van de *toegang* tot de Wajong doeltreffend is. Het is dus de vraag of de juiste doelgroep wordt bereikt. Zoals gezegd is er in 2015 een belangrijke stelselwijziging doorgevoerd; het is vooralsnog niet goed onderzocht hoe het de jonggehandicapten vergaat die zijn afgewezen voor de Wajong, omdat zij arbeidsvermogen hebben of mogelijk in de toekomst arbeidsvermogen kunnen ontwikkelen. Er zijn signalen die de vraag oproepen of het harde onderscheid tussen jonggehandicapten mét (potentieel) arbeidsvermogen en jonggehandicapten

zonder (potentieel) arbeidsvermogen, in de praktijk stand houdt. Zo maakte onderzoek van de Arbeidsinspectie duidelijk dat er een grote groep jonggehandicapten is die op papier arbeidsvermogen heeft, maar in de praktijk al jaren niet werkt en waarschijnlijk ook niet zal kunnen werken. Anderzijds zien we ook dat er een groeiende – maar nog steeds kleine - groep jonggehandicapten is die op papier geen arbeidsvermogen heeft, maar toch in loondienst is bij een werkgever.[260]

Inkomensprikkels hebben weinig effect op arbeidsparticipatie, onzekerheid blijft

Het effect van de inkomensondersteuning op de arbeidsparticipatie, zo blijkt uit onderzoek van de afgelopen jaren, is minder sterk dan gedacht. In 2018 werd de uitkering voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen verlaagd, onder andere in de hoop dat dit voor hen een prikkel zou zijn om meer te gaan werken. In 2021 werden bepaalde financiële drempels weggenomen, waardoor meer werken in alle gevallen zou moeten leiden tot een hoger totaalinkomen (salaris plus uitkering). Van beide wijzigingen is vastgesteld dat ze niet hebben geleid tot hogere arbeidsparticipatie en ook weinig tot geen invloed hebben op motieven van jonggehandicapten om (meer) te gaan werken. Uit onderzoek blijkt dat andere zaken, zoals intrinsieke motivatie, gezondheid en belastbaarheid, een veel belangrijkere rol spelen in overwegingen om (meer) te gaan werken. Daarbij speelt bovendien nog het punt dat het, ondanks vereenvoudigingen en verbeteringen in regels, het nog steeds niet goed te overzien is voor jonggehandicapten wat het voor hun totaalinkomen (uitkering plus andere toeslagen etc) zal betekenen wanneer zij (meer) gaan werken. Die intransparantie en onzekerheid is er nog steeds, en dit kan een drempel zijn voor mensen met een Wajong om (meer) te gaan werken.

Complexiteit in het bredere stelsel dempt de doeltreffendheid

De ervaren complexiteit dempt de effectiviteit van de inkomensondersteuning. Het zorgt ervoor dat jonggehandicapten niet kunnen overzien wat de financiële gevolgen zijn van (meer) gaan werken. Dit probleem ontstijgt het Wajongstelsel; veel jonggehandicapten hebben een ingewikkeld financieel plaatje, met verschillende toeslagen en tegemoetkomingen, die deels inkomensafhankelijk zijn. Ook uitvoerders van UWV kunnen jonggehandicapten daardoor lang niet altijd duidelijkheid geven over de financiële gevolgen van (meer) werken.

5.2.3 Conclusies over activerende dienstverlening

Activerende dienstverlening is belangrijk

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat de gesprekken die UWV voert met jonggehandicapten, en de re-integratiedienstverlening en voorzieningen die worden ingezet, belangrijk zijn om jonggehandicapten te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk, wat voor deze groep immers niet vanzelfsprekend is. Het bereik van deze dienstverlening is toegenomen, dat wil zeggen dat UWV meer mensen in de Wajong met arbeidsvermogen helpt om stappen te zetten richting werk. De arbeidsparticipatie onder deze groep is in de afgelopen jaren licht gestegen, evenals het aandeel dat werkt met een vast contract. Tegelijkertijd zijn er op individueel niveau veel schommelingen in mate van participatie en blijft de doelgroep een kwetsbare positie houden op de arbeidsmarkt.

Activerende dienstverlening lijkt doeltreffend maar dat is niet hard te onderbouwen

Hoewel er veel onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van de activerende dienstverlening, komt telkens ook naar voren dat het onmogelijk is om de netto-effectiviteit, ofwel de

[260] Het aandeel mensen met een Wajong2015 dat werkt is de afgelopen jaren toegenomen tot 1,9%. Van de mensen met een oWajong- of Wajong2010 uitkering neemt het aandeel de afgelopen jaren ook toe, tot respectievelijk 1,5% en 2,5% eind 2024. Bron: cijfers van UWV aangeleverd voor dit onderzoek.

doeltreffendheid, wetenschappelijk vast te stellen. Dat komt doordat het onwenselijk is om mensen dienstverlening te onthouden, en een zuiver experiment dus niet mogelijk is. Toch zijn er wel aanwijzingen dat de arbeidsondersteuning bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van mensen met een Wajong:

- UWV houdt de doelgroep beter in beeld door middel van monitoringgesprekken;
- Professionals van UWV vinden de re-integratiedienstverlening die zij kunnen inzetten voor de meeste klanten van meerwaarde;
- 60 procent van de mensen met een Wajong die re-integratieondersteuning hebben gekregen vindt dat hun kans op het vinden of behouden van werk daardoor is vergroot;
- Voor de inzet van jobcoaching en loondispensatie zijn in kwalitatief onderzoek positieve effecten waargenomen op werkbehoud voor mensen met een Wajong.

Het zou goed zijn onderzoek te doen naar hoe de mensen met een Wajong de activerende dienstverlening zelf ervaren en wat de onderbouwing van hun oordeel is. Onderzoek zou meer informatie kunnen opleveren naar de werkzame elementen uit de dienstverlening bij het zoeken, vinden en houden van werk en welke verbeteringen denkbaar zijn.

Het is de vraag of arbeidsparticipatie voor iedereen haalbaar is

Ongeveer de helft van de groep mensen in de Wajong met arbeidsvermogen, werkt. Recente onderzoeken werpen de vraag op of werk een reële optie is voor iedereen met arbeidsvermogen. Er is een groep mensen in de Wajong die weliswaar op papier arbeidsvermogen heeft, maar in de praktijk al geruime tijd niet aan het werk komt. De dienstverlening van UWV richt zich beperkt op andere vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk of beschut werk. Het is de vraag of dienstverlening gericht op de arbeidsparticipatie voor de groep die nu nog niet werkt en nooit heeft gewerkt doeltreffend en doelmatig is. Voor de doelgroep zelf kan het bovendien ook onnodige druk opleveren.

5.2.4 Conclusies over de Wet vereenvoudiging Wajong

De WvW heeft zaken eenvoudiger gemaakt

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat de WvW een aantal regels in de verschillende Wajongregimes (oWajong, Wajong2010 en Wajong2015) heeft 'geharmoniseerd'. Hierdoor is er sinds 2021 sprake van drie regimes: ingestroomd voor 2015 met arbeidsvermogen, ingestroomd voor 2015 zonder arbeidsvermogen, en ingestroomd sinds 2015 (zonder arbeidsvermogen). Binnen deze regimes zijn regels gelijk, bijvoorbeeld wat betreft de verrekening van inkomsten uit arbeid en wat betreft de regels rondom beëindiging en herleving van het uitkeringsrecht. Daarmee is de Wajong, van buitenaf beschouwd, eenvoudiger geworden.

De WvW heeft studeren bevorderd

Enkele van de wijzigingen worden door de doelgroep als positief beschouwd en lijken ook positieve effecten te hebben. Het gaat dan vooral om de regels rondom studeren. Aanvankelijk was het zo dat, wanneer mensen in de Wajong2010 gingen studeren, hun uitkering omlaag ging naar 25% WML, en dat wanneer menen in de Wajong2015 gingen studeren, het recht op uitkering in het geheel verviel (of hun aanvraag werd afgewezen). Door de WvW vervielen deze regels: studeren 'mag', en heeft sindsdien geen invloed meer op de uitkering. Sindsdien is er ook een toename te zien van het aantal studerende mensen in de Wajong.

De Wajong wordt niet als 'eenvoudiger' ervaren

Tegenover deze positieve effecten van de WvW staan ook enkele kritische noten. Een belangrijke daarvan is, dat hoewel de WvW vereenvoudiging nastreefde, deze vereenvoudiging niet wordt gevoeld door Wajonggerechtigden zelf. Harmonisering tussen de verschillende regimes is voor hen van minder groot belang; zij redeneren vanuit hun eigen situatie, hebben vaak al veel wijzigingen meegemaakt en de WvW was nóg een wijziging. Bovendien wordt de complexiteit voor mensen met een Wajong ook veroorzaakt door andere regelingen waar zij een beroep op moeten doen in verband met hun situatie en hun inkomen.

De WvW heeft er niet toe geleid dat meer mensen (meer) werken

De invoering van de WvW ging ook gepaard met de verwachting dat dit zou leiden tot hogere arbeidsparticipatie, met name doordat de regels rondom het verrekenen van inkomsten uit arbeid eenvoudiger en rechtvaardiger werden gemaakt. Zo werd geregeld dat mensen in alle gevallen meer inkomen (salaris plus uitkering) zouden overhouden wanneer men (meer) zou gaan werken.

Deze verwachting is niet uitgekomen. Dat ligt aan een aantal zaken. Ten eerste bleek uit onderzoek dat veel mensen de wijzigingen niet kenden; dan kan het ook niet als stimulans hebben gewerkt. Ten tweede komt uit onderzoeken naar voren dat de financiële prikkel een betrekkelijk kleine rol speelt in beslissingen om (meer) te gaan werken. Intrinsieke motivatie om deel te nemen en bij te dragen is veel belangrijker, evenals ervaren belemmeringen als gevolg van ziekte of beperking. Ten derde zijn de rekenregels zelf weliswaar eenvoudiger en eerlijker geworden, maar de financiële situatie van veel Wajonggerechtigden is nog steeds ingewikkeld, en het is door alle toeslagen en tegemoetkomingen die deels inkomensafhankelijk zijn moeilijk om vooraf in te schatten wat de uiteindelijke financiële gevolgen zijn van (meer) gaan werken.

5.2.5 Kortom

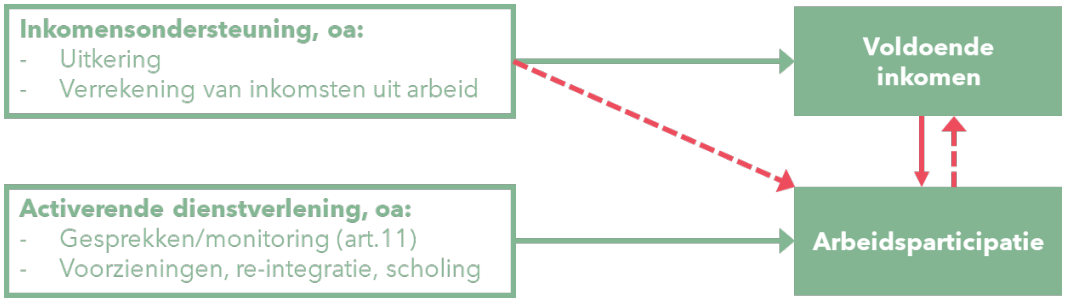
Op basis van een synthese van alle beschikbare onderzoeken komen we tot de conclusie dat de beleidstheorie van de Wajong in de praktijk anders werkt dan dat de wetgever in de afgelopen jaren veronderstelde. In de figuur hieronder laten we dit zien. De figuur bevat dezelfde twee hoofddoelen (voldoende inkomen en verhogen van de arbeidsparticipatie) en twee instrumenten (inkomensondersteuning en activerende dienstverlening).

In vergelijking met de figuur waarmee we deze paragraaf openden – de figuur die de beleidstheorie volgens de wetgever samenvatte – zijn er in deze figuur twee zaken anders. Ten eerste is de pijl die loopt van inkomensondersteuning naar arbeidsparticipatie veranderd in een stippellijn. De wetgever veronderstelde dat financiële prikkels zouden bijdragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie. In de praktijk zien we deze werking niet of nauwelijks. We hebben ervoor gekozen om de lijn niet weg te halen, omdat ook niet is uit te sluiten dat deze prikkels in andere omstandigheden wél zouden werken. Bijvoorbeeld als het gehele stelsel eenvoudiger zou zijn, waardoor de financiële gevolgen van (meer) gaan werken wél te overzien zouden zijn. En wanneer mensen met een Wajong die graag willen werken ook een werkplek kunnen vinden die bij hen past.

Ten tweede hebben we in de relatie tussen arbeidsparticipatie en voldoende inkomen de richting omgedraaid. De wetgever veronderstelde dat mensen in de Wajong, door (meer) te gaan werken, zelf voldoende inkomen zouden kunnen vergaren, ook wanneer hun uitkering omlaag zou gaan naar 70% WML. In de praktijk hebben we gezien dat een lagere uitkering simpelweg betekent dat mensen een lager inkomen krijgen, en dat juist de meest kwetsbare groepen niet of nauwelijks in staat zijn om te reageren op een financiële prikkel. Onderzoek suggereert dat

jonggehandicapten gebaat zijn bij inkomenszekerheid, en dat een stabiele financiële basis de beste uitgangspositie is om stappen te zetten richting activering en werk. Vandaar dat we de richting van de pijl hebben omgedraaid. Omdat het voor groepen jonggehandicapten ook daadwerkelijk wél zo is dat hun arbeidsparticipatie bijdraagt aan voldoende inkomen, hebben we die pijl in stippelvorm ook laten staan. De figuur maakt duidelijk dat de relatie tussen tweezijdig is en ook voor verschillende groepen anders uitpakt.

Figuur 5.2 Samenvatting van de beleidstheorie op basis van dit onderzoek. Veranderingen ten opzicht van figuur 5.1 zijn rood gekleurd.



5.2.6 Doelmatigheid Wajong

De tabel hieronder vat de uitgaven samen die betrekking hebben op de Wajong. Het bevat alle uitgaven van artikel 4 (jonggehandicapten), en een deel van artikel 11 (uitvoering; alleen het deel dat betrekking heeft op de Wajong).

Tabel 5.1 Samenvatting van de uitgaven in bedragen x 1.000 euro.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Artikel 4: Jonggehandicapten									
Uitkeringslasten	3.114.124	3.174.210	3.180.692	3.237.900	3.344.369	3.500.579	3.640.394	4.064.100	4.378.700
Inkoop re-integratie en voorzieningen	160.058	27.800	99.500	91.100	86.000	67.100	77.463	74.939	86.880
totaal	**3.274.182**	**3.202.010**	**3.280.192**	**3.329.000**	**3.430.369**	**3.567.679**	**3.717.857**	**4.139.039**	**4.465.580**
Artikel 11: Uitvoeringskosten Wajong									
Claim, handhaving en uitkeren	108.170	159.888	150.000	141.938	165.237	189.080	202.567	200.894	224.592
Activering	86.631	85.000	96.000	123.860	110.340	95.777	108.423	118.851	114.837
totaal	**194.801**	**244.888**	**246.000**	**265.798**	**275.577**	**284.857**	**310.990**	**319.745**	**339.429**

Bron: Jaarverslagen SZW 2016 t/m 2024

We zien in de tabel dat de totale uitgaven toenemen. Een eerste verklaring hiervoor is de inflatie en de stijging van het minimumloon. Verder is er een groeiende instroom in de Wajong2015, die naar verwachting de komende jaren ook nog aanzienlijk zal toenemen als gevolg van de secundaire instroom in de Wajong (instroom van mensen die eerder zijn afgewezen maar nu toch mogelijk in aanmerking komen, zie paragraaf 3.5.2).

De vraag is: in hoeverre zijn deze middelen doelmatig besteed? Kan SZW meer bereiken met dezelfde middelen, of evenveel met minder middelen?

Om tot een antwoord op die vraag te komen moeten we allereerst constateren dat het overgrote deel van de ingezette middelen bestaat uit het betalen van uitkeringen. Hier is weinig tot

geen doelmatigheidswinst te behalen. Wel is hier de grote vraag: krijgen de juiste mensen toegang tot de uitkering? Hierboven, bij paragraaf 5.2.2, hebben we hier belangrijke vragen over opgeworpen. Een andere grote vraag die ook invloed heeft op de doelmatigheid is: is de hoogte van de uitkering goed gekozen om de doelen van de Wajong te verwezenlijken? Ook hierover hebben we in paragraaf 5.2.2 vragen opgeworpen. Enerzijds bleek dat de doelen voor de inkomensoverdrachten kunnen worden verduidelijkt. Anderzijds ontstaat op basis van recent onderzoek het beeld dat het huidige totale inkomensplaatje van jonggehandicapten – let wel, dit inkomensplaatje overstijgt de Wajong en omvat ook andere landelijke regelingen – mogelijk onvoldoende is. Het is daardoor mogelijk dat een verhoging van de uitkering tot doelmatigheidswinst zou leiden, maar om hier harde uitspraken over te doen ontbreekt vooralsnog een solide basis.

Wat betreft de activerende dienstverlening betwijfelen we op basis van dit onderzoek of er doelmatigheidswinst behaald kan worden. Professionals vinden nu al dat ze tijd te kort komen voor monitoring en begeleiding. Niet alle mensen in de Wajong met arbeidsvermogen hebben jaarlijks contact met UWV. Bovendien maken de UWV-professionals nu ook al op basis van de monitoringgesprekken een inschatting voor wie ze de re-integratiedienstverlening inzetten. Voorzieningen worden gezien als een noodzakelijke randvoorwaarde om mensen in de Wajong aan het werk te krijgen en te houden.

Het is in theorie mogelijk om de activerende dienstverlening nog gerichter in te zetten (bijvoorbeeld gericht op kansrijke groep), maar dat conflicteert met de doelstelling dat alle mensen met een Wajong met arbeidsvermogen de gelegenheid moeten krijgen zich te ontwikkelen richting arbeidsparticipatie. Er is geen nieuwe instroom in deze groep (nieuwe jonggehandicapten met arbeidsvermogen vallen immers onder de Participatiewet), dus het is te verwachten dat het lastiger wordt om de groep met arbeidsvermogen aan het werk te helpen en te houden. De meest kansrijke mensen zijn al aan het werk. Verminderen van de arbeidsondersteuning zal daarom naar verwachting de doeltreffendheid niet vergroten en daarmee wordt ook de doelmatigheid niet vergroot.

Als de mensen met op papier arbeidsvermogen, maar in de praktijk geen reële kans op werk zouden worden uitgesloten van arbeidsondersteuning zou dit mogelijk een lichte doelmatigheidswinst opleveren, aangezien deze mensen niet meer 'gemonitord' zouden hoeven worden (valt onder artikel 11)[261]. Daar staat dan tegenover dat het ook logisch zou zijn dat deze mensen in de groep 'geen arbeidsvermogen' zouden komen, en dus een hogere uitkering zouden krijgen. Uiteindelijk zou dat doelmatiger kunnen zijn, want doeltreffender, maar wel tegen hogere kosten.

5.3 Slotbeschouwing

Dit alles overziend dienen zich een paar overkoepelende conclusies aan.

Complexiteit ondermijnt de effectiviteit

De eerste conclusie is dat het stelsel van inkomensondersteuning voor jonggehandicapten complex is, en dat deze complexiteit de effectiviteit ondermijnt. Dit zit enerzijds in regels in de Wajong zelf, maar grotendeels ook buiten de Wajong. Jonggehandicapten – dus mensen die een arbeidsbeperking hebben waardoor het minder vanzelfsprekend is dat zij een baan vinden en

[261] En experimenteert UWV nu met deze groep omdat er toch mogelijk wel mogelijkheden zijn voor werk ondanks dat er eigenlijk geen arbeidsvermogen is.

volhouden – hebben, behalve de problemen die zij door de beperking ervaren, ook vaak een ingewikkeld financieel plaatje. Daarbij is enerzijds sprake van specifieke kosten die te maken hebben met de ziekte of beperking, en anderzijds van meerdere aanvullende tegemoetkomingen die deels inkomensafhankelijk zijn en deels niets. Deze complexiteit zorgt voor onzekerheid en leidt er bij een deel van de mensen toe dat men liever geen risico's neemt: 'je weet wat je hebt maar je weet niet wat je krijgt'.

Het onderscheid tussen wel/geen arbeidsvermogen en wel/niet duurzaam moet worden onderzocht

In de Wajong2010 bestond een onderscheid tussen jonggehandicapten mét en zonder (potentieel) arbeidsvermogen (dit heette: duurzaam en volledig arbeidsongeschikt). De ene groep kwam in de uitkeringsregeling, en de andere in de werkregeling. In 2015 heeft de wetgever dit onderscheid tussen wel of geen (potentieel) arbeidsvermogen veel belangrijker gemaakt, door mensen met (mogelijk toekomstig) arbeidsvermogen uit te sluiten van de Wajong. Dit betekent dat de beoordeling of iemand wél of geen arbeidsvermogen heeft, en of het ontbreken van arbeidsvermogen wél of niet duurzaam is, des te zwaarder is geworden. De wetgever heeft erop vertrouwd dat het mogelijk is al op jonge leeftijd vast te stellen of iemand (duurzaam) geen arbeidsvermogen heeft.[262]

De beschikbare bronnen geven geen solide onderbouwing voor dat vertrouwen. Er is de afgelopen jaren onvolledig zicht geweest op de kwaliteit van de beoordelingen door UWV, en, wellicht belangrijker nog, de bruikbaarheid van de nieuwe regels en de methode die de uitvoering hanteert is nog niet zorgvuldig tegen het licht gehouden. Daar komt bij dat er enerzijds een aanzienlijke groep jonggehandicapten is die op papier wel arbeidsvermogen heeft, maar in de praktijk al geruime tijd niet werkt en waarschijnlijk ook niet kan gaan werken, en anderzijds een groeiende (maar nog kleine) groep jonggehandicapten is die op papier duurzaam geen arbeidsvermogen heeft, maar toch bij een reguliere werkgever in loondienst is. Met andere woorden: het onderscheid tussen wél of geen arbeidsvermogen is in de praktijk niet zo zuiver als op papier.

5.4 Resterende vragen

Tot slot benoemen we op dit punt de vragen die resteren na het bestuderen van de beschikbare literatuur over de Wajong en jonggehandicapten tussen 2015 en 2025. We denken dat het belangrijk is de volgende onderwerpen nader te bestuderen:

1. Hoe vergaat het jonggehandicapten die afgewezen worden voor de Wajong omdat ze (in de toekomst mogelijk) arbeidsvermogen hebben? Melden zij zich bij de gemeente? En hoe beoordeelt de gemeente de aanvraag voor de Participatiewet-uitkering? Brengt de decentrale uitvoering het risico met zich mee dat de kans op een uitkering en ondersteuning in de ene gemeente groter is dan in de andere gemeente?
2. Het met de Wajong2015 geïntroduceerde begrippenkader ten aanzien van het ontbreken van arbeidsvermogen en de duurzaamheid daarvan, en de methode die door UWV wordt gebruikt om de beoordeling uit te voeren, zijn nog niet geëvalueerd. Een vraag die daarbij telkens terugkomt is: is het mogelijk en wenselijk om al op jonge leeftijd een oordeel te vellen over de mogelijkheid dat iemand misschien in de toekomst arbeidsvermogen ontwikkelt? Is het beter dit oordeel uit te stellen tot de leeftijd van 27 jaar? Een evaluatie zou waardevol zijn om beter zicht te hebben op de werking van de toegang tot de Wajong.

[262] En ingeregeld dat wanneer iemand na 10 jaar nog steeds geen arbeidsvermogen heeft, toch aanspraak kan maken op de Wajong.

3. Welke rol speelt inkomenszekerheid in het kunnen ontwikkelen van arbeidsvermogen en/of arbeidsparticipatie? De afgelopen periode zijn prikkels weggenomen die ervoor zorgden dat het inkomen soms omlaag ging wanneer men meer ging werken. Uit deze synthese blijkt echter dat de inkomensonzekerheid nog niet is weggenomen, en dat dit een drempel kan zijn om meer te gaan werken. Meer onderzoek naar de rol van inkomenszekerheid bij het ontwikkelen van arbeidsvermogen zou waardevol zijn.
4. Hoe pakt de 10-jaarsregel uit? Vanaf 2025 kunnen mensen, die tien jaar geleden bij een initiële beoordeling hoorden dat er weliswaar geen arbeidsvermogen was maar dit mogelijk wel zou kunnen ontstaan, zich melden om op basis van de 10-jaarsregel toch toegang te krijgen tot de Wajong. Het is waardevol om te onderzoeken wie de mensen zijn die op grond van deze regel toegang krijgen tot de Wajong2015, wat het voor hen heeft betekend om tien jaar geen toegang te krijgen, en wat hiervan geleerd kan worden met betrekking tot het functioneren van toegang tot de Wajong2015.

Bijlage 1: Onderzoeksvragen

1) Hoe heeft de **gepleegde inzet (middelen)** voor jonggehandicapten zich in de periode 2016-2024 ontwikkeld? En met welke theoretische onderbouwing?
   a) Wat is de ontwikkeling van uitgaven (artikel 4 en deel van artikel 11) in deze periode? Wat waren ontwikkeling in volumes (aantallen jonggehandicapten)? Hoe houden deze verband met elkaar?
   b) Hoe zijn de uitgaven onderbouwd?
2) Hoe hebben de **activiteiten** (beleid en uitvoering) zich ontwikkeld in de periode 2016-2024?
   a) Welke belangrijke ontwikkelingen in beleid en uitvoering zijn er in de periode 2016-2024 te identificeren? Welke wijzigingen hebben hierin plaats gevonden?
   b) Hoe zijn deze wijzigingen gemotiveerd?
   c) Welke mensbeelden lagen aan deze ontwikkelingen ten grondslag? Is er een ontwikkeling in deze mensbeelden waarneembaar?
   d) Hoe wordt het beleid beleefd door de uitvoering? Wat vraagt het in de praktijk van de uitvoering? Is het beleid uitvoerbaar?
   e) Hoe kunnen gebruikers en uitvoerders knelpunten agenderen? Welke knelpunten zijn er geagendeerd die een doeltreffende en doelmatige uitvoering (zouden kunnen) hinderen?
   f) In welke mate zijn de conclusies en aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting opgevolgd?
3) Wat zijn in de jaren 2016-2024 de **output, directe resultaten en effecten** van de ingezette activiteiten (beleid en uitvoering)?
   a) Welke output en resultaten werden met de activiteiten gerealiseerd?
   b) Hoe worden beleid en uitvoering door burgers beleefd? Wat vraagt het van hen en is dit in de praktijk te doen?
   c) Waren de activiteiten (beleid en uitvoering) effectief? Wat bevorderde of belemmerde deze effectiviteit?
   d) Werden er nog andere positieve neveneffecten bereikt, zoals bijvoorbeeld ervaren gezondheid of welbevinden, of bredere publieke baten?
   e) Werden er nog andere negatieve neveneffecten?
   f) Hoe hebben armoede en schulden onder jonggehandicapten zich in deze periode ontwikkeld? Hoe worden deze ontwikkelingen verklaard?
   g) Hoe hebben de arbeidsparticipatie en scholingsgraad onder jonggehandicapten zich in deze periode ontwikkeld? Hoe worden deze ontwikkelingen verklaard?
4) Welke belangrijke ontwikkelingen in de **context** zijn er in de periode 2016-2024 te identificeren?
   a) In welke mate is er met de gepleegde inzet (middelen) en in de activiteiten (beleid, uitvoering) ingespeeld op deze ontwikkelingen in de context? Hoe is dat onderbouwd?
   b) Hoe zouden deze contextfactoren invloed kunnen hebben op (de werking van) inkomensbescherming en activering van jonggehandicapten?
5) Hoe **doeltreffend en doelmatig** is de **inkomensondersteuning** geweest in de periode 2016-2024?[263]
   a) Wat is de samenvattende beleidstheorie met betrekking tot inkomensondersteuning? Hoe heeft deze beleidstheorie zich in de afgelopen periode ontwikkeld?
   b) Wat is er bekend over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering in deze periode? Welke onderzoeken en andere bronnen zijn er om conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid op te baseren?

[263] Deze vraag is afgebakend: de inkomensbescherming van de oWajong en Wajong2010 is in de beleidsdoorlichting van 2018 geëvalueerd en in deze regimes zijn tot de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong in 2021 geen wijzigingen aangebracht. De veronderstelling is daarom dat de conclusies die in de vorige beleidsdoorlichting zijn getrokken ook geldig zijn voor de oWajong en Wajong 2010 in de jaren 2016-2020. De focus bij de beantwoording van deze onderzoekvraag ligt daarom enerzijds op de inkomensbescherming in de Wajong2015, en anderzijds op de inkomensbescherming voor alle regimes vanaf de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong in 2021.

c) Welke conclusies kunnen er op basis daarvan worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inkomensbescherming in de Wajong?
   i) In hoeverre kan hierin onderscheid worden gemaakt tussen verschillende regimes en periodes, bv: de Wajong2015 enerzijds en sinds de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong in 2021 anderzijds?
   ii) In welke mate kan daarin onderscheid worden gemaakt tussen verschillende groepen jonggehandicapten?
d) Welke inzichten ontbreken er voor het trekken van conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid?

6) Hoe **doeltreffend en doelmatig** is de **activerende dienstverlening** geweest in de periode 2016-2024?
   a) Wat is de samenvattende beleidstheorie met betrekking tot activering? Hoe heeft deze beleidstheorie zich in de afgelopen periode ontwikkeld?
   b) Wat is er bekend over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering in deze periode? Welke onderzoeken en andere bronnen zijn er om conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid op te baseren?
   c) Welke conclusies kunnen op basis daarvan worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activering?
      i) In welke mate kan daarin onderscheid worden gemaakt tussen verschillende Wajong-regimes en verschillende periode (bv de jaren 2016-2017 voor invoering van één dienstverleningsmodel, de periode 2018-2020 na invoering van dat model en de periode vanaf 2021 na invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong)?
      ii) In welke mate kan daarin onderscheid worden gemaakt tussen verschillende groepen jonggehandicapten?
   d) Welke inzichten ontbreken er voor het trekken van conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid?
7) Welke **beleidsvarianten** zijn denkbaar en wat zijn daarvan de verwachte implicaties?
   a) Welke maatregel(en) kan/kunnen worden overwogen om de dienstverlening te intensiveren? Met welke inzet van middelen zou dit naar verwachting gepaard gaan, en wat zouden de gevolgen zijn voor jonggehandicapten en voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid?
   b) Welke maatregel(en) kan/kunnen worden overwogen om kosten te besparen? Hoeveel zou hiermee bespaard worden, en wat zouden de gevolgen zijn voor jonggehandicapten en voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid?
8) Welke aanknopingspunten voor een **onderzoeksagenda** volgen er uit de beantwoording van de voorgaande onderzoeksvragen?

Bijlage 2: Literatuur

Wetten en besluiten

Besluit van 8 oktober 2014, Staatsblad 2014, 359. Besluit tot wijziging van het schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de invoering van de Participatiewet. Beschikbaar via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-359.html

Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. Beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0011478/2024-07-01

Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. Beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27

Regeling tegemoetkoming Wajongers. Beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0020632/2025-01-01

Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten. Artikelen 1a:9, 2:16 en 3:19

Beleidsdocumenten en begrotingen

Algemene rekenkamer (2019 t/m 2023). *Resultaten verantwoordingsonderzoek Ministerie van SZW.*

Factsheet Werkbehoud. Verschil tussen jobcoaching en werkbehoud. (2025). UWV Werkbedrijf.

***Kamerstukken II* 2017/18, 20 982, nr. 40.**

Memorie van Toelichting (2012). Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen).

Memorie van toelichting bij invoering van Wajong in 1998. Beschikbaar via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24760-3.html

Memorie van Toelichting Wet vereenvoudiging Wajong. TK 2018-2019, 35 213, nr. 3.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017). Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten.

Rijksbegroting 2025, XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de Uitvoering 2022.* Den Haag.

SZW Begrotingen 2017 t/m 2025

SZW Jaarverslagen 2014 t/m 2024

UWV (2019 t/m 2023). *Volumeontwikkelingen.*

UWV (2019 t/m 2024). *Stand van de uitvoering sociale zekerheid.*

UWV (2021). *Kwantitatieve informatie 2020.* Amsterdam.

UWV (2023). *Kwantitatieve informatie 2022.* Amsterdam.

UWV (2024). *Evaluatie sociaal-medische centra 2024.* Amsterdam.

UWV (2025) *Rapport onderzoek Wajong 2024*, SMZ/BC&K Auditorenteam, Amsterdam.

UWV Begrotingen 2024 en 2025

UWV Jaarverslagen 2014 t/m 2024

Onderzoeksrapporten

Bennenbroek, F., A. Buckle, A. Drijvers, N. Kistemaker, R. Oomkens, S. Rossetti, L. Salomé, R. van der Schoor, & M. Wachter (2021). *Afwegingen bij re-integratie en jobcoaching.* Panteia, Muzus & Zinziz: Zoetermeer.

Berendsen, E. (2021). *De instroom in de Wajong2015. Een analyse van redenen voor de instroomstijging. UWV Kennisverslag 2021-9.* UWV: Amsterdam.

Berendsen, E. (2023). *Doorstroom vanuit doelgroepregister naar Wajong 2015. Wat zijn de gevolgen van de tienjaarregel voor de instroom in de Wajong 2015? UWV Kennisverslag 2023-9.* UWV: Amsterdam.

Berendsen, E., C. van Deursen, L. Dumhs, M. Spijkerman, M. Stoutjesdijk (2020). *UWV monitor arbeidsparticipatie 2019. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking.* UWV: Amsterdam.

Berendsen, E., M. van Vilsteren, M. de Vries, L. Dumhs & M. Spijkerman (2024). *UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2023. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking.* UWV: Amsterdam.

Berendsen E., L. Dumhs, F. Schreuder, M. van Vilsteren, M. de Vries. (2024) *Arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. De ontwikkeling in 2023.* UWV Kennisverslag 2024-11. UWV: Amsterdam.

Berghuis, H. & J. Scholten (2022). *Kwantitatieve informatie 2021.* UWV: Amsterdam.

Berghuis, H. & L. Tabois (2023). *UWV Jaarverslag 2022, deel 1.* UWV: Amsterdam.

Berghuis, H., & L. Tabois (2024). *UWV achtmaandenverslag 2024, deel 2.* UWV: Amsterdam.

Bos, J., A. Groen, M. Warnaar, G. Wieman (2024). *Meerkosten van het leven met een beperking. Voorbeeldsituaties van huishoudens met meerkosten.* Nibud: Utrecht.

CBS (2024). *Arbeidsparticipatie en afstand tot de arbeidsmarkt 2023.* Beschikbaar via: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/42/arbeidsparticipatie-en-afstand-tot-de-arbeidsmarkt-2023

Commissie Sociaal Minimum (2023). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapporten I en II.*

De Graaf-Zijl, M. & M. Guiaux (2020). *Wat kopen we in voor wie? Inhoud en succes van ingekochte re-integratiedienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking.* UWV: Amsterdam.

De Graaf-Zijl, M. & N. van Raaij (2021). *Scholing voor mensen met een arbeidsbeperking. Hoe zet UWV scholing in, hoe succesvol is dat en welke succesfactoren spelen daarbij een rol?* UWV: Amsterdam.

De Graaf-Zijl, M., L. Dumhs & M. Wijnhove (2023). *Jobcoaching onder de loep. Verbetermogelijkheden externe jobcoaching.* UWV: Amsterdam.

De Graaf-Zijl, M., L. Dumhs & N. van Raaij (2022). *Onbeperkt aan het werk in de Wajong. Hoe UWV en jobcoaches mensen bij baaneinde beter kunnen begeleiden van werk naar werk.* UWV: Amsterdam.

De Hek, P., A. van der Toorn, & E. de Vleeschouwer (2019). *Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach.* SEOR: Rotterdam.

De Hek, P., A. van der Toorn, E. de Vleeschouwer, & H. Bakker (2020). *Arbeidsmarkt en re-integratiepatronen van Wajongers met arbeidsvermogen.* SEOR: Rotterdam.

De Hek, P., M. den Hartog, & A. van der Toorn (2023). *Knelpunten bij arbeidsongeschiktheid: Hoe vaak komen deze voor?* SEOR: Rotterdam.

Dekker, B., L. Mallee, J. van der Wel. (2018) *Niet-bereik ESB-regeling.* Regioplan: Amsterdam.

De Visser, S., M. van Ommeren, S. Kistemaker, L. Salomé, P. Doelen & F. Kuiper (2021). *Als verrekenen een beperking is.* Optimalistic, Muzus en Stimulansz: Leusden.

De Winter, L., H. Michon, C. Couwenbergh, & J. van Weeghel (2022). *Eerder aan het werk: Onderzoek naar de toepasbaarheid en uitkomsten van Individuele Plaatsing en Steun (IPS) voor mensen met Common Mental Disorders.* Kenniscentrum Phrenos: Utrecht.

Gielen, M., L. Gercama, M. Sax, M.A.W. Engelen, L. Aarts, L. de Ruig & S. Bunt (2018). *Loonkostensubsidie en loondispensatie – De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Eindrapport.* Significant APE en De Beleidsonderzoekers: Utrecht.

Inspectie SZW (2019). *Eindrapport evaluatie beschut werk.* Utrecht.

Kemp, S. van der, L. de Ruig & M. Engelen (2024). *Wajongdienstverlening UWV 2017-2022. Synthesestudie.* De Beleidsonderzoekers: Leiden.

Knelange, L., M. Wachter, F. Bennenbroek, A. Bindels, H. van Ravenswaaij, L. Berenschot, W. Spit, D. Korver, & C. Harlings (2023). *Eindrapport evaluatie pilots inclusieve technologie 2021-2023.* ZINZIZ & Ecorys: Utrecht.

Korf, W., N. Leger, T. Scholten & M. Vandersteen (2024). *Evaluatie maatregelen motie Strik. Eindrapport.* Regioplan: Amsterdam.

Kroon, L., C. Odding, & L. Kok (2021). *Ondernemen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zelfstandigen met een Wajong- of een WGA-achtergrond in beeld.* SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Kroon, L., M. Lammers, & W. Luiten (2021). *Haalbaarheidsanalyse effectmeting dienstverlening UWV.* SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, & M. Linssen (2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet.* SEO Economisch Onderzoek, Panteia & VU: Amsterdam.

Louwerse, I. (2020). *Predictive modelling in insurance medicine* [Proefschrift]. VU: Amsterdam.

Manschot J. & K. van der Schans (2024). *Doenlijker invorderen: Multimethodeonderzoek naar de doenlijkheid van het invorderproces bij UWV.* UWV: Amsterdam.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). *Klantperspectief Wajong 2020.* Den Haag.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). *Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk. Onderzoek naar mensen uit de doelgroep banenafspraak die langdurig niet aan het werk komen.* Den Haag.

OCTAS (2023). *Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel.*

OCTAS (2024). *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid.*

Oden, P., L. Beukema, M. Beukeveld, K. Gelling, S. Korucu, E. Meerstra, T. Mulder, M. Oling, A. Scholing (2025). *Samen voor werkzekerheid. Handreiking voor publiek-private samenwerking voor een veilige loopbaan van medewerkers die extra begeleiding nodig hebben.* Hanze.

Oomkens, R., A. Drijvers, F. Bennenbroek, A. Bindels, N. Kistemaker & L. Salomé (2022). *Kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong.* Panteia, Zinziz, Muzus: Zoetermeer.

Oomkens, R., A. Drijvers, L. Salomé, A. Eleveld, S. Kistemaker, & H. Bouma (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid.* Panteia, Muzus, VU en Hogeschool Utrecht: Zoetermeer.

Raaijmakers, N., S. Molleman, J. Rog & J. van der Wel (2022). *Evaluatie ESB-regeling.* Regioplan: Amsterdam.

Rijksoverheid (2023). *Moeilijk makkelijker maken. IBO vereenvoudiging sociale zekerheid.* Den Haag.

Sax, M. & L. de Ruig (2020). *De no-riskpolis in breder perspectief.* De Beleidsonderzoekers: Leiden.

Spijkerman, M., M. Zijl, & W. Zwinkels (2024). *Individuele plaatsing en steun. Een effectieve re-integratiemethode voor mensen met een ernstige psychische aandoening. UWV Kennisverslag 2024-2.* UWV: Amsterdam.

SZW (2023). *Monitorrapportage Wet vereenvoudiging Wajong 2022.* Den Haag.

Talman, J., S. Kluft, S. van der Laan, M. Batterink, R. Wienema & M. Engelen (2023). *Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder gebruikers en uitvoerders.* De Beleidsonderzoekers & Significant: Leiden.

Talman, J., M. Engelen, K. Tetteroo, N. Hippert & S. van der Kemp (2025). *Hoe werkt de harmonisering voor mensen met een Wajong? Ervaringsonderzoek naar de Wajong en de Wet vereenvoudiging Wajong.* De Beleidsonderzoekers: Leiden.

UWV (2016). *Arbeidsvermogen Wajong2015.* Amsterdam.

UWV (2021 t/m 2024). *Knelpuntenbrief wet- en regelgeving.* Amsterdam.

UWV (2023). *Invoeringstoets Vereenvoudiging Wajong.* Amsterdam.

UWV (2025). *Overkoepelende rapportage Kwaliteit Beoordeling Wajong2015.* Amsterdam.

Van Arkel, T., Y. Bleeker, B. Cuelenaere, N. Galesloot, V. Haanstra, A. Korstjens, & N. Tromp (2023). *Een wankel evenwicht: gedrag van personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.* Regioplan, Centerdata & TU Delft: Amsterdam.

Van der Steen, M., J. Scherpenisse, A. Frankowski, N. Chin-A-Fat, & L. Schröer (2022). *Omgaan met signalen. Naar een handelingsperspectief voor overheden.* Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: Den Haag.

Van der Valk, I. & A. Kerchkhaert (2019). *Inventarisatie diagnose-instrumenten re-integratie.* Ecorys: Rotterdam.

Van Echtelt, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das, & M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet.* Sociaal Cultureel Planbureau: Den Haag.

Van Echtelt, P., K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das, & M. Versantvoort (2019). *Bijlagen Eindevaluatie van de Participatiewet.* Sociaal Cultureel Planbureau: Den Haag.

Van Eijkel, R., S. Gerritsen, K. Sadiraj, M. Versantvoort (2020). *De brede baten van werk. Het begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking naar werk levert maatschappelijk veel op.* Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

Van Raaij, N. & M. de Graaf-Zijl (2020). *Scholing van UWV-klanten met een arbeidsbeperking. Welke scholing krijgen klanten en hoe doen ze het daarna op de arbeidsmarkt?* UWV: Amsterdam.

Weijschede, S. & M.W.H. Engelen (2011). *Arbeidstoeleiding en de Wajong: een estafette? Een onderzoek naar de visie en werkwijze van VSO- en PRO-scholen.* Panteia: Zoetermeer.

Online bronnen

UWV website - diverse pagina's:

- https://www.uwv.nl/nl/voordelen-regelingen-werkgevers/loondispensatie
- https://www.uwv.nl/nl/ondersteuning-werk-onderwijs/vervoer
- https://www.uwv.nl/nl/ondersteuning-werk-onderwijs/hulpmiddelen
- https://www.uwv.nl/nl/wijziging-doorgeven/langdurige-hulp-verzorging
- https://www.uwv.nl/nl/toeslag

Bijlage 3: Geraadpleegde stakeholders

Voor dit onderzoek hebben we gesproken met:

• Paul van den Heuvel	Ministerie van SZW
• Isabel de Kroon	UWV
• Lisa Dumhs	UWV
• Benny Dijkhuis	UWV
• Kim Broeders	UWV
• Anouk Pool	UWV
• Yvonne Feringa	UWV

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl