

Vergaderjaar 2007–2008

31 224

Participatie van jongeren met een beperking

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2008

Bijgaand bied ik uw kamer een aantal recente onderzoeken aan die met name relevantie hebben voor de Wajong. Het betreft:

- Een onderzoek naar de overgang tussen school en werk; (Research voor Beleid: Hobbels en Kruiwagens¹. Knelpunten en succesfactoren bij de overgang van school naar werk door Wajongers).
- Twee onderzoeken met betrekking tot de participatiemogelijkheden van Wajongers (Onderzoek van TNO: Participatiemogelijkheden van wajongers en onderzoek van UWV: de participatiemogelijkheden van de Wajong instroom: een onderzoeksrapport in het kader van het dossieronderzoek Wajong 2007)¹,
- Een onderzoek naar Jobcoaching en begeleid werken (onderzoek van APE: Evaluatie Jobcoaching en begeleid werken)¹. Dit onderzoek geeft tevens informatie over participatie zoals de eerste 2 onderzoeken.
- Een onderzoek naar de experimenten en projecten in het kader van de zogenaamde Verburggelden (onderzoek van Astri: «Bruggen bouwen naar de arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking»)¹.

De onderzoeken zijn uitgevoerd met het oog op het genereren van meer inzicht in voor de beleidsvorming belangrijke onderwerpen. Onderstaand wordt kort ingegaan op de belangrijkste conclusies uit de onderzoeken².

1. Onderzoek naar de overgang tussen school en werk

Het onderzoek «Hobbels en Kruiwagens – Knelpunten en succesfactoren bij de overgang van school naar werk» is uitgevoerd met als belangrijkste input interviews van Wajongers die de overstap van school naar werk gemaakt hebben, interviews met scholen en met begeleiders vanuit het netwerk (MEE, UWV etc). De scholen zijn vaak scholen die als best practice gelden in het arbeidsgericht opleiden binnen het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs.

De geïnterviewde scholen geven aan dat door het arbeidsgericht opleiden de overgang van school naar werk verbeterd is. De groep Wajongers met

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De kosten voor de uitgevoerde onderzoeken bedragen (ex. BTW):

- Hobbels en Kruiwagens. Knelpunten en succesfactoren bij de overgang van school naar werk door Wajongers € 61 550,-
- Bruggen bouwen naar de arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking € 51 796,-
- Evaluatie jobcoaching en begeleid werken € 83 405,-
- Participatiemogelijkheden van Wajongers € 57 998,-.

psychische stoornissen en gedrags- en leerproblemen is een zeer diverse groep waarbij maatwerk vereist is. Het moment van overgang is bij elke jongere anders en zijn andere actoren bij betrokken. Daarnaast kenmerkt deze groep zich door het feit dat stabiliteit een erg belangrijke voorwaarde is voor het slagen van de overgang van school naar werk. Een goede en intensieve begeleiding gedurende dit proces en in de periode na school is erg belangrijk. Een positieve benadering van de omgeving leidt ertoe dat deze groep jongeren meer gestimuleerd wordt om zoveel mogelijk te (gaan) participeren. Naast de succesverhalen zijn de onderzoekers een aantal knelpunten en aandachtspunten tegengekomen. Deze worden kort hieronder beschreven.

- Scholen hebben onvoldoende mogelijkheden om de arbeidstoelading te professionaliseren. VSO kampt met een slecht imago en een tekort aan ambulante begeleiders. Samenwerking in de keten heeft positieve effecten.
- Vanuit de Wajong zijn er weinig prikkels om te gaan werken. Ook in de omgeving van de wajonger is er geen eensgezindheid over het nut van werk. Ouders spelen hierbij een belangrijke rol
- Stabiliteit is van groot belang en negatieve ervaringen kunnen een grote impact hebben. Op kritieke momenten met veel veranderingen is het zaak zorg te dragen voor een vertrouwde begeleiding.
- Voor werkgevers is het lastig in te schatten wat zij kunnen verwachten van de jongere, mede doordat de jongere hiervan geen bewijs kan leveren (diploma's etc). Voor veel werkgevers is de Wajong nog onbekend. Indien bekend, zijn werkgevers niet altijd op de hoogte van de verschillende voorzieningen en ervaren veel administratieve lasten.

De onderzoekers concluderen dat veel van de belemmeringen te verhelpen zijn, als er in ieder geval vroeg (op school) begonnen wordt met het voorbereiden van jongeren op de werksituatie. Daarnaast is een mogelijk verbeterpunt het eerder inzetten van middelen (vnl jobcoaching).

2. Onderzoeken met betrekking tot de participatiemogelijkheden van wajongers

Inschatting participatiemogelijkheden

Het UWV en TNO onderzoek gaan beide in op het initiële oordeel over de participatiemogelijkheden bij aanvraag van de Wajong. Daarbij wordt gebruik gemaakt van UWV gegevens over de instroom in de jaren 2002–2006. Onderstaande tabel geeft de relevante inschatting van de mogelijkheden ten tijde van die beoordelingen. Op het moment van de claimbeoordeling door UWV worden in 2006 bij 47 % van de Wajongers arbeidsmogelijkheden onderkend en bij 31% ziet UWV geen arbeidsmogelijkheden. Bij de overige 21% van de Wajongers worden op het moment van de claimbeoordeling tijdelijk geen arbeidsmogelijkheden onderkend door UWV, en is het perspectief onbepaald. Onderstaande tabel laat zowel de uitkomst zien van de beoordeling in 2006, als het gemiddelde van de jaren 2002–2006.

Tabel 1: Participatiemogelijkheden in hoofdcategorieën 2002–2006 en 2006

	2002–2006	2006
1. Werk	44%	47%
waarvan		
<i>regulier</i>	31%	36%
<i>beschut</i>	13%	11%
2. Tijdelijk niet (perspectief nog onbepaald)	21%	21%
3. Duurzaam niet	36%	31%

Bron: TNO o.b.v. UWV gegevens.

De cijferreeks voor 2002–2006 (tabel 2) geeft aan dat geleidelijk de inschatting van de kansen van Wajongers verschuift naar regulier werk. In de periode 2002–2006 groeit het percentage Wajongers dat in aanmerking komt voor begeleiding naar regulier werk sterk: van 25% naar 36%. Als die tendens doorzet moeten wij er rekening mee houden dat de inschatting van participatiemogelijkheden gebaseerd op 2006 een onderschatting kan zijn van de huidige mogelijkheden (2008).

Tabel 2 Participatieladder, verdeling participatieoordelen Wajonginstroom

	2002	2004	2005	2006	Totaal
1 Begeleiding naar regulier werkgever	25%	29%	30%	36%	31%
2 Begeleiding naar sociale werkplaats	12%	11%	16%	11%	13%
3 Begeleiding naar dagbesteding of vrijwilligerswerk	7%	8%	6%	8%	7%
4 Geen mogelijkheden op arbeidskundige gronden	11%	14%	13%	12%	13%
5 Tijdelijk geen mogelijkheden (medische gronden)	20%	16%	17%	18%	18%
6 Duurzaam geen mogelijkheden (medische gronden)	26%	21%	17%	14%	19%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: UWV. Tabel 1 vloeit als volgt voort uit tabel 2:

Tabel 1, rij 1 is rij 1 + 2 uit tabel 2.

Tabel 1, rij 2, is rij 5 + 25% van rij 4 in tabel 2.

Tabel 1, rij 3 is rij 3 + 75% van rij 4 + rij 6 uit tabel 2.

De experts bevroegd in het onderzoek van TNO geven aan dat – met uitzondering van een groep met ernstige verstandelijke of meervoudige beperkingen voor wie helder is dat participatie uitgesloten is – de mogelijkheden van Wajongers niet op voorhand moeten worden vastgelegd. De wajonger ontwikkelt zich nog. Als illustratief geldt een uitspraak van een van de experts: «*Je kunt geen uitspraak doen over hoe ver een Wajonger kan komen als je de belemmeringen niet opheft*».

Inschatting participatiemogelijkheden bij keuring en de realisatie van deze mogelijkheden.

De onderzoeken van TNO en UWV gaan beide in op de daadwerkelijke participatie van Wajongers. Daarbij staat centraal óf de Wajongere werkt. Ten aanzien van participatiegegevens geldt dat de door TNO geconsulteerde expertgroep opmerkt dat er nog een groot gemis is aan longitudinale onderzoeksgegevens over Wajongers en de transities (school/werk/werk etc) daarin. TNO heeft zich voor participatiegegevens gebaseerd op de Enquete Beroepsbevolking, UWV op eigen cijfers¹.

De onderzoeken leiden tot de volgende conclusies

- Het oordeel van UWV (verzekeringsarts en arbeidsdeskundige) over de participatiemogelijkheden bij instroom is een redelijk goede voorspeller voor de mogelijkheden van Wajongers. Niettemin staan de mogelijkheden bij keuring niet vast. Er is meer ruimte voor participatie dan het oordeel op het moment van keuren suggereert. Het participatieoordeel is geen «deterministisch» gegeven maar moet vooral gezien worden als het startpunt van de re-integratie activiteiten.
- De mogelijkheden van Wajongers zijn nog duidelijk in ontwikkeling in de eerste jaren na de keuring, Dat blijkt onder andere uit het gegeven dat na gemiddeld twee jaar 22% van de Wajongers meer mogelijkheden realiseren dan gedacht bij keuring.
- Het UWV onderzoek geeft aan dat (van de in de onderzoeksperiode ingestroomde Wajongers) 29% werkt, waarvan 22% in een reguliere baan. Eerder onderzoek van TNO en UWV heeft reeds laten zien dat van de totale Wajongpopulatie slechts 9% werkt bij reguliere werkgevers. Die cijfers (tabel 3) laten zien dat het percentage werkende Wajongers in de oudere leeftijdsklassen lager is dan in de jongere leeftijdsklassen. Het laat ook zien hoe in oudere leeftijdscategorieën

¹ Omdat UWV en TNO zich deels op andere bronnen baseren (en derhalve andere definities of deelpopulaties benoemen) kunnen de cijfers uit beide onderzoeken van elkaar afwijken. Zo zijn de cijfers van TNO met betrekking tot werk in eerste instantie gebaseerd op Wajongers die niet verblijven in inrichtingen en later herrekend naar de totale populatie.

regulier werk steeds beperkter voorkomt ten opzichte van de WSW. TNO suggereert als een mogelijke plausibele verklaring, om de ontwikkeling in deze tabel te interpreteren als een uitval van Wajongers uit reguliere arbeid om vervolgens te gaan werken in beschermt werk¹.

Tabel 3 Percentage werkende Wajongers naar leeftijd en aard werkomgeving, oktober 2005.

Wajongers eind 2005	totaal aantal	% werkend		
		regulier	WSW	totaal werkend
18 t/m 24 jaar	23 792	19%	13%	32%
25 t/m 34	36 854	14%	16%	29%
35 t/m 44	35 364	5%	19%	24%
45 jaar t/m 64	43 965	2%	21%	22%
Totaal	147 161	9%	17%	

Bron: TNO: Participatiemogelijkheden van Wajongers.

- De onderzoeken² geven indicaties dat de duurzaamheid van de participatie aandacht behoeft. Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar dynamiek in de banen van Wajongers, de gegevens zijn als «bijproduct» naar boven gekomen. In het UWV onderzoek blijkt dat binnen één jaar 1/3 van de Wajongers weer uitvalt. Het gemiddelde aantal banen per jaar bij degenen die werken bij een reguliere werkgever is 1.7 per jaar. In het onderzoek van bureau APE is specifiek gekeken naar degenen die werken met behulp van een jobcoach. Voor deze groep Wajongers is het gemiddeld aantal banen per jaar ongeveer 1. Al heeft lang niet iedereen een instabiele baangeschiedenis, het aantal werknemers met 6 achtereenvolgende banen en meer is hoog. Van de instroom uit 2002 heeft ongeveer 20% 6 of meer banen in de periode tot einde 2005. APE concludeert dat bij ongeveer 25% van de arbeidsgehandicapten die met een jobcoach aan een reguliere baan beginnen, sprake is van een duurzaam dienstverband dat drie jaar of langer loopt. Aan de andere kant is er een groep van vergelijkbare omvang met gemiddeld twee of meer banen per jaar, en dat gedurende langere tijd. De rest zit daar ergens tussen in.
- Er is ruimte om de participatie van Wajongers in loonvormende arbeid te verhogen. Het UWV onderzoek geeft aan dat er mogelijkheden zijn de participatie te verhogen tot ruim 50% (waarbij de uitgangssituatie was dat in de periode 2002–2006 bij keuring voor 64% niet uitgesloten kon worden dat ze benutbare mogelijkheden hadden).

Opmerkelijk is dat van de Wajongers onder de 27 jaar, 44% zich niet aanduiden als arbeidsgehandicapt op basis van hun antwoorden op de vraag of ze last hebben van een chronische ziekte of aandoening en of ze daardoor belemmerd worden bij het verkrijgen van werk. TNO suggereert dat dit deels verklaard kan worden doordat een deel van de werkende Wajongers – zoals leerlingen van een praktijkschool – ondanks dat ze een Wajong-uitkering ontvangen hun beperking niet aanduiden als ziekte of chronische aandoening. Te denken valt hierbij aan verstandelijke beperkingen en/of gedragsproblematiek.

De onderzoeken geven aan dat er ruimte is de participatie te verhogen, onder andere door de duurzaamheid van de banen te verbeteren. Tot welk niveau die participatie kan stijgen is nu niet te voorspellen. Enerzijds geeft het onderzoek aan dat – gemeten over de periode 2002–2006 – de instroom in de Wajong steeds meer mogelijkheden heeft tot regulier werk. Anderzijds gaan de kaders en mogelijkheden, door nieuw beleid veran-

¹ Het is ook mogelijk dat de tabel (tevens) een andere ontwikkeling weergeeft. Enerzijds is de indruk dat bij de recentere instroom de nadruk steeds meer komt te liggen op het werken in reguliere arbeid als dit tot de mogelijkheden behoort en anderzijds is het aannemelijk dat met de toename van het aantal jongeren dat jonggehandicapt is op jonge leeftijd, de gemiddelde ernst van de problematiek tegenwoordig minder zwaar is dan vroeger.

² Inclusief het APE onderzoek naar de Jobcoach.

deren en verbeteren. Als de kaders van wetgeving en uitvoering veranderen, veranderen ook de participatiemogelijkheden.

3. Onderzoek naar jobcoaching en begeleid werken

Het onderzoeksbureau APE heeft in opdracht van SZW, in overleg met UWV, de regeling jobcoaching van het UWV geëvalueerd. In hetzelfde onderzoek is de regeling Begeleid Werken van de sociale werkvoorziening geëvalueerd, omdat het in beide regelingen vaak om dezelfde jongeren gaat die ondersteuning nodig hebben op de werkplek. De conclusies over de SW-regeling Begeleid Werken worden betrokken bij de eindrapportage van de commissie «Herbezinning WSW» (Commissie De Vries).

- De basisconclusie is dat jobcoaching een goed instrument is, maar dat er verbeteringen mogelijk zijn.
- Er zijn veel positieve ervaringen opgedaan met de jobcoach; alle betrokken partijen vinden de jobcoachvoorziening nuttig en noodzakelijk voor jongeren met een arbeidshandicap. De meeste werkgevers zijn tevreden over de mogelijkheden die de jobcoachvoorziening biedt om werknemers met een arbeidshandicap werk te bieden.
- In het onderzoek worden cases beschreven waaruit blijkt dat genoemde werknemers alleen door toedoen van de jobcoach kunnen werken. Zonder de ondersteuning van de jobcoach hadden de werkgevers deze mensen met een beperking geen werk kunnen bieden.
- De analyses in het onderzoek leiden tot de conclusie dat er op een aantal punten verbeteringen nodig zijn in de jobcoachregeling. Deze punten betreffen het effectueren van een groter bereik, het beperken van de uitval en het beperken van de kosten (zonder verlies van effectiviteit). Op deze punten is winst te behalen door verbeteringen in de professionaliteit van de jobcoach. Het UWV kan aan de verbeteringen bijdragen onder meer door een scherpere «afstelling» van het jobcoach protocol en door meer inhoudelijke betrokkenheid van de wajongteams bij de beoordeling van aanvragen en vervolgaanvragen.

4. Onderzoek «Bruggen bouwen naar de arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking»

Veel projecten die in dit onderzoek worden geanalyseerd, richten zich op jongeren met gedragsproblemen, leerproblemen, een sociale of psychiatrische stoornis of jongeren die ten gevolge van dergelijke problemen een risico hebben op «ontsporen». In de meeste projecten werd gewerkt aan de randvoorwaarden om te komen tot werk. De slotconclusie is dat de projecten hebben laten zien dat Wajonggerechtigden op veel momenten in hun levensloop behoefte hebben aan bruggen. Bruggen om verder te komen, zoals re-integratie trajecten, stages en jobcoaches. De projecten betroffen experimenten met betrekking tot het verbeteren van de eigen regie/ empowerment, leer-werktrajecten, verbeteringen in samenwerking in de keten, het testen van nieuwe methodieken en informatievoorziening (bijvoorbeeld voor wajongers die als zelfstandige willen starten). Het rapport levert een aantal leerpunten op ten aanzien van het bereiken van de doelgroep, over hetgeen de doelgroep nodig heeft, de institutionele context en samenwerking in de keten en de projectvoering. De algemene conclusie is dat de projecten en experimenten – in termen van de onderzoekers – de *«Wajonggerechtigden in veel gevallen vlonders, stapstenen of bouwstenen (leveren) voor bruggen die leiden naar een werkend perspectief»*. De onderzoekers geven aan projectorganisaties menen ervaringen of producten te hebben (ontwikkeld), die elders bekend moeten worden en gebruikt kunnen worden. De onderzoekers geven ook aan dat ten aanzien van grootschaliger («landelijke» toepassing) geen conclusies

kunnen worden getrokken. De betrokken projecten zijn gefinancierd in het kader van de zogenaamde Verburggelden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner