

Vergaderjaar 2007–2008

31 224

Participatie van jongeren met een beperking

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2007

Hierbij zend ik u – mede namens minister Rouvoet voor Jeugd en Gezin, staatssecretaris Dijkema van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, staatssecretaris Bussemaker van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en staatssecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – het kabinetsstandpunt over participatie van jongeren met een beperking naar aanleiding van het SER-advies «Meedoen zonder beperkingen». Het kabinet heeft eind oktober 2006 de SER om advies gevraagd over de participatie van mensen die recht hebben op een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). De SER heeft op 24 augustus 2007 zijn advies uitgebracht.¹

Het kabinet benadert de participatie van jongeren met een beperking vanuit een breed perspectief. Dit is ingegeven door het feit dat het gebruik van tal van regelingen op het gebied van (jeugd)zorg, onderwijs en werk en inkomen sterk toeneemt. Het kabinet heeft TNO gevraagd die ontwikkeling en de oorzaken ervan in kaart te brengen en te analyseren. Het TNO-rapport «Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking» treft u bijgevoegd aan.¹ De conclusies van het rapport zijn betrokken bij dit kabinetsstandpunt. Het rapport is tevens het antwoord op de toezegging van de minister voor Jeugd en Gezin aan de Kamer (AO jeugdzorg van 27 juni 2007) om een onderzoek in te stellen naar de groei van de vraag naar jeugdzorg. Ook de voorstellen van de Commissie Werkend Perspectief van maart 2007 zijn betrokken bij het kabinetsstandpunt, zoals is afgesproken tijdens de participatietop.

Ten slotte heeft de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) onderzocht hoe Wajongers worden ondersteund bij de toeleiding naar betaald werk. Dit kabinetsstandpunt gaat ook in op de bevindingen van dit onderzoek. Het IWI-rapport «Wajong en werk» treft u als bijlage aan.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Visie kabinet

Het kabinet vindt dat iedereen in de samenleving zoveel mogelijk moet meedoen. Speciale aandacht is daarom nodig voor de sterk groeiende groep Wajongers. Op het ogenblik zitten er 161 000 mensen in de Wajong. Dat aantal dreigt op te lopen tot meer dan 300 000. Het kabinet vindt het sociaal onaanvaardbaar dat zo veel jongeren zo vroeg in hun leven aan de kant staan of dreigen te komen staan. Het kabinet wil jongeren die benutbare arbeidsmogelijkheden hebben, meer uitzicht bieden op werk en actieve deelname aan de samenleving. Het krijgen (en houden) van een reguliere baan staat daarbij voorop; pas daarna komen werk in een beschermde werkomgeving of andere maatschappelijke activiteiten.

Het kabinet wil daarom over een breed front langs drie lijnen actie ondernemen:

- **Preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse fase:** het kabinet wil jongeren met een beperking beter en gericht voorbereiden op een toekomst waarin (aangepast) werk centraal staat. Het vroegtijdig onderkennen en aanpakken van problemen bij (jonge) kinderen speelt hierbij een grote rol. Er komt daarom een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin. Ook investeert het kabinet meer in voor- en voerschoolse educatie. Met de aanpak «passend onderwijs» krijgen alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, onderwijs aangeboden dat aansluit bij hun mogelijkheden en behoeften. Scholen gaan daartoe samenwerken in regionale netwerken.
- **Verbetering van de overgang van school naar werk:** het kabinet wil de overgang van school naar werk soepeler laten verlopen. Het kwalificatiesysteem in het onderwijs wordt aangepast voor jongeren met een beperking die geen reguliere kwalificatie kunnen halen, zodat ook zij gericht kunnen toewerken naar een plek op de (beschermde) arbeidsmarkt. In een (meerjarig) handelingsplan worden onderwijsdoelen geformuleerd en wordt het (uitstroom)perspectief vastgelegd, zodat duidelijk is waar het onderwijs naartoe werkt.
- **Versterking van de activering van Wajonggerechtigden:** als jongeren met benutbare mogelijkheden in de Wajong terecht komen, dan wil het kabinet deze zo snel mogelijk met ondersteuning aan werk helpen. Een breed palet aan re-integratie-instrumenten is hiervoor beschikbaar. Voorkomen moet worden dat jongeren met een beperking via de Wajong worden «afgeschreven» of een stempel opgedrukt krijgen. In dit verband wil het kabinet bekijken of het voor die jongeren die nog benutbare mogelijkheden hebben niet beter is om de (definitieve) beslissing tot toelating tot de Wajong, die nu veelal plaatsvindt op 18-jarige leeftijd, uit te stellen tot een later tijdstip. Deze groep krijgt maximale ondersteuning bij scholing en het vinden en behouden van werk. Voor jongeren die geen duurzaam benutbare mogelijkheden hebben, zal de regeling ongewijzigd blijven.

Het kabinet kiest voor een samenhangende preventieve aanpak tijdens de hele levensloop. Dit vraagt om een brede én gerichte inzet op het gebied van (jeugd)zorg, onderwijs en werk en inkomen. Om middelen effectief te benutten, is het noodzakelijk dat de verschillende regelingen in hun samenhang worden gezien. Voorkomen moet worden dat het aanpakken van problemen in het ene domein slechts leidt tot verplaatsing van de problemen naar een ander domein. Alle inspanningen moeten zoveel mogelijk gericht zijn op het ontwikkelen van de capaciteiten van de jongere, om hem of haar voor te bereiden op de arbeidsmarkt en de maatschappij.

Tot slot

Jongeren met een beperking horen erbij in onze samenleving en moeten zoveel mogelijk kunnen meedoen. Het kabinet kan dit niet in zijn eentje bereiken. Dat jongeren met een beperking meer gaan werken is een zaak van de hele samenleving: van sociale partners tot collega's op het werk, van begeleiders tot de jongeren zelf, iedereen moet zijn bijdrage daaraan leveren en verantwoordelijkheid nemen.

Het kabinet beseft dat dit een forse inspanning vraagt van de sociale partners, met name van de werkgevers. Zij moeten uiteindelijk de stageplaatsen, de werkervaringsplaatsen en de banen voor deze jongeren aanbieden; zij moeten flexibel zijn met werktijden, arbeidsduur en functieinhoud. Maar het vraagt ook dat werknemers jongeren met een beperking als collega's waarderen en behandelen. Alleen zo kunnen deze jongeren het gevoel krijgen er gewoon bij te horen.

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

Samenvatting kabinetsstandpunt

Het kabinet vindt dat iedereen in de samenleving zoveel mogelijk moet meedoen. Om de sociale samenhang te versterken wil het kabinet zowel de participatie als de zorg voor elkaar binnen de Nederlandse samenleving bevorderen. Het kabinetsmotto «samen werken, samen leven» geeft dat ook aan: participatie is een expliciet doel van het kabinetsbeleid. Het kabinet ziet daarbij werk als een belangrijk middel voor ontplooiing, zingeving en integratie.

Vanuit die optiek is speciale aandacht nodig voor de sterk groeiende groep jongeren met een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Op het ogenblik zitten er 161 000 mensen in de Wajong. Dat dreigt op te lopen tot meer dan 300 000 rond 2040. Het kabinet wil daarbij onderscheid maken tussen jongeren die geen enkel perspectief hebben op werk en jongeren die nog wel mogelijkheden op de arbeidsmarkt hebben of die zouden kunnen ontwikkelen. De eerste groep heeft zeer zware beperkingen en is daardoor vaak voor het leven aangewezen op inkomensondersteuning door de overheid. De Wajong biedt hen zekerheid en dat moet ook zo blijven. Er is daarnaast een groep die wel mee zou kunnen doen, maar die ondanks de ondersteuning van de huidige regelingen thans weinig perspectief op werk heeft. Deze jongeren kunnen hun capaciteiten niet benutten en dreigen vaak voor het leven aan de kant te komen staan. Dat zoveel jongeren zo vroeg in hun leven dreigen te worden «afgeschreven» is uit sociaal oogpunt onaanvaardbaar. Ook bij mensen met een handicap dient werk en niet het ontvangen van een uitkering voorop te staan. Het kabinet wil deze jongeren meer uitzicht bieden op werk en actieve deelname aan de samenleving. Het krijgen (en houden) van een baan bij een reguliere werkgever moet daarbij voorop staan; pas daarna komt werk in een beschermde werkomgeving. Lukt dit ook niet, dan kunnen andere maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, in beeld komen.

Het kabinet wil over een breed front langs drie lijnen actie ondernemen:

- **Preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse fase:** het kabinet wil jongeren met een beperking beter en gericht voorbereiden op een toekomst waarin (aangepast) werk centraal staat. Het vroegtijdig onderkennen en aanpakken van problemen bij (jonge) kinderen speelt hierbij een grote rol. Er komt daarom een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin. Ook investeert het kabinet meer in voor- en voerschoolse educatie. Met de aanpak «passend onderwijs» krijgen alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, onderwijs aangeboden dat aansluit bij hun mogelijkheden en behoeften. Scholen gaan daartoe samenwerken in regionale netwerken.
- **Verbetering van de overgang van school naar werk:** het kabinet wil de overgang van school naar werk soepeler laten verlopen. Het kwalificatiesysteem in het onderwijs wordt aangepast voor jongeren met een beperking die geen reguliere kwalificatie kunnen halen, zodat ook zij gericht kunnen toewerken naar een plek op de (beschermde) arbeidsmarkt. In een (meerjarig) handelingsplan worden onderwijsdoelen geformuleerd en wordt het (uitstroom)perspectief vastgelegd, zodat duidelijk is waar het onderwijs naartoe werkt. Het UWV werkt aan continue verbetering van het netwerk van instanties dat jongeren met een beperking ondersteunt bij het vinden van een baan.
- **Versterking van de activering van Wajonggerechtigden:** als jongeren met benutbare mogelijkheden in de Wajong terecht komen,

dan wil het kabinet deze zo snel mogelijk met ondersteuning aan werk helpen. Een breed palet aan re-integratie-instrumenten is hiervoor beschikbaar. Voorkomen moet worden dat jongeren met een beperking via de Wajong worden «afgeschreven» of een stempel opgedrukt krijgen. In dit verband wil het kabinet bekijken of het voor jongeren die nog benutbare mogelijkheden hebben niet beter is om de (definitieve) beslissing tot toelating tot de Wajong, die nu veelal plaatsvindt op 18-jarige leeftijd, uit te stellen tot een later tijdstip. Deze jongeren krijgen maximale ondersteuning bij scholing en het vinden en behouden van werk. Voor jongeren die geen duurzaam benutbare mogelijkheden hebben, zal de regeling (materieel) ongewijzigd blijven.

Jongeren met een beperking horen erbij en moeten zoveel mogelijk kunnen meedoen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Deze ambitie wil het kabinet realiseren met een integrale preventieve benadering tijdens de hele levensloop. Dit vraagt om een brede, maar ook gerichte inzet op het gebied van (jeugd)zorg, onderwijs, en werk en inkomen. Om een effectieve inzet van middelen te bereiken is het noodzakelijk dat de verschillende regelingen in hun samenhang worden gezien. Voorkomen moet worden dat het aanpakken van problemen in het ene domein slechts leidt tot verplaatsing van de problemen naar een ander domein. Alle inspanningen moeten zoveel mogelijk in het teken komen te staan van het ontwikkelen van de capaciteiten van de jongere als voorbereiding op arbeidsmarkt en maatschappij. Het bieden van maatwerk is hierbij essentieel. Het kabinet wil goed op elkaar afgestemde beheersbare regelingen voor ondersteuning en begeleiding, waarbij verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld en de administratieve lasten beperkt blijven. Tevens wil het kabinet een positieve beeldvorming van mensen met een beperking stimuleren. De beeldvorming van de jongeren zelf, hun omgeving en werkgevers moet meer komen te liggen op hun mogelijkheden om te werken in plaats van hun beperkingen.

I. Aanleiding

Mensen met een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) stromen maar beperkt uit naar werk. Tegelijkertijd is de instroom in de Wajong sterk toegenomen. Dit staat haaks op het kabinetsbeleid om uit te gaan van de mogelijkheden van mensen om te participeren op de arbeidsmarkt. Ook bij mensen met een beperking dient werk en niet het ontvangen van een uitkering voorop te staan. Tegen deze achtergrond heeft het vorige kabinet op 31 oktober 2006 de Sociaal Economische Raad (SER) advies gevraagd over de bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met recht op een Wajonguitkering. De SER heeft op 24 augustus 2007 zijn advies «Meedoen zonder beperkingen» uitgebracht.

Het kabinet wil in dit standpunt een breed perspectief hanteren. Dit is ingegeven door het feit dat niet alleen in de Wajong sprake is van een sterk stijgende toestroom, maar ook in andere regelingen. Een sterke toename van het gebruik geldt ook voor de jeugdzorg, het speciaal onderwijs, zogenoemde «rugzakjes» en de Regeling tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende kinderen (TOG). Het kabinet heeft TNO daarom gevraagd de ontwikkeling in het gebruik van regelingen door jongeren met een beperking in kaart te brengen en de achterliggende oorzaken te onderzoeken. Het TNO-rapport «Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking» treft u bijgevoegd aan. De conclusies van het rapport zijn betrokken bij dit kabinetsstandpunt. Het rapport is tevens het antwoord op de toezegging van de minister voor Jeugd en Gezin aan de Kamer (AO jeugdzorg van 27 juni

2007) om een onderzoek in te stellen naar de groei van de vraag naar jeugdzorg.

Verder heeft de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) een onderzoek verricht naar de wijze waarop Wajongers worden ondersteund bij de toeleiding naar betaald werk. Gezien het onderwerp zal het kabinet in dit kabinetsstandpunt ook reageren op de bevindingen van dit onderzoek. Het IWI-rapport «Wajong en werk» treft u bijgevoegd aan.

De Commissie Werkend Perspectief (CWP) heeft in maart 2007 een maatschappelijk advies opgesteld over de beeldvorming over mensen met een beperking, chronische ziekte of psychische en/of psychiatrische aandoening. Tijdens de participatietop is afgesproken dat de voorstellen van de CWP worden betrokken bij het kabinetsstandpunt over het SER-advies.

Dit kabinetsstandpunt gaat eerst in op de groei van de regelingen voor jongeren met een beperking op de beleidsterreinen zorg, onderwijs en werk en inkomen. Daarna bespreekt het de belangrijkste knelpunten die de arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking in de weg staan. Vervolgens schetst het kabinet op hoofdlijnen zijn aanpak om meer jongeren met een beperking aan de slag te helpen en actief te laten deelnemen aan de reguliere samenleving. De hoofdpunten van het SER-advies en het IWI-rapport komen daarna aan bod. Ten slotte werkt het kabinet zijn aanpak langs drie lijnen: preventie en meer gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse periode, verbetering van de overgang van school naar werk en versterking van de activerende werking van de Wajong.

II. Sterke groei regelingen voor jongeren met een beperking

Jongeren met een beperking krijgen in Nederland al vanaf jonge leeftijd ondersteuning. Deze ondersteuning zit in veel verschillende regelingen voor verschillende leefgebieden. Zo bestaat er in het onderwijs het (voortgezet) speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering (ook wel rugzak genoemd). Op het gebied van zorg is er jeugdzorg en zorg op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), waaronder het persoonsgebonden budget (PGB). Ouders van thuiswonende kinderen met een handicap kunnen een tegemoetkoming krijgen vanuit de TOG. Jongeren die een dusdanige beperking hebben dat ze uiteindelijk niet (zelfstandig) kunnen werken, ontvangen een Wajong-uitkering vanwege arbeidsongeschiktheid.

Uit het TNO-rapport blijkt dat sinds enkele jaren de groei van deze regelingen versnelt. Het aantal gebruikers groeit veel sterker dan het aantal jongeren. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is sinds 2000 met 36% toegenomen, en het aantal leerlingen met ambulante begeleiding zelfs met 240%. Het beroep op de jeugd-ggz, de AWBZ (persoonsgebonden budgetten) en de jeugdzorg is eveneens sterk gestegen. Ook de Wajong groeit sterk. In juli 2007 werden in totaal 161 000 Wajonguitkeringen verstrekt. Dit aantal dreigt rond 2040 tot boven de 300 000 op te lopen. Een toenemend aantal Wajongers was bij de start van de (voorloper van de) Wajong in 1976 al voorzien. Omdat de uitkering 47 jaar kan duren, verkeert de regeling nog in de opbouwfase. Het aantal mensen dat vanwege het bereiken van de 65-jarige leeftijd uit de regeling stroomt is daardoor nu nog relatief klein. Het aantal Wajongers groeit echter veel sterker dan voorzien, doordat een steeds groter deel van de groep 18-jarigen (vroeg of laat) in de Wajong komt. De kans voor jongeren van 18 jaar is thans 1 op 21 om ooit in de Wajong terecht te komen. In meer dan tweederde van de gevallen gebeurt dat al als de jongere 18 of 19 jaar is. Vrijwel alle Wajongers krijgen recht op een volledige arbeids-

ongeschiktheidsuitkering. Slechts 2% ontvangt een gedeeltelijke uitkering. Uitstroom uit de Wajong wegens herstel of een baan is minimaal. De toenemende instroom in de Wajong is dan ook een enorm sociaal probleem.

De forse stijging zit momenteel vooral bij de groep jongeren met psychische en/of gedragsproblemen. Dit is zichtbaar in het (voortgezet) speciaal onderwijs (vso), de zorg en de Wajong. Het aantal kinderen met gedragsproblemen of psychiatrische ziekten in het (voortgezet) speciaal onderwijs, (v)so, is tussen 2000 en 2006 met 62% gestegen. De toename van leerlingen met andere problemen bedroeg 25%. Het aantal nieuwe Wajongers met psychische en/of gedragsproblemen is tussen 2001 en 2005 met ruim 70% toegenomen, terwijl de instroom van Wajongers met fysieke beperkingen gelijk is gebleven. Door de toename van deze categorie in de Wajong stijgt de groep die met enige vorm van ondersteuning zou kunnen werken. Slechts 26% van de Wajongers werkt echter, waarvan een derde bij een reguliere werkgever. De rest van deze groep werkt in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (WSW).

TNO geeft een aantal factoren aan die een belangrijke bijdrage leveren aan de stijgende instroom van de verschillende regelingen.

- De samenleving wordt steeds complexer en er worden steeds meer en hogere eisen gesteld aan mensen. Steeds meer mensen kunnen door een beperking niet aan deze eisen voldoen, waardoor ze eerder problemen hebben op school en met werken.
- Een tweede factor betreft de ruimere definities die gehanteerd worden voor beperkingen. Er is steeds meer kennis over onder meer psychische en gedragsproblemen en het herkennen daarvan. Hierdoor is niet alleen de definitie van stoornissen als autisme en ADHD aangepast, maar is ook de diagnostiek verbeterd.
- Afwijkend gedrag of een ontwikkeling die anders verloopt wordt ook eerder herkend als een stoornis. Dit komt mede door meer kennis en een grotere alertheid op afwijkend gedrag en mogelijke stoornissen bij artsen, hulpverleners en ouders.
- De regelingen hebben een aanzuigende werking omdat ze steeds bekender worden. Ze zijn ook aantrekkelijk om aan te vragen omdat het vaak gaat om «open einderegelingen». Zo gaat plaatsing van een leerling in het (v)so of het verkrijgen van een leerlinggebonden financiering (rugzakje) niet ten koste van de gebudgetteerde middelen voor leerlingen met «lichte» problematiek in het reguliere onderwijs. De Wajong biedt grote financiële zekerheid, omdat deze geen middelen- of partnertoets kent of de verplichting om passend werk te aanvaarden. Daarnaast geeft de Wajong recht op een groot aantal voorzieningen en instrumenten.

TNO kan niet aangeven in welke mate elk van deze factoren afzonderlijk bijdraagt aan de groei van de groep jongeren met een beperking en het gebruik van de regelingen.

Voor de Wajong geldt daarnaast dat ook de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 tot een stijging van de instroom heeft geleid. Gemeenten hebben in de WWB een grotere financiële verantwoordelijkheid voor de bijstand. Zij hebben daardoor een grotere prikkel om na te gaan of aanvragers en ontvangers van een bijstandsuitkering mogelijk recht hebben op een andere uitkering. Dit leidt tot extra aanvragen voor een Wajong-uitkering. Een deel van deze stijging is naar verwachting tijdelijk en houdt op als alle gemeenten hun uitvoering hebben aangepast. De scherpere keuring aan de poort van de WWB leidt echter ook tot een permanent hogere instroom.

III. Belangrijkste knelpunten voor participatie

Het kabinet vindt dat veel meer jongeren met een beperking kunnen gaan werken bij reguliere werkgevers of participeren in andere vormen van arbeid. De belangrijkste knelpunten die dat in de weg staan zijn: te weinig aandacht voor werk als einddoel, ingewikkelde regelingen voor ondersteuning en re-integratie, en de negatieve maatschappelijke beeldvorming over jongeren met een beperking.

Te weinig aandacht voor werk als einddoel

De ondersteuning in zorg en onderwijs richt zich onvoldoende expliciet op werken of indien dit niet mogelijk is, op maatschappelijke participatie. De Wajong kent geen verplichting tot het aanvaarden van passend werk. Dit belemmert de oriëntatie op werk bij jongeren. Ook het toenemende gebruik van geïndiceerde hulp kan daaraan bijdragen, omdat die gepaard kan gaan met stigmatisering en een grotere afstand tot het normale maatschappelijke verkeer. Het gevaar bestaat dat als jongeren eenmaal in het «geïndiceerde circuit» zitten, zij daar (bijna) niet meer uit komen en de reguliere arbeidsmarkt steeds verder uit beeld raakt. Dit mechanisme wordt versterkt doordat het geheel aan regelingen voor ondersteuning van jongeren met een beperking (onbedoelde) prikkels kent om geïndiceerde tweedelijnszorg in te zetten. Uitvoerders in de eerste lijn (scholen, gemeentes, huisartsen) hebben vaak een gelimiteerd budget, terwijl de voorzieningen in de tweede lijn geen financiële beperkingen kennen (openeinderegelingen). De eerste lijn heeft daardoor een prikkel om jongeren met een psychische of gedragsstoornis naar de tweede lijn door te verwijzen. Veel ouders en professionals zien bovendien duurdere, specialistische ondersteuning als betere ondersteuning.

Ingewikkelde regelingen

Jongeren met een beperking, hun ouders en werkgevers ervaren het geheel aan ondersteunende regelingen en indicatiestellingen vaak als ondoorzichtig en ingewikkeld. Verschillende regelingen naast elkaar (met eigen toegangsvoorwaarden en procedures) zorgen voor veel administratieve rompslomp. Hierdoor kunnen sommige jongeren ook niet of te laat de juiste steun krijgen. De verantwoordelijkheid voor de ondersteuning in de schoolfase en bij de overgang van school naar werk is verdeeld over verschillende ministeries, elk met hun eigen geldstromen. Hoewel dit geen probleem hoeft te zijn, blijkt volgens de SER en de IWI dat in de praktijk de verschillende bronnen van financiering soms belemmeringen kunnen veroorzaken.

Negatieve maatschappelijke beeldvorming

De SER en de Commissie Werkend Perspectief constateren dat de Nederlandse burger en werkgevers nog steeds negatief denken over mensen met een beperking. Werkgevers zijn te weinig genegen stageplaatsen en (aangepaste) arbeidsplaatsen voor deze groep te creëren. Ook de omgeving van jonggehandicapten is veelal gericht op hun beperkingen en niet op hun mogelijkheden. Deze jongeren kunnen zich door de houding van de omgeving en het gebrek aan stageplaatsen moeilijk een compleet beeld vormen van hun mogelijkheden en ontwikkelen mede daardoor ook weinig zelfvertrouwen. Zij worden niet gestimuleerd om werk bij een reguliere werkgever te zoeken, maar blijven «hangen» in een beschermde (werk)omgeving. Er is een cultuuromslag nodig om deze vicieuze cirkel te doorbreken.

IV. Visie kabinet op hoofdlijnen

Het kabinet vindt dat iedereen in de samenleving zoveel mogelijk moet meedoen, mensen met een beperking dus ook. Om de sociale samenhang te versterken wil het kabinet zowel de participatie als de zorg voor elkaar binnen de Nederlandse samenleving bevorderen. Het kabinet motto «samen werken, samen leven» geeft dat ook aan: participatie is een expliciet doel van het kabinetsbeleid. Het kabinet ziet daarbij werk als een belangrijk middel voor ontplooiing, zingeving en integratie.

Vanuit die optiek is speciale aandacht nodig voor de steeds groter wordende groep jongeren met een beperking die in de Wajong terecht komt, en veelal vanaf hun 18e jaar aan de rand van de samenleving dreigt komen te staan. Dit is een groot maatschappelijk probleem. Het kabinet wil daarbij onderscheid maken tussen jongeren die geen enkel perspectief hebben op werk en jongeren die nog wel mogelijkheden op de arbeidsmarkt hebben of die zouden kunnen ontwikkelen. De eerste groep heeft zeer zware beperkingen en is daardoor vaak voor het leven aangewezen op inkomensondersteuning door de overheid. De Wajong biedt hen zekerheid en dat moet ook zo blijven. Van de jongeren met een beperking die in de Wajong terecht komen, heeft een groot deel nog wel reële mogelijkheden voor participatie. Het kabinet vindt dat deze groep hun mogelijkheden onvoldoende benut. Voorkomen moet worden dat de Wajong daarbij onbedoeld als hindernis fungeert. Wat deze jongeren vooral nodig hebben is meer perspectief op werk en meedoen. Ook voor hen moet het krijgen (en houden) van een baan bij een reguliere werkgever voorop staan; pas daarna komt werk in een beschermde werkomgeving. Lukt dit ook niet, dan kunnen andere maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, in beeld komen. Het kabinet wil deze jongeren alle hulp bieden om dat perspectief op werk en meedoen te realiseren.

Het kabinet wil daarom over een breed front langs drie lijnen actie ondernemen:

- preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de (voor-) schoolse fase
- verbetering van de overgang van school naar werk
- versterking van de activering van Wajonggerechtigden.

Integrale benadering

Het kabinet kiest voor een integrale, preventieve benadering tijdens de hele levensloop. Een samenhangende aanpak gericht op preventie, voorbereiding op participatie, begeleiding van school naar werk en activering kan ervoor zorgen dat meer jongeren een kwalificatie halen en, eventueel met ondersteuning, mee kunnen doen. Minder jongeren hoeven dan een beroep te doen op de Wajong. Dit vraagt om een brede en gecoördineerde, maar ook gerichte inzet op het gebied van (jeugd)zorg, onderwijs en werk en inkomen binnen de beschikbare budgettaire kaders. Alle inspanningen moeten zoveel mogelijk in het teken komen te staan van het ontwikkelen van de capaciteiten van de jongere als voorbereiding op arbeidsmarkt en maatschappij. Het bieden van maatwerk is hierbij essentieel. Het kabinet wil goed op elkaar afgestemde beheersbare regelingen voor ondersteuning en begeleiding, waarbij verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld en de administratieve lasten beperkt blijven. Tevens wil het kabinet een positieve beeldvorming van mensen met een beperking stimuleren. De beeldvorming van de jongeren zelf, hun omgeving en werkgevers moet meer komen te liggen op de mogelijkheden te werken in plaats van de beperkingen die nu vaak centraal staan. Verder zal er ook aandacht moeten zijn voor het belang van sociale en culturele vaardigheden om maatschappelijk te kunnen participeren. Meer dan vroeger zijn

dit soort vaardigheden in de hedendaagse snelle, interactieve samenleving een vereiste om mee te kunnen doen.

Bij het aanpassen van regelingen zal steeds de onderlinge samenhang van de regelingen op de verschillende beleidsterreinen in het oog moeten worden gehouden. Dit is noodzakelijk om een effectieve inzet van middelen te bereiken. Wijzigingen in een bepaalde regeling kunnen immers consequenties hebben voor het gebruik van andere regelingen, bijvoorbeeld doordat de vraag naar een bepaalde voorziening zich verplaatst. Het kabinet Deze afhankelijkheden zal het kabinet in de beleidsvorming meenemen om te voorkomen dat de problemen zich slechts verplaatsen. Hiervoor is nodig dat de betrokken instanties en departementen goed samenwerken.

Aanpassingsrichting Wajongregeling

Daarnaast wil het kabinet bezien of voor die jongeren die nog benutbare mogelijkheden hebben, het niet beter is om de (definitieve) beslissing tot toelating tot de Wajong, die nu veelal plaatsvindt op 18-jarige leeftijd, uit te stellen tot een later tijdstip. Deze groep krijgt maximale ondersteuning bij het vinden en behouden van werk. Het risico op stigma en vroegtijdig «afschrijven» kan zo worden verminderd, en alle energie kan worden gericht op het vergroten van de kansen op werk en andere vormen van participatie. Het kabinet wil zorgvuldig onderzoeken wat de mogelijke implicaties van deze wijziging van de Wajongregeling zijn – voor de betrokken jongeren en het gebruik van de verschillende regelingen voor jongeren met een beperking. Voor jongeren die evident geen duurzaam benutbare mogelijkheden hebben, zal de regeling (materieel) ongewijzigd blijven.

V. Hoofdpunten advies SER en onderzoeksrapport IWI

1. SER-advies «Meedoen zonder beperkingen»

De SER is voor een integrale aanpak van het participatievraagstuk. Om jongeren met een beperking aan het werk te krijgen is een sluitende aanpak nodig, waarbij het individu centraal staat. Dit vraagt om voldoende ondersteuning en begeleiding op maat en het goed op elkaar afstemmen van de verschillende regelingen. Daarnaast moet duidelijk zijn wie op welk moment verantwoordelijk is voor het bieden van ondersteuning en begeleiding en moeten alle betrokken organisaties goed met elkaar samenwerken. De aanbevelingen van de SER concentreren zich op twee hoofdlijnen: een betere overgang van school naar werk en perspectief op passende participatie.

Betere overgang van school naar werk

In de optiek van de SER is onderwijs cruciaal bij de voorbereiding van jongeren met een beperking op hun latere participatie op de arbeidsmarkt. Volgens de SER is het belangrijkste knelpunt dat het onderwijs niet voldoende kwalificatiegericht is. Er wordt teveel tijd en geld besteed aan het opleiden van mensen zonder direct arbeidsdoel. De stap van school naar werk is daardoor vaak (te) groot. Het onderwijs zou daarom meer gericht moeten zijn op een vroegtijdige oriëntatie op en ontwikkeling van arbeidsmarkt mogelijkheden van leerlingen. De SER beveelt aan om voor iedere jongere met een beperking een concreet handelingsplan op te stellen. Stages zijn noodzakelijk om leerlingen met een beperking te laten ervaren wat hun (beroeps)mogelijkheden en beperkingen zijn. Het gebrek aan stageplaatsen is een knelpunt bij de stap van school naar werk.

Meer jongeren met een beperking dan nu het geval is, kunnen participeren in vormen van arbeid. Zij moeten dan wel voldoende ondersteuning krijgen. Ook moeten arbeidsduur, functie-inhoud en werktijden afgestemd kunnen worden op hun mogelijkheden. De SER roept werkgevers op tot meer flexibiliteit op het gebied van «smalle» functies en arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. De SER doet een aantal aanbevelingen om de Wajongregeling activerender te maken. Verder wijst de SER op de noodzaak van goede begeleiding en ondersteuning en voldoende beschikbaarheid van instrumenten voor zowel de werknemer als de werkgever. De wijze waarop dit alles nu geregeld is kan volgens de SER beter. Daarnaast pleit de SER voor minder administratieve rompslomp, meer maatwerk en een betere beeldvorming over jongeren met een beperking bij zowel werkgevers, werknemers als hun omgeving.

2. IWI-rapport «Wajong en werk»

De Inspectie voor Werk en Inkomen heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop Wajongers worden ondersteund bij de toeleiding naar betaald werk. Dit gaat steeds beter. De inspectie is positief over de manier waarop het UWV door middel van speciale Wajongteams de regierol heeft opgepakt binnen het regionale, ondersteunende netwerk van instellingen op het gebied van zorg, scholing, hulpverlening, re-integratie en uitkering. Verder vindt de inspectie dat het palet aan re-integratie-instrumenten dat het UWV kan inzetten grotendeels toereikend is voor de Wajongers en hun (potentiële) werkgevers. Op een enkel punt, bijvoorbeeld de inzet van jobcoaching, zou het instrumentarium verder geoptimaliseerd kunnen worden en is vereenvoudiging mogelijk. De inspectie pleit voor meer duidelijkheid over de verantwoordelijkverdeling tussen de betrokken organisaties en een gedeelde visie op jonggehandicapten. Ook zou de voorlichting aan Wajongers en werkgevers nog beter kunnen. Verder ziet de inspectie de lange wachttijden bij de WSW als groot knelpunt bij de participatie van Wajongers.

VI. De visie van het kabinet nader uitgewerkt

In deze paragraaf gaat het kabinet nader in op zijn aanpak om meer jongeren met een beperking te laten participeren. De aanbevelingen van de SER en de bevindingen van de IWI en TNO worden hierbij betrokken. De beleidsinzet bestrijkt drie fronten: (1) meer aandacht voor preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse fase; (2) verbetering van de overgang van school naar werk; en (3) versterking van de activering van Wajonggerechtigden. Tot slot gaat het kabinet in op meer generieke maatregelen die de hiervoor geschetste beleidsinzet ondersteunen en effectiever maken.

1. Preventie en gerichte voorbereiding op participatie in de (voor)schoolse periode

Jongeren met een beperking zijn tijdens de schoolse periode vaak gebaat bij een samenhangende en elkaar versterkende inzet vanuit onderwijs en zorg. Met integrale ondersteuning op maat kunnen jeugdigen maximaal participeren in de samenleving – tijdens de (voor)schoolse periode en daarna. Nadrukkelijk kiest het kabinet ervoor ook de voorschoolse periode hierbij te noemen. Een voorspoedige ontwikkeling van een kind voor het vierde jaar is de beste preventie tegen veel problemen op latere leeftijd. Ook als het gaat om problemen op het terrein van participatie op de arbeidsmarkt.

Het kabinet heeft voor de zomer de Kamer het Programma Jeugd en Gezin «Alle kansen voor alle kinderen» (Kamerstukken 2006/07, 31 001, nr. 5) en de «Uitwerking passend onderwijs» (Kamerstukken II, 2006/07, 27 728, nr. 98) toegezonden. In beide documenten staan veel voornemens die van groot belang zijn voor de kansen voor alle kinderen, dus ook voor jonggehandicapten. Hieronder volgen enkele hoofdlijnen op de genoemde beleidsterreinen die ook voor de participatie van jonggehandicapten van belang zijn.

Preventie

Het vroegtijdig in beeld krijgen en verhelpen van problemen van jeugdigen kan erger voorkomen in latere fases van hun leven. Daarom is een omslag nodig naar meer preventie, het vroeg signaleren van problemen en het resultaatgericht aanpakken van problemen. Op verschillende manieren wordt hieraan gewerkt. Het gaat hierbij onder meer om de vorming van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin, om het gebruik van effectieve interventies en om het verbeteren van de voor- en vroegschoolse educatie. Verder wil het kabinet de interdisciplinaire samenwerking via onder meer de Zorg- en Adviesteams verder ontwikkelen en verbeteren. Met de aanpak «passend onderwijs» komt in het onderwijs voor de doelgroep het accent meer te liggen op preventie en ruimte voor maatwerk.

Sluitende aanpak

Instellingen moeten goed afstemmen en samenwerken om een optimale ontwikkeling van kinderen/jongeren te garanderen: de ketenbenadering is hierin cruciaal. Het uitgangspunt van het passend onderwijs is dan ook dat schoolbesturen de verantwoordelijkheid krijgen om voor elke leerling een passend onderwijszorgaanbod te ontwikkelen. Als een schoolbestuur het passend aanbod niet (volledig) zelf kan bieden, dan moet het met andere besturen en scholen afspreken wie dat wel aan zal bieden en hoe. Scholen gaan regionaal samenwerken zodat een netwerk ontstaat waarbinnen voor alle leerlingen een passend onderwijszorgaanbod kan worden ontwikkeld. Het uitgangspunt is een regionaal budget dat flexibel kan worden ingezet en maximale ruimte biedt voor maatwerk. De scholen in het netwerk maken onderling afspraken over de inzet van middelen. Parallel daaraan moeten Centra voor Jeugd en Gezin en (jeugd/AWBZ)zorginstellingen jeugdigen en/of hun ouders zorg bieden, wat ook onderlinge samenwerking vereist. Vanuit de gedachte «één gezin, één plan», zoals vermeld in «Alle kansen voor alle kinderen» van de minister voor Jeugd en Gezin wordt gekoerst op verdergaande samenwerking tussen instanties, waar een gezin mee te maken krijgt als er kinderen zijn die extra zorg behoeven op school en daarbuiten. Een veronderstelling die nader in de praktijk getoetst moet worden, is dat als de samenwerking wordt versterkt, middelen efficiënter worden ingezet, en ouders en kinderen sneller worden geholpen door op regionaal niveau budgetten van verschillende domeinen te bundelen.

Integrale indicatiestelling

Als geïndiceerde voorzieningen nodig zijn, is integrale indicatiestelling gewenst. Daarom zal in het kader van de uitwerking passend onderwijs elk regionaal netwerk van scholen één loket (indicatieorgaan) voor het onderwijs hebben. Deze bundeling van verschillende indicatieorganen in het onderwijs maakt het eenvoudiger om samen met de (jeugd)zorg te komen tot een integrale indicatiestelling. Het kader *integraal indiceren* voor de toegang van jeugdzorg, AWBZ-zorg en onderwijs, dat is ontwikkeld binnen de Operatie Jong, zal in 2009 worden geïmplementeerd. Bij

een gecombineerde onderwijs-zorgvraag worden via één aanvraagtraject meerdere indicaties aangevraagd. Ouders en jongeren hebben op die manier maar met één loket te maken.

Zowel in het onderwijs als de zorg gebeurt al veel om met een preventieve, samenhangende aanpak te bereiken dat jeugdigen goed voorbereid kunnen participeren in de samenleving. Het kabinet gaat de komende periode na hoe de inhoudelijke afstemming en samenwerking tussen onderwijs en zorg kan worden verbeterd. Dit sluit ook aan bij de motie Ferrier c.s. die is ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de expertisecentra en de Wet op het onderwijs-toezicht (Kamerstukken II 2006/07, 30 956, nr. 9). Het kabinet zal met het oog hierop een onderzoek naar de uitwerking van het concept «één kind, één plan» voor residentiële leerlingen uitzetten. Op basis van dit onderzoek kunnen ideeën worden ontwikkeld over hoe de afstemming tussen zorg (behandeling) en onderwijs ook breder binnen het onderwijs en de scholen het beste kan worden gerealiseerd. Opgemerkt dient te worden dat afwenteling naar AWBZ-zorg niet aan de orde kan zijn. De AWBZ is immers bedoeld voor langdurige zorg.

Wat gaat het kabinet doen?

- Het kader integraal indiceren wordt geïmplementeerd, waardoor één loket ontstaat voor de indicatiestellingen voor speciaal onderwijs, jeugdzorg en AWBZ-zorg (2009).
- In 2011 werken Centra voor Jeugd en Gezin landelijk dekkend en zijn de relevante geldstromen gebundeld. De provincies sluiten hier met hun bureaus Jeugdzorg nauw op aan.
- Het kabinet investeert in het verbeteren van de voor- en vroegschoolse educatie (2007–2008).
- Het kabinet gaat na op welke wijze de inhoudelijke afstemming en samenwerking tussen onderwijs en zorg kan worden verbeterd (2007–2008).
- Met de aanpak «passend onderwijs» krijgen alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, onderwijs aangeboden dat aansluit bij hun mogelijkheden en behoeften (2011).

2. Verbetering van de overgang van school naar werk

In de laatste fase in het onderwijs gaat de (voorbereiding op) de overgang naar de arbeidsmarkt een steeds belangrijkere rol spelen. Het kabinet vindt dat de voorbereiding van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben beter kan en moet. Voor de overgang van het praktijkonderwijs naar de arbeidsmarkt heeft de toenmalige minister van Onderwijs, mevrouw Van der Hoeven, in het Algemeen Overleg in april 2006 al toegezegd dat in overleg met het veld wordt gezien hoe deze overgang verbeterd kan worden. Het advies van de SER benadrukt een intensivering van de relaties tussen de scholen en de betreffende instanties om een warme overdracht van leerlingen te bevorderen. De aanpak die is gekozen binnen *passend onderwijs* sluit aan bij het advies van de SER. Centraal staan de (mogelijkheden van de) leerling, maatwerk, het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en het aanpakken van de complexe regelgeving. De vorming van regionale netwerken om voor elke leerling een passend onderwijszorgaanbod te verzorgen is al eerder aan de orde gekomen.

In de komende periode staan de verbetering van de kwaliteit en het doelgerichter maken van het onderwijs dan ook centraal. Het opstellen van een (meerjarig) handelingsplan, in overleg met de ouders, hoort daar ook bij. Dit plan beschrijft de onderwijsdoelen en het (uitstroom)perspectief van de leerling, zodat duidelijk is waar het onderwijs naartoe werkt. Uit onderzoek van de inspectie van het onderwijs blijkt dat op dit moment

voor veel leerlingen in het (v)so en leerlingen met een rugzak in het regulier onderwijs geen (goede) handelingsplannen zijn opgesteld.

Voor oudere leerlingen met een handicap of beperking die geen reguliere kwalificatie kunnen halen wordt het kwalificatiesysteem aangepast, zodat participatie in de maatschappij goed wordt voorbereid. Vooral dit laatste traject is van belang om de overgang van onderwijs naar werk te verbeteren. Kwalitatief goed onderwijs moet resulteren in een kwalificatie, regulier of individueel, waarmee de leerlingen optimaal voorbereid kunnen doorstromen naar de (beschermde) arbeidsmarkt of andere vormen van maatschappelijke participatie. Concreet betekent dit dat de inzet is om ook jongeren met een beperking een zo hoog mogelijke kwalificatie te laten halen, bij voorkeur een reguliere kwalificatie. Voorts is het van belang dat jongeren die geen reguliere kwalificatie kunnen halen gekwalificeerd het onderwijs verlaten. Naast de nadruk op praktijk is het onderwijs voor deze jongeren gericht op het aanleren van (basis-)vaardigheden die nodig zijn om een baan te verwerven en te behouden. Door het benoemen en vastleggen van onderwijsdoelen kan het onderwijs aan deze jongeren doelgerichter, effectiever en transparanter worden gemaakt. Een aantal scholen voor voortgezet speciaal onderwijs heeft al veelbelovende trajecten ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn schoonmaker in trein en vliegtuig en verschillende functies in de horeca. Staatssecretaris Dijkema (OCW) gaat in het invoeringsplan *passend onderwijs*, dat begin oktober naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, nader in op het traject waarmee de kwaliteit van het onderwijs en het kwalificatiesysteem worden verbeterd.

Voor jongeren met een beperking bestaat een scala aan opleidingsmogelijkheden om zich voor te bereiden op een baan. Sommige Wajongers hebben ernstige scholingsbelemmeringen en hebben daarom zeer intensieve begeleiding nodig. Voor deze kleine groep is er een specifieke voorziening in de vorm van de «Subsidieregeling scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen». De zogenoemde REA-scholingsinstituten verzorgen op dit moment de scholing van deze groep jonggehandicapten. Het kabinet heeft voor 2008 het subsidieplafond van deze regeling verhoogd naar € 13,3 mln. De Kamer ontvangt voor de begrotingsbehandeling SZW een meerjarige prognose van de behoefte aan deze voorziening, naar aanleiding van de motie Kraneveldt-van der Veen c.s. (Kamerstukken II 2006/07, 29 461, nr. 31).

De SER bepleit dat de verstrekking van de IWIA-onderwijsvoorzieningen (Art. 2.17) een overheidsverantwoordelijkheid blijft en dat de uitvoering blijft belegd bij UWV. Het kabinet is voornemens om de beleidsverantwoordelijkheid voor deze voorzieningen te plaatsen bij de Minister van OCW. Het kabinet zal de Kamer voor de begrotingsbehandeling 2008 hierover informeren in reactie op de motie Biskop c.s. (Kamerstukken II 2006/07, 29 461, nr. 34).

Regie bij overgang van school naar werk

Jongeren met een beperking worden bij de overgang van school naar werk ondersteund door een netwerk van organisaties op het terrein van scholing, zorg en hulpverlening. Dit netwerk bestaat onder meer (speciale) scholen, gemeenten, het Centrum indicatiestelling zorg, re-integratiebedrijven, de sociale werkvoorziening, MEE en het CWI. Deze instellingen, en in het bijzonder scholen, hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid om jongeren met een beperking aan het werk te helpen. Het UWV voert sinds 2005 de regie over het netwerk dat de begeleiding naar (beschermde) werk verzorgt. Het UWV heeft hiervoor regionale Wajongteams opgezet. De arbeidsdeskundige jonggehandicapten (ADJ-er)

van het team is regionaal aanspreekpunt en stemt de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen af. Dit moet bijdragen aan een sluitende aanpak bij de overgang van school naar de geschikte vorm van participeren. De netwerkformule bevindt zich nog in de groeifase. De Inspectie voor Werk en Inkomen vindt dat het UWV de regierol goed heeft opgepakt. Het UWV heeft aangegeven dat het de bevindingen van het IWI-onderzoek zal meenemen bij het verder verbeteren van de dienstverlening.

Wat gaat het kabinet doen?

- Er komt een doelgericht plan voor elke leerling met een beperking, zodat duidelijk is waar het onderwijs naartoe werkt (2011).
- Voor oudere leerlingen die geen reguliere kwalificatie kunnen halen wordt het kwalificatiesysteem aangepast, zodat ook zij een baan kunnen verwerven en behouden (2011).
- Het kabinet heeft voor 2008 het subsidieplafond van de «subsidieregeling jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen» verhoogd naar 13,3 miljoen (2008).
- Het UWV streeft naar permanente verbetering van de regie in het netwerk van organisaties op het terrein van scholing, zorg en hulpverlening.

3. Versterking van de activering van Wajongers

De derde lijn in het kabinetsbeleid is een versterkte activering van jongeren met een beperking. Daarbij moet er ook buiten de Wajong voldoende ondersteuning zijn voor jongeren die moeite hebben een plek te vinden op de arbeidsmarkt. Jongeren in de Wajong zullen worden gestimuleerd – en daarbij alle steun krijgen – om de mogelijkheden die ze nog hebben zo goed mogelijk te benutten voor werk of deelname anderszins aan de samenleving.

Re-integratie

Het beleid met betrekking tot de re-integratie van Wajongers richt zich op de doelgroep zelf, werkgevers en de maatschappelijke beeldvorming. Het UWV helpt bij het vinden van een baan. Werkgevers en werknemers kunnen van een scala aan instrumenten gebruik maken. Daaronder vallen scholing, subsidies, jobcoaches, no risk polis, premiekorting en loon dispensatie en -suppletie. Scholing wordt tegenwoordig afgestemd op de jongere en de baan. Het UWV, de werkgever en de jongere zelf bepalen in overleg welke scholing *on the job* wordt ingezet. Verder bieden jobcoaches Wajongers intensieve en langdurige begeleiding als ze eenmaal een baan hebben. Dit is essentieel voor het aanleren van werkvaardigheden en om een baan te behouden. Een aantal instrumenten is speciaal voor de Wajongdoelgroep beschikbaar, zoals loon dispensatie. Verder is sinds 1 mei 2005 de no risk polis voor Wajongers en ex-Wajongers niet meer tijdelijk. Hierdoor hoeven werkgevers nooit loon door te betalen als deze werknemers ziek worden. De IWI concludeert dat het huidige re-integratie-instrumentarium voor Wajongers over het algemeen goed voldoet, hoewel het op enkele punten beter kan, bijvoorbeeld uitbreiding van de mogelijkheid om jobcoaching in te zetten.

Het vorige kabinet heeft al een aantal maatregelen genomen om de participatie van jongeren met een beperking te bevorderen en knelpunten weg te nemen. De inzet van de zogenoemde Verburggelden is daar een voorbeeld van. Met deze extra € 11,5 mln per jaar structureel vanaf 2004 worden onder meer innovatieve projecten ondersteund om jonggehandicapten aan betaald werk te helpen. Voor 2007 en verder zijn uit de Verburggelden het permanent maken van de no risk polis en extra inspan-

ningen voor re-integratie betaald (samen € 8,5 mln per jaar). Vanaf 2008 is structureel nog de resterende € 3 mln beschikbaar voor experimenten en projecten die de re-integratie van Wajonggerechtigden bevorderen. De belangrijkste gegevens over de projecten staan op de website www.vanwajongnaarwerk.nl. Het kabinet gaat het gebruik van de Verburg-gelden dit najaar evalueren en bekijken hoe het de verspreiding van *best practices* kan bevorderen.

Iedereen doet mee

Het kabinet heeft in september met de begroting 2008 het Actie-programma «Iedereen doet mee» naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin spreekt het kabinet de ambitie uit de komende vier jaar 200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. Dit actie-programma bestaat uit een groot aantal maatregelen. Een aantal meer generieke maatregelen komt ook jongeren met een beperking ten goede. Zo zullen Wajongers voordeel hebben van de voorgenomen omzetting van de huidige arbeidskorting in een inkomensafhankelijke arbeidskorting. Zij hebben doorgaans immers een laag inkomen. Voor het overgrote deel van de Wajongers gaat werken meer lonen. Sommige herbeoordeelde Wajongers van wie de verdien capaciteit bij herbeoordeling opwaarts is bijgesteld kunnen profiteren van het feit dat het UWV de mogelijkheid zal krijgen om werkgevers een tijdelijke loonkostensubsidie te verstrekken.

In het kader van het project «Iedereen doet mee» is budget beschikbaar gesteld om de participatie van Wajonggerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten te verhogen. Voor 2008 is € 11 mln beschikbaar en dit loopt op tot € 19 mln in 2012. Van het budget voor 2008 is € 2,5 mln bestemd voor de scholingsinstituten. Daarnaast zal het budget voor 2008 deels worden aangewend voor het verbeteren van de beeldvorming over mensen met een handicap en voor onderzoek naar het re-integratie-instrumentarium (zie onder). Over het resterende budget voor 2008 zal in een later stadium besluitvorming plaatsvinden. Dit geldt ook voor de aanwending van de beschikbare middelen voor de jaren 2009–2012.

Aanpassingsrichting Wajongregeling

Daarnaast wil het kabinet onderzoeken of sommige aspecten van de Wajongregeling het voor jongeren met een beperking soms – onbedoeld – moeilijker maken om hun capaciteiten volledig te benutten. In de huidige opzet worden Wajongers eerst volledig arbeidsongeschikt verklaard en een uitkering toegekend. Pas daarna worden de mogelijkheden voor re-integratie verkend. Deze jongeren krijgen vaak al op hun 18e het stempel «volledig arbeidsongeschikt» opgedrukt. Ze dreigen zo voor hun hele leven te worden «afgeschreven» voor de arbeidsmarkt, terwijl een (groot) aantal van hen nog wel degelijk potentieel heeft om te werken. Het kabinet wil daarom bezien of voor die jongeren die nog benutbare mogelijkheden hebben, het niet beter is om de (definitieve) beslissing tot toelating tot de Wajong, die nu veelal plaatsvindt op 18-jarige leeftijd, uit te stellen tot een later tijdstip. Deze jongeren krijgen maximale ondersteuning bij scholing en het vinden en behouden van werk. Het risico op stigma en vroegtijdig «afschrijven» kan zo worden verminderd, en alle energie kan worden gericht op het vergroten van de kansen op werk en andere vormen van participatie. Het kabinet wil zorgvuldig onderzoeken wat de mogelijke implicaties van deze wijziging van de Wajongregeling zijn – voor de betrokken jongeren en het gebruik van de verschillende regelingen voor jongeren met een beperking. Voor jongeren die evident geen duurzaam benutbare mogelijkheden hebben, zal de regeling (materieel) ongewijzigd blijven.

Bij het aan werk helpen van Wajongers speelt de vraag hoe de effecten van de re-integratie-instrumenten kunnen worden vergroot en hoe het instrumentarium optimaal kan worden ingezet. Het huidige scala aan re-integratie-instrumenten omvat vele instrumenten, waaronder jobcoaches en andere vormen van begeleiding, de no risk polis, loon-dispensatie en -suppletie, proefplaatsing en premiekortingen. Het kabinet gaat daarom investeren in onderzoek, pilots en experimenten om uit te vinden hoe de effecten van deze instrumenten verder kunnen worden vergroot. Het kabinet zal hiervoor een deel van het beschikbare budget voor 2008 inzetten dat in het kader van het Actieprogramma «Iedereen doet mee» beschikbaar is voor de participatie van Wajongers en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Bij het onderzoek naar het re-integratie-instrumentarium zullen ook de concrete aanbevelingen op dit punt van de SER en de IWJ worden meegenomen. Werkgevers zullen worden betrokken bij de opzet van evaluaties, onderzoek en experimenten. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoeksprogramma kunnen in latere jaren bepaalde aanpassingen van het re-integratie-instrumentarium worden overwogen, zodat re-integratie in de toekomst nog effectiever kan plaatsvinden.

Samenhang met de WSW

Voor Wajongers vormt de Wet sociale werkvoorziening een belangrijke bron van werk: 17% van de Wajongers werkt via de WSW. De SER en de IWJ wijzen erop dat de wachtlijsten en de geringe doorstroom naar regulier werk in de WSW de participatie van Wajongers bemoeilijken. Het kabinet is voornemens om per 1 januari 2008 een wijziging van de WSW in werking te laten treden. Met de wetswijziging WSW kunnen een aantal acuut gevoelde problemen bij de uitvoering van de WSW, die zo spoedig mogelijk om een oplossing vragen, aangepakt worden. De wijzigingen zijn met name gericht op een betere uitvoerbaarheid van de wet om daarmee de reeds bestaande doelstelling beter te kunnen realiseren: het bieden van arbeidsplaatsen die aansluiten bij de mogelijkheden en capaciteiten van WSW-geïndiceerden in een zo regulier mogelijke omgeving. Zoals de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft uiteengezet in zijn brief van 2 juli 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 673, nr. 6) biedt de wetswijziging echter geen antwoord op een aantal andere vraagstukken, waaronder het voortgaande beroep dat wordt gedaan op de WSW. Doordat de uitstroom uit de WSW zeer beperkt is, zullen de wachtlijsten naar verwachting in snel tempo toenemen. Deze problematiek vraagt om een meer fundamentele herbezinning op de WSW waarbij ook de samenhang met andere regelingen wordt gezien. Over dit traject zal de Kamer nog separaat worden geïnformeerd.

Wat gaat het kabinet doen?

- Het kabinet gaat onderzoeken of voor die jongeren die benutbare mogelijkheden hebben, het voor hun participatiekansen niet beter is om de (definitieve) beslissing tot toelating tot de Wajong, die nu veelal plaatsvindt op 18-jarige leeftijd, uit te stellen tot een later tijdstip (2007–2008). Deze jongeren krijgen maximale ondersteuning bij schooling en het vinden en behouden van werk.
- Het kabinet wil een inkomensafhankelijke arbeidskorting invoeren, waardoor werken voor Wajongers meer gaat lonen (2008).
- Voor de participatie van Wajongers en gedeeltelijk gehandicapten komen extra middelen beschikbaar (11 miljoen in 2008, oplopend naar 20 miljoen in 2011 en 19 miljoen in 2012) (2008–2012).
- Het kabinet zet een onderzoeksprogramma op, om uit te vinden hoe de effecten van re-integratie-instrumenten kunnen worden vergroot. Werkgevers worden bij de opzet hiervan betrokken (2008–2009).

4. Ondersteunende maatregelen

Naast de hierboven aangegeven beleidsmaatregelen wil het kabinet nog een aantal flankerende maatregelen nemen die de effectiviteit en consistentie van het beleid vergroten. Deze maatregelen betreffen de negatieve beeldvorming van mensen met een beperking, de ondoorzichtigheid van het geheel aan indicatiestellingen en regelingen vanuit het perspectief van jongeren, ouders en werkgevers, de opbouw van relevante beleidsinformatie en de verankering van gelijke behandeling van mensen met een beperking.

Verbetering beeldvorming

Het kabinet deelt de mening van de SER en de Commissie Werkend Perspectief dat de beeldvorming over mensen met een beperking verbetering behoeft. De beeldvorming van de jongeren zelf, hun omgeving en werkgevers moet meer komen te liggen op de mogelijkheden te werken in plaats van de beperkingen die nu vaak centraal staan. Onderzoek van de CWP uit 2004 liet zien dat werkgevers en werknemers een tamelijk negatief beeld hebben over mensen met een beperking. De CWP heeft een aantal aanbevelingen gedaan om de beeldvorming over mensen met een beperking te verbeteren en tussen 2003 en 2006 een groot aantal projecten geïnitieerd en gesteund. SZW is samen met de sociale partners in 2006 de beeldvormingscampagne «Geknipt voor de juiste baan» gestart. Die campagne loopt in 2007 door. De CWP constateert in haar *Maatschappelijk advies* (maart 2007) echter dat er nog veel winst te behalen valt bij de beeldvorming over mensen met een beperking. De CWP adviseert om de campagne «Geknipt voor de juiste baan», na een evaluatie, te verdiepen en te verbreden. Het kabinet neemt deze aanbeveling over en zal met de sociale partners overleggen hoe hier verder te gaan. Het kabinet is geen voorstander van het instellen van een nieuwe taskforce om het belang van bevorderen van arbeidsdeelname van jongeren met een beperking te benadrukken. De beeldvormingscampagne bevat veel elementen die dit al benadrukken. Werkgevers en werknemers spelen in de campagne een belangrijke rol. De CWP heeft op dit vlak ook belangrijk werk gedaan.

Grotere overzichtelijkheid regelingen

De participatie van jongeren met een beperking is een complex vraagstuk omdat deze groep zeer divers is. Hun problemen raken de beleids-terreinen van verschillende departementen. Vanwege de complexiteit van de problematiek is in de loop van de tijd een groot aantal instrumenten en regelingen ontworpen, die enerzijds individueel maatwerk mogelijk maken en anderzijds als geheel ondoorzichtig en ingewikkeld kunnen zijn. De SER en de IWI wijzen op de onoverzichtelijkheid van regelingen en indicatiestellingen vanuit het perspectief van jongeren met een beperking, hun ouders en (potentiële) werkgevers. Er lopen verschillende acties om dit te verbeteren. De ministeries van VWS en SZW voeren samen met UWV, CWI, CIZ en enkele gemeenten het programma *Stroomlijning Indicatieprocessen in Zorg en Sociale Zekerheid* uit. Dit programma ontwikkelt praktische voorstellen om het indicatieproces voor chronisch zieken en gehandicapten minder bureaucratisch te maken. Bijvoorbeeld door de aanvraagformulieren van de verschillende regelingen te bundelen en de overlap eruit te halen, door de dossiers van een cliënt bij verschillende organisaties te ontsluiten via één indicatiedossier – en daarmee hergebruik van informatie mogelijk te maken – en de samenwerking tussen indicatiestellers van CIZ, CWI, UWV en gemeentes mogelijk te maken. Ook op het gebied van onderwijs en (jeugd)zorg wordt gewerkt aan het vereenvoudigen en bundelen van de indicatiestelling. De imple-

mentatie van het kader *integraal indiceren* is daar een voorbeeld van. Al deze projecten zullen bijdragen aan een soepeler en overzichtelijker indicatieproces en minder loketten voor cliënten.

Goede voorlichting over en ondersteuning bij het aanvragen van hulp of re-integratie-instrumenten is van groot belang. Het UWV heeft hiervoor veel aandacht. Verder is onlangs het kenniscentrum CrossOver opgericht als centraal punt voor Wajongers voor kennis en informatie op de samenhangende terreinen van onderwijs, zorg en werk. CrossOver biedt een complete balie voor informatie over jongeren, handicap en werk, voor zowel jongeren met een beperking als werkgevers. De SER noemt daarnaast een persoonlijk re-integratiebudget als een mogelijkheid om de ondersteuning minder ingewikkeld te maken. Het kabinet gaat in overleg met de betrokken uitvoerders, cliënten en werkgevers bezien hoe het geheel aan regelingen doorzichtiger kan worden en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen departementen verhelderd kan worden. De ervaringen met de pilots participatiebudget worden daarbij betrokken. Het kabinet wil eerst de resultaten van de lopende proefprojecten afwachten voordat het nieuwe wil starten.

Opbouw beleidsinformatie

Effectief beleid is niet mogelijk zonder goede en betrouwbare informatie. Het kabinet sluit zich aan bij de constatering van de SER, de IWI en TNO dat op een aantal punten essentiële beleidsinformatie en inzichten nog ontbreken. Het gaat daarbij om informatie over de kenmerken van de doelgroep, ontwikkelingen en patronen in het gebruik van regelingen en de factoren die daarop van invloed zijn. Om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van het sterk toegenomen beroep op de Wajong heeft het UWV een omvangrijk dossieronderzoek opgezet waarin de instroom in de jaren 2003–2006 nader worden geanalyseerd. De resultaten van dit onderzoek zullen naar verwachting in oktober worden gepubliceerd. Het kabinet gaat onderzoeken waar lacunes bestaan en hoe samenhangende beleidsinformatie verkregen kan worden op het gebied van zorg, onderwijs en arbeid. Verder is een helder beeld nodig van de Wajongers die nog onbenutte arbeidsmogelijkheden hebben en het soort werk dat zij kunnen doen.

Ook is er behoefte aan meer inzicht in de effecten van het beleid in den brede en de wijze waarop dit is vormgegeven en georganiseerd. Het kabinet wil hier meer onderzoek naar verrichten. Gezien de samenhang van de beleidsterreinen zorg, onderwijs en werk en inkomen zullen de betrokken departementen hun onderzoeken onderling afstemmen.

Gelijke behandeling

In het coalitieakkoord is afgesproken de uitbreiding van de werkingsfeer van de Wet gelijke behandeling gehandicapten en chronisch zieken met kracht voort te zetten. Dit wordt ook bepleit door de Commissie Werkend Perspectief. Het kabinet onderzoekt of het mogelijk is het voorstel van wet van de leden Smits, Rouvoet en Azough (Kamerstukken II 2005/06, 30 570, nr. 2) om de werkingsfeer uit te breiden tot het primair en voortgezet onderwijs te combineren met het uitbreidingsvoorstel wonen.

Ombudsfunctie

De SER beveelt aan om een speciale ombudsfunctie voor Wajongers te creëren. Het kabinet wijst erop dat er een veelheid aan middelen wordt ingezet om Wajongers te ondersteunen en te informeren. Bij het UWV zijn er specifieke re-integratiecoaches voor deze doelgroep (ADJ-en) die de

regie voeren over een ondersteunend netwerk van zorg, scholing en ondersteuning. Bij het CWI kunnen ook Wajongers de komende jaren nog een beroep doen op de arbeidsadviseur. Het kenniscentrum CrossOver is recent van start gegaan. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) dient het belang van alle cliënten van uitvoeringsorganisaties, waarbij de CG-Raad uitdrukkelijk is ingeschakeld. De uitvoeringsketen van werk en inkomen werkt voortdurend aan verbetering van de klantvriendelijkheid. Daarnaast bestaan er de gebruikelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep en valt de uitvoering onder de bevoegdheid van de nationale ombudsman. Gezien al deze inspanningen acht het kabinet een aparte ombudsfunctie voor deze doelgroep overbodig.

Wat gaat het kabinet doen?

- Het kabinet gaat samen met de sociale partners de beeldvormingscampagne «Geknipt voor de juiste baan» evalueren en op basis van die evaluatie afspraken maken over het vervolg (2007–2008).
- In overleg met betrokken uitvoerders, cliënten en werkgevers gaat het kabinet na hoe de doorzichtigheid van regelingen kan worden verbeterd en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen departementen kan worden verhelderd (2007–2008).
- Het kabinet gaat noodzakelijke aanvullende beleidsinformatie verzamelen op het gebied van zorg, onderwijs en werk en inkomen (2007–2008).

VII. Besluit

Het kabinet vindt dat iedereen in de samenleving zoveel mogelijk moet meedoen. Participatie is een expliciete doelstelling van het kabinetsbeleid. Dat geldt ook voor jongeren met een beperking. Dat zoveel jongeren zo vroeg in hun leven dreigen te worden «afgeschreven» en hun capaciteiten niet kunnen benutten, is uit sociaal oogpunt onaanvaardbaar. Ook voor deze jongeren moet het krijgen (en houden) van een baan bij een reguliere werkgever voorop staan. Dit is de beste manier om volwaardig mee te draaien in onze maatschappij. Werk in een beschermde werkomgeving is pas een optie als «gewoon» werken niet mogelijk is. Lukt dit ook niet dan zijn vormen van maatschappelijke participatie nog een mogelijkheid. Het kabinet wil deze jongeren alle hulp bieden om hun perspectief op werk en meedoen te realiseren.

Het kabinet kan dit niet alleen doen. Dat jongeren met een beperking meer gaan werken is een zaak van de hele samenleving, niet alleen de overheid. Van de sociale partners tot collega's op het werk, van de begeleiders tot de jongeren zelf, iedereen moet zijn rol spelen en verantwoordelijkheid nemen. Dit vraagt ook een forse inspanning van de sociale partners, met name de werkgevers. Zij moeten uiteindelijk stageplaatsen aanbieden, werkervaringsplaatsen en arbeidsplaatsen voor deze jongeren creëren en flexibel zijn met werktijden, arbeidsduur en functie-inhoud. Het kabinet roept werkgevers daarom op uitvoering te geven aan de cruciale aanbevelingen van de SER op deze punten. Ook werknemers hebben een verantwoordelijkheid. Zij zullen jongeren met een beperking als collega's moeten waarderen en behandelen. Alleen zo kunnen deze jongeren het gevoel krijgen er gewoon bij te horen.