

DE WAJONG: MEER DAN EEN UITKERING

Een discoursanalyse van arbeidsongeschiktheid

op jonge leeftijd in het licht van de Wajong



M.D. (Matthijs) van Doorn (3224031)

Master Sociale Vraagstukken: Interventies en Beleid (ASW)

Begeleider: Dr. B. Valkenburg

Universiteit Utrecht – Faculteit der Sociale Wetenschappen

26 juni 2008



Universiteit Utrecht

SAMENVATTING

AANLEIDING (H1) De Wet arbeidsongeschiktheidvoorziening jonggehandicapten (Wajong) staat sinds enige tijd in de politieke en de maatschappelijke belangstelling. Het aantal Wajong-uitkeringen neemt snel toe. De Wajong is vanuit twee perspectieven relevant. Vanuit maatschappelijk opzicht zijn er signalen dat Wajongers die eenmaal een uitkering hebben, nauwelijks kansen hebben om nog werk te vinden. Ook zijn de stijgende kosten van het toenemende aantal uitkeringen zorgelijk. Maar ook vanuit theoretisch opzicht is de Wajong interessant. Men kan zich de vraag stellen op welke wijze het fenomeen arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong wordt benaderd door de betrokken actoren. Deze vraag kan worden onderzocht vanuit de assumptie dat deze benadering ingegeven wordt door een onderliggend discours en dat deze discourses vervolgens hun doorwerking hebben op het beleid. Een discours is in dit verband op te vatten als een samenstel van 'teksten' over een bepaald onderwerp, die onderling samenhangen.

VRAAGSTELLING (H1) De vraag die in dit onderzoek dan ook wordt beantwoord, luidt: *Op welke wijze kan het discours (of kunnen de discourses) van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong worden geconstrueerd, welke implicaties heeft dit discours (of hebben deze discourses) voor de toekomst van deze sociale voorziening, en welke mogelijkheden zijn er om jongeren te begeleiden naar een gepaste vorm van participatie?* Aan de hand van vier deelvragen wordt tot een antwoord op deze vraag gekomen. In de eerste deelvraag staat de constructie van het discours centraal, waarna de doorwerking van de discourses naar de toekomstige beleidspraktijk in kaart worden gebracht. Vervolgens worden de knelpunten voor participatie van jongeren met een beperking beschreven, die de respondenten hebben aangedragen. Met deze drie 'bouwstenen' is vervolgens een antwoord gegeven op de vierde deelvraag, waarin het ontwikkelen van beleidsaanbevelingen centraal staat.

THEORIE (H2) Om de discourses te kunnen construeren, zijn acht criteria geselecteerd uit drie verschillende theoretische benaderingen die samenhangen met het fenomeen arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong. Van de sociologische benadering van handicaps zijn de criteria 'stigmatisering' en de 'grondhouding in het beleid' afgeleid. Vanuit de theorie over vraaggericht beleid zijn daaraan toegevoegd 'empowerment', 'motief van de Wajong-discussie' en 'maatwerk'. Tenslotte zijn vanuit de theorieën over jeugdparticipatie 'differentiatie', 'aard van de participatie' en 'doel van het beleid' geselecteerd. Samen vormen deze criteria het framework van de te construeren discourses.

ONDERZOEKSMETHODOLOGIE (H3) Een discoursanalyse is uitgevoerd om inzicht te verwerven in arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong. Drie methoden

van dataverzameling zijn toegepast, te weten interviews, documentanalyse en participatieve observatie. De onderzoekspopulatie bestond uit vertegenwoordigers van zes categorieën respondenten. Ook is een bijeenkomst georganiseerd voor Wajongers en ouders van Wajongers. Daarnaast zijn belangrijke documenten geanalyseerd en zijn drie werkbezoeken afgelegd. De verzamelde data zijn op een interpretatieve wijze geanalyseerd. Om de exploratie naar de toekomst uit te voeren, is het stromenmodel van Kingdon (1984) toegepast. De kwaliteit is gewaarborgd door respondenten te laten reflecteren op de uitkomsten van hun eigen interview (*member checks*). Door deskundigen te betrekken in de selectie van de respondenten is de generaliseerbaarheid van het onderzoek verhoogd.

RESULTATEN (H4) Er zijn vier discoursen gevonden. Twee discoursen duiden het fenomeen arbeidsongeschiktheid primair als een sociaaleconomisch fenomeen. In het '*werk als participatie*' discours, dat door het kabinet wordt aangehangen, wordt reguliere arbeid beschouwd als de belangrijkste vorm van participatie. Beleidsinspanningen moeten erop worden gericht om jongeren met een beperking aan regulier werk te helpen. Daarvoor worden ingrijpende beleidswijzigingen niet geschuwd. In het *springplankdiscours* wordt participatie beschouwd als een breder fenomeen. Werken in de sociale werkvoorziening of vrijwilligerswerk wordt positiever benaderd. Daarnaast wordt een ingrijpende beleidswijziging afgewezen, omdat hierdoor de (inkomens)positie van Wajongers kan verslechteren. Twee andere discoursen duiden arbeidsongeschiktheid primair als een maatschappelijk fenomeen. Het *radicaal emancipatoire discours* heeft als kenmerk dat participatie als een recht wordt beschouwd. Mensen met een beperking hebben recht op participatie, net zoals mensen zonder beperking. Om dit af te dwingen moeten quota en scherpere anti-discriminatiewetgeving worden ingevoerd. Het *gemeenschapsdiscours* tenslotte onderscheidt zich door aandacht te vragen voor de uitsluiting van mensen met een beperking. Door het losser worden van sociale bindingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, staan mensen met een beperking steeds vaker langs de kant. De gemeenschap heeft de plicht om mensen met een beperking in staat te stellen om te kunnen participeren.

ANALYSE (H5/6) Om tot beleidsaanbevelingen te komen is het noodzakelijk om een verkenning te maken van de doorwerking van de discoursen in de toekomstige beleidspraktijk en om inzicht te verkrijgen in de knelpunten. Gezien de door de respondenten waargenomen dominantie van het '*werk als participatie*' discours, is het waarschijnlijk dat een toekomstige benadering gekenmerkt wordt door dit discours. Maar door de weerstand bij belangrijke actoren (zoals vakbonden) hiertegen, zal de doorwerking van dit discours gematigd zijn. Een onderdeel van nieuw beleid is waarschijnlijk meer aandacht voor activering van Wajongers, door hen een re-integratietraject te geven en/of een werkaanbod te doen. De werkgelegenheid kan worden gestimuleerd door administratieve lasten af te bouwen en voor werkgevers de

regels te vereenvoudigen. Dit wordt nu als een knelpunt beschouwd. Hiermee wordt aan werkgevers tegemoet gekomen en wordt recht gedaan aan een partnerschap tussen overheid en werkgevers. Re-integratietrajecten en het stimuleren van Wajongers om een onderwijskwalificatie te behalen, passen bij een gemeenschappelijkheid in de discourses, namelijk het toenemende belang van gedegen voorbereiding op participatie. Nu wordt de kwaliteit van en de bemoederende houding in het onderwijs ('zorgcultuur') nog als knelpunt beschouwd. Omwille van de felle weerstand tegen sanctionering van Wajongers die niet willen participeren, lijkt het niet waarschijnlijk dat er (op korte termijn) sancties worden toegepast. Stigmatisering en discriminatie van Wajongers vormen een derde belemmering om tot participatie te komen. In de discourses tekent zich een ontwikkeling af om de maatschappelijke inspanning om Wajongers te laten participeren, te vergroten. Het strikter toezien op naleving van anti-discriminatiewetgeving is daar een aspect van.

BELEIDSAANBEVELINGEN (H7) Vanuit de discourses is een aantal knelpunten benoemd en is een verkenning gemaakt van toekomstig beleid. Hierdoor is een ruimte gecreëerd waarbinnen beleidsvoorstellen kunnen worden ontwikkeld, die passen binnen de gevonden discourses. Er is gekozen voor het vergroten van de kansen op reguliere arbeid als de vorm van participatie waar de beleidsaanbevelingen primair op zijn gericht. Indien reguliere arbeid niet mogelijk is, kunnen andere vormen van participatie echter ook worden gekozen. Dit is in lijn met de beleidsverkenning en de voorkeur van de Wajongers die aan het onderzoek deelnamen. De volgende aanbevelingen zijn uit het onderzoek gekomen:

- Er moeten proeven komen met *jobcarving*. Arbeidsdeskundigen moeten proactief werkgevers gaan benaderen om aangepaste banen (die zijn toegesneden op wat een Wajonger wel en niet kan) te creëren. Hiermee wordt een handreiking aan werkgevers gedaan en wordt werkgelegenheid gecreëerd voor Wajongers;
- Het verbeteren van de kwaliteit van het Speciaal Onderwijs, door een speciale *leerlijn arbeidsvaardigheden* te ontwikkelen. Daarnaast moeten toekomstige docenten al tijdens hun opleiding worden voorbereid op het *stimuleren* van jongeren met een beperking, om in *sociaal en economisch* opzicht *zelfstandig* te worden;
- Werkgevers met een *plaatsingsbudget* stimuleren om Wajongers in dienst te nemen en met een *duurzaamheidsbonus* stimuleren dat de betrekking duurzaam is;
- De overheid moet zelf het *goede voorbeeld* geven en *werkgelegenheid creëren* op de verschillende overheidsniveaus. Op discriminatie en uitsluiting van mensen met een beperking moet *strikter worden toegezien*.

VOORWOORD

Geachte lezer,

Met het voltooien van dit onderzoek komt er een einde aan een enerverende periode uit mijn leven. Gedurende de onderzoeksperiode, waarin ik bij de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie onderzoek heb gedaan naar de Wajong, zijn veel deuren opengegaan. Deuren van Kamerleden, ministeries, belangenorganisaties, maar ook van - op het eerste gezicht - hele 'gewone' mensen.

De meest indrukwekkende momenten waren de gesprekken die ik met Wajongers en hun ouders heb mogen voeren (zie de foto onderaan de pagina). Achter deze verhalen gaat vaak een lange geschiedenis vooraf van strijd om een beter bestaan, om erkenning.

Deze gesprekken motiveerden mij om grondig onderzoek te verrichten naar de discourses van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong, zodat de beleidsontwikkelingen kunnen worden geïnterpreteerd. Maar onderzoek naar de knelpunten waar Wajongers tegenaan lopen, was eveneens noodzakelijk om een bijdrage te kunnen leveren aan het verbeteren van de perspectieven van Wajongers. Deze kennis resulteerde uiteindelijk in een aantal beleidsaanbevelingen, die tevens zijn gepubliceerd in de vorm van een notitie (*Een mens is meer dan zijn beperking*) en die tijdens het Wajong-debat in de Tweede Kamer zijn ingebracht.



Velen hebben door hun constructieve medewerking een onmisbare bijdrage geleverd aan dit resultaat. Enkelen wil ik in het bijzonder noemen. In de eerste plaats wil ik mijn ouders bedanken voor hun trouwe steun. Altijd wisten zij mij te motiveren. Elise wil ik bedanken voor alle keren dat ze met me meedacht. In het bijzonder wil ik ook mijn scriptiebegeleider Ben Valkenburg van de Universiteit Utrecht bedanken voor zijn constructieve feedback en de prettige samenwerking. Ondersteuning en motivatie heb ik ook mogen ontvangen van Cynthia Ortega, die zich in de Tweede Kamer enthousiast inzet voor Wajongers. Met haar heb ik enkele werkbezoeken afgelegd in het land (zie de foto links van het werkbezoek bij Gedie in Genemuiden). Tenslotte wil ik alle respondenten bedanken die mij bezochten in de Tweede Kamer, of die mij gastvrij wilden ontvangen op hun locatie elders in het land. Iedereen nogmaals bedankt!

Met grote dankbaarheid denk ik terug aan de kansen die ik heb gekregen om mijn onderzoek uit te kunnen voeren en tegelijkertijd bij te dragen aan beleidsoplossingen, die de perspectieven voor Wajongers kunnen vergroten. Mijn wens is dat deze voorstellen vruchten mogen afwerpen en zullen bijdragen aan de vergroting van de kansen op participatie.

Dit gezegd hebbende, rest mij nog slechts de wens uit te spreken dat de lezer van deze thesis veel nieuwe en interessante inzichten zal opdoen.

MATTHIJS VAN DOORN,

'S-GRAVENHAGE/RHENEN, JUNI 2008



Foto Wajong-bijeenkomst

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
VOORWOORD	4
H 1 INLEIDING OP HET ONDERZOEK	7
Inleiding	7
1.2 Maatschappelijke context	8
1.2.1 Naar een activerende verzorgingsstaat	8
1.2.2 De Wajong: beleidskader en achtergronden	8
1.3 Probleemstelling	12
1.3.1 Positionering van het onderzoek	12
1.3.2 Discoursanalyse	12
1.3.3 Doelstelling en relevantie	14
1.3.4 Vraagstelling	16
1.4 Vooruitblik	17
H 2 THEORETISCH KADER	18
Inleiding	18
2.2 Discoursanalyse en de keuze voor het theoretisch kader	18
2.3 Een sociologische benadering van handicaps	19
2.4 Vraaggerichtheid als toekomstperspectief	24
2.5 Jeugdparticipatie in theoretisch perspectief	29
2.6 Framework voor de discourses	34
H 3 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE	35
Inleiding	35
3.2 Onderzoeksmethoden	35
3.2.2 Methoden van dataverzameling	35
3.2.3 Onderzoekspopulatie	36
3.2.4 Methoden van data-analyse	38
3.3 Kwaliteitsborging	39
3.3.2 Validiteit	39
3.3.3 Betrouwbaarheid	39
3.3.4 Generaliseerbaarheid	40
3.4 De Wajong: een typisch ASW-onderwerp	40
H 4 JONG, ARBEIDSONGESCHIKT, WAJONGER: VIER DISCOURSEN	41
Inleiding	41
4.2 Stigmatisering	42
4.3 Motief van de discussie	45
4.4 Grondhouding	49
4.5 Empowerment	51
4.6 Doelstelling van het beleid	54
4.7 Differentiatie en maatwerk	57
4.8 Aard van de participatie	61
4.9 Vier discourses van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht	

van de Wajong	65
H 5 DE BAKENS VERZETTEN? EEN TOEKOMSTVERKENNING VAN DE WAJONG	67
Inleiding	67
5.2 Analyse: van discoursen naar beleid	67
5.3 Het stromenmodel als analysemethode	67
5.4 De probleemstelling	69
5.5 De politieke stroom	71
5.6 Macht, consensus en gemeenschappelijkheden in discoursen	72
5.7 De beleidsstroom: een verkenning van de toekomst	75
5.8 Tot slot	76
H 6 PARTICIPATIE VAN MENSEN MET EEN BEPERKING: KNELPUNTEN	77
Inleiding	77
6.2 Analyse: van discoursen naar knelpunten en beleid	77
6.3 Negatieve beeldvorming	78
6.4 Scholing	79
6.5 Werkgelegenheid en regelgeving	81
6.6 Tot slot	83
H 7 BELEIDSAANBEVELINGEN	85
Inleiding	85
7.2 Participatie nader beschouwd	85
7.3 Beleidsaanbevelingen	87
7.4 Slotbeschouwing	92
H 8 CONCLUSIE EN DISCUSSIE	94
Inleiding	94
8.2 Beantwoording van de hoofdvraag	94
8.3 Discussie	98
BIBLIOGRAFIE	
BIJLAGE I OPERATIONALISERING THEORIE	

'Als je een Wajong-uitkering hebt, krijg je vaak een etiket op je voorhoofd geplakt en word je afgeschreven'.

(Wajongmagazine 2007)

H 1 INLEIDING OP HET ONDERZOEK

INLEIDING

Velen kunnen zich de ontwikkelingen op het gebied van de WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, inmiddels de WIA geheten) nog herinneren. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd de WAO gebruikt om overtollig personeel in af te laten vloeien. Het resultaat was hoog aantal 'arbeidsongeschikten'. Dit bracht oud-premier Lubbers in 1990 tot de bekende uitspraak: 'Nederland is ziek'. Het kostte vervolgens jaren om orde op zaken te stellen. Ondanks de ervaringen van destijds lijkt zich momenteel een soortgelijke ontwikkeling af te spelen. In een rapport van het Centraal Planbureau (CPB) over de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) dat in december 2007 verscheen, wordt gesteld dat de situatie inmiddels gelijkenissen vertoont met het 'WAO-drama' (CPB 2007: 7). Het aantal Wajonguitkeringen stijgt gestaag en dat leidt tot toenemende uitkeringslasten. Maar er is meer aan de hand dan dat. Wajongers zouden gestigmatiseerd worden en nauwelijks nog perspectieven hebben op arbeid wanneer zij eenmaal in de Wajong terecht zijn gekomen (Wajongmagazine 2007). Het citaat boven aan deze pagina is in dit verband illustrerend. Dit verklaart waarom deze ontwikkelingen als een belangrijk maatschappelijk probleem worden beschouwd. Maar ook in theoretisch opzicht is de Wajong een belangwekkend vraagstuk. Men kan zich de vraag stellen op welke wijze het fenomeen arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong wordt benaderd door betrokken actoren. Deze vraag wordt onderzocht vanuit de assumptie dat deze benadering ingegeven wordt door een onderliggend discours en dat deze discourses vervolgens hun doorwerking hebben op het beleid. Een discours is op te vatten als een samenstel van 'teksten' over een bepaald onderwerp, die onderling samenhangen. De hoofdonderzoeksvraag die in dit onderzoek wordt beantwoord, luidt dan ook: *Op welke wijze kan het discours (of kunnen de discourses) van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong worden geconstrueerd, welke implicaties heeft dit discours (of hebben deze discourses) voor de toekomst van deze sociale voorziening, en welke mogelijkheden zijn er om jongeren te begeleiden naar een gepaste vorm van participatie?* Er wordt met deze hoofdvraag een analyse gemaakt, die zich van de discourses uitstrekt naar het ontwikkelen van beleidsvoorstellen.

In dit inleidende hoofdstuk worden de eerste stappen gezet naar de beantwoording van deze belangrijke vraag. In paragraaf 1.2 wordt de maatschappelijke context uiteengezet door de tendens naar een verzorgingsstaat met activerend sociaal beleid te beschrijven, waarna het

beleid uiteengezet wordt met betrekking tot jonggehandicapten. Hier wordt vervolgens in paragraaf 3 de probleemstelling vanaf geleid, bestaande uit de doel- en de vraagstelling. De relevantie van het onderzoek hangt hiermee samen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vooruitblik op het vervolg van het onderzoek.

§ 1.2 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

§ 1.2.1 NAAR EEN ACTIVERENDE VERZORGINGSSTAAT

Na een periode van enkele tientallen jaren, waarin de verzorgingsstaten zich in de meeste geïndustrialiseerde landen steeds verder ontwikkelden, volgde vanaf de jaren zeventig een keerpunt in het denken over de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat raakte in toenemende mate aan kritiek onderhevig, niet in de laatste plaats vanwege een wereldwijde economische recessie. Sinds de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw werden talrijke beleidswijzigingen doorgevoerd, waardoor de verzorgingsstaat in een transformatieproces terecht kwam. Gilbert (2002) spreekt in dit verband van een 'paradigmawisseling' van de traditionele verzorgingsstaat, waarin bescherming (in de zin van inkomenscontinuïteit) centraal staat, naar de *enabling state*. Een van de ontwikkelingen binnen de enabling state tekent zich volgens Gilbert in het arbeidsmarktbeleid af. Dit beleid is (in de laatste twee à drie decennia) volgens Gilbert veel sterker dan voorheen gericht op het activeren van uitkeringsgerechtigden. De overheid heeft in dit verband het belang onderkend van instrumenten, waarmee mensen (weer) aan het werk kunnen worden geholpen. Ook Valkenburg en Coenen (2002) zien de ontwikkeling naar activering. Volgens hen staan in dit kader vier elementen centraal. Ten eerste is de passieve benadering van uitkeringsontvangers verdwenen. Het uitgangspunt is niet langer meer dat individuen (uitsluitend) moeten worden beschermd tegen het verlies van inkomsten, maar dat ze moeten worden begeleid naar een vorm van participatie. Ten tweede is de gewenste vorm van participatie steeds meer betaalde arbeid geworden. Om dit te realiseren wordt ten derde een scala aan beleidsinstrumenten ingezet. Hierbij valt te denken aan trainingen en subsidies. Het is ten vierde moeilijker geworden om in een uitkerings situatie terecht te komen of in een uitkering te blijven, omdat de criteria veelal zijn aangescherpt en er periodieke herkeuringen worden uitgevoerd. De tendens naar een activerend beleid heeft ook invloed op de positie van jonggehandicapten. In de volgende paragraaf wordt het beleid met betrekking tot de Wajong beknopt uiteengezet, waarbij een verband wordt gelegd met de activerende verzorgingsstaat.

§ 1.2.2 DE WAJONG: BELEIDSKADER EN ACHTERGRONDEN

De Wajong (de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) is een sociale voorziening die jongeren met een functiebeperking het recht geeft op een uitkering op minimum-

niveau (maximaal 75% van het Wettelijk Minimum Loon WML). De Wajong is sinds 1 januari 1998 van kracht. Er zijn twee groepen die in aanmerking komen voor de Wajong:

- Jongeren die op hun zeventiende levensjaar voor minstens 25% arbeidsongeschikt zijn;
- Jongeren dan wel jongvolwassen (jonger dan 30 jaar) die voor minstens 25 procent arbeidsongeschikt worden tijdens hun studie, waardoor het onmogelijk is om (volledig) te gaan werken na de studie. In het jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid moet er wel minstens zes maanden een studie zijn gevolgd (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2008a).

De Wajong heeft net zoals de WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) betrekking op personen die zich in een situatie van arbeidsongeschiktheid bevinden, maar er is één belangrijk verschil. In tegenstelling tot volwassenen hebben veel jongeren nog geen arbeidsverleden. Omdat de toegang tot de WIA is gekoppeld aan het arbeidsverleden, komen jongeren die nog niet hebben gewerkt niet voor de WIA in aanmerking (SER 2007). De Wajong is aldus een vangnet voor jongeren die in deze situatie terecht komen. Met dit vangnet wordt voorkomen dat jongeren afhankelijk worden van de financiële steun van hun ouders of van anderen (UWV 2008a). De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de leeftijd en de mate waarin de jongere arbeidsongeschikt wordt bevonden. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) bepaalt de mate van arbeidsongeschiktheid na advies van een UWV-arts en een arbeidsdeskundige (UWV 2008b).

Ontwikkelingen

Aan het einde van 2006 bedroeg het aantal Wajong-uitkeringen 156.000. Het aantal uitkeringen neemt sinds 2002 gestaag toe. Voor de komende decennia wordt eveneens een aanzienlijke toename verwacht, naar 200.000 Wajong-uitkeringen in 2015 en 300.000 uitkeringen in 2040. Na 2040 wordt een stabilisering van het aantal uitkeringen verwacht (Sociaal-Economische Raad SER 2007). De schattingen lopen anno 2008 echter snel op. Hans Kamps, lid van de SER en deskundige op het gebied van participatie van jongeren met een beperking, noemde in het voorjaar van 2008 het aantal van 500.000 Wajongers over tien tot vijftien jaar realistisch¹ waarna minister Donner tijdens het vragenuurtje in de Tweede Kamer het aantal van 700.000 uitkeringen noemde². De ontwikkeling van het feitelijke aantal Wajong-uitkeringen in de periode 2002-2007 staat in de volgende tabel weergegeven.

¹ Uitspraak van Hans Kamps (Kroonlid SER) in NOVA, zaterdag 27 maart 2008. Zie ook: http://www.handicapenwerk.nl/nieuws.php?n_id=150&PHPSESSID=17eec5bb0a81f907cca9a8bbff71fcd8

² Uitspraak van minister Donner tijdens het vragenuurtje van dinsdag 15 april. Zie ook: http://www.nu.nl/news/1527949/34/Donner_botst_met_PvdA_over_jonggehandicapten.html

Tabel 1.1 Ontwikkeling instroom en lopend bestand Wajong-uitkeringen (Bron: Sociaal-Economische Raad 2007: 189 voor 2002-2005, Ministerie van SZW 2008f voor 2006 en 2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Instroom	7654	8218	9378	10.424	Geen data	Geen data
Lopend bestand	134.351	138.170	142.507	147.161	155.860	166.805
Mutatie instroom	9,4%	7,4%	14,1%	11,2%	-	-
Mutatie lopend-pend bestand	2,9%	2,8%	3,1%	3,3%	5,9%	7,0%

Verklaringen voor de toename van het aantal Wajong-uitkeringen

De Sociaal-Economische Raad (2007) stelt dat er verschillende verklaringen voor deze toename zijn. Zo leidt de grotere bekendheid van de Wajong ertoe dat het aantal aanvragen (en in het verlengde daarvan het aantal toekenningen) stijgt. Volgens het CPB (2007) hangt dit samen met de intensivering van de samenwerking van organisaties rondom jongeren met een beperking, zoals het UWV en Speciaal en Praktijkonderwijs, en de inzet van regionale Wajongteams. Op het medische vlak spelen vooruitgangen in de diagnostie technieken eveneens een rol. Nieuwe ziektebeelden, zoals bepaalde autistische stoornissen, worden eerder en vaker gediagnosticeerd (CPB 2007). Tevens wordt gewezen op een restrictiever toelatingsbeleid tot de Wet Werk en Bijstand (de voormalige Bijstandswet), die in tegenstelling tot de Wajong onder de gemeentelijke uitvoeringsverantwoordelijkheid valt. Gemeenten betalen de bijstandsuitkeringen uit hun eigen budget en hebben er belang bij dat het aantal WWB-ontvangers zo laag mogelijk is. Daarom hebben zij bestandsanalyses laten uitvoeren om te bezien of bijstandsonvangers naar bijvoorbeeld de Wajong konden uitstromen. Zo steeg in 2006 het aantal mensen met een bijstandsachtergrond, dat instroomde in de Wajong van 10% naar 14% van het totale aantal nieuwe Wajongers. Dit duidt op een vertraagd effect van de invoering van de nieuwe bijstandswet (CPB 2007). Tot slot wordt geconstateerd dat het aantal leerlingen in het Speciaal en het Praktijkonderwijs groeiende is en dat een steeds groter aantal jeugdigen niet meer zonder hulp kan meedoen in de maatschappij. Er wordt gesteld dat de maatschappij en als gevolg hiervan ook de arbeidsmarkt steeds complexer wordt en steeds hogere eisen stelt aan jongeren. In het bijzonder voor jongeren die het Praktijkonderwijs (PRO) en Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) volgen, ligt een aanvraag van een Wajonguitkering dan ook voor de hand. Uit een analyse van het UWV (zoals weergegeven door CPB 2007: 20) blijkt dat leerlingen van het Praktijkonderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs een kans van circa 50% hebben om rechtstreeks door te stromen van het onderwijs naar de Wajong.

Implicaties

De toename van het aantal Wajongers heeft verschillende consequenties op uiteenlopende terreinen. Uiteraard heeft de toename gevolgen voor de overheidsfinanciën. Er wordt - op basis

van de voorzichtige schattingen - een stijging in de uitkeringslasten verwacht van circa 1,7 miljard euro in 2005 naar ruim 2 miljard euro in 2011 (SER 2007). Volgens andere schattingen kunnen de jaarlijkse kosten op de lange termijn (2050) oplopen tot 5,3 miljard euro³. Naast de financiële consequenties spelen, zoals in de inleiding reeds werd gesteld, echter ook individuele en maatschappelijke consequenties een rol in deze discussie. Voor wat betreft de persoonlijke gevolgen van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid kan gesteld worden dat een groeiende groep jongeren in een situatie terecht kan komen waarin zij maatschappelijk en arbeidsmatig gezien niet (volledig) kan participeren. Hierdoor worden de kansen op maatschappelijke integratie en op persoonlijke ontwikkeling van hun talenten verkleind (SER 2007). In het meest negatieve scenario kan zich een situatie van maatschappelijke uitsluiting voordoen. Het moge duidelijk zijn dat het aangewezen raken op een uitkering zoals de Wajong zowel voor- als nadelen met zich meebrengt. De beschermingsfunctie van de Wajong biedt jonggehandicapten een vangnet, zodat zij financieel niet afhankelijk behoeven te worden van familieleden of vrienden. Anderzijds kan het vangnet ook tot een 'gevangenis' worden waarin jongeren tegen wil en dank opgesloten raken, omdat zij met het etiket Wajonger niet meer aantrekkelijk zijn voor werkgevers.

Instrumenten voor re-integratie

Geheel in lijn met de 'paradigmawisseling' naar de *enabling state*, heeft de overheid een aantal instrumenten ingezet om individuen uit een uitkeringssituatie te helpen (Ministerie van SZW 2008b). Zo kunnen Wajongers kiezen voor extra scholing, om hun perspectieven op werk te vergroten. De overheid stimuleert dit via *subsidies*. Via de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) kunnen Wajongers *begeleid gaan werken* bij reguliere werkgevers of bij speciale SW-bedrijven (dat zijn bedrijven die werkgelegenheid bieden aan mensen met een beperking). Ook kunnen Wajongers bij een reguliere werkgever gaan werken. Via *loondispensatie* kan dan het verlies aan arbeidsproductiviteit, dat optreedt als gevolg van een beperking, worden gecompenseerd. *Aanpassingen* aan de werkplek worden eveneens financieel vergoed. Verder worden *loopbaanbegeleidingstrajecten* aangeboden en *jobcoaches* ingezet. Deze maatregelen zijn in sterke mate activerend van aard. Maar, naar analogie van de typering van Coenen en Valkenburg (2002) worden in de ontwikkelingen rondom de Wajong ook andere kenmerken van de activerende verzorgingsstaat zichtbaar. Zo kondigt het Ministerie van Sociale Zaken (SZW 2008c) aan de keuringscriteria aan te willen passen 'om te voorkomen dat jongeren die nog kansen hebben op werk een leven lang de uitkering ingezogen worden'.

³ Het UWV schat in dat in 2050 5% van de beroepsbevolking (450.000 mensen) een Wajong-uitkering heeft. De kosten zouden dan ruim 5 miljard euro bedragen. Bron: Bijlage bij de beleidsbrief 31 224 nr. 25 (Ministerie van SZW 2008f)

§ 1.3 PROBLEEMSTELLING

§ 1.3.1 POSITIONERING VAN HET ONDERZOEK

Recentelijk is een aantal studies verschenen waaruit naar voren is gekomen dat het aantal jongeren met een Wajong-uitkering snel toeneemt (SER 2007, CPB 2007). De Wajong is een sociale voorziening voor jongeren met een handicap, die geen arbeidsverleden hebben en daarom niet in aanmerking komen voor andere wettelijke regelingen. Tegelijkertijd zijn er signalen dat jongeren die eenmaal in een Wajong-uitkering terecht zijn gekomen, weinig kansen hebben om in een later stadium nog een baan te vinden (Wajongmagazine 2007). Het kabinet is in september 2007 met een standpunt gekomen over de participatie van jongeren met een handicap. Vanuit maatschappelijk opzicht wordt het als onwenselijk beschouwd dat jongeren in een uitkeringspositie terecht komen, zonder dat zij veel kansen hebben om daaruit te ontsnappen. Daarnaast neemt door het stijgende aantal Wajong-uitkeringen de druk op de overheidsfinanciën toe (CPB 2007). Vanuit dit maatschappelijke probleem zien we echter een in *theoretisch* opzicht belangwekkende vraag oplichten. Er zijn in de huidige discussie drie belangwekkende aspecten rondom het thema jongeren en de Wajong te onderscheiden, te weten de doelgroep die met *arbeidsongeschiktheid* en de *maatschappelijke reactie* daarop wordt geconfronteerd, het (Wajong)beleid dat zich in een *vraaggerichte richting* ontwikkelt en *participatie*, dat een continue doelstelling in het overheidsbeleid is. Men kan zich afvragen hoe deze drie aspecten (c.q. theoretische benaderingen) zich verhouden tot elkaar, hoe deze aspecten gezamenlijk *een discours* vormen en welke consequenties dit discours voor toekomstig beleid heeft. In het onderzoek wordt aan de hand van een discoursanalyse inzicht verschaft in de samenhang van deze drie lijnen, om vervolgens vanuit dit discours de richting van de herdefiniëring van de Wajong in kaart te brengen (exploratie), en beleidsaanbevelingen te ontwikkelen, waarmee het beleid vorm kan worden gegeven. Er wordt dus een beweging gemaakt van discourses naar concrete beleidsaanbevelingen. Om de vraagstelling in dit onderzoek goed te kunnen plaatsen, is het noodzakelijk om eerst dieper in te gaan op het in dit onderzoek gehanteerde begrip van discoursanalyse. In de volgende paragraaf wordt daarom eerst het fenomeen discoursanalyse besproken.

§ 1.3.2 DISCOURSANALYSE

Zoals gezegd wordt het vraagstuk van *arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong* in dit onderzoek bestudeerd aan de hand van een discoursanalyse. De keuze hiervoor hangt samen met de assumptie dat inzicht in het discours van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong noodzakelijk is om de actuele discussie te begrijpen en dat inzicht eveneens nodig is om beleid te kunnen ontwikkelen. Een discoursanalyse biedt kansen

om het discours in kaart te brengen en een vertaling te maken van de consequenties van het discours naar de toekomst en zo tot nieuwe beleidsvoorstellen te komen. Een discours is te beschouwen als een samenstel van 'teksten' die onderling samenhangen. Volgens Parker (1992, geciteerd door Phillips en Hardy 2002: 3) brengt de vervaardiging, verspreiding en ontvangst (interpretatie) van deze teksten een 'object in to being'. De sociale realiteit wordt volgens Phillips en Hardy (2002) vormgegeven door discourses, en sociale interacties (zoals het herdefiniëren van de Wajong) kunnen niet worden begrepen zonder een inzicht in de discourses die deze acties van betekenis voorzien. We kunnen hieruit afleiden dat de relatie tussen discourses en de sociale werkelijkheid hierin bestaat, dat discourses de acties die de werkelijkheid vormgeven, beïnvloeden door deze van een 'argumentatieve basis' te voorzien. Een discours veronderstelt een zekere mate van overeenstemming, maar het wil niet zeggen dat een discours niet aan verandering onderhevig is of dat er slechts één discours zou bestaan. Het is dus de vraag of er gesproken moet worden van *een discours* of van *discourses*. Het was bij de aanvang van het onderzoek niet denkbeeldig dat er niet één discours zou worden gevonden, maar dat blijkt dat er verschillende discourses naast elkaar bestaan die in meerdere of mindere van elkaar verschillen of dat er sprake is van dominante en concurrerende discourses. Deze mogelijkheid is in dit onderzoek opengelaten⁴. Bij de samenstelling van de onderzoekspopulatie is rekening gehouden met de mogelijkheid van meerdere discourses (zie § 3.2.3). Achteraf bezien was dit een juiste benadering, aangezien er vier discourses zijn gevonden. Concluderend kan worden gesteld dat het doel van deze discoursanalyse is, om de relatie tussen het discours (dat *beschrijvend* wordt geconstrueerd) en de sociale realiteit *explorerend* te onderzoeken. Het onderzoek kan dan ook worden getypeerd als een *discoursanalyse met beschrijvende en explorerende componenten*.

Het uitvoeren van een discoursanalyse gaat gepaard met assumpties, waarmee bepaalde keuzes in het onderzoek worden verantwoord. In dit onderzoek worden de volgende assumpties gemaakt.

1. De wijze waarop naar de verschillende criteria van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong wordt gekeken (deze criteria vormen gezamenlijk de discourses), heeft zijn weerslag op de richting van het toekomstig beleid en op concrete mogelijkheden voor beleidsvoorstellen (zo werd in deze paragraaf betoogd);
2. De discourses van de Wajong laten zich construeren door te focussen op drie aspecten, te weten vraaggerichtheid, participatie en de maatschappelijke benadering en consequenties van gehandicaptheid, die in acht criteria uiteenvallen (zie hoofdstuk 2);

⁴ In de oorspronkelijke vraagstelling is er uitgegaan van twee mogelijkheden. De ene mogelijkheid is dat er één discours wordt gevonden, de andere dat er meerdere discourses worden gevonden. In de vraagstelling worden beide mogelijkheden genoemd. Om het leesgemak te dienen wordt er vanaf deze paragraaf echter niet telkens meer naar deze twee mogelijkheden verwezen, maar wordt geschreven vanuit de uitkomst van meerdere discourses (behalve in de vraagstelling).

3. De discoursen van de Wajong kunnen worden geconstrueerd door relevante actoren te interviewen en te observeren en relevante documenten te analyseren (zie H3).

In het methodologisch hoofdstuk wordt ontvouwd hoe de discoursanalyse en de daarbij behorende assumpties in het onderzoek concreet vorm krijgen. In het vervolg van deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de doelstelling en de relevantie van het onderzoek.

§ 1.3.3 DOELSTELLING EN RELEVANTIE

Nu in grote lijnen uiteengezet is welke thematiek in dit onderzoek centraal staat, besteden we aandacht aan de doelstelling van dit onderzoek. Het onderzoek kent een kennisdoelstelling en een handelingsdoelstelling, welke parallel lopen met de wetenschappelijke en de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Deze worden dan ook in samenhang met elkaar behandeld. De centrale doelstelling die met het onderzoek wordt beoogd, is het *verwerven van inzicht in het discours (of de discoursen) van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong en de implicaties die dit discours (of deze discoursen) heeft (hebben) voor de toekomst van de Wajong (1), alsmede het verkennen van beleidsmatige mogelijkheden om Wajongers naar een passende vorm van participatie te begeleiden (2), teneinde een samenhangend pakket van beleidsaanbevelingen te formuleren, waarmee nieuw (Wajong)beleid kan worden vormgegeven (3).*

Kennisdoelstelling en wetenschappelijke relevantie

Gehandicaptheid en arbeidsongeschiktheid zijn geen statische begrippen. Onder invloed van maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen kan een fenomeen als arbeidsongeschiktheid 'breder' of juist 'enger' worden opgevat. Om een voorbeeld te noemen: een van de verklaringen voor de toename van het aantal Wajong-uitkeringen is gelegen in voortschrijdend inzicht in de medische wereld. Door verbeterde diagnosetechnieken kunnen veel beperkingen (ook minder ernstige) in een vroeger stadium worden opgespoord (CPB 2007). Wanneer de criteria van arbeidsongeschiktheid onder jongeren, zoals bedoeld in de Wajong, gelijk blijven en de medische kennis zich verder ontwikkelt, zal het aantal Wajongers steeds verder toenemen. Echter, de discussie omtrent de WAO in vroeger tijden en de huidige discussie over de Wajong, toont aan dat het huidige begrip van arbeidsongeschiktheid, laat staan de beleidsmatige uitdrukking hiervan in wetgeving, geen eindstation is en dat consensus evenmin vanzelfsprekend is. Ook de doelen van beleid kunnen met de tijd veranderen. Denk hierbij aan de discussie over de transformatie van de verzorgingsstaat naar een activerende staat (Gilbert 2002). De drie thema's in dit onderzoek zijn dus geen statische begrippen. In dit onderzoek worden *handicaps en beperkingen op jonge leeftijd en arbeidsongeschiktheid* in samenhang met elkaar bestudeerd zodat we spreken over *arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd*. De doelgroep

van de Wajong wordt immers beschouwd als arbeidsongeschikt, omdat Wajongers een beperking hebben. De verhouding tussen gehandicaptheid (met arbeidsongeschiktheid als gevolg), vraaggericht (Wajong)beleid en participatie, wordt vervolgens onder het begrip discours gebracht. Vanuit wetenschappelijk opzicht is het belangwekkend om anno 2008 discourses te construeren van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong, aangezien allerlei ontwikkelingen in de medische wereld en in de maatschappij (een toegenomen beroep op Wajong-uitkeringen, maar ook stigmatisering en/of hoge maatschappelijke kosten) aanleidingen zouden kunnen zijn om vanuit verschillende invalshoeken naar de Wajong te kijken en op basis hiervan de Wajong te herdefiniëren. In het onderzoek wordt beoogd deze discourses in kaart te brengen. Deze kennisdoelstelling correspondeert met de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek en komt tot uitdrukking in het eerste deel (1) van de doelstelling.

Handelingsdoelstelling en maatschappelijke relevantie

De thematiek omtrent de Wajong is ook in maatschappelijk opzicht uitermate relevant. Het raakt twee belangrijke maatschappelijke terreinen. Ten eerste wordt beoogd om voorstellen te ontwikkelen, waarmee de participatie van Wajongers kan worden vergroot. Onderzoek laat zien dat veel Wajongers willen werken, maar daarbij tegen drempels oplopen (zie bijvoorbeeld Regioplan 2008). De Wajong is vaak een 'eindstation' voor Wajongers, in plaats van een opstap naar werk. Ten tweede is er ook een financieel maatschappelijk belang. De kosten van de Wajong lopen als gevolg van het toenemende aantal uitkeringen sterk op (zie bijvoorbeeld SER 2007, Ministerie van SZW 2008f). Met de handelingsdoelstelling van het onderzoek wordt beoogd om, op basis van interviews met deskundigen, concrete beleidsvoorstellen te doen die bijdragen aan de op handen zijnde herdefiniëring van de Wajong. Hiermee wordt een aanzet gegeven voor nieuw beleid (deeldoelstelling 3). Deze voorstellen dienen, volgens het in dit onderzoek gehanteerde discoursbegrip, te passen binnen de vigerende discourses.

De dualiteit van beschrijven en exploreren, die eigen is aan de discoursanalyse (zie § 2.3) komt in de doelstelling en de relevantie van het onderzoek naar voren. Door de beschrijvende invalshoek wordt inzicht verkregen in discourses van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong, dat van wetenschappelijke betekenis is. De exploratie naar de beleidspraktijk is evenzeer van wetenschappelijke waarde, maar heeft ook implicaties voor de beleidspraktijk. Het explorerende karakter waarborgt aldus de maatschappelijke relevantie (het ontwikkelen van beleid). In de volgende paragraaf wordt duidelijk dat ook de vraagstelling deze dualiteit kent.

§ 1.3.4 VRAAGSTELLING

De vraagstelling wordt in de nu volgende paragraaf gepresenteerd. In de eerste plaats wordt de hoofdvraag weergegeven, waarna vervolgens de deelvragen aan bod komen en het verband tussen beide wordt toegelicht. De *hoofdvraag* die in het onderzoek wordt beantwoord, luidt: *Op welke wijze kan het discours (of kunnen de discourses) van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong worden geconstrueerd, welke implicaties heeft dit discours voor de toekomst van deze sociale voorziening, en welke mogelijkheden zijn er om jongeren te begeleiden naar een gepaste vorm van participatie?* De hoofdvraag wordt aan de hand van vier *deelvragen* beantwoord. Deze deelvragen zijn:

1. Welke rol spelen de criteria van vraaggerichtheid, participatie en (de visies op) gehandicapt zijn, in de benadering van het vraagstuk van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong, en hoe ziet (zien) het discours (of de discourses) eruit dat (of die) op basis hiervan kan (kunnen) worden geconstrueerd?
2. Op welke wijze werkt het discours (of werken de discourses) van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong door in de op handen zijnde herdefiniëring van deze sociale voorziening en het toekomstige beleid?
3. Wat zijn de belemmeringen voor jongeren met een beperking om op een gepaste wijze te kunnen participeren, die door de respondenten worden aangedragen?
4. Welke mogelijkheden zijn er om beleid vorm te geven, zodat jongeren op een passende wijze kunnen participeren?

In deelvraag 1 wordt op basis van *empirische data* de vraag beantwoord hoe de discourses eruit ziet. Deze discourses zijn opgebouwd uit de criteria die van het theoretisch kader (uit de sociologische benadering van handicaps, de participatietheorie en uit de theorie van vraaggericht beleid) zijn afgeleid. De volgende vraag is welke consequenties die deze discourses hebben voor de toekomstige beleidsontwikkelingen (deelvraag 2). Er wordt aan de hand van deze vraag een verkenning gemaakt van de doorwerking van de gevonden discourses in het toekomstig beleid. In de derde deelvraag wordt ingegaan op de knelpunten voor participatie van jongeren met een beperking. Met de tweede en de derde deelvraag wordt beoogd om 'bouwstenen' aan te dragen voor de beantwoording van de vierde deelvraag, die resulteert in beleidsaanbevelingen. Hierbij moet worden aangetekend dat de tweede en de derde deelvraag voortvloeien uit de discourses die het antwoord vormen op de eerste deelvraag. De doorwerking van de discourses en de knelpunten die worden gevonden, hangen immers samen met de inhoud van de gevonden discourses⁵.

⁵ Hiermee wordt bedoeld dat de knelpunten die de respondenten aandragen, voortvloeien uit het discours van waaruit zij de werkelijkheid waarnemen.

Aan de hand van aanbevelingen wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden die er zijn om de kansen op passende participatie van deze jongeren te vergroten. In de opbouw van de vraagstelling zit aldus een analyse die begint met het construeren van discoursen. Vervolgens wordt de analyse doorgetrokken naar het ontwikkelen van beleid. Hiertoe wordt vanuit de gevonden discoursen een verkenning van de doorwerking gemaakt en worden vanuit deze discoursen knelpunten benoemd. Met deze bouwstenen wordt vervolgens een uitspraak gedaan over de beleidsmogelijkheden.

De systematiek tussen constructie en beschrijving van discoursen enerzijds en exploratie anderzijds, die in paragraaf 1.3.3 en 1.3.4 al aan de orde kwam, komt in de vraagstelling eveneens terug. Waar de eerste deelvraag beoogt om op een beschrijvende wijze discoursen te construeren, worden de implicaties die dit heeft voor de beleidspraktijk in de tweede deelvraag explorerend uiteengezet. De beschrijving van de discoursen is als het ware het vertrekpunt om de uitkomst van de discoursen (uitgedrukt in beleidswijzigingen) in de toekomst te kunnen duiden. Vervolgens kunnen de beleidsvoorstellen hiermee in lijn worden gebracht. In de hoofdvraag komt deze dualiteit ook naar voren.

§ 1.4 VOORUITBLIK

In het inleidende hoofdstuk is uiteengezet welke problematiek in dit onderzoek centraal staat. Het fenomeen arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong is in een maatschappelijke context geplaatst. Ook is al enigszins de methodologie aangestipt, die in het onderzoek wordt toegepast. In de volgende hoofdstukken wordt hier dieper op ingegaan, wanneer achtereenvolgens het theoretische kader (hoofdstuk 2) en de onderzoeksmethodologie (in het derde hoofdstuk) worden besproken. In hoofdstuk 4 worden vervolgens de resultaten gepresenteerd, in de vorm van een inhoudelijke uiteenzetting van de acht onderdelen van de discoursen. In hoofdstuk vijf wordt een analyse van de doorwerking van de gevonden discoursen in het toekomstig beleid beschreven. In het zesde hoofdstuk komen de belemmeringen aan de orde waarmee jongeren met een beperking worden geconfronteerd, als ze willen gaan participeren. Deze knelpunten worden door respondenten benoemd, uiteraard vanuit het discours van waaruit zij de werkelijk waarnemen. Aan de hand van de 'bouwstenen' uit de hoofdstukken vier tot en met zes, wordt in het zevende hoofdstuk ingegaan op de mogelijkheden die er zijn om de kansen op participatie te vergroten. In het afsluitende hoofdstuk wordt de hoofdonderzoeksvraag beantwoord. De bevindingen en het onderzoeksproces worden vervolgens bediscussieerd in de afsluitende paragraaf.

H2 THEORETISCH KADER

INLEIDING

In het voorgaande hoofdstuk is de theoretische invalshoek, die in dit onderzoek wordt gekozen, al kort ter sprake gekomen toen er in de probleemstelling werd gesproken over discoursen. In dit tweede hoofdstuk worden drie nogal uiteenlopende benaderingen besproken, te weten de sociologische benadering van gehandicapt zijn, de vraaggerichtheid van beleid en participatietheorieën. Hoewel deze theorieën schijnbaar niet aan elkaar zijn gerelateerd, worden ze toch samengebracht in één kader. Arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong wordt namelijk bestudeerd door er vanuit drie verschillende theoretische invalshoeken naar te kijken. Dit wordt *theoretische triangulatie* genoemd (zie Peters 1995). De achterliggende redenering hiervoor is, zoals eerder opgemerkt, gelegen in de keuze voor een discoursanalyse. In dit verband wordt de concrete benadering van arbeidsongeschikte jongeren via het (Wajong)beleid aan de nagestreefde participatie gekoppeld. In paragraaf 2.2 wordt hier verder op ingegaan. Vervolgens komen achtereenvolgens de sociologische benadering van gehandicaptheid (§ 2.3), de vraaggerichtheid van sociaal beleid (§ 2.4) en theorieën van participatie aan de orde (§ 2.5). Uit alle drie de theorieën volgt een aantal criteria op basis waarvan in hoofdstuk 4 de discoursen kunnen worden geconstrueerd.

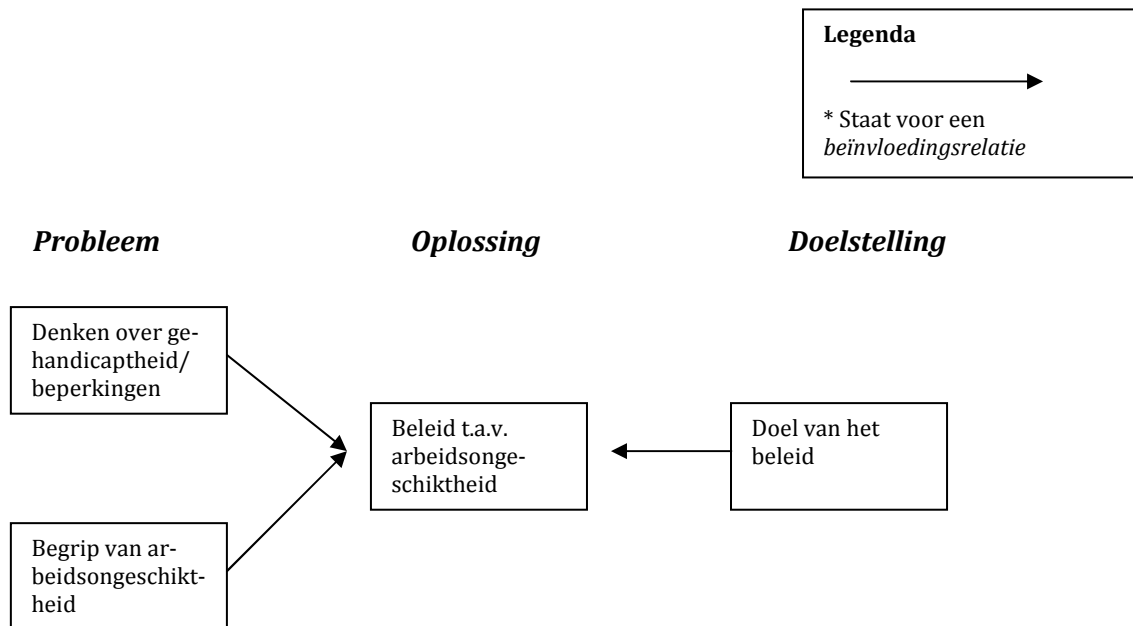
§ 2.2 DISCOURSANALYSE EN DE KEUZE VOOR HET THEORETISCH KADER

Het theoretisch kader wordt uitgewerkt in samenhang met én staat in dienst van de discoursanalyse. Om de structuur van het theoretisch kader toe te lichten, roepen we aan het begin van deze paragraaf de definitie van het fenomeen discours volgens Parker (geciteerd in Phillips en Hardy 2002: 3) nog eens in herinnering. Hij specificeert het begrip van discours door het te omschrijven als een ‘interrelated set of texts, and the practices of their production, dissemination, and reception, that brings an object into being’. De ‘teksten’ hebben in dit onderzoek betrekking op ‘arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong’.

Dit fenomeen kan een *problematische situatie* inhouden voor jongeren die hiermee worden geconfronteerd. In de volgende paragraaf wordt hierop verder ingegaan. Voorlopig kan worden volstaan met de notie dat handicaps samenhangen met sociale nadelen en dikwijls met arbeidsongeschiktheid. Om het probleem van arbeidsongeschiktheid het hoofd te bieden wordt er specifiek *beleid* gevoerd. Sociale voorzieningen zoals de Wajong kunnen als een *oplossing* worden beschouwd voor de gevolgen die arbeidsongeschiktheid met zich meebrengen, zoals inkomensderving. In dit onderzoek wordt de assumptie gemaakt dat deze opvattingen (die onder de sociologische benadering van handicaps aan de orde komen) over de probleemkant, de oplossingen waarvan de Wajong een uitdrukking is, beïnvloeden. Verder wordt in dit onderzoek

de assumptie gemaakt dat de *beleidsdoelen* vervolgens ook weer het beleid beïnvloeden. Een belangrijk *doel* dat nagestreefd wordt met het beleid, is participatie van jonggehandicapten. We onderscheiden dus drie verschillende concepten in deze relatie, te weten het probleem (beperkingen), de beleidsoplossing (de Wajong) en de doelstelling (participatie). Deze relatie wordt in figuur 1 gevisualiseerd.

Figuur 2.1 Schematische weergave relatie in discoursanalyse



In het theoretisch kader wordt nu ieder afzonderlijk onderdeel besproken in het licht van de desbetreffende theoretische benadering, teneinde hiervan criteria af te leiden die gezamenlijk het *framework van de discourses van arbeidsongeschiktheid in het licht van de Wajong* vormen. Ten eerste komt een theoretische benadering van het probleem aan de orde door een sociologische benadering van gehandicaptheid te beschrijven. Ten tweede wordt de reactie hierop, het beleid, in het licht van vraaggerichtheid besproken. Ten slotte komt een theoretische benadering van participatie, de doelstelling van het beleid, aan bod.

§ 2.3 EEN SOCIOLOGISCHE BENADERING VAN HANDICAPS

De Wajong is een sociale voorziening voor jongeren met een handicap. Jongeren met deze uitkering worden grofweg in drie diagnosecategorieën ingedeeld, te weten verstandelijke handicaps, psychische ziektebeelden en somatische (lichamelijke) klachten. Het grootste gedeelte van de diagnoses (52%) die jongeren in 2006 recht gaven op een Wajonguitkering, heeft betrekking op een *verstandelijke handicap*. Concreet gaat dit om een verstandelijke beperking (38%), enigerlei vorm van autisme (11%) of ADHD (3%). Van de jongeren met een verstandelijke beperking heeft circa driekwart een lichte of een zeer lichte beperking. De tweede

categorie (32%) bestaat uit *psychische ziektebeelden*. De derde categorie, bestaande uit *somatische* (lichamelijke) klachten, betrof 16% van de diagnoses. Slechts een op de zeven jongeren die in de Wajong instroomt, heeft dus (primair) te maken met lichamelijke klachten (CPB 2007: 23). Al deze jongeren worden beschouwd als 'jonggehandicapte'.

Handicaps, beperkingen en arbeidsongeschiktheid

Over het begrip handicap lopen de meningen echter uiteen. Sommigen associëren het begrip 'handicap' met stigma's en spreken daarom liever van mensen met een (functie)beperking (SER 2007). Volgens de *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH) van het World Collaborating Centre (1995, zoals weergegeven door De Klerk 2000: 13) die geldt als een internationale classificatie van stoornissen, beperkingen en handicaps, is een *beperking* 'iedere vermindering of afwezigheid (als gevolg van een stoornis) van de mogelijkheid tot een voor de mens normale activiteit, zowel wat de wijze als wat de reikwijdte van de uitvoering betreft'. Taylor (2000: 263) definieert een beperking als 'an abnormality in the structure and function of the body, through disease or injury'. Een handicap treedt op in wisselwerking met de omgeving waarin het individu verkeert, en kan worden teruggevoerd op een stoornis, in die zin dat er sprake is van een anatomische, psychologische of fysiologische afwijking of gebrek (De Klerk 2000). Taylor (2000: 263) stelt dat een *handicap* 'refers to restrictions of activities of daily living which may result directly from impairment but may also be social, such as negative reactions from others, lack of resources and restricted opportunities in work and leisure'. Volgens de WCC (1995, zoals weergegeven door De Klerk 2000: 13) is een handicap 'een nadelige positie van een persoon als gevolg van een stoornis of een beperking, welke de normale rolvulling van de betrokkene begrenst of verhindert'.

Of iemand met een beperking ook als gehandicapte kan worden geclassificeerd, is volgens de laatste definitie afhankelijk van de mate waarin de desbetreffende persoon nadelige gevolgen ondervindt en waarin deze bepaalde rollen niet kan vervullen (De Klerk 2000). Een beperking en een handicap zijn formeel dus niet twee gelijke begrippen. Bij een 'handicap' staat het *sociale nadeel* centraal, waarmee mensen met een beperking worden geconfronteerd. Een beperking wil echter niet per definitie zeggen dat mensen daadwerkelijk een sociaal nadeel ondervinden (De Klerk 2000). Een handicap is dus verstrekkender, maar ook subjectiever, dan een beperking. In het dagelijkse leven worden de begrippen beperking en handicap echter door elkaar gebruikt. Veel mensen die over gehandicaptten spreken, hebben het eigenlijk over mensen met een beperking. Om deze reden is een begripsafbakening dan ook noodzakelijk.

Begripsafbakening: Een operationele definiëring

In dit onderzoek wordt de term *handicap* op de volgende wijze gebruikt: Een door verstandelijke, psychische en/of somatische beperkingen optredend ziektebeeld, dat in interactie met de maatschappelijke omgeving waarin een individu verkeert, resulteert in een nadelige (sociale) positie van de desbetreffende persoon. In deze definitie zitten twee noties opgesloten. Ten eerste is een objectief vast te stellen *beperking* een voorwaarde om als gehandicapt te kunnen worden aangemerkt. Een beperking beschouwen we, in navolging van de ICDH van het World Collaborating Centre (1995, zoals weergegeven door De Klerk 2000: 13) als 'iedere vermindering of afwezigheid (als gevolg van een stoornis) van de mogelijkheid tot een voor de mens normale activiteit, zowel wat de wijze als wat de reikwijdte van de uitvoering betreft'.

Ten tweede resulteert de beperking niet automatisch, maar in wisselwerking met de omgeving in een handicap (en dus in een nadeel). Gehandicapten hebben per definitie een beperking, maar of deze in een nadeel resulteert, is afhankelijk van individuele omstandigheden en van de omgeving. In dit geval zijn de criteria op basis waarvan wordt bepaald of jongeren niet kunnen werken, van groot belang. Jongeren die Wajong-gerechtigd zijn, hebben een sociaal nadeel omdat zij niet in staat worden geacht om regulier te werken. Ze zijn *arbeidsongeschikt*, dat wil zeggen, ze beschikken over een 'status die op basis van een keuring wordt toegekend aan individuen met één of meerdere officieel erkende beperkingen, en die rechten en plichten met zich meebrengt'.

Sociologie van handicaps

Gezien de omvang van de groep jongeren met een verstandelijke handicap in de Wajong, gaan we ten eerste in op enkele visies op verstandelijke handicaps. Van Gennep (2000) zet drie grondhoudingen ten opzichte van mensen met een verstandelijke handicap uiteen. Hij gebruikt daarbij de typologie van Heal (1988) die de maatschappelijke opvattingen indeelt op basis van twee dimensies: De *waarde van het individu* en de *potentie* om een bijdrage te leveren aan de maatschappij. Er zijn in zijn opvatting drie grondhoudingen te onderscheiden; een negatieve, een positieve en een neutrale. Hoewel de *negatieve grondhouding* ten opzichte van verstandelijk gehandicapten nog steeds bestaat, is deze minder ernstig dan in vroeger tijden, stelt Heal. Het sociaal-darwinisme waarin het selectieprincipe centraal stond, leidde in zijn meest extreme variant tot vernietiging (denk aan nazi-Duitsland). Vandaag de dag komt de negatieve grondhouding vooral tot uitdrukking in discriminatie, verwaarlozing en segregatie. De *positieve grondhouding* komt eveneens in verschillende vormen tot uitdrukking. Om de gevolgen van een beperking op te heffen kan er bijvoorbeeld een voordeel worden aangeboden ter *compensatie*. Hiermee wordt echter wel de beperking van het individu centraal gesteld. Sinds de jaren '70 wordt echter in toenemende mate voor *normalisatie* gepleit. In deze visie zouden mensen met

een verstandelijke handicap zoveel als mogelijk een gewoon leven moeten leiden. Betekenisvol is de notie van 'zoveel als mogelijk gewoon'. Gewoon betekent volgens Van Gennep (2000: 13) 'het kansen bieden om een levensstijl of levensomstandigheden mogelijk te maken, die vergelijkbaar zijn met die van de andere mensen in de samenleving, inclusief keuze en variatie'. Speciale ondersteuning is in dit verband denkbaar, maar het moet als een toevoeging worden gezien op de normale voorzieningen, en niet als een vervanging. De *neutrale visie* komt voort uit het besef dat mensen met een verstandelijke handicap (chronisch) ziek zijn, en dientengevolge recht hebben op gezondheidszorg, net zoals andere zieken. Deze benadering staat bekend onder de term *medicalisatie*. In de eveneens neutrale *integratievisie* wordt vooropgesteld dat alle leden van de maatschappij gelijkwaardig zijn en recht hebben op dezelfde voorzieningen. De drie facetten van deze benadering zijn fysieke, functionele en sociale integratie. Fysieke integratie heeft betrekking op het lijfelijk kunnen leven tussen andere mensen, terwijl functionele integratie inhoudt dat mensen gebruik kunnen maken van allerlei voorzieningen. Bij sociale integratie gaat het om de acceptatie van mensen als lid van de samenleving.

Lichamelijke beperkingen

Wanneer iemand een verstandelijke handicap heeft, hoeft dit nog niet te betekenen dat dit (direct) zichtbaar is voor de samenleving. Voor mensen met lichamelijke beperkingen, die een andere categorie van de Wajongers vormen, is dit doorgaans wel het geval. Hoe meer een beperking zichtbaar is, hoe waarschijnlijker is het dat men met stigmatisering geconfronteerd wordt (Goffman 1968, zoals weergegeven door Taylor 2000). Volgens Goffman houdt het stigma in, dat mensen op een bepaalde plaats of in een bepaalde situatie niet volledig worden geaccepteerd of als inferieur worden gezien. Er is, met andere woorden, een discrepantie tussen de virtuele sociale identiteit (hoe een 'normaal' mens zou moeten zijn) en hoe de mens met een beperking feitelijk is. Goffman stelt verder dat vooral zichtbare beperkingen ertoe leiden dat mensen zich terugtrekken uit het 'gewone leven' en tot een verlaagde sociale participatie leiden. Dit wil niet zeggen dat het gevaar van stigmatisering niet relevant is als de beperking kan worden verzwegen. Scambler en Hopkins (1986, zoals weergegeven door Taylor 2000) vonden in hun onderzoek een onderscheid tussen feitelijke stigma's en gevoelde stigma's. Veel epileptici verzwijgen bijvoorbeeld hun ziekte - tot hun huwelijk - voor hun partners (circa 66%) of voor hun werkgevers (75%) en worden niet feitelijk gestigmatiseerd. Maar de gevoelde schaamte voor het epileptisch zijn knaagt des te meer aan hen en kan destructiever zijn dan feitelijke stigma's.

Gorter (1993, zoals weergegeven door Duynstee 1996) deelt de sociale reactie op minderheden (zoals mensen met een beperking) in drie delen in, te weten deviantie, etikettering en stigmatisering. *Deviantie* is het afwijken van een sociale norm. Mensen met een handicap

wijken volgens Posthumus (1977, zoals weergegeven voor Duynstee 1996) in drieërlei manier af van algemene sociale normen. Ten eerste is dat in cosmetisch en/of esthetisch opzicht. Een geschonden of beschadigd lichaam wekt bij 'gezonde' mensen vaak gevoelens van afkeer of medelijden op. Vaak weten mensen niet hoe zij moeten reageren op een afwijkend uiterlijk. Ten tweede worden mensen geacht onafhankelijk en zelfredzaam te zijn. Mensen met een handicap kunnen hier veelal niet uit zichzelf aan voldoen, aangezien ze aangewezen zijn op medische voorzieningen, aanpassingen in hun leefomgeving en dergelijke. Ten derde, en dat is met name in dit onderzoek van groot belang, speelt het arbeidsethos een rol. Van mensen wordt verwacht dat ze op een 'gewone manier' in hun levensonderhoud voorzien. Voor sommige mensen kan hun beperking er echter toe leiden dat bepaalde arbeid te zwaar is of alleen met werkaanpassingen kan worden uitgevoerd. Wanneer iemand langdurig afwijkt van de norm, kan *etikettering* optreden. Dit proces heeft betrekking op het toeschrijven van een ongunstige identiteit aan een persoon op grond van een afwijking (Gorter 1993, zoals weergegeven door Duynstee 1996). Niet zelden is het toeschrijven van deze identiteit uitsluitend gebaseerd op culturele normen en vooroordelen, en mist het een feitelijke onderbouwing. *Stigmatisering* is het meest vergaand in die zin, dat de persoon die een negatieve identiteit wordt toegeschreven ook conform deze identiteit wordt behandeld (Dijkstra 1979, zoals weergegeven door Duynstee 1996).

Psychische ziektebeelden

We gaan weer terug naar een specifieke groep mensen met een handicap. Er is namelijk ook sociologisch onderzoek gedaan naar het verschijnsel van psychische ziektebeelden (die de derde groep Wajongers vormen). Een bekend voorbeeld hiervan is de antipsychiatrische beweging die in de jaren '60 opkwam. Er zijn sociale interactionisten die hebben gesteld dat psychische ziekten 'are entirely a product of societal reaction' (Taylor 2000: 268). Ongewoon gedrag is volgens hen een verschijnsel dat alom voorkomt in de maatschappij. Pas wanneer het gedrag niet meer in de persoonlijke omstandigheden past, wordt psychische hulp gezocht. Hier vindt vervolgens een proces van 'labelling' plaats. Dat wil zeggen, individuen krijgen het etiket van psychisch zieken opgeplakt en worden vervolgens geacht zich als zodanig te gedragen. De criteria die hiertoe worden toegepast, zijn niet zozeer objectief, maar veel meer een maatschappelijke reactie, die vaak resulteert in 'opsluiting'. Hoewel deze benadering aan veel kritiek onderhevig is (geweest), kunnen we hieruit wel leren dat diagnoses van ziektebeelden deels maatschappelijk kunnen worden geconstrueerd.

Geconcludeerd kan worden dat alle personen met een beperking *als gevolg hiervan* geëtiketteerd en gestigmatiseerd kunnen worden. Het stigma kan er vervolgens voor zorgen dat personen met een sociaal nadeel worden geconfronteerd en als gehandicapt kunnen worden

aangemerkt. Tegelijkertijd hoeft de diagnose van een ziektebeeld niet per se stigmatiserend te zijn. Het kan voor mensen juist een opluchting zijn, wanneer hun klachten worden bevestigd door een specialist (Robinson 1988, Cooper 1997, zoals weergegeven door Taylor 2000). Een officiële diagnose geeft mensen een nieuwe status met rechten en plichten. Absenteïsme van het werk of het ontvangen van een (Wajong)uitkering kan hiermee worden gerechtvaardigd voor de buitenwereld.

Recent Onderzoek

In 2006 is in het kader van de Commissie Het Werkend Perspectief (CWP) onderzoek gedaan naar de beeldvorming over handicaps en arbeidsgehandicapten onder werknemers en professionals. In vergelijking met het eerste onderzoek enkele jaren eerder, is de beeldvorming weliswaar enigszins verbeterd, vooral onder professionals (uit de zorg en de arbo-sector), maar de uitkomsten waren niettemin opmerkelijk. Stereotypen over werknemers met een handicap blijken nog steeds alom tegenwoordig. Volgens alle respondentgroepen hebben arbeidsgehandicapten dan ook minder kans om aangenomen te worden voor een baan. Werkgevers werd gevraagd aan te geven welke redenen zij hebben om iemand met een handicap niet aan te nemen. De volgende redenen werden het meest frequent genoemd.

- Hoog ziekteverzuim van de gehandicapte (door 80% van de respondenten);
- Lage productiviteit van de gehandicapte (78%);
- De voorkeur gaat uit naar iemand zonder handicap (70%);
- Een gehandicapte brengt een verhoogd financieel risico met zich mee (63%).

Hoezeer etikettering en stigmatisering een rol spelen, blijkt uit het feit dat ongeveer de helft van de ondervraagde werkgevers nimmer heeft gewerkt met iemand die een functiebeperking heeft. Daarnaast heeft 85% nog nooit 'een nieuwkomer met een functiebeperking aan de poort (...) gehad' (CWP 2007: 25). Een groep die hier bijzonder onder lijdt, is volgens de CWP de groep jonge arbeidsongeschikten (de Wajongers). De conclusie die de Commissie hieraan verbond, luidde dan ook 'onbekend maakt onbemind'.

§ 2.4 VRAAGGERICHTHEID ALS TOEKOMSPERSPECTIEF

Nu enkele aspecten van handicaps en beperkingen uiteen zijn gezet, is het tijd om de politieke, beleidsmatige reactie hierop onder de loep te nemen. Beleid dat is gericht op de inkomenspositie en de emancipatie van gehandicapten, wordt onder andere via het beleidsterrein van Sociale Zaken vormgegeven. Een van de centrale ontwikkelingen op het brede gebied van het sociale beleid is de toegenomen aandacht voor het begrip vraaggerichtheid. Niettemin bestaat er begripsverwarring, aangezien auteurs het op verschillende manieren gebruiken. De raad voor de

Volksgezondheid en Zorg (RVZ, zoals weergegeven door Bosselaar, Van der Wolk en Zwart 2002:

6) onderscheidt drie vormen, te weten:

1. Sturing *van* de vraag;
2. Sturing *op* de vraag;
3. Sturing *door* de vraag.

Sturing *door* de vraag heeft de meest verstrekkende gevolgen. Decentralisatie en deregulering gaan zo ver, dat ze erin resulteren dat er geen derde partij meer tussen de producent en de afnemer staat. Het is de burger die zelfstandig de vraag bepaalt. Sturing *op* de vraag hangt veelal samen met een cultuuromslag. De dienstverlener staat een deel van zijn invloed af aan de cliënt. Dit gaat dan hand in hand met empowerment van de cliënt. Wanneer sprake is van sturing *op* de vraag, creëert de overheid prikkels om meer recht aan de vraag te doen, maar wel binnen het systeem van aanbodregulering. Volgens Putters (2002: 188 e.v.) kan men van sturing *op de vraag* spreken indien spelers in sociaal beleid (in haar artikel gaat het over zorginstellingen) 'zich in hun gedragingen mede laten beïnvloeden door wensen, klachten en behoeften van de zorgvragers, en op basis daarvan de zorg inrichten en aanbieden'. De burger is weliswaar in een afhankelijke rol geplaatst, maar is wel een 'partij die meedenkt en meepraat'. Wanneer er sprake is van sturing *van* de vraag, heeft de burger het minst inspraak in de gang van zaken (Putters 2002). Sturing *ván* en sturing *op* de vraag hebben met elkaar gemeen dat het systeem van aanbodregulering overeind blijft. Tegelijkertijd wordt er wel meer rekening gehouden met de wensen en de behoeften (de vraag) van de cliënt, door deze meer invloed te geven. In de bundel over vraagsturing van Bosselaar et al. (2002) wordt het begrip vraagsturing gekoppeld aan het sturen door de vraag. In dit onderzoek wordt daarentegen gekozen voor de invalshoek van *sturing op de vraag* respectievelijk sturing van de vraag, in die zin dat de vergroting van de invloed van de cliënt en empowerment centraal staan, teneinde het aanbod van de dienstverlener beter te laten aansluiten bij de behoefte van de cliënt. Dit sluit aan bij de lijn van de RVZ (1998, zoals weergegeven door Putters 2002: 188) die over vraaggerichte zorg spreekt in termen van 'een gezamenlijke inspanning van patiënt en hulpverlener die er in resulteert dat de patiënt hulp ontvangt die tegemoetkomt aan zijn wensen en verwachtingen en die tevens voldoet aan professionele standaarden'. In het vervolg wordt de term *vraaggerichtheid*, tenzij anders vermeld, gebruikt binnen dit kader.

Vraaggerichtheid en ontwikkelingen in de verzorgingsstaat

Wellicht zal vraaggerichtheid in de eerste instantie niet zozeer associaties oproepen met beleid ten aanzien van jongeren met een handicap, maar eerder met transacties in de marktsector, waar vrager en aanbieder elkaar ontmoeten en zoeken naar een voor beide acceptabele deal.

Hoewel vraaggerichtheid in de verzorgingsstaat hier zeker mee van doen heeft, kan vraaggerichtheid veel breder worden gezien en heeft het denken in termen van vraaggerichtheid ('de cliënt centraal') het sociale beleid veel breder beïnvloed dan men in eerste instantie vermoedt. Zo kan men - binnen een meer economische benadering - met vraaggerichtheid het zoeken van aansluiting bij de wensen van de cliënt bedoelen. Dit kan zich vertalen in een aanbod van diensten dat meer is toegesneden op de specifieke wensen en behoeften van de cliënt. Dit wordt veelal 'maatwerk' genoemd. Maar ook kan men vraaggerichtheid zien als een ontwikkeling die past in het streven om de burger meer verantwoordelijkheden en controle over zijn eigen leven te geven. Hier past dan een responsieve overheid bij en niet zozeer een gebiedende.

De ontwikkeling naar een activerende overheid en naar vraaggerichtheid moet gezien worden tegen de achtergrond van een overheid die in de ogen van velen niet naar behoren functioneert. De zogenaamde '*old public administration*' (zie o.a. Denhardt en Denhardt 2000), die met traagheid, bureaucratie en inefficiëntie werd geassocieerd, had voor velen afgedaan. Een nieuwe benadering en functioneringswijze van het openbaar bestuur werd noodzakelijk geacht. De ontwikkeling naar een nieuwe benadering van het openbaar bestuur heeft een belangrijke impuls gekregen door het werk van Osborne en Gaebler. In *Reinventing Government* (1992) zetten beide auteurs een tiental principes uiteen waarlangs een overheid kan ontstaan die 'meer marktgericht is, kwalitatief goede diensten en producten levert en beter naar de wensen van de klant luistert' (Lako en Nelissen 1996: 309). Hoewel verschillende beleidswetenschappers het werk kritisch onthaalden en zich afvroegen of het werkelijk een bijdrage levert aan de wetenschappelijke inzichten in het openbaar bestuur, kan men er niet omheen dat de belangstelling voor *Reinventing Government* groot was. Vooral de namen van oud-president Clinton (het boek 'should be read by every elected official in America') en zijn vicepresident Gore zijn eraan verbonden. In het kader van dit onderzoek is vooral de notie van belang dat Osborne en Gaebler (zoals weergegeven door Lako en Nelissen 1996) overheden oproepen om de afnemers van diensten te beschouwen als klanten. Ze noemen dit *customer-driven government*. Dit vraagt een andere opstelling van de ambtenaren en dienstverleners. Zij worden voortaan geacht hun klanten te kennen en actief te zoeken naar de wensen en behoeften van hun klanten. Ook zou de besluitvorming gedecentraliseerd moeten worden, zodat deze dichter bij de burger komt te staan. Dit impliceert een toename van de invloed van burgers op de dienstverlening.

Hoewel er bij Osborne en Gaebler's benadering en in de New Public Management-beweging (NPM) van de jaren '90 ontegenzeggelijk aandacht was voor vraaggerichtheid en de positie van de klant, luidde de kritiek al spoedig dat de overheid geen bedrijf is dat zich zondermeer van marktgerelateerde technieken kan bedienen. Het problematische aan NPM is volgens Denhardt en Denhardt (2000) dat niet alleen markttechnieken, maar ook de *waarden*

van de markt worden overgenomen. We zien dit verderop in dit hoofdstuk terug in de impliciete doelen van vraagsturing, zoals deze door Bosselaar (2002) zijn uitgewerkt - met name in de politiek-economische doelen -. Begrippen als eigenbelang, winst, bonussen en competitie passen bij de zakenwereld, maar in het openbaar bestuur zijn waarden als integriteit, dienstbaarheid en rechtvaardigheid cruciaal. Wanneer overheden als een bedrijf worden gerund, sneeuwen deze waarden onder en wordt de legitimiteit van het bestuur aangetast. Daarom stellen Denhardt en Denhardt (2000) een nieuw model voor, dat zij *New Public Service* noemen. Ze betrekken in dit model inzichten uit theorieën over de 'community' en civil society, over democratisch burgerschap, alsmede het organisationele humanisme en discoursstheorieën. Als tegenhangers van de principes van Osborne en Gaebler formuleren Denhardt en Denhardt eveneens een aantal principes. We noemen er twee. In de eerste plaats zou de overheid moeten bevorderen dat burgers hun (gezamenlijke) behoeften en wensen kenbaar maken. Er wordt hiermee dus om een actieve en dienstbare overheid gevraagd, die op de burgers toe gaat. De overheid dient een rol te spelen, waarin zij de belangen van (groepen) mensen samenbrengt, in plaats van de bevolking belangen 'op te leggen'. Wat ten tweede opvallend is, is dat zij afnemers van overheidsdiensten beschouwen als *burgers* en *niet als klanten*. Het belang van maatwerk wordt niet ontkend, maar de belangen van individuele burgers worden niet uitgespeeld tegen een begrip zoals het algemene belang. Ook wordt gewezen op de realiteit dat de ene burger beter in staat is zijn eigen behoeften te kennen en te duiden, dan de andere burger. Wanneer de overheid alleen responsief is ten opzichte van de duidelijk omschreven vraag van burgers, zou dit (kunnen) resulteren in een ongelijke behandeling tussen de burgers. Juist mensen in een achterstandspositie (zoals gehandicapten) zouden hierdoor verder achterop kunnen raken. Dit is in strijd met waarden die voor de overheid van belang zijn, zoals rechtvaardigheid en gelijkheid. Hieruit kan geconcludeerd worden dat vraaggerichtheid een emancipatoire kant heeft, maar anderzijds ook tot meer ongelijkheid kán leiden. Juist daarom is een overheid die ondersteunend is bij het formuleren van de vraag van belang.

Doelen van vraagsturing

We keren terug naar de oorsprong van vraagsturing. Volgens Bosselaar (2002) is vraagsturing⁶ een antwoord op het falen van de verzorgingsstaat. In de jaren '70 groeide het onbehagen met het functioneren van de overheid. Zij zou onder andere te veel geld uitgeven en ondoorzichtig zijn. Marktwerking en vraagsturing werden door velen als instrumenten beschouwd om deze ontsporing van de overheid tegen te gaan. Toch bleven de doelen die met vraagsturing werden

⁶ Bosselaar gebruikt de term vraagsturing in de zin van 'sturing door de vraag' (zie pag. 17-18). Niettemin zijn de doelen die hij onderscheidt, zeer relevant voor het bestuderen van vraaggerichtheid. Voor zover zij relevant zijn voor het theoretische kader en voor het construeren van het discours, worden enkele van de doelen die Bosselaar onderscheidt dan ook toegepast als doelen van *vraaggerichtheid*.

beoogd veelal impliciet. Bosselaar (2002) werkt echter de (impliciete) doelstellingen van vraagsturing uit in drie dimensies en tien doelen. We lichten hier enkele impliciete doelen uit, waarmee we het fenomeen van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd plaatsen binnen de ontwikkelingen in de verzorgingsstaat in het algemeen en binnen de tendens van vraaggerichtheid in het bijzonder. Het *primaat bij de autonomie van de burger* houdt in dat er in principe een groot vertrouwen is in de competentie en de verantwoordelijkheid van de burger. Zonder dat de burger zich verantwoordelijk en competent opstelt, kan beleid immers niet worden uitgevoerd of toegepast. Uiteraard is de autonomie van burgers begrensd door algemene (wettelijke) bepalingen en waarden. Door *competentie* als uitgangspunt te nemen wordt een positief beeld van burgers centraal gesteld. In het kader van arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen zoals de Wajong wordt vaak gesteld dat het uitgangspunt moet zijn wat jongeren wél kunnen in plaats van wat zij niet kunnen. Kortom, de competenties staan centraal. Burgers worden vervolgens verondersteld hun eigen situatie het best te kennen en voldoende capabel te zijn om hierop te anticiperen. Niettemin blijft ondersteuning van professionele beleidsmakers en –uitvoerders (zoals jobcoaches) noodzakelijk. *Activering* van burgers wordt noodzakelijk geacht ‘voor de continuïteit van de samenleving als geheel’ (Bosselaar 2002: 17). In dit verband wordt vaak gewezen op het risico van sociale uitsluiting en desintegratie, wanneer mensen in een (uitzichtloze) uitkeringssituatie blijven (Kabinet 2007). Van het nemen van verantwoordelijkheid en het participeren worden positieve effecten verwacht voor het individu en voor de samenleving. Ook *empowerment* kan een doel zijn van vraaggerichtheid. Dit heeft betrekking op het vergroten van het inzicht in en het vergroten van de grip op de eigen situatie door het versterken van competenties. In zekere zin heeft vraaggerichtheid dus een emancipatoir doel. Tot slot wordt (beleidsmatig) *maatwerk* nagestreefd door de specifieke situatie van individuen (of groepen) centraal te stellen (Bosselaar 2002).

Tabel 2.1 Tien doelen van vraagsturing (Bron: Bosselaar 2002: 11)

Politiek economisch	Sociaal politiek	Institutioneel
Meer efficiency	Primaat bij autonomie van de burger	Terugdringen rol van de professional
Optimalisatie van het aanbod	Competentie van burgers als uitgangspunt	Empowerment van de cliënt
Meer keuzevrijheid vrager	Re-allocatie van de verantwoordelijkheid en activering van de burger	Behoeft van de cliënt als uitgangspunt
		Nauwere relatie tussen inspanning en uitkering

Het moge duidelijk zijn dat vraaggerichtheid een geheel andere benadering vraagt op verschillende aspecten van de relatie overheid-burger. Veel meer dan voorheen wordt de burger als relevante speler in het beleidsveld onderkend en als partner beschouwd. Denk hierbij ook aan de strekking van de maatschappelijke context, waarin werd gesteld dat de relatie tussen de overheid en de burger verandert in termen van bescherming naar activering. Dit heeft implicaties voor het beleid. Participatie wordt namelijk steeds belangrijker. Nu de vraaggerichte beleidsbenadering uiteengezet is, is het tijd om de doelstelling van het Wajongbeleid te analyseren. In de volgende paragraaf wordt daarom stilgestaan bij verschillende vormen van participatie, waarbij we vooral aandacht schenken aan jeugdparticipatie, gezien het feit dat jongeren de primaire doelgroep van de Wajong vormen.

§ 2.5 JEUGDPARTICIPATIE IN THEORETISCH PERSPECTIEF

Jeugdparticipatie wordt door verschillende auteurs en instanties op verscheidene manieren gedefinieerd. De Winter (1995: 42) verstaat onder jeugdparticipatie 'de mogelijkheden tot actieve betrokkenheid van kinderen en jeugdigen bij (besluitvorming ten aanzien van) hun eigen leefomgeving'. In de definitie van De Winter wordt primair voor een *politieke* invalshoek gekozen. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1993, zoals weergegeven door Steketee et al. 2005: 3) stelt dat participatie van jongeren inhoudt 'het recht dat jeugdigen hebben om als volwaardig individu deel uit te maken van de maatschappij om de gelegenheid te krijgen en te worden aangemoedigd taken op zich te nemen, verantwoordelijkheden te dragen en om hun eigen beslissingen te nemen'. Deze definitie laat meer ruimte voor de andere vormen van participatie. Er wordt bijvoorbeeld door Zeijl (2003, zoals weergegeven door Steketee et al. 2005) onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke en politieke participatie. *Maatschappelijke jongerenparticipatie* gaat vooral over het betrekken van jongeren bij (reguliere) voorzieningen in de directe leefomgeving. Hierbij valt te denken aan de jongerenwerker of de sportbuurtwerker die aansluiting tracht te vinden bij de jongeren door hen mee te laten doen met allerlei activiteiten. Hiervan moet *politieke participatie* worden onderscheiden, aangezien de betrokkenheid van de jongeren in dit kader gericht is op het meedoen met en het beïnvloeden van het lokale of het landelijke (jeugd)beleid. Jongerenraden op lokaal niveau, maar ook de Nationale Jeugdraad, zijn een vorm van politieke jeugdparticipatie. Ook jongeren met een handicap hebben zich verenigd in een zelforganisatie (het Platform van jongeren met een handicap, kortweg JOPLA). JOPLA heeft als doelstelling heeft het opkomen voor de belangen van jongeren met een handicap. Het streven is 'dat jongeren met een lichamelijke handicap of een chronische ziekte een gelijkwaardige positie krijgen in de samenleving (JOPLA 2007)'. Jongeren organiseren zich dus ook ter beïnvloeding van het politieke proces. Een derde vorm van participatie is *arbeidsparticipatie*. Naarmate jongeren ouder worden, gaat werk immers een

steeds belangrijkere positie in hun leven innemen. Arbeidsparticipatie in de formele zin van het woord wordt opgevat als het uitvoeren van betaalde arbeid of arbeid voor winst voor minimaal 12 uur per week (zie CBS 2008, Calsbeek 2003). Personen die minder dan 12 uur per week deelnemen aan de arbeidsmarkt gelden als niet participierend. Onderzoek wijst uit dat verschillende factoren de kansen die mensen hebben op de arbeidsmarkt beïnvloeden. Volgens De Klerk (2000) zijn dat het lid zijn van het mannelijk geslacht, een leeftijd tussen 25 en 45 jaar, een hoger opleidingsniveau, een autochtone herkomst en een goede gezondheid. In het ontwikkelingsonderzoek onder adolescenten worden dergelijke factoren ook wel 'protectieve' factoren genoemd. Dat zijn factoren die de kans op onwenselijke uitkomsten (bijvoorbeeld werkloosheid of langdurige uitkeringsafhankelijkheid) verkleinen of buffers die de blootstelling aan risicovol gedrag (zoals schooluitval) verkleinen (Jessor 1998). Het tegenovergestelde van protectieve factoren zijn risicofactoren. Deze vergroten de kans op onwenselijke uitkomsten juist. Voor de kansen op arbeidsparticipatie betekent dit dat 'gezonde' jongeren tot 25 jaar minstens één van deze protectieve factoren missen, namelijk de juiste leeftijd (dit hangt samen met het missen van arbeidservaring). Voor jongeren met een beperking treedt echter een cluster van risicofactoren op. Ze zijn jong, hebben problemen met hun gezondheid en hebben als gevolg daarvan veelal ook (leer)problemen op school gehad, wat hun opleidingspositie niet ten goede komt. Hierdoor zijn de kansen op arbeid voor jongeren met een handicap niet optimaal. Vooral vrouwen met een ernstige lichamelijke beperking gelden als een risicogroep. Vanuit de sociologische benadering van gehandicaptheid werden we er ook al bij bepaald dat de participatie van mensen met een beperking achterblijft bij die van andere groepen. Dit roept de vraag op, of en zo ja, waarom dit als een probleem moet worden beschouwd. Hierop wordt in het vervolg van deze paragraaf ingegaan.

Normatieve argumenten voor jongerenparticipatie

Aan participatie van jongeren kunnen verschillende normatieve argumenten ten grondslag liggen (De Winter 1995). Het gaat in dit verband niet zo zeer om de verwachtingen die gepaard gaan met participatie (daar komen we later nog op terug), maar veel meer om de intrinsieke waarden die verbonden zijn aan de vormgeving van jongerenparticipatie, dat we hier beschouwen als het samenstel van politieke, maatschappelijke en politieke participatie. Ten eerste kan worden gewezen op het motief van *inpassing*. Het doel hiervan is om jongeren te integreren in het bestaande normen- en waardenkader en zodoende te voorkomen dat jongeren zouden 'verwilderen'. Hierin schuilt de norm dat jongeren zouden moeten integreren in het bestaande morele kader. Dit motief speelde volgens Voortman (1991, zoals weergegeven door De Winter 1995) vooral een rol in de naoorlogse periode tot 1960. Het motief voor jongerenparticipatie verschoof in de jaren '60 naar *empowerment of inspraak*. Jongeren kwamen in deze roerige

periode op steeds grotere schaal in opstand tegen traditionele gezaghebbende instituties en eisten dat ook aan hun belangen recht werd gedaan. Jongeren werden in toenemende mate gezien als een belangengroep, met wiens wensen rekening gehouden diende te worden. In de loop van de jaren zeventig verschoof de nadruk opnieuw, ditmaal naar *vorming en ontplooiing*. Jongeren zouden zich in een vroeg stadium moeten ontwikkelen, om in een latere fase van hun leven burgers te kunnen zijn die gewetensvol en capabel met hun rechten en plichten om weten te gaan. Het ontwikkelen van competenties werd kortom als een noodzakelijkheid beschouwd om jeugdigen adequaat voor te bereiden op een toekomstige positie in de maatschappij. Nu zijn er volgens de Raad voor het Jeugdbeleid en het (voormalige) Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1993, zoals weergegeven door De Winter 1995) verschillende competenties die in dit verband ontwikkeld zouden moeten worden. Dit wordt ook wel het 'driedelig toekomstperspectief voor jeugdigen' genoemd. Dit perspectief bestaat uit onder andere de volgende onderdelen:

- Met betrekking tot de *economische zelfstandigheid* kan jeugdparticipatie een kader bieden waarbinnen jongeren oefenen met bepaalde vaardigheden en relevante ervaring kunnen opdoen die later (bij het werk) van pas kan komen;
- Maatschappelijke participatie is, ook met het oog op democratisch burgerschap, van belang om jongeren voor te bereiden op de verantwoordelijkheden die zij krijgen wanneer ze een bepaalde leeftijd bereiken.

Volgens De Winter (1995: 44) is het 'weinig realistisch om aan jeugdigen zonder adequate voorbereiding plotseling op 16-, 18- of 21-jarige leeftijd volwassen verantwoordelijkheden te geven, zonder dat zij daarmee ervaring hebben kunnen opdoen'. Na de fase waarin vorming de boventoon voerde, volgt in de jaren negentig het motief van *preventie*. Jeugdparticipatie dient in dit verband te worden gezien als een middel om te voorkomen dat jongeren in een neerwaartse spiraal van marginalisering en afhankelijkheid terecht komen. Het beleid richtte zich voornamelijk op sociaal zwakke groepen, zoals allochtone jongeren. De algemene doelstelling van het beleid (de eigen kracht benutten) was wel gericht op alle jeugdigen, maar in de concrete uitwerking van het beleid lag de nadruk vooral op jongeren met problemen (De Winter 1995). In deze preventieve aanpak komen de verschillende motieven samen, die aan eerdere vormen van participatie ten grondslag hebben gelegen. We zien dat onder andere het versterken van burgerschap en capaciteiten samen worden ingezet om jeugdproblematiek te voorkomen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er een 'instrumentalisering' van participatie plaatsvindt.

Recht of instrument: grondrechten en functionele perspectieven

Hierin schuilt echter een merkwaardige dubbelzinnigheid. Enerzijds wordt enigerlei vorm van participatie door jongeren als een recht gezien, dat is vastgelegd in de VN-conventie inzake de rechten van het kind waaraan Nederland zich vrijwillig heeft geconformeerd. Hierdoor is participatie niet zozeer meer een instrument dat ingezet kan worden als daar behoefte aan is, maar een recht dat ongeacht de maatschappelijke situatie geëerbiedigd dient te worden. Anderzijds wordt participatie gebruikt als een instrument om een achterliggend beleidsdoel te realiseren. Dit instrumentele karakter heeft ontegenzeggelijk een conditioneel karakter in zich: zolang er problemen zijn die voorkomen of verholpen kunnen worden door beleid, bewijst jeugdparticipatie zijn waarde. Maar hoe ziet de toekomst van participatie er uit als er geen wezenlijke problemen (meer) zijn of wanneer blijkt dat participatie deze problematiek niet kan voorkomen dan wel matigen? In dit geval rijst dan de vraag of het karakter van een recht en de intrinsieke waarde van participatie van jongeren voldoende worden geëerbiedigd. Concluderend lijkt participatie een verschijnsel dat zich door de tijd ontwikkelt en al dan niet als een recht kan worden beschouwd. Verder kan het vanuit verschillende normatieve opvattingen worden bekeken.

Participatie als oplossing

Naast een meer normatieve benadering kan ook op een functionele wijze naar jeugdparticipatie worden gekeken. Er zijn twee belangrijke functionele perspectieven, te weten de ontwikkelingspsychologische en de community development benadering (De Winter 1995). In de eerste wordt de nadruk gelegd op de positieve invloed die vroegtijdige participatie kan hebben op de ontwikkeling van jongeren, met het oog op de positie die zij in de toekomst in zullen gaan nemen. Door te participeren kunnen jongeren zichzelf ontwikkelen. De tweede gaat vooral over de effecten die participatie heeft op de samenleving als geheel. Aan de hand van participatie van (jonge) burgers kan de maatschappij worden 'opgebouwd' en 'versterkt'. Het moge duidelijk zijn dat participatie in deze functionele benaderingen vooral ten dienste staat van een hoger doel, afhankelijk van de normatieve motivering.

Jongeren met een beperking

Al deze motieven en verwachte effecten hebben primair betrekking op *jongeren als homogene doelgroep*. Dit betekent echter niet, dat participatie voor jongeren met een beperking in het bijzonder niet relevant is. Integendeel, het was Goffman (1968, in Taylor 2002) die stelde dat mensen met een zichtbare handicap meer met stigmatisering te maken krijgen dan mensen zonder zichtbare handicap, en als gevolg daarvan minder participeren in sociaal opzicht. Als voor jongeren zonder beperkingen beleid wordt ontwikkeld om participatie te bevorderen, dan

is dit voor jongeren met een beperking niet minder noodzakelijk. Dit is ook de strekking van Van Gennep (2000: 152), wanneer hij spreekt over de doelen van ondersteuning van mensen met een verstandelijke beperking. Hij vat, in navolging van Luckasson et al. (1992, zoals weergegeven door Van Gennep 2000) ondersteuning op als ‘middelen en strategieën, die personen in staat stellen toegang te krijgen tot middelen, informatie en relaties die inherent zijn aan werken en wonen, en die resulteren in versterking van zelfstandigheid, productiviteit, integratie in de samenleving en tevredenheid’. Ook wordt deze lijn doorgetrokken in het beleidsprogramma van het Ministerie voor Jeugd en Gezin (2007). Onder het motto ‘alle kansen voor *alle* kinderen’, dient extra aandacht uit te gaan naar kinderen met een achterstandspositie. De benadering van participatie voor de groep jongeren als geheel heeft voor jongeren met een functionele beperking dus ook een betekenis, zo laat ook tabel 3 zien. Wanneer jongeren met een beperking daadwerkelijk dezelfde kansen krijgen als jongeren zonder beperking, zoals door het kabinet wordt nagestreefd, betekent dit vanuit de theorie geredeneerd, dat dit beleid gericht moet zijn op inpassing van jongeren met een beperking, op beïnvloedingsmogelijkheden en op competentieontwikkeling. Uiteraard moeten deze doelen worden gewogen tegen de achtergrond van een mogelijke achterstandspositie van jongeren met een beperking (zie de meest rechtse kolom van de volgende tabel).

Tabel 2.2 Vier modellen van jeugdparticipatie Eigen werk, op basis van De Winter (1995)

Model	Doelstelling	Functioneel perspectief	Relevantie voor jonggehandicapten	Problematiek gehandicapten
Inpassing	Overdracht van normen en waarden	Community development	Integratie in maatschappij	Stigmatisering in de maatschappij
Inspraak	Belangenbehartiging	Participatie als recht	Belangen van gehandicapten behartigen	Bijzondere belangen (sociale zekerheid, ziektekosten)
Vorming	Competentieontwikkeling	Ontwikkelingspsychologisch perspectief	Vaardigheden om onafhankelijk te kunnen zijn	Beperkingen kunnen ontwikkeling in de weg staan
Preventie	Voorkomen van problemen en kosten	Participatie als instrument ter preventie	Voorkomen van arbeidsongeschiktheid/ afhankelijkheid	Beperkingen kunnen tot uitkeringsafhankelijkheid en uitsluiting leiden

Deze onderdelen zien we inderdaad terug in de huidige beleidsaanpak. Een verwante hedendaagse variant op *insluiting* is de integratie in het kader van het gehandicaptenbeleid (zie bijvoorbeeld Kooiker 2006). Hierin staat niet zozeer de integratie in het normen- en waardenkader van volwassenen centraal, maar de inpassing in de maatschappij in de brede zin van het woord. Dit houdt verband met de achterstandspositie, waarin mensen met een beperking (kunnen) verkeren. Geconstateerd kan worden, dat het huidige gehandicaptenbeleid een emancipatoir argument kent, terwijl het beleid op inpassing zoals dat in de jaren '60 gangbaar was, eerder een status quo beoogde. Niettemin staat inpassing centraal. Een voorbeeld

van *inspraak* is het JOPLA, dat als een gesprekspartner betrokken wordt bij beleidsvorming. Ook krijgen mensen die een indicatie voor de Wet Sociale Werkvoorziening hebben (vaak Wajongers) gekregen, meer invloed door middel van cliëntenparticipatie (Ministerie van SZW 2008d). *Vorming of competentieontwikkeling* komt in de beleidspraktijk eveneens voor. In paragraaf 1.2.2 werden verschillende voorbeelden van (re-)integratiemiddelen genoemd, waaronder trainingen, loopbaantrajecten en jobcoaches. De preventieve insteek werd in het (algemene) jeugdbeleid in de jaren '90 ingezet. Preventie werd tot een samenbindende factor van de verschillende onderdelen van jeugdparticipatie. Aldus kan worden geconcludeerd dat de uitgangspunten van jeugdparticipatiebeleid ook voor jongeren met een handicap van toepassing zijn en relevantie hebben.

§ 2.6 FRAMEWORK VOOR DE DISCOURSEN

In dit hoofdstuk zijn drie theoretische benaderingen besproken, die ieder op een eigen wijze licht werpen op aspecten van het fenomeen arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong. De volgende stap die gemaakt moet worden, is het toepasbaar maken van deze theorieën voor het onderzoek. Dit wordt aan de hand van een operationalisering gedaan. Hiertoe zijn acht criteria geselecteerd vanuit de zojuist besproken theorieën, die samen het raamwerk van de te construeren discourses vormen. Vanuit de sociologische benadering van handicaps en beperkingen worden de criteria 'stigmatisering' en de 'grondhouding' gekozen. Hier worden uit de theorie over vraaggericht beleid aan toegevoegd 'empowerment', 'maatwerk' en het 'motief' van de ontstane discussie over de Wajong. Vanuit de participatietheorie worden tenslotte de criteria '(participatie)doelstelling van het beleid', 'de aard van de participatie' en 'differentiatie' er aan toegevoegd. In bijlage I wordt weergegeven hoe arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong is geoperationaliseerd en naar welke vragen en aandachtspunten de criteria zijn vertaald ten behoeve van de dataverzameling en -analyse.

H 3 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE

INLEIDING

In dit derde hoofdstuk wordt ingegaan op de methodologische aspecten van het onderzoek. Enkele aspecten, zoals de vraagstelling, de discoursanalyse en de relevantie, zijn in het inleidende hoofdstuk reeds aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk wordt echter meer de aandacht gericht op de elementen van de gekozen onderzoeksmethodologie, zoals de methode van dataverzameling, de samenstelling van de onderzoekspopulatie en de analysetechnieken. Ook wordt aandacht besteed aan de methoden waarmee de kwaliteit van het onderzoek is gewaarborgd. Tot slot van het hoofdstuk wordt het onderzoek geplaatst binnen het vakgebied van Algemene Sociale Wetenschappen.

§ 3.2 ONDERZOEKSMETHODEN

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op het begrip discoursanalyse. De keuze voor een discoursanalyse heeft implicaties voor de verschillende aspecten van de onderzoeksmethoden, zoals de methoden van dataverzameling, de samenstelling van de onderzoekspopulatie en de analysemethoden. In deze paragraaf wordt hierop verder ingegaan.

§ 3.2.2 METHODEN VAN DATAVERZAMELING

Discoursen zitten opgesloten in een verscheidenheid aan 'teksten', ofwel onderzoekseenheden. In de traditie van de discoursanalyse zijn onder andere interviews, focusgroepen, speeches, schriftelijke documenten en strips succesvol als onderzoekseenheid bestudeerd (Phillips en Hardy 2002). In dit onderzoek zijn respondenten en schriftelijke documenten als de belangrijkste *databronnen* gekozen. Daarnaast is aanvullend hierop het verschijnsel arbeidsongeschiktheid in relatie tot de Wajong bestudeerd in praktijksituaties. Er zijn drie verschillende methoden van *dataverzameling* toegepast. Ten eerste was dat het *interview*. De interviews die zijn afgenomen, zijn gestructureerd aan de hand van een lijst met gesprekstopics. Deze topics zijn afgeleid uit de drie theoretische benaderingen en vormen het framework van de discoursen. Tijdens de interviews, die zijn afgenomen, is gebruik gemaakt van een interviewgide die *deels* was gestandaardiseerd (zie Vennix 2003). De antwoordcategorieën op de vragen kenden een open einde, dat wil zeggen dat deze niet vooraf waren vastgelegd. Dit houdt verband met de aard van de discoursanalyse. In de beschouwing in het kader op de volgende pagina wordt hier verder op ingegaan. Ten tweede is de *inhoud* van enkele cruciale schriftelijke documenten *geanalyseerd*. De analyse is gericht op de acht criteria die samen het framework van de discoursen vormen. Ten slotte is *participatieve observatie* toegepast. Door middel van werkbezoeken in het land is het fenomeen arbeidsongeschiktheid in de concrete context bestudeerd.

Implicaties voor de dataverzameling: Een beschouwing

In verschillende wetenschappelijke disciplines worden onderzoeksinstrumenten toegepast die scherp in beeld brengen op welke wijze het te onderzoeken construct dient te worden gemeten. Veelal is dit verbonden aan kwantitatieve dataverzamelings- en analysemethoden waarbij schaalconstructies worden gebruikt. Dit heeft als voordeel dat het te meten construct duidelijk wordt afgebakend en dat het risico van interpretatieverschillen tussen de onderzoeker en de respondent wordt verkleind. Het nadeel is echter dat hierdoor nauwelijks nog afgeweken kan worden van het oorspronkelijke meetinstrument. Respondenten zouden immers niet meer vergeleken kunnen worden, wanneer het meetinstrument tussentijds wordt aangepast. Relevante informatie die tijdens het onderzoek naar voren komt, kan in een dergelijke situatie moeilijk worden geïntegreerd. Hierdoor wordt het iteratieve karakter van het onderzoek beperkt (hierop wordt nog teruggekomen in paragraaf 2.6.5 als we over *explanation building* komen te spreken). Voor kwantitatief onderzoek, waarbij respondenten op hetzelfde tijdstip worden onderzocht, is dit minder relevant dan voor kwalitatief onderzoek. De discoursanalyse die in dit onderzoek is uitgevoerd, is kwalitatief van aard. Het paste in de explorerende opzet en de aard van een discoursanalyse om de dataverzameling niet aan de hand van rigide criteria te laten plaatsvinden. In een discoursanalyse moet een onderzoeker er op beducht zijn niet zelf het discours in te vullen door van tevoren vast te leggen wat hij exact wil weten. De dataverzameling weerspiegelt dan meer het discours van de onderzoeker dan dat van een sociaal fenomeen. Hierbij is wel een nuancering op zijn plaats. Wanneer er in het geheel geen focus is op een aantal cruciale criteria, is het niet denkbeeldig dat het onderzoek in een veelheid aan niet te integreren data verzandt. Wanneer echter de 'operationalisering' te strak wordt toegepast, wordt het risico gelopen dat belangwekkende data buiten beschouwing blijft. Er is daarom in dit onderzoek gekozen voor een aantal criteria (indicatoren), waarbij het midden is gehouden tussen een strakke operationalisering en een volledig inductieve aanpak.

§ 3.2.3 ONDERZOEKSPOPULATIE

Phillips en Hardy (2002) wijzen erop dat een selectie van analyse-eenheden noodzakelijk is om een discours te bestuderen. Onderzoekers dienen zich er altijd bewust van te zijn dat zij nooit in staat zullen zijn het gehele discours in kaart te brengen. Daarom is het bijzonder van belang dat wordt verantwoord op basis van welke criteria de selectie is gemaakt. In deze subparagraaf wordt op deze thematiek verder ingegaan.

In het onderzoek is een groep respondenten betrokken die een verscheidenheid aan organisaties en belangen vertegenwoordigt. Deze verscheidenheid was van belang voor het construeren van het discours, óf van de discoursen. Door uiteenlopende actoren in het onderzoek te betrekken, is immers een breed spectrum van feitelijke informatie en deskundigheid verzameld. Hierdoor kon inzicht worden verworven in de vraag of er één of mogelijk meerdere discoursen kunnen worden onderscheiden. Toch waren de respondenten op het beslissende criterium van de selectie van respondenten gelijk: ze maken allen deel uit van het 'beleidsnetwerk'⁷ van de Wajong, waarbinnen iedere respondent zijn of haar eigen belangen en behoeften vertegenwoordigt. Om de generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten te optimaliseren, was het van belang dat de groep respondenten een goede afspiegeling vormde van het

⁷ Een beleidsnetwerk is op te vatten als een sociaal systeem 'waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's' (Hufen en Ringeling 1990:6).

maatschappelijke en het beleidnetwerk rondom jongeren met een beperking. Aan de hand van consultaties met deskundigen is een lijst opgesteld van organisaties die een relevante speler zijn in dit netwerk. Vervolgens is hier een vertegenwoordiger bij gezocht. De volgende categorieën van deskundigen en organisaties zijn in het onderzoek betrokken (zie tabel 3.1). Tussen haakjes staat het aantal respondenten per organisatie dan wel respondentgroep weergegeven.

Tabel 3.1 Overzicht van de respondenten van de interviews per categorie

Beleidsactoren	Belangen-organisaties	Jongeren	School en zorg	Begeleiding	Werkgevers
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1)	Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad (1)	Wajongers (2)	Praktijkonderwijs docent (1)	Jobcoaches (1)	VNO-NCW (1)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1)	Platform jongeren met een handicap (2)		Consulent RMC /Regionaal zorg- en adviesteam (1)	Arbeidsdeskundige Jonggehandicapten UWV (1)	Initiatiefnemers Wajong-initiatieven (2)
Gemeentelijke beleidsmedewerkers (2)	Vakbonden (4) w.v. CNV Jongeren (2), FNV (2)		Maecon (1)		

Daarnaast zijn er nog twee interviews gevoerd met respondenten die niet in een van de categorieën zijn in te delen. Het gaat om de politiek assistent van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en om een programmamanager Wajong van het UWV. Daarnaast is een *groepsbijeenkomst* georganiseerd met Wajongers en ouders van Wajongers. Er waren negen Wajongers aanwezig met een breed scala aan beperkingen (zoals autisme, multiple sclerose, invaliditeit, blinden, hersenbeschadiging) en vier ouders van Wajongers.

De *documenten* die in het onderzoek zijn betrokken, zijn van groot belang voor de politieke en maatschappelijke discussie over de Wajong. In de eerste plaats is het document geanalyseerd waarin het standpunt van het kabinet (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - SZW- 2007) wordt verwoord. Het standpunt van het kabinet moet echter breder worden geïnterpreteerd, omdat aan dergelijke standpunten een brede consultatie van maatschappelijke partijen vooraf is gegaan. Daarnaast zijn twee (beleids)brieven van de minister aan de Tweede Kamer over de Wajong betrokken in de analyse. Twee respondenten hebben tijdens de interviews aanvullende informatie op het gesprek meegegeven. Deze bronnen (twee toespraken van de minister over de Wajong en een onderzoeksverslag *‘Werk moet lonen’*) zijn na het analyseren ervan eveneens toegevoegd aan de databronnen.

Ten slotte zijn drie organisaties geselecteerd voor visitaties. Ten eerste een bedrijf dat speciaal voor Wajongers is gesticht (Gedie in Genemuiden) en waar ongeveer 30 Wajongers werken. Hier zijn gesprekken op de werkvloer gevoerd met Wajongers en is inzicht in het

arbeidsproces van Wajongers verworven. Ten tweede is een werkbezoek afgelegd aan het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) in Utrecht. Ten slotte is de Wajong Doe Dag bezocht, waarop een dagdeel is meegelopen met een Wajonger in een concrete arbeidssituatie. De reden van deze bezoeken was gelegen in het interessante gegeven dat Wajongers hier concreet werkzaam zijn en een succesvol voorbeeld zijn van geslaagde (re)integratie. Hierdoor is een balans gezocht tussen aan de Wajong gerelateerde problemen en kansen.

Het oorspronkelijke idee om moties van politieke partijen te analyseren, is overbodig geworden door de Wajong Doe Dag. Op deze dag is namelijk een groepsdiscussie over de Wajong bijgewoond. Vijf belangrijke politieke partijen die uiteenlopende ideeën vertegenwoordigen over de Wajong (CDA, ChristenUnie, GroenLinks, SP en VVD) gingen in debat over de Wajong en hebben hun standpunten duidelijk gemaakt. Daarnaast is een groepsgesprek gevoerd met een Kamerlid van de ChristenUnie en de VVD, een Wajonger, een vakbondsvertegenwoordiger en de onderzoeker. Hiermee is voldoende materiaal verzameld over de standpunten van de partijen.

Aldus is er sprake van *methoden- en datatriangulatie* (zie Peters 1995 en Vennix 2003). Dat wil zeggen dat meerdere databronnen en –verzamelingsmethoden zijn toegepast. Hierdoor konden de uitkomsten van de verschillende dataverzamelingmethoden met elkaar worden vergeleken. Dit heeft als voordeel dat de kwaliteit van de data is vergroot. De conclusie kan hierdoor stevig(er) worden onderbouwd.

§ 3.2.4 METHODEN VAN DATA-ANALYSE

De keuze voor data-analysemethoden hing nauw samen met de aard van de data. Bij kwalitatieve data passen kwalitatieve analysemethoden. Bij een discoursanalyse schuilt hierin een moeilijkheid. Enerzijds wordt een discoursanalyse een ‘lack of rigor’ (Philips en Hardy 2002: 74) verweten, anderzijds geldt: ‘To be too systematic, too mechanical, undermines the very basis of discourse analysis (...)’. De methode die in dit onderzoek dan ook is toegepast, is interpretatief van aard. De verzamelde data is geïnterpreteerd tegen de achtergrond van de positie die de ‘databron’ inneemt in het beleidsnetwerk. Vandaar ook dat de respondenten in categorieën zijn ingedeeld. De interpretatie is derhalve contextgebonden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ‘operationalisering’ van de indicatoren, die in bijlage I wordt weergegeven. Hiermee is een balans gezocht tussen de voor wetenschapsbeoefening noodzakelijke structuur en repliceerbaarheid enerzijds en het creatieve en iteratieve proces van discoursanalyse anderzijds. Daarnaast is *explanation building* toegepast. Dat wil zeggen dat tijdens het analyseproces iteratief is gebouwd aan een verklaring voor de waarnemingen (Peters 1995). Dit sluit nauw aan bij de uiteenzetting over de implicaties voor de dataverzameling in paragraaf 2.7.2, waarin werd gesteld dat het in het kader van een discoursanalyse aanbevelenswaardig is om gedurende het proces de dataverzameling aan te passen, als daar op basis van de eerste deelconclusies

aanleiding toe is. Explanation building heeft bijvoorbeeld zijn waarde bewezen toen de verzamelde data aanleiding gaven om een verband tussen maatwerk en differentiatie te veronderstellen (hier wordt in hoofdstuk vier uitgebreid op ingegaan). Er was voldoende flexibiliteit om in te gaan op het verband tussen beide criteria tijdens de daarop volgende interviews.

Om de analyse van de doorwerking van de discoursen (de exploratie) te structureren, is het stromenmodel van Kingdon (1984, zoals weergegeven door Van Gestel 1996) toegepast. Aan de hand van dit model is een inschatting gemaakt van het (Wajong)beleid van de toekomst. Inhoudelijk wordt in het vijfde hoofdstuk ingegaan op het stromenmodel.

§ 3.3 KWALITEITSBORGING

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen, zijn er verschillende methodieken toegepast. Deze methodieken hebben betrekking op de interne validiteit, de betrouwbaarheid en de generaliseerbaarheid van het onderzoek. In deze paragraaf worden deze aspecten behandeld.

§ 3.3.2 VALIDITEIT

De validiteit van de meting heeft betrekking op de vraag of datgene dat werd waargenomen ook hetgeen is dat beoogd werd waar te nemen. Het is dus van belang dat de indicatoren een goede afspiegeling zijn van de verschillende constructen. Er is bewust voor gekozen om de indicatoren op een zodanige wijze te 'operationaliseren' dat er voldoende ruimte is om meerdere facetten van de discoursen te bestuderen, ook facetten die van tevoren niet in de operationalisering zijn opgenomen, zoals het verband tussen maatwerk en differentiatie. De constructen zijn ten eerste voorgelegd aan deskundigen, waarna deze ook aan de respondenten van de interviews zijn voorgelegd. Hierdoor konden de respondenten inzicht verwerven in de wijze waarop de criteria zijn geoperationaliseerd en konden zij hierop zonnodig reageren. Dit had als voordeel dat de respondenten zelf als het ware konden meebouwen aan het 'omschrijven' van een bepaalde indicator. Door deze vorm van *member check* is de validiteit van het onderzoek vergroot.

§ 3.3.3 BETROUWBAARHEID

In de dataverzameling kunnen gedurende het onderzoeksproces onregelmatigheden sluipen. Onderzoekers dienen er altijd beducht op te zijn dat er 'meetfouten' in de dataverzameling voorkomen. In dit onderzoek zijn meetfouten, zoals misinterpretaties en dergelijke, ondergaan door de respondenten op twee manieren te bevragen over de betrouwbaarheid van de meting. Ten eerste is aan het einde van ieder interview een samenvatting met de belangrijkste conclusies besproken met de respondent. Onjuistheden konden op deze manier onmiddellijk worden hersteld. Na afloop van ieder interview is een gespreksverslag gemaakt, dat aan de

respondent is toegezonden. De respondenten werd in een begeleidend schrijven gevraagd om het verslag te becommentariëren en eventuele wijzigingen door te geven. Door deze vorm van *member checks* (Peters 1995) is de betrouwbaarheid van de meting geoptimaliseerd.

§ 3.3.4 GENERALISEERBAARHEID

De generaliseerbaarheid heeft betrekking op de mate waarin de onderzoeksuitkomsten kunnen worden vertaald naar (onderdelen van) de gehele populatie. Deze vraag is relevant omdat immers niet de gehele populatie van het beleidsnetwerk in het onderzoek betrokken kon worden, noch zijn alle documenten betreffende de Wajong geanalyseerd. Eerder werd er al op gewezen dat een discoursanalyse altijd de spanning van een selectie van databronnen met zich meebrengt. Zoals eerder uiteen is gezet, is er in het onderzoek daarom een waarborg ingebouwd om de generaliseerbaarheid te vergroten. De generaliseerbaarheid is vergroot door belangrijke respondenten te selecteren die onderdeel uitmaken van het beleidsnetwerk. Een extra waarborg is ingebouwd door deze lijst op basis van consultatie met deskundige actoren (ofwel '*peer debriefing*') in het beleidsnetwerk samen te stellen.

§ 3.4 ARBEIDSONGESCHIKTHEID EN DE WAJONG: EEN TYPISCH ASW-ONDERWERP

De interdisciplinariteit, die zo kenmerkend is voor de opleiding Algemene Sociale Wetenschappen, is tot uitdrukking gebracht in de constructie van het theoretisch kader, waarin wordt geput uit verschillende wetenschappelijke disciplines. Ten eerste is dat de sociologie. Vanuit deze discipline is het verschijnsel gehandicaptheid bestudeerd. Vanuit de beleidswetenschappen is de tendens naar vraaggericht beleid toegevoegd aan het theoretisch kader. De participatietheorieën zijn uit uiteenlopende vakgebieden afkomstig. Terwijl politieke participatie en inspraak een component van 'invloed' bevatten, dat in de politicologie wordt bestudeerd, zijn andere benaderingen van participatie (zoals vorming van de jongere) terug te voeren op de ontwikkelingspsychologie. Een tweede kenmerk is wetenschapsbeoefening op het snijvlak van individu en maatschappij. De Wajonger is te beschouwen als een individu met persoonlijke behoeften en wensen, maar ook als lid van een groep binnen de maatschappij. Juist in het groepslidmaatschap schuilt het risico dat een Wajonger gestigmatiseerd wordt. Het onderzoek was gericht op het construeren van discourses van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong. Hierin is ruimte gecreëerd voor de maatschappelijke benadering van Wajongers (door het criterium stigmatisering) en voor de beleidsmatige benadering van individuele Wajongers (maatwerk, differentiatie). Met de beleidsvoorstellen is beoogd om de positie van de individuele Wajonger in de maatschappij te verbeteren.

‘Als je samen bent met een begeleider, wordt er niks aan jou zelf gevraagd. Altijd worden de vragen, bijvoorbeeld of je wat wilt drinken of nog meer van die vragen, aan je begeleider gesteld.’

(Margriet, 19 jaar, blind)

H 4 JONG, ARBEIDSONGESCHIKT, WAJONGER: VIER DISCOURSEN

INLEIDING

‘Er wordt nooit iets aan mij gevraagd’. ‘Werkgevers denken dat je, als jongere met een beperking, vaak ziek bent’. ‘Nederland is een apartheidssamenleving’. ‘Ondanks alle goede bedoelingen...’ Het is zomaar een greep uit een aanzienlijke hoeveelheid opmerkelijke uitspraken die gedurende dit onderzoek zijn gedaan. Achter deze uitspraken, die niet los van elkaar kunnen worden gezien, gaat een wereld schuil van opvattingen, ervaringen, frustraties en verbazing. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de discourses van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong. In het onderzoek zijn vier discourses gevonden. De criteria waaruit deze discourses bestaan, zijn afgeleid van drie theorieën. Deze worden achtereenvolgens behandeld in de paragrafen 4.2 tot en met 4.8. In paragraaf 4.9 worden deze criteria samengevoegd. Ter inleiding van dit hoofdstuk volgt nu echter eerst een portret van één van de respondenten⁸.

Portret: Margriet

Margriet is 19 jaar en heeft een visuele beperking: ze is blind. Op grond hiervan heeft ze recht op een Wajong-uitkering. In het dagelijkse leven wordt ze regelmatig geconfronteerd met vooroordelen. Margriet: ‘Als je samen bent met een begeleider, wordt er niks aan jou zelf gevraagd. Altijd worden de vragen, bijvoorbeeld of je wat wilt drinken of nog meer van die vragen, aan je begeleider gesteld’. Ze vreest dat het na haar opleiding moeilijk zal zijn om werk te vinden ‘omdat veel werkgevers ertegen opzien om jongeren met een beperking in dienst te nemen’. Om zich voor te bereiden op de arbeidsmarkt volgt Margriet een vmbo-opleiding (richting economie) binnen het Speciaal Onderwijs. Welk beroep ze wil uitoefenen na haar opleiding weet ze nog niet. Een persoonlijk begeleidingstraject heeft ze niet op dit moment. Als ze vragen heeft over haar situatie moet ze ‘het zelf maar uitzoeken’. Welke rechten Margriet heeft, weet ze eigenlijk niet. Margriet denkt dat de discussie over de Wajong wordt gevoerd, omdat het aantal mensen dat deze uitkering ontvangt, steeds verder toeneemt. Het standpunt van het kabinet, dat het ‘Wajong-stempel’ stigmatisering in de hand werkt, onderkent Margriet wel. ‘Als je dat stempel krijgt, dan is het al snel zo bij werkgevers, dat je niet goed je baan kunt uitvoeren. Of je bent te vaak ziek, denken ze dan’. Ze nemen je [als Wajonger, MD] ‘bij voorbaat al niet aan’. Wat is de oplossing voor dit probleem? Margriet denkt dat vooroordelen de kansen van Wajongers belemmeren. Wanneer er minder vooroordelen zouden zijn, dan zou het volgens haar makkelijker zijn om een baan te vinden.

§ 4.2 STIGMATISERING

Stigmatisering is het eerste van de acht criteria die in dit hoofdstuk worden besproken. In de operationalisering werd dit begrip omschreven als *het toeschrijven van een negatieve identiteit*

⁸ De namen van de respondenten zijn om privacyoverwegingen gefingeerd.

aan een persoon op basis van een bepaald kenmerk, en de afstemming van de behandeling van de persoon op basis van deze identiteit, zonder dat er bewijs is dat de vooronderstellingen juist zijn. Aan de hand van deze operationele definitie wordt het begrip nu verder geanalyseerd. Stigmatisering is een breed begrip. Op alle terreinen van het leven kan er sprake zijn van stigmatisering, niet in de laatste plaats op de meest alledaagse. Laten we ter illustratie het portret van Margriet als uitgangspunt nemen om de analyse te starten. De negatieve identiteit, waarover in de definitie wordt gesproken, hoeft niet te betekenen dat mensen met een beperking als slechte of inferieure mensen worden gezien. Soms houdt de negatieve identiteit in dat mensen worden geacht *iets niet te kunnen*, bijvoorbeeld het bestellen van een drankje. Deze vooronderstelling wordt gebaseerd op het feit dat iemand een beperking heeft, zoals blindheid. Het gedrag ten aanzien van de persoon met een beperking wordt vervolgens hierop afgestemd, door iemand anders te vragen in plaats van de persoon zelf. Hoewel iemand die blind is, heel goed in staat is om zelf een drankje te bestellen, gaat men ervan uit dat een blinde dat niet zal kunnen. Uit voorzorg, en zonder na te gaan of deze vooronderstelling juist is, stemt men het gedrag hierop af.

Dit alledaagse voorbeeld staat niet op zichzelf. Stigmatisering op de arbeidsmarkt komt eveneens voor. In deze paragraaf concentreren we ons dan ook vooral op stigmatisering in relatie tot de positie op de arbeidsmarkt, aangezien we het fenomeen *arbeidongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong* willen bestuderen. Welke rol speelt stigmatisering van jonge arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt?

De respondenten onderkennen unaniem dat mensen met een beperking minder goede kansen op de arbeidsmarkt hebben dan 'gezonde mensen' als gevolg van hun beperking. Wajongers zelf droegen tijdens de groepsbijeenkomst uiteenlopende voorbeelden aan van sollicitatieprocedures waarbij zij op voorhand kansloos waren. 'Ze doen alles om me buiten de deur te houden', zei een Wajonger met een universitaire opleiding. Hetzelfde geldt overigens voor sommige onderwijsinstellingen. Waarom is dit zo? Dit hangt samen met de vooronderstelling dat mensen met een beperking de werkgever meer tijd en geld zouden kosten dan 'gezonde medewerkers'. Een veel voorkomende vooronderstelling is dus dat mensen met een beperking *verminderd arbeidsproductief* zijn en daarom geen goede werknemers zouden zijn. Een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven stelde:

'Over het algemeen speelt een werkgever op safe. Hij zal toch kiezen voor de beste kandidaat die het minste risico oplevert'.

Het onderzoek duidt erop dat iemand met een beperking (op voorhand) niet als de beste kandidaat wordt gezien. Dit hangt, zoals in de definitie werd aangegeven, echter samen met

onwetendheid en het gebrek aan bewijs voor de juistheid van de vooronderstelling. Het spreekwoord 'onbekend maakt onbemind' gaat dan ook op. Er is veel onwetendheid over deze groep medeburgers. Een manager van een bedrijf, waar bijna uitsluitend mensen met een verstandelijke beperking werken, gaf aan dat er 'koudwatervrees' is bij veel werkgevers om te investeren in mensen met een beperking. Niettemin stelt hij op grond van jarenlange ervaring vast dat zijn personeelsleden hardwerkende, loyale mensen zijn die hart hebben voor de zaak. Er moet in hen worden geïnvesteerd, maar als ze eenmaal werkzaam zijn 'wil je ze niet meer kwijt'.

Hiermee is niet gezegd dat de arbeidsproductiviteit van mensen met een beperking altijd even hoog is als de productiviteit van mensen zonder een beperking, maar wel dat deze op een aanvaardbaar niveau kan worden gebracht en dat medewerkers met een beperking goede arbeidskrachten kunnen zijn. In het bedrijf van deze manager ligt de arbeidscapaciteit namelijk op 30% tot 50%. Maar als er vervolgens een loonsubsidie tegenover staat ter hoogte van het verlies aan arbeidscapaciteit, valt het relatieve nadeel weg en is er geen reden meer om te veronderstellen dat mensen met een beperking een verhoogde kostenpost voor de organisatie zijn.

Er kan dus niet worden gezegd dat de vooronderstelling dat mensen met een beperking minder productieve arbeidskrachten zijn, onjuist is. Meestal zal dit het geval zijn, hoewel bijvoorbeeld iemand met een somatische beperking op veel functies uitstekend kan functioneren. Dit besef ontbreekt echter nogal eens. Een Wajonger vertelde:

'Mensen denken vaak [over haar, MD], 'die zit in een rolstoel', dus zal ze ook wel niet goed kunnen nadenken'.

Het automatisme waarmee de vooronderstelling wordt aangenomen dat iemand met enigerlei beperking niet goed zal functioneren, ongeacht of er redelijkerwijs een verband mag worden verwacht tussen beperking en functioneren, maakt deze ten eerste stigmatiserend. En ten tweede, er zijn instrumenten die het verlies aan arbeidsproductiviteit compenseren. Maar hiervoor is het wel noodzakelijk dat mensen met een beperking een kans krijgen om zichzelf te bewijzen.

Wettelijke regelingen

Er is ook sprake van stigmatisering die samenhangt met wettelijke bepalingen, zoals de Wajong. Deze bevinding onderstreept ook het belang van het onderzoeken van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd *in relatie tot de Wajong*. Volgens een substantieel deel van de respondenten speelt de wijze waarop jongeren worden gekeurd, stigmatisering in de hand. Van de Wajongers is 98% volledig arbeidsongeschikt. Dit heeft onder andere te maken met de wettelijk bepaalde systematiek van keuren. De huidige verdien capaciteit en de verdien capaciteit die de Wajonger zou hebben indien hij geen beperking zou hebben, moeten worden vastgesteld. Het verschil tussen

beide is het arbeidsongeschiktheidspercentage. Maar omdat Wajongers geen arbeidsverleden hebben, is het lastig om de verdien capaciteit vast te stellen. Daarom wordt een Functionele Mogelijkheden Lijst vastgesteld. Dit is een lijst met banen die een Wajonger wel zou kunnen uitvoeren. Vooralsnog zijn er echter bijna geen banen te vinden die Wajongers kunnen uitvoeren en als maatstaf kunnen dienen voor het bepalen van het verlies aan verdien capaciteit. Een andere factor is de leeftijd waarop de beoordeling plaatsvindt. Met 18 jaar zijn jongeren nog volop in hun ontwikkeling, ook Wajongers. De keuring resulteert er dan ook in dat bijna alle jongeren volledig arbeidsongeschikt worden verklaard. Dit betekent echter allerm minst dat Wajongers in het geheel niet kunnen werken. Maar, zoals een respondent stelde:

‘Leg dat maar eens aan een werkgever uit. Hoe kun je uitleggen dat iemand die solliciteert op een baan, officieel volledig arbeidsongeschikt is?’

Deze term bevordert dus een negatieve identiteit, een identiteit van niet kunnen werken. Dit besef is diep verankerd in het denken over jongeren met een beperking, niet in het minst bij mensen die worden geacht Wajongers op weg te helpen naar een baan, zoals arbeidsdeskundigen van het UWV. Het volgende portret van een Wajonger die aan het onderzoek meewerkte, is tekenend.

Irene is aan haar rolstoel gekluisterd. Haar ouders vroegen op haar achttiende een uitkering voor haar aan. Ze werd volledig arbeidsongeschikt verklaard, maar wilde toch werken. ‘Ik was boos’, vertelde ze over de uitkomst van de keuring. Ze volgde een opleiding op het conservatorium en ging daarna vrijwilligerswerk doen. Uiteindelijk zocht ze een andere uitdaging en vond ze deze ook. Toen ze de arbeidsdeskundige meldde dat ze een nieuwe baan had gevonden, was deze volledig verrast. Hij stelde letterlijk: ‘Dan moeten ze wel heel veel vertrouwen in je hebben’. Toen ze later een voorziening aanvraag, stelde een andere arbeidsdeskundige: ‘Kom je wel eens buiten, dan?’ Hij bleek niet eens te weten dat Irene een baan had.

In het onderzoek is niet nagegaan of dergelijke situaties representatief zijn, maar dat ze voorkomen is duidelijk. Voor Irene was dit om woedend van te worden. Toch zegt ze eraan gewend te zijn geraakt dat mensen zo reageren. De boodschap lijkt duidelijk: mensen met een handicap worden niet geacht om te kunnen werken.

De vraag is echter of de Wajong-uitkering op zichzelf de bron van stigmatisering is. Het kabinet stelt dat ‘voorkomen moet worden dat jongeren met een beperking via de Wajong worden ‘afgeschreven’ of een stempel opgedrukt krijgen’ en gaat ervan uit dat de Wajong tot stigmatisering leidt (Ministerie van SZW 2007: 2). In het voorgaande is uiteengezet dat er inderdaad aspecten aan deze regeling zitten die stigmatisering in de hand werken. Veel

respondenten erkennen het stigma van de Wajong, maar stellen dat de eigenlijke bron veel fundamenteler van aard is. Het is *niet* in de eerste plaats de *Wajong-uitkering*, maar de *beperking op zich* die tot stigma's leidt. Het is plausibel te veronderstellen dat de vrouw in de rolstoel uit het voorbeeld evengoed als incompetent en verstandelijk beperkt zou zijn beschouwd als ze geen Wajonger was. De link wordt immers gelegd tussen de persoonlijke beperking (de rolstoel) en het verstandelijk functioneren en pas in de tweede plaats tussen Wajonger zijn en het functioneren. Zo werkt het systeem van de Wajong ook. De Wajong-status is een direct voortvloeisel van de beperking: eerst is er een (op basis van voorafgestelde criteria) vastgestelde beperking, daarna pas de Wajong-status. Een van de geïnterviewden noemde het dan ook een 'drogredenering' om de Wajong als primaire bron aan te wijzen en ziet deze redenering dan ook als een strategisch argument om de Wajong aan te passen. Op dit 'strategische argument' wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

Er zijn tenslotte ook respondenten die stigmatisering een te milde voorstelling van zaken vinden. Zij spreken over *discriminatie* (ongeoorloofd onderscheid dat gemaakt wordt op grond van bepaalde kenmerken) van mensen met een beperking, omdat de voorkeur van werkgevers soms eenvoudigweg uitgaat naar iemand zonder handicap. Dit heeft niets meer te maken met (al dan niet stigmatiserende opvattingen over) ongelijke competenties, of de angst dat de werknemer vaak ziek is. Hier wordt onderscheid gemaakt op grond van factoren die niet relevant zijn voor de uitoefening van het werk.

Samenvatting

Er is grote overeenstemming over het voorkomen van stigmatisering. Een voorbeeld toonde stigmatisering in het alledaagse leven aan, maar in deze paragraaf wordt stigmatisering primair onderzocht in relatie tot de arbeidsmarkt en de Wajong. Door de verschillende (groepen) respondenten wordt onderkend dat mensen met een beperking op voorhand worden beschouwd als minder geschikte werknemers. Er tekenen zich wel twee stromingen af als het gaat om de vraag wat de bron van stigmatisering is. Het kabinet brengt de *Wajong-status* in verband met stigmatisering, anderen zien de *beperking op zich* als de bron van stigmatisering. Binnen deze laatste groep zijn er respondenten die menen dat er feitelijk geen sprake is van stigmatisering, maar van discriminatie.

§ 4.3 MOTIEF VAN DE DISCUSSIE

Een uitspraak die in bijna ieder gesprek naar voren kwam, was van de volgende strekking: we moeten jongeren niet afschrijven met een Wajong-uitkering als ze achttien jaar zijn. Uitdrukkingen als 'afkopen', 'afschrijven' en 'aan de kant zetten' werden veelvuldig gebezigd om de afkeuring over de huidige praktijk duidelijk te maken. Deze lijn van het kabinet werd ondersteund door de deskundigen die in het onderzoek zijn betrokken. Maar ook rees er bij het

grootste deel van de respondenten twijfel over de motieven van het kabinet om deze discussie aan te jagen. Met het criterium 'motief' werd daarom beoogd om *de reden die onderliggend is aan de huidige discussie over de herziening van de Wajong* te ontwaren. Hiertoe zijn de uitspraken van het kabinet als uitgangspunt genomen. Vervolgens werden deze voorgelegd aan de geïnterviewde deskundigen.

In de officiële beleidsstukken wordt het principe van participatie aangevoerd als het motief van de discussie. Om met het kabinet te spreken: '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.' En verder: 'Dat zoveel jongeren zo vroeg in hun leven dreigen te worden 'afgeschreven' is uit sociaal oogpunt onaanvaardbaar' (Ministerie van SZW 2007: 1).

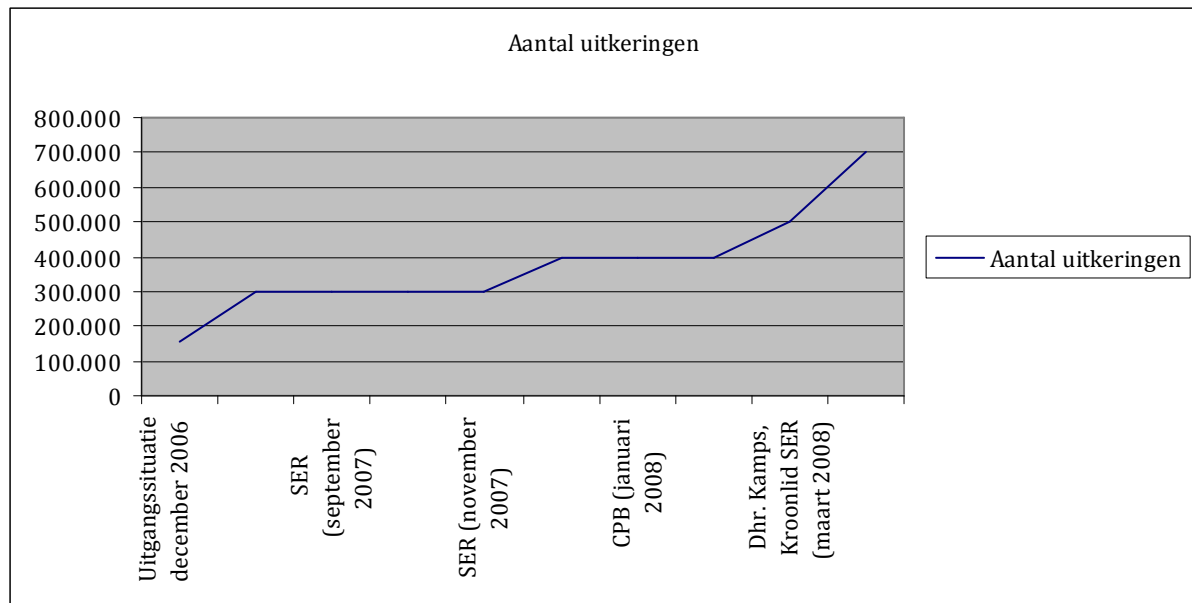
In het kabinetsstandpunt van september 2007 wordt ook ingegaan op het in de maand ervoor uitgekomen advies van de Sociaal-Economische Raad (SER). Dit advies werd in de gesprekken vaak als beginpunt genomen van de discussie omtrent de Wajong. Bij vakbonden en belangenorganisaties kon de nadruk op de vergroting van de mogelijkheden tot participatie op grote steun rekenen. Maar tegen de tijd dat de discussie in de Tweede Kamer ontbrandde (in de herfst van 2007), verschoof de aandacht langzaamaan richting een ander thema: de spectaculair stijgende schattingen van het aantal Wajong-uitkeringen. Bij de eerste schattingen van de SER (2007) werd nog uitgegaan van een stijging van 156.000 in 2006 naar 300.000 Wajongers op de lange termijn (in 2040). Daarna haalden telkens nieuwe schattingen het nieuws. De stijgende lijn wordt voornamelijk vanaf de maand maart ingezet, wanneer eerst een kroonlid van de SER en daarna ook de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aantallen van 500.000 respectievelijk 700.000 Wajongers op de lange termijn gaan noemen.

Deze prognoses - en vooral het gebruik ervan - werden al snel als 'verdacht' gekwalificeerd. Een van de geïnterviewden stelde dat deze onheilspellende prognoses goed van pas kwamen 'om de zaak eens goed op te kloppen, zodat de bereidheid ontstaat om in te grijpen in de Wajong'. Hiermee wordt dus niet gezegd dat de cijfers bewust worden gepresenteerd om een urgentiegevoel te creëren, maar wel dat deze schattingen het kabinet goed uitkomen om ingrijpende beleidswijzigingen door te voeren. Om in politieke termen te spreken: er wordt een *momentum* gecreëerd. Een andere respondent plaatste wél vraagtekens bij de prognoses en noemde deze 'goochelen met cijfers', om dit gegoochel vervolgens eveneens in verband te

brengen met het creëren van bereidheid tot ingrijpende beleidswijzigingen. Een grafische weergave laat wellicht het beste zien hoe snel de schattingen elkaar opvolgden.

Figuur 4.1 Grafische weergave van de schatting van het aantal Wajong-uitkeringen

Bron: CPB (2007), SER (2007), (Handicap en Werk 2008), Ministerie van SZW (2008e)



Opmerkelijk is dat een vertegenwoordiger van het ministerie van Sociale Zaken dit gevoel van urgentie eveneens aanstipte.

‘Er is nu zo’n urgentiegevoel. Een gevoel van ‘is dit de juiste weg die we gaan?’ Wij weten ons daardoor gesteund [ook en vooral door Wajongers, MD]’. En verder: ‘Participatie is in onze opinie leidend’.

Er wordt dus op twee manieren tegen het urgentiegevoel aangekeken. Enerzijds zien de minister van Sociale Zaken en zijn ministerie het als een stimulans en een motor voor veranderingen. Het ministerie voelt zich gesterkt door het urgentiegevoel. Andere respondenten zien het als een breekijzer om ingrijpende wijzigingen door te voeren en zien erin een bedreiging voor Wajongers. Zij vrezen dat de nadruk op instroomcijfers een gangmaker is voor bezuinigingsmaatregelen die Wajongers zullen treffen. Volgens deze respondenten was het SER-advies een aanknopingspunt om de kansen van Wajongers op participatie te vergroten en om weg te blijven van een bezuinigingsdiscussie. Dat het kabinet in hun ogen het SER-advies terzijde lijkt te hebben geschoven, maakt de benadering van het kabinet verdacht. Het ministerie van Sociale Zaken stelt in reactie hierop echter dat behalve het vergroten van de participatiemogelijkheden ook de systematiek van de Wajong zelf moet worden onderzocht.

Daar heeft de SER minder aandacht aan besteed. Hiervoor is de instroom een relevant gegeven. De discussie wordt volgens het ministerie daarom nu noodzakelijkerwijs 'breder' gevoerd. Onverminderd blijft volgens het ministerie echter het principe 'perspectief op participatie' van kracht en is er geen sprake van een bezuinigingsmotief.

Herinneringen aan de WAO: is Nederland alwéér ziek?

Voor de respondenten is er echter nog een ander punt van zorg, waardoor aan de participatiemotieven wordt getwijfeld. Deze zorg hangt samen met het verleden, toen de WAO ingrijpend hervormd werd. Een respondent verwoordde het als volgt: 'Ze proberen het trucje van de WAO weer te herhalen'. De schijnbaar onbeheersbare instroom in de WAO werd vanaf de jaren negentig een halt toe geroepen door forse maatregelen. Een andere respondent licht dit 'trucje' toe. Veel WAO'ers zouden volgens haar met lege handen (geen WAO of WIA-uitkering meer, én geen baan) zijn achtergebleven, omdat de keuringseisen aanzienlijk zijn aangescherpt. Het heeft bepaalde groepen met een arbeidshandicap een aanzienlijke verslechtering opgeleverd, hoewel de hervorming 'als een succes wordt beschouwd' door de overheid. De uitkomsten van de WAO-hervorming worden door verschillende belanghebbenden echter verschillend geïnterpreteerd. Voor de overheid is de daling van het aantal WIA-uitkeringen een succes. Voor belangenorganisaties van gehandicapten weegt het juist heel zwaar dat sommige mensen zonder uitkering 'op straat' zijn komen te staan. De gang van zaken rondom de WAO 'zit [bij laatstgenoemde organisaties, MD] nog heel diep' en daarom is er alertheid op de ontwikkelingen rond de Wajong. We zien hier hoe de duiding van beleidsuitkomsten uiteen kunnen lopen. De angst bestaat daardoor dat de Wajong-hervorming resulteert in een bezuinigingsmaatregel, waarin het belang van mensen met een beperking van ondergeschikt belang is.

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat het officiële motief van de overheid gecentreerd is rondom het begrip participatie, dat in het belang van de jongeren in kwestie zou zijn. Door veel respondenten wordt er echter aan getwijfeld of participatie daadwerkelijk het belangrijkste motief van de overheid is. Gevoed door de steeds verder oplopende prognoses zijn de deskundigen bezorgd over het ware hoofdmotief. De ervaringen die met de hervorming van de WAO zijn opgedaan, verklaren eveneens een deel van de bezorgdheid. Volgens een deel van de respondenten spelen kostenbesparingen een belangrijke rol als motief van de overheid, al wordt dat niet erkend door het ministerie. Participatie zou dan niet meer het doel op zich zijn, maar veelmeer een middel om dit achterliggende doel van besparingen te bereiken.

§ 4.4 GRONDHOUDING

Het volgende criterium dat in de operationalisering aan bod kwam, was de grondhouding. Deze werd aldaar gedefinieerd als een *'set van vooronderstellingen en uitgangspunten die ten grondslag ligt aan de wijze waarop het beleid ten aanzien van mensen met een beperking wordt weergegeven in relatie tot de uitkomsten van het beleid'*.

Een van de meest opmerkelijke uitspraken die tijdens de interviews werd gedaan, had betrekking op de grondhouding die aan het beleid ten aanzien van mensen met een beperking ten grondslag ligt. De respondent die de uitspraak deed, typeerde Nederland als een 'apartheidsamenleving' waarin verschillende groepen mensen ongestoord langs elkaar leven. Als mijlpaal voor dit apartheiddenken werd genoemd de inmiddels beroemde TV-actie 'Open het Dorp' (1962), waarmee werd beoogd om geld in te zamelen voor een woongemeenschap van gehandicapten. Deze gemeenschap was bedoeld om 'nét echt' te zijn, voegde de respondent eraan toe. In de woorden 'nét echt' zit een wereld van betekenis verscholen. Wat zij hiermee wilde zeggen was het volgende. Gehandicapten werden destijds feitelijk beschouwd als mensen die anders waren dan 'gezonde' mensen. Ze werden geacht het meeste baat te hebben bij een veilige leefomgeving voor zichzelf, afgezonderd van niet-gehandicapten. Maar om deze zienswijze te verhullen moest Het Dorp zoveel mogelijk lijken op de alledaagse leefomgeving van de hoofdstroom van de maatschappij. Er is aldus een ambiguïteit te bespeuren in dit concept. Het leven als gehandicapte kon dus weliswaar niet hetzelfde *zijn* als het leven in de gewone maatschappij, maar om het zoveel mogelijk te benaderen moest de woongemeenschap *wél lijken* op een gewoon dorp. Dit principe van afscheiding werkt door in de wijze waarop de voorzieningen voor mensen met een beperking worden vormgegeven (denk aan Speciaal en Praktijkonderwijs en huisvesting).

Het moge duidelijk zijn dat het woord apartheid een bijzonder negatieve connotatie heeft⁹. Behalve door deze respondent werd het niet gebruikt. Maar over de essentie van deze uitspraak was er weldegelijk overeenstemming: je hebt mensen met een beperking en mensen zonder een beperking en die hebben in het dagelijkse leven niet zoveel met elkaar te maken. Het gebruik van deze term moet echter niet worden gezien als een verwijzing naar een opgelegde scheiding van bevolkingsgroepen *op basis van moreel afkeurenswaardige principes*. Veel meer worden 'goede bedoelingen' aangevoerd als de diepste grondhouding, die het beleid bepaalt. Dit is ook het punt waar veel gesprekken convergeren. De deskundigen die naar het fenomeen *arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong* kijken, zijn het erover eens dat goede bedoelingen aan het beleid voor en de omgang met mensen met een beperking ten

⁹ Van Dale's woordenboek beschrijft apartheid als 'de in Zuid-Afrika door de blanke overheid opgelegde scheiding tussen de verschillende rassen'. Het woord apartheid heeft zelfs zo'n krachtige betekenis dat het nog steeds wereldwijd wordt gebruikt. Het is wellicht een van de meest bekende *neerlandismen*.

grondslag liggen. Daarmee wordt bedoeld dat mensen met een beperking behoefte zouden hebben aan rust, bescherming, afzondering, en zorg. De goede bedoelingen hangen vaak weer samen met gevoelens van schuld, medelijden en zorgzaamheid, die men bijvoorbeeld bij ouders aantreft:

‘Ouders hebben vaak het idee dat het hun eigen schuld is dat hun kind een beperking heeft. Ze willen het daarom beschermen en ze zijn bang voor de confrontatie met de buitenwereld [die hun kind vroeg of laat aan moet gaan, MD]’.

Tegen deze achtergrond is het te begrijpen dat jongeren met een beperking een levenslange inkomensvoorziening kunnen krijgen en dat er ouders zijn die dit –met het oog op inkomenszekerheid- een veilige gedachte vinden. Maar tegen de achtergrond van maatschappelijke integratie is het de vraag of deze Wajong-regeling het geschikte instrument is. In nagenoeg ieder gesprek kwam de uitspraak naar voren dat jongeren

‘op hun achttiende jaar worden afgeschreven’.

De Wajong is vaak een eindstation voor jongeren in plaats van een doorgang, zo blijkt uit de studies van de SER, het CPB en ook uit voorliggend onderzoek. Inmiddels ontstaat dan ook het besef dat naast de oorspronkelijke grondhouding van goede bedoelingen ook onverschilligheid en gemakzucht een rol zijn gaan spelen. Wanneer je een 18-jarige een uitkering geeft waarvan hij of zij kan rondkomen, is het - zo stellen sommigen het - niet meer nodig om te investeren in deze jongere. Langzaam breekt echter het idee baan, dat deze weg ‘niet de juiste’ is, om met het ministerie van Sociale Zaken te spreken.

Het tweede gedeelte van de definitie gaat over de uitkomsten van het beleid. De zojuist beschreven grondhouding heeft inderdaad op verschillende terreinen consequenties met zich meegebracht. Een duidelijk voorbeeld van een grondhouding die gekenmerkt wordt door goede bedoelingen en zorgzaamheid, vinden we in de wijze waarop in het Speciaal Onderwijs onderwijs wordt gegeven. Op veel scholen van het speciaal onderwijs wordt niet opgeleid tot ‘economische en sociale zelfstandigheid’, betoogde een aantal respondenten. De jongeren worden er beschermd, maar leren niet om zelfstandig in het leven te staan. Volgens een respondent ‘zetten VSO/PRO-scholen handicaps in als een excuus’ om geen onderwijs te geven dat jongeren tot zelfstandigheid opleidt. Daarvoor in de plaats wordt bescherming als de voornaamste taak beschouwd.

Sommige respondenten pleiten daarom voor een nieuwe benadering. Ten eerste zouden kinderen met een beperking in principe het reguliere onderwijs moeten volgen, samen met

kinderen zonder beperking, zoals dat in andere landen gewoonlijk is. Met extra begeleiding en een zogenaamd 'rugzakje' (een persoonlijk budget) kunnen de kinderen beter integreren in de reguliere maatschappij. Deze respondenten zien het huidige onderwijssysteem (met reguliere en speciale scholen) als een symptoom van het apartheiddenken. Andere respondenten, waaronder een vertegenwoordiger van het ministerie van Onderwijs, benadrukken echter de keuzevrijheid van de ouders om zelf te bepalen welk onderwijs hun kind volgt. Zij komen daarin meer tegemoet aan de overtuiging van veel ouders dat Speciaal Onderwijs per definitie beter is dan regulier onderwijs. In deze overtuiging klinkt nog steeds de zorgzaamheid door, waardoor er aparte voorzieningen moeten worden getroffen voor mensen met een beperking. Hoewel de 'zorgcultuur' in toenemende mate als een achterhaalde en wellicht zelfs contraproductieve benadering wordt beschouwd, is deze nog steeds aanwezig bij ouders, onderwijspersoneel en zorgverleners. De overheid eerbiedigt deze grondhouding en sluit zich aan bij een van de elementen van de zorgcultuur, namelijk speciale voorzieningen. Ten tweede moet de focus in het Speciaal Onderwijs (indien het blijft bestaan) sterker worden gericht op het bevorderen van sociale en economische zelfstandigheid van de leerlingen.

Samenvatting

Er is onder de respondenten een grote overeenstemming over het voorkomen van een benadering van mensen met een beperking, waarin zorgzaamheid en medelijden een rol spelen. Deze benadering bestond een halve eeuw geleden al en is tot uitdrukking gebracht in speciale voorzieningen voor mensen met een beperking. Bescherming van mensen met een beperking voerde in het onderwijs en de zorg de boventoon boven zelfstandigheid. Tevens ontstond een (fysieke) scheiding in de maatschappij tussen 'gezonde' en 'beperkte' mensen. Inmiddels is er in reactie hierop een kentering waar te nemen richting meer inclusie van mensen met een beperking (bijvoorbeeld door kinderen met een beperking in het regulier onderwijs te plaatsen) en het bevorderen van de economische en sociale zelfstandigheid. Toch blijft zorgzaamheid een rol spelen en wil de overheid aparte voorzieningen niet afschaffen, ook al is geconstateerd dat de kwaliteit van bijvoorbeeld het Speciaal Onderwijs onvoldoende is.

§ 4.5 EMPOWERMENT

Empowerment is niet werkelijk omstreden, zoals dat bij andere criteria van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong wel het geval is. Gedurende het onderzoek is gebleken dat het belang van empowerment, in deze studie beschouwd als *de mate waarin jongeren de mogelijkheid hebben om invloed te hebben op en het heft in handen te nemen in hun eigen situatie*, volgt uit een ander criterium, namelijk dat van de grondhouding (meer in het bijzonder de 'zorgcultuur', zie § 4.4).

Jongeren met een beperking worden vaak beschermd opgevoed. De benadering van hun ouders wordt gekenmerkt door zorgzaamheid. Ook andere mensen uit hun omgeving, zoals onderwijspersoneel en zorgverleners laten zich vaak door dezelfde motieven leiden. Tegen deze achtergrond moeten jongeren trachten grip te krijgen op hun eigen leven en het heft in handen leren nemen, ofwel trachten om 'empowered' te zijn. Dit veronderstelt echter dat jongeren juist moeten worden toegerust om deze verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Omwille van de empowerment wordt door belangenorganisaties, maar ook door Wajongers die aan het onderzoek meewerkten, dan ook gesteld dat de Wajong als basisvoorziening van belang is. De Wajong geeft een financiële zekerheid die het mensen met een beperking mogelijk maakt om zelfstandig te gaan wonen, al dan niet met ondersteuning van dienst- en/of zorgverlenende instanties. Vanuit deze invalshoek geredeneerd zit er dus ook een *emancipatoir element* in de Wajong, ook al omdat deze uitkering mensen met een beperking financieel onafhankelijk maakt van ouders of verzorgers. De minister van Sociale Zaken (2008f) stelt juist het tegenovergestelde in zijn brief aan de kamer: 'Ook voor jonggehandicapten (...) geldt dat arbeid emancipeert, niet een uitkering'. De kern van dit meningsverschil ligt niet besloten in de vraag of financiële onafhankelijkheid de empowerment bevordert. Het antwoord hierop is volgens de respondenten namelijk bevestigend. De vraag is echter of de Wajong echte financiële onafhankelijkheid biedt. Volgens het kabinet biedt de Wajong geen echte onafhankelijkheid (men is immers van de overheid afhankelijk). Volgens belangenvertegenwoordigers is het daarentegen van belang dat de Wajonger onafhankelijk wordt van mensen die hem of haar zouden blijven bemoederen.

De huidige vorm van het Speciaal Onderwijs, dat geïnspireerd wordt door de zorgcultuur' belemmert echter de empowerment van mensen met een beperking, in die zin dat jongeren de verantwoordelijkheid voor hun eigen keuzes uit handen wordt genomen. Men zou - gechargeerd- kunnen zeggen dat de school en de begeleiders zeggen: *Je hoeft het zelf niet te doen, wij doen het wel voor jou*. Er zijn jongeren met een beperking die hiervan passief van worden ten opzichte van hun eigen toekomst. Behalve dat de zorgcultuur de empowerment niet nodig acht en remt, heeft het ook nog een andere consequentie. Leerlingen worden niet alleen ontslagen van de verantwoordelijkheid om zelf zaken te regelen, ze worden ook *niet gestimuleerd om bepaalde dingen te leren en te kunnen*. Dit resulteert in verschillende negatieve consequenties, zoals:

- Een zwakke oriëntatie op de arbeidsmarkt;
- Weinig inzicht in de eigen capaciteiten;
- Moeite met het werken met en leven volgens een 'vaste structuur'.

Om participatie, dat op verschillende vormen kan worden opgevat, maar altijd een vorm van activiteit en integratie veronderstelt te bewerkstelligen (zie § 4.6), zijn voornoemde conse-

quenties een belemmering, omdat participatie een zekere mondigheid en competentie veronderstelt. De Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad (CG-Raad), de CNV Jongeren en het Platform Jongeren met een Handicap (JOPLA), drie organisaties waarmee in het onderzoek werd gesproken, beklemtonen in de gesprekken en in het onderzoeksrapport *Werk moet lonen*, dat in opdracht van hen werd opgesteld, de noodzakelijkheid van meer empowerment. In dit onderzoeksrapport wordt arbeidsmatige empowerment centraal gesteld: 'Om Wajongers erop voor te bereiden dat zij hierover [werkaanpassingen, MD] met werkgevers moeten onderhandelen, zou hiervoor een cursusaanbod moeten worden ontwikkeld. Daarin kan de empowerment van de Wajonger centraal staan...(...)' (Regioplan 2008: 53).

Ook deskundigen die rechtstreeks te maken hebben met jongeren met een beperking, zoals de zorgconsulent van het RMC, benadrukken dat de weerbaarheid van Wajongers vaak laag is en dat dit tijdens sollicitaties in het bijzonder zichtbaar is. Tijdens het gesprek met deze consulent vertelde ze over ervaringen die ze had met jongvolwassenen die niet durfden te solliciteren. Ze moest hen letterlijk en figuurlijk bij de hand nemen omdat ze niet alleen het gesprek aan durfden te gaan. Deze respondent benadrukte dat deze ervaringen alledaags zijn. Hierbij moet worden aangetekend dat ook wordt gesteld dat de kwetsbaarheid samenhangt met de beperking. Er kan dus niet worden geconcludeerd dat de zorgcultuur de veroorzaker van alle problemen is. In de eerste plaats moet de beperking worden aangewezen als de oorzaak voor de kwetsbaarheid. Hier staat tegenover dat de zorgcultuur een hindernis opwerpt om de consequenties van de beperking (voor zover dat mogelijk is) op te heffen. De zorgcultuur remt aldus de empowerment van jongeren, omdat in de zorgcultuur empowerment ten diepste niet noodzakelijk wordt geacht. En waar jongeren niet in staat worden gesteld om verantwoordelijkheid te nemen en te dragen, lopen zij een achterstand op ten opzichte van anderen. De volgende stap die hieruit voortvloeit is dat de participatie van mensen met een beperking niet wezenlijk van de grond komt. Op deze wijze worden stigma's niet ontkracht, maar veeleer bevestigd en in stand gehouden.

Samenvatting

Het is niet verwonderlijk dat empowerment van jongeren met een beperking door alle groepen respondenten wordt toegejuicht, omdat de realisatie van participatie ermee samenhangt. Empowerment wordt vooral noodzakelijk geacht als een middel om de negatieve effecten van de zorgcultuur te bestrijden en de sociaaleconomische en de arbeidsmarktpositie te verbeteren, zodat onafhankelijkheid kan worden gerealiseerd. Over de vraag of de Wajong-regeling op zich de maatschappelijke empowerment van Wajongers bevordert, lopen de antwoorden uiteen. Het kabinet meent van niet, belangenvertegenwoordigers van Wajongers menen dat dit wel het geval is.

§ 4.6 DOEL VAN HET BELEID

De uiteenzetting van de onderdelen van de discoursen tot nog toe, roept onherroepelijk de vraag op over *het streven dat primair beoogd wordt met het Wajongbeleid*. In de verhandeling over het motief van de discussie zijn de contouren al enigszins zichtbaar geworden. Er zijn in het onderzoek vier benaderingen van het doel van het beleid naar voren gekomen.

De benadering van het criterium 'doel van het beleid', die in de officiële beleidsstukken naar voren komt, is het arbeidsmatige participatiedoel. Het kabinet (Ministerie van SZW 2007: 1) stelt in zijn standpunt: '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 ook dit niet, dan kunnen andere maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, in beeld komen'. We zien hier aldus een *participatietrits* die invulling geeft aan het participatiebegrip van de overheid, waarbij betaalde arbeid voorop staat. Binnen de Wajong moet worden getracht om één van de onderdelen van deze participatietrits te realiseren. Hiermee lijkt de regeling meer activerend te worden dan tot nu toe het geval was. Hiertoe moet de Wajong wél worden aangepast. Het kabinet (Ministerie van SZW 2007: 13) wil immers onderzoeken 'of sommige aspecten van de Wajong-regeling het voor jongeren met een beperking soms -onbedoeld- moeilijker maken om hun capaciteiten volledig te benutten'. Dit sluit ook naadloos aan op het standpunt van het ministerie van SZW dat onder het criterium van het motief werd gepresenteerd: de discussie over de Wajong moet breder worden gevoerd dan over het begrip van participatie alleen. Een aanpassing van het systeem is voor het kabinet zeker niet uitgesloten. Wanneer we de bevinding van de Wajonger in gedachten roepen, die door de arbeidsdeskundige niet geacht werd te werken, moet echter worden geconstateerd dat de arbeidsmatige participatiedoelstelling van het kabinet nog niet is doorgedrongen op alle plaatsen. Andere Wajongers herkenden zich tijdens de groepsbijeenkomst hierin. Zij ervaren tegenwerking wanneer ze willen gaan werken bij scholen, werkgevers en begeleiders. Vaak hebben begeleiders, zoals jobcoaches, hun eigen standpunt al klaar: 'Ze luisteren niet naar je'. Een autistische Wajonger - met veel talenten- verzuchtte: 'Het is vechten tegen de bierkaai'. De strijd om mee te kunnen en mogen doen trekt een zware wissel op Wajongers en hun ouders.

Een tweede benadering die enigszins gelijkend is, maar op enkele punten toch verschilt, is de Wajong als een *springplank naar participatie*. Respondenten die de Wajong als springplank zien, komen uit de hoek van de vakbonden en het onderwijs. Twee punten zijn in deze benadering cruciaal. Ten eerste wordt participatie als het belangrijkste doel gezien, dat moet worden nagestreefd. Maar de trits die het kabinet hanteert, staat niet centraal. Participatie

wordt beschouwd als het uitvoeren van maatschappelijk zinvolle activiteiten (zoals vrijwilligerswerk). Daar kunnen allerlei vormen van participatie onder vallen. Er is minder nadruk op regulier werk alleen. Ten tweede wordt de Wajong-regeling zoals deze nu bestaat gezien als een springplank op weg naar participatie. Onderkend wordt dat werkgevers moeten worden ondersteund om meer Wajongers in dienst te nemen en dat jongeren met een beperking ondersteuning nodig hebben om tot participatie te komen. Deze ondersteuning bestaat uit de inzet van integratie-instrumenten die aan de Wajong zijn gekoppeld, zoals aanvullende scholing en de jobcoach, maar ook uit de financiële zekerheid die de Wajong biedt. Het geeft de Wajongers een gevoel van zekerheid wanneer ze kunnen terugvallen op een sociaal vangnet dat een voldoende waarborg is om van rond te komen. Volgens de vertegenwoordigers van deze benadering is de financiële zekerheid niet een blokkade, maar juist een prikkel om werk te zoeken. Het inbouwen van 'prikkel' (bijvoorbeeld bepaalde verplichtingen voor Wajongers om passend werk te accepteren) om Wajongers tot betaalde arbeid te bewegen, wordt van de hand gewezen. Een respondent constateerde met het oog op de te verwachten prikkels:

'Het is typisch voor hoe de ambtenaren bij Sociale Zaken denken dat mensen in elkaar zitten. Ze moesten eens in de praktijk gaan kijken'.

Hij bedoelde hiermee dat volgens hem de ambtenaren van Sociale Zaken van de assumptie uitgaan dat alle mensen van nature lui zijn en een prikkel nodig hebben om te gaan werken, zonder dat ze werkelijk in de praktijk hebben gekeken of deze assumptie juist is.

In een derde benadering wordt van *maatschappelijke integratie* in de brede zin van het woord uitgegaan. Waar in de eerste benadering integratie op de arbeidsmarkt centraal wordt gesteld, gaat het in deze benadering om integratie in de maatschappij. Dit vraagt om een integrale aanpak die niet alleen tot de Wajong beperkt blijft. Het uiteindelijke doel moet zijn om mensen met een beperking een 'volwaardige plaats' te geven 'binnen de gemeenschap'. Volgens sommigen is de Wajong hiervoor zelfs een sta in de weg en zou het niet verkeerd zijn om de wet in zijn huidige vorm af te schaffen. Er worden binnen deze benadering twee wegen onderscheiden die naar dit doel leiden: ten eerste de weg van de vanzelfsprekendheid, zoals men deze vroeger en nu nog in kleine gemeenschappen tegenkomt. Respondenten met een achtergrond van zorgverlening, maar ook enthousiaste initiators van projecten met Wajongers passen binnen deze benadering. Ten tweede wordt de weg van de meer radicale emancipatie door belangenverenigingen en door de betrokken Wajongers voorgestaan.

Om met de eerste te beginnen: twee voorbeelden gaven twee respondenten (los van elkaar en op eigen initiatief) van een school op één van de Zeeuwse eilanden en van een school op de Veluwe. Twee streken die als onderdeel van de 'Bible Belt' kunnen worden aangemerkt. De

meeste leerlingen behoren daar tot de orthodox-protestantse gemeenschap. Op deze school lijkt het probleem van maatschappelijke uitval niet voor te komen, in ieder geval niet in de mate van grotere steden, stellen de ervaren zorgconsulenten vast. Als een leerling een probleem heeft, en uit dreigt te vallen, is er 'altijd wel iemand' uit de naaste omgeving die de jongere een baan of een stage aanbiedt, waar hij of zij op zijn eigen tempo kan wennen aan de arbeidsmarkt. Familie en vrienden zien het als een plicht om de naaste op te vangen. Deze vanzelfsprekendheid is in veel andere delen van de samenleving verdwenen. De directeur van een onderneming waar veel mensen met een verstandelijke beperking werken, verwijst in dit verband naar vroeger tijden om de methodiek van zijn 'maatjesproject' toe te lichten. Vroeger was het volgens hem heel normaal dat je in de leer ging bij een familielid of kennis om een ambacht te leren, ook als je niet de meest getalenteerde kandidaat was. De druk om te presteren was hierdoor veel lager dan nu.

Respondenten die deze lijn aanhangen, benadrukken de vanzelfsprekendheid waarmee mensen met een beperking vroeger werden opgenomen in de maatschappij. Nu is dat nog in kleine gemeenschappen zichtbaar. Zij zien de uitsluiting van mensen met een beperking als een maatschappelijk fenomeen, dat veel diepgaander oorzaken heeft dan de discussie doet vermoeden. Genoemd worden het individualisme en zwakkere sociale bindingen met de gemeenschap en in de familie. Als tegenwicht worden waarden zoals plichtbesef en gemeenschapszin voorgestaan.

De tweede stroming gaat ook van een vanzelfsprekendheid uit, maar wil hiertoe 'radicale' beleidsinstrumenten inzetten om deze af te dwingen. Verplichte quota voor mensen met een beperking en stringente anti-discriminatiewetgeving (die daadwerkelijk wordt nageleefd!) zijn hiervan enkele voorbeelden. Ook moeten mensen met een beperking worden gecompenseerd voor het verlies aan inkomen, doordat ze om medische gronden minder uren kunnen werken. Concreet betekent dit, dat ze de uren dat ze herstellen van hun werkzaamheden gecompenseerd zouden moeten krijgen door een uitkering. Hulp aan mensen met een beperking moet niet meer als een gunst worden beschouwd, maar als een daad van wederkerigheid op basis van gelijkwaardigheid. Een Wajonger, die vertelde dat zij haar eigen lot in handen nam, omdat ze aanpassingen aan haar werkplek nodig had, antwoordde op de vraag of ze zich wel eens bezwaard voelde om al deze zaken aan de werkgever te vragen:

'Nee, ik help hem [de werkgever, MD] om een goede werkgever te zijn!'

Samenvatting

Er zijn vier benaderingen van het beleidsdoel te onderscheiden. In de eerste benadering wordt uitgegaan van beleid waarin regulier werk beschouwd wordt als het belangrijkste doel. Ingrij-

pende veranderingen in het beleid richting activering worden hiertoe niet afgewezen. In een tweede benadering wordt de Wajong als een springplank naar participatie gezien. Er zijn re-integratie-instrumenten nodig om mensen te laten participeren, maar de Wajong zelf moet niet ingrijpend worden gewijzigd. Inkomenszekerheid is belangrijk. Participatie houdt verder meer in, dan regulier werk alleen. Andere vormen worden ook gewaardeerd. Een derde benadering richt zich vooral op maatschappelijke integratie. Hiervoor kunnen ingrijpende beleidswijzigingen noodzakelijk zijn. Participatie is een recht dat mensen met een beperking hebben. Om dit af te dwingen moet de anti-discriminatiewetgeving worden aangescherpt en toegepast. In de vierde stroming wordt aandacht gevraagd voor de maatschappelijke uitsluiting van mensen met een beperking, die samenhangt met bredere maatschappelijke ontwikkelingen. De gemeenschap heeft de plicht om mensen met een beperking op te nemen. In de eerste plaats moet een fundamentele bezinning plaatsvinden op de oorzaak van de uitsluiting.

§ 4.7 DIFFERENTIATIE EN MAATWERK

Een heet hangijzer in de politieke en maatschappelijke discussie is de vraag of er gedifferentieerd zou moeten worden naar de mate waarin jongeren beperkt zijn. Differentiatie werd in de operationalisering omschreven als 'het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de verschillende uitgangssituaties van (groepen) Wajong-gerechtigden en de doelstellingen die voor de verschillende (groepen van) individuen worden nagestreefd'.

In de huidige Wajong-regeling wordt er niet gedifferentieerd, in die zin dat de verplichtingen die Wajongers hebben, samenhangen met de mate waarin ze arbeidsongeschikt zijn. Wel is de hoogte van de Wajong afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage. In de praktijk is 98% van de Wajongers volledig arbeidsongeschikt en speelt differentiatie dus nauwelijks een rol. Het kabinet (Ministerie van SZW 2007:1) liet in zijn standpunt al doorschemeren dat hierin mogelijk verandering komt, want het wil namelijk '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'. Tegelijkertijd wordt voorgesteld om te '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'. Voor dit latere tijdstip wordt gedacht aan de leeftijd van 27 jaar. In een brief van minister Donner aan de Kamer (Ministerie van SZW 2008f) wordt bevestigd dat hij kansrijke jongeren verplicht wil laten deelnemen aan een re-integratietraject. Dit veronderstelt een breuk met het huidige systeem, waarin er niet op deze wijze wordt gekeurd en geselecteerd. In het onderzoek werd daarom het criterium van differentiatie opgenomen.

Het is in dit verband goed om te vermelden dat er parallel aan de herbezinning op de Wajong nog een belangrijk dossier speelt op het ministerie van Sociale Zaken, namelijk de werk-leerplicht. Dit komt er in het kort op neer dat de bijstand (WWB) in principe niet meer toegankelijk is voor jongeren tot 27 jaar¹⁰. De nota waarin deze plannen werden omschreven, riep echter zeer veel vragen op die tot op heden niet zijn weggenomen. Om enkele vragen te noemen: welke groepen worden uitgezonderd van werk-leerplicht (denk aan alleenstaande ouders en jongeren met een beperking) of gaat de plicht voor alle jongeren gelden? Hoe zit het met de inkomenszekerheid als jongeren geen aanbod krijgen of het werk al snel weer verliezen? Worden er sancties toegepast? Door de samenloop van de werk-leerplicht en de herbezinning op de Wajong rees de bezorgdheid over de toepassing van de reguliere werk-leerplicht op jongeren met een beperking. Het principe van differentiatie werd als gevolg hiervan gekoppeld aan de werk-leerplicht en zodoende is het 'verdacht' geworden. De discussie over differentiatie is eigenlijk ook een discussie over de werk-leerplicht geworden. Het wordt geassocieerd met het afsnijden van de weg naar de Wajong, een drastische verslechtering van de inkomenszekerheid, plichten en sancties.

Het ministerie van Sociale Zaken stelde in reactie hierop dat het model dat voor jongeren zonder beperking gaat gelden, anders is dan het model dat voor toekomstige Wajongers zal gelden. Maar dat er 'parallelle zijn', wordt toegegeven, bijvoorbeeld op het gebied van sancties. 'De rechten en plichten, inclusief het sanctieregime voor Wajongers (...) zullen worden aangescherpt' (Ministerie van SZW 2008f: 5), wanneer een Wajonger niet wil meewerken aan het verplichte traject of wanneer hij of zij een werkaanbod weigert. Voor het kabinet gaat differentiatie van kansrijke Wajongers dus hand in hand met het vergroten van de verplichtingen voor deze groep.

Hoe verhoudt de benadering van de andere respondenten zich ten opzichte van differentiatie? Belangengroepen, vakbonden en andere deskundigen ontkennen geenszins dat er verschillen zijn in de mate waarin Wajongers in staat zijn om te werken. Zoals eerder werd opgemerkt, betekent het wanneer iemand volledig arbeidsongeschikt wordt verklaard niet, dat deze persoon niet kan werken of niet op een andere manier kan participeren. Ook vindt men niet dat jongeren niet op weg zouden moeten worden geholpen met participatie. De ondersteuning die in de vorm van een werk-leertraject wordt geboden, *kan* jongeren een steun in de rug bieden voor participatie. Differentiatie op zich wordt dus niet afgewezen. Toch lopen de meningen van het kabinet en de meeste geïnterviewden uiteen op dit vraagstuk. Het volgende argument werd

¹⁰ In plaats daarvan krijgen zij, wanneer zij zich bij de gemeente op basis van vrijwilligheid melden, een werk- en/of leeraanbod van de gemeente, die daartoe de plicht krijgt om een 'passend aanbod' te doen. De jongeren worden op deze wijze klaargestoomd om later zelf in hun levensonderhoud te voorzien. In de tussentijd kunnen ze studiefinanciering krijgen, of loon verdienen uit het werkaanbod. In het uiterste geval kunnen ze beroep doen op een nieuw te creëren financiële voorziening. De bijstand is echter niet meer toegankelijk.

hiertoe aangedragen. De vakbonden en de belangenorganisaties stellen unaniem vast, dat de Wajongers een ‘fundamenteel andere doelgroep’ zijn dan iedere andere groep uitkeringsontvangers. De grondslag van de Wajong is gelegen in een beperking die mensen al op jonge leeftijd ervan weerhoudt om zelfstandig het Wettelijk Minimum Loon te verdienen. In verschillende gesprekken werd gesteld: ‘Als je in de Wajong zit, is er echt iets met je aan de hand’, en: ‘Je komt niet zomaar in de Wajong’. Hoe er dus ook wordt gedifferentieerd, er moet altijd rekening worden gehouden met de bijzondere positie van Wajongers. De plaatsing van Wajongers in hetzelfde traject als niet-beperkte bijstandsonvangers wordt dus als principieel onjuist ervaren. De koppeling tussen differentiatie en het aanscherpen van het sanctieregime is voor de meeste respondenten niet aanvaardbaar. Omdat veel Wajongers met verstandelijke beperkingen en psychiatrische ziektebeelden hebben te maken, wordt het inzetten van sancties door sommigen als contraproductief en onverstandig afgewezen. Ook stuit de impliciete prikkelwerking die in een werk-leerplicht zit opgesloten (als je niet wilt leren en/of werken, krijg je geen uitkering) op weerstand. De beeldvorming over Wajongers, die in het onderzoek naar voren kwam, is dat ze juist heel graag willen werken en dus geen prikkels nodig hebben.

‘Met de werk-leerplicht wordt de prikkel bij de verkeerde groep gelegd. Deze moet juist bij de maatschappij [werkgevers en de samenleving als geheel, MD] worden gelegd en niet bij de Wajongers’.

Samenvatting

Het kabinet heeft het principe van differentiatie geïntroduceerd. Differentiatie binnen de groep Wajongers wordt ondersteund door de respondenten. Wanneer differentiatie wordt toegepast om kansrijke Wajongers te selecteren voor begeleidingstrajecten naar participatie, is er steun voor dit principe. Maar het kabinet wil tegenover meer rechten (zoals recht op een begeleidingstraject) ook meer plichten zetten, zoals sancties. Hiertegen bestaan grote bezwaren. Ook stuit de impliciete veronderstelling dat Wajongers een duwtje nodig hebben om te gaan participeren, velen tegen de borst. Er moet verder worden geconcludeerd dat de discussie een eigen leven is gaan leiden door de samenloop met de werk-leerplicht. Dit geeft eens te meer aan hoe gevoelig de materie ligt, en hoe groot de angst is dat er een verslechtering voor Wajongers zal optreden, zoals dat ooit met de WAO gebeurde (zie paragraaf 4.3).

Maatwerk

De discussie over het belang van maatwerk (*de mate waarin er aansluiting is tussen de individuele situatie van de jongeren en het ondersteunende aanbod dat van overheidswege wordt gedaan*) is hierdoor hetzelfde lot beschoren. De verhouding tussen maatwerk en differentiatie is

als volgt. Wanneer is vastgesteld of een Wajonger kans heeft op duurzame participatiemogelijkheden, dient er vervolgens een individueel traject te worden ontwikkeld om recht te doen aan de individuele situatie. Hier komt dus maatwerk om de hoek kijken. Er is geen respondent gevonden die bezwaren tegen maatwerk heeft. Tegen deze achtergrond moet de lofzang op maatwerk worden begrepen, die zowel het kabinet als de respondenten van dit onderzoek eenstemmig zingen.

‘Daarom is het verstandig om betrokkenen niet meteen af te keuren, maar ze te begeleiden en steunen bij studie of het vinden van werk, eventueel door ze eerst werk aan te bieden. *Met maatwerk.*’ (Minister Donner tijdens een toespraak, zie: Ministerie van SZW 2008g).

Maar of de beide groepen (het kabinet en zijn critici) onder maatwerk hetzelfde verstaan, is maar zeer de vraag. In het citaat zien we wat de minister verstaat onder maatwerk. Hij koppelt differentiatie (uit de voorgaande tekst blijkt dat de minister op een uitsplitsing van Wajongers duidt) en maatwerk aan elkaar. Differentiatie naar mogelijkheden is volgens de minister noodzakelijk om degenen die perspectief hebben, op basis van maatwerk te kunnen begeleiden. Welke invloed de cliënt daarbij heeft (dat is een cruciale vraag in het debat over vraaggerichtheid), wordt niet volledig duidelijk.

Uit het kabinetsstandpunt (Ministerie van SZW 2007: 7) blijkt wél dat de minister uit wil blijven gaan van het bestaande aanbod en vanuit die kaders mogelijkheden voor begeleiding wil creëren voor jongeren met een beperking. ‘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. (...) Het bieden van maatwerk is hierbij essentieel’. Maatwerk houdt dus in dat vanuit de bestaande kaders een set van instrumenten wordt gekozen, dat vervolgens wordt toegewezen aan de desbetreffende Wajonger. Voorwaarde voor de toekenning van deze instrumenten is een indicatie, die op basis van een aantal vooraf gestelde criteria wordt toegekend. De benadering van het kabinet wordt dientengevolge als vrij formeel en technisch ervaren door Wajongers. Ook vinden zij dat de individuele keuzevrijheid wordt beperkt (een jobcoach wordt in principe toegewezen en niet gekozen) en dat komt het maatwerk niet ten goede. Volgens de Wajongers die deelnamen aan de bijeenkomst weten Wajongers heel goed welke stappen zij moeten nemen om te ‘re-integreren’.

De benadering die de Wajongers en belangenverenigingen kiezen, wordt gekenmerkt door meer keuzevrijheid, minder bemoeienis en meer aandacht voor individuele situaties. Er zou op jonge leeftijd bijvoorbeeld een ‘indicatie jonggehandicapten’ moeten worden afgegeven, waaraan ‘alle voorzieningen kunnen worden gehangen’: één indicatie moet volstaan. Er moeten

vooral 'niet nog meer etiketjes' worden geplakt, waar de overheid 'zo dol' op zou zijn¹¹. Dit zou door het onderwijs kunnen worden gedaan, en niet meer door officiële instanties. Deze ontwikkeling kan als een *informalisering* worden getypeerd. Verder wordt het stimuleren van IRO's (Individuele Re-integratie Overeenkomst) genoemd, waarin de Wajonger een budget krijgt dat in samenspraak met een re-integratiecoach kan worden ingezet. Het wordt door Wajongers als een voordeel beschouwd als men zelf de coach mag kiezen, in plaats van dat deze wordt toegewezen. Ook wordt de bureaucratie van instanties als het UWV genoemd als een belemmering voor maatwerk. Daarom gaan er stemmen op om ieder UWV-kantoor een budget te geven dat zij zelfstandig kunnen inzetten om tegemoet te komen aan de individuele situatie van Wajongers. Het UWV is hier zelf ook voorstander van. Een arbeidsdeskundige van deze organisatie vertelde een verhaal over een cliënt die een aangepaste fiets nodig had. In de huidige situatie kost het maanden om zoiets te regelen, omdat deze deskundige geen bevoegdheid heeft om een fiets toe te kennen. Het moge duidelijk zijn dat zulke situaties de participatie niet bevorderen.

Samenvatting

Over de noodzaak van differentiatie naar de mate van de arbeidshandicap is er overeenstemming tussen de verschillende groepen categorieën. De notie dat differentiatie het aanbieden van begeleiding op maat eenvoudiger maakt, is ook niet omstreden. Maar er zijn wel verschillen over de invulling van maatwerk. De overheid kiest voor een benadering waarin maatwerk betekent dat re-integratie-instrumenten vanuit een bestaand kader worden toegewezen. Indicering op basis van formele criteria is noodzakelijk om te bepalen of Wajongers recht hebben op deze instrumenten. Met andere woorden: er wordt vanuit de bestaande instrumenten naar individuele situaties geredeneerd. Belangenvertegenwoordigers en Wajongers zelf kiezen voor een benadering, waarin keuzevrijheid wordt gestimuleerd (zelf kiezen in plaats van toewijzing) en formalisering van indicering een halt wordt toegeroepen. Een organisatie als het UWV pleit voor meer bevoegdheden om sneller aan de behoeften van hun klanten tegemoet te komen. Hier is het devies: vanuit de individuele situatie naar instrumenten redeneren, en eventueel de procedures aanpassen als dat het maatwerk ten goede komt.

§ 4.8 AARD VAN DE PARTICIPATIE

De aard van de participatie, waarmee wordt bedoeld *het principiële dan wel functionele karakter van participatie* is het laatste criterium van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong dat wordt uiteengezet. De aard van de participatie sluit nauw aan bij het doel van

¹¹ Wel moet worden gezegd dat het kabinet het voorstel van één centrale (integrale) indicatiestelling (in plaats van verschillende indicaties) wil invoeren (Ministerie van SZW 2007: 10).

het beleid dat in paragraaf 4.6 aan de orde kwam. Er zijn twee dominante perspectieven op de aard van participatie te onderscheiden. Beide perspectieven dragen de spanningsvolle tegenstelling in zich, die ook in de theorie over jeugdparticipatie aan de orde kwam, namelijk de spanning tussen doel (principe) en middel (functionaliteit).

Participatie als middel

De benadering die door het kabinet en de beleidsmakers op de ministeries (maar ook een gemeentelijke beleidsmedewerker en een jobcoach) wordt uitgedragen, gaat uit van het grote belang van participatie. Hierdoor zou kunnen worden geconcludeerd dat participatie een doel op zich is. Maar participatie is niet alleen een doel dat wordt nagestreefd. 'Het kabinet ziet (...) werk als een belangrijk middel voor ontplooiing, zingeving, en integratie (Ministerie van SZW 2007: 1, cursivering aangebracht). Participatie wordt door het kabinet primair als 'werk' beschouwd (zie § 4.6), en het werk dient vervolgens achterliggende doelen, zoals zingeving. Daarmee is niet gezegd dat participatie in het geheel geen principiële karakter heeft, maar het is vooral een middel. Volgens de critici van deze benadering is participatie daarnaast een instrument om de stijging van het aantal Wajongers tot stilstand te brengen en de kosten niet nog verder te laten oplopen op de lange termijn. De minister en het ministerie ontkennen dat participatie van jongeren met een beperking een middel is om de uitkeringslasten te verlagen. Om met minister Donner (Ministerie van SZW 2008g) te spreken:

'De Wajong vernieuwen gaat niet over bezuinigen – het zal vermoedelijk meer kosten. Het gaat over investeren in de toekomst van jongeren die anders vanaf hun achttiende met een uitkering op een zijspoor worden gezet. Zelfs als hier morgen in de Biesbosch een aardolieveld wordt aangeboord dat groter is dan alle olievelden in de Arabische wereld bij elkaar dan moeten we nóg pleiten voor vernieuwing van de Wajong. Omdat jongeren die ondanks een beperking willen en kunnen werken tot hun recht moeten kunnen komen en hun plaats in de samenleving moeten kunnen vinden'.

In de toonzetting op een congres in Groningen kwam echter tot uitdrukking dat financiële overwegingen toch ook een rol spelen.

'Dat [de groei van het aantal Wajongers, MD] heeft grote financiële en sociale gevolgen. Op dit moment doen er ongeveer 170.000 mensen een beroep op de Wajong. Als we niets doen, dan dreigt dat aantal de komende decennia op te lopen tot 450.000 à 500.000 in het jaar 2050. Alleen al aan uitkeringen zou dat leiden tot een stijging van bijna twee miljard naar vijf à zes miljard euro per jaar. Maar ook als dat financieel geen enkel probleem zou zijn, is het nog maatschappelijk onaanvaardbaar dat we zulke grote aantallen mensen aan de zijlijn van de samenleving parkeren;

bijna één op de tien van al onze jongeren – en de groei is er nog niet uit’ (Ministerie van SZW 2008 e).

Participatie als recht

In het tweede perspectief wordt participatie als een logisch gevolg van de integratie van mensen met een beperking in de maatschappij gezien, maar daarmee is participatie niet een instrument. Participatie *is* integratie. Voor mensen zonder beperking is werken meestentijds een vanzelfsprekendheid. Voor mensen met een beperking zou dat ook moeten gelden. Aangezien deze vanzelfsprekendheid nog niet bestaat, is het nodig dat mensen gelijk worden behandeld. Volgens een deel van de respondenten is dit te realiseren door mensen een *recht op participatie* te geven, dat eventueel afgedwongen moet kunnen worden met antidiscriminatiewetgeving en quota. Ook hiermee is niet gezegd dat participatie geen functioneel karakter heeft, maar het fundamentele principiële karakter staat voorop.

Samenvatting

Beide modellen kennen een spanning tussen doel en middel. Het verschil zit in het primaat dat aan één van de uiterste polen van het continuüm wordt gegeven. In de benadering van het kabinet wordt de nadruk gelegd op de functionaliteit van participatie, en spelen kostenoverwegingen een rol. In de tweede benadering voert het principiële karakter de boventoon. Men zou kunnen zeggen: participatie omwille van participatie. In deze benadering bevinden zich de respondenten die vinden dat de hervorming van de Wajong ‘wel wat mag kosten’.

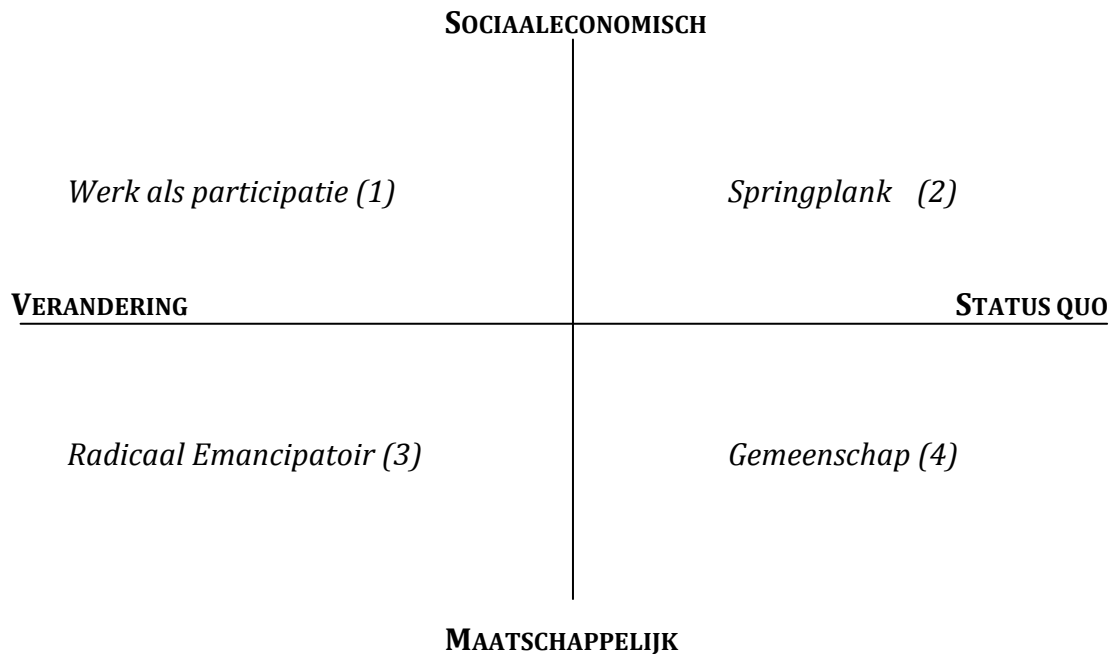
§ 4.9 VIER DISCOURSEN VAN ARBEIDSONGESCHIKTHEID OP JONGE LEEFTIJD IN HET LICHT VAN DE WAJONG

Acht criteria met betrekking tot arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong zijn besproken. Op ieder criterium zijn verschillende benaderingen te onderscheiden. De vraag rijst dan ook of er uit dit grote geheel overkoepelende discourses zijn te destilleren. Naar mijn opvatting zijn er een viertal discourses te onderscheiden van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong.

Voor deze categorisering zijn twee vragen in het bijzonder relevant. Ten eerste: *wordt het fenomeen arbeidsongeschiktheid primair geduid als een sociaaleconomisch of een maatschappelijk fenomeen?* Wanneer het antwoord op de eerste vraag op een as zou worden uitgezet, zouden de twee polen zijn ‘sociaaleconomisch’ en ‘maatschappelijk’. Ten tweede is de vraag: *is de oplossingsrichting gericht op ingrijpende verandering van de Wajong of op een status quo?* Op deze vraag zou het antwoord in de richting van een status quo op het Wajongbeleid

kunnen neigen, of naar een ingrijpende beleidswijziging ten opzichte van het huidige beleid. Hier kunnen aldus de polen verandering en status quo aan worden toegekend.

Figuur 4.1 Vier discoursen van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong



Zonder te beweren dat de discoursen volledig uitsluitend zijn, of dat respondenten slechts binnen één discours passen (een respondent die op het ene criterium de visie van de springplank deelt kan op het andere criterium eerder emancipatoir denken) worden nu de vier afzonderlijke discoursen beschreven op basis van de acht criteria uit de voorgaande paragrafen.

Discours 1 Werk als participatie

Het eerste discours zou het *officiële beleidsdiscours* genoemd kunnen worden, aangezien dit discours teruggevonden wordt in het kabinetsstandpunt. Het is het discours dat kritisch wordt beoordeeld door aanhangers van andere discoursen. Vertegenwoordigers van dit discours worden op de ministeries van SZW en OCW gevonden, alsmede bij gemeentelijke beleidsmedewerkers. Maar ook een betrokken jobcoach is in dit discours te plaatsen. Het discours kan als volgt worden gekenmerkt. Arbeidsongeschiktheid wordt in de eerste plaats geduid als een sociaaleconomisch fenomeen. Jongeren met een beperking kunnen niet of slechts gedeeltelijk participeren. *Participatie* wil zeggen: reguliere arbeid voor zover dat mogelijk is. Pas als dat niet mogelijk is, is werken in een beschermde omgeving of vrijwilligerswerk een optie. Participatie in de zin van *reguliere arbeid* moet zoveel mogelijk worden bevorderd, want zonder participatie lopen jongeren de mogelijkheid mis om zichzelf te ontplooien. Participatie is primair een *middel*.

De Wajong wordt gezien als een bron van *stigmatisering* en is een blokkade om te participeren. Daarom zijn ingrijpende beleidswijzigingen, zoals *differentiatie* naar de mate van arbeidsongeschiktheid, niet uit te sluiten. Indien nodig worden er prikkels en sancties ingebouwd om jongeren tot participatie te bewegen. Om jongeren met een beperking te begeleiden is *maatwerk* noodzakelijk. Maatwerk wordt opgevat als het zoeken van een match tussen een instrument uit een palet aan mogelijkheden en de individuele situatie. Maar het bestaande instrumentarium is het vertrekpunt. *Empowerment* van jongeren staat in het kader van het aanleren van vaardigheden waarmee de positie op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd. De *grondhouding* van medelijden en zorgzaamheid wordt verlaten. Er moet meer aandacht komen voor zelfstandigheid. Speciale voorzieningen, zoals Speciaal Onderwijs, mogen echter blijven bestaan.

Discours 2 De Wajong als springplank

In het tweede discours staat de springplankfunctie van de Wajong centraal. Het uiteindelijke *doel* van de Wajong zou sociaaleconomische participatie moeten zijn, maar andere vormen van participatie worden positiever benaderd dan in het eerste discours. Participatie wordt als een *middel* beschouwd ter realisatie van bijvoorbeeld zelfstandigheid. De participatietrits (reguliere arbeid boven beschermde arbeid en vrijwilligerswerk) is niet heilig. Om de al dan niet arbeidsmatige participatie van mensen met een beperking te bevorderen, worden geen ingrijpende beleidswijzigingen voorgesteld. Volgens aanhangers van dit discours is het *motief* van de discussie meer ingegeven door bezuinigingen dan door het streven naar participatie.

De huidige Wajong-regeling kan dienen als een opstap naar participatie en heeft een *emancipatoire* functie. De Wajong op zich is geen bron van *stigmatisering*, maar veeleer de beperking en haar maatschappelijke betekenis. De financiële zekerheid die de Wajong geeft, is een steun in de rug op weg naar onafhankelijkheid en participatie. Deze steun moet niet verdwijnen. In dit opzicht wordt een status quo nagestreefd. *Differentiatie en maatwerk* worden dan ook alleen toegejuicht als dit niet ten koste gaat van de rechten van Wajongers. Als extra ondersteuning worden differentiatie en maatwerk wel gewaardeerd.

Discours 3 Radicaal Emancipatoir

Het emancipatoire model staat maatschappelijke integratie van mensen met een beperking voor. Het fenomeen arbeidsongeschiktheid wordt in de eerste plaats geduid als een maatschappelijk fenomeen, omdat het gekoppeld is aan beperkingen. Stigmatisering en *discriminatie* van mensen met een beperking komen op alle terreinen van het leven voor. Daarom moet het *doel* van het beleid zijn om mensen met een beperking een plaats binnen de gemeenschap te bieden. Participatie wordt als een *recht* beschouwd. Het werken aan de verbetering van kansen op de arbeidsmarkt is daar één aspect van. Om dit streven te realiseren is de Wajong maar een van de

instrumenten. Bovendien kan de Wajong ingrijpend worden aangepast, bijvoorbeeld door *differentiatie en maatwerk*, zolang dat de positie van mensen met een beperking maar ten goede komt. Een 'formele' benadering van maatwerk, zoals het kabinet voorstaat, wordt echter afgewezen. In plaats daarvan moet er ruimte zijn voor het redeneren vanuit individuele situaties naar instrumenten en voor het stimuleren van keuzevrijheid. Wajongers zijn goed in staat om te bepalen wat goed is voor hen. Een *zorgcultuur als grondhouding* wordt radicaal afgewezen, omdat dit stigmatisering in de hand werkt. *Empowerment* wordt nodig geacht om de jongeren in staat te stellen om zelfstandig te worden en vooroordelen te bestrijden. Behalve van de maatschappij mag dan ook een extra inspanning van mensen met een beperking zelf worden verwacht. Anti-discriminatiewetgeving en quota mogen niet ontbreken, omdat hiervan een krachtig signaal uitgaat.

Discours 4 Gemeenschap

Het vierde discours wordt geïnspireerd vanuit het besef dat mensen met een beperking ook een plaats binnen de maatschappij verdienen. Dit zou het *doel* van het beleid moeten zijn. Men zou kunnen zeggen dat dit discours primair uitgaat van een plicht van de mensen zonder beperking ten opzichte van de mensen met een beperking, in plaats van een recht dat mensen met een beperking hebben. Dit maakt *empowerment* wat minder noodzakelijk dan in de andere discourses. Het fenomeen arbeidsongeschiktheid wordt primair beschouwd als een maatschappelijk verschijnsel. Door allerlei maatschappelijke processen, zoals individualisering en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, is de betekenis van sociale verbanden afgenomen en daarmee ook de invloed van het sociale netwerk op de arbeidskansen van mensen met een beperking. Hierdoor komen mensen met een beperking aan de kant te staan. Uitsluiting van mensen met een beperking is dus een symptoom van maatschappelijke processen. De *grondhouding* van zorgzaamheid wordt niet afgewezen, maar dient vertaald te worden naar sociale insluiting in de gemeenschap, in plaats van in het creëren van aparte voorzieningen. In plaats van een ingrijpende wijziging van de Wajong (zoals *differentiatie en maatwerk*) of andere sociale zekerheidswetten, is eerst een 'fundamentele maatschappelijke discussie' genoodzaakt, waarin de oorzaken van uitsluiting worden benoemd en aangepakt. Al het andere komt neer op 'kortetermijndenken' en 'symptoombestrijding'. De Wajong-regeling op zich hoeft niet te verdwijnen.

H 5 DE BAKENS VERZETTEN? EEN TOEKOMSTVERKENNING VAN DE WAJONG

INLEIDING

In het eerste hoofdstuk (§ 1.3.2) werd het fenomeen ‘discours’ omschreven. De discoursanalyse, die in hoofdstuk 4 is uitgevoerd, biedt kansen om discourses in kaart te brengen en een vertaling te maken van de doorwerking van deze discourses in het toekomstige (Wajong)beleid. In het vorige hoofdstuk zijn acht criteria uitgewerkt, die hebben geresulteerd in een viertal discourses van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong. De brug naar de doorwerking die dit heeft voor de toekomstige beleidspraktijk, wordt in dit hoofdstuk geslagen. Er wordt in dit hoofdstuk een *exploratie* (verkenning) gemaakt van het toekomstige beleid. Daartoe wordt in de derde paragraaf het stromenmodel als analysemethode voorgesteld, waarna de zogenaamde ‘problemen-’ en politieke stroom aan de orde komen. Vervolgens wordt ingegaan op aspecten van macht, consensus en gemeenschappelijkheden in de discourses. Tot slot wordt een verkenning gemaakt van de toekomst van de Wajong. Eerst wordt echter de analyse die in dit hoofdstuk wordt uitgevoerd in de context geplaatst.

§ 5.2 ANALYSE: VAN DISCOURSEN NAAR BELEID

In het vorige hoofdstuk zijn vier discourses van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong gepresenteerd. In dit onderzoek wordt vanuit deze discourses vervolgens naar beleid geredeneerd. Volgens het in dit onderzoek gehanteerde discoursbegrip bepalen de discourses welke richting het beleid uitgaat. Sociale interacties, zoals een beleidwijziging, kunnen niet worden begrepen zonder een inzicht in de discourses die deze acties van betekenis voorzien. De relatie tussen discourses en de sociale werkelijkheid bestaat hierin, dat discourses de acties die de werkelijkheid vormgeven, beïnvloeden door deze van een ‘argumentatieve basis’ te voorzien (zie ook Phillips en Hardy 2002). Hiervan kan verder worden afgeleid dat toekomstige beleidswijzigingen in lijn moeten zijn met het (of de) op dat moment vigerende discours (en). Door een inschatting te maken van de doorwerking van de in hoofdstuk 4 gevonden discourses, kan op deze ontwikkelingen worden geanticipeerd.

§ 5.3 HET STROMENMODEL ALS ANALYSEMETHODE

Voordat een verkenning wordt gemaakt van de toekomstige ontwikkelingen van het beleid, wordt eerst stilgestaan bij het theoretische model dat hiertoe wordt toegepast. Om een wetenschappelijk verantwoorde exploratie te maken, is immers een systematische methodiek vereist.

Als leidraad voor de verkenning wordt het stromenmodel van Kingdon (1984, zoals weergegeven door Van Gestel 1996) toegepast. Het stromenmodel van Kingdon is om de volgende reden gekozen. Hoewel het begrip discours niet expliciet wordt genoemd, biedt dit model wel aanknopingspunten voor het toepassen van de gevonden discourses. Bij de behandeling van de afzonderlijke stromen wordt hierop teruggekomen. Met gebruikmaking van dit model kan vervolgens een verkenning van het beleid van de toekomst worden gemaakt.

Kingdon (1984) stelt dat een beleidsverandering kan worden verklaard door het samenkomen van drie 'stromen', te weten de problemen-, de politieke en de beleidsalternatievenstroom. Voor het samenkomen van deze stromen is het nodig dat een 'policy window' (letterlijk: een venster) opengaat. De *problemenstroom* bestaat uit ontwikkelingen die als ongewenst worden beschouwd. Niet iedere opmerkelijke ontwikkeling wordt als zodanig onderkend: 'Conditions become defined as problems when we come to believe that we should do something about them' (Kingdon, geciteerd door Van Gestel 1996: 210). Bepaalde indicatoren die cijfermatige ontwikkelingen weergeven, dienen veelal als 'eye opener' voor problemen. Daarbij geldt dat hoe ingrijpender de ontwikkelingen zijn, hoe groter de kans is dat een ontwikkeling als een probleem wordt onderkend. Toch is het niet zo dat de cijfers voor zich spreken. Interpretatie van de data speelt een rol bij de identificatie van een probleem. Een *onderliggend discours* kan een *interpretatiekader* bieden om een ontwikkeling als problematisch te bestempelen, zij het dat een ontwikkeling vanuit verschillende discourses verschillend kan worden geïnterpreteerd. Immers, is een stijgend aantal Wajong-uitkeringen te duiden als een sociaaleconomisch probleem of als een maatschappelijk probleem? Deze aspecten klinken in de discourses door (zie § 4.10). De *politieke stroom* bestaat uit bijvoorbeeld de 'publieke opinie', een min of meer homogene set van opvattingen over beleid en bestuur. Ook de acties van belangengroepen en maatschappelijke bewegingen vallen onder de publieke opinie, evenals de samenstelling en de opvattingen van het ambtenarenapparaat. Uiteraard spelen partijpolitieke overwegingen en al dan niet naderende verkiezingen eveneens een rol.

De stroom van *beleidsalternatieven* kan bestaan uit nieuwe ideeën, maar voorstellen hoeven niet vernieuwend te zijn. Soms liggen plannen al langer op de plank, wachtend op het juiste moment om te worden gelanceerd. Meestal zijn het overheidsorganisaties, zoals ministeries, die beleid ontwikkelen. In dit onderzoek worden de *overheidsplannen* met betrekking tot de Wajong als de 'beleidsstroom' beschouwd. De alternatieve plannen van belangorganisaties worden in de politieke stroom aan de orde gesteld.

Uit de pool van beleidsalternatieven (plannen van de overheidsorganisatie en adviezen van externe actoren) worden enkele plannen geselecteerd, die resulteren in een oplossingsrichting die beschreven staat in een beleidsnota. In dit onderzoek richten wij ons op de plannen over de Wajong. In dit selectie- en totstandkomingsproces zijn volgens Kingdon ten

minste drie criteria van belang. Ten eerste moeten de plannen logisch en uitvoerbaar zijn. Ten tweede moeten deze acceptabel zijn voor het publiek en de volksvertegenwoordigers, bijvoorbeeld in financieel opzicht. Op weerstand moet geanticipeerd worden. Ten slotte dienen de plannen ook te passen binnen 'het dominante waardepatroon van de deskundigen' (Kingdon, zoals weergegeven door Van Gestel 1996: 215). Dit *dominante waardepatroon* zou samen met de acceptatiegraad kunnen worden opgevat als een uitdrukking van het *onderliggende discours*. Met andere woorden, de wijze waarop voorstellen worden geselecteerd, hangt samen met de discourses van waaruit de beleidsmakers redeneren.

Om tot beleidsveranderingen te komen, is het noodzakelijk dat er een *beleidsvenster* wordt geopend. Naar Kingdons opvatting kunnen vensters zich openen wanneer zich buitengewone problemen voordoen, of wanneer er een ingrijpende en belangrijke politieke gebeurtenis plaatsvindt. Ontwikkelingen in de stroom van beleidsalternatieven hebben geen (directe) invloed op de totstandkoming van beleidsvensters. Wanneer zich een venster opent, is het zaak om tijdig te handelen. Meestal sluit het venster zich immers weer snel. Daarom is de timing van een beleidsvoorstel uitermate belangrijk. 'Het pad moet geplaveid zijn, consensus voorbereid, het voorstel zelf solide uitgewerkt, klaar om gepresenteerd te worden als de geschikte omstandigheden zich voordoen' (Van Gestel 1996: 216-217). De koppeling van de drie stromen wordt door beleidsondernemers ('policy entrepreneurs') tot stand gebracht, ofwel initiatiefnemers van nieuw beleid. Tijdens dit proces van ondernemen spelen factoren zoals macht, consensus en perceptie een belangrijke rol. Uiteindelijk is er in dergelijke processen altijd sprake van een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid.

§ 5.4 DE PROBLEMENSTROOM

De eerste stroom die nu behandeld wordt, is de problemenstroom. In de vorige paragraaf werd gesteld dat de problemen een bepaald interpretatiekader behoeven. Een discours, zo wordt in dit onderzoek betoogd, kan fungeren als een interpretatiekader, waarmee problemen worden geïdentificeerd. In het vierde hoofdstuk werd uitgebreid stilgestaan bij het motief van de Wajong-discussie. Hieruit kwam naar voren dat het SER-advies, dat aanvankelijk leidend was voor de discussie, naar de achtergrond werd gedrukt door de steeds verder toenemende prognoses van het aantal Wajongers op de lange termijn. Geheel conform Kingdon's stromenmodel luidden de dramatische cijfermatige gegevens een nieuwe fase van de discussie in. Hieruit zijn twee conclusies te trekken. Ten eerste hebben de respondenten gedurende de discussie over de Wajong een wisseling van het discussiebepalende discours waargenomen. De nadruk op verhoging van de participatie in de brede zin van het woord, zoals deze door de SER werd gehanteerd, verloor steeds meer terrein ten opzichte van de instroomcijfers en arbeidsmatige participatie. Beide facetten zijn op andere discourses terug te voeren. Het SER-advies, met zijn

waaier van participatie¹² die alle activiteiten tussen reguliere arbeid, dagbesteding en vrijwilligerswerk beslaat, kent een veel bredere focus en houdt zich minder met de technische aspecten van de Wajong-regeling bezig. Het advies kan in de lijn van het meer op een status quo (qua Wajong beleid) gerichte springplankdiscours worden geplaatst. Hoe is dit te verklaren? Een mogelijke verklaring is dat door de nadruk op de instroomcijfers de roep om ingrijpende beleidsmaatregelen (richting arbeidsmatige participatie) steeds luider werd. Het besef dat het werkelijk noodzakelijk was om in te grijpen deed opgeld. Dit urgentiegevoel werd in het vorige hoofdstuk al aangehaald door een vertegenwoordiger van het ministerie van Sociale Zaken. Het ministerie zag dit urgentiegevoel ook als een ondersteuning voor de Wajong-plannen die werden voorbereid. De vraag die al eerder werd opgeworpen, was of dit de juiste weg is, die wordt begaan. Het antwoord van de minister, maar ook van Wajongers, was ontkennend. Op deze wijze kon een op verandering gericht discours, zoals 'werk als participatie', voet aan de grond krijgen. Het is opmerkelijk dat uitgerekend de aanhangers van de discoursen anders dan het discours 'werk als participatie' deze ontwikkeling hebben waargenomen. Bijna alle respondenten die niet tot de 'werk als participatie' stroming behoorden, percipieerden een wisseling van een brede visie op participatie naar één die gedomineerd werd door betaalde arbeid (en daarmee richting 'werk als participatie'). Ten tweede kan worden gesteld dat de instroomcijfers een belangrijke rol hebben gespeeld bij het openen van het *policy window*, waarvan de behandeling van de plannen van de minister van Sociale Zaken in de Tweede Kamer het hoogtepunt vormt. In hoofdstuk vier werden in dit verband deskundigen aangehaald die de prominente plaats die aan de instroomcijfers werd gegeven, beschouwden als een breekijzer om de bereidheid tot veranderingen te creëren. Deze bevinding duidt erop dat de probleemstroom, en dan met name de instroomcijfers van de Wajong, cruciaal zijn geweest voor de discussie over de Wajong in de politiek en de maatschappij.

Samenvattend kan worden gesteld dat de instroomcijfers van groot belang zijn geweest voor de Wajong-discussie en een wisseling teweeg hebben gebracht in de focus van de discussie. De nadruk is hierdoor sterk komen te liggen op regulier werk als het voornaamste doel van het beleid. Dit is een belangrijk gegeven om rekening mee te houden bij de exploratie van toekomstig beleid. We zouden kunnen stellen dat het 'werk als participatie' discours het discussiebestemmende discours is geworden, doordat de instroomcijfers een urgentiegevoel hebben gecreëerd.

¹² Sociaal-Economische Raad (2007). *Meedoen zonder beperkingen: Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. Geraadpleegd op <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2000-2007/2007/b25830.aspx>, op 14-05-2008.

§ 5.5 DE POLITIEKE STROOM

De *politieke stroom* bestaat uit een bonte aaneenschakeling van actoren die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de besluitvorming of daar anderszins invloed op kunnen uitoefenen. Zo zijn er de verschillende belangengroepen, die betrokken worden bij de totstandkoming van het nieuwe Wajong-beleid. Naarmate het moment naderde, waarop de beleidsnota van minister Donner openbaar werd, en er her en der een tipje van de sluier van de plannen werd opgelicht, nam bij hen de spanning toe. De ontwikkelingen omtrent de werk-leerplicht en ook het 'oude zeer' van de WAO, wakkerden de angst aan dat het kabinet met plannen zou gaan komen die nadelig zouden zijn voor jongeren met een beperking. Dit bracht verschillende belangenorganisaties ertoe om druk uit te oefenen op het kabinet. Een respondent stelde in een van de gesprekken dat zij dergelijke aanpassingen 'niet [zal, MD] accepteren. Zeker niet van een coalitie van deze samenstelling'. De druk werd verder opgevoerd door mogelijke consequenties te schetsen:

'We zullen het [een verslechtering van de positie van Wajongers] breeduit in de publiciteit brengen'.

Deze verslechtering had voornamelijk betrekking op de aanscherping van de toelatingscriteria van de Wajong en een eventuele samenloop van de plannen met de (reguliere) werk-leerplicht. Om dit te voorkomen, werd een beroep gedaan op (partij)politieke overwegingen. Partijen met een meer uitgesproken sociaal profiel, zoals de PvdA en de ChristenUnie, werden ervoor gewaarschuwd hun profiel niet te verliezen door een uitglijder bij het Wajong-dossier. Andere organisaties, zoals de vakbonden, verzetten zich eveneens tegen nieuwe keuringscriteria en tegen het invoeren van 'prikkel voor de verkeerde groep'. Dat wil zeggen: verplichtingen opleggen aan Wajongers 'die juist wél willen werken' in plaats van onwillige werkgevers aan te pakken. Ook tegen de inschakeling van gemeenten bij de uitvoering van de Wajong omwille van efficiencymotieven werd weerstand gesignaleerd. Samenvattend was het verzet van belangenorganisaties vooral gericht tegen het in hun ogen door het kabinet omarmde 'werk als participatie' discours.

Ondertussen participeerden de CG-Raad, de CNV Jongeren en JOPLA in het samenwerkingsverband 'Werk moet lonen' om een problematiek aan de orde te stellen die weliswaar verwant is met de Wajong, maar een hele andere toonzetting heeft. Niet de instroom in de Wajong stond centraal, maar de inkomenspositie van werkende Wajongers. Door een 'traps-gewijze' of categoriale verrekening van de uitkering met het verdiende loon, kan het totale inkomen van een Wajonger door een kleine *toename* van het aantal gewerkte uren met enkele procentpunten *kelderen*. Door de aandacht te vestigen op dit aspect, slaagden de drie organisaties erin om ook aspecten van een verbetering van de inkomensbescherming in de discussie te

brengen, terwijl voorheen de perceptie was dat bescherming van de huidige situatie het hoogst haalbare was. Dit was ook de teneur van enkele gesprekken die gevoerd werden rondom de Wajong Doe Dag. Er leek een bepaalde mate van ongemakkelijkheid te zijn om te vragen om 'meer', terwijl men meende dat het behouden van de huidige situatie al veel inspanning zou kosten. De minister toonde zich niettemin ontvankelijk voor het pleidooi. Maar tijdens het gesprek op het ministerie van Sociale Zaken bleek wel dat er 'een verschil in perceptie' is over de betekenis van 'werk moet lonen'. *Werk moet lonen* betekent in de ogen van de minister dat ieder uur werken tot meer inkomsten moet leiden. De drie samenwerkende organisaties zijn het stellig eens met het principe dat ieder uur werken tot meer inkomsten moet leiden, maar deze definitie van werk moet lonen is minder verreichend dan die van het samenwerkingsverband. Zij wil namelijk ook dat medisch geïndiceerde rusttijd en het aantal uren dat als gevolg van een beperking niet kan worden gewerkt, wordt gecompenseerd (ook als je meer dan het minimum loon verdient). Het ongemak, dat soms doorschemerde, had dan ook meer betrekking op de ruime definitie die aan 'werk moet lonen' werd gegeven, dan op het afschaffen van de trapsgewijze verrekening¹³.

Samenvattend is het vooral het 'werk als participatie' discours, dat door de respondenten als het leidende discours wordt beschouwd, en dat bestreden werd door maatschappelijke en belangenorganisaties. Het verzet hiertegen is te verklaren vanuit een bezorgdheid bij deze organisaties over de verstrekkendheid van de beleidswijzigingen. De weerstand wordt kracht bijgezet door de coalitiepartijen aan te spreken op hun sociale profiel en te dreigen met een mediaoffensief. Deze politieke ontwikkelingen kunnen een belangrijke betekenis voor toekomstig beleid hebben. De druk die wordt uitgeoefend op het kabinet, kan er immers toe leiden dat de scherpe kantjes van de plannen worden gevijld.

§ 5.6 CONSENSUS, MACHT EN GEMEENSCHAPPELIJKHEDEN IN DISCOURSEN

Kingdon stelde dat macht en consensus belangrijke factoren zijn bij het tot stand komen van het beleid. Op deze twee factoren wordt in deze paragraaf ingegaan. We beginnen de uiteenzetting met consensus en de gemeenschappelijkheden in de vier discourses, waarna het aspect van macht aan de orde komt.

Consensus (volgens Kingdon 'softening up', ofwel het in de week leggen van beleidsvoorstellen) is gericht op het komen tot overeenstemming van opvattingen over het te voeren beleid. In dit onderzoek zijn verschillende discourses geconstrueerd en wordt de assumptie aangenomen dat de discourses ten grondslag liggen aan de opvattingen over het oplossen van de problemen met betrekking tot de Wajong. Maar er is ook aangetoond dat de discourses op verschillende criteria met elkaar botsen en dat overeenstemming dus niet vanzelfsprekend is.

¹³ Zie Regioplan (2008) *Werk moet lonen*.

Wanneer er gemeenschappelijkheden worden gevonden, kan dit de besluitvorming echter gemakkelijker maken omdat er dan geen strijd hoeft te worden gevoerd. Er kan een zogenaamde 'win-winsituatie' optreden, waarbij aanhangers van de discourses ieder kunnen verantwoorden waarom de desbetreffende keuze in overeenstemming is met hun discours, zonder dat er 'verliezers' zijn aan te wijzen.

In de vier discourses zijn mijns inziens drie belangrijke gemeenschappelijkheden te vinden. Ten eerste is er een trend waar te nemen waarbij betekenis van participatie toeneemt. Aan het begrip participatie wordt weliswaar op verschillende manieren invulling gegeven, maar alle discourses plaatsen participatie boven passiviteit. Dit lijkt op het eerste gezicht wellicht een weinig opzienbarende bevinding, maar let wel: de Wajong kent op dit moment geen activerende ondertoon! In de Wajong-regeling wordt participatie nog niet expliciet als een doel geformuleerd, maar eerder als een mogelijkheid. Vooralsnog dient de regeling eerst en vooral de inkomensbescherming van jonggehandicapten. De Wajong *kan* daardoor uitnodigen tot passiviteit. In de discourses wordt echter een tegenbeweging zichtbaar, waarin de opwaardering van (enigerlei) vorm van participatie centraal staat.

Ten tweede kan worden gesteld dat het inzicht in het belang van een goede voorbereiding op participatie tijdens de onderwijsfase groeiende is. Aanhangers van het 'werk als participatie' discours betogen dat door onderwijs of re-integratietrajecten de kansen op arbeid worden vergroot. Voor degenen die zich in de springplankfunctie van de Wajong herkennen, is preventief inzetten op kwalitatief goed onderwijs of re-integratie een aanvaardbaar alternatief, omdat het de kansen op participatie vergroot en omdat ingrijpende wijzigingen van de Wajong, die negatief voor Wajongers zouden kunnen uitpakken, dan achterwege kunnen blijven. Voor de radicale emancipatie van Wajongers betekent onderwijs of andersoortige begeleiding daarnaast een vorm van empowerment, waarmee stigmatisering en vooroordelen kunnen worden bestreden. Hoewel er in de verschillende discourses dus uiteenlopende doelen met onderwijs of re-integratietrajecten kunnen worden beoogd, is het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid hiervan een gemeenschappelijke deler. Iedereen kan hiermee naar zijn of haar 'achterban' betogen dat onderwijs en/of re-integratietrajecten in het belang zijn van Wajongers.

Ten derde geven de discourses een indicatie dat de tijd rijp is voor een maatschappelijke inspanning om mensen met een beperking te laten participeren. In de 'maatschappelijke' discourses (de radicaal emancipatoire en de gemeenschapsbenadering) wordt dit tot uitdrukking gebracht door expliciet ruimte te vragen voor de participatie van mensen met een beperking. Of dit nu een recht van de mensen met een beperking is, of een plicht van de samenleving, doet daarbij niet ter zake. Wat telt is dat er een einde komt aan de uitsluiting van mensen met een beperking. Maar ook in de sociaaleconomische discourses zijn tendensen waar

te nemen richting een maatschappelijke inspanning. In het kabinetsstandpunt (Ministerie van SZW 2007: 17) werd bijvoorbeeld gesteld: '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'. Hier spreekt overduidelijk uit dat de maatschappij in zijn geheel aan zet is.

Maar er zijn uiteraard ook grote verschillen tussen de discoursen. Om tot overeenstemming te komen over het beleid, zal macht (de 'mogelijkheid om dingen te laten gebeuren zoals men wil', zie Van Dale's Woordenboek) een factor zijn die eveneens van belang is. Dat betekent dat één van de discoursen in het beleid de overhand zal krijgen. De vraag welk discours op dit moment het meest invloedrijk is, kan langs twee wegen worden beantwoord. Wanneer de voorkeur voor de afzonderlijke discoursen wordt gezien, ontstaat het volgende beeld. De benadering van het kabinet valt te plaatsen in het discours 'werk als participatie'. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou het boegbeeld van dit discours kunnen worden genoemd. Andere aanhangers vinden we (uiteraard) op de ministeries. Maar ook twee andere respondenten, een gemeentelijke beleidsmedewerker en een jobcoach, benaderen arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong op deze wijze. De springplankbenadering heeft voornamelijk aanhang onder respondenten uit de vakbeweging en uit het onderwijs. Het radicale emancipatiediscours wordt ondersteund door Wajongers en belangenvertegenwoordigers van mensen met een beperking. Initiatiefnemers van projecten voor Wajongers en zorgconsulenten herkennen zich in het gemeenschapsdiscours. Vanuit een benadering van politieke macht lijkt het eerste discours de meest invloedrijke aanhangers te hebben, omdat uiteindelijk 'de politiek' beslist. Officieel besluit het parlement 'zonder last of ruggespraak' en voert het kabinet het besluit vervolgens uit. Maar in de praktijk zijn de coalitiefracties in meerdere of mindere mate loyaal aan het kabinet. Natuurlijk zijn deze partijen niet ongevoelig voor druk vanuit de maatschappij, zoals de waarschuwing van een belangenvereniging om de publiciteit te zoeken (zie paragraaf 5.4), maar ze bezitten toch veel macht. Een andere lijn van redeneren is de volgende. Het is opmerkelijk is dat er een gezamenlijke weerstand is tegen de benadering van het kabinet, hoewel de cruciale strijdpunten met het 'werk als participatie' per discours verschillen. De vrees dat deze benadering (blijvend) de overhand krijgt, geeft aan dat er serieus rekening mee gehouden wordt dat het kabinet uiteindelijk op basis van dit discours de Wajong zal herdefiniëren. Dit is een indicatie van de dominantie van het discours dat aan de plannen van het kabinet ten grondslag ligt.

Langs beide wegen komen we dus uit bij de dominantie van het 'werk als participatie' discours. Maar onder druk van belangenorganisaties kan dit discours zich wel in een andere

richting ontwikkelen, waardoor er tegemoet wordt gekomen aan andere benaderingen. We zagen al dat er drie aanknopingspunten zijn om tegemoetkomingen te doen. Hoe dat, gere-deneerd vanuit het stromenmodel, zou kunnen uitpakken, wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

§ 5.7 DE BELEIDSSTROOM: EEN VERKENNING VAN DE TOEKOMST

In deze afsluitende paragraaf wordt de richting verkend waarin het beleid ten aanzien van parti-cipatie van jongeren met een beperking zich de komende jaren zou kunnen bewegen. Deze richting, die voortkomt uit het dominante onderliggende discours, zal tot uitdrukking worden gebracht in het beleid. We kunnen daarom stellen dat de beleidsstroom de resultante is van de zojuist besproken probleem- en de politieke stroom. In de eerste plaats zal de beleidsstroom de Wajong betreffen, maar uiteraard is de Wajong niet de enige relevante wettelijke regeling. Denk bijvoorbeeld aan de Wet Sociale Werkvoorziening en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Een ontwikkeling zoals deze nu voor de lange termijn wordt geschetst, lijkt waarschijnlijk.

De problemenstroom wijst ons erop dat de instroomcijfers een belangrijke rol hebben gespeeld bij de Wajong-discussie. Deze cijfers hebben een urgentiegevoel gekweekt en zodoende de weg bereid voor een aanpak waarin beleidsveranderingen mogelijk worden. Het is dus goed mogelijk, dat een toekomstige aanpak aanzienlijk verschilt van de huidige. In de politieke stroom zagen we echter de oppositie van maatschappelijke en belangenorganisatie tegen een aanpak, waarin de positie van Wajongers door beleidsveranderingen wordt verslechterd. Tegelijkertijd is er consensus over het belang van participatie, over meer aandacht voor onderwijs en/of re-integratietrajecten, die gezamenlijk de perspectieven van Wajongers op participatie verbeteren en een vergrote maatschappelijke inspanning. Ten slotte werd gesteld dat het 'werk als participatie' discours de meest invloedrijke aanhangers heeft en als het dominante discours wordt beschouwd.

Welke ontwikkeling is mogelijk als deze vier bouwstenen in ogenschouw worden genomen? Het 'werk als participatie' discours zal waarschijnlijk het beleid het meest beïnvloe-den, maar wel in afgezwakte vorm. Dat betekent dat de nadruk op inkomensbescherming zal afnemen en dat de Wajongers meer mogelijkheden aangeboden zullen krijgen om te gaan participeren. Dit zou aan de hand van een re-integratietraject (en daaropvolgend een werkaanbod) *op maat* door het UWV of door de gemeente vormgegeven kunnen worden. Dit traject kan uit werk en/of scholing bestaan. Hierdoor lijkt de Wajong-systematiek meer te gaan aansluiten bij andere sociale wetgeving, zoals de WW (Werkloosheidswet) en de WWB, waar uitkeringsgerechtigden ook een werkaanbod krijgen. Dit verschijnsel van convergentie lijkt

plausibel, omdat het in een algemene trend richting een activerende verzorgingsstaat past. Dit komt later in dit onderzoek (in § 6.4) nog verder aan de orde. Sanctionering van onwillende Wajongers (zoals in de bijstand al gebeurt) lijkt vooralsnog een brug te ver, omdat belangrijke actoren buiten de overheid (vakbonden, belangenorganisaties) hier felle tegenstanders van zijn. Het door sommigen gevreesde principe van de werk-leerplicht, namelijk dat van leren en/of werken als een vorm van voorbereiding op participatie, kan dus ook in de Wajong navolging krijgen, maar gezien de heftige weerstand tegen sancties en plichten lijkt het waarschijnlijk dat deze scherpe kantjes (dwang, sancties) er vanaf worden gevijld.

Om de werkgelegenheid voor Wajongers te stimuleren, kunnen werkgevers gestimuleerd worden om mensen met een beperking in dienst te nemen. Bijvoorbeeld door vereenvoudiging van de regelgeving en financiële voordelen. Afdwingbare quota, zoals aanhangers van het emancipatiediscours willen, lijken er (voorlopig) niet komen. Minister Donner is er een verklaard tegenstander van en behalve in het emancipatiediscours vinden quota weinig weerklank. Een partnerschap tussen overheid en bedrijfsleven, waarbij positieve en stimulerende maatregelen de boventoon voeren is, geredeneerd vanuit de maatschappelijke inspanning die in de discourses voorkomt, waarschijnlijker. Om de voorstanders van maatschappelijk geïnspireerde discourses tegemoet te komen, zal er worden toegezien op de naleving van anti-discriminatie wetgeving, zoals de Wet gelijke behandeling chronisch zieken en gehandicapten.

Na verloop van tijd, zo stelde Kingdon, zal de aandacht wegebben en sluit het beleidsvenster zich weer. Het urgentiegevoel hangt echter wel samen met de effectiviteit van het te voeren beleid, die vooral tot uitdrukking zal worden gebracht in het aantal Wajong-uitkeringen. Zolang er sprake is van een urgentiegevoel dat gerelateerd is aan de instroomcijfers en de maatschappelijke kosten van de Wajong, zal de Wajong op de politieke agenda blijven staan. Anders zullen al snel andere maatschappelijke problemen de aandacht opeisen. Tot die tijd is er – in het kader van de Wajong- echter nog veel werk te verzetten voor de beleidsmakers.

§ 5.8 TOT SLOT

In deze paragraaf is op basis van het stromenmodel van Kingdon een verkenning uitgevoerd naar de doorwerking van de discourses in het toekomstig Wajong-beleid. Hieruit kwam naar voren dat verschillende elementen, geredeneerd vanuit de discourses en het stromenmodel, het toekomstige Wajong-beleid kunnen kenmerken. Deze elementen zijn minder aandacht voor inkomensbescherming en meer voor activering, een verplicht re-integratietraject, convergentie naar andere sociale wetgeving, het vermijden van sanctionering en quota, vereenvoudiging van regels en vermindering van administratieve lasten en aandacht voor anti-discriminatie wetgeving. De voornoemde elementen van toekomstig beleid passen in de vigerende discourses en worden daarom als ‘bouwstenen’ voor de beleidsaanbevelingen meegenomen.

H 6 PARTICIPATIE VAN MENSEN MET EEN BEPERKING: KNELPUNTEN

INLEIDING

Er is (recentelijk) al veel onderzoek gedaan naar en geschreven over de knelpunten die de participatie van mensen met een beperking belemmeren. In dit onderzoek wordt niet zozeer beoogd om deze onderzoeken te herhalen om tot een uitputtend overzicht te komen van de knelpunten die de participatie belemmeren. In plaats daarvan wordt in relatie tot de discoursen een overzicht gegeven van de knelpunten die de participatie van jongeren met een beperking belemmeren. Kennis hierover is nodig om tot beleidsontwikkeling te kunnen komen. In dit hoofdstuk worden daartoe drie categorieën knelpunten gepresenteerd, die betrokken zouden moeten worden in de beleidsontwikkeling. Omdat de respondenten bij het benoemen van de knelpunten redeneren vanuit hun 'eigen discours', moeten de knelpunten geïnterpreteerd worden tegen de achtergrond van dat discours. Niettemin zijn er vanuit het perspectief van de vier discoursen wel gemeenschappelijke delers te destilleren uit de interviews. De nu uiteen te zetten knelpunten hebben betrekking op negatieve beeldvorming (§ 6.3), scholing (§ 6.4) en werkgelegenheid en regelgeving (§ 6.5). In paragraaf 6.6 wordt teruggeblikt. Eerst worden echter de knelpunten geplaatst binnen de analyse die wordt gemaakt van discours naar beleid.

§ 6.2 ANALYSE: VAN DISCOURSEN NAAR KNELPUNTEN EN BELEID

Er is een zeker spanningsveld tussen de subjectieve discoursen uit het vierde hoofdstuk en de 'objectief' vast te stellen knelpunten die in dit hoofdstuk aan de orde komen. We moeten niet vergeten dat participatie in alle discoursen voorkomt en positief wordt gewaardeerd, maar dat er wel verschillend over de invulling van het begrip wordt gedacht. Toch is het zinvol, en zelfs noodzakelijk om over de knelpunten te spreken, wanneer we vanuit de discoursen naar nieuw beleid willen komen. Inzicht in de knelpunten is nodig om een bijdrage aan beleidsvorming te kunnen leveren. Er is immers een antwoord nodig op de vraag op welke punten beleidsinterventies dienen te worden ontwikkeld. Maar gezien de spanning tussen 'objectieve' knelpunten en 'subjectieve' discoursen ligt en antwoord niet voor het oprapen. In dit hoofdstuk gaan we daarom op zoek naar centrale thema's waarover de respondenten het eens zijn dat er iets aan moet worden veranderd, ongeacht de verschillende interpretaties die vanuit de discoursen kunnen worden gegeven aan de knelpunten. Dat betekent dat niet alleen van strijd tussen de discoursen wordt uitgegaan, maar ook van gemeenschappelijkheden. De zoektocht naar de elementen die de discoursen delen, wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. De knelpunten zijn op te vatten als overkoepelende begrippen, waarin een verzameling van aspecten wordt samengenomen, die vanuit verschillende discoursen relevant zijn.

§ 6.3 NEGATIEVE BEELDVORMING

De constatering die de Commissie het Werkend Perspectief in 2006 deed, is onverminderd actueel. Negatieve beeldvorming over mensen met een beperking blijft een punt van zorg. Het beeld van de jonggehandicapte is er volgens de respondenten vaak nog één van iemand die minder geschikt is dan een werknemer zonder beperking, ongeacht of men inzicht heeft in wat de sollicitant met een beperking daadwerkelijk kan: 'Over het algemeen speelt een werkgever op safe. Hij zal toch kiezen voor de beste kandidaat die het minste risico oplevert'. En het beeld van een Wajonger is er volgens de grote meerderheid van de respondenten doorgaans niet één van de kandidaat die de minste risico's oplevert. Stigmatisering lijkt dus het knelpunt van negatieve beeldvorming te veroorzaken, waardoor de kansen voor mensen met een beperking om te participeren afnemen. Hoewel participatie op grond van de vier discoursen verschillend kan worden ingevuld, blijft stigmatisering een probleem waarover iedereen het eens is dat het hoe dan ook moet worden opgelost. Enerzijds beïnvloedt stigmatisering immers de kansen van mensen met een beperking op de arbeidsmarkt (dit doorkruist het streven naar werk als participatie), anderzijds ondervinden deze mensen hiervan ook de gevolgen in het dagelijkse leven (dit is in strijd met het principe van integratie in de gemeenschap en emancipatie).

Stigmatisering, zo werd in paragraaf 4.2 geconstateerd, wil niet uitsluitend zeggen dat mensen met een beperking als minderwaardige mensen worden gezien. Soms houdt de negatieve identiteit in dat mensen worden geacht *iets niet te kunnen*, zoals werken op de wijze waarop 'gewone mensen' dat wel kunnen, maar soms heeft stigmatisering ook een andere dimensie. Mensen kunnen bijvoorbeeld als overmatig kwetsbaar en hulpbehoevend worden beschouwd en benaderd. We komen dan op het terrein van de grondhouding die aan het beleid ten grondslag ligt. Het onderscheid tussen de grondhouding en stigmatisering is niet zo scherp meer te maken als het in relatie tot de knelpunten wordt gezien. Het beschouwen van iemand als een minder geschikte arbeidskracht, zonder dat daar bewijs voor is, lijkt op het eerste gezicht niet principieel anders dan iemand beschouwen als kwetsbaar, zonder dat men daar bewijzen voor heeft. Geconstateerd moet worden dat er in beide gevallen sprake is van het afstemmen van de behandeling van de persoon op basis van een (min of meer) negatieve identiteit, zonder dat er bewijs is dat de vooronderstellingen juist zijn. Maar de motieven hierachter en de uitkomsten zijn verschillend. Stigmatisering leidt uiteindelijk tot uitsluiting, terwijl de zorgcultuur ertoe leidt dat jongeren met een beperking bepaalde verantwoordelijkheden niet op zich hoeven te nemen. Dit kan worden teruggevoerd op het motief (goede bedoelingen). Door mensen met een beperking van verplichtingen te ontslaan, denkt de maatschappij hen te ontlasten.

Vanuit het perspectief van 'werk als participatie' en de 'springplank' is de negatieve beoordeling van de arbeidscapaciteit het meest 'knellende' aspect van stigmatisering, want stigmatisering is

een barrière om mensen met een beperking aan het werk te krijgen of anderszins te laten participeren. Vanuit het perspectief van de 'radicale emancipatie' en de 'gemeenschap' is stigmatisering op de arbeidsmarkt echter één van de aspecten van stigmatisering (of zelfs discriminatie). Het verschijnsel dat mensen met een beperking als kwetsbaar en onzelfstandig worden beschouwd, is vanuit het emancipatiedenken evenzeer in strijd met de emancipatie van mensen met een beperking als het laag inschatten van de arbeidscapaciteit. Beide remmen de maatschappelijke en arbeidsmatige participatie en dat is in strijd met het doel van het beleid. De reactie op deze vooroordelen is tweeledig. Het kan tot uitsluiting leiden en daar keren vooral aanhangers van het gemeenschapsdenken zich tegen. Participatie is volgens hen immers primair maatschappelijke insluiting. Het kan ook tot medelijden leiden. In het laatste geval worden mensen met een beperking van bepaalde verantwoordelijkheden ontslagen. Dit is strijdig met de empowerment en de emancipatie, die belangrijk zijn in het radicale emancipatiediscours.

Samenvatting

Het knelpunt van negatieve beeldvorming is een veelzijdig verschijnsel dat is terug te voeren op stigmatisering van mensen met een beperking. Er kan ten eerste worden gesteld dat het knelpunt van negatieve beeldvorming tot uitdrukking komt in een negatieve beoordeling van de arbeidscapaciteit van mensen met een beperking. De identiteit die op basis van de beperking wordt toegeschreven, bemoeilijkt de arbeidsmatige participatie van mensen met een handicap en is vanuit het 'werk als participatie' discours problematisch.

De bemoederende grondhouding ten tweede, bemoeilijkt de participatie in maatschappelijk én arbeidsmatig opzicht, omdat hierdoor de neiging ontstaat om beslissingen voor mensen met een beperking te nemen, zonder hen zelf verantwoordelijkheid te geven. Hoewel ze principieel van aard verschillen, vormen ze beiden een knelpunt voor participatie. Aanhangers van alle vier discourses hebben dus goede redenen om negatieve beeldvorming beleidsmatig te bestrijden.

§ 6.4 SCHOLING

De bevindingen die op basis van de gesprekken naar voren zijn gekomen, worden bevestigd door de bevindingen op basis waarvan 'Passend Onderwijs' tot stand is gekomen. Daarin werd geconstateerd dat 'de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met een handicap/stoornis (...) op veel scholen onvoldoende' is (Ministerie van OCW 2007:3). Dit is in twee opzichten een knelpunt. Jongeren met een beperking verkeren vaak in een (cognitieve) achterstandspositie als gevolg van hun beperking (denk aan jongeren met een verstandelijke beperking). Degelijk onderwijs is voor hen des te meer van belang om deze achterstand te beperken. Daarnaast lopen deze jongeren nog meer achterstand op ten opzichte van hun leeftijdsgenoten zonder beperking, wanneer de kwaliteit van het reguliere onderwijs hoger is. Zonder de pretentie een uitpuittend

overzicht te geven van de knelpunten in het onderwijs, is het vanuit de discourses geredeneerd belangrijk om enkele bevindingen aan te stippen.

Tevens moet gewezen worden op een *zwakke oriëntatie op de arbeidsmarkt*. Het onderwijs dat op het VSO wordt gegeven, staat nauwelijks in het teken van voorbereiding op sociale en economische zelfstandigheid (zoals een arbeidscarrière), maar juist in het teken van bescherming en zorg. Hierdoor slinken de perspectieven op participatie na de schoolperiode, eenvoudigweg omdat de arbeidsmarkt voor veel jongeren een onbekende wereld is. Het gaat volgens de deskundigen vaak om basale vaardigheden, zoals het 'inschatten van arbeidssituaties' en 'algemene arbeidsvaardigheden'. Ten tweede stellen deskundigen, dat veel jongeren met een verstandelijke beperking of met psychiatrische ziektebeelden moeite hebben met werken en leven volgens een vaste structuur. Het onderwijs moet juist daarom erop zijn gericht dat jongeren vertrouwd worden gemaakt met structuur. Denk hierbij aan het 'op tijd komen', het opvolgen van procedures en (gedragsregels)regels et cetera. Dit zijn voor de arbeidsmarkt onmisbare vaardigheden en attitudes. Op veel scholen worden deze aspecten van *structuur* nog onderbelicht, zo kwam tijdens de interviews naar voren. Ten slotte wordt erop gewezen dat jongeren meer *zelfbewustzijn* zou moeten worden bijgebracht dan nu het geval is. Jongeren met een beperking zijn bijvoorbeeld vaak niet op de hoogte van hun rechten. Verder speelt een rol dat deze jongeren soms onvoldoende 'inzicht in hun eigen capaciteiten' bezitten en dientengevolge ook kwetsbaar kunnen overkomen. Dit werkt bijvoorbeeld tijdens sollicitatieprocedures niet in het voordeel van deze groep. Het is hierom dat belangenorganisaties pleiten voor intensivering van empowerment- en sollicitatiecursussen.

Er is een verband te leggen tussen een criterium van de discourses (namelijk de grondhouding) en de concrete praktijk. Deskundigen vanuit onder andere belangenorganisaties voor (jong)gehandicapten, het vangnet voor vroegtijdige schoolverlaters, PRO-onderwijs en jobcoaching wijzen erop dat de matige kwaliteit - deels - kan worden teruggevoerd op de nog vaak aanwezige *zorgcultuur* die op scholen heerst waar jongeren met een beperking vaak onderwijs volgen. Deze beschermende houding komt veelal voort uit de beste bedoelingen, maar remt niettemin de cognitieve ontwikkeling van mensen met een beperking.

Het knelpunt van de 'zorgcultuur' is problematisch vanuit ieder van de verschillende discourses. De gevolgen van de onvoldoende kwaliteit van het onderwijs strekken zich uit naar de verschillende discourses. Vanuit 'werk als participatie' wordt het knelpunt geduid als het gebrek aan voorbereiding op sociale en vooral economische zelfstandigheid, aangezien dit de kansen op arbeid verkleint. Hetzelfde geldt voor het discours van de springplank, hoewel er minder nadruk op economische zelfstandigheid ligt. Vanuit emancipatoir oogpunt is het bemoederen van mensen op basis van zorgzaamheid het meest onwenselijke aspect, omdat hierdoor mensen met

een beperking niet wordt geleerd zelfstandig verantwoordelijkheid te nemen. Het zet aldus een rem op de emancipatie. Voorstanders van de ‘gemeenschapsbenadering’ hebben niet zozeer problemen met zorgzaamheid, maar wel met het apart zetten van mensen met een beperking, zoals dat in het Speciaal Onderwijs gebeurt.

Samenvatting

De zorgcultuur en de onvoldoende oriëntatie op de arbeidsmarkt in het onderwijs, kunnen een negatieve invloed hebben op de zelfredzaamheid in sociaal en economisch opzicht. Dit heeft ook zijn weerslag op de kansen op participatie. Vanuit de verschillende discourses is dit een problematisch gegeven. Vanuit emancipatoir oogpunt is overbezorgdheid en het bevestigen van kwetsbaarheid niet wenselijk. Tegelijkertijd is het vanuit het ‘werk als participatie’ en het springplankdiscours niet wenselijk dat hierdoor de kansen op participatie afnemen. In toekomstig beleid zou hiervoor, geredeneerd vanuit de discourses, aandacht moeten zijn.

§ 6.5 WERKGELEGENHEID EN REGELGEVING

De derde groep knelpunten die de participatiekansen voor mensen met beperking belemmert, wordt samengebracht onder het koepelbegrip werkgelegenheid en regelgeving. Er zijn vier aspecten gevonden, die op verschillende wijze samenhangen met de discourses.

Complexiteit en onbekendheid van re-integratie-instrumenten/regelgeving

Er moet worden geconstateerd dat het palet aan instrumenten waar werkgevers gebruik van kunnen maken wanneer zij een werknemer met een beperking in dienst willen nemen, uitgebreid is. Dit heeft als voordeel dat werkgevers op verschillende manieren kunnen worden ondersteund en gecompenseerd voor de meerkosten die verband houden met de beperking van de werknemer(s). Toch wordt erop gewezen dat de regelgeving vaak niet of niet volledig bekend is. Wanneer werkgevers wél kennis hebben genomen van de regelgeving, wil dit nog niet zeggen dat zij hierdoor meteen enthousiast worden. Het nadeel van een uitgebreid pakket aan instrumenten is dat hierdoor de op zichzelf al vrij complexe regelingen nogal onoverzichtelijk worden. Niet zelden leidt de (gepercipieerde) complexiteit tot ‘koudwatervrees’. In de eerste plaats wordt deze complexiteit vanuit het ‘werk als participatie’ discours als problematisch ervaren, omdat hierdoor werkgevers huiverig zijn om werk te creëren.

Administratieve lasten en prioriteiten

De administratieve lasten houden weer verband met de complexe regelgeving. Er komt inderdaad nogal wat kijken bij het in dienst nemen van een werknemer met een beperking. Denk hierbij aan de jobcoach, eventuele werkaanpassingen en ingewikkelde loonberekeningen. Het is

niet voor niets dat een manager van een bedrijf waar veel werknemers met een beperking werken, zei: 'Verlos ons van deze rompslomp!'

Een andere geïnterviewde voegde hieraan toe: 'Het is niet de core business van een ondernemer om met werkaanpassingen bezig te zijn'. Hiermee wilde zij zeggen dat werkgevers in de eerste plaats de zorg hebben om hun bedrijf draaiende te houden. Het bekijken van de mogelijkheden om mensen met een beperking aan een baan te helpen is geen prioriteit. Daarmee is overigens geenszins gezegd dat werkgevers zich onbetuigd laten. Er zijn ook ondernemers die bewust hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen, zoals Gedie in Genemuiden en Albert Heijn (die in ieder filiaal een Wajonger in dienst wil nemen). Desondanks blijft het zaak om de administratieve en financiële consequenties die deze verantwoordelijkheid ontegenzeggelijk met zich meebrengt zo klein mogelijk te maken en zo eerlijk mogelijk te verdelen. Vanuit het bedrijfsleven wordt gevraagd om deze notie te erkennen en niet 'alleen naar het bedrijfsleven te kijken' voor het oplossen van dit probleem. Dit aspect van een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid is een gemeenschappelijke deler in de vier discoursen (zie § 5.6).

Concurrentie

Tevens moet ook worden bedacht dat er een concurrentieslag is aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het activerende beleid dat bijvoorbeeld wordt gevoerd met betrekking tot de Bijstand (WWB) en de WIA heeft als consequentie dat veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, al dan niet te wijten aan een arbeidshandicap, op zoek (moeten) gaan naar betaald werk. Zoals iemand het treffend zei: 'De vijver waaruit we kunnen vissen is erg groot geworden'. Daarmee bedoelde hij dat hij bij het aannemen van nieuw personeel uit een hele grote pool van mensen met een uitkering kon kiezen. De Wajongers zijn er maar één van. Een beleidsmedewerker (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling) van een gemeente zei: 'We hebben heel veel projecten lopen waarmee mensen aan een baan geholpen moeten worden. Mensen uit een groot aantal categorieën kunnen daar geplaatst worden. Maar uiteindelijk kan er maar één iemand op iedere plaats terecht'. Wanneer daar nog eens aan toe wordt gevoegd dat tenminste een deel van de Wajongers een (zeer) grote afstand heeft ten opzichte van de arbeidsmarkt én onbekend is bij het grote publiek (zie ook §2.3), dan is het niet verwonderlijk dat vooral Wajongers hierdoor in een bijzonder kwetsbare situatie terecht komen en niet zelden als 'de zwakste doelgroep' worden vergeten.

Er is een verband te leggen met het 'werk als participatie' discours, waarin het doel van het sociale beleid participatie is. Heel eenvoudig gezegd betekent dit dat betaald werk boven het ontvangen van een uitkering wordt gesteld. Er werd door een respondent opgemerkt dat de Wajong 'de laatste in de rit' is voor een herbezinning. De WW en de Bijstand waren eerder al aan

de beurt en ook daar was participatie het belangrijkste beleidsdoel. Voor een deel hangen de ontoereikende mogelijkheden om Wajongers aan het werk te helpen, hiermee samen. Andere groepen uitkeringsontvangers (de arbeidsongeschikten uit de WAO/WIA, bijstandsonvangers) zijn de Wajongers immers voorgedaan onder het motto van participatie op de arbeidsmarkt, dat door hetzelfde discours (werk als participatie) werd ingegeven. In dit opzicht kan verwezen worden naar de ontwikkeling van de ‘activerende verzorgingsstaat’, die in paragraaf 1.2 uiteengezet werd. Dit betekent dat er ferme concurrentie van andere groepen uitkeringsontvangers is.

Veranderingen op de arbeidsmarkt

Ten slotte moet erop worden gewezen dat de arbeidsmarkt in snel tempo verandert, en dat laaggekwalificeerde arbeid meer en meer verdwijnt of wordt verplaatst naar lagelonenlanden. De complexiteit en de flexibiliteit die een kenniseconomie met zich meebrengt kan in toenemende mate een struikelblok worden voor mensen die problemen hebben met de eisen die de arbeidsmarkt aan hen stelt. Vanuit het gemeenschapsdiscours is er sterk gewezen op de veranderingen op de arbeidsmarkt, waardoor mensen met een beperking worden uitgesloten. De complexiteit waarmee werkgevers worden geconfronteerd, wordt wel onderkend, maar dit is geen verontschuldiging voor het aan de kant laten staan van mensen met een beperking.

Samenvatting

In het koepelbegrip werkgelegenheid en regelgeving is een viertal knelpunten ondergebracht, dat op verschillende discourses kan worden teruggevoerd. De complexe regelgeving is primair problematisch, geredeneerd vanuit het ‘werk als participatie’ discours. De concurrentie die is ontstaan onder verschillende groepen uitkeringsgerechtigden, is eveneens in verband te brengen met het beleidsdoel arbeidsmatige participatie, dat zeer prominent aanwezig is in het ‘werk als participatie’ discours. De notie van een maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt in alle discourses tot uitdrukking gebracht. Op de veranderingen op de arbeidsmarkt wordt heel sterk gewezen in het gemeenschapsdiscours. Hoewel er dus vanuit de vier discourses verschillende aspecten worden aangedragen, is er onderlinge samenhang tussen deze knelpunten en zijn deze allemaal participatiebelemmerend.

§ 6.6 TOT SLOT

In de inleiding van dit hoofdstuk werd al aangestipt dat er een spanning is tussen het benoemen van ‘neutrale en objectieve’ knelpunten en het bestuderen van discourses. De wijze waarop de respondenten de knelpunten hebben benoemd, staat (beredeneerd vanuit het begrip van discourses dat in dit onderzoek wordt gehanteerd) immers ook weer in verband met het discours

van waaruit zij de realiteit bekijken (zie § 1.3.2). Dit betekent niet dat er geen gemeenschappelijkheden zijn. In deze paragraaf hebben we gezien dat er inderdaad overkoepelende knelpunten te benoemen zijn. Maar evengoed moet worden geconstateerd dat deze knelpunten geïnterpreteerd dienen te worden in het licht van de discoursen en dus niet 'neutraal' en 'objectief' zijn. De actoren kijken immers door de bril van hun eigen discours naar de werkelijkheid. Deze interpretatieslag werd in deze paragraaf gemaakt.

Wat betekent dit voor het ontwikkelen van beleid? Er zijn immers een aantal punten naar voren gekomen, waarover overeenstemming is dat beleidsinterventies noodzakelijk zijn. Ten eerste zou er bij de ontwikkeling van beleid aandacht moeten zijn voor de negatieve beeldvorming over mensen met een beperking. Ten tweede zou er in het onderwijs meer aandacht moeten komen voor het bevorderen van sociale en economische zelfstandigheid van de leerlingen. De zorgcultuur dient in dit verband terug te worden gedrongen. In de derde plaats moeten de administratieve procedures, waarmee werkgevers worden geconfronteerd, worden vereenvoudigd en moeten de administratieve lasten worden verminderd. In dit kader past tenslotte een bezinning. Er wordt door de respondenten op gewezen dat de Wajongers niet de enige doelgroep zijn, die 'aan de onderkant van de arbeidsmarkt' op zoek zijn naar mogelijkheden voor participatie. Dit bemoeilijkt de kansen van Wajongers. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt bemoeilijken eveneens de kansen (op reguliere arbeid).

H 7 BELEIDSAANBEVELINGEN

INLEIDING

Het voorliggend onderzoek is voortgekomen uit een theoretische en een maatschappelijke doelstelling. In hoofdstuk vier over de discoursen is uitgebreid ingegaan op de theoretische relevantie. Daar werd al duidelijk dat het begrip ‘participatie’ niet onomstreden is, maar is verbonden aan het discours waarbinnen actoren zich bevinden. In het vijfde en het zesde hoofdstuk is een analyse uitgevoerd van de toekomstige beleidsrichting en de knelpunten die participatie belemmeren. Met deze bouwstenen wordt in dit zevende hoofdstuk ingegaan op de maatschappelijke relevantie, zodat de brug tussen discoursen en beleid kan worden geslagen. In paragraaf 1.3 werd daartoe de vraag gesteld welke mogelijkheden er zijn om beleid vorm te geven, zodat jongeren op een passende wijze kunnen participeren. In dit hoofdstuk worden vier beleidsaanbevelingen gepresenteerd, die nauw samenhangen met de discoursen, de (mogelijke) toekomstige beleidsontwikkelingen en de knelpunten. Voordat deze aanbevelingen aan de orde komen, wordt eerst uiteengezet op welk doel de aanbevelingen worden gericht.

§ 7.2 PARTICIPATIE NADER BESCHOUWD

De verschillende betekenissen die participatie kan hebben, hangen samen met de discoursen die hieraan ten grondslag liggen en roepen onmiddellijk de vraag op, op welke vorm van participatie de beleidsaanbevelingen gericht moeten zijn. Vanuit de discoursen kan geen eenduidig antwoord gegeven worden. Dat (reguliere) betaalde arbeid voor het kabinet voorop staat, strookt met het ‘werk als participatie’ discours. Aanhangers van de ‘springplank’ waarderen betaalde arbeid ook, maar vinden andere vormen van participatie eveneens waardevol. De Wajongers die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, behoren veelal tot het radicaal emancipatoire discours. Dat betekent dat ze participatie beschouwen als een recht. Dat werk zeer belangrijk is voor mensen met een beperking, blijkt uit de volgende twee citaten.

‘Er is op mijn werk een jongen die iedere dag, als hij klaar is met zijn werk, zijn werkkleding vies maakt. Met een paar vegen op zijn broek of zijn jas verlaat hij ons bedrijf. En zo gaat hij naar de bushalte om op de bus te wachten. Hij doet dat met een reden. Door zich een beetje vies te maken laat hij zien dat hij vandaag gewerkt heeft. Net zoals alle andere mensen in de maatschappij’.
(Manager van een bedrijf dat veel Wajongers werk biedt)

‘Ik doe al heel lang hetzelfde werk. Het maakt me niet zoveel uit welk werk ik doe. Als ik maar werk’.
(Wajonger, werkzaam in een dienstverleningsbedrijf)

Ook tijdens de groepsdiscussie met Wajongers kwam hetzelfde beeld naar voren. Veel Wajongers willen graag werken en getroosten zich veel moeite om werk te vinden. Hierbij lopen ze echter tegen allerlei barrières op (op dit moment heeft 9% van de Wajongers regulier werk).

Er wordt in dit onderzoek voor gekozen om de beleidsaanbevelingen primair te richten op het vergroten van de kansen van Wajongers op betaald regulier werk. Daarvoor zijn verschillende argumenten aan te dragen. Ten eerste is in de beleidsverkenning (in hoofdstuk 5) naar voren gekomen dat de mogelijkheden om te gaan participeren waarschijnlijk zullen worden versterkt, bijvoorbeeld aan de hand van een re-integratietraject (en daaropvolgend een werkaanbod). Het uitgangspunt hierbij is dat *zoveel mogelijk* (al dan niet aangepaste) banen bij reguliere werkgevers zullen worden aangeboden. In de brief aan de Tweede Kamer stelde minister Donner (Ministerie van SZW 2008h): ‘...de trend bij scholing en re-integratie is ‘regulier wat regulier kan¹⁴. Ten tweede spreken de Wajongers (de doelgroep van het beleid) die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, zich uit voor regulier werk als de meest wenselijke vorm van participatie. Door op reguliere basis te werken, hopen zij ooit in staat te zijn om geen beroep meer te hoeven doen op een Wajong-uitkering¹⁵. Ten derde is er geen discours gevonden waarin *regulier betaald werk op zich* als vorm van participatie wordt afgewezen. Om deze redenen worden de beleidsaanbevelingen *in de eerste plaats* gericht op het vergroten van de kansen van Wajongers op betaald regulier werk. Maar gezien de verschillende benaderingen van participatie die in de discourses naar voren zijn gekomen, betekent dit niet dat andere vormen van participatie niet van belang zouden zijn. Participatie dient als een breder fenomeen te worden benaderd. Wanneer betaalde arbeid niet tot de mogelijkheid behoort voor een Wajonger, kan een andere vorm van participatie evengoed als gepast worden beschouwd. Het principe van ‘regulier wat regulier kan’ kan evengoed worden geïnterpreteerd als ‘*niet regulier wat niet regulier kan*’. Altijd moet een balans worden gevonden tussen individuele beperkingen en mogelijkheden enerzijds en de vorm van participatie die bij de persoon in kwestie past anderzijds. Dát is maatwerk. De belangrijkste knelpunten die de participatie van mensen met een beperking verhinderen, zijn ingewikkelde regelgeving en het gebrek aan werkgelegenheid (aangepaste banen), onvoldoende voorbereiding op de arbeidsmarkt in het onderwijs en tenslotte stigmatisering (en discriminatie). In de volgende paragraaf wordt, gerelateerd aan deze knelpunten, een aantal beleidsaanbevelingen gepresenteerd.

¹⁴ Brief van minister Donner aan de Tweede Kamer. Participatie van jongeren met een beperking. Kamerstukken 2007/08 31224 nr. 26

¹⁵ Daarmee wordt niet gezegd dat de Wajong-uitkering als zodanig wordt afgewezen, of niet een belangrijke emanciperende dan wel vangnetfunctie heeft. Wel wordt de wens uit gesproken om op den duur in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.

§ 7.3 BELEIDSAANBEVELINGEN

Om te beginnen worden aanbevelingen gepresenteerd die betrekking hebben op werkgelegenheid en regelgeving. Vervolgens wordt de focus gericht op scholing, waarna dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aanbeveling om stigmatisering en discriminatie tegen te gaan. Bij de aanbevelingen wordt eerst ingegaan op het verband met de beleidsverkenning en de knelpunten.

Aanbeveling 1 Jobcarving

Een knelpunt dat in hoofdstuk 6 aan de orde is gekomen, is het gebrek aan werkgelegenheid voor Wajongers. Hierdoor is het moeilijk om passend werk te vinden als Wajonger. Daarnaast is de eerste prioriteit van werkgevers veelal niet om met werkaanpassingen en administratieve zaken bezig te zijn. Een partnerschap tussen overheid en werkgever, waarbij de overheid een handreiking doet aan werkgevers, kan daarom uitkomst bieden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het principe van een gezamenlijke maatschappelijke inspanning. Werkgevers worden in staat gesteld om gemakkelijker Wajongers in dienst te nemen. Iedereen kan zo zijn deel bijdragen. In hoofdstuk 5 werd al betoogd, dat –op grond van de uitgevoerde analyse – het stimuleren van de werkgelegenheid voor Wajongers met positieve, niet-dwingende maatregelen deel uit zou kunnen maken van het toekomstige beleid. Tegen deze achtergrond is een proef met jobcarving een passend middel om de participatie van Wajongers te vergroten.

AANLEIDING Uit het advies van de Sociaal-Economische Raad (2007) is naar voren gekomen, dat werkaanpassingen een belangrijke succesfactor vormen voor de participatie van jongeren met een functionele beperking. De SER roept daarom werkgevers op om smalle functies te creëren. Uit de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd, blijkt echter dat het creëren van smalle functies niet op voorhand een optie is. Het vergt tijd en inzicht om te bepalen welke mogelijkheden er zijn om aangepaste functies te creëren, terwijl het veelal niet de eerste prioriteit van de werkgevers is (zie § 6.5).

VOORSTEL Daarom zou er (proactief) een handreiking gedaan moeten worden aan werkgevers. Dit kan worden vormgegeven aan de hand van ‘jobcarving’. Dat wil zeggen dat bestaande functies worden aangepast of dat nieuwe functies worden gecreëerd met het oog op de mogelijkheden en de beperkingen die Wajongers hebben. Dit hoeven werkgevers niet meer zelfstandig te doen, maar zij kunnen hiervoor aankloppen bij een arbeidsdeskundige van het UWV. De ‘jobcarver’ kan daarnaast ook op eigen initiatief bedrijven benaderen.

UITLEG Een jobcarver is een arbeidsdeskundige, die op eigen initiatief of op uitnodiging, ondernemingen bezoekt om te onderzoeken welke kansen er zijn om vacatures op te knippen in smallere functies of om smalle functies (bestaande uit handelingen die Wajongers wél kunnen) te creëren. Is er een match gevonden, dan gaat de arbeidsdeskundige vervolgens om de tafel zitten om de kansen te bespreken die er zijn, en doet hij of zij de werkgever een aanbod. Op deze wijze wordt uitdrukking gegeven aan een partnerschap tussen overheid en bedrijfsleven. Uiteraard kan er door de werkgever optimaal gebruik worden gemaakt van het bestaande re-integratie-instrumentarium en kan de jobcarver voorlichting geven over de - ingewikkelde - regelgeving, zodat ook aan dat knelpunt aandacht kan worden besteed.

Aanbeveling 2 Plaatsingsbudget en duurzaamheidsbonus

Een tweede aanbeveling is erop gericht om werkgevers te stimuleren om mensen met een beperking in dienst te nemen en te houden. Deze maatregel past eveneens in het principe van een partnerschap tussen overheid en bedrijfsleven. Er wordt gekozen voor een benadering van een gezamenlijke inspanning, waarbij werkgevers in staat worden gesteld om mensen met een beperking in dienst te nemen en worden beloond voor hun maatschappelijke inzet. Daarnaast wordt met dit voorstel beoogd om het knelpunt van het gebrek aan werkgelegenheid op te lossen.

AANLEIDING Werkgevers kunnen op dit moment gedurende drie jaar een korting krijgen op werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidspremies, wanneer zij mensen met een arbeids-handicap in dienst nemen¹⁶. Echter, vooral bij kleine werkgevers komt het voor dat zij niet de volledige premiekorting kunnen benutten. Om de gehele premiekorting te benutten, moet er echter een minimale loonsom (in 2007 minimaal 38.650) worden betaald. Wanneer een ondernemer onder deze grens blijft, kan de totale premiekorting niet worden benut. Voor kleine werkgevers pakt deze regeling nogal eens ongunstig uit (IWI 2007). De premiekortingsregeling is daarnaast gekoppeld aan de regeling van de tegemoetkoming van werkaanpassingen. Indien een werkgever werkaanpassingen moet bekostigen, kan dat door de premieheffingskorting gefinancierd worden. Hierdoor vloeit de premiekorting weg. Dit kan tot gevolg hebben dat werkgevers kiezen voor mensen met een beperking die géén werkaanpassing nodig hebben. Wajongers die wel werkaanpassingen nodig hebben, zijn als gevolg hiervan in het nadeel.

Een ander probleem gaat over het in dienst houden van Wajongers. Onderzoek wijst uit dat de dienstbetrekking van Wajongers vaak kortdurend is (zie SEO 2008, Regioplan 2008). Verder kwamen tijdens de groepsbijeenkomst voorbeelden ter sprake waarin Wajongers werden ontslagen (soms ook weggepest) nadat de werkgever de financiële tegemoetkoming had

¹⁶ Zie Wet financiering sociale verzekeringen, met name Art. 49 lid 1 sub b

ontvangen. De duurzaamheid van de betrekkingen en het inzetten van financiële instrumenten vragen daarom om een herbezinning.

VOORSTEL A Om kleine werkgevers optimaal te laten profiteren van deze regeling, zou de premieheffingskorting deels moeten worden vervangen door een belastingvrije plaatsingsbonus, die qua hoogte onafhankelijk is van de loonsom.

VOORSTEL B Het resterende deel van de premieheffingskorting moet worden ingezet als een belastingvrije (duurzaamheids)bonus die wordt uitgekeerd als een Wajonger een aantal jaren in dienst is bij een werkgever.

VOORSTEL C De regeling voor de vergoeding van werkaanpassingen moet worden losgekoppeld van de premieheffingskorting. In deze regeling moet er een drempelbedrag komen, waaronder de overheid de werkgever tegemoet komt. Vanaf het drempelbedrag moet de werkgever de aanpassing betalen.

UITLEG A Om kleine werkgevers optimaal te laten profiteren van deze regeling, zou de premieheffingskorting moeten worden vervangen door een belastingvrije plaatsingsbonus, die qua hoogte onafhankelijk is van de loonsom. Op deze wijze worden kleine werkgevers niet langer benadeeld. Qua hoogte zijn er twee opties. De hoogte van de bonus kan even hoog zijn voor iedere werkgever die een Wajonger in dienst neemt (dan is er een soort plaatsingsbudget), of de hoogte kan worden gerelateerd aan het aantal uren dat de Wajonger werkt, zodat meer werken ook voor de werkgever aantrekkelijk is. Het recht op het plaatsingsbudget ontstaat nadat de Wajonger een aantal maanden in dienst is. Door op deze wijze een bonus te verstrekken, kan tevens aan worden gesloten bij het psychologische effect dat men liever een bedrag ontvangt als waardering voor de inzet, dan dat men minder premie hoeft af te dragen (zie ook IWI 2007). Dit past ook beter in het principe van een gedeelde maatschappelijke inspanning en het 'belonen van goed gedrag'.

UITLEG B Door de bonus strategisch in te zetten kunnen twee doelen tegelijk worden bereikt. In het onderzoek is erop gewezen dat er naast het in dienst nemen ook aandacht moet zijn voor het in dienst houden van mensen met een beperking. Daartoe zou een belastingvrije duurzaamheidsbonus kunnen worden ingevoerd, die na een aantal jaren dienstverband kan worden uitgekeerd aan de werkgever. Hiermee wordt de werkgever gestimuleerd om een Wajonger in dienst te nemen en in hem of haar te investeren. Door deze investeringen is het voor de werkgever ook niet meer 'interessant' om na het ontvangen van de bonus de werknemer op straat te zetten.

UITLEG C Omdat de premieheffingsregeling wordt omgezet naar een plaatsings- en een duurzaamheidsbonus, komt de koppeling tussen premieheffing en werkaanpassingen te vervallen.

Voor werkaanpassingen moet een aparte regeling komen, waarin het niet langer aantrekkelijker is om een werknemers in dienst te nemen die geen werkaanpassingen nodig heeft. De overheid betaalt tot een drempelbedrag de aanpassing, daarboven moet de werkgever voor de aanpassing betalen. Hiermee wordt opnieuw het partnerschap bevestigd.

Aanbeveling 3 Onderwijs verbeteren, de zorgcultuur doorbreken

Een ander knelpunt dat naar voren is gekomen, heeft betrekking op de gebrekkige oriëntatie op participatie in het Speciaal Onderwijs, waar veel potentiële Wajongers onderwijs genieten. Daarnaast is als knelpunt naar voren gekomen, dat er vaak een zorgcultuur is op scholen van het Speciaal Onderwijs. De exploratie van de discourses liet al het beeld zien van een toekomstige benadering, waarin meer aandacht is voor kwalitatief goede voorbereiding op participatie. Onderwijs is daarvoor een belangrijke schakel. Dit is een van de punten, die als een gemeenschappelijke deler in de discourses wordt onderkend. Binnen dit kader past ook het doorbreken van de zorgcultuur in het onderwijs en het creëren van meer oriëntatie op economische en sociale zelfstandigheid.

AANLEIDING De zwakke oriëntatie op economische en sociale zelfstandigheid in het Speciaal Onderwijs is één van de zorgwekkende punten, die opgelost dient te worden om de perspectieven op participatie te vergroten. Er moet daarom aandacht worden besteed aan basale (arbeids-)vaardigheden, zoals het aanleren van werken binnen een structuur, het leren inschatten van het eigen arbeidsvermogen, sollicitatie- en presentatievaardigheden et cetera. Het doorbreken van de nog vaak aanwezige zorgcultuur op scholen waar jongeren met een beperking onderwijs volgen is hiertoe een noodzakelijk speerpunt. De oriëntatie op zorg en bescherming, die nog voorkomt op dergelijke scholen, moet worden omgebogen naar een benadering waarin het bevorderen van zelfstandigheid en participatie centraal staan (voor zover dat wenselijk en mogelijk is). Voor het dichten van de kloof tussen de school enerzijds en de arbeidsmarkt anderzijds zou eveneens aandacht moeten zijn. Nu wordt deze kloof als (te) groot beschouwd door bijvoorbeeld werkgevers. Dit heeft consequenties voor de manier van onderwijs geven zelf, maar het kan ook de 'koudwatervrees' van werkgevers voor Wajongers in stand houden. Wanneer werkgevers geen inzicht hebben in de competenties die op het (Speciaal) onderwijs worden verworven en evenmin bekend zijn met de doelgroep, is het niet verwonderlijk dat veel werkgevers aarzelingen hebben voor een investering in de participatie van jongeren met een beperking.

VOORSTEL A Naast de leerlijnen van rekenen, Nederlandse taal en sociale competenties, waarvoor inmiddels leermiddelen worden ontwikkeld voor het VSO (Ministerie van OCW 2007:

11), zou er ook een speciale leerlijn voor arbeidsvaardigheden moeten worden ontwikkeld. Om de leerlijn zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij de praktijk, zouden werkgevers, jobcoaches en ouders hierbij moeten worden betrokken.

VOORSTEL B Het is aan te bevelen om in het curriculum van PABO-opleidingen explicieter aandacht te besteden aan aspecten van onderwijs die gerelateerd zijn aan de begeleiding van jongeren met een beperking. Daarbij zou voor een integrale benadering moeten worden gekozen waarin sociale en economische zelfstandigheid centraal staan.

VOORSTEL C Er zou tenslotte moeten worden onderzocht op welke wijze werkgevers meer betrokken kunnen worden bij het onderwijs, zoals door 'adoptie' van scholen, wederzijdse open dagen, gastlessen door vertegenwoordigers van bedrijven en snuffelstages.

UITLEG De insteek van de beleidsvoorstellen is om het onderwijs (vooral het Voortgezet Speciaal Onderwijs) meer toe te snijden op voorbereiding op arbeidsmatige participatie. Hiertoe moet worden begonnen bij de 'bron', dat wil zeggen de attitude van leerkrachten in het Speciaal Onderwijs. Daarnaast moet het onderwijsaanbod worden aangepast aan het streven naar participatie en moet - ook in fysiek opzicht - een brug worden geslagen naar de arbeidsmarkt.

Aanbeveling 4 Een maatschappelijke bezinning op 'beperkingen'

Stigmatisering en discriminering zijn knelpunten die de participatie van mensen met een beperking belemmeren. Hierdoor worden de kansen op regulier werk verkleind. Daarnaast kan het tot uitsluiting leiden van mensen met een beperking. In de beleidsverkenning is naar voren gekomen dat een vergrote maatschappelijke inspanning een gemeenschappelijke deler is in de vier discourses. Om deze reden is het waarschijnlijk dat dit zal doorwerken in toekomstig beleid.

AANLEIDING Integratie van mensen met een beperking is een zaak van de maatschappij als geheel. Wanneer de maatschappij niet klaar is om mensen met een beperking te ontvangen op basis van gelijk(waardig)heid, zal de participatie van Wajongers niet slagen. Dit is een besef dat breed wordt gedragen door respondenten uit alle geledingen. Het vraagt iets van de overheid, van de Wajongers zelf, van werkgevers en collega's, van familie en vrienden van mensen met een beperking, van klasgenoten en onderwijzend personeel. Uit gesprekken met Wajongers is gebleken dat zij vaak onwil, tegenwerking en pesterijen moeten doorstaan, wanneer ze op zoek gaan naar werk. Ook stellen verschillende Wajongers dat er reguliere onderwijsinstellingen zijn die jongeren met een beperking willen weren, bijvoorbeeld door ze onterecht of niet beargumenteerd af te wijzen (onder andere op basis van hun vooropleiding, 'niet relevante ervaring' of competentie-eisen). Hierdoor ontstaat bij Wajongers het beeld dat zij nog steeds niet welkom zijn op alle onderwijsinstellingen.

VOORSTEL A Tegen deze achtergrond moet de overheid (denk aan het Rijk, provincies en gemeenten) een voortrekkersrol op zich nemen door aangepaste banen te creëren voor mensen met een beperking.

VOORSTEL B Daarnaast kan gedacht worden aan het stellen van eisen aan de manier waarop organisaties worden geselecteerd waarmee overheidsorganisaties contracten afsluiten (gesubsidieerde instellingen, bedrijven die de uitbesteding op zich nemen et cetera). Bij de keuze voor deze organisaties kan het criterium worden gehanteerd of deze organisaties mensen met een beperking in dienst hebben of willen nemen.

VOORSTEL C Verder moet erop worden toegezien dat mensen met een beperking een gelijke behandeling krijgen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Er moet periodiek en strikt op worden toegezien dat de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbhc/z) wordt nageleefd (bijvoorbeeld door evaluaties). De werking van deze wet moet worden uitgebreid naar alle relevante vormen van het onderwijs en het openbaar vervoer¹⁷ om de mobiliteit van Wajongers te waarborgen.

UITLEG Om het maatschappelijke bewustzijn te stimuleren, moet de overheid het voortouw nemen. Door zelf het goede voorbeeld te geven kan de overheid ook particuliere organisaties stimuleren om mensen met een beperking in dienst te nemen. In het onderzoek kwam er van verschillende kanten kritiek op de overheid. De overheid roept het bedrijfsleven op om actie te ondernemen, maar zou zelf nauwelijks bijdragen aan het creëren van werkgelegenheid voor mensen met een beperking. Van de striktere naleving van de Wgbh/cz gaat afgezien van een normerende functie ook een *signaleringsfunctie* uit. Het signaal dat uitsluiting van mensen op grond van een beperking niet wordt getolereerd en niet ongestraft zal blijven moet krachtig worden uitgedragen en dit moet oproepen tot bezinning.

§ 7.4 SLOTBESCHOUWING

De beleidsaanbevelingen die in de vorige paragraaf zijn gepresenteerd, hebben betrekking op concrete maatregelen die genomen kunnen worden om de kansen op participatie te vergroten. De keuze om beleid te ontwikkelen voor het vergroten van de arbeidsmatige participatie volgt uit de gevonden discourses. Deze beleidsvoorstellen lijken op het eerste gezicht technisch en gebaseerd op een objectieve werkelijkheid, maar achter deze beleidsvoorstellen gaan vier discourses schuil, die ieder hieraan hebben bijgedragen. De doorwerking van de discourses is tot stand gekomen langs de lijn van de exploratie naar de toekomst en langs lijn van de knelpunten. Deze vier beleidsvoorstellen vinden hun oorsprong in het denken van

¹⁷ In Artikel 6 van de Wet Gelijke Behandeling op grond van Handicap of Chronische Ziekte is werking van deze wet (vooralnog) begrensd tot het beroepsonderwijs. Op dit moment wordt gewerkt aan een voorstel van wet om de werkingssfeer uit te breiden naar het primair en het voortgezet onderwijs (Ministerie van SZW 2007: 19)

arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong. Ze moeten niet worden beschouwd als de 'ware oplossing' voor het probleem, maar als een reflectie van onderliggende discoursen en de daarmee samenhangende (machts)verhoudingen tussen de aanhangers van de verschillende discoursen. Kraan (2006) stelt in dit verband over de psychiatrie:

'Op zich zijn uitspraken altijd 'unieke verschijnselen' en daarom nooit uit taalsystemen, zoals vocabulaire of grammatica, te verklaren. Elke uitspraak wordt wel gedaan tegen de achtergrond van een netwerk van bestaande uitspraken. Sommige ervan domineren, zodat men een hiërarchie kan onderscheiden waarbij hoger gepositioneerde uitspraken dichter naar de waarheid zouden voeren. Het discours over een bepaald onderwerp (als de psychiatrie), dat een soort objectief bestaan leidt, wordt door mensen (psychiaters) gedragen, maar het overstijgt het tegelijkertijd. Evenals de macht moet men discours eerder opvatten als *intentioneel sturend* dan louter onderdrukkend [cursivering aangebracht, MD]'.

Op deze wijze moeten de beleidsvoorstellen worden geïnterpreteerd. Discoursen sturen het beleid in een bepaalde richting. Binnen de ruimte die hierbij wordt gecreëerd, kan nieuw beleid worden vormgegeven. Eigenlijk is dat hetgeen er in dit hoofdstuk is gedaan: het invullen van de ruimte, die discoursen creëren. De inhoud hangt echter weer samen met de vigerende discoursen. Onder- en bovenschikking van discoursen kan voorkomen. Dat zagen we bij het 'werk als participatie' discours, dat als dominant wordt beschouwd. Volgens Foucault (zoals weergegeven voor Kraan, 2006) speelt macht hierbij een rol. Wat als het ware, het juiste of meest rationele beleid wordt beschouwd, is niet (louter) een zaak van objectieve wetenschappelijke kennis. 'Dergelijke waarheden lijken wetenschappelijk vastgesteld te kunnen worden (...), maar volgens Foucault zou men dan onderliggende machtspatronen niet onderkennen'. Machts- en belangenverschillen zijn eveneens bepalend voor wat als de meest geschikte beleidsoplossing wordt beschouwd. Dit is tot uitdrukking gebracht in de beleidsverkenning, waarin de factor 'macht' integraal is geanalyseerd.

H 8 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de vier deelvragen. De beantwoording van de hoofdvraag komt in dit afsluitende hoofdstuk aan de orde. De hoofdvraag waar in het onderzoek een antwoord op is gezocht, luidt: *Op welke wijze kan het discours (of kunnen de discourses) van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong worden geconstrueerd, welke implicaties heeft dit discours (of hebben deze discourses) voor de toekomst van deze sociale voorziening, en welke mogelijkheden zijn er om jongeren te begeleiden naar een gepaste vorm van participatie?* In paragraaf 8.2 wordt hierop een antwoord gegeven. Ter afsluiting van het onderzoek worden de uitkomsten vervolgens bediscussieerd in paragraaf 8.3.

§ 8.2 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

De hoofdonderzoeksvraag valt in drie delen uiteen, die in de inleiding werden gemarkeerd aan de hand van de cijfers één tot en met drie. In deze paragraaf worden de antwoorden op deze drie delen van de vraag achtereenvolgens gepresenteerd.

1. Vier discourses van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong

In het onderzoek zijn vier discourses gevonden van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in relatie tot de Wajong, te weten het ‘werk als participatie’ discours, het discours van de springplank, het radicaal emancipatoire en het gemeenschapsdiscours. De verschillende groepen respondenten kunnen worden ‘ingedeeld’ in een van deze discourses, in die zin dat hun benadering van arbeidsongeschiktheid en de Wajong past binnen één van de discourses. De discourses onderscheiden zich primair aan de hand van twee vragen:

1. Wordt het fenomeen arbeidsongeschiktheid primair geduid als een sociaaleconomisch of een maatschappelijk fenomeen?
2. Is de oplossingsrichting gericht op ingrijpende verandering van de Wajong of op een status quo?

Op basis van deze vragen zijn de discourses langs twee polen in te delen: langs de sociaaleconomische en de maatschappelijke lijn (1) en langs de lijn van verandering en status quo (2). De twee sociaaleconomisch geïnspireerde discourses beschouwen arbeidsongeschiktheid als een sociaaleconomisch fenomeen. Het ‘*werk als participatie*’ discours onderscheidt zich van de andere discourses door een sterke nadruk op reguliere betaalde arbeid te leggen, boven andere vormen van participatie. Om reguliere arbeid voor mensen met een beperking te realiseren zijn ingrijpende beleidswijzigingen niet uitgesloten. Het *springplankdiscours* ziet de

Wajong als een opstap naar participatie. Participatie wordt als een veelzijdig fenomeen beschouwd. Reguliere arbeid kan daaronder vallen, maar evengoed kan werken in een 'beschutte' omgeving of andere maatschappelijk zinvolle arbeid als participatie gelden. Om dit doel te verwezenlijken, zijn kleine beleidswijzigingen nodig. Ingrijpende wijzigingen van de Wajong (die de positie van Wajongers ten slechte kunnen komen) worden afgewezen.

Het radicaal emancipatoire en het gemeenschapsdiscours beschouwen arbeidsongeschiktheid primair als een maatschappelijk fenomeen. In het *radicaal emancipatoire* discours staan de rechten en de emancipatie van mensen met een beperking centraal. Ingrijpende beleidswijzigingen moeten niet worden geschuwd om de emancipatie te bevorderen. In het *gemeenschapsdiscours* staat de plicht van de maatschappij ten opzichte van mensen met een beperking centraal. Volgens aanhangers van dit discours leidt arbeidsongeschiktheid tot uitsluiting, omdat door maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, het verlies van sociale binding en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt) steeds minder rekening wordt gehouden met mensen met een beperking.

2. Exploratie naar het toekomstig beleid

Een van de aspecten van de discoursanalyse die in dit onderzoek is uitgevoerd, is de exploratie van deze discourses naar de toekomst. De exploratie is samen met de discourses en de knelpunten een van de 'bouwstenen' om tot de ontwikkeling van beleid te komen. De assumptie is dat deze discourses in meerdere of mindere mate hun stempel drukken op het toekomstige beleid ten aanzien van mensen met een beperking. Om te kunnen exploreren welke richting het (Wajong)beleid van de toekomst opgaat, is het 'stromenmodel' van Kingdon (1984) als analysemodel toegepast. Hieruit kwam naar voren dat de instroomcijfers (behorende tot de problemenstroom) bepalend zijn geweest voor de discussie en in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het openen van het 'beleidsvenster', waardoor beleidswijzigingen mogelijk werden. De grote aandacht die naar de instroomcijfers is uitgegaan, heeft zijn weerslag gehad op de verhouding van de discourses ten opzichte van elkaar. Het 'werk als participatie' discours met de nadruk op reguliere arbeid, waarbinnen de benadering van het kabinet past, wordt als het dominante discours beschouwd door de grote meerderheid van de respondenten. Voordat de instroomcijfers de discussie gingen bepalen, stond het SER-advies met de verschillende vormen van participatie nog centraal. De benadering van het kabinet werd als een bedreiging voor de positie van Wajongers beschouwd. Dit verklaart waarom het 'werk als participatie' discours door respondenten die het vraagstuk van de Wajong op een andere manier benaderen, wordt bestreden. Er is aldus een tegenstelling tussen het *dominante* ('werk als participatie') en de concurrerende discourses.

Behalve verschillen zijn er echter ook *overeenkomsten* tussen de discoursen, zoals de opwaardering van participatie (boven passiviteit), de toegenomen betekenis van onderwijs en re-integratie en het appelleren aan de maatschappij als geheel om een inspanning te leveren ten behoeve van mensen met een beperking. Deze overeenkomsten kunnen het pad plaveien voor consensus over de toekomstige richting van de Wajong.

Wanneer in rekening wordt gebracht dat het ‘werk als participatie’ discours als het dominerende discours wordt beschouwd en dat andere actoren zich hiertegen verzetten, dan is het plausibel dat er uiteindelijk een aanpassing zal komen van het leidende discours, waardoor de scherpe kantjes eraf worden gehaald. Het beleid dat in de toekomst zal worden gevoerd zal waarschijnlijk een afspiegeling zijn van een gematigde vorm van het ‘werk als participatie’ discours. De gemeenschappelijkheden kunnen behulpzaam zijn om overeenstemming te bereiken. Als al deze factoren worden meegewogen, is het volgende toekomstbeeld waarschijnlijk. Het relatieve belang van inkomensbescherming zal afnemen en de Wajonger zal meer actief en intensiever worden begeleid naar regulier werk. Dit kan aan de hand van een werkaanbod op maat. De Wajong-systematiek zal waarschijnlijk meer convergeren naar andere sociale wetgeving, zoals de WW en de WWB, waar uitkeringsgerechtigden ook een werkaanbod krijgen. Dit past in de ontwikkeling naar de *activerende verzorgingsstaat*. Gezien de bijzondere grondslag van de Wajong-uitkering (een beperking die voor het zeventiende jaar is opgetreden en een arbeidscarrière zonder aanvullende ondersteuning verhindert) en de hevige weerstand, zal sanctionering van Wajongers die niet willen participeren vooralsnog niet worden toegepast. Het kwalificeren van Wajongers, om hen betere kansen te geven op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld door het volgen van al dan niet regulier onderwijs of door re-integratietrajecten) zal worden gestimuleerd.

De werkgelegenheid voor Wajongers kan worden gestimuleerd door werkgevers in staat te stellen gemakkelijker Wajongers in dienst te nemen. Hierbij is te denken aan het vereenvoudigen van regels en procedures. Afdwingbare quota, zoals aanhangers van het emancipatiediscours willen, zullen er (voorlopig) niet komen. Het past niet in het principe van een partnerschap tussen overheid en bedrijfsleven, omdat quota uiteindelijk een dwang-instrument zijn. Om een maatschappelijke omslag in het denken over beperkingen te realiseren, kan strikter worden toegezien op bestaande anti-discriminatie wetgeving, zoals de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de Wet gelijke behandeling chronisch zieken en gehandicapten.

3. Beleidsaanbevelingen

Vanuit de vier discoursen zijn de *knelpunten* die de respondenten hebben benoemd, geïnterpreteerd. De knelpunten hebben betrekking op stigmatisering en discriminatie van mensen met een beperking, op gebrek aan werkgelegenheid en op ingewikkelde regelgeving die werknemers

ervan weerhoudt om Wajongers in dienst te nemen. Ook werd de kwaliteit van het onderwijs genoemd als een knelpunt, evenals de 'zorgcultuur'. Aan de hand van de beleidsverkenning is een beeld geschetst van het toekomstige beleid. Aan de hand van deze bouwstenen wordt nu een aantal beleidsaanbevelingen gedaan. De beleidsvoorstellen moeten worden beschouwd als de vertaling van de vigerende discourses in praktisch beleid. Discourses sturen het beleid in een bepaalde richting. Er wordt als het ware een bepaalde ruimte gecreëerd, waarbinnen nieuw beleid kan worden vormgegeven. De ruimte is echter wel beperkt, want discourses stellen ook grenzen. Met de ontwikkeling van de voorstellen in dit onderzoek wordt de ruimte in lijn met de gevonden discourses ingevuld.

In de hoofdvraag wordt gesproken over een 'gepaste vorm van participatie'. Hiermee wordt bedoeld op een vorm van participatie die is toegesneden op de specifieke positie van een Wajonger. Dit betekent dat de aard van de participatie van persoon tot persoon kan verschillen en dat maatwerk geboden is. Maar dat wil nog niet zeggen dat er niet één leidend participatiedoel kan zijn. De exploratie naar de toekomst laat zien dat het waarschijnlijk is dat regulier werk de belangrijkste vorm van participatie zal zijn. Verder zijn de Wajongers die aan dit onderzoek meewerkten, in overgrote meerderheid voorstander van regulier werk als beleidsdoel. Daarom wordt als primair doel van de beleidsaanbevelingen gekozen voor regulier werk. Daarmee is overigens niet gezegd dat andere vormen van participatie niet (meer) van belang zijn. Als reguliere arbeid niet mogelijk is, kan een andere vorm van participatie evengoed als passend gelden. De volgende aanbevelingen worden voorgesteld om de kansen op regulier werk voor Wajonger te vergroten.

1. Het bevorderen van aangepast werk, door een project met jobcarving op te zetten. Arbeidsdeskundigen kunnen in dit verband werkgevers begeleiden bij het creëren van banen die zijn aangepast aan de mogelijkheden van mensen met een beperking. De arbeidsdeskundige kan de werkgever helpen om banen te ontwikkelen die bestaan uit werkzaamheden die Wajongers wel kunnen uitvoeren.

2. Werkgevers moeten worden gestimuleerd om mensen met een beperking in dienst te nemen en te houden. Hiertoe zou in de eerste plaats een (belastingvrij) plaatsingsbudget moeten worden ingevoerd, dat onafhankelijk is van de loonsom van de werkgever. Kleine en grote werkgevers moeten gelijkelijk kunnen profiteren van dit instrument. Nu is dat nog niet het geval. In de tweede plaats moet worden gestimuleerd dat mensen met een beperking langer in dienst blijven door een duurzaamheidsbonus uit te keren na een aantal jaren dienstverband.

3. In het leerprogramma van het Speciaal Onderwijs moet een aparte leerlijn voor arbeidsvaardigheden worden opgenomen. Werkgevers, ouders en jobcoaches moeten bij de totstandkoming hiervan worden betrokken. Om de leraren in het Speciaal Onderwijs toe te rusten om een meer

op arbeidsparticipatie gerichte stijl van onderwijs te ontwikkelen, moet hiervoor expliciet aandacht komen in het leerprogramma op PABO's (waar de meeste leraren van het Speciaal Onderwijs vandaan komen). Daarnaast moet er onderzocht worden op welke manier de kloof tussen de arbeidsmarkt en onderwijsinstellingen kan worden gedicht.

4. Er moet een maatschappelijke bezinning komen op de omgang met mensen met een beperking. De overheid neemt hiertoe het voortouw, door zelf aangepaste banen te creëren en door organisaties waarmee zij samenwerkt te selecteren op basis van het criterium of er mensen met een beperking werken. Ten slotte moet er strikter op de naleving van de antidiscriminatiewetgeving worden toegezien (door periodieke evaluaties) en moet de werkingsfeer ervan naar alle onderwijsinstellingen worden uitgebreid.

§ 8.3 DISCUSSIE

Aan het einde van het onderzoek worden we geplaagd voor de vraag hoe het onderzoeksproces is verlopen en hoe de uitkomsten moeten worden geïnterpreteerd. Maar ook is het van belang de sterke en de minder sterke zijden van het onderzoek te belichten en te reflecteren op de mogelijkheden voor verder onderzoek. Op deze aspecten wordt in de laatste paragraaf van dit onderzoek ingegaan.

REFLECTIE OP HET ONDERZOEKSTRUMENT Een eerste overweging heeft betrekking op het onderzoeksinstrument. Acht, uit de theorie afgeleide, criteria zijn gekozen om de discourses te construeren. Geconcludeerd kan worden dat de criteria een goed instrument zijn gebleken om inzichten te verkrijgen in arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong. De criteria leverden tijdens de interviews veel ingangen op om diep in te gaan op het te onderzoeken fenomeen. Wel moet worden gesteld dat het ene criterium meer bepalend is voor de discourses dan het andere. Het criterium 'beleidsdoelstelling', waarover de meningen onder de verschillende groepen respondenten sterk uiteenlopen, is het meest bepalend gebleken voor de discourses. Criteria zoals stigmatisering en empowerment zijn daarentegen minder omstreven. Er zijn geen respondenten die zich in positieve bewoordingen over stigmatisering hebben uitgelaten, of die tegen empowerment als zodanig zijn. Wél is het zo dat de verschillende respondenten deze criteria tegen een andere achtergrond interpreteren. De twee criteria differentiatie en maatwerk hangen in belangrijke mate met elkaar samen, omdat de discussie over de werk-leerplicht het Wajong-debat doorkruiste. Hierdoor kwamen beide criteria in een 'verdachte' context te staan. Enerzijds is het teleurstellend voor het onderzoek dat de twee criteria niet los van elkaar werden gezien en in het licht van de werk-leerplicht werden beschouwd. Hierdoor kan een minder fundamentele uitspraak worden gedaan over de afzonderlijke criteria *an sich*. Anderzijds is deze samenloop van dossiers wel een aspect van de

beleidspraktijk, dat niet kan worden buitengesloten, en een interessant spanningsveld oplevert. Daarnaast is het een indicatie dat er een belangwekkende onderlinge samenhang is tussen de criteria. Dit is een bevestiging van de interne validiteit van het 'onderzoeksinstrument'.

BEVINDINGEN De bevinding dat er vier discoursen zijn gevonden, is een interessant gegeven. Het weerspiegelt de wijze waarop, vanuit verschillende disciplines, naar het vraagstuk van arbeidsongeschiktheid en de Wajong wordt gekeken. De professie lijkt een belangrijke factor bij de vorming van een standpunt. Beleidsmakers kijken op een geheel andere wijze naar dit vraagstuk, dan respondenten die vanuit betrokkenheid met de doelgroep zelf initiatieven opzetten. Ook is het opmerkelijk dat de beide grote vakbonden (CNV en FNV), hoewel ze een andere achtergrond hebben, onderling niet wezenlijk verschillen in hun visie op de Wajong. Hetzelfde geldt voor de CG-Raad en JOPLA. Deze uitkomst onderstreept het belang van het meenemen van de context van waaruit een respondent redeneert. Deze interpretatieve analysemethode is in dit onderzoek telkens toegepast, door de individuele respondenten in groepen van respondenten (zie paragraaf 3.2.3) in te delen en vanuit die achtergrond de bevindingen te duiden.

Een andere opvallende bevinding is het gegeven dat er nauwelijks is gesproken over politieke participatie. In het theoretisch kader werd 'participatie' uitgesplitst in politieke, maatschappelijke en arbeidsmatige participatie. De maatschappelijke en de arbeidsparticipatie zijn uitvoerig aan de orde gekomen, maar de politieke participatie van Wajongers is voor de discoursen een weinig relevant gegeven gebleken.

Een laatste bevinding die enige toelichting verdient is de volgende. Wajongers worden door andere respondenten als een kwetsbare en soms ook passieve doelgroep beschouwd. In dit opzicht is het opmerkelijk dat de Wajongers die aan het onderzoek meewerkten, zich qua benadering van arbeidsongeschiktheid en de Wajong veelal bevinden in het radicaal emancipatoire discours. Dat betekent dat deze jongeren emancipatie en empowerment van mensen met een beperking belangrijk vinden. Op het eerste gezicht lijkt er een tegenstelling tussen passiviteit en kwetsbaarheid enerzijds en het streven naar empowerment en emancipatie anderzijds. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat (gepercipieerde) kwetsbaarheid juist het besef van strijdbaarheid kan vergroten. Ook kan worden betoogd dat kwetsbaarheid van een groep empowerment en emancipatie noodzakelijk(er) maakt om de achterstandspositie te verkleinen. Maar dit verklaart de tegenstelling tussen passiviteit en strijdbaarheid nog niet. Een verklaring hiervoor zou kunnen, zijn dat de beeldvorming over Wajongers niet (volledig) strookt met de realiteit. Een mogelijke verklaring is de samenstelling van de groep Wajongers. Er zijn óók jongeren met zeer ernstige en meervoudige beperkingen. Het is niet denkbeeldig dat deze jongeren (noodgedwongen) passief zijn. Mogelijk wordt de

beeldvorming over de gehele groep Wajongers hierdoor 'vertekend'. Met andere woorden, de groep wordt onterecht als een homogeen geheel gezien, terwijl in werkelijkheid Wajongers een zeer diverse groep zijn. Dit is niet uit te sluiten, maar er moet ook worden gezegd dat sommige jongeren (zonder zware meervoudige beperkingen) wel passief *zijn of worden*. Deze ervaring delen ervaringsdeskundigen, en sommige Wajongers bevestigen dit beeld ook (bijvoorbeeld Margriet uit de inleiding van hoofdstuk vier en de jongen die stelde tegen de bierkaai te moeten vechten). Om meer licht op dit vraagstuk te kunnen werpen, is verder onderzoek noodzakelijk.

BEVINDINGEN IN THEORETISCH PERSPECTIEF In theoretisch opzicht is de overeenkomst tussen de inhoud van enkele discoursen en bestaande theorieën buitengewoon belangwekkend. In het gemeenschapsdiscours wordt bijvoorbeeld de nadruk gelegd op de maatschappelijke uitsluiting van mensen met een beperking. Als oorzaak wordt de toenemende individualisering gezien, evenals het losser worden van maatschappelijke bindingen. Het discours vertoont in dit opzicht treffende overeenkomsten met de klassieke discussie die Ferdinand Tönnies startte, toen hij sprak over *Gesellschaft und Gemeinschaft*. Tönnies wees op het vervagen van affectieve gevoelens voor de medemens in de moderne samenleving. In de traditionele gemeenschap (*Gemeinschaft*) leven er sterke wij-gevoelens en spelen traditie en solidariteit een belangrijke rol (zie Verrips-Roukens 1985). Tegen deze achtergrond is het te begrijpen dat mensen met een beperking gemakkelijker worden opgenomen. Men is zijn of haar naaste immers verplicht te helpen, bijvoorbeeld door ze werk aan te bieden. Nu ziet men dit nog vooral in kleine gemeenschappen, zoals de orthodox-protestantse gemeenschappen uit dit onderzoek. Maar de maatschappij lijkt volgens Tönnies steeds meer op een *Gesellschaft* (maatschappij), waarin affectieve bindingen steeds minder belangrijk zijn. Ontwikkelingen zoals industrialisering en commercialisering hebben volgens hem geleid tot een verzakelijkte samenleving. Samenwerking is er slechts als er gemeenschappelijke belangen zijn (zie Verrips-Roukens 1985). De klassieke rationaliseringstheorie van Weber past ook in het beeld waarin *doelenrationaliteit* gaat overheersen. Tegen deze achtergrond is het niet langer rationeel om iemand met een beperking in dienst te nemen, want hij of zij heeft een lagere arbeidsproductiviteit en dat is vanuit financieel-economisch oogpunt niet te rechtvaardigen. In een gemeenschap kan dit juist wel rationeel zijn, omdat daar een andere vorm van rationaliteit, namelijk de waardenrationaliteit, de boventoon voert (zie Ringer 1997). Als naastenliefde en hulpvaardigheid (zonder daarvoor iets terug te verlangen) als waarden worden gehuldigd, kan het heel 'rationeel' zijn om iemand met een beperking in dienst te nemen. Dit geeft aan dat klassieke debatten uit de sociologie vandaag de dag nog steeds relevant zijn voor het bestuderen van een vraagstuk zoals de Wajong.

Het 'werk als participatie' discours past daarentegen in de ontwikkeling van de activerende verzorgingsstaat, die door onder andere Gilbert (2002) en Valkenburg en Coenen

(2002) werd omschreven (zie § 1.2.1). Een van de kenmerken van het springplankdiscours zijn de kleine veranderingen in de Wajong die worden beoogd. Deze geleidelijke aanpak kent overeenkomsten met het *incrementalisme*, dat door Lindblom (1978, zoals weergegeven door Raadschelders 2003: 257) werd beschreven. Lindblom 'reasoned that analytical policy making could only be *limited* (and constrained by politics) because people know it to be fallible, it can never resolve conflicts of values and interests completely...(...)' [cursivering aangebracht, MD].

GRONDHOUDINGEN De theoretische invalshoek die in dit onderzoek is gekozen, heeft zijn vertaling gekregen in de criteria, op basis waarvan de discoursen zijn geconstrueerd. Twee van de criteria waren stigmatisering en de 'grondhouding' in het beleid. Met het criterium stigmatisering werd beoogd een uitspraak te doen over de manier waarop mensen met een beperking worden benaderd *in de maatschappij*. Geconstateerd werd, dat stigmatisering op verschillende gebieden van het leven, waaronder op de arbeidsmarkt, voorkomt. De grondhouding heeft betrekking op de grondslag van het *beleid* ten aanzien van mensen met een beperking en de uitkomsten van het beleid. We zagen, dat benaderingen die vanuit zorgzaamheid en goede bedoelingen voortkomen, een grote rol spelen. De 'zorgcultuur' hangt hiermee samen. Het is in dit verband interessant om aansluiting te zoeken bij de typologie van Heal (1988), die de benadering van mensen met een (verstandelijke) beperking indeelt in een negatieve, een neutrale en een positieve variant. De stigmatisering en discriminatie van mensen met een beperking tonen aan dat de negatieve benadering *in de maatschappij* (bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt) veel voorkomt. Heal's stelling dat deze benadering minder voorkomt, kan niet worden weerlegd omdat geen longitudinaal is verricht. Niettemin moet geconcludeerd worden dat er nog steeds manifestaties van uitsluiting zijn, die passen binnen een negatieve benadering. In het beleid en de uitvoering ervan overheerst daarentegen een positieve houding, in die zin dat de achterliggende houding erop is gericht om - uit goede bedoelingen - mensen met een beperking tegemoet te komen, bijvoorbeeld door speciale voorzieningen te treffen (zoals Speciaal Onderwijs)¹⁸. Dit betekent dat - gezien vanuit Heal's typologie - beleid en praktijk door verschillende grondhoudingen worden beïnvloed en op hetzelfde moment naast elkaar kunnen bestaan.

GENERALISEERBAARHEID Hoewel de generaliseerbaarheid van het onderzoek is vergroot door uit een breed spectrum van organisaties en deskundigen respondenten te selecteren, evenals door het toepassen van verschillende vormen van dataverzameling, kan hieruit nog niet de conclusie worden getrokken dat de onderzoekspopulatie representatief is voor het geheel aan relevante actoren. Ten diepste is dit ook niet mogelijk, aangezien discoursen een alomtegenwoordig

¹⁸ Overigens is de *uitwerking* van deze positieve grondhouding niet positief, omdat het een zorgcultuur in de hand werkt waarin weinig aandacht is voor de bevordering van economische en sociale zelfstandigheid.

fenomeen zijn, dat overal in de samenleving (veelal onbewust) aanwezig is. Een selectie is dan ook noodzakelijk (zie § 3.2.3). Daarom dient er voorzichtigheid te worden betracht bij het vertalen van deze discourses naar de gehele (Nederlandse) samenleving.

OVERWEGINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK Eerder werd al aangestipt dat er vier discourses zijn gevonden, en dat er mogelijk een verband is tussen de professionele achtergrond van de respondent en het discours van arbeidsongeschiktheid op jonge leeftijd in het licht van de Wajong waarin hij zich bevindt. Een overweging voor verder onderzoek is dan ook om een verklaring te vinden voor het mogelijke verband tussen een professie en het discours. De rol van religie (of een ideologische overtuiging) zou hierin eveneens betrokken moeten worden. In het onderzoek zijn er immers aanknopingspunten, die wijzen op een voorkeur voor het gemeenschapdiscours bij religieus geïnspireerde mensen. Ook hier rijst de vraag wat het verklarende mechanisme hiervan is. Een punt voor verder onderzoek is tenslotte het uitvoeren van een machtsanalyse, om de doorwerking van de verschillende discourses beter te kunnen onderzoeken. De onderzoeksdata die in dit onderzoek zijn toegepast, lenen zich niet voor een uitgebreide machtsanalyse. Dit bemoeilijkt het analyseren van de toekomstige richting van het Wajong-beleid. Om een beter beeld te kunnen krijgen van het toekomstig beleid, zou een analyse van de invloed van de aanhangers van de desbetreffende discourses meer licht op deze zaak kunnen werpen.

SLOTOVERWEGING Afgezien van deze voorstellen, moet tot slot van dit onderzoek ook worden stilgestaan bij de toonzetting van het debat. Tijdens de gesprekken met Wajongers, ouders van Wajongers en begeleiders van Wajongers kwam duidelijk naar voren dat de toonzetting van het debat over de Wajong als kwetsend en bedreigend kan worden ervaren. Velen onder de Wajongers die meewerkten aan het onderzoek herkenden zich in het betoog van een jongen, die vertelde dat het lijkt alsof je je als Wajonger schuldig moet voelen omdat je een uitkering ontvangt. Maar, zo zei hij: 'Niemand wil een handicap hebben. Niemand wil in de Wajong'. Door Wajongers (bewust of onbewust) een schuldgevoel aan te praten en apart te zetten, raken ze vervreemd van 'de overheid'. Begeleiders van Wajongers en belangenvertegenwoordigers pleitten in dit verband dan ook voor 'meer bezieling'. Wajongers moeten het idee krijgen dat zij ook belangrijk zijn in en voor de maatschappij. De les die hieruit getrokken kan worden, is dat er bij politici en beleidsmakers passie en compassie moet zijn voor de doelgroep. Maar ook bewustzijn van de gevoeligheden die er zijn ten aanzien van de positie van mensen met een beperking. De Wajong is immers meer dan een uitkering.

BIBLIOGRAFIE

- BOSSELAAR, H. (2002). Tien doelen van vraagsturing. In: H. Bosselaar, J. van der Wolk, K. Zwart & H. Spies (red.). *Vraagsturing: De cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg* (pp. 10-25). Utrecht: Jan van Arkel.
- BOSSELAAR, VAN DER WOLK EN ZWART (2002). De ontdekking van de cliënt. In: H. Bosselaar, J. van der Wolk, K. Zwart & H. Spies (red.). *Vraagsturing: De cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg* (pp. 5-8). Utrecht: Jan van Arkel.
- CALSBEEK, H. (2003). *The social position of adolescents and young adults with chronic digestive disorders*. Utrecht: Nivel.
- COENEN, H. EN VALKENBURG, B. (2002). Een aantal overwegingen over de maatschappelijke betekenis van een individuele, vraaggerichte benadering. In: H. Bosselaar, H. Spies, J. van der Wolk & K. Zwart (red.). *Vraagsturing: de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg*. (pp. 26-50). Utrecht: Jan van Arkel.
- CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK CBS (2008). *Netto arbeidsparticipatie*. Geraadpleegd op 21-01-2008, op: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/_unique/_concept/default.htm?postinguid=%7B32B0CC44-E1FD-498D-8C7D-43B723D6C52A%7D&concept=Netto+arbeidsparticipatie
- CENTRAAL PLANBUREAU CPB (2007). *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*. Den Haag: CPB.
- COMMISSIE HET WERKEND PERSPECTIEF CWP (2007). *Een gat in de arbeidsmarkt*. Den Haag: CWP.
- DENHARDT, R.B. EN J. VINZANT DENHARDT (2000). The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (nr. 6), 549-559
- DUYNSTEE, E.J.C.M. (1996). *Begrijpt u mij? Stigmatisering en emancipatie van lichamelijk gehandicapten in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- GENNEP, A. VAN (2000). *Emancipatie van de zwaksten in de samenleving. Over paradigma's van verstandelijke handicap*. Amsterdam: Boom.
- GESTEL, N. VAN (1996). Het juiste moment voor bestuurlijke vernieuwing: het stromenmodel van John W. Kingdon. In: N.J.M. Nelissen, A.J.A. Godfroij en P.J.M. de Goede (red.), *Vernieuwing van bestuur. Inspirerende visies* (pp. 205-227) Bussum: Coutinho.
- GILBERT, N. (2002). *The transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.

- HANDICAP EN WERK (2008). *Snelle stijging Wajongers*. Geraadpleegd op http://www.handicapenwerk.nl/nieuws.php?n_id=150&PHPSESSID=17eec5bb0a81f907cca9a8bbff71fcd8 op 1 mei 2008
- HUFEN, J.A.M. EN A.B. RINGELING (1990). *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage: VUGA.
- INSPECTIE VOOR WERK EN INKOMEN IWI (2007). *Wajong en Werk*. Den Haag: IWI.
- JESSOR, R. (1998). New perspectives on adolescent risk behavior. In: R. Jessor (Ed.), *New perspectives on adolescent risk behavior* (pp. 1-10). Cambridge: Cambridge University Press.
- JOPLA PLATFORM VAN JONGEREN MET EEN HANDICAP (2007). *Jong, actief, voor Jou!* Geraadpleegd op 28-12-2007, op: <http://www.jopla.nl/>
- KLERK, M. DE (2000). Afbakening van de doelgroep. In: *Rapportage gehandicapten 2000. Arbeidsmarktpositie en financiële situatie van mensen met beperkingen en/of chronische ziekten* (pp. 13-24). Den Haag: Sociaal-Cultureel Planbureau.
- KOOIKER, S.E. (2006). Inleiding. In: *Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006* (pp. 9-17). Den Haag: Sociaal-Cultureel Planbureau.
- KRAAN, H.F. (2006). De ongebroken macht van de psychiatrie door de ogen van Michel Foucault. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 48, 881-888.
- LAKO, C.J. EN N.J.M. NELISSEN (1996). 'Reinventing government' en bestuurlijke vernieuwing. Osborne en Gaebler's impulsen voor een ondernemende overheid. In: N.J.M. Nelissen, A.J.A. Godfroij en P.J.M. de Goede (red.), *Vernieuwing van bestuur. Inspirerende visies* (pp. 309-327). Bussum: Coutinho.
- MINISTERIE VOOR JEUGD EN GEZIN (2007). *Alle kansen voor alle kinderen*. Den Haag: Sdu.
- MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN (2007). *Invoeringsplan Passend Onderwijs*. Den Haag: Sdu.
- MINISTERIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2008A). *Dossier Wajong*. Geraadpleegd op 02-01-2008, op: http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id=131&link_id=2031
- MINISTERIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2008B). *Dossier Wajong*. Geraadpleegd op 19-01-2008, op: http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id=131
- MINISTERIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2008C). *Begroting 2008: Alle maatregelen op een rij*. Geraadpleegd op 19-01-2008, op: http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?link_id=126149&doctype_id=15

- MINISTERIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2008D). *Beleid in wording: Wet sociale werkvoorziening (WSW)*. Geraadpleegd op 19-01-2008, op: http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id=1899&doctype_id=226
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2008E). *Toespraak van minister Donner op het Nederlands Congres Volksgezondheid (d.d. 10 april 2008 te Groningen)*. Geraadpleegd op http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14140&hoofdmenu_item_id=13827&rubriek_item=392061&rubriek_id=391819&link_id=141301 op 22 april
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2008F). *Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (incl. bijlage). Participatie van jongeren met een beperking*. Vergaderjaar 2007/08 31 224, nr. 25. Den Haag: Sdu.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2008G). *Toespraak van minister Donner tijdens de conferentie van Route 23 (d.d. 3 april 2008, te Dordrecht)*. Geraadpleegd op http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14140&hoofdmenu_item_id=13827&rubriek_item=392061&rubriek_id=391819&link_id=140524 op 22 april 2008
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2008H). *Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Participatie van jongeren met een beperking*. Vergaderjaar 2007/08 31 224, nr. 26. Den Haag: Sdu.
- NU.NL (2008). *Donner botst met PvdA over jonggehandicapten*. Geraadpleegd op http://www.nu.nl/news/1527949/34/Donner_botst_met_PvdA_over_jonggehandicapten.html op 1 mei 2008
- PHILLIPS, N. EN C. HARDY (2002). *Discourse analysis. Investigating processes of social construction*. Thousand Oakes: Sage.
- PUTTERS, K. (2002). *Vraagsturend versus vraaggestuurd ondernemen in de gezondheidszorg*. *Bestuurskunde*, 11 (nr.5), 188-198
- RAADSCHELDERS, J.C.N. (2003). *Government: a public administration perspective*. Armonk/Londen: M.E. Sharpe.
- REGIOPLAN in opdracht van CG-Raad (2008). *Werk moet lonen*. Amsterdam: Regioplan.
- RINGER, F. (1997). *Max Weber's Methodology: the Unification of the Cultural and Social Sciences*. Londen/Cambridge: Harvard University Press.
- SEO ECONOMISCH ONDERZOEK in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (2008). *In en uit de Wajong. Analyse van stromen en de samenloop met betaald werk*. Amsterdam.

- SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD SER (2007). *Meedoen zonder beperkingen: mee participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. Den Haag: SER.
- SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD (2007). *Meedoen zonder beperkingen: Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*. Geraadpleegd op <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2000-2007/2007/b25830.aspx> op 14-05-2008.
- STEKETEE, M., J. MAK, P. VAN DER GRAAF & A. HUYGEN (2005). *Jeugdparticipatiebeleid: Wat levert het op? Onderzoek naar het ontwikkelen van indicatoren voor effectenmeting van jeugdparticipatiebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- TAYLOR, S. (2000). Health, Illness and Medicine. In: S. Taylor. *Sociology: Issues and debates* (pp. 253-276). Houndmills/Basingstoke: Palgrave.
- UITVOERINGSORGANISATIE WERKNEMERSVERZEKERINGEN UWV (2008a). *Jonggehandicapten*. Geraadpleegd op 19-01-2008, op: <http://www.uwv.nl/wajong/index.aspx>
- UITVOERINGSORGANISATIE WERKNEMERSVERZEKERINGEN UWV (2008B). *Hoe hoog is een Wajong-uitkering*. Geraadpleegd op 19-01-2008, op: <http://www.uwv.nl/wajong/wat-is-wajong/voor-wie-en-hoeveel/hoe-hoog/index.aspx>
- VENNIX, J. (2003). *Ontwerpen van onderzoek*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen/Nijmegen School of Management.
- VERRIPS-ROUKENS, K. (1985). Affectieve Bindingen. In: N. Wilterdink en B. van Heerikhuizen (red.), *Samenlevingen: een verkenning van het terrein van de sociologie* (pp. 118-148). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- WAJONGMAGAZINE (10-10-2007). *Veel wajongeren komen niet aan de bak*. Geraadpleegd op 28-12-2007, op: http://www.wajongmagazine.nl/nieuws/nieuws/artikel/25294/?tx_ttnews%5Byear%5D=2007&tx_ttnews%5Bmonth%5D=10&cHash=0362c516ab
- WINTER, M. DE (1995). *Kinderen als medeburgers: Kinder- en jeugdparticipatie als maatschappelijk opvoedingsperspectief*. Utrecht: De Tijdstroom.

BIJLAGE I OPERATIONALISERING THEORIE

Indicator (Criterium)	Operationele definitie	Operationalisering
Stigmatisering	Het toeschrijven van een negatieve identiteit aan een persoon op basis van een bepaald kenmerk, en de afstemming van de behandeling van de persoon op deze identiteit, zonder dat er bewijs is dat de vooronderstellingen juist zijn.	<ul style="list-style-type: none"> - Worden jongeren met een functionele beperking gestigmatiseerd, en zo ja, hoe ziet dat stigma eruit? - Wat zijn de consequenties van deze stigma's? - Versterkt een Wajong-uitkering de stigmatisering verder?
Grondhouding	Set van vooronderstellingen en uitgangspunten die ten grondslag ligt aan de wijze waarop het beleid ten aanzien van mensen met een beperking wordt weergegeven in relatie tot de uitkomsten van het beleid.	<ul style="list-style-type: none"> - Komt het beleid voort uit <ul style="list-style-type: none"> * een negatieve grondhouding en resulteert het in discriminatie, verwaarlozing en/of segregatie? * een positieve houding die erin resulteert dat gehandicapten worden gecompenseerd en zoveel als mogelijk 'normaal' kunnen leven? * het besef dat gehandicaptheid een normaal verschijnsel is, net zoals ziekte, en dat gehandicapten daarom aanspraak maken op zorg?
Empowerment	De mate waarin jongeren de mogelijkheid hebben om invloed te hebben op en het heft in handen te nemen in hun eigen situatie.	<ul style="list-style-type: none"> - Worden jongeren begeleid om met bepaalde situaties, die aan hun beperking zijn gerelateerd, om te gaan? Zo ja, hoe? - Wat is de rol van jongeren in het proces van keuring, begeleiding en (re)integratie? - Wordt er geluisterd naar hun ervaringen en hebben ze grip op hun eigen omstandigheden?
Maatwerk	De mate waarin er aansluiting is tussen de individuele situatie van de jongeren en het ondersteunende aanbod dat van overheidswege wordt gedaan.	<ul style="list-style-type: none"> - Op welke wijze wordt vorm gegeven aan het principe van maatwerk? - Is er voldoende maatwerk in de trajecten voor jongeren met een handicap? Hoe kunnen deze trajecten worden verbeterd?
Motief	De reden die onderliggend is aan de huidige discussie over de herziening van de Wajong.	<ul style="list-style-type: none"> - Welke reden ligt aan de huidige discussie omtrent de Wajong ten grondslag? * Politiek economische: Het beperken van de maatschappelijke kosten die met een stijging van de Wajong gepaard gaan? * Het streven naar betere kansen voor jongeren met een handicap? * De tendens naar nieuwe verhoudingen tussen de overheid en de burgers?
(Participatie) Doelstelling van het beleid	Het streven dat primair beoogd wordt met het Wajong-beleid.	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is respectievelijk zou de belangrijkste doelstelling van de Wajong moeten zijn? - Hoe verhouden zich bescherming en participatie ten opzichte van elkaar?
Aard van de participatie	Het principiële dan wel functionele karakter van participatie.	<ul style="list-style-type: none"> - Is participatie een recht waarop jongeren met een handicap aanspraak maken, of moet participatie gezien worden als een

		<p>middel om een achterliggend doel te realiseren?</p> <p>- Wat is dat achterliggende doel?</p>
Differentiatie	<p>Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de verschillende uitgangssituaties van (groepen) Wajonggerechtigden en de doelstellingen die voor de verschillende (groepen van) individuen worden nagestreefd.</p>	<p>- Moet er meer worden gedifferentieerd in de Wajongpopulatie?</p> <p>- Welke consequenties moeten hieraan worden verbonden (denk aan sancties)?</p> <p>- Wanneer moet differentiatie plaatsvinden?</p> <p>- Wordt in de beleidsvorming voldoende rekening gehouden met de belangen van jongeren met een beperking, of moet de politieke participatie worden versterkt?</p>