

De Wajongwetgeving en de veranderende sociale zekerheid voor jonggehandicapten in Nederland

Hoe definieerden Nederlandse politici mensen met een beperking in opeenvolgende versies van de Wajongwetgeving die de sociale zekerheid verzorgde voor jonggehandicapten in de jaren 1998-2015?

Masterscriptie Sam Vandenhecke

Politiek & Parlement

Begeleiding: Fons Meijer

Woordenaantal: 13.552

1 juni 2025

Inhoudsopgave

De Wajongwetgeving en de veranderende sociale zekerheid voor jonggehandicapten in Nederland.....	1
Dankwoord	3
De Wet Arbeidsongeschiktheid Jonggehandicapten	4
Stand van het Wetenschappelijke debat.....	6
Bronnen en methode.....	11
Structuur van de scriptie.....	11
1.De totstandkoming van de Wajong-regeling in 1998	13
1.1 Sociale zekerheid in de politiek 1970-2002	13
1.2 Analyse memorie van toelichting Wajong-wet en commissiedebat.	17
1.3 Constructie van ‘handicap’	19
Conclusie.....	21
2.Wajong 1998-2009: Toegenomen zichtbaarheid, problematisering van het thema Wajong in de politiek	22
2.1 Ontwikkeling sociale zekerheid en het belang van de WAO voor de Wajong 1998-2002	22
2.2 Kantelpunt, het problematiseren van de Wajong	25
2.3 De hervorming van de Wajong tijdens het kabinet Balkenende IV	27
2.4 residualisering en het construct Handicap.	28
Conclusie.....	28
3. De aanloop naar de Participatiewet (2010-2015)	30
3.1 Hervorming van de Wajong 2010-2012	30
3.2 Kabinet Rutte II en de participatiewet (2012-2015).....	33
3.3 Decentralisering.....	34
Conclusie.....	35
Conclusie.....	37
Aanbeveling voor vervolgonderzoek	42
Primaire bronnen	43
Grafiek.....	43

Parlementaire bronnen.....	43
Kranten.....	43
Verkiezingsprogramma's.....	43
Websites.....	44
Literatuur.....	45

Dankwoord

Veel dank aan Rogier en Ufuk, mijn schrijfmaatjes waarmee ik samen maanden achtereen opgesloten heb gezeten in de kelder van het Elinoir Oostrom gebouw.

Ook Bob bedankt omdat ik met hem via tussentijdse deadlines dit onderzoek behapbaar kon maken.

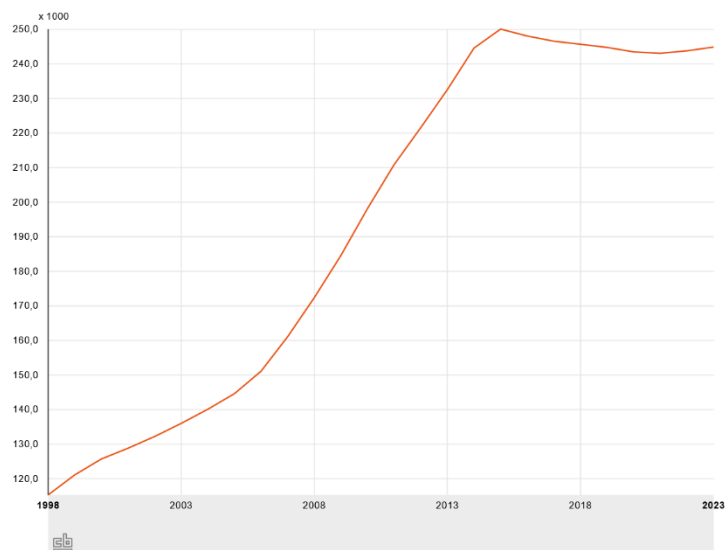
Mijn onvolprezen huisjurist Eva en de uiterst deskundige nalezers Stephan en Rogier.

De Wet Arbeidsongeschiktheid Jonggehandicapten

Voordat migratie het dominante verkiezingsthema werd leek bestaanszekerheid een van de belangrijke thema's van de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 te worden. Door een almaar toenemende inflatie en de explosieve stijging van de gasprijzen door de oorlog in Oekraïne kwamen vele Nederlandse huishoudens in onzekere financiële situaties terecht. Bovendien illustreerde de toeslagenaffaire dat het toeslagenstelsel inherent problematische kanten heeft door de kans op grote terugvorderingen gebaseerd op wantrouwen van de overheid naar de burger. Daarnaast blijkt uit recentere rapportages en noodsignalen van het UWV dat vele regelingen omtrent arbeidsongeschiktheid een ondoorgrondelijk en onuitvoerbaar oerwoud vormen.¹ Aan actualiteit geen gebrek, reden genoeg om voor deze masterscriptie één regeling uit te lichten, namelijk de Wet Arbeidsongeschiktheid Jonggehandicapten (hierna 'Wajong'). Dit historische onderzoek zal de langere ontwikkeling van deze regeling uit 1998 uiteenzetten. Uiteraard afgezet tegen dominante ontwikkelingen in de politiek, economie, beeldvorming over mensen met een beperking en sociale zekerheid.

De Wajong is een uitkeringsregeling voor Jonggehandicapten die in 1998 in het leven werd geroepen sindsdien verschillende wijzigingen heeft gekend. De Wajong is bedoeld voor jongeren onder de 27 jaar die vanwege een beperking niet op de arbeidsmarkt meekomen of nog aan het studeren zijn. Zoals blijkt uit de onderstaande grafiek, komt de toekenning van een Wajong sinds de invoering van de Participatiewet uit 2015 vrijwel niet meer voor.² Deze wetgeving raakt aan meerdere, interessante politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Ten eerste kan men zich afvragen in welke mate grotere veranderingen in de sociale

Sociale zekerheid; kerncijfers, uitkeringen naar uitkeringssoort



Figuur 1: CBS aantal Wajong uitkeringen x1000 (1998-2023)

¹Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/commissies/octas> (Geraadpleegd op 21 januari 2025); UWV, <https://www.uwv.nl/nl/nieuws/doorlopende-aanpassing-van-wet-en-regelgeving-nodig> (Geraadpleegd op 23 januari 2025).

² Sam Vandenhecke, 'aantal Wajong-uitkeringen 1998-2023' CBS Statline, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/navigatieScherm/thema?themaNr=51050>

zekerheid vanaf de jaren negentig een weerspiegeling vonden in de Wajong. Vervolgens zal in deze scriptie ook uitgebreid worden gekeken naar de wijze waarop jongeren met een beperking worden besproken door politici. Uiteraard wordt hierbij aandacht besteed aan grotere veranderingen in het politieke en economische landschap. hadden voor de Wajong, hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de economische crisis van 2007-2013.

De nieuwsgierigheid naar de langere aanloop naar de participatiewet uit 2015 vormde een van de redenen om de Wajong tot onderwerp van deze masterscriptie te maken. Zoals recente nieuwsberichten aantonen, komen jongeren met fysieke of mentale beperkingen vaak niet meer in aanmerking voor een Wajong-uitkering terecht maar vallen zij onder het strikte regime van de bijstand, of kunnen zij geen uitspraak maken op een uitkering.³ Het CBS noemt deze specifieke doelgroep ‘jonggehandicapten’ zonder uitkering en werk ook wel ‘NUG’ of ‘nugger’.⁴

Beleid en wetsveranderingen ontstaan nooit in een vacuüm, en laat het nou juist historici zijn die opgeleid zijn om eindeloos te contextualiseren. In dit onderzoek zal dan ook de Wajong-regeling vanaf de totstandkoming in 1998 tot aan de intrede van de participatiewet uit 2015 worden uitgelicht. Hievoor zal het handelen van de belangrijkste spelers uit het politieke krachtenveld worden bestudeerd. Deze actoren zijn politici en onderzoeksinstituten, zoals het CPB. In dit onderzoek zullen chronologisch enkele kantelpunten in de Wajongwetgeving worden behandeld, waarna kan de volgende hoofdvraag worden beantwoord:

Hoe werden mensen met een beperking gedefinieerd door Nederlandse politici in opeenvolgende versies van de Wajongwetgeving die sociale zekerheid verzorgden voor jonggehandicapten in de jaren 1998-2015?

³ Pointer KRO-NCRV, <https://pointer.kro-ncrv.nl/uwv-waarzegger-veel-jongeren-beperking-geen-uitkering-meer>; (Geraadpleegd op 29 mei 2025),

Eenvandaag, <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/geen-wajong-uitkering-van-uwv-voor-chronisch-zieke-robin-27-wil-meedraaien-maar-het-lukt-niet-153179> (Geraadpleegd op 29 mei 2025).

⁴ CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/niet-uitkeringsgerechtigde--in-het-kader-van-de-participatiewet--> (Geraadpleegd op 3 februari 2025);

Stand van het Wetenschappelijke debat

Het onderwerp van dit onderzoek raakt aan diverse wetenschappelijke vakgebieden. Van bestuurskundigen, juristen en historici hebben zich direct of indirect uitgelaten over de Wajong. De belangrijkste bevindingen zullen in dit literatuuroverzicht achtereenvolgens per deelthema worden besproken om een overzicht te bieden en vervolgens de positionering van dit onderzoek ten opzichte van de bestaande kennis uiteen te zetten. De opeenvolgende deelthema's van dit overzicht van het wetenschappelijke debat zijn: de Wajong, de constructivistische kant van handicap en de politiek en tot slot sociale zekerheid.

In de literatuur zijn veel overeenkomsten tussen het 'maken' van classificatie zoals arbeidsongeschiktheid of een groep 'mensen met een beperking'. De inzichten uit de secundaire literatuur over dit proces zijn net zo goed van toepassing op de categorie 'jonggehandicapte' of Wajonger. Het sociaalconstructivisme en de *linguistic turn* -de vormende kracht van taal- zijn duidelijk aanwezig in de wetenschappelijke literatuur. Verschillende recente academische publicaties bevinden zich op het snijvlak tussen sociaal-constructivisme en wetgeving omtrent sociale zekerheid voor mensen met een beperking. Ik zal de belangrijkste hoofdlijnen en leemtes hiervan uitlichten.

De vormende kracht van taal wordt in een relevant hoofdstuk uit een bundel van het SCP waarin de participatiewet wordt geanalyseerd. In deze bundel heeft de bestuurskundige Judith Jansen het sociaalconstruct 'jonggehandicapte' bestudeerd.⁵ Volgens Jansen zou dat construct zich tot verschillende dominante economische discoursen moest verhouden waardoor vooral de doelgroep die met deze wetgeving te maken krijgt niet of onvoldoende gehoord zou worden.⁶ In het hoofdstuk komt duidelijk aan bod dat de taal van het beleid bepalend is voor de uitkomsten van wetgeving. De historicus Naomi Woltring wijst er in haar proefschrift op dat binnen de ambtenarij ook sprake kan zijn van een 'epistemische gemeenschap', anders gezegd een kleine groep mannen, met bijbehorend taalgebruik waarin een dominant denkbeeld over mens en economie de overhand kan nemen.⁷ Toegespitst op de Wajong betekent dit dat de overheid in het beleid over sociale zekerheid dus bepaalt wie er wel of niet tot de groep 'jonggehandicapten' kan worden gerekend. In de discoursstrijd die Jansen in de aanloop naar de Participatiewet ziet, verliest het 'rechten' en 'ondersteuning' discours het van emancipatoire

⁵ J. Jansen, "De 'verantwoordelijke beperkte': de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet" in: Hans Bosselaar (red.) *Met andere ogen, onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (Den Haag 2020) 29-44.

⁶ Ibidem.

⁷ N. Woltring, *De marktconforme verzorgingsstaat, Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig* (Amsterdam 2024) 10, 12-18, 146,149.

en macro-economische discoursen.³ Hoewel Jansen benoemt dat het de historische invulling van het begrip jonggehandicapte belangrijk is, gaat zij hier maar beperkt op in.⁸ Een bijdrage van dit onderzoek op de bestaande literatuur is dat hier de langere lijnen omtrent de Wajong aan bod komen.

Een historicus die op dezelfde lijn zit als Jansen, is Paul van Trigt. Van Trigt kan beschouwd worden als een van de weinige Nederlandse historici die zich op het ontluikende terrein van *disability histories* begeven. In zijn artikel toont hij aan dat de invulling van het construct 'handicap' in de jaren tachtig in Nederland er toe leidde dat 'handicap' tien jaar later als discriminatiegrond niet werd opgenomen in de Algemene wet Gelijke Behandeling (AWGB 1994).⁹ Gehandicapten werden door politici voornamelijk als afhankelijke zorgontvangers neergezet.¹⁰ En niet noodzakelijk als achtergestelde groep die door discriminatie niet volwaardig mee konden draaien in de samenleving. Joke Swiebel toont in haar proefschrift juist aan dat dit moment voor homoseksuelen een emancipatoir moment was in de beleidsgeschiedenis.¹¹ Dit maakt nogmaals duidelijk dat beleidstaal omtrent gemarginaliseerde minderheden dus kan leiden tot in- en uitsluiting. Door deze twee publicaties naast elkaar te leggen wordt ook de doorslaggevende rol van politici en op de achtergrond ambtenaren als actor zichtbaar. Zij zijn namelijk bepalend voor hoe een specifieke doelgroep in beleid terecht komt.

Volgens Paul van Trigt is het namelijk zo dat de politieke instituties bepalend zijn voor de constructie van een handicap. In de jaren negentig werd handicap door politici nog sterk gemedicaliseerd.¹² Een beperking of handicap is volgens dit medische model voornamelijk een individuele kwestie en wordt in de gehele maatschappij vaak gezien als een biologische, medisch of psychische tekortkoming die met de juiste hulp genezen of verholpen dient te worden. De norm wordt in dit model niet kritisch bekeken maar vooral de mankementen van een individu worden benadrukt. De problemen voor gehandicapten werden door politici eerder als zorgkwesties gezien. Van Trigt stelt dat de zorglogica tot diep in de 20^e eeuw bepalend was. In het proefschrift van Nathanje Dijkstra over de eerste arbeidsongeschiktheid stelt zij dat het medische model alomtegenwoordig was en is in de samenleving.¹³ Judith Jansen benadrukt ook de dominantie van het medische model.¹⁴ In de Nederlandse literatuur over sociale zekerheid

⁸ Jansen, de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet, 31.

⁹ P.W. van Trigt, 'Gelijkheid zonder beperking: over de Algemene Wet Gelijke behandeling (1994) en de constructie van handicap in politieke instituties', *BMGN: Low countries Historical Review*, 134:1(2019), 26-27.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ J. Swiebel, *Homopolitiek in Nederland, de symbolische kracht van wetgeving* (Amsterdam 2024).

¹² Van Trigt, 'Gelijkheid zonder beperking', 3-5.

¹³ Nathanje Dijkstra, *Making up the incapacity for work? How government officials, medical experts and disabled workers brought incapacity for work into being in the first Dutch social security law(1901-1967)*. 16-20.

¹⁴ Jansen, 'de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet', 32-33, 36-37.

en beperking bestaat dan ook een duidelijke consensus over de alomtegenwoordigheid van de aanwezigheid van het medische model bij het construeren van handicap in de twintigste eeuw.

Tegenover het medische model plaatst de historiografische school van *disability histories* het sociale model. In dit model worden vooral de belemmerende omgevingsfactoren aangewezen als verklarende factor voor de marginalisering van het individu met een beperking. Dit model kent een sterk emancipatoire lading, aangezien hierin de nadruk ligt op gebreken in de samenleving in plaats van gebreken in het individu. Met de juiste aanpassingen in de omgeving wordt een beperking minder beperkend. Anno 2025 is deze wenteling van het medisch-model naar sociaal model voelbaar. Zo is de Nederlandse overheid bijvoorbeeld partij van het VN-verdrag Handicap ondertekend, waardoor zij zich heeft gecommitteerd aan het toegankelijk maken van alle levensdomeinen, ongeacht iemands beperking.¹⁵

Volgens historicus Nathanje Dijkstra komt een definitief label of diagnose ‘arbeidsongeschiktheid’ tot stand ten gevolge van een arbeidsmarkt waarin enkel normatieve lichamen en bijbehorende productienormen als standaard gelden.¹⁶ Uit haar proefschrift komt bovendien naar voren dat de categorie arbeidsongeschiktheid op het eerste oog de schijn van helderheid met zich mee kan dragen. In de praktijk spelen echter de verschillende actoren in het proces van iemand arbeidsongeschiktheid verklaren allemaal een belangrijke rol. In navolging van genderhistorici zoals, Geertje Mak, stelt Dijkstra dat het om *enactment* gaat tussen de arts en de aanvrager van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De wetgeving geeft wel bepaalde kaders en een rechter kan eventueel een oordeel vellen, maar de agency, zo betogen Dijkstra en Mak ligt óók bij de arbeidsongeschikte zelf.¹⁷ Dit onderzoek blijft nadrukkelijk wel beperkt tot het handelen van de wetgever.

Om tot een afronding te komen over dit deelaspect uit de *disability histories* volgt nog een korte bespreking over de verhouding van deze scriptie tot de centrale bevindingen uit de literatuur. In dit onderzoek wordt aangesloten op de benaderingswijze van Paul van Trigt, waarin identiteitsconstructie vooral een proces van bovenaf betreft.¹⁸ De Wajong kan als top-down opgelegde identiteit worden bestudeerd. Het gaat namelijk om een relatief nieuw begrip, geformuleerd door beleidsmakers en de politiek dat deels voortbouwt op reeds bestaande discoursen rondom handicap en beperkingen. De wetswijzigingen en het begrip bieden een interessante inkijk in de omgang met de sociale zekerheid van jongeren met een beperking.

¹⁵ Wetten Overheid, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14> (geraadpleegd op 8 februari 2025).

¹⁶ Dijkstra, ‘Making up the incapacity for work?’, 17-18.

¹⁷ Ibidem, 22-23.

¹⁸ van Trigt, ‘Gelijkheid zonder beperking’ 6-9.

Daarnaast waren er in de jaren negentig andere invloedrijke politieke discoursen die ieder ook weer hun eigen verleden hebben. Hoe de identiteitsconstructie van Wajong-gerechtigden en de gevolgen daarvan in beleid en wetgeving tot stand kwamen zal dan ook worden geplaatst ten op zichte van de politiek-historische ontwikkelingen van 1998 tot en aan 2015.

In deze scriptie sluit ik aan bij het terrein van de beleidsgeschiedenis. De historicus Dirk Jan Wolffram pleit in zijn artikel voor de waarde van beleidsgeschiedenis. Interdisciplinair bekeken kan het vooral van toegevoegde waarde zijn op de bestaande ideaalmodelmatige benadering van politicologen.¹⁹ Bovendien wijst hij sociale zekerheid als een belangrijk onderzoeksterrein aan.²⁰ Volgens Wolffram heeft de academische politieke geschiedschrijving met de culturele benadering van politiek die door boegbeelden zoals Henk te Velde wordt bedreven enerzijds een enorme bijdrage geleverd om een breder beeld van politiek neer te zetten doordat hij en zijn gelijken zich ook richtten op de politiek aan de zijlijn. Anderzijds zijn politiek en beleid in deze benadering te veel uit elkaar getrokken.²¹ Idealiter zou volgens Wolffram deze vorm in de benadering beleidsgeschiedenis gekoppeld moeten worden aan de relatie tussen beleid, politieke cultuur en de maatschappij.²²

Toegesplitst op het onderwerp van dit onderzoek is deze benadering van beleidsgeschiedenis relevant.. Dat beleidstaal via deze benadering nuttige resultaten kan op leveren heeft historicus Ido de Haan aangetoond in zijn artikel over het overheersende participatiediscours in zijn verschillende verschijningsvormen sinds de late jaren tachtig.²³ Hij ziet hier in vooral een verkrampde overheid met een gebrek aan oplossingen voor grotere uitdagingen zoals vergrijzing: “Zo bezien is de lokroep van de ‘doe-democratie’ vooralsnog eerder het bewijs van het onvermogen van de staat dan een overtuigend pleidooi voor het zelf oplossend vermogen.”²⁴ Een veranderende verhouding tussen en burger en staat komt als een rode draad terug in diverse bronnen. Een deelaspect van deze nieuwe vorm van burgerschap die sinds de jaren negentig in zwang is dat rechten eerder als een vorm van afhankelijkheid worden gezien, een afhankelijkheid die volgens beleidselites en middenpartijen de verzorgingsstaat te veel onder druk zette.²⁵

¹⁹ D.J. Wolffram, ‘Onze belastingcenten. Een pleidooi voor beleidsgeschiedenis’ in: G. Voerman (red.), *Kossmann instituut. Benaderingen van politiek* (2006) 63

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem, 64.

²³ Ido de Haan, ‘Het hegemoniale discours van de participatiesamenleving, kritiek van de ‘doe-democratie’’, *Beleid en Maatschappij*, 41:3 (2014) 268-273.

²⁴ Ibidem, 273

²⁵ Woltring, ‘De marktconforme verzorgingsstaat’, 22.

Het laatste relevante onderwerp uit de historiografie is het beleidsthema sociale zekerheid. Wat dat betreft is dit onderzoek een mooie aanvulling op overzichtswerken zoals het proefschrift van Leon van Damme over de geschiedenis van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel.²⁶ Daarnaast kunnen de veranderingen in de Wajong die in deze scriptie worden behandeld worden afgezet tegen de bevinding van onderzoeker van het SCP J. Cok Vrooman. Uit zijn onderzoek blijkt dat vanaf 1980 tot aan 2015 het Nederlandse Sociale stelsel een transformatie van ‘tamelijk sociaaldemocratisch’ naar een ‘karig corporatistisch’ systeem doormaakte, met lagere collectieve uitgaven en oplopende armoede tot gevolg.²⁷ Dit zou niet in één klap zijn gebeurd maar sluipenderwijs via allerlei geleidelijke aanpassingen.²⁸

Evenals van Damme beschouwt historicus Robert Vonk in zijn oratie het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel als *patchwork*, waaraan in de loop van de tijd steeds meer regelingen zijn toegevoegd voor verschillende doelgroepen.²⁹ In de kern gaat het bij sociale zekerheid volgens van Damme altijd om vier fundamentele vragen omtrent het toekennen van een uitkering. Voor wie is de voorgestelde werkloosheidsregeling bedoeld? Wat is de hoogte van de uitkering en hoe lang mag iemand hier aanspraak op maken? Moet de overheid centraal (bijvoorbeeld uit de algemene middelen en door een nationale instantie) of decentraal (door werkgevers en werknemersorganisaties) worden uitgevoerd?³⁰ Dit zijn vragen die niet alleen bij het instellen van een regeling relevant zijn, maar ook bij het amenderen, aanpassen of versimpelen van de Wajong terugkomen. Beginselen als Rechtvaardigheid, burgerschap en de verzorgingsstaat zullen veelvuldig worden behandeld in dit onderzoek. De Wajong is tot op heden nog nauwelijks besproken door historici. Logischerwijs omdat voor historici meestal het stof eerst moet neerdalen voordat zij zich met een onderwerp gaan bemoeien. Door juristen is bijvoorbeeld wel de participatiewet besproken.³¹

²⁶ L.J. van Damme, *Werkloosheidsregelingen in Nederland. Een parlementaire geschiedenis*. (2021). 2-3.

²⁷ J. Cok Vrooman, ‘De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand 1980-2015’ in: E.H.M. Hirsch Balin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottreus, H. Vinke, eds., *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving* (Den Haag 2021) 334-341.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Robert Vonk, *Grenzen stellen. Over exclusie, wederkerigheid en internationale verstrengeling in sociale zekerheid* (oratie), (Utrecht 2024).

³⁰ Van Damme, ‘werkloosheidsregelingen in Nederland.’ 2-3.

³¹ M. Veraa, I. Borghouts-van de Pas, R. Coenmans, ‘Jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen in de Wajong en Participatiewet: Het duurzaamheids criterium nader beschouwd’, *Tijdschrift recht en arbeid* 12 (2020) 24-29.

Bronnen en methode

In deze scriptie wordt aan de hand van kwalitatief onderzoek en close reading van wetgeving, partijprogramma's, regeerakkoorden, krantenartikelen, rapporten van het CPB en parlementaire debatten onderzocht wat de opvattingen waren van politici en andere belangrijke spelers binnen het politieke krachtenveld over de Wajong. Gezien de complexiteit van de sociale zekerheid en de vele technische details, wordt in deze scriptie relatief veel aandacht besteed aan de grote lijnen in de ontwikkeling van het beleid omtrent de Wajong.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om een volledige geschiedenis van alle wijzigingen in de Wajong uiteen te zetten. Er zijn immers drie hoofdvarianten van de Wajong, die op hun beurt kunnen worden onderverdeeld in diverse subvarianten. Deze complexiteit maakt het onmogelijk om elk aspect uitputtend te behandelen. Daarom wordt in deze scriptie de focus gelegd op de belangrijkste beleidswijzigingen in de periode van 1998 tot 2015. Met 'grote beleidsveranderingen' doel ik voornamelijk op maatregelen die gericht zijn op het beperken van de instroom.

Daarnaast wordt onderzocht hoe deze beleidsveranderingen voortbouwden op eerdere politieke ontwikkelingen, en in hoeverre de beeldvorming over 'jonggehandicapten' in het politieke debat hierbij een rol speelde. Per deelvraag zal deze beeldvorming geanalyseerd worden, waarbij zowel discursieve elementen als beleidsmatige keuzes in ogenschouw worden genomen. Door de combinatie van bronnen en benaderingen beoogt deze scriptie een genuanceerd inzicht te geven in de politieke context waarin het Wajong-beleid zich ontwikkelde.

Structuur van de scriptie

Deze scriptie bestaat uit drie chronologische deelvragen. Ten eerste: Hoe werd 'de jonggehandicapte' geconstrueerd in de Wajong-wetgeving in 1998? Ten tweede: Hoe werd het thema Wajong in de periode 1998-2009 gepolitiseerd? En ten derde: Hoe werd de Wajong van 2010 tot en met 2015 behandeld door de Nederlandse politiek?

De drie deelvragen zullen stapsgewijs naar de conclusie leiden. In deze conclusie staat een reflectie van de belangrijkste bevindingen met de belangrijkste bijdragen aan de literatuur van dit onderzoek. Daarmee is dan ook de hoofdvraag van deze masterscriptie beantwoord: Hoe

werden mensen met een beperking gedefinieerd door Nederlandse politici in opeenvolgende versies van de Wajongwetgeving die sociale zekerheid verzorgden voor jonggehandicapten in de jaren 1998-2015?

1. De totstandkoming van de Wajong-regeling in 1998

In deze eerste deelvraag wordt de beginperiode van de Wajong onder de loep genomen. De politiek-historische context wordt met behulp van de wetenschappelijke literatuur uiteengezet, om vervolgens via een analyse van de memorie van toelichting en aanverwante parlementaire debatten de introductie van de Wajong uiteen te zetten. Bijzondere aandacht zal er zijn voor de wijze waarop het kabinet en politici uit de Tweede Kamer handicap in dit tijdsgewricht construeren. Tot slot zal wordt de periode na de invoering worden besproken aan de hand van debatten en nieuwsberichten. De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord luidt: Hoe werd ‘de jonggehandicapte’ geconstrueerd rondom de introductie van de Wajong-wetgeving in 1998?

1.1 Sociale zekerheid in de politiek 1970-2002

Aan het ontstaan van de Wajong 1998 gingen enkele decennia van politieke worstelingen vooraf met het gehele sociale zekerheidsstelsel. In grote lijnen werden de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog uitgebouwd. Daarmee vormde de sociale zekerheid altijd een grote uitgavepost voor de Nederlandse overheid.³² Aangestuwd door de oliecrisis en daaropvolgende economische strubbelingen zoals de stagflatie werden politieke tegenstemmen gedurende de jaren zeventig steeds luider. De debatten over de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat en diverse regelingen omtrent arbeidsongeschiktheid vormden een aanhoudend politiek hoofdpijndossier voor de opeenvolgende Nederlandse kabinetten vanaf de jaren tachtig.³³ Stelselhervormingen werden meermaals aangekondigd en individuele regelingen werden veelvuldig aangepast. Al deze ontwikkelingen in de sociale zekerheid compliceerden het gehele netwerk aan regelingen, die samen het *patchwork* vormden..³⁴

Zo stelden de eerste twee kabinetten Lubbers(1982-1989), een coalitie van de CDA en VVD, dat de verzorgingsstaat in Nederland in de jaren zeventig te ver was uitgebouwd. Gedurende de crisisjaren groeide het beroep op sociale zekerheid tot financiële tekorten bij de

³² Van Damme, ‘werkeloosheidsregelingen in Nederland.’, 4.

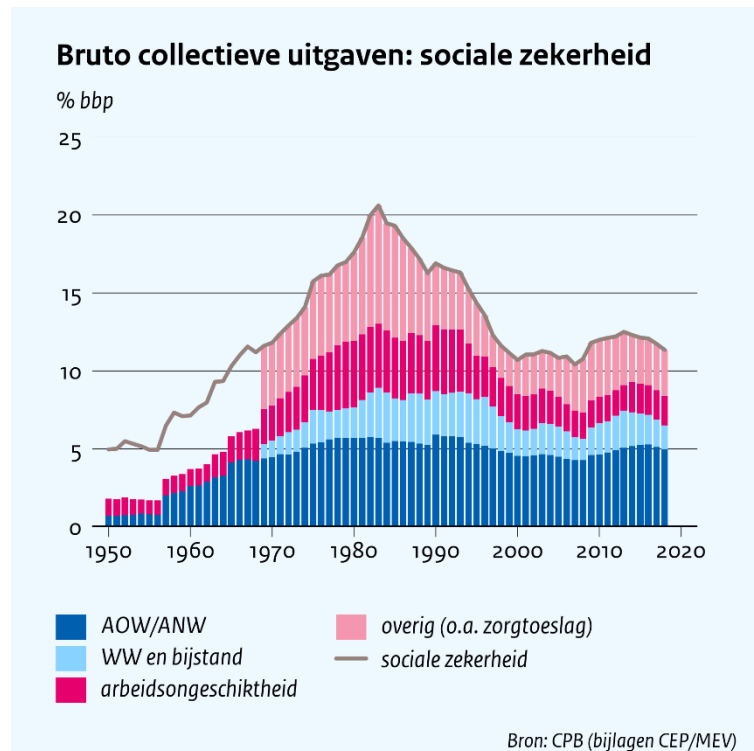
³³ Van Damme, ‘werkeloosheidsregelingen in Nederland.’, 125-149 ;

Piet de Rooy, ‘De ongemakkelijke democratie’, in: R. Aerts e.a., Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990 (Nijmegen 1999) 179-183., 319, 323, 324

³⁴ Van Damme, ‘werkeloosheidsregelingen in Nederland’, 2.

overheid, zoals in de bijgaande grafiek van het CBP terug te zien is.³⁵ Een saneringsbeleid werd vanaf de regeerperiode van Lubbers I ingezet.³⁶

Deze lijn zette door in het centrum-linkse kabinet Lubbers III met de PvdA als coalitiepartner. Dit kabinet bepaalde bijvoorbeeld dat de verbintenis van uitkering en de stijging van de lonen werd losgekoppeld. Ook werden herkeuringen uitgevoerd, werklozen zouden voortaan ook vacatures onder hun niveau moeten vervullen. Verder werd de keuring voor de WAO aangescherpt, waardoor burgers minder makkelijk een uitkering kregen toegewezen.³⁷ Een onderscheid met de kabinetten Lubbers I en II was dat in Lubbers III



gesubsidieerde werkplekken voor langdurig werklozen werden gecreëerd waardoor voor deze doelgroep de werkloosheid met een derde werd teruggedrongen.³⁸ Dit was een verschil met de voorgaande kabinetten Lubbers, die bezuinigden op de sociale zekerheid zonder dat zij initiatieven ontwikkelden om werkloosheid onder deze groepen te bestrijden.³⁹

Een tot op de dag veel aangehaalde en veelzeggende bron over de houding van politici uit die tijd ten opzichte van het sociale zekerheidsstelsel betreft de speech die Lubbers als premier van zijn derde kabinet gaf bij de opening van het academische jaar aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.⁴⁰ Met name zijn uitspraak ‘Nederland is ziek’, gebaseerd op de statistieken over arbeidsongeschiktheid, ziekteverzuim, drop-outs en werkloosheid, zou bij

³⁵ Centraal Plan Bureau, <https://www.cpb.nl/de-nederlandse-economie-in-historisch-perspectief-sociale-stelsel> (geraadpleegd op 23 december 2024).

³⁶ Parlement.com, https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw5/kabinet_lubbers_i_1982_1986 (geraadpleegd op 23 december 2024).

³⁷ Piet de Rooy, ‘De ongemakkelijke democratie’, in: R. Aerts e.a., Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990 (Nijmegen 1999) 179-183., 319, 323, 324-324

³⁸ Ibidem, 330.

³⁹ Ibidem, 323.

⁴⁰ Van Damme, ‘werkloosheidsregelingen in Nederland, 211-212; ‘Premier Lubbers: Nederland ziek’, *NRC* (4 september 1990).

velen bekijken. De speech ging echter over nog veel meer onderwerpen, die in de contemporaine nieuwsbronnen veel meer werd uitgelicht.⁴¹ In zijn speech besprak Lubbers ook een algehele toenemende maatschappelijke normloosheid, en in redelijk wollig taalgebruik stelde hij de lichte straffen van rechters ter discussie. Te vaak zou de burger de wet niet respecteren én de overheid had volgens de premier sterk aan gezag ingeboet. Bovendien zou de overheid niet elk probleem kunnen en moeten oplossen.⁴² Burgers die in de WAO of andere uitkeringen terecht kwamen werden dus associatief in dezelfde categorie besproken als onfatsoenlijke burgers die verkeersovertredingen pleegden. Deze gezagsdrager zette dus een bepaald wantrouwend beeld neer van uitkeringsgerechtigden ten opzichte van de staat.

Deze speech is toonaangevend voor de achterliggende ideologische verschuiving van deze opeenvolgende kabinetten treft ook een keerpunt in het denken van politici over de verhouding tussen de overheid, economie, burger en maatschappij. Bij uitval of ongeschiktheid diende de burger niet automatisch een beroep te doen op de staat. Zo veel mogelijk werd deelname aan, en terugkeer naar het arbeidsproces bevorderd zodat de overheidsfinanciën niet te veel onder druk kwamen te staan. Zo werd in een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 1980 het Keynesianisme doodverklaard.⁴³ De overheid kon dus niet crisis en werkloosheid bestrijden door uitkeringen of werkgelegenheid te scheppen. De overheid zou vooral moeten zorgen dat marktwerking mogelijk is aangezien vraag en aanbod efficiënter zouden werken dan een verstikkende bureaucratie, die ook veelal met het Keynesianisme, Den Uyl en de jaren 70 werd geassocieerd.⁴⁴

Het doel van de sociale zekerheid veranderde met de kabinetten Kok I en II, bestaande uit PvdA, VVD en D66. De nadruk werd verschoven van sociale bescherming naar het belang naar 'sociale investering'. Toegespitst op sociale zekerheid, betekent dat vanaf de Paarse kabinetten het doel achter sociale zekerheid veranderde van 'vangnet naar trampoline' en, 'van sociale bescherming naar activering.'⁴⁵ Onder diverse bewindspersonen van alle grote middenpartijen en ambtenaren leefde het idee dat er een nieuwe tijd was aangebroken, van globalisering en individualisering, waar de oude opzet verzorgingsstaat niet bestand tegen zou zijn.⁴⁶ Burgers die meedraaien op de arbeidsmarkt hoeven immers geen beroep te doen op

⁴¹ 'Premier Lubbers: Nederland ziek', *NRC* (4 september 1990); 'Apostel, arkenbouwe of bruggenbouwer?' *Nieuwsblad van het Noorden* (30 oktober 1992); 'Is Nederland ziek?' *NRC*, (1 december 1990); 'Zieke samenleving, *Leeuwarder courant: hoofdblad van Friesland*, (5 december 1990).

⁴² 'Premier Lubbers: Nederland is Ziek', *NRC* (4 september 1990).

⁴³ De Rooy, Land van kleine gebaren, 319.

⁴⁴ Woltring, 'De marktconforme verzorgingsstaat', 149.

⁴⁵ *Ibidem*, 145.

⁴⁶ *Ibidem*.

ondersteuning. Het niet mee kunnen komen leidde niet automatisch tot het recht op een inkomensondersteuning. In plaats hier van werd meer budget vrijgemaakt om via flankerend beleid de individuele werknemer om te scholen, door financiële prikkels de druk op te voeren; en te laten werken ongeacht of de baan op niveau is. Daarnaast werd er vaker een beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel en een verondersteld mate van zelfredzaamheid van burgers.

De Wajong uitkering werd uiteindelijk door de kabinetten Paars ontworpen en in gang gezet. Daarom worden hier nog kort de financiële en beleidsmatige handelingen van deze kabinetten uiteengezet om een beter beeld te geven in welke politieke context deze regeling tot stand kwam. In Paars I waren de drie regeringspartijen het er over eens dat er over het algemeen bezuinigd diende te worden. Voornamelijk de PvdA en de VVD waren verdeeld over de exacte hoeveelheid bezuinigingen. De PvdA wilde 8 miljard bezuinigen en de VVD 17 miljard.⁴⁷ Uiteindelijk werd het 17,7 miljard waarvan 7 miljard op sociale zekerheid werd bezuinigd.⁴⁸ Het hele idee van activering en participatie werd verder opgestuwd door de bezuinigingsopgave die het kabinet zichzelf op had gelegd. De combinatie van streng begrotingsbeleid en een groter beroep op participatie en de verantwoordelijkheid van het individu zou een continuïteit worden van de kabinetten paars tot en met Rutte II.⁴⁹

Een wezenlijk verschil tussen Kok I en Kok II was dat in het tweede kabinet de plannen ontstonden om de uitvoering te nationaliseren in één centraal instituut. Hiermee werd voornamelijk een wens van de PvdA gerealiseerd, namelijk één sterk gecentraliseerd uitvoeringsinstituut. Deze plannen zouden in 2002 uiteindelijk leiden tot het oprichten van het UWV. Hiermee konden diverse decentrale belangen uit de klassieke polder overlegstructuur worden omzeild.⁵⁰ Daarnaast zou de voorgestelde marktwerking hierdoor efficiënter kunnen worden doorgevoerd.⁵¹ Op het gebied van sociale zekerheid is te zien dat de Nederlandse politiek veelvuldig problemen wil oplossen door te centraliseren of decentraliseren, of aanpassingen te maken in de uitvoeringstructuur. In deze paragraaf zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de sociale zekerheid voorafgaand aan het ontstaan van de Wajong uiteengezet.

⁴⁷ Van Damme 253-254

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem, 374-377.

⁵⁰ Ibidem, 332.

⁵¹ Woltring, 'De marktconforme verzorgingsstaat' 23-27.

1.2 Analyse memorie van toelichting Wajong-wet en commissiedebat.

Nu de belangrijkste historische context rondom de politieke en beleidsontwikkelingen zijn geschetst wordt hier verder ingezoomd op de Wajong die vanaf 1996 werd behandeld en in 1998 werd ingevoerd. De memorie van toelichting en aanverwante debatten lenen zich er goed voor om de oorspronkelijke beleidsdoelen en motivering van het kabinet achter de Wajongwetgeving te achterhalen.

Allereerst wordt hier wat algemene informatie over de eerste variant van de Wajong uitgelicht. De eerste versie van de Wajong uit 1998 was een regeling voor personen van 18 jaar of ouder die op een jonge leeftijd gehandicapt waren geraakt en studerende met beperkingen zonder arbeidsverleden. De Wajong-uitkering was op 75% van het wettelijk minimumloon vastgesteld. De uitkering liep tot aan de pensioensleeftijd door en werd uit de algemene middelen van het Rijk gefinancierd. In de Wajong mag men spaargeld opbouwen en het inkomen van huisgenoten of partners wordt niet meegerekend bij de hoogte van de uitkering. De zogenaamde partnertoets is dus niet aanwezig. Vergeleken met andere uitkeringen kende de Wajong dus weinig ‘prikkel’ om het individu terug te dringen naar de arbeidsmarkt. Deze re-integratieprikkel vormden juist bij de stelselhervormingen in de jaren 90 vanaf de jaren negentig wel de overheidsdoelen om het aantal arbeidsongeschikten terug te dringen.

De AAW werd door Paars I opgesplitst in meerdere regelingen, waarvan de Wajong er één was.⁵² Het kabinet motiveerde de Wajong als volgt: “De totstandkoming van een afzonderlijke regeling voor deze categorie vloeit voort uit de kabinetsvoornemens tot versterking van de marktwerking in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering(WAO).”⁵³ In andere woorden ontstond de wet ontstond dus niet noodzakelijkerwijs omdat er voor de doelgroep nieuw afzonderlijk beleid nodig was. De Nederlandse politiek al langer bezig met werkloosheid, stelselwijzigingen en uitvoeringsvraagstukken rondom arbeidsongeschiktheidsregelingen. Zo merkte ook de SGP-fractie dat een interne noodzaak voor deze wetgeving ontbrak.⁵⁴ Het kabinet had reeds een gehele stelselwijziging omtrent het aanhoudende hoofdpijndossier van de WAO in gang gezet en bredere wetgeving (AAW) afgeschaft waar voorheen jongeren met een beperking en hun

⁵² Memorie van toelichting, ‘Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid’ (24 760 nr. 3.) 10 juni 1996.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ‘Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurig arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten’, (24 760) 22 juli 1996.

naasten ofwel verzorgenden aanspraak op konden maken.⁵⁵ Toch verwachtte de overheid een slag in de *efficiency* te slaan. Voortaan zou één uitvoeringsinstituut verantwoordelijk worden.

Het door Naomi Woltring gebruikte concept ‘residualisering’ is op de overgang van de AAW naar de Wajong van toepassing. Dit concept houdt in dat met de wetgeving was beoogd om de totale groep uitkeringsgerechtigden op te delen en te verminderen.⁵⁶ Bij vermindering kan sprake zijn van uitsluiting. Ook kan een vermindering leiden tot verkorten van de duur en hoogte van de uitkering. De uitsluiting van naasten wordt door de overheid als volgt beargumenteerd: burgers konden er wel of niet voor kiezen om zorg te verlenen. Automatische aanspraak voor naaste verwanten zou overbodig zijn en bovendien oneerlijk naar andere groepen in de samenleving die verzorging verleenden voor naasten, zoals huismoeders dat voor kinderen deden.⁵⁷ De SP uitte tijdens het debat kritiek omdat de mantelzorg –zodra die nodig was– niet echt een vrije keuze zou zijn van desbetreffende ouder of naaste.⁵⁸ De facto werd de kring van rechthebbenden met het invoeren van de Wajong ingekrompen. Daarnaast werden in de memorie van toelichting herkeuringen na drie jaar aangekondigd.⁵⁹ Hierdoor zou de uitstroom ook kunnen worden vergroot.

Het moge duidelijk zijn dat marktwerking een groot probleemoplossend vermogen werd toegedicht door bewindspersonen. Hierbij ging het om de staatssecretaris van sociale zaken, Frank de Grave(VVD), maar ook in bredere zin de Nederlandse politici, die zich in het politieke krachtenveld tot de Epistemische gemeenschap of gelovigen van het neoliberalisme behoorden.⁶⁰ De probleemdefinitie die politici aanhingen was voornamelijk het terugdringen van de het totaal aantal arbeidsongeschikten. Deze macro-economische prioritering of met andere woorden neoliberale beleidspraktijk ging in de sociale zekerheid in Nederland de boventoon voeren.⁶¹ Daardoor werd de rechtmatigheid van het ontvangen van uitkeringen ondergeschikt aan het terugdringen van de afhankelijkheid.

In de literatuur wordt de overgang naar het neoliberale stelsel van sociale zekerheid ook getypeerd als een overgang waarin de overheid zich terugtrekt en een sterker appèl doet op de burger om zelf mee te draaien. Toegespitst op sociale zekerheid leidde dit vaak tot het vormen van een ‘activerend’ stelsel. In de memorie van toelichting van de Wajong valt te lezen dat de

⁵⁵ CPB, https://www.cpb.nl/sites/default/files/mev2008_kader_p112.pdf (Geraadpleegd op 12 december 2024).

⁵⁶ Woltring, ‘De marktconforme verzorgingsstaat’, 150.

⁵⁷ Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ‘Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurig arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten’, (24 760) 22 juli 1996.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Memorie van toelichting, ‘Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid’ (24 760 nr. 3.) 10 juni 1996.

⁶⁰ Woltring, ‘De marktconforme verzorgingsstaat’, 12.

⁶¹ Ibidem, 149.

Wajong zelf niet direct activerend is, maar dat de deur wel op een kier wordt gezet. De reden dat het kabinet van ‘prikkelers’, zoals een partnertoets, afzag is dat een onderzoek van het SCP uit 1995 had aangetoond dat het overgrote deel van de uitkeringsgerechtigden die vanuit de AAW naar de Wajong doorstroomden in de categorie ‘80-100%’ afgekeurd vielen. Het geringe aantal Wajong-gerechtigden dat onder een lager afkeringspercentage viel zou via activerende maatregelen uit andere wetgeving en flankerend beleid terug kunnen worden geleid naar de arbeidsmarkt.⁶² De Wajong zelf kende dus geen sterk activerend karakter. De gehele stelselwijziging en houding van de overheid stuurde echter wel in sterke mate aan op een activerende sociale zekerheid.

1.3 Constructie van ‘handicap’

Zoals gesteld, ontstond de Wajong niet omdat de doelgroep ‘jonggehandicapte’ dat nodig had. De overheid had zich erop ingesteld het socialezekerheidsstelsel om te vormen. In de AAW werd de vergelijkbare doelgroep als ‘vroeggehandicapte’ aangeduid. Deze begrippen of classificaties zeggen op zichzelf nog weinig. Daarom volgt hier ook kort een behandeling van de inbedding van deze constructen in de Wajong-wet en debatten daaromheen. Wederom zal daarvoor worden verwezen naar de memorie van toelichting en de commissiedebatten over de Wajong.

Het gaat bij de constructen nadrukkelijk om een opgelegde identiteit van de overheid. Daarom is het van belang om de wijze waarop ‘jonggehandicapte’ en ‘handicap’ in bredere zin in de jaren negentig door politici werden uitgelegd. In de jaren tachtig en negentig werd het begrip ‘handicap’ door de Nederlandse politici als een moeilijke categorie gezien. Het CBS bracht vanaf 1994 om het jaar een rapport uit om mensen met een beperking in kaart te brengen. Bij de bespreking van de Algemene Wet Gelijke Behandeling kwam ‘handicap’ ook ter sprake. Veelal werd ‘handicap’ als een moeilijke categorie gezien. Bovendien kon volgens politici een handicap gerechtvaardigd als uitsluitingsgrond worden gezien omdat iemand ongeschikt zou zijn voor een bepaalde functie.⁶³ Samengevat werd deze doelgroep als inherent kwetsbaar gezien door hun handicap en niet noodzakelijkerwijs door de wijze waarop er wel of geen plaats voor hen was in de samenleving om mee te draaien.

⁶² Memorie van toelichting, ‘Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid’ (24 760 nr. 3.) 10 juni 1996.

⁶³ Van Trigt, ‘Gelijkheid zonder beperking’, 12-13, 21-23, 24.

Dit passieve en afhankelijke beeld van ‘handicap’ was nadrukkelijk in strijd met het veranderende karakter van het stelsel van sociale zekerheid. In het nieuwe stelsel kwam immers zelfredzaamheid en activering voorop te staan. In het licht van deze bevinding is het interessant om de wijze waarop ‘handicap’ in de Wajong aanvankelijk werd neergezet nader te bestuderen. Dat handicap niet eenduidig te definiëren valt is terug te lezen in de toelichting van het kabinet.⁶⁴ Toch rijst uit de wet en de voorbereiding naar voren dat de verwachting rondom de Wajong is dat de doelgroep ‘jonggehandicapten’ grotendeels de zwaarste afkeuring op arbeidsongeschiktheid zou krijgen en moeilijk tot niet aan het werk geraakt. Zo staat ook in de eerste wetgeving dat via een Algemene Maatregel van Bestuur in de toekomst de doelgroep kan worden uitgebreid.⁶⁵

Die ongrijpbaarheid van de categorie was voor politici ook reden om de rechtvaardigheid in twijfel te trekken van de uitkeringsgerechtigden. Dat gebeurde verschillende manieren. In het eerste debat over de Wajong gebeurde dat, omdat de VVD meer inzicht wilde hebben in de groeiende groep jonggehandicapten: “De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de tabel op pagina 5 van de memorie van toelichting, waaruit blijkt hoe het aantal jonggehandicapten zich in de loop van bijna 20 jaar heeft ontwikkeld. Het gegeven beeld laat een op zich verontrustende toename zien. Waren er in 1976 ruim 40 000 jonggehandicapten, in 1994 was dat aantal gestegen tot maar liefst bijna 100 000. Is er een verklaring voor deze grote stijging? Zo niet, is er dan geen reden om dit eens te onderzoeken, zowel vanuit sociaal verzekerings- als uit volksgezondheidsoogpunt, zo vragen deze leden.”⁶⁶ Ook de PvdA is benieuwd of een verdere toename kan worden verwacht.⁶⁷ Een aanhoudende toename van jonggehandicapten in Nederland die mogelijk in de Wajong terecht zouden komen zouden het nieuwe stelsel kunnen ondermijnen. De Wajong 1998 was niet activerend opgezet omdat het bedoeld was als inkomen voor mensen die vanwege hun handicap echt niet konden werken. Een dreigende toename zorgde ook voor twijfels en onduidelijkheid over de ernst en schaal waarop ‘jonggehandicapten’ voorkwamen in de samenleving.

⁶⁴ Memorie van toelichting, ‘Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid’ (24 760 nr. 3.) 10 juni 1996.

⁶⁵ Wet van 23 april 1998, houdende vaststelling van nieuwe regels met betrekking tot de (re)integratie van arbeidsgehandicapten (Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten).

⁶⁶ Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ‘Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurig arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten’, (24 760) 22 juli 1996.

⁶⁷ Ibidem.

Conclusie

De constructie van de ‘jonggehandicapte’ in de context van de Wajong 1998 vond plaats binnen een bredere politieke en economische ontwikkeling. In deze ontwikkeling werd sociale zekerheid steeds meer werd gezien als een middel tot activering in plaats van enkel bescherming. Vanaf de jaren tachtig stond de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat onder druk, wat leidde tot hervormingen gericht op het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid. Dit werd versterkt onder de Paarse kabinetten, die marktwerking en individuele verantwoordelijkheid als kernprincipes hanteerden.

De invoering van de Wajong 1998 was onderdeel van een bredere stelselwijziging. Deze wet vloeide voort uit de opsplitsing van de AAW. Hoewel de regeling specifiek gericht was op jongeren met een handicap, was de primaire motivatie niet het verbeteren van hun positie, maar eerder het efficiënter organiseren van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De wet introduceerde geen sterke activerende prikkels, maar sloot wel bepaalde groepen, zoals mantelzorg-verleners, om aanspraken te ontlenen uit de wet. Dit past binnen het bredere proces van ‘residualisering’, waarbij sociale regelingen werden versmald en de verantwoordelijkheid steeds meer bij het individu werd gelegd.

Het debat rond de Wajong weerspiegelde de neoliberale beleidskoers van die tijd. Politici, met name van de regeringspartijen D66, VVD en PvdA, legden de nadruk op het beperken van uitkeringsafhankelijkheid en versterking van de arbeidsmarktpositie. Dit ging ten koste van een benadering, waarin uitkeringen werden beschouwd als een rechtmatige ondersteuning voor personen die niet in staat zijn te werken. Hoewel de Wajong 1998 op zichzelf geen sterk activerend karakter had, was de invoering ervan wel een onderdeel van een bredere beleidsagenda, waarin participatie en economische zelfredzaamheid voorop stonden. De constructie van de ‘jonggehandicapte’ werd daarmee ingekaderd binnen een narratief waarin de staat zich terugtrok en de burger geacht werd zo veel mogelijk zelfstandig deel te nemen aan de samenleving.

2. Wajong 1998-2009: Toegenomen zichtbaarheid, problematisering van het thema Wajong in de politiek

In dit hoofdstuk worden de kantelpunten vanaf de invoering van de Wajong in 1998 tot aan 2009 behandeld. Deze afbakening is gekozen, omdat in deze periode de politisering van het onderwerp Wajong ontstond. Geleidelijk aan werd in deze jaren door politici en het CPB steeds meer aandacht besteedt aan de Wajong. Onder het kabinet Balkenende IV (2007-2010) zou dat tot de eerste pogingen tot een verandering van de Wajong leiden. Daarvoor zijn enkele kantelpunten waarneembaar in het Nederlandse politieke krachtenveld omtrent de sociale zekerheid en specifiek de Wajong. De belangrijkste veranderingen in sociale zekerheid en de Wajong zullen in dit deel van het onderzoek centraal staan. Met behulp van diverse rapporten, debatten en nieuwsbronnen kan vervolgens de deelvraag worden beantwoord: Hoe werd in de Wajong van 1998-2009 op de politieke agenda geplaatst?

2.1 Ontwikkeling sociale zekerheid en het belang van de WAO voor de Wajong 1998-2002

Na de invoering van de Wajong 1998 werd deze regeling niet direct geproblematiseerd door de regering of de Tweede Kamer. Sociale zekerheid in bredere zin vormde nog steeds een heikel thema, maar dit werd grotendeels toegespitst tot het problematiseren van het aantal mensen die arbeidsongeschikt werden verklaard, en de manier waarop deze mensen in de WAO terecht kwamen. Zo stelde Geert Wilders, die in de jaren negentig bij de VVD begon als beleidsmedewerker voor Frits Bolkestein, voornamelijk op sociale zekerheid en de WAO scherpe vragen. Toen Wilders eenmaal in 1998 zelf lid werd van de Tweede Kamer, stelde hij honderden scherpe vragen over de WAO. Een voorbeeld van zo'n stelling van Wilders uit die tijd is: 'Ik zou zelf psychische aandoeningen als grondslag voor een WAO-uitkering schrappen. Alleen lichamelijke gebreken zouden reden mogen zijn om werknemers af te keuren.'⁶⁸ Deze benadering van beperkingen is uiteraard ongenueanceerd. Maar door deze benadering wist Geert Wilders wel binnen de partij en de Tweede Kamer een profiel op te bouwen.⁶⁹

⁶⁸ Meindert Fennema, 'Ook Wilders moest ooit solliciteren', *NRC*, (1 september 2010)

⁶⁹ *Ibidem*.

Het problematiseren van mensen met een uitkering kwam niet alleen van rechtse politieke partijen. Na vragen van oppositiepartijen over de groeiende kloof in inkomen tussen werken en uitkeringsgerechtigden van de CDA en PvdA, stelde minister De Vries (PvdA) minister van Sociale zaken in 1999 dat hij niet onder de indruk was van deze kritiek: “'Nederland moet er maar aan wennen. Het kan goed zijn om de 1,6 miljoen inactieven financieel wat te prikkelen aan het werk te gaan.' [...] lastenverlichting voor werkenden om de afstand tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden verder te vergroten.”⁷⁰ Over het algemeen werden de activerende maatregelen door middenpartijen gevierd.

De WAO werd in 2001 onder de loep genomen door de adviescommissie Donner(CDA). Op het verzoek van deze commissie werkte het CPB vervolgens voorstellen uit voor een nieuwe vormgeving van de WAO. Het CPB stelt in het rapport niet te kunnen voorspellen wat de mogelijke effecten van deze ingrepen in de WAO zouden zijn.⁷¹ In haar proefschrift stelt Naomi Woltring dat een kleine ‘Epistemische gemeenschap’ die marktwerking en neoliberale hervormingen doorzette dominant was in de stapsgewijze verbouwing van de sociale zekerheid.⁷² Zij benoemt ook het draaideureffect dat een beperkt aantal politici van middenpartijen afwisselend als vakbondsman, hoogleraar, adviseur, SER-lid, politicus en lobbyist deze hervormingen door konden vormen.⁷³

Daarom is de samenstelling van de commissie Donner ook interessant om uit te lichten omdat dit het beeld dat Woltring schetst bevestigt: ‘Op 29 juni vorig jaar was de 'Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid' rond. Voorzitter werd de CDA'er mr. J.P.H. Donner, lid van de Raad van State en al aan het werk als voorzitter van een commissie die het opzienbarende aantal psychisch arbeidsongeschikten in Nederland moet onderzoeken. Met de PvdA'er Ruud Vreeman, burgemeester van Zaanstad en voormalig vakbondsman, werd zowel de grootste regeringspartij als de grootste vakcentrale bediend. Ook de VVD'er Jan Kamminga trad toe; hij is onder meer oud-voorzitter van de kleine ondernemers. De D66'er Alexander Rinnooy Kan ten slotte, is niet alleen bestuurslid van de ING Groep, maar ook oud-voorzitter van het VNO.’⁷⁴ Veel middenpartijen en regeringspartijen waren dus vertegenwoordigd in de commissie.

⁷⁰ ‘Verschil uitkering en loon mag best nog groter’ *Trouw* (September 22, 1999).

⁷¹ CPB analyse van de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (“Donner II”), <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/analyse-van-de-voorstellen-van-de-adviescommissie-arbeidsongeschiktheid-donner-ii.pdf> (geraadpleegd op 1 maart 2025).

⁷² Woltring, ‘de Marktconforme verzorgingsstaat’, 18.

⁷³ Ibidem, 145-146.

⁷⁴ Syp Wynia, ‘Papieren oplossing’, *Elsevier*, (april 7, 2001).

Het voorstel van de commissie Donner bestond uit vier hoofdlijnen. Het overkoepelende doel was om via financiële prikkels het aantal uitkeringsgerechtigden te verminderen. Ten eerste zouden alleen ‘permanent en volledig arbeidsongeschikten’ aanspraak mogen maken op de nWAO, die vanaf 2006 werd ingevoerd onder de afkorting WIA.⁷⁵ Onderdeel van deze nieuwe wet was dat de regeling werd opgesplitst in drie mogelijke scenario’s voor iemand die een arbeidsongeschiktheidsuitkering aan kwam vragen bij het UWV.

Een keuringsarts van het UWV bepaalde na een medisch onderzoek van de aanvrager in hoeverre deze arbeidsongeschikt was. Als de aanvrager minder dan 35% arbeidsongeschikt werd verklaard, kreeg hij of zij geen uitkering. De aanvrager was dan meestal aangewezen op een WW-uitkering en kwam na afloop daarvan vaak in de bijstand terecht. Bij een arbeidsongeschiktheidspercentage tussen de 35% en 80% kreeg men de zogenoemde WGA toegekend. De groep die tussen de 80% en 100% werd afgekeurd, ontving een IVA-uitkering. Alleen deze laatste groep werd als duurzaam arbeidsongeschikt bestempeld. Hoewel de instroom succesvol werd beperkt, blijft het merkwaardig dat door de afbakening in deze wetgeving een arbeidsbeperking zo objectief meetbaar wordt gepresenteerd.

Het opsplitsen van regelingen binnen de sociale zekerheid, met als doel het beperken van de instroom, heeft bijgedragen aan het ontstaan van een complex patchwork aan regelingen. De veranderingen in de WIA zijn van belang omdat ze een precedent vormden: enkele jaren later werd ook de Wajong aangepast. Daarbij werd het uitgangspunt dat alleen duurzaam arbeidsongeschikten recht zouden hebben op een stabiele uitkering. Opmerkelijk genoeg werd het duurzaam arbeidsongeschikt verklaren van jonggehandicapten vervolgens ook als argument tegen het bestaan van de Wajong zelf gebruikt. De redenering hierbij was dat jongeren niet te vroeg aan de zijlijn van de maatschappij moesten worden gezet. Beleidslogica verschuift zo van het onderscheiden van rechtmatige en onrechtmatige gebruikers naar het structureel beperken van toegang tot sociale zekerheid. Voor uitvoeringsinstanties en burgers wordt het bovendien erg ingewikkeld om een beeld te krijgen van welke regeling zij mogelijk gebruik mogen maken als zij te maken krijgen met arbeidsongeschiktheid.

Hoewel aanvankelijk in de politiek de bespreking van de Wajong gescheiden leek te blijven van het vormgeven van de nieuwe WAO, is het belangrijk om deze ontwikkelingen te

⁷⁵ niet direct relevant voor deze scriptie maar voor de geïnteresseerde lezer, de WIA staat anno 2024-2025 duidelijk op de politieke agenda omdat deze regeling meerdere problematische kanten heeft voor burgers en de uitvoeringsorganisatie: Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/commissies/octas> (geraadpleegd op 28 februari 2025).

benoemen. Veel argumenten, standpunten van politieke partijen en bewindspersonen die over de WAO gingen, zouden later terugkomen bij de grote wijzigingen in de Wajong. Daarnaast werd in debatten over de Wajong de WAO stevast als argument en schrikbeeld aangediend.

Het aanhoudende belang van de WAO voor de politiek is terug te vinden in de verkiezingsprogramma's van de grotere partijen uit 2002. Het CDA, de VVD en de PvdA benoemden alle drie hervormingen van de WAO als noodzakelijk. Het CDA stelde dat de harde kern van bijna een miljoen werkelozen moet worden aangepakt.⁷⁶ Ook werd geconstateerd dat de arbeidsdeelname ondanks de krapte op de arbeidsmarkt achterblijft. De PvdA had een vergelijkbare redenering en stelde dat door de uitvoeringsorganisatie zich te laten richten op 'wat mensen nog wél kunnen' en 'van hen verwachten we vervolgens dat ze dat ook zullen doen'.⁷⁷ De VVD kaartte de WAO ook aan: "Tegenover de afhankelijkheid van een anonieme verzorgingsstaat staat de zelfstandigheid van vrije burgers [...] Vrijheid betekent voor de VVD ook vrij zijn van angst en gebrek. Zij prefereert de warmte van het werk boven de kilte van de uitkering, de aansluiting op de werkomgeving boven de buitensluiting van de WAO en de bijstand."⁷⁸ Als gemeenschappelijk argument hadden de partijen dat de burger bij voorkeur dient te participeren. Het activerende doel van sociale zekerheid werd nog altijd als leidend gezien bij het bespreken van de WAO. Bovendien wordt door de VVD sociale zekerheid niet als een vangnet maar als een gevangenis neergezet. Goed burgerschap en een vrije burger maakte geen gebruik van een uitkering.

2.2 Kantelpunt, het problematiseren van de Wajong

Vanaf 2007 wordt de Wajong op de politieke agenda gezet. Net als bij de WAO zijn het vooral het gestegen aantal aanvragen dat politici zorgen baart. Het CPB speelde destijds een belangrijke rol bij het agenderen van de Wajong. In december 2007 sloeg het CPB alarm over de 'extreem snelle toename' van geregisterde jonggehandicapten. Ook CPB voorspelde 'een herhaling van het WAO-drama'. Het planbureau spoorde aan tot nieuw beleid, omdat bij het uitblijven ervan er op termijn 300.000-400.000 Wajongers zullen zijn.⁷⁹ Dit soort analyses zijn kenmerkend voor de omgang met sociale zekerheid in dit tijdsgewricht. De nadruk ligt altijd op het aantal gebruikers. Net als in het begin van de eeuw over de WAO in het debat vaak ging over de gevreesde miljoen WAO'ers. Een grondige analyse van de reden van uitval of niet mee

⁷⁶ CDA 'Betrokken samenleving, betrouwbare overheid.' (2002).

⁷⁷ PvdA, 'Samen voor de toekomst, Idealen en ambities 2010. (2002).

⁷⁸ VVD, 'Ruimte, respect en vooruitgang, verkiezingsprogramma Volkspartij voor Vrijheid en Democratie 2002-2006', (2002).

⁷⁹ 'CPB verontrust over verdubbeling Wajongers', *Trouw* (December 18 2007).

kunnen komen werd in de belangrijkste beslissingen vaak niet meegenomen. In plaats hiervan werd ten eerste de verantwoordelijkheid bij de beleidsmakers gelegd om de instroom te beperken. Ten tweede werd de ongeschiktheid van de uitkeringsgerechtigde voortdurend in twijfel getrokken.

Dit komt ook duidelijk terug in het rapport van het CPB: “Er moet volgens het planbureau nieuw beleid komen, omdat er anders op termijn 300.000 tot 400.000 Wajongers zijn. Eind vorige eeuw werd nog uitgegaan van maximaal 200.000 Wajongers.”⁸⁰ De beeldvorming over de ‘jonggehandicapten’ wordt door het rapport van het planbureau ook ingekleurd, en dan specifiek welke handicaps of beperkingen er wel of niet aanspraak zouden moeten maken worden. Of iemand wel of niet genoeg beperkt was om ondersteuning te krijgen stond voortdurend ter discussie: ‘80 Procent van de populatie heeft een verstandelijke handicap of psychische stoornis. De aandoeningen autisme en ADHD zorgen voor 20 procent van de jaarlijkse instroom.’, en ‘Het CPB noemt de cijfers verontrustend, omdat de Wajong in het verleden vooral was bedoeld voor jongeren met een ernstige lichamelijke handicap.’⁸¹ De Wajong was oorspronkelijk een sociaal vangnet voor jongeren met een handicap die geen arbeidsverleden hadden. Blijkbaar nam de vraag vanuit de doelgroep jongeren met autisme en ADHD toe. Vanaf de jaren negentig werden de diagnosecriteria voor autisme verruimd en konden jongeren zonder verstandelijke beperking gediagnosticeerd worden met autisme. Hun beroep en beperkingen werd door het CPB als minder ernstig gezien.

De zorgen om de toegenomen aanvragen vonden ook in de Tweede Kamer weerklank. Zo organiseerde woordvoerder op sociale zaken van het CDA en Tweede Kamerlid, Eddy van Hijum een bijeenkomst met diverse belanghebbenden om de problemen bespreekbaar te maken. In een interview met het NRC parafraseert de interviewer het oordeel van het CPB over de Wajong als volgt: “critici, bijvoorbeeld het CPB zeggen dat de Wajong zo’n afvalputje wordt als de WAO.”⁸² Van Hijum vond deze stelling wel iets te grof, maar betoogde toch de noodzaak om jonggehandicapten meer te activeren.⁸³ Daarnaast liet Stef Blok van de VVD duidelijk zijn zorgen horen over de grote groei van mensen met een Wajong die psychische gedragsstoornissen hebben.⁸⁴

⁸⁰ ‘CPB verontrust over verdubbeling Wajongers’, *Trouw* (18 december 2007).

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Claudia Kammer, ‘Wie echt niet kan hoeft niet bang te zijn,’ (1 november 2007).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Parlementaire monitor, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vhq11cu8egsa> (geraadpleegd op 19 februari 2025).

Tot slot is het nuttig om kritisch te reflecteren op de wijze waarop de Wajong werd geagendeerd via toekomstvoorspellingen met cijfers en ramingen. Ten tijde van de eerste opkomende zorgen in 2007 waren er 160.000 individuen met een Wajong. In debatten werd logischerwijs vaak verwezen naar toekomstige ramingen en voorspellingen van 300.000 tot 400.000 Wajongers. Deze ramingen waren vaak verontrustend en angstaanjagend, en deden het daarom goed om een punt neer te zetten. Variaties van de ‘schrikbarende toename’ kwamen vaak terug in debatten rondom de Wajong. Zo maakte Mark Rutte daar in latere campagnes handig gebruik van maken door de toenemende Wajongers als een verschrikking neer te zetten: “Per dag komen er twee schoolklassen Wajongers bij”.⁸⁵ Door deze manier van redeneren lijkt de enige mogelijke en redelijke optie het indammen van de instroom onder de Wajong. Nuances over of jongeren met een beperking makkelijk aan een schooldiploma, werk komen en afstuderen, en of zij niet gebaat zijn bij een degelijke sociale zekerheid worden nauwelijks gevoerd.

2.3 De hervorming van de Wajong tijdens het kabinet Balkenende IV

Door de aanhoudende zorgen van politici over het toenemende aantal Wajongers kwam de Wajong dus weer op de politieke agenda te staan vanaf 2007. Dit viel samen met de regeerperiode van kabinet Balkenende IV (2007-2010). Dit kabinet bestond uit de partijen CDA, PvdA en de ChristenUnie. Het kabinet had in haar regeerakkoord opgenomen dat de uitkeringen van volledig arbeidsongeschikten in de WAO, WAZ en Wajong werden verhoogd van 70% naar 75%.⁸⁶ De verantwoordelijke minister in dit kabinet was minister Donner (CDA) van sociale zaken. Zoals eerder aangetoond in dit onderzoek, leidde hij ook de hervorming van de WAO tot de WIA, die ervoor zou moeten zorgen dat de instroom onder deze regeling sterk werd beperkt.

Donner wilde de Wajong-uitkering een activerende karakter geven om de instroom te beperken. Tekenend is dat in het nieuws de Wajong ‘jongeren-WAO’ wordt genoemd.⁸⁷ De minister joeg met zijn beoogde hervormingen de coalitiepartner PvdA fractie en PvdA bewindslieden op de kast. Zij stelden dat het voorstel indruiste tegen het regeerakkoord, waarin was vastgelegd dat uitkeringsgerechtigden er niet op achteruit mochten gaan.⁸⁸ Donner had voor

⁸⁵ ‘Rutte: werkloze moet achter de vuilniswagen’, *Het Parool* (3 september 2009).

⁸⁶ Brief van de informateur aan de Tweede Kamer (30 891 nr. 4), 7 februari 2007, 20.

⁸⁷ ‘Ruzie over jongeren-Wao’, *Het parool* (19 mei 2008).

⁸⁸ *Ibidem*.

ogen dat de meeste jongeren met een Wajong die niet volledig waren afgekeurd weer aan het werk gingen. Zijn plan vertoonde dan ook overeenkomsten met de aanpak van de WAO. De nadruk kwam te liggen op het verschil tussen volledige en onvolledig arbeidsongeschikten. Deze laatste groep zou moeten worden geactiveerd.

Deze aanpak past dus in een langere lijn in de Nederlandse politiek vanaf de jaren '90 waarin uitkeringsgerechtigden steeds in specifiekere regelingen worden opgedeeld.⁸⁹ Binnen deze regelingen worden vervolgens weer categorieën gecreëerd aan vermeende arbeidsongeschiktheid, die categorieën worden vervolgens weer verbonden aan minder inkomsten en meer plichten van het individu. Hierop is wederom het begrip residualisering van Woltring van toepassing.

2.4 residualisering en het construct Handicap.

De terugkerende wens om de sociale zekerheid om te vormen door het gehele stelsel een meer activerend karakter te geven, had ook gevolgen voor de wijze waarop 'handicap' werd besproken in de politiek. Uit de bovenstaande analyse in deze tweede deelvraag komt naar voren dat de wijze, waarop de politiek de doelgroep 'jonggehandicapten' construeerde en afbakende, niet tot doel had om deze doelgroep in kaart te brengen. Men streefde naar het verlagen van de afhankelijkheid van een uitkering. Logischerwijs zoeken politici dan naar personen die in een bepaald uitkeringsregime zitten waarin ze mogelijk niet helemaal thuis horen. De Wajong-populatie werd om deze reden onderzocht en de legitimiteit van bepaalde beperkingen werd vervolgens bevraagd.

Conclusie

In de periode 1998-2009 ontwikkelde zich binnen de Nederlandse politiek een groeiende aandacht voor de Wajong, waarbij het thema steeds meer werd gepolitiseerd en problematiseren van deze regeling op de politieke agenda kwam te staan. Waar de Wajong bij de invoering in 1998 nog relatief onbesproken bleef, veranderde dit vanaf het begin van de jaren 2000. Dit hing samen met bredere hervormingen binnen de sociale zekerheid, vooral rondom de WAO, die als precedent diende voor de latere aanpassingen van de Wajong. De problematiek rond

⁸⁹ Cok Vrooman, 'De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand', 1980-334-341.

arbeidsongeschiktheid en de groeiende kosten werden een steeds urgenter thema, mede door de rol van het CPB en adviescommissies zoals die onder leiding van Donner.

De politiek legde in dit tijdsgewricht een sterke nadruk op het beperken van de instroom in sociale zekerheidsregelingen, wat leidde tot een meer gedifferentieerde benadering van arbeidsongeschiktheid. De Wajong werd steeds meer gezien als een regeling die vooral bedoeld was voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten, waardoor jongeren met beperkingen die minder zichtbaar of minder ‘objectief meetbaar’ waren, in een lastigere positie terechtkwamen. De zorg over het ‘opgroeende aantal Wajongers’ leidde tot angstige toekomstscenario’s, waarbij het legitimeren van het recht op uitkering centraal kwam te staan.

Deze ontwikkelingen passen in een bredere trend van residualisering binnen het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel, waarbij de afhankelijkheid van uitkeringen steeds nadrukkelijker in vraag werd gesteld en activering centraal kwam te staan. Het begrip ‘jonggehandicapte’ werd in dit politieke discours vooral kritisch beoordeeld. Kritiek op voorgaande regelingen werd ook toegepast op de Wajong. Vervolgens werd de nadruk gelegd op het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid. Daarmee werden de rechten en de behoeften van jonggehandicapten ondergeschikt gemaakt aan budgettaire en beleidsmatige doelen. Kortom, in de periode tussen 1998 en 2009 trachtte de politiek vooral richtte om de instroom van arbeidsongeschikten te beperken en het activeren van jonggehandicapten. De Wajong werd op de politieke agenda gezet en zou tot aan 2015 een onderwerp van discussie zijn in Den Haag.

3. De aanloop naar de Participatiewet (2010-2015)

In dit hoofdstuk wordt de periode 2010 tot en met 2015 onderzocht. De Wajong onderging in deze periode enkele grote wijzigingen. Zo konden enkel nog duurzaam arbeidsongeschikten aanspraak maken op de Wajong-uitkering. Deze wijziging leidde ertoe dat het aantal toegekende uitkeringen na 2015 significant daalde.⁹⁰ Daarnaast werd de uitkering van personen aan wie deze vóór de invoering van de wijzigingen was toegekend, verlaagd naar 70% van het minimumloon. De opstelling van de Nederlandse politiek ten aanzien van de Wajong wordt aan de hand van de volgende deelvraag beantwoord: Welke veranderingen bracht de politiek in de Wajong aan in de periode 2010-2015?

3.1 Hervorming van de Wajong 2010-2012

Om een eerste beeld te schetsen van de aanhoudende aandacht van de politiek op de Wajong, worden hier kort de verkiezingsprogramma's van de VVD, CDA en de PvdA besproken.

In alle verkiezingsprogramma's werd een nadruk op decentralisering gelegd. De partijen waren er blijkbaar eenstemmig over dat gemeenten de regelingen omtrent sociale zekerheid moesten uitvoeren.⁹¹ De decentralisering diende hand in hand te gaan met het stroomlijnen van diverse regelingen, waar mensen met een beperking aanspraak op konden maken, zoals de WSW, AWBZ en WMO. De PvdA pleitte voor een stroomlijning, waardoor enkel twee regelingen over zouden blijven. De decentralisering en harmonisering van de regelingen werden als kostenbesparend gepresenteerd. Harmonisering zou minder bureaucratische lasten met zich meebrengen. De decentralisering zou kostenbesparend zijn, omdat de gemeente dichterbij de burger zou staan en daarmee gepastere dienstverlening zou kunnen verlenen. De partij dacht aan de bijstandsregeling (WWB) en een nieuwe 'WWB plus' voor mensen met een 'arbeidshandicap'.⁹²

De beeldvorming over 'jonggehandicapten' in de verkiezingsprogramma's uit 2010 kende veel continuïteit met de voorgaande periode. Zo werd voortdurend het onderscheid tussen

⁹⁰ NOS, <https://nos.nl/nieuwsuur/video/2044387-toekenning-wajong-uitkeringen-met-90-procent-gedaald> (Geraadpleegd op 10 december 2025).

⁹¹ VVD, *Orde op zaken, verkiezingsprogramma 2010-2014*. (2010); CDA, *Slagvaardig en samen, verkiezingsprogramma 2010-2015* (2010); PvdA, 2010, PvdA, *Iedereen telt mee, de kracht van Nederland*, *verkiezingsprogramma Tweede-Kamer verkiezingen 2010*. (2010).

⁹² Binnenlands Bestuur, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/politiek-nu-ook-voor-een-uitkering>, (geraadpleegd op 11 december 2025).

‘duurzaam arbeidsongeschiktheid’ en ‘niet duurzaam arbeidsongeschiktheid’ onderstreept als grond voor het al dan niet toekennen van een uitkering. Het CDA en de VVD zagen de Wajong als een schrikbeeld, omdat deze regeling jongeren voorbarig zou afkeuren en tot hun pensioen tot arbeidsgehandicapten verklaarde.. Volgens deze redenering is een lange termijn perspectief op sociale zekerheid voor mensen met een beperking dus eerder een straf dan een hulpmiddel. Ter illustratie een citaat uit het VVD verkiezingsprogramma waarin de Wajong werd besproken: “in de visie van de VVD te snel afgeschreven, terwijl er in veel situaties passend werk is. Aangezien veel jongeren met ontwikkelingsstoornissen en -achterstanden in de Wajong stromen en daarmee een groot risico lopen tot hun pensioen arbeidsgehandicapt te zijn.”⁹³

Uiteraard valt hier ook op te merken dat een ontwikkelingsstoornis veel of weinig invloed op het leven van een individu kan hebben, ongeacht of de persoon wel of niet toegang heeft tot sociale zekerheid of participeert naar vermogen. Bij het problematiseren van sociale zekerheid stelden de partijen in hun programma’s echter vaak alleen de uitkomsten centraal. Met uitkomsten wordt bedoeld op het aantal mensen dat aanspraak maakte op een uitkering. Het CDA stelde in het verkiezingsprogramma het volgende over jonggehandicapten: “levenslange uitkering is voor jongeren die nog arbeidscapaciteit hebben geen vanzelfsprekendheid meer. Voorkomen moet worden dat jongeren te snel het etiket ‘arbeidsongeschikt’ krijgen opgeplakt. De keuring moet in dat licht worden verbeterd. Jongeren die in de nieuwe systematiek duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn, houden onvoorwaardelijk recht op een uitkering van 75 procent van het minimumloon. De uitstroom moet worden gestimuleerd, onder meer door de werkgevers aan te moedigen jonggehandicapten in dienst te nemen en te houden”.⁹⁴ Zoals te lezen, richtte het CDA haar pijlen op het beperken van de instroom en bevorderen van de uitstroom onder de Wajong.

Uiteindelijk kwam in 2010 het eerste kabinet Rutte tot stand. De VVD en het CDA vonden elkaar en met de gedoogsteun van de PVV werd regeren mogelijk. Deze partijen waren het met elkaar eens dat Nederland ten tijde van de wereldwijde economische crisis, die sinds 2008 woedde, zou moeten bezuinigen. Uit het regeerakkoord bleek dat dit kabinet grondig wilde bezuinigen op de sociale zekerheid: “een baan is immers de beste sociale zekerheid”.⁹⁵ De voorgenomen uitsluiting van vele potentiële Wajongers vormde slechts een deel van de besparingen. Andere grote voorgenomen bezuinigingen werden gepresenteerd onder het mom van participatiebevordering. Bij de vaststelling van de hoogte van een bijstandsuitkering werd

⁹³ VVD, *Orde op zaken, verkiezingsprogramma 2010-2014*. (2010).

⁹⁴ CDA, *Slagvaardig en samen, verkiezingsprogramma 2010-2015* (2010).

⁹⁵ CDA-VVD, *Vrijheid en verantwoordelijkheid 2010*, 3.

bijvoorbeeld het partnerinkomen vervangen door het huishoudinkomen. De sancties voor jongeren tot 27 jaar die een beroep deden op de bijstand werden aangescherpt. Verder zouden burgers, die een beroep konden doen op studiefinanciering, geen aanspraak kunnen maken op de bijstand.⁹⁶ Deze voorgenomen verharding van de bijstand is uiterst relevant in dit onderzoek. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten en jongeren met psychische problemen zouden veelal in de bijstand terecht komen, indien de rechten onder de Wajong verder zouden worden beperkt.

Gedurende 2011 werkte het kabinet onder andere aan de Wet Werken naar Vermogen ter re-integratie van jongeren met een beperking. De verwachte besparingen zouden volgens het kabinet vanaf 2015 structureel €1,9 miljard zijn.⁹⁷ De geplande hervormingen waren mede gebaseerd op het rapport van het CPB ‘bijstand naar Wajong’.⁹⁸ In dit rapport werd nogmaals het toegenomen aantal Wajongers onderzocht. De eerder opgegeven redenen van uitval van jongeren met een beperking werden door het CPB teruggenomen en bestreden. Niet de complexere samenleving, de veeleisende arbeidsmarkt en de snelle groei van het speciaal onderwijs zouden ten grondslag liggen aan de toename van het aantal Wajongers. Volgens het CPB waren jongeren niet ‘zieker’ vergeleken met vroeger, maar werden zij wel sneller gediagnostiseerd met ontwikkelingsstoornissen. Op basis van een wetenschappelijke onderbouwing concludeerde het planbureau dat bij toepassing van de gangbare classificaties van psychische aandoeningen 40% van de mensen aan minstens één van de criteria van een psychische stoornis zou voldoen.⁹⁹

De hoofdreden van de toegenomen instroom onder de Wajong zou volgens het CPB grotendeels het gevolg zijn van de eerdere omvorming van de Wet Werk en Bijstand uit 2004. Deze wet werd destijds ingevoerd door staatssecretaris Mark Rutte (VVD) tijdens de regeerperiode van het kabinet Balkenende I. Het doel van deze wet was om de instroom van de bijstand in te dammen door het creëren van financiële prikkels voor de gemeenten. De gemeenten die wisten te besparen op de bijstand mochten namelijk zelf de besparingen houden. Deze wet leidde inderdaad tot een sterke afname van bijstandsaanvragen. Het CPB stelde echter in 2011 dat gemeenten destijds jongeren met een beperking uit de bijstand hielden door hen onder te brengen onder de Wajong. Feitelijk verschoven de kosten van de gemeente naar het Rijk.¹⁰⁰ Tien jaar later nam het kabinet Rutte I zich voor de verantwoordelijkheid nogmaals bij

⁹⁶ Ibidem , 43-44.

⁹⁷Rijksfinanciën <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2011/XV/onderdeel/d16e1186> (geraadpleegd op 3 maart 2025).

⁹⁸ Daniel van Vuuren, Frank van Es, Gijs Roelofs(CPB), *Wajong groeit explosief, Samenhang met bijstand belangrijk* (2011).

⁹⁹ Ibidem, 8.

¹⁰⁰ Ibidem, 9-14.

de gemeente leggen om mensen te ‘prikkelen’ om te participeren in plaats van aanspraak maken op sociale zekerheid.¹⁰¹ De uitweg naar de Wajong zou ditmaal afgesloten worden. Uiteindelijk kwam de Wet Werken naar Vermogen niet tot stand, omdat het Rutte I viel in 2012.

3.2 Kabinet Rutte II en de participatiewet (2012-2015)

Na de val van het kabinet Rutte I sprak Mark Rutte (VVD) zijn partij toe: “Maar ik zeg u eerlijk ik baal ervan dat het zo snel nodig is ik baal dat we niet door konden gaan met ons werk Dat sommige maatregelen die echt noodzakelijk zijn [...] en waarvan wij ten diepste geloven dat ze Nederland sterker maken net de eindstreep niet gehaald hebben. Bijvoorbeeld de wet werken naar vermogen. Waarmee we ons ideaal mogelijk hadden kunnen maken om de sociale zekerheid te richten op wat mensen kunnen, in plaats op wat ze niet kunnen. Waarmee we de onacceptabele instroom van twee schoolklassen per dag in de Wajong een halt hadden kunnen toeroepen. Ik baal ervan dat dit voorstel op de plank moest, in plaats van in het staatsblad”.¹⁰² Deze vermelding over de Wet Werken naar Vermogen toont aan dat de premier de hervorming van de Wajong van groot belang zag. .

Na de verkiezingen in 2012, die in een tweestrijd tussen de PvdA en de VVD uitmondde, waren deze partijen alsnog de meest logische optie om samen een regering te vormen. In één van de snelste formaties ooit vormden zij samen een kabinet.¹⁰³ In het coalitieakkoord is terug te vinden dat het wetsvoorstel Werken naar Vermogen in een nieuw gedaante zou worden doorgevoerd. Dit zou uiteindelijk de Participatiewet worden. Maatregelen zoals de herbeoordeling en de verlaging van de uitkering van 75% naar 70% van het minimumloon voor bestaande Wajongers werden geschrapt. Daarnaast was er het voornemen een quotum van vijf procent in te voeren voor bedrijven voor het aannemen van arbeidsgehandicapten. Bedrijven met minder dan vijftwintig werknemers zouden hiervan uitgezonderd blijven.¹⁰⁴ Deze laatste maatregel diende ook ter compensatie van de voorgenomen Rijksbezuiniging op de sociale werkplaatsen. Daarnaast werd loondispensatie ingevoerd, hetgeen inhield dat een werkgever iemand met een beperking onder het

¹⁰¹ Ibidem, 14.

¹⁰² Parlementaire monitor <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vj0lkkkolyr2> (geraadpleegd op 10 maart 2025).

¹⁰³ Parlement.com, https://www.parlement.com/id/vj47glycfix9/kabinet_rutte_ii_2012_2017 (geraadpleegd op 10 maart 2025).

¹⁰⁴ VVD-PvdA, *Bruggen slaan*, (2012).

minimumloon kan uitbetalen. Hiermee zou het aantrekkelijker moeten worden voor werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen.

In de media werd het quotum al snel bekritiseerd. Ten eerste lag het quotum gevoelig binnen de coalitie. De VVD zag samen met VNO-NCW en MKB-Nederland niets in verplichtingen naar bedrijven toe.¹⁰⁵ Belangenorganisaties die de doelgroep vertegenwoordigden waren ook niet bijster enthousiast. Zij waren van mening dat de maatregel stigmatisering van mensen met een beperking juist in de hand zou kunnen werken.¹⁰⁶ De verantwoordelijke bewindspersoon was Jetta Klijnsma (PvdA). Haar positie was moeilijk gezien het devies van Rutte II - net als bij het voorgaande kabinet - om de staatsfinanciën 'op orde te brengen' door bezuinigingen door te voeren. In de portefeuille van Klijnsma betekende dat een totale bezuiniging van €1,8 miljard, waarvan 650 miljoen op de sociale werkplaatsen.¹⁰⁷ Over deze positie vertelde Klijnsma zelf het volgende: "Maar weigeren was geen optie, dan had ik mezelf geen knip voor de neus waard gevonden. Ik vind echt dat we onze begroting op orde moeten krijgen en daarom voer ik het regeerakkoord en het sociaal akkoord ruitelijk uit. Als staatssecretaris kan ik er in elk geval de scherpste randjes vanaf -proberen te knagen voor de mensen die de hardste klappen van de crisis krijgen, aan de onderkant van de samenleving".¹⁰⁸

3.3 Decentralisering

In een terugblik van het SCP uit 2020 stond dat invoering van decentralisatie op vele beleidsterreinen gepaard ging met grote verwachtingen en doelen.¹⁰⁹ Gemeenten zouden beter maatwerk kunnen leveren en tot effectievere oplossingen kunnen komen richting burgers. De decentralisatie zou moeten leiden tot meer participatie onder burgers en een zorgzame samenleving met een houdbaar stelsel.¹¹⁰ In de praktijk betekende dit dat deels arbeidsongeschikte jonggehandicapten in de bijstand terechtkwamen. De decentralisering van sociale zekerheid, die gepaard ging met de decentralisering in de jeugdzorg, had desastreus uitgedaakt. Van te voren werd daar al veelvuldig voor gewaarschuwd. Bovendien zouden personen met een ontwikkelingsstoornis vaker afhankelijk zijn van jeugdzorg en GGZ. Deze groep mensen kon als gevolg van de hervormingen van de Wajong minder snel aanspraak

¹⁰⁵ Ariane Kleijwegt, 'Een baan voor iedereen', (30 januari 2013).

¹⁰⁶ Nauman Janjua, 'Geen quotum, maar voorkeursbehandeling' *Trouw* (4 april 2013).

¹⁰⁷ 'Voor sommigen ben ik nu asociaal'; Staatssecretaris Jetta Klijnsma, *Vrij Nederland* (18 mei 2013).

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ SCP, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt, Petek Feijten (Den Haag 2020) 5-11.

¹¹⁰ Ibidem.

maken op sociale zekerheid en werd door de decentralisering hierdoor extra hard geraakt. Daarnaast is het voor de doelgroep met zwaardere beperkingen niet per se beter geworden, zoals een rapport van het SCP uit 2020 met een terugblik bevestigde: “Op het terrein van de toeleiding naar werk is het zware instrument sociale werkvoorziening vervangen door de re-integratie-instrumenten loonkostensubsidie, *jobcoaching* en beschut werk. Voor gemeenten kan het financieel gunstiger zijn om mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijstandsuitkering te geven dan om voor hen zware, dure re-integratie-instrumenten in te zetten. Dat blijkt ook uit het SCP rapport: “Daardoor worden de mensen met de grootste ondersteuningsbehoefte, met name mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor de sociale werkvoorziening, minder geholpen dan voorheen en hebben zij een kleinere kans op werk. mensen met een zwaardere beperking vaak ook aan de kant gezet.”¹¹¹ De Participatiewet kan dan ook als sluitstuk worden gezien van de afgenomen sociale zekerheid in Nederland.

Conclusie

Tussen 2010 en 2015 onderging de Wajong-regeling in Nederland ingrijpende hervormingen die een breuk markeren met eerdere opvattingen over sociale zekerheid voor mensen met een beperking. Waar deze regeling ooit was ontworpen als vangnet voor jongeren die door fysieke of psychische beperkingen niet zelfstandig in hun levensonderhoud konden voorzien, werd zij in deze periode in toenemende mate een instrument van arbeidsmarktbeleid en kostenbeheersing. De verschuiving van een systeem dat gericht was op bescherming naar een systeem dat gericht is op activering, werd gerechtvaardigd met behulp van een veranderend discursief kader waarin participatie en eigen verantwoordelijkheid centraal kwamen te staan.

De politieke behandeling van de Wajong in deze jaren laat zien hoe breed gedragen het streven naar decentralisering en bezuiniging was. Zowel VVD, CDA als PvdA benadrukten de noodzaak om sociale zekerheid ‘efficiënter’ en ‘passender’ te maken, wat in de praktijk vooral betekende: goedkoper en strenger. Daarbij werd binnen de Wajong het onderscheid tussen mensen met een ‘duurzame’ arbeidsongeschiktheid en mensen die (eventueel) nog zouden kunnen participeren op de arbeidsmarkt een centraal uitgangspunt. Dit nieuwe duurzaamheids criterium zorgde er voor dat weinig tot geen jongeren met een beperking een Wajong kregen toegekend. Door te stellen dat een uitkering leidt tot isolatie, en participatie tot emancipatie, werden bezuinigingen verkocht als sociale vooruitgang. In de praktijk kan het ook zo zijn dat deze hervormingen de afhankelijkheid van mensen met een beperking vergrootten, doordat zij vaker terechtkwamen in de bijstand of volledig buiten de vangnetten van sociale zekerheid vielen.

¹¹¹ SCP, *Sociaal domein op koers?*

Conclusie

Allereerst zal hier aan het einde van deze masterscriptie een korte samenvatting worden gegeven van het gehele onderzoek zodat vervolgens een terugkoppeling naar de hoofdvraag en de literatuur kan plaatsvinden. De Wajong-regeling werd in 1998 ingevoerd als onderdeel van een bredere hervorming van de sociale zekerheid in Nederland. De regeling was bedoeld voor jongeren met een handicap die op jonge leeftijd arbeidsongeschikt waren geraakt. De introductie van de Wajong vond plaats binnen een politieke context waarin de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat onder druk stond. Politici en het kabinet zagen sociale zekerheid steeds meer als een middel tot activering in plaats van enkel bescherming. De Wajong zelf kende aanvankelijk weinig prikkels om individuen terug te dringen naar de arbeidsmarkt. In de jaren negentig was deze regeling dus nog de uitzondering op de regel op het gebied van sociale zekerheid.

Na de invoering kreeg de Wajong aanvankelijk weinig politieke aandacht. Vanaf 2007 kwam de regeling echter steeds meer op de politieke agenda te staan door de sterk stijgende instroom, met name van jongeren met een psychische aandoening, zoals autisme en ADHD. Het CPB waarschuwde voor een 'nieuw WAO-drama' en voorspelde een toename tot 300.000 à 400.000 Wajongers. Minister Donner (CDA) probeerde de Wajong te hervormen door de uitkering een activerend karakter te geven. Alleen nog duurzaam arbeidsongeschikten werden toegelaten na de wetwijzigingen van Donner, en de uitkering voor bestaande Wajongers met arbeidsvermogen werd verlaagd naar 70% van het minimumloon.

In de periode 2010-2015 onderging de Wajong enkele grote wijzigingen. De Participatiewet, ingevoerd door het kabinet Rutte II, bracht de uitvoering van sociale zekerheid onder bij gemeenten en introduceerde maatregelen om jongeren met een beperking te activeren. Deze hervormingen leidden echter tot kritiek en praktische problemen, zoals stigmatisering en onvoldoende ondersteuning voor de doelgroep. De Wajong-regeling was onderdeel van een bredere trend van aanscherping en activering binnen de sociale zekerheid. De politieke discussie rond de Wajong werd gedomineerd door zorgen over de stijgende instroom en de kosten voor de overheid. De hervormingen leidden tot een verminderd aantal uitkeringen, maar ook tot kritiek op de manier waarop jongeren met een beperking werden behandeld. De Participatiewet kan worden gezien als het sluitstuk van deze ontwikkelingen.

Om tot een gedegen beantwoording van de hoofdvraag van deze scriptie te komen -Hoe werden mensen met een beperking gedefinieerd door Nederlandse politici in opeenvolgende versies van de Wajongwetgeving die sociale zekerheid verzorgde voor jonggehandicapten in de

jaren 1998-2015?-, wordt in deze conclusie nog een korte terugblik gegeven van mijn analyse van de wetenschappelijke literatuur. Dit onderzoek heeft zich gericht op de historische ontwikkeling van de Wajong-uitkering tussen 1998 en 2015 en plaatst deze ontwikkeling in het bredere kader van de beleidsgeschiedenis en historiografie over sociale zekerheid en *disability histories*.

In overeenstemming met de publicaties over ontwikkelingen in het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel, kan worden geconcludeerd dat de Wajong - net als vele andere regelingen binnen het sociale zekerheidsstelsel - als gevolg van doorgevoerde wijzigingen steeds minder zekerheid is gaan bieden aan jongeren met een beperking. Zo stelt SCP onderzoeker Vrooman dat vanaf 1980 tot aan 2015 het Nederlandse Sociale stelsel een transformatie van ‘tamelijk sociaaldemocratisch’ naar een ‘karig corporatistisch’ systeem doormaakte, met lagere collectieve uitgaven en oplopende armoede tot gevolg.¹¹² Dit zou niet in één klap zijn gebeurd maar sluipenderwijs via allerlei geleidelijke aanpassingen.¹¹³ Bij de behandeling van de tweede en de derde deelvraag wordt bevestigd dat dit proces ook zo voor de Wajong uitkering verliep. Net als de WAO werd de Wajong opgesplitst in verschillende regimes en regelingen. Jongeren met een beperking die voor 2010 hun Wajong uitkering kregen, tussen 2010 en 2015 of na 2015 (deze dan hoogstwaarschijnlijk niet kregen), hebben nog steeds te maken met verschillende versies van de Wajong of komen in de bijstand terecht. De transformatie die Vrooman waarneemt wordt ook weerspiegeld in de veranderingen in de Wajong-wetgeving.

De Nederlandse historici van Damme en Vonk stellen beide vast dat het Nederlandse sociale stelsel niet coherent is opgezet, maar een verzameling aan regelingen betreft.¹¹⁴ Ik zou dit, gesteund door mijn bevindingen en met het concept ‘residualisering’ ontleend uit het proefschrift van Naomi Woltring, aan willen scherpen.¹¹⁵ Kort samengevat, streeft het concept ‘residualisering’ op het inkrimpen van het aantal mensen die aanspraak mogen maken op een uitkering. Dit gaat gepaard met strenger wordende voorwaarden om de uitkering toegekend te krijgen. De transformatie van het sociale zekerheidsstelsel vindt juist plaats doordat regelingen zoals de WAO en de WIA worden opgesplitst in verschillende categorieën. De groei van het zogenaamde *Patchwork* is geen toeval, maar is ontstaan als gevolg van de politieke wens om

¹¹²Vrooman, ‘De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand 1980-2015’ in: E.H.M. Hirsch Balin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottreus, H. Vinke, eds., *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving* (Den Haag 2021) 334-341.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Robert Vonk, *Grenzen stellen. Over exclusie, wederkerigheid en internationale verstrengeling in sociale zekerheid* (oratie), (Utrecht 2024).

¹¹⁵ Woltring, ‘De marktconforme verzorgingsstaat’, 150

het aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen. Politiek gezien, is dit gemakkelijker te verdedigen omdat bestuurders dan altijd kunnen stellen dat de mensen die het écht nodig hebben altijd nog aanspraak konden maken op het vangnet. Burgers die volgens de wettelijke kaders en de keuringsartsen slechts gedeeltelijk zijn afgekeurd werden via flankerend beleid en financiële prikkels terug geleid naar de arbeidsmarkt.

De ontwikkelingen en verschuivingen van politieke partijen kunnen aan de hand van de veranderingen in de Wajong worden gevolgd. De PvdA omarmt bijvoorbeeld in de jaren negentig het neoliberale marktdenken. De grote veranderingen in de sociale zekerheid brengt deze partij dan ook mede tot stand. Marktdenken werd door alle middenpartijen in de jaren negentig gepropageerd. De vergelijking met de deelname van de PvdA aan het kabinet Rutte II is interessant om te maken. Het enthousiasme uit de jaren negentig leek te zijn bekoeld. De VVD is daarentegen opmerkelijk consistent in de zienswijze naar sociale zekerheid.

Ido de Haan beschouwt in zijn artikel over het overheersende participatiediscours zijn verschillende verschijningsvormen sinds de late jaren tachtig.¹¹⁶ Hij ziet hier in vooral een verkrampte overheid met een gebrek aan oplossingen voor grotere uitdagingen zoals vergrijzing: “Zo bezien is de lokroep van de ‘doe-democratie’ vooralsnog eerder het bewijs van het onvermogen van de staat dan een overtuigend pleidooi voor het zelf oplossend vermogen.”¹¹⁷ Toegespitst op de Wajong is het grote probleem volgens de Nederlandse politiek dat er in de periode 1998-2015 een enorme instroom was van jongeren in de Wajong. Deze instroom is door de beleidsveranderingen gekenterd. Of het onderliggende probleem voor jongeren met een beperking daarmee ook verholpen is valt te betwijfelen. In ieder geval werd het participatiediscours stapsgewijs ook toegepast op jongeren met een beperking.

zoals die sinds 2015 van kracht is. Sindsdien geldt een strengere toelatingsvoorwaarde: alleen wie duurzaam volledig arbeidsongeschikt is, heeft nog recht op een Wajong-uitkering. In de praktijk betekent dit dat iemand moet kunnen aantonen dat er geen enkele kans is op toekomstige participatie in het arbeidsproces. Veel jongeren met een beperking vallen hierdoor buiten de boot, omdat zij hun beperkte ontwikkelcapaciteit moeilijk kunnen bewijzen. Het gevolg is dat jongeren met een langdurige of zelfs levenslange beperking toch geen recht krijgen op de Wajong, omdat het UWV niet met absolute zekerheid kan uitsluiten dat zij zich in de toekomst alsnog enigszins zullen ontwikkelen. De medische beoordeling richt zich dus niet

¹¹⁶ Ido de Haan, ‘Het hegemoniale discours van de participatiesamenleving, kritiek van de ‘doe-democratie’’, *Beleid en Maatschappij*, 41:3 (2014) 268-273.

¹¹⁷ *Ibidem*, 273

enkel op het functioneren in het hier en nu, maar op hypothetische toekomstscenario's – met uitsluiting als concreet gevolg.

Een belangrijk uitgangspunt van dit onderzoek was de gedachte dat categorieën zoals 'jonggehandicapte' of 'arbeidsongeschikte jongere' niet neutraal of objectief zijn, maar voortkomen uit beleidsmatige en ideologische constructies. In dat licht wil ik nog het werk van Paul van Trigt afzetten tegen de bevindingen in deze scriptie. Hij laat in zijn artikel zien dat politieke instituties en beleidsmakers verantwoordelijk zijn voor het construeren van categorieën als 'gehandicapte', waarbij vaak impliciete aannames over afhankelijkheid, passiviteit en zorg domineren. Van Trigt wijst op het langdurige effect van een zorglogica in het beleid: mensen met een beperking worden eerder gezien als zorgbehoevenden dan als gelijkwaardige burgers met rechten. Een duidelijk verschil is dat bij de veranderingen van de Wajong juist heel erg de mogelijkheden van mensen met een beperking werd benadrukt. De beeldvorming en constructie van 'handicap' staan ten dienste van de veranderingen van de Wajong. Door de tijd heen neemt de nadruk op de mogelijkheden van jongeren met een beperking alleen maar toe. Het is belangrijk om op te merken dat dit dan gaat over de houding van politici en de opvattingen in het beleid. De verklaring sluit aan bij de bevindingen van SCP-onderzoeker Jansen die het sociaalconstruct 'jonggehandicapte' bestudeerd.¹¹⁸ Volgens Jansen zou dat construct zich tot verschillende dominante economische discoursen moest verhouden waardoor vooral de doelgroep die met deze wetgeving te maken krijgt niet of onvoldoende gehoord zou worden.¹¹⁹

De laatste publicatie uit mijn literatuuroverzicht die ik wil bespreken in deze conclusie is het proefschrift van de historicus Nathanje Dijkstra. Volgens Dijkstra komt een definitief label of diagnose 'arbeidsongeschiktheid' tot stand ten gevolge van een arbeidsmarkt waarin enkel normatieve lichamen en bijbehorende productienormen als standaard gelden.¹²⁰ Mochten beleidsmakers ooit willen snappen waarom de instroom in de Wajong zo toenam, zullen zij de context waarin deze jongeren met een beperking uitvallen moeten bestuderen. Hoewel Dijkstra over het begin van de twintigste eeuw schrijft, zijn haar inzichten ook van toepassing op de Wajong. Een tweede treffend punt uit haar proefschrift gaat over de schijn van helderheid dat het label arbeidsongeschiktheid met zich mee lijkt te dragen. In de stelselwijzigingen binnen de sociale zekerheid van de afgelopen 30 jaar kun je dit inzicht toepassen op het

¹¹⁸ J. Jansen, "De 'verantwoordelijke beperkte': de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet" in: Hans Bosselaar (red.) *Met andere ogen, onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (Den Haag 2020) 29-44.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Dijkstra, 'Making up the incapacity for work?', 17-18.

duurzaamheids criterium of de percentages die op arbeidsongeschikten door het UWV worden geplakt.

Deze scriptie heeft laten zien hoe de hervormingen van de Wajong tussen 1998 en 2015 niet louter technische beleidsmaatregelen waren, maar het resultaat van ideologische verschuivingen binnen het Nederlandse politieke landschap van de afgelopen decennia . Door de lens van beleidsgeschiedenis en *disability histories* is duidelijk geworden hoe het participatiediscours, neoliberal denken en decentralisering samenkwamen in een beleidswijziging die de positie van jongeren met een beperking die beroep moesten doen op een uitkering structureel veranderde. De Wajong-hervormingen zijn daarmee een fascinerend onderwerp om aan te tonen op welke wijze ideeën over arbeid, burgerschap en ‘normale’ participatie sinds de jaren negentig zijn veranderd. De invloed van grotere beleidsdiscoursen over marktwerking in de sociale zekerheid en politieke beeldvorming over jongeren met een beperking of handicaps laten zien hoe sociaal beleid tot economische uitsluiting kan leiden. Deze scriptie draagt daarmee hopelijk bij aan het inzicht in hoe in de politiek beleid mede bepaalt wie recht heeft op sociale zekerheid.

Aanbeveling voor vervolgonderzoek

Binnen de geschiedenis van de sociale zekerheid zijn vele interessante onderzoeksmogelijkheden. Hoewel in dit onderzoek slechts één regeling centraal stond, ontkwam ik er niet aan om af en toe de grootschalige veranderingen bij andere regelingen te bespreken. Mogelijk vervolgonderzoek zou gericht kunnen worden op de bijstand, aangezien deze regeling ook vaak is aangepast en veel zegt over de houding en verwachtingen van de overheid ten opzichte van minima. Bovendien komen steeds meer mensen door de aanscherping van andere regelingen terecht bij de bijstand. Het aandeel mensen met een beperking en chronische ziekte is significant.

Daarnaast zouden internationale kwantitatieve onderzoeken interessant perspectief kunnen bieden op de ontwikkeling van sociale zekerheid. Zo weten we al de veel centrum-linkse partijen vanaf de jaren negentig de markt omarmen. Kan dit via dit soort onderzoek ook worden teruggevonden in gegevens over uitgaven aan sociale zekerheid. In Nederland zijn de uitgaven aan sociale zekerheid van 1983 tot aan 2015 gehalveerd. Was Nederland uniek in de fragmentering en verschraling van de sociale zekerheid?

Een laatste interessante invalshoek zou kunnen zijn om een beperking centraal te stellen in een onderzoek om beter grip te krijgen op het perspectief van de ontvangende kant. De ervaringsdeskundigheid is essentieel om de uitwerking van beleid beter te begrijpen. Stigmatisering en discriminatie van beperkingen op de arbeidsmarkt kunnen bijvoorbeeld in grote rol spelen op het beroep op sociale zekerheid. Bij het bestuderen van de nationale politiek zoals in deze scriptie is gebeurd blijft het individu toch veelal een anonieme in de massa.

Primaire bronnen

Grafiek

Sam Vandenhecke, 'aantal Wajong-uitkeringen 1998-2023' CBS Statline, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/navigatieScherm/thema?themaNr=51050>

Parlementaire bronnen

Memorie van toelichting, 'Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid' (24 760 nr. 3.) 10 juni 1996.

Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten', (24 760) 22 juli 1996.

Brief van de informateur aan de Tweede Kamer (30 891 nr. 4), 7 februari 2007, 20.

Kranten

Ariane Kleijwegt, 'Een baan voor iedereen', (30 januari 2013).

'Premier Lubbers: Nederland ziek', *NRC* (4 september 1990).

'Apostel, arkenbouwe of bruggenbouwer?' *Nieuwsblad van het Noorden* (30 oktober 1992)

'Is Nederland ziek?' *NRC*, (1 december 1990)

'Zieke samenleving, *Leeuwarder courant: hoofdblad van Friesland*, (5 december 1990).

Meindert Fennema, 'Ook Wilders moest ooit solliciteren', *NRC*, (1 september 2010)

Syp Wynia, 'Papieren oplossing', *Elsevier*, (april 7, 2001).

'CPB verontrust over verdubbeling Wajongers', *Trouw* (December 18 2007).

Claudia Kammer, 'Wie echt niet kan hoeft niet bang te zijn,' (1 november 2007).

'Rutte: werkloze moet achter de vuilniswagen', *Het Parool* (3 september 2009).

'Ruzie over jongeren-Wao', *Het parool* (19 mei 2008).

Nauman Janjua, 'Geen quotum, maar voorkeursbehandeling' *Trouw* (4 april 2013).

'Voor sommigen ben ik nu asociaal'; Staatssecretaris Jetta Klijnsma, *Vrij Nederland* (18 mei 2013).

Verkiezingsprogramma's

CDA 'Betrokken samenleving, betrouwbare overheid.' (2002).

PvdA, 'Samen voor de toekomst, Idealen en ambities 2010. (2002).

VVD, 'Ruimte, respect en vooruitgang, verkiezingsprogramma Volkspartij voor Vrijheid en Democratie 2002-2006', (2002).

VVD, *Orde op zaken, verkiezingsprogramma 2010-2014.* (2010)

CDA, *Slagvaardig en samen, verkiezingsprogramma 2010-2015* (2010)

PvdA, 2010, PvdA, *Iedereen telt mee, de kracht van Nederland, verkiezingsprogramma Tweede-Kamer verkiezingen 2010.* (2010).

VVD-PvdA, *Bruggen slaan*, (2012).

Websites

CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/niet-uitkeringsgerechtigde--in-het-kader-van-de-participatiewet--> (Geraadpleegd op 3 februari 2025).

Centraal Plan Bureau, <https://www.cpb.nl/de-nederlandse-economie-in-historisch-perspectief-sociale-stelsel> (geraadpleegd op 23 december 2024).

CPB, https://www.cpb.nl/sites/default/files/mev2008_kader_p112.pdf (Geraadpleegd op 12 december 2024).

CPB analyse van de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (“Donner II”), <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/analyse-van-de-voorstellen-van-de-adviescommissie-arbeidsongeschiktheid-donner-ii.pdf> (geraadpleegd op 1 maart 2025)

Eenvandaag, <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/geen-wajong-uitkering-van-uwv-voor-chronisch-zieke-robin-27-wil-meedraaien-maar-het-lukt-niet-153179> (Geraadpleegd op 29 mei 2025).

Parlement.com, https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw5/kabinet_lubbers_i_1982_1986 (geraadpleegd op 23 december 2024).

Parlement.com, https://www.parlement.com/id/vj47glycfix9/kabinet_rutte_ii_2012_2017 (geraadpleegd op 10 maart 2025).

Parlementaire monitor <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vj0lkkkolyr2> (geraadpleegd op 10 maart 2025).

Pointer KRO-NCRV, <https://pointer.kro-ncrv.nl/uwv-waarzegger-veel-jongeren-beperking-geen-uitkering-meer;> (Geraadpleegd op 29 mei 2025),

Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/commissies/octas> (geraadpleegd op 28 februari 2025).

Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/commissies/octas> (Geraadpleegd op 21 januari 2025);

UWV, <https://www.uwv.nl/nl/nieuws/doorlopende-aanpassing-van-wet-en-regelgeving-nodig> (Geraadpleegd op 23 januari 2025).

Wetten Overheid, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14> (geraadpleegd op 8 februari 2025).

Parlementaire monitor, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vhq11cu8egsa> (geraadpleegd op 19 februari 2025).

NOS, <https://nos.nl/nieuwsuur/video/2044387-toekenning-wajong-uitkeringen-met-90-procent-gedaald> (Geraadpleegd op 10 december 2025).

Binnenlands Bestuur, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/politiek-nu-ook-voor-een-uitkering>, (geraadpleegd op 11 december 2025).

Rijksfinancien, <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2011/XV/onderdeel/d16e1186> (geraadpleegd op 3 maart 2025).

Literatuur

Cok Vrooman, J., ‘De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand 1980-2015’ in: E.H.M. Hirsch Balin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottreus, H. Vinke, eds., *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving* (Den Haag 2021).

Damme, L.J., *Werkloosheidsregelingen in Nederland. Een parlementaire geschiedenis.* (2021).

Dijkstra, N., *Making up the incapacity for work? How government officials, medical experts and disabled workers brought incapacity for work into being in the first Dutch social security law(1901-1967).*

Echtelt, Kromhout, Feijten(SCP), *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid.* Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt, Peteke Feijten (Den Haag 2020)

Haan, I., ‘Het hegemoniale discours van de participatiesamenleving, kritiek van de ‘doe-democratie’’, *Beleid en Maatschappij*, 41:3 (2014).

Jansen, J, “De ‘verantwoordelijke beperkte’: de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet” in: Hans Bosselaar (red.) *Met andere ogen, onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (Den Haag 2020) .

Rooy, P., ‘De ongemakkelijke democratie’,in: R. Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 1999).

Swiebel, J., *Homopolitiek in Nederland, de symbolische kracht van wetgeving* (Amsterdam 2024).

Trigt, P., 'Gelijkheid zonder beperking: over de Algemene Wet Gelijke behandeling (1994) en de constructie van handicap in politieke instituties', *BMGN: Low countries Historical Review*, 134:1(2019)

Veraa, Borghouts-van de Pas, Coenmans, 'Jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen in de Wajong en Participatiewet: Het duurzaamheids criterium nader beschouwd', *Tijdschrift recht en arbeid* 12 (2020).

Vuuren, Es, Roelofs(CPB), Wajong groeit explosief, Samenhang met bijstand belangrijk (2011).

Vonk, R., *Grenzen stellen. Over exclusie, wederkerigheid en internationale verstrengeling in sociale zekerheid* (oratie), (Utrecht 2024).

Wolffram, D.J., 'Onze belastingcenten. Een pleidooi voor beleidsgeschiedenis' in: G. Voerman (red.), *Kossmans instituut. Benaderingen van politiek* (2006)

Woltring, N, *De marktconforme verzorgingsstaat, Nederlands neoliberalisme in de lange jaren negentig* (Amsterdam 2024).