

Handicap & Recht

2023

THEMA

Sociaaleconomische
positie van mensen
met een beperking

Handicap & Recht

H&R 2023, p. ...

Formule

Handicap & Recht is een tijdschrift dat ontwikkelingen in internationale verdragen, Europese regelgeving en nationale wetgeving en rechtspraak volgt op het gebied van handicap en recht. Aanleiding vormt de ratificatie door Nederland van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Redactie

Mr. dr. Erwin Dijkstra (Ervaringsdeskundige)

Jiska Ogier LL.B. (Ervaringsprofessional)

Mr. Anne-Rose Stolk (Beleidsadviseur College voor de Rechten van de Mens)

Mr. Lina Veenman (Van der Woude De Graaf Advocaten)

Mr. dr. Matthijs Vermaat (Van der Woude De Graaf Advocaten)

Hoofdredacteur

Mr. Dick Houtzager (Bureau Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme)

Redactiesecretariaat

Verzoeken, mededelingen en teksten voor bijdragen kunt u zenden naar het redactiesecretariaat van *H&R* via het e-mailadres handicapenrecht@boomdenhaag.nl. Auteursinstructies zijn op te vragen bij hetzelfde e-mailadres.

Aanwijzing voor auteurs

Een auteur die een bijdrage voor dit tijdschrift aanlevert, geeft de uitgever tevens een niet-exclusief recht de bijdrage geheel of gedeeltelijk op te nemen in de door Boom Juridisch (al dan niet in samenwerking met derden) geëxploiteerde database(s).

Uitgever

Boom Juridisch

Hofweg 9D

Postbus 85576

2508 CG Den Haag

tel. 070-330 70 33

e-mail juridisch@boom.nl

website www.boom.nl/juridisch

Open Access beleid

Zes maanden na verschijning van het artikel staat het de auteur vrij om de definitieve pdf van zijn wetenschappelijke publicatie op het internet toegankelijk te maken. Voor meer informatie zie www.boom.nl/juridisch/bju/open-access. Boom Juridisch gaat ervan uit dat de auteur akkoord is met de daar te vinden licentievoorwaarden.

Abonnementen

Handicap & Recht verschijnt een keer per jaar. De abonnementsprijs bedraagt in 2023 € 104 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement en € 78 (excl. btw) voor een online abonnement. Het online abonnement biedt u toegang tot het volledige online archief en een e-mailattending. Met papier & online ontvangt u tevens de gedrukte exemplaren. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan en worden stilzwijgend verlengd, tenzij het abonnement schriftelijk wordt opgezegd. Na afloop van het eerste abonnementsjaar dient u rekening te houden met een opzegtermijn van één maand. Kijk op www.bjutijdschriften.nl voor meer informatie en onze algemene voorwaarden.

Wilt u een abonnement afsluiten of heeft u vragen? Neem dan contact op via juridisch@boom.nl of via telefoonnummer 070-330 70 33.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichtinguvo.nl).

ISSN 2468-9335

mvw
media voor vak
& wetenschap

Handicap & Recht
2023 (7) 1

De sociaaleconomische positie van mensen met een beperking

Inhoudsopgave

Redactioneel

Een behoorlijke levensstandaard <i>Mr. D.C. Houtzager</i>	3
--	---

Artikelen

Arbeid

Aanneemgedrag van werkgevers omtrent mensen met een beperking begrijpen en veranderen <i>Dr. R. Nagtegaal, dr. N.C. de Boer & prof. dr. L.G. Tummers</i>	6
--	---

Rechtsfilosofie van de sociale zekerheid

Sociale zekerheid als belemmering voor volwaardige deelname aan de maatschappij? Een verkenning van de filosofie achter de Nederlandse sociale zekerheids- wetgeving <i>Mr. dr. E. Dijkstra</i>	21
---	----

Sociale zekerheid

Het Breed Offensief op de Participatiewet Waarom het Breed Offensief op de Participatiewet de inkomenswaarbor- ging voor jonggehandicapte mensen niet versterkt. <i>Mr. H. Borst</i>	37
---	----

VN-verdrag Handicap en de eigen betalingen en eigen bijdragen in het Nederlandse zorgsysteem <i>Mr. M.Ph.H. van Hoeve</i>	50
---	----

Schuldhelpverlening

Schuldproblematiek: een optelsom aan systeemproblemen <i>Prof. dr. N. Jungmann</i>	64
---	----

Samenvattingen	79
-----------------------	----

Een behoorlijke levensstandaard

Mr. D.C. Houtzager*

In dit themanummer van *Handicap & Recht* kijken we naar de positie van mensen met een beperking in het Nederlandse systeem van sociale zekerheid. Dit is daarmee het eerste nummer van *H&R* in een nieuw format, zowel in uiterlijk als in redactionele opzet. We kiezen voor één nummer per jaar, zodat we dieper op een bepaald thema in kunnen gaan dan met twee afleveringen per jaar. Verschillende auteurs worden gevraagd om vanuit hun kennis of ervaring een bijdrage binnen het thema te schrijven, waarbij een juridisch-wetenschappelijke blik het uitgangspunt is.

Het eerste themanummer gaat, zoals gezegd, over de sociaal-economische situatie van mensen met een beperking.

In een mensenleven is het hebben van een inkomen uiterst belangrijk. Heel veel mensen hebben werk waardoor ze een inkomen hebben en in de meeste gevallen is dat genoeg om in hun levensonderhoud te voorzien. Wie niet werkt, heeft dankzij het systeem van sociale bescherming een bron van inkomsten.

Het Nederlandse systeem is erop ingericht om burgers via de sociale zekerheid bestaanszekerheid te bieden. Dat is een plicht die voortvloeit uit artikel 20 Grondwet. In vergelijking met andere landen doen we het niet slecht: Nederland geeft 9,1% van zijn begroting voor sociale zekerheid uit aan voorzieningen voor mensen met een beperking. Dat is meer dan het Europees gemiddelde van 7,3%. Een land als Denemarken (15,8%) geeft meer uit, terwijl Duitsland (8,6%) en België (8,8%) iets minder uitgeven.¹ Waarbij de hoogte van de uitgaven overigens niet veel zegt over de kwaliteit van de geboden ondersteuning.

Maar toch knaagt er iets. Ook al doen we het beter dan veel andere landen, dat wil niet zeggen dat het voor iedereen mogelijk is om een behoorlijke levensstandaard te bereiken. In sommige gevallen is het hebben van inkomen uit een baan niet genoeg voor de vaste lasten en de dagelijkse uitgaven. Er zijn mensen die een tweede baan hebben om rond te komen. Of die, vanwege te hoge woonlasten, geen reguliere woning hebben. Wie geen inkomen uit werk heeft, kan een beroep doen op het stelsel van sociale zekerheid. Dat biedt voor velen een voldoende inkomen. Maar soms zijn de regels te strikt of te ingewikkeld, pakken ze oneerlijk uit of zitten ze

* Mr. D.C. (Dick) Houtzager is hoofdredacteur van *Handicap & Recht*. Hij is wetenschappelijk medewerker bij het bureau van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en freelance onderzoeker. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

1 *Expenditure on social protection benefits by its function*, Eurostat 2020.

de ontplooiing van het individu in de weg. En bij terugvordering van een uitkering toetsen uitvoeringsorganen en de rechter soms te star aan beleidsregels. Of het evenredigheidsbeginsel in het gedrang komt en of de gevolgen voor de betrokkene te zwaar zijn is inmiddels onderwerp van juridische discussie.²

In dit nummer kijken we eerst naar werk. Mensen met een beperking hebben veelal moeite om een baan te vinden en dat heeft niet altijd met geschiktheid voor de functie te maken. Nagtegaal e.a. hebben vanuit de Universiteit Utrecht onderzocht wat werkgevers ertoe aanzet of juist ervan weerhoudt om mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Grote struikelblokken bij de werving en selectie zijn het idee dat mensen met een beperking niet productief zijn, dat zij veel geld kosten en dat werkgevers weinig weten over beperkingen. Nagtegaal e.a. leggen in hun artikel uit welke stimulansen bij werkgevers effectief zijn om die vooroordelen weg te nemen.

Vervolgens kijken we naar de sociale zekerheid. Wie een beperking heeft, is in veel gevallen afhankelijk van sociale zekerheid. Dijkstra beschrijft de moeizame relatie van mensen met een beperking en de sociale zekerheid. Hij zegt bijvoorbeeld: ‘Aangezien de sociale zekerheid zich vooral richt op de weg naar de reguliere arbeidsmarkt en niet wat iemand daarnaast kan, blijven er als men niet (volledig) kan functioneren in een normale baan louter de residuele regelingen voor de uitzonderingsgevallen over.’

Borst gaat verder in op een belangrijke uitvoeringsregeling van die sociale zekerheid: de Participatiewet. Ze schrijft over het Breed Offensief, dat is ingezet om de uitvoering van de Participatiewet te verbeteren. Het doel van het Breed Offensief is om regels vereenvoudigen, werken aantrekkelijker te maken, een betere match tussen vraag en aanbod te bereiken en meer duurzame banen te scheppen. Borst beschrijft welke kritiek op de Participatiewet is geuit: te veel nadruk op activering, te weinig aandacht voor waarborg. Ze bekijkt of het Breed Offensief iets verandert aan die fundamentele bezwaren die tegen de Participatiewet zijn geuit.

Behalve met inkomensondersteuning of -vervanging hebben mensen met een beperking ook te maken met verschillende zorgkosten en compensatieregelingen. Die hebben aanzienlijke financiële en sociale gevolgen, schrijft Van Hoeve in haar bijdrage. Ze legt de kosten die mensen hebben langs de lat van het VN-verdrag Handicap, dat in artikel 28 aan staten die partij zijn bij het verdrag de verplichting oplegt om aan iedereen een behoorlijke levensstandaard te garanderen. Met de optelsom van een laag inkomen en hoge kosten komt die levensstandaard in het gedrang. Dat heeft volgens Van Hoeve gevolgen voor de vrijheid van eenieder om eigen levenskeuzes te maken.

Als sluitstuk van de financieel-economische situatie van mensen met een beperking besteden we aandacht aan schulden en schuldhulpverlening. Op zichzelf heb-

2 Zie de ‘1-maartuitspraken’ van de ARRvS (ECLI:NL:RVS:2023:772 en ECLI:NL:RVS:2023:852) en de conclusie van raadsheer advocaat-generaal De Bock, 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086.

ben een laag inkomen en het ontstaan van schulden geen direct verband met elkaar, maar beide omstandigheden lopen vaak parallel. Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) zijn bijvoorbeeld oververtegenwoordigd in de groep met (problematische) schulden. Jungmann beschrijft in haar bijdrage de ontwikkeling van de schuldenproblematiek en geeft aan wat specifiek nodig is voor mensen met een LVB om uit de schuldenpositie te komen.

‘Nothing about us, without us’, is het motto dat hoort bij het VN-verdrag Handicap. In verschillende bijdragen in dit nummer wordt benadrukt dat mensen met ervaringsdeskundigheid te weinig betrokken worden bij het opstellen van beleid. Uit veel van de bijdragen en ook uit de persoonlijke verhalen die als illustratie tussen de artikelen zijn opgenomen, klinkt de roep om mensen met een beperking een medebepalende rol te laten spelen bij de beleidskeuzes die de overheid maakt. De inbreng van ervaringsdeskundigheid schiet nu tekort, zeggen veel van de auteurs in dit nummer. Met het aantreden van een nieuw kabinet komen er kansen om dat waar te maken.

ARTIKELEN

ARBEID

Aanneemgedrag van werkgevers omtrent mensen met een beperking begrijpen en veranderen*

*Dr. R. Nagtegaal, dr. N.C. de Boer & prof. dr. L.G. Tummers***

1 Introductie

Veel mensen met een beperking staan in Nederland langs de zijlijn. Mensen met een beperking hebben 41% minder kans om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek.¹ Minder dan één op de vijf werkgevers in Nederland heeft iemand met een beperking in dienst.² De overheid zet daarom in op het stimuleren van werkgevers om iemand met een beperking aan te nemen. Hiervoor is de Participatiewet aangepast. Zo zet de nieuwe Participatiewet in op minder administratieve lasten, op meer ondersteuning voor werkgevers en op proefplaatsingen.³ Daarnaast worden door organisaties zelf, soms door samenwerking met derden, veel beleidsmaatregelen toegepast. Een voorbeeld is het inzetten van externe ondersteuning voor mensen met een beperking. Deze beleidsmaatregelen beogen meer mensen met een beperking op de werkvloer te krijgen. We weten echter niet of deze maatregelen inhaken op de redenen die ervoor zorgen dat werkgevers mensen met een beperking aannemen. De ideeën van beleidsmakers over wat mensen beweegt kloppen namelijk niet altijd, zo concludeerde het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in een essay over mensbeelden bij beleid.⁴ Een gevolg daarvan kan zijn dat beleidsinstrumenten niet het gewenste effect hebben.

Dit geldt ook voor het aannemen van mensen met een beperking door werkgevers. Uit eerder onderzoek van het SCP blijkt bijvoorbeeld dat veel beleidsmaatregelen

* Dit onderzoek is gefinancierd door Instituut GAK.

** Dr. R. (Rosanna) Nagtegaal is postdoc onderzoeker aan de Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (B&O). Dr. N.C. (Noortje) de Boer is Universitair Docent Publiek Management aan de Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (B&O). Prof. dr. L. (Lars) Tummers is hoogleraar Publiek Management en Gedrag aan de Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (B&O).

1 L. Lippens, S. Vermeiren & S. Baert, 'The State of Hiring Discrimination: A Meta-Analysis of (Almost) All Recent Correspondence Experiments', *European Economic Review* 2023 (151), 104315.

2 D. Faber, S. van der Laan & N. Bilo, 'Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?', in: *Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers – editie 4*, 2023.

3 *Handreiking breed offensief*, Stimulansz 2022.

4 *Mensbeelden bij beleid*, Sociaal Cultureel Planbureau 2022.

zoals subsidies onbekend zijn onder werkgevers.⁵ Ook blijkt dat sommige werkgevers zich niet verantwoordelijk voelen voor het aannemen van mensen een beperking.⁶ Er blijft echter ook veel onduidelijk over wat werkgevers precies beweegt. Waarom nemen ogenschijnlijk vergelijkbare werkgevers soms wel en soms niet mensen met een beperking aan? Hier gaan wij, middels dit artikel, op in.

Dit artikel laat zien, op basis van een internationale literatuurstudie,⁷ wat werkgevers beweegt iemand met een beperking aan te nemen. We maken gebruik van een model waarbij we kijken naar de capaciteiten, mogelijkheden en motivaties van werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen.⁸ Daarnaast testen we middels een vragenlijst het draagvlak voor verschillende beleidsmaatregelen die werkgevers kunnen toepassen. Deze beleidsmaatregelen vloeien voort uit onze bevindingen van de literatuurstudie en zijn aangevuld met beleidsmaatregelen die werkgevers al toepassen binnen de Nederlandse context. Onze onderzoeksvraag is:

Hebben werkgevers de capaciteit, mogelijkheid en motivatie om mensen met een beperking aan te nemen en wat is het draagvlak voor verschillende beleidsmaatregelen die zij toe kunnen passen?

We beantwoorden deze vraag door een systematisch literatuuroverzicht dat eerder gepubliceerd is.⁹ Vervolgens voegen wij data toe van 507 Nederlandse werkgevers die hun mening hebben gegeven over beleidsmaatregelen. We concluderen dat werkgevers denken dat mensen met een beperking niet productief zijn en veel geld kosten. Ook is er onder werkgevers weinig kennis over wat een beperking precies inhoudt. Daarnaast worden werkgevers gestimuleerd door pro-sociale motivatie, het werken binnen een grote organisatie en doordat zij een concurrentievoordeel verwachten. Het draagvlak is over het algemeen groter voor beleidsmaatregelen die gekoppeld kunnen worden aan het literatuuroverzicht. Praktisch adviseren wij om in te zetten op het vergroten van kennis over de omgang met mensen met een beperking en op proefplaatsingen. Ook kan het maken van een businesscase voor het aannemen van mensen met een beperking mogelijk positief uitpakken.

5 L. Swart, S. van der Laan & N. Bilo, *Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers – editie 3*, 2022.

6 Zie noot 2.

7 R. Nagtegaal e.a., 'Why Do Employers (Fail to) Hire People with Disabilities? A Systematic Review of Capabilities, Opportunities and Motivations', *Journal of Occupational Rehabilitation* 2023, afl. 33, p. 329-340.

8 S. Michie, L. Atkins & R. West, *The Behaviour Change Wheel Book – A Guide To Designing Interventions*, London: Silverback Publishing 2014.

9 Zie noot 7.

2 Methoden

2.1 Literatuurstudie

Onze literatuurstudie is eerder gepubliceerd in het *Journal of Occupational Rehabilitation*.¹⁰ Onze strategie bestond uit vier stappen.¹¹ Ten eerste zochten we in de databases PsycINFO, Web of Science, Scopus en PubMed naar studies met zoektermen die betrekking hebben op ‘aannemen’ en ‘mensen met een beperking’ en aanverwante termen. De databases werden geselecteerd op basis van eerdere systematische reviews en overleg met een universiteitsbibliothecaris. We selecteerden een aantal belangrijke artikelen om de effectiviteit van de zoekactie vast te stellen.

Voor deze zoekopdracht selecteerden we onze artikelen met de ASReview-tool.¹² Dit is een methode op basis van machine learning die gericht is op het selecteren van artikelen voor een full text review uit databasezoekopdrachten door artikelen te sorteren op basis van relevantie. ASReview is ontwikkeld door onderzoekers van de Universiteit Utrecht om wetenschappers te helpen bij het leveren van tijdige en transparante systematische reviews. Tijdens de ontwikkeling werden de prestaties van ASReview beoordeeld door het uitvoeren van simulaties.¹³ In de huidige studie beoordeelden twee codeurs de eerste 10% van de geïdentificeerde artikelen. Daarna streefden we ernaar om achtereenvolgens 100 artikelen uit te sluiten of 36% te beoordelen. Dit laatste percentage was gebaseerd op de meest conservatieve schatting uit een simulatiestudie.¹⁴ We bereikten het punt van 100 opeenvolgende uitsluitingen na het beoordelen van 26%. Dezelfde techniek werd ook toegepast op de tweede stap van onze strategie, namelijk het zoeken in specifieke tijdschriften. We zochten in de drie tijdschriften: *Journal of Occupational Rehabilitation*, *Journal of Vocational Rehabilitation* en *Rehabilitation Counseling Bulletin*. Deze tijdschriften leverden de meeste artikelen op via onze database search en hadden een zoekfunctie beschikbaar. Voor het zoeken in de database beperkten we ons tot titels. Voor het zoeken in tijdschriften hebben we onze zoekopdracht uitgebreid naar alle velden. Bij het zoeken in tijdschriften bereikten we 100 opeenvolgende uitsluitingen na het beoordelen van 15,1%.

Ten derde scanden we de referentielijst van vijf eerdere systematische reviews over het onderwerp die we ofwel in de database ofwel in tijdschriften hadden gevonden. Ten vierde vroegen we negen experts om relevante studies toe te voegen aan de studies die we hadden geselecteerd. Experts stelden twee studies voor, die uiteindelijk werden geëxcludeerd. Om transparantie te garanderen, bieden we open data,

10 Zie noot 7.

11 H. Cooper, *Research Synthesis and Meta-Analysis: A Step-by-Step Approach*. Vierde editie, Thousand Oaks: SAGE 2010.

12 R. van de Schoot e.a., ‘An open source machine learning framework for efficient and transparent systematic reviews’, *Nature Machine Intelligence* 2020 (3), afl. 2, p. 125-133.

13 G. Ferdinands e.a., ‘Performance of active learning models for screening prioritization in systematic reviews: a simulation study into the Average Time to Discover relevant records’, *Systematic Reviews* 2023 (12), afl. 1, 100.

14 Zie noot 13.

van de zoekresultaten tot de codering. Onze gegevens zijn beschikbaar op Open Science Framework.¹⁵

Binnen onze literatuurstudie maakten wij gebruik van het COM-B-model.¹⁶ Het COM-B-model omschrijft dat werkgevers de *capabilities* (capaciteit), *opportunities* (mogelijkheid) en *motivations* (motivaties) nodig hebben om aanneemgedrag te vertonen. Wij selecteerden en codeerden studies aan de hand van dit model.

- *Vragenlijst*

Het tweede deel van onze onderzoeksvraag hebben we beantwoord middels een vragenlijst onder 507 werkgevers. We definieerden werkgevers als mensen die wel eens iemand hebben aangenomen binnen hun huidige functie. Dit betekent dat deze werkgevers niet alleen personen waren met een managementfunctie, maar soms ook collega's die betrokken werden bij een sollicitatiecommissie. We definieerden mensen met een beperking als personen die door zintuiglijke, motorische, psychische of andere beperkingen extra aandacht nodig hebben om hun werk te doen.¹⁷ We verzamelden onze data door gebruik te maken van een extern bureau. We vroegen de respondenten om negen beleidsmaatregelen te beoordelen. Deze beleidsmaatregelen zijn te linken aan de meest genoemde factoren die wij in het literatuuroverzicht hebben gevonden. Sommige factoren zijn gebundeld. Wij hebben bovendien enkele beleidsmaatregelen toegevoegd die werkgevers kunnen toepassen, al dan niet in samenwerking met derden zoals de overheid of andere organisaties. Een overzicht van de bevroegde beleidsmaatregelen is zichtbaar in tabel 1.

We vroegen werkgevers de negen beleidsmaatregelen die beoordelen op APEASE-criteria.¹⁸ Deze criteria zijn ontwikkeld om te beoordelen of beleidsinterventies passend zijn voor de doelgroep. De categorieën zijn betaalbaarheid, effectiviteit, rechtvaardigheid, gemak van implementatie, gebrek aan negatieve bijeffecten en, over het algemeen, hoe acceptabel zij deze maatregelen vonden.¹⁹ We legden werkgevers daarbij de volgende vraag voor: *Welke van de onderstaande middelen vindt u betaalbaar / makkelijk te implementeren / effectief / zonder negatieve bijeffecten / rechtvaardig / acceptabel voor werkgevers? (meerdere antwoorden mogelijk)*

15 <https://osf.io/av95r/>.

16 Zie noot 8.

17 Zie noot 2.

18 Zie noot 8.

19 Zie noot 8.

Tabel 1 *Bevraagde beleidsmaatregelen en toelichting*

Bevraagde beleidsmaatregel	Toelichting
Informatie over verwachte productiviteit en kosten van een nieuwe werknemer met een beperking	Resultaat van de literatuurstudie: Ideeën over productiviteit en kosten
Een beroep doen op uw motivatie om anderen te helpen	Resultaat van de literatuurstudie: Pro-sociale motivatie
De voordelen laten zien van het aannemen van mensen met een beperking	Resultaat van de literatuurstudie: Een concurrentievoordeel verwachten
Training over hoe u met mensen met een beperking om kan gaan	Resultaat van de literatuurstudie: Kennis over mensen met een beperking; kennis over het managen van mensen met een beperking
Administratieve taken versimpelen of verminderen	Resultaat van de literatuurstudie: Administratieve lasten ervaren
Een training krijgen over hoe u functies kan creëren of aanpassen	Het aanpassen en creëren van functies zijn technieken die toegepast worden door organisaties. ^a
Meer externe ondersteuning aanbieden (zoals een jobcoach)	Organisaties bieden externe ondersteuning aan. ^b Soms wordt dit gefaciliteerd door gemeenten. ^c
Een proefplaatsing van een persoon met een beperking binnen uw organisatie	Proefplaatsingen worden toegepast door gemeenten. ^d Hier wordt recentelijk meer op ingezet door de overheid.
Beleid binnen uw organisatie gericht op het aannemen van mensen met een beperking	Sommige organisaties hebben een interne strategie die past bij het aannemen van meer mensen met een beperking. ^e

^a *Functiecreatie banenafpraak*, Programmaraad 2023.

^b Zie noot 2.

^c Zie noot 3.

^d Zie noot 3.

^e Zie noot a in tabel 1.

2.2 Resultaten literatuurstudie: de capaciteiten, mogelijkheden en motivaties van werkgevers

In totaal identificeerden we 32 factoren die het aannegedrag van werkgevers kunnen beïnvloeden. Deze factoren werden in totaal 421 keer genoemd. In de tabellen 2, 3 en 4 tonen we de capaciteiten, mogelijkheid en motivaties die in de literatuur werden genoemd. We geven aan of ze een negatief, positief of geen effect hadden. In het algemeen vonden we dat de overtuiging van werkgevers dat mensen met een beperking niet productief zijn (14%) en de verwachtingen van werkgevers over de kosten (11%) het meest genoemd werden in de literatuur. Daarna werden pro-sociale motivatie, niet weten hoe om te gaan met mensen met een beperking, gebrek aan kennis over beperkingen en het ervaren van administratieve lasten het meest genoemd (5%).

Tabel 2 De capaciteiten van werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen

	Negatief	Geen effect	Positief	Totaal
Capaciteiten				
Gebrek aan kennis over rekrutering	5 (71%)	2 (29%)	0	7 (2%)
Geloven in negatieve stereotypen	6 (55%)	5 (45%)	0	11 (3%)
Niet weten hoe mensen met een handicap te managen	12 (60%)	8 (40%)	0	20 (5%)
Gebrek aan kennis over handicaps	16 (71%)	5 (24%)	0	21 (5%)
Totaal	39 (66%)	20 (34%)		59 (14%)

Opmerking. De percentages bij het effect hebben betrekking op één factor. De percentages in de rechterkolom geven aan hoe vaak de factor wordt genoemd / alle vermeldingen van factoren.

In tabel 2 hierboven zien we dat voor capaciteiten de focus vooral ligt op het gebrek aan kennis over verschillende onderwerpen die verband houden met het aannemen van mensen met een handicap. De meest genoemde factor was dat een gebrek aan kennis over beperkingen een barrière kan vormen (5%). Een voorbeeld is dat werkgevers terughoudender zijn om iemand aan te nemen met een onbekend type handicap.²⁰

De meest genoemde factor in de categorie mogelijkheden was het ervaren van administratieve lasten (5%). Dit was voornamelijk een barrière (89%). Administratieve lasten verwijzen naar de lasten die burgers, of in dit geval werkgevers, ervaren wanneer ze te maken hebben met de Staat.²¹ We vonden dat studies verwezen naar bijvoorbeeld een overmaat aan bureaucratie,²² beperkte hulp bij het vinden van sollicitanten²³ en een gebrek aan begrip van de regels.²⁴ Daarna was de meest gerapporteerde facilitator (in 89% van de gevallen) het werken in een grote organisatie (4%). Dit kan komen doordat grote organisaties meer middelen hebben, zoals een gespecialiseerde diversiteitsmanager, die bijdragen aan het aannemen van mensen met een beperking.²⁵ Een diversiteitsmanager kan door tijd en expertise

20 I.C. Huang & R.K. Chen, 'Employing People With Disabilities in the Taiwanese Workplace: Employers' Perceptions and Considerations', *Rehabilitation Counseling Bulletin* 2015 (59), afl. 1, p. 43-54.

21 D. Moynihan, P. Herd & H. Harvey, 'Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2015 (25), afl. 1, p. 43-69.

22 A. Michna, R. Kmiecik & A. Burzynska-Ptaszek (2017). 'Job preferences and expectations of disabled people and small and medium-sized enterprises in Poland: Implications for disabled people's professional development', *Human Resource Development Quarterly* 2017 (28), afl. 3, p. 299-336.

23 I. Borghouts-van de Pas & C. Freese, 'Offering jobs to persons with disabilities: A Dutch employers' perspective', *Alter* 2021 (15), afl. 1, p. 89-98.

24 M. Jakovljevic & S. Buckley, 'Assistive technologies in a workplace environment: Barriers for the employment of persons with disabilities', *Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal* 2011 (22), afl. 2, p. 55-78.

25 Zie noot 23.

een positieve invloed hebben op hoeveel mensen met een beperking worden aangenomen.

Tabel 3 De mogelijkheden van werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen

	Negatief	Geen effect	Positief	Totaal
Mogelijkheden				
Geloven dat collega's negatief zullen reageren	9 (82%)	2 (18%)	0	11 (3%)
Denken dat klanten negatief zullen reageren	4 (100%)	0	0	4 (1%)
Geen steun hebben vanuit de organisatie	5 (100%)	0	0	5 (1%)
Werken op een werkplek met fysieke barrières	5 (71%)	2 (29%)	0	7 (2%)
Werken voor een publieke organisatie	0	6 (75%)	2 (25%)	8 (2%)
Financiële prikkels krijgen	0	1 (8%)	11 (92%)	12 (3%)
Geen gekwalificeerde mensen met een handicap tegenkomen die solliciteren	10 (77%)	3 (23%)	0	13 (3%)
Werken in een organisatie met een inclusiebeleid	0	1 (8%)	12 (92%)	13 (3%)
Beschikbare functies hebben	0	2 (14%)	12 (86%)	14 (3%)
Gebrek aan externe ondersteuning	14 (93%)	1 (7%)	0	15 (4%)
Werken in een grote organisatie	0	2 (12%)	14 (88%)	16 (4%)
Administratieve lasten ervaren	17 (89%)	2 (11%)	0	19 (5%)
Totaal	64 (47%)	22 (16%)	51 (37%)	137 (33%)

Opmerking. De percentages bij het effect hebben betrekking op één factor. De percentages in de rechterkolom geven aan hoe vaak de factor wordt genoemd / alle vermeldingen van factoren.

Tabel 4 laat zien welke motivaties het aannamegedrag beïnvloeden. De meest onderzochte motivatiefactor was dat werkgevers geloven dat mensen met een beperking niet productief zijn (14%). Een voorbeeld is dat werkgevers verwachten dat mensen met een beperking meer werkgerelateerde prestatieproblemen zullen hebben.²⁶ Dit werd soms gerelateerd aan de aard van het werk. Ter illustratie, Huang en Chen toonden aan dat sommige werkgevers zeiden dat ze geen sollicitanten in een rolstoel in dienst namen omdat de banen staan en bewegen vereisten.²⁷ Overtuigingen dat mensen met een handicap niet productief zouden zijn, hadden een overwegend negatief effect op het aanwervingsgedrag (82% negatief, 18% neutraal, 0% positief).

26 A.D. Henry e.a., 'Employer-recommended strategies to increase opportunities for people with disabilities.', *Journal of Vocational Rehabilitation* 2014 (41), afl. 3, p. 237-248.

27 Zie noot 20.

Tabel 4 De motivaties van werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen

	Negatief	Geen effect	Positief	Totaal
Motivaties				
Positieve emoties ervaren	0	0	1 (100%)	1 (0%)
Beperkte gevolgen verwachten van aanwerving	0	0	1 (100%)	1 (0%)
Bereid zijn om een risico te nemen	0	0	4 (100%)	4 (1%)
Zich in controle voelen	0	1 (33%)	2 (67%)	3 (1%)
Geen intenties hebben om personeel aan te nemen	2 (67%)	1 (33%)	0	3 (1%)
Financiële voordelen verwachten	0	0	7 (100%)	7 (2%)
Negatieve gevolgen voor de veiligheid verwachten	6 (86%)	1 (14%)	0	7 (2%)
Zich zorgen maken over meer tijd besteden aan assistentie	7 (100%)	0	0	7 (2%)
Geloven dat mensen met een handicap unieke voordelen hebben	0	0	8 (100%)	8 (2%)
Negatieve emoties ervaren	6 (55%)	4 (36%)	1 (9%)	11 (3%)
De wet volgen	0	4 (31%)	9 (69%)	13 (3%)
Zich zorgen maken over juridische gevolgen	10 (67%)	5 (33%)	0	15 (4%)
Een concurrentievoordeel verwachten	0	1 (6%)	15 (94%)	16 (4%)
Het hebben van pro-sociale motivatie	0	2 (9%)	20 (91%)	22 (5%)
Kosten verwachten	26 (57%)	20 (43%)	0	46 (11%)
Geloven dat mensen met een handicap niet productief zijn	50 (82%)	11 (18%)	0	61 (14%)
Totaal	107 (48%)	50 (22%)	68 (30%)	225 (53%)

Opmerking. De percentages bij het effect hebben betrekking op één factor. De percentages in de rechterkolom geven aan hoe vaak de factor wordt genoemd / alle vermeldingen van factoren.

De tweede meest genoemde factor was dat werkgevers kosten verwachten als ze iemand met een handicap in dienst nemen (11%). Soms waren deze zorgen abstract. Houtenville en Kalargyrou²⁸ toonden bijvoorbeeld aan dat werkgevers vermeldden dat het ‘meer kost om mensen met een handicap in dienst te nemen’. Meer specifiek hadden deze zorgen over de kosten betrekking op bijvoorbeeld huisvesting of begeleiding (zie bijvoorbeeld Ta e.a.²⁹). Deze factor had zowel een negatief (57%) als geen effect (43%) op het aannemen van mensen met een beperking. In de categorie motivatie vonden we ook dat pro-sociale motivatie vaak genoemd werd als bevorderende factor (5%). Pro-sociale motivatie wordt gedefinieerd als het verlangen om bij te dragen aan het welzijn van anderen.³⁰ Wat betreft het aannemen van mensen met een autismespectrumstoornis merkten werkgevers bijvoorbeeld op dat ieder mens het recht heeft om te werken.³¹ Dit hangt samen met het erkennen van diversiteit van mensen en dat verschillen geen invloed moeten hebben op gelijke behandeling. Deze factor had een positief effect (91%) op het aannamedrag. Een andere factor die vaak genoemd werd als facilitator (94%) was het verwachten van een concurrentievoordeel (4%). De inclusie van mensen met een handicap kan bijvoorbeeld helpen om het merk van de organisatie te versterken.³²

We identificeerden ook een aantal factoren die zelden werden besproken, deze factoren waren ‘beperkte gevolgen verwachten van aanwerving’ (1%) ‘geen intenties hebben om aan te nemen’ (1%) ‘zich in controle voelen’ (1%), en ‘positieve emoties ervaren’ (0%, afgerond). We kunnen niet concluderen of het gebrek aan rapportage over deze factoren komt doordat ze onvoldoende onderzocht zijn of dat ze gewoon niet gevonden zijn door onderzoekers.

2.3 Resultaten vragenlijst: welk draagvlak voor beleidsmaatregelen is er onder werkgevers?

We vroegen werkgevers beleidsmaatregelen te beoordelen op betaalbaarheid, effectiviteit, rechtvaardigheid, gemak van implementatie, gebrek aan negatieve bijeffecten en, over het algemeen, hoe acceptabel zij deze maatregelen vonden. De respondenten gaven de volgende mening over de beleidsmaatregelen (op volgorde van meeste naar minste draagvlak):

- 1 Training over hoe u met mensen met een beperking om kan gaan.
- 2 Een proefplaatsing van een persoon met een beperking binnen uw organisatie.

28 A. Houtenville & V. Kalargyrou, ‘People With Disabilities: Employers’ Perspectives on Recruitment Practices, Strategies, and Challenges in Leisure and Hospitality’, *Cornell Hospitality Quarterly* 2012 (53), afl. 1, p. 40-52.

29 T.L. Ta, L.L. Wah & K.S. Leng, ‘Employment of People with Disabilities in the Northern States of Peninsular Malaysia: Employers’ Perspective’, *Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal* 2011 (22), afl. 2, p. 79-94.

30 A.M. Grant & J.M. Berg, ‘Prosocial Motivation at work: How making a difference makes a difference’, in: K.S. Cameron & G.M. Spreitzer (red.), *The Oxford Handbook of Positive Organizational Scholarship*, Oxford: Oxford University Press 2010.

31 M. Waisman-Nitzan, E. Gal & N. Schreuer, ‘Employers’ perspectives regarding reasonable accommodations for employees with autism spectrum disorder’, *Journal of Management & Organization* 2019 (25), afl. 4, p. 481-498.

32 Zie noot 26.

- 3 De voordelen laten zien van het aannemen van mensen met een beperking.
- 4 Informatie over verwachte productiviteit en kosten van een nieuwe werknemer met een beperking.
- 5 Een training krijgen over hoe u functies kan creëren of aanpassen.
- 6 Een beroep doen op uw motivatie om anderen te helpen.
- 7 Meer externe ondersteuning aanbieden (zoals een jobcoach).
- 8 Administratieve taken versimpelen of verminderen.
- 9 Beleid binnen uw organisatie gericht op het aannemen van mensen met een beperking.

Vooraf de training over hoe werkgevers met mensen met een beperking om kunnen gaan was populair onder werkgevers. Deze beleidsmaatregel was op alle categorieën de meest populaire beleidsmaatregel. Proefplaatsingen werden ook relatief positief beoordeeld in alle categorieën. Een uitzondering was dat werkgevers denken dat proefplaatsingen mogelijk negatieve bijeffecten met zich meebrengen. Het laten zien van de voordelen werd vooral positief ervaren omdat het betaalbaar, zonder negatieve bijeffecten en acceptabel was.

Informatie over de productiviteit en kosten kwam op een vierde plaats en werd vooral gezien als erg lastig te implementeren. Het aanpassen van functies werd gezien als niet erg betaalbaar en effectief. Een training over het aanpassen van functies werd wel gezien als zonder veel negatieve bijeffecten. Pro-sociale motivatie werd gezien als niet effectief en niet rechtvaardig. Pro-sociale motivatie is de motivatie om het welzijn van anderen te beschermen en verbeteren. Het scoorde ook hoog op mogelijke negatieve bijeffecten. Externe ondersteuning werd gezien als niet betaalbaar, niet makkelijk te implementeren, met negatieve bijeffecten en onrechtvaardig. Het verminderen van administratieve lasten en het maken van intern beleid gericht op het aannemen van mensen met een beperking scoorden relatief laag op alle categorieën. De resultaten staan meer gedetailleerd beschreven in de Appendix (Tabel 5).

3 Discussie

Dit artikel ging in op de onderzoeksvraag *‘Hebben werkgevers de capaciteit, mogelijkheid en motivatie om mensen met een beperking aan te nemen en wat is het draagvlak voor verschillende beleidsmaatregelen die zij toe kunnen passen?’* Hieronder bespreken we de resultaten van de literatuurstudie en de vragenlijst.

Uit onze literatuurstudie bleek dat verschillende factoren invloed hadden op de beslissingen van werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen. De drie meest genoemde barrières voor werkgevers waren het idee dat mensen met een beperking niet productief zijn, dat zij veel geld kosten en een gebrek aan kennis over beperkingen onder werkgevers. De drie meest besproken stimulansen waren pro-sociale motivatie, het werken binnen een grote organisatie en het verwachten van een concurrentievoordeel bij het aannemen van iemand met een beperking.

Uit onze vragenlijst bleek dat beleidsmaatregelen die gelinkt waren aan het literatuuroverzicht over het algemeen meer draagvlak hadden dan beleidsmaatregelen die hier niet aan gelinkt waren. Zo werd een training over de omgang met mensen met een beperking als meest positief gezien. Verder had het laten zien van de voordelen ook relatief veel draagvlak. Het tonen van informatie over de productiviteit en kosten kwam op een derde plaats. Het inzetten op pro-sociale motivatie en het verminderen van administratieve lasten waren echter een uitzondering. Bij pro-sociale motivatie gaven respondenten aan dat dit niet effectief, rechtvaardig en zonder negatieve bijeffecten zou zijn. Verminderen van administratieve lasten scoorde laag op alle categorieën.

Beleidsmaatregelen die al worden toegepast scoorden, over het algemeen, lager. Zo kwam 'Meer externe ondersteuning aanbieden (zoals een jobcoach)' op plaats 7 en kwam 'Beleid binnen uw organisatie gericht op het aannemen van mensen met een beperking' op plaats 9. Een uitzondering hierop was de proefplaatsing. Proefplaatsingen waren de op één na meest populaire beleidsmaatregel.

Hieruit blijkt dat onderzoek over de beweegredenen van werkgevers mogelijk kan bijdragen om beleidsmaatregelen te ontwikkelen die draagvlak genieten. Echter, inzicht in de beweegredenen betekent niet altijd dat de beweegredenen ook vertaalbaar zijn naar beleidsmaatregelen. Dit is te zien bij het verminderen van administratieve lasten. Alhoewel dit een barrière kan zijn, kunnen administratieve lasten wellicht alleen verminderd worden door grootschalige veranderingen in de organisatie. Het kan ook zijn dat werkgevers administratieve lasten opvatten als iets dat vooral afhankelijk is van overheidsinstanties en derden. Daardoor zien zij wellicht weinig mogelijkheden om hier zelf iets mee te doen. Verder onderzoek kan uitwijzen waarom werkgevers het verminderen van administratieve lasten niet als positief zien.

4 Advies

Praktisch, adviseren wij beleidsmakers om te blijven inzetten op proefplaatsingen. Ook adviseren wij beleidsmakers om te overwegen trainingen over de omgang met mensen met een beperking zoals de HARRIE-training te faciliteren. Het maken van een businesscase voor mensen met een beperking kan ook positief uitpakken. Wij adviseren beleidsmakers ook te investeren in de beeldvorming over verschillende beleidsmaatregelen. Externe ondersteuning wordt bijvoorbeeld gezien als niet betaalbaar en moeilijk te implementeren. Dit komt niet per se overeen met de werkelijkheid. Daarom kan informatie over de mogelijkheden omtrent externe ondersteuning wellicht barrières weghalen. Het inzetten op intern beleid of op het verminderen van administratieve lasten binnen de organisatie lijkt voor een bepaalde groep niet haalbaar. Er is meer onderzoek nodig over waarom dit niet haalbaar is. De conclusies van dit onderzoek zouden kunnen leiden tot het niet inzetten van deze beleidsmaatregel op een bepaalde groep werkgevers óf tot het creëren van andere condities waardoor dit wel aantrekkelijk wordt.

Dit onderzoek heeft net als andere onderzoeken beperkingen. De literatuurstudie gaat bijvoorbeeld in op de negatieve, positieve en geen effecten. Dit is slechts een beperkte weergave van het werkelijke effect van factoren. Voor meer beperkingen van de literatuurstudie verwijzen wij naar het gepubliceerde artikel.³³ De vragenlijst maakte gebruik van het model van Michie,³⁴ waarbij verschillende categorieën worden uitgevraagd. Sommige respondenten gaven aan dit niet te begrijpen of het vervelend te vinden telkens dezelfde vraag te moeten beantwoorden. Als controle hebben wij de analyse ook uitgevoerd zonder inclusie van deze respondenten. Dit veranderde niets aan onze resultaten. Daarnaast weten we niet wat respondenten inhoudelijk bedoelen. Wij weten bijvoorbeeld niet welke negatieve bijeffecten bepaalde maatregelen hebben. Respondenten hadden bovendien de mogelijkheid om niets in te vullen. Het niet invullen kan echter verschillende zaken betekenen. Het kan aangeven dat respondenten niet vinden dat de beleidsmaatregel voldoet aan de criteria. Het kan echter ook aangeven dat de respondent niet wist of de beleidsmaatregel voldeed, of dat de vraag simpelweg werd overgeslagen. Dit kan zorgen voor lagere percentages van draagvlak dan er werkelijk zijn. Daarnaast richt dit onderzoek zich op beleidsmaatregelen die kunnen worden toegepast door en binnen organisaties. Andere beleidsmaatregelen kunnen ook waardevol zijn. Deze kunnen onderwerp zijn van toekomstig onderzoek.

5 Conclusie

Dit artikel laat zien dat werkgevers denken dat mensen met een beperking niet productief zijn en veel geld kosten. Ook is er onder werkgevers weinig kennis over wat een beperking in kan houden. Daarnaast kunnen werkgevers gestimuleerd worden door pro-sociale motivatie, het werken binnen een grote organisatie en door dat zij een concurrentievoordeel verwachten. Het draagvlak onder werkgevers is over het algemeen groter voor beleidsmaatregelen die gekoppeld kunnen worden aan het literatuuroverzicht. Praktisch adviseren wij om in te zetten op trainingen die de kennis over de omgang met mensen met een beperking vergroten. Daarnaast kan de overheid blijven inzetten op proefplaatsingen. Ook kan het maken van een businesscase voor het aannemen van mensen met een beperking mogelijk positief uitpakken.

33 Zie noot 7.

34 Zie noot 8.

Appendix

Tabel 5 *Overzicht van het draagvlak voor verschillende beleidsmaatregelen (o.b.v. APEASE, in percentages)*

	Betaalbaar	Makkelijk te implementeren	Effectief	Geen negatieve bijeffecten	Rechtvaardig	Acceptabel	Gemiddeld percentage
Training over omgang	54	57	52	53	50	56	54
Info over productiviteit	40	31	38	37	39	45	38
Pro-sociale motivatie	38	40	24	37	37	42	36
Voordelen laten zien	44	39	38	44	41	47	42
Functie aanpassen	33	33	35	37	39	43	37
Externe ondersteuning	28	23	37	28	35	42	32
Proefplaatsing	51	37	44	34	45	49	43
Intern beleid aanpassen	26	20	23	22	26	30	25
Administratieve last verminderen	32	22	30	25	29	35	29
Gemiddeld percentage	38	34	36	35	38	43	37

Eric Groot Kormelink (50) is van zzp'er naar werknemer in loondienst gegaan: 'Ik heb verschillende banen, betaald ben ik beleidsmedewerker bij Cliëntenbelang Amsterdam en docent aan de Hogeschool van Amsterdam. Op beide plekken was ik al als zzp'er bekend, waarna ik aangemoedigd werd om te solliciteren op vacatures. Het zzp-schap was voor mij een ideale manier om te proeven aan werken. Ik kon er mijn eigen tijd en energie mee indelen en ben zo uiteindelijk aan loondienst-werk gekomen.' Naast zijn betaalde werk is hij als vrijwilliger nog voorzitter van Stichting Wild Lam. Hij ontvangt een Wajong-uitkering, die voor- en nadelen heeft: 'Nu ik in loondienst ben en zelfstandig boven het minimumloon kan verdienen is het vooral fijn, ik kan aanspraak maken op voorzieningen en heb iets om op terug te vallen als werken toch niet (meer) lukt. Als zzp'er vond ik dat veel lastiger, daar kon het UWV slecht mee omgaan, waardoor ik soms grote terugvorderingen kreeg. Zonde, want dat zzp-schap is juist zo'n goede opstap geweest, maar het is heel demotiverend.' Hij werkt nu 32 uur per week, wat hij eigenlijk wat te veel vindt. 'Maar, met de stijgende kosten is het extra inkomen een verlichting van stress.'

Als grootste drempels noemt hij vooral reizen met het openbaar vervoer en de hoge regeldruk rondom werken. 'Mijn werkplekken zijn redelijk toegankelijk gemaakt, maar wanneer ik op een externe locatie moet werken of het openbaar vervoer wil gebruiken, kom ik vaak voor uitdagingen te staan. Ook sociaal ervaar ik belemmeringen omdat men mij vaak niet persoonlijk vraagt wat ik nodig heb, dit voor mij invult, of negeert.' Hij is vaak extra energie kwijt, maar niet per se aan het werken zelf. 'De extra energie gaat vooral naar de randvoorwaarden; regelen dat ik ergens naar binnen kom, extra reistijd, mezelf moeten bewijzen, aandacht vragen voor toegankelijkheid, etc. Dat maakt wel dat ik in mijn vrije tijd soms iets vaker geen sociale activiteiten onderneem.' Ook het aanvragen en behouden van voorzieningen zorgt voor problemen. Het is tijdrovend, kost veel energie en vraagt veel doorzettingsvermogen. 'Omdat je keer op keer moet bewijzen dat je ergens recht op hebt. Het voelt alsof het belangrijker is om misbruikers te weren dan om diegene die ergens recht op heeft te geven wat nodig is (en ook beslist niet meer dan strikt noodzakelijk).

Als je dan eenmaal een voorziening hebt zoals een aangepaste auto, dan is er veel mogelijk. Maar ook hier zijn de voorwaarden om deze te kunnen blijven gebruiken strak, wat maakt dat je er alles aan doet om ze te kunnen behouden.'

Eric heeft drie concrete veranderadviezen:

- 1 Decentralisatie moet minder rigoureuus, er zijn meer mogelijkheden nodig tot samenwerking, bijvoorbeeld door overcapaciteit van andere gemeenten elders in te zetten.
- 2 Meer aandacht voor de fantastische werknemers die mensen met een handicap kunnen zijn, vanuit positiviteit gebracht.

- 3 Voorzieningen voor vrije tijd serieuzer nemen. Werken kan immers alleen als je ook genoeg tijd kunt besteden aan dat waar je energie van krijgt buiten je werk. Daar is dan ook maatwerk en voldoende budget voor nodig.

Sociale zekerheid als belemmering voor volwaardige deelname aan de maatschappij?

Een verkenning van de filosofie achter de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving

Mr. dr. E. Dijkstra*

1 Inleiding: een gebrekkige filosofie

Onze maatschappij neemt sinds jaar en dag de situatie van mensen die relatief gezond zijn, zowel qua lichaam als qua mentale gesteldheid, als uitgangspunt.¹ Eén van de gevolgen hiervan is dat mensen met een fysieke en/of mentale functiebeperking vaak niet volwaardig kunnen deelnemen aan die maatschappij.² Want de inrichting van de maatschappij sluit niet aan op hun behoeften, zoals voldoende verlichting van de last van hun functiebeperking, en biedt weinig ruimte voor de wijzen waarop zij zouden kunnen en willen bijdragen aan de samenleving.³ Dezelfde houding zien we ook terug in de filosofie achter de regelingen binnen het sociale zekerheidsrecht die de bestaanszekerheid van mensen met een functiebeperking betreffen.⁴ Het is mede vanwege deze filosofie dat de regels van de sociale zekerheid de volwaardige maatschappelijke deelname van mensen met een functiebeperking niet kunnen verwezenlijken en er soms zelfs afbreuk aan doen.

In deze bijdrage doe ik een eerste aanzet om deze filosofie en haar praktische gevolgen in kaart te brengen.⁵ Eerst komt het meest abstracte niveau aan bod: het relevante maatschappij- en mensbeeld achter de sociale zekerheid in de meeste democratische rechtsstaten. Vervolgens zal ik uit de doeken doen hoe dit maatschappij- en

* Mr. dr. E. (Erwin) Dijkstra is een voormalig docent-onderzoeker aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Zijn proefschrift, *Discrimination and the Foundation of Justice: Hate Speech, Affirmative Action, Institutional Opinions*, is te verkrijgen bij Eleven International Publishing.

1 Erwin Dijkstra, 'Wanneer je leven bepaald wordt door de wet: over handicap, regelgeving en identiteit', *Handicap & Recht* 2020a, 5 (2), p. 42-45.

2 Erwin Dijkstra, 'Addressing Problems Instead of Diagnoses: Reimagining Liberalism Regarding Disability and Public Health', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2021a, 50 (1), p. 33; Dijkstra 2020a, p. 44; Martha Nussbaum, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge: Harvard UP 2006, p. 104-105.

3 Erwin Dijkstra, 'Een gemankeerde wereld: theorieën over (on)toegankelijkheid', *Recht der Werkelijkheid* 2021b, 42 (3), p. 73-75.

4 Dijkstra 2020a, p. 41-43.

5 Deze bijdrage is deels gebaseerd op mijn masterscriptie *Gevangen tussen het lot en het leven: de institutionele omgang met geestelijk en lichamelijk beperkte mensen in Nederland*, Leiden: Universiteit Leiden 2018.

mensbeeld verbonden is met de ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland. Ter illustratie van deze theoretische uiteenzetting zal ik daarna concreet maken op welke wijze dit maatschappij- en mensbeeld, alsmede de beschreven ontwikkelingen in de sociale zekerheid waarmee men deze ideeën kan verbinden, ervoor zorgen dat praktische sociale zekerheidswetgeving, zoals de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), tekortschiet om de volwaardige maatschappelijke deelname van mensen met een functiebeperking tot stand te brengen. Tot slot bespreek ik alternatieve filosofieën die een dergelijke maatschappelijke deelname wel dichterbij zouden kunnen brengen. Daarbij kijk ik naar verdragen als het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag Handicap) en denkrichtingen als de mogelijkhedenaanpak en kwetsbaarheidstheorie.

2 Een maatschappijbeeld dat uitsluit

Dat mensen met een functiebeperking niet volwaardig kunnen meedoen aan de maatschappij is niet in de sterren geschreven, noch in steen gebeiteld. De achtergestelde maatschappelijke positie van mensen met een functiebeperking is, zoals filosoof John Searle dat zou noemen, slechts een epistemologisch objectief feit.⁶ Zij is objectief vast te stellen maar toch afhankelijk van conventies en afspraken – en daarmee te veranderen.⁷ En er zijn manieren om deze achtergestelde positie te remediëren. Het eerdergenoemde VN-verdrag Handicap heeft bijvoorbeeld als onderliggend doel dat de daarin vervatte interpretatie van onze mensenrechten ervoor zorgt dat mensen met een functiebeperking kunnen deelnemen aan de maatschappij op gelijke voet met hun medemensen en dat zij daarbij zo veel mogelijk zelfstandig hun eigen levenskeuzes kunnen maken.⁸ Dat dit tot dusverre niet gebeurd is in zo ongeveer alle democratische rechtsstaten, is in ieder geval mede te danken aan het prevalentie maatschappij- en mensbeeld in landen zoals Nederland.

Voor het relevante maatschappijbeeld, dat deels de achtergestelde positie van mensen met een functiebeperking in democratische rechtsstaten kan verklaren, loont het om te rade te gaan bij politiek filosoof John Rawls.⁹ Rawls herzag in de jaren zeventig van de vorige eeuw het idee van een sociaal contract, met als streven dat dit gedachte-experiment ook in zijn tijd op overtuigende wijze maatschappelijke verplichtingen en autoriteit kon funderen.¹⁰ Rawls' ideeën waren bijzonder in-

6 John Searle, *The Construction of Social Reality*, New York: Free Press 1995, p. 8.

7 Ibidem, p. 10, 95.

8 Dijkstra 2021a, p. 26; Erwin Dijkstra, *Discrimination and the Foundation of Justice: Hate Speech, Affirmative Action, Institutional Opinions*, Den Haag: Eleven Publishing 2023a, p. 156.

9 Nussbaum 2006, p. 3-6, 13, 62.

10 Sheldon Wolin, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Princeton: Princeton UP 2016, p. 235, 495, 524-525; Pauline Westerman, *Rechtsfilosofie: inleiding*, Heerlen: Van Gorcum/Open Universiteit 1998, p. 46-49.

vloedrijk op het maatschappelijk denken, ook in Nederland.¹¹ In zijn bekendste werk, *A Theory of Justice*, stelt Rawls dat het samenwerken via een sociaal contract rationeel en voordelig is voor mensen met een normaal intelligentieniveau en lichaamskracht, die zodoende in staat zijn om het grootste deel van hun leven productief te zijn.¹² Maar deze mensen zouden hier naar alle waarschijnlijkheid alleen mee akkoord gaan, als zo'n prille samenleving een zekere rechtvaardigheid van de op te zetten maatschappij garandeert.¹³ Deze noodzakelijke rechtvaardigheid zoekt Rawls in de procedure waarmee de maatschappij wordt opgezet – oftewel procedurele rechtvaardigheid.¹⁴ De basisstructuur van deze maatschappij moet daarom door de levenslang productief geachte groep mensen worden opgezet vanachter een zogenoemde sluier van onwetendheid. Dit is een hypothetische beginsituatie waarin de deelnemende personen niet weten wat hun latere maatschappelijke positie zal zijn, noch hun aanleg, talenten of hun ideeën over wat een goed leven behelst. Het doel van deze procedure is het vinden van een overkoepelend concept van rechtvaardigheid waarvan de principes de blauwdruk kunnen vormen voor de maatschappij en haar instituties. Binnen de grenzen van deze rechtvaardige basisstructuur kan iedereen dan handelen naar zijn eigen, verder ingevulde concept van rechtvaardigheid en het goede leven. Een dergelijke opzet leidt er volgens Rawls toe dat men principes kiest waarmee een maatschappij wordt ingericht waarbij ook degenen in de minst fortuinlijke omstandigheden een leefbaar bestaan kan verwachten, want elk van de contractsluiters zou weleens deze pechvogel kunnen zijn.¹⁵ Als de basisstructuur van de maatschappij voltooid is, kunnen de aldus vormgegeven instituties de overige besognes van de samenleving regelen, zoals de arrangementen die de volwaardige maatschappelijke deelname van mensen met een functiebeperking borgen.

Voordat we de gevolgen van deze interpretatie van het gedachte-experiment van het sociaal contract voor de maatschappelijke positie van mensen met een functiebeperking bespreken, is het nuttig om stil te staan bij het overkoepelende concept van rechtvaardigheid en de daarbij behorende principes waar men achter de sluier van onwetendheid volgens Rawls toe zou komen. Diens overkoepelende concept, *justice as fairness*, houdt in dat alle sociaal waardevolle zaken – vrijheid en mogelijkheden, inkomen en rijkdom, en andere gronden voor eigenwaarde – gelijk verdeeld dienen te worden.¹⁶ Eventuele ongelijkheid, die men kan terugzien in de verschillen in welvaart en inkomen, is slechts toelaatbaar als dit allen ten goede komt. Bij dit concept van rechtvaardigheid horen twee basisprincipes, aldus Rawls.¹⁷ Ten eerste

- 11 Wibren van der Burg & Ronald Pierik, 'John Rawls: de filosoof van de liberaal-democratische verzorgingsstaat', *Nederlands Juristenblad* 2003, 88 (18), p. 918. Voor de kritische observatie dat Rawls niet daadwerkelijk invloedrijk is geweest, maar slechts een prevalentie, risicomijdende redeneertrant beschreef, zie: Simon Blackburn, *Ethics: A Very Short Introduction*, New York: Oxford UP 2001, p. 109-110.
- 12 John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard UP 1971, p. 126-127.
- 13 Ibidem, p. 103.
- 14 Ibidem, p. 120.
- 15 Ibidem, p. 96.
- 16 Ibidem, p. 62. Over het belang van eigenwaarde, zie: Ibidem, p. 101.
- 17 Ibidem, p. 60.

heeft elk individu recht op een aantal vrijheden.¹⁸ Ten tweede zijn sociale en economische ongelijkheid alleen dan toegestaan wanneer zij de samenleving als geheel ten goede komen en dan specifiek de minstbedeelden. Daarbij moeten de sociaaleconomisch voordeligere posities ook openstaan voor eenieder. Dit tweede principe, het zogenoemde verschilprincipe, zal volgens Rawls verkozen worden boven andere mogelijke en invloedrijke invullingen als liberale gelijkheid, waarbij alleen zorg wordt gedragen dat iedereen een gelijk uitgangspunt heeft en men vervolgens louter naar verdienste beloond wordt, en efficiency.¹⁹ Rationele mensen zullen volgens Rawls namelijk niet zomaar akkoord gaan met verschillen, hoe efficiënt ook, wanneer er een gerede kans is dat zij hier niet van zullen profiteren.²⁰ Liberale gelijkheid, zelfs al trekt men door onderwijs en ondersteuning ieders startpunt in het leven gelijk, zal ook niet gekozen worden vanwege de moreel arbitraire aard van verdiensten.²¹ In een moderne maatschappij wordt immers niet je harde werk maar juist je prestatie beloond. De televisiepresentator die in één aflevering een scabreuze bekentenis aan een bekende persoon ontlokt, zal succesvoller zijn dan een collega die er een heel seizoen over doet. Men wordt dus succesvol niet alleen door inzet, maar vooral ook door talent. En het bezit van een talent dat in deze tijd en op deze plek in de wereld gewaardeerd wordt, ligt buiten ons bereik. De talenten van de televisiepresentator zouden minder succes brengen in de steentijd of in gemeenschappen waarin mediaconsumptie minder belangrijk is. Daarnaast stelt Rawls dat we, zelfs wanneer men abstraheert van talent, zien dat ook inzet wordt bepaald door factoren waar je geen controle over hebt. Hoe hard je werkt of kunt werken is volgens hem het gevolg van erfelijke factoren en de sociale omstandigheden waarin je geboren werd en opgroeide. Omdat zowel de inzet als het talent die een persoon tentoonspreidt moreel arbitrair zijn – en succes dus niet je eigen verdienste is – zullen rationele mensen, als men Rawls gelooft, een variant van het verschilprincipe verkiezen boven de genoemde alternatieven.²²

Samengevat veronderstellen Rawls' theorie van rechtvaardigheid en het daarbij behorende maatschappijbeeld dat het voor productieve mensen voordelig is om met elkaar samen te werken via een sociaal contract. Deze samenwerkende groep zal, gezien het moreel arbitraire gehalte van verdiensten, kiezen voor de principes die Rawls voorstelt waarbij de minstbedeelden kunnen profiteren van de verschillen in de samenleving.²³ Deze opzet sluit echter bepaalde mensen uit van de groep door en voor wie de maatschappij wordt ingericht: onder andere degenen die lichamelijk of mentaal beperkt zijn en niet voor het grootste deel van hun leven geacht kunnen

18 John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia UP 2005, p. 5-6. Maar een aantal van deze rechten kan wel beperkt worden onder bepaalde omstandigheden, zie: Thomas Nagel, 'Rawls and Liberalism', in: Samuel Freeman (red.), *The Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge: Cambridge UP 2003, p. 67.

19 Rawls 1971, p. 65.

20 Ibidem, p. 69, 71.

21 Ibidem, p. 73-74.

22 Norman Daniels, 'Democratic Equality: Rawls's Complex Egalitarianism', in: Samuel Freeman (red.), *The Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge: Cambridge UP 2003, p. 245.

23 Ook bepalen wie minder- of minstbedeeld is, kent haken en ogen, zie: Rawls 1971, p. 92; Dijkstra 2023a, p. 109.

worden productief te zijn in enge zin.²⁴ Omdat de procedure hen noodzakelijkerwijs uitsluit, zullen de voorzieningen voor mensen met een functiebeperking pas ná het kiezen van de funderende politieke principes in de hypothetische beginsituatie aan bod kunnen komen. Dit is dan gedurende het normale wetgevingsproces waarbij men de kosten hiervoor zal afwegen tegenover andere overheidsuitgaven.²⁵ In hoeverre dergelijke voorzieningen op deze manier beschikbaar komen en in welke mate de maatschappij rekening houdt met functiebeperkingen, hangt samen met het prevalentie mensbeeld in democratische rechtsstaten, zoals Nederland.

3 Een onvolkomen mensbeeld

De zegetocht van het sociaal contractdenken kan men deels terugzien in de notie dat de maatschappij steeds meer contractuele trekken krijgt.²⁶ Deze ontwikkeling kan, zoals gezegd, niet alleen op het conto van het algemeen aanvaarde maatschappijbeeld worden geschreven, maar komt ook voort uit het in deze contreien prevalentie mensbeeld. Waar de mens bij de eerdere contractdenkers vele gedaanten aannam – van engel tot wolf – stond bij Rawls en de zijnen het Kantiaanse idee van de mens als rationeel wezen centraal.²⁷ De maatschappij van het Rawlsiaanse sociaal contract, zoals dit in de vorige paragraaf beschreven is, geven wij als rationele mensen dan ook zelf vorm.²⁸ In een door dit soort mensen op zodanige wijze vormgeven maatschappij zullen, zo vermoedde Rawls, institutionele regelingen en beperkingen ten bate van minderbedeelden als positief worden beschouwd.²⁹ Dat dit niet altijd het geval bleek, komt mede doordat dit specifieke idee van rationaliteit sindsdien is aangevuld en veranderd door het idee van de maakbare mens.

De maakbare mens is een product van de toenemende invloed van de meritocratische gedachte. Oftewel het groeiende belang van verdienste, een begrip dat meestal wordt gedefinieerd als talent plus inzet.³⁰ Dit idee van verdienste ging vanaf de achttiende en negentiende eeuw een steeds grotere rol spelen in Europese samen-

24 Nussbaum 2006, p. 108-109; Daniels 2003, p. 242. Deze uitsluiting van mensen met een functiebeperking en andere minder productief geachte mensen van de relevante groep is zowel aanwezig in het hier besproken *A Theory of Justice*, waarin Rawls zich vooral richtte op rationaliteit en het individu, als in Rawls' latere werk waarin hij de gemeenschap een grotere prioriteit toekende, zie: Rawls 1971, p. 126-127; John Rawls, 'Kantian Constructivism in Moral Theory', *Journal of Philosophy* 1980, 77 (9), p. 515, 546; John Rawls, 'Social Unity and Primary Goods', in: Samuel Freeman (red.), *Collected Papers*, Cambridge: Harvard UP 1999, p. 368; Rawls 1996, p. 20, 21, 25, 183.

25 Nussbaum 2006, p. 111; Rawls 1996, p. 183.

26 Evelien Tonkens & Loes Verplanke, 'Sociale zekerheid – een gelaagd begrip: materiële, emotionele en relationele zekerheid in de eenentwintigste eeuw', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016, p. 185-186.

27 Wolin 2016, p. 235, 330-332; Nussbaum 2006, p. 130; Thomas Pogge, *Realizing Rawls*, Ithaca: Cornell UP 1989, p. 94.

28 Rutger Claassen, *Het eeuwige tekort: een filosofie van de schaarste*, Amsterdam: Ambo 2004, p. 107.

29 Rawls 1971, p. 126.

30 Paul de Beer, 'Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?', in: Paul de Beer & Maisha van Pinxteren (red.), *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016a, p. 10.

levingen.³¹ In het Nederland van na de Tweede Wereldoorlog vormden de voortgeschreden industrialisatie en de richtingstrijd tussen de arbeidersbewegingen, de bezittende klasse en de religieuze zuilen de basis voor de grootschalige emancipatie van de dubbeltjes die veelal nu voor het eerst de mogelijkheid hadden om kwartjes te worden. De grote emancipatormotor was het onderwijs.³² In de jaren zeventig kwam het eerste cohort nieuwe kwartjes langzamerhand op invloedrijke posities terecht en werd het meritocratische denken steeds invloedrijker.³³ Deze denktrant maakt van elk maatschappelijk domein een arena waarin men elkaar beconcurrereert. Een dergelijke nadruk op verdienste verandert het gedeelde beeld van gerechtvaardigde verschillen. Voor iedereen zijn er kansen, dus ook vanaf een minderbedeelde positie kun je veel bereiken. De maakbare mens heeft immers zijn eigen lot in handen?³⁴ Het verlies van werk of sociale positie krijgt met deze visie steeds meer het karakter van een keuze.³⁵

Op deze manier werd het debat over maatschappij en recht deels gekaapt door dergelijke morele voorkeuren.³⁶ Het idee dat verschillen binnen de maatschappij ten goede moeten komen aan de minstbedeelden bleef dominant, maar men moest wel meedoen – kansen pakken – om het recht op de voordelen van deze verschillen te verdienen.³⁷ Dus ondanks ons Rawlsiaanse concept van rechtvaardigheid schuift de invulling van het nog steeds vanzelfsprekende verschillsprincipe toch op richting de hierboven genoemde liberale gelijkheid. Verliezers hebben verloren ondanks een redelijk gelijke uitgangspositie en hun verlies komt in deze denktrant tot last van de winnaars.³⁸

Deze ontwikkeling in het dominante mensbeeld miskent echter dat nominale verbeteringen nog geen positionele vooruitgang hoeven te betekenen – voor een voormalige mbo-baan is bijvoorbeeld nu vaak hbo-niveau vereist.³⁹ Ook een liberale hoger opgeleide maatschappij blijft dus gestratificeerd, want niet iedereen kán een

31 Kees Vuyk, *Oude en nieuwe ongelijkheid. Over het failliet van het verheffingsideaal*, Utrecht: Klement 2017, p. 162-166.

32 De Beer 2016a, p. 17-18.

33 Vuyk 2017, p. 166-167.

34 Ibidem, p. 169. Het gaat om wat je hebt en wat je kunt, hetgeen je volgens deze denktrant zélf kunt beïnvloeden, zie: Claassen 2004, p. 120.

35 Judith Elshout, Evelien Tonkens & Tsjalling Swierstra, 'Meritocratie als aanslag op het zelfrespect van verliezers', in: Paul de Beer & Maisha van Pinxteren (red.), *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016, p. 216.

36 Dergelijke morele preferenties, die voornamelijk op grond van hun (tijdelijke) prevalentie invloed uitoefenen, behoren tot het fenomeen dat Alasdair Macintyre het emotivisme doopte, zie: Alasdair Macintyre, *After Virtue: A Study in Moral Theory*, Londen: Bloomsbury 2017, p. 13.

37 Elshout, Tonkens & Swierstra 2016, p. 227.

38 Ibidem, p. 214.

39 Paul de Beer & Jan van Zijl, 'Hoe meritocratisch is Nederland en is dat reden tot zorg?', in: Paul de Beer & Maisha van Pinxteren (red.), *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016, p. 239.

winnaar zijn.⁴⁰ Door de verliezers hun ongeluk te verwijten, wordt de productieve groep waarmee men voordelig kan samenwerken op de hypothetische leest van een sociaal contract steeds kleiner en dit wordt gereflecteerd in de teloorgang van de institutionele zorg voor de minstbedeelden – inclusief de voorzieningen voor mensen met een functiebeperking. Er zijn nog wel vangnetten, maar deze zijn aan voorwaarden gebonden en de relevante omstandigheden die geacht worden buiten het bereik van onze eigen verantwoordelijkheid te liggen en toegang geven tot deze voorzieningen worden meer beperkt.⁴¹ Daarnaast is de hulp die nog beschikbaar is in toenemende mate gericht op het (weer) kunnen deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt en worden bijdragen die niet op deze eng gedefinieerde wijze productief zijn, versmaad.⁴² Een deel van de kritiek op dit soort praktijken is van belang voor onze vraag naar de maatschappelijke achterstelling van mensen met een functiebeperking.

4 De valkuilen van het contractsdenken en het maakbaarheidsideaal

De kritiek op het sociaal contract en de bijbehorende mensbeelden is net zo oud als het gedachte-experiment zelf.⁴³ En je kunt je afvragen of zo'n privaatrechtelijk ingestoken maatschappijbeeld überhaupt geschikt is als basis voor het publieke bestel.⁴⁴ In deze paragraaf beperk ik mij tot de kritieken die relevant zijn voor de hieronder besproken tekortkomingen in de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving inzake mensen met een functiebeperking. Deze kritieken betreffen vooral de maatschappelijke uitsluiting van deze groep – onder andere door een scheiding tussen werkende en niet-werkende personen – alsmede dat deze groep consequent naast schaarse middelen grijpt.

- 40 Vuyk 2017, p. 178-179. Mensen met een functiebeperking maken minder kans ten opzichte van hun medemensen, zie: Herman van de Werfhorst & Jaap Dronkers, 'Twee kanten van de meritocratie', in: Paul de Beer & Maisha van Pinxteren (red.), *Meritocratie: op weg naar een nieuwe klassensamenleving?*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016, p. 46.
- 41 Joan Tronto. *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*, New York: New York UP 2013, p. 86-87, 99, 144; Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Oxford UP 2002, p. 94-95; Jonathan Wolff, 'Fairness, Respect and the Egalitarian Ethos', *Philosophy and Public Affairs* 1998, 27 (2), p. 112, 121.
- 42 Nussbaum 2006, 129; Gijs Herderscheë, 'Het dreigende einde van de verzorgingsstaat', *de Volkskrant* 12 mei 2018, Zaterdag, p. 12-14.
- 43 Het idee werd reeds in embryonale vorm te berde gebracht en afgeserveerd in Plato's *Politeia* als model voor een staat, zie: Plato, *Het bestel*, Amsterdam: Prometheus 2016, p. 57. (Diens dialoog *Protagoras* is hierbij ook relevant, zie: Martha Nussbaum, *The Fragility of Goodness: Luck and Ethics in Greek Tragedy and Philosophy*, Cambridge: Cambridge UP 2001, p. 119-120.) Ook de hernieuwde populariteit van dit gedachte-experiment vanaf de zeventiende eeuw, mede dankzij het werk van Thomas Hobbes en Jean-Jacques Rousseau, stuitte al vrij snel op weerstand van andere filosofen, Georg Hegel bijvoorbeeld, zie: Georg Hegel, *De filosofie van de objectieve geest*, Amsterdam: Boom filosofie 2017, p. 52, 162.
- 44 Bojan Vranić, 'Why is Rawls's Social Contract Hypothetical?', in: Miodrag Jovanović & Bojan Spaic (red.), *Jurisprudence and Political Philosophy in the 21st Century: Reassessing Legacies*, Frankfurt am Main: Peter Lang 2012, p. 117-129.

4.1 Maatschappelijke uitsluiting

Dat zij niet behoren tot de groep door en voor wie de maatschappij is ingericht, heeft natuurlijk verstrekkende gevolgen voor de leefwereld van mensen met een functiebeperking.⁴⁵ Procedurele rechtvaardigheid zoals Rawls en de zijnen deze voorstaan, leidt namelijk tot een maatschappij waarin het voor mensen met een functiebeperking moeilijker navigeren is. Deze maatschappij is immers (voornamelijk) ingericht op de kwetsbaarheden van hun medemensen.⁴⁶ Hoge stoepen zijn bijvoorbeeld geschikt om het gros van de mensen onder auto's vandaan te houden, maar vormen een dagelijkse worsteling voor mobiel en visueel beperkten.⁴⁷ En de effecten van dit soort ervaren obstakels cumuleren. Een ontoegankelijke publieke ruimte limiteert bijvoorbeeld de plekken waar mensen met een functiebeperking kunnen werken en dus hun mogelijkheden om carrière te maken.⁴⁸ Fundamenteeler betekent deze uitsluiting van de inrichting van de basisstructuur van de maatschappij dat de sociale voorzieningen die nodig zijn om mensen met een functiebeperking volwaardig mee te laten draaien, niet of slechts gebrekkig vorm worden gegeven.⁴⁹ Zelfs als een maatschappij het verschilprincipe hanteert, beklijft daarom de positionele achterstand van mensen met een functiebeperking ten opzichte van hun medemensen. Deze groep moet de last van hun functiebeperking trachten te dragen in een maatschappij die deze last onvoldoende verlicht en niet voor hen ingericht is.⁵⁰ Het is dan ook geen wonder dat het voor deze groep daarom regelmatig moeilijk is om ook nog eens productief te zijn via de reguliere arbeidsmarkt. In die zin dragen zij vaak niet bij op de wijze die als productief gedefinieerd wordt en vormen – in deze optiek althans – een zorg die drukt op de productief geachte mensen.⁵¹

En dat brengt ons op de tweedeling tussen werkende en niet-werkende mensen. Dat alleen een baan op de reguliere arbeidsmarkt als productiviteit geldt, heeft als gevolg dat mensen om hun positionele welvaart te behouden in toenemende mate vastzitten in werk met dat doel. Een rol die politiek filosoof Hannah Arendt de *Animal Laborans* noemt.⁵² In een samenleving die de reguliere arbeidsmarkt en degenen die daarop wel hun weg weten te vinden zo belangrijk maakt, zal de sociale zekerheid er dan ook vaak op gericht zijn dat iedereen zo mogelijk deelneemt aan

45 Nussbaum 2006, p. 98; Janny Beernink, *Floreren: zoektocht naar goed leven voor mensen met een ernstige verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblemen*, Den Haag: Acco 2015, p. 61.

46 Nussbaum 2006, p. 105, 113, 116-117.

47 Ibidem, p. 109, 167.

48 Dijkstra 2021b, p. 72.

49 Nussbaum 2006, p. 109. Symptomatisch is de passage in *A Theory of Justice* die handelt over de chronische ziekten van mensen die wel productief waren en kans maken dat weer te zijn, zie: Rawls 1971, p. 218-219; Leslie Francis & Anita Silvers, 'Liberalism and Individual Scripted Ideas of the Good: Meeting the Challenge of Dependent Agency', *Social Theory and Practice* 2007, 33 (2), p. 323.

50 Dijkstra 2020a, p. 44, noot 50.

51 Nussbaum 2006, p. 122, 135, 137-138. Voor de sociologische onderbouwing van dit punt, zie: Flip de Kam & Jan Donders, *Onzekere zekerheden: de Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Den Haag: Willem Drees Stichting voor Openbare Financiën 2014, p. 48.

52 Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago: Chicago UP 1998, p. 131, 137.

de maatschappij via een normale baan. Alleen de échte uitzonderingen, die dit niet lukt, houden dan een recht op hulp.

De beschreven denktrant van een tweedeling tussen mensen met en zonder werkvermogen maakt een groot aantal mensen met een functiebeperking tot maatschappelijke ontvangers in plaats van deelnemers.⁵³ Omgaan met deze wijze van uitsluiting is zeer belastend voor veel van deze mensen en dit heeft, naast hun functioneren, ook gevolgen voor hun psychologische gesteldheid – voor zover zij zich hiervan bewust kunnen zijn.⁵⁴ Omdat deze groep moeilijker mee kan doen, is zij vaker aangewezen op de sociale voorzieningen voor de minderbedeelden in de samenleving. Zij worden daarmee dus afhankelijk van de mate waarin het gros van hun medemensen, die over het algemeen hun lot niet delen, de beschikbare schaarse middelen hiervoor in wil zetten.

4.2 De grenzen van de schaarste

De wijze waarop de meeste democratische rechtsstaten momenteel omgaan met schaarste betekent een extra horde voor de volwaardige maatschappelijke deelname van mensen met een functiebeperking.⁵⁵ Hierbij gaat het zowel om de genoemde beperkte besteding aan de benodigde sociale arrangementen als om het creëren van ruimte voor zaken als vrijwillige en mantelzorg.

De hierboven beschreven tweedeling en het daaruit voortkomende beeld van mensen die niet op normale wijze kunnen deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt als belasting van de productieve mensen, leidt ertoe dat overheidsuitgaven te hunnen bate vaak veel meer aan kritische blikken onderworpen worden dan andere kosten die de maatschappij geacht wordt te dragen.⁵⁶ Daarnaast wordt de hulp die er beschikbaar is zo veel mogelijk beperkt tot het kleinste aantal mensen en aan voorwaarden gebonden.⁵⁷ Men dient te bewijzen dat men de uitzondering is die écht een normale baan niet (meer) aankan. Daarmee is er onder andere vaak geen mogelijkheid om bij te dragen op wijzen buiten de reguliere arbeidsmarkt. Men kan werken of men zit thuis. Op deze manier wordt de maatschappij beroofd van al hetgeen mensen met een functiebeperking wel te bieden zouden hebben in een andere context dan de reguliere arbeidsmarkt.⁵⁸ En dit brengt ons bij de gevolgen van de besproken tweedeling tussen werkende en niet-werkende personen voor de

53 Thomas Scanlon, *The Diversity of Objections to Equality*, Kansas: The University of Kansas Press 1996, p. 5. Over de binaire visie op werkvermogen, zie: Claassen 2004, p. 143.

54 Peter van Lieshout, 'De toekomst van de sociale (on)zekerheid', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016, p. 20. Zij ontberen al te vaak alle drie de vormen van eigenwaarde die Axel Honneth onderscheidt: zelfvertrouwen, zelfrespect en achting, zie: Axel Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge: Polity Press 2005, p. 107, 121, 129; Over dergelijke behoeftes, zie ook: Nussbaum 2006, p. 100.

55 Claassen 2004, p. 143.

56 Dijkstra 2023a, p. 92.

57 Tronto 2013, p. 86-87, 99, 144; Kymlicka 2002, p. 94-95; Wolff 1998, p. 107-13, 112, 121; Elizabeth Anderson, 'What is the Point of Equality?', *Ethics* 1999, 109 (2), p. 311-312.

58 Nussbaum 2006, p. 129.

beschikbare hulp buiten institutioneel gefinancierde sociale voorzieningen om, zoals vrijwillige en mantelzorg.

Binnen het beschreven maatschappij- en mensbeeld worden verdiensten, zoals gezegd, verdeeld tussen mensen.⁵⁹ Je wordt afgerekend op je succesvolle eindprestatie, los van moreel arbitraire gunstige omstandigheden of tegenslagen. Dit sociale feit maakt de zorg voor mensen met een functiebeperking tot een penibele onderneming.⁶⁰ Naast degenen die zij helpen, kunnen de zorgverleners zelf ook achtergesteld geraken.⁶¹ Zowel het vrijwilligerswerk van mensen met een functiebeperking als dat om hen te helpen is dus niet gebaat bij het nu prevalentie denkader.

Aldus zien we dat het hierboven geschetste abstracte maatschappij- en mensbeeld in praktische zin een tweedeling creëert tussen werkende en niet-werkende mensen. Hierdoor schieten de benodigde sociale voorzieningen om mensen met een functiebeperking volwaardig deel te laten nemen aan de maatschappij tekort, terwijl er onvoldoende uit het reservoir van overige steun kan worden geput. Dit maakt in algemene zin duidelijk waarom mensen met een functiebeperking niet volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse maatschappij. Zij kunnen namelijk zowel vaak niet in hun behoeften voorzien als op een gewaardeerde wijze bijdragen. Met deze abstracte en praktische kennis op zak, is het tijd om te kijken hoe dit uitwerkt in de sociale zekerheid.

5 De veranderlijke funderingen van de Nederlandse sociale zekerheid

Sinds in Nederland het publieke domein de traditionele, moreel geïnspireerde zorg naar zich toe trok, stonden arbeidsongeschiktheidsregelingen in het teken van het ondervangen van verloren arbeidsvermogen. Het grote bouwwerk van de sociale zekerheid in de jaren vijftig en zestig draaide daarom vooral om statusbehoud, het voortzetten van de voormalige levensstijl.⁶² Dit was een recht van iedereen in nood – tot zij weer op eigen benen konden staan.⁶³ Het stelsel werd steeds verder uitgebreid totdat eind jaren tachtig zowel de aantallen ontvangers als de kosten volgens opeenvolgende regeringen te zeer opliepen.⁶⁴ Daarom werden de regelingen versoberd, werd de uitstroom gestimuleerd en werd de toegang fors beperkt.⁶⁵ De risico's

59 Ibidem, p. 193. Voor een nuancering van deze stelling, zie: Vuyk 2017, p. 179.

60 Claassen 2004, p. 148. Dit betreft vooral het 'familiezorgnetwerk', zie: Kim Putters & Stella Hoff, 'De sociale onzekerheid', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016, p. 47. 54.

61 Nussbaum 2001, p. xxix; Nussbaum 2006, p. 100, 425; Putters & Hoff 2016, p. 55.

62 Van Lieshout 2016, p. 8-9.

63 Tonkens & Verplanke 2016, p. 196.

64 Kees Goudswaard, 'Hervorming van de arbeidsongeschiktheidsregelingen', in: Gerda Jehoel-Gijsbers (red.), *Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, p. 21.

65 Ibidem, p. 22.

die het publieke domein tot dan toe droeg, werden teruggelegd bij het individu.⁶⁶ Deze privatisering van risico's volgde op de eerdergenoemde ontluikende dominantie van het maakbaarheidsdenken. Dergelijke hervormingen trachtten het zelfredzame individu te activeren om vooral het meeste te maken van diens (resterende) arbeidsvermogen.⁶⁷ In die zin sluiten zij aan bij het hierboven besproken maatschappij- en mensbeeld. Steun is voorwaardelijk en moet verdiend worden – zoals '[past] bij het waardepatroon van veel Nederlanders' – en ook de activerende mechanismen leunen op het idee van de rationele mens die op deze manier te motiveren valt.⁶⁸ In deze denktrant is er louter draagvlak voor zekerheidsregelingen waar ook de productieven in enge zin ooit van denken te profiteren.⁶⁹ De gezonde, succesvolle mens weet zich echter vaak veilig – terecht of niet.⁷⁰ Zo zal het draagvlak voor hulp aan de 'verliezers' verder krimpen als het hulpbereik versoberd wordt.⁷¹

De terugtrekking van het publieke domein en het privatiseren van risico's vermindert zodoende de beschikbare steun en dit is funest voor mensen die niet zelfredzaam zijn en geen alternatief hiervoor hebben.⁷² Als levens niet tot een succes zijn te kneden wegens omstandigheden buiten hun bereik, zoals functiebeperkingen, komen mensen buiten de doelen van het maatschappelijke vangnet te staan.⁷³ Aangezien de sociale zekerheid zich vooral richt op de weg naar de reguliere arbeidsmarkt en niet wat iemand daarnaast kan, blijven er als men niet (volledig) kan functioneren in een normale baan louter de residuele regelingen voor de uitzonderingsgevallen over.⁷⁴ Dan is er financiële en praktische hulp beschikbaar, maar deze hulp kent, zoals gezegd, knelpunten.

Wat mensen met een functiebeperking betreft, is het uiteindelijke doel van de regelingen die onder de noemer sociale zekerheid vallen dat zij zo veel mogelijk kunnen functioneren als waren zij relatief gezond. Deze benadering, die wederom de reguliere arbeidsmarkt prioriteert, wordt verkozen boven het zoeken van meer passende modi voor hun maatschappelijke deelname.⁷⁵ Dat doel mag door de jaren heen dan redelijk consistent zijn gebleven, de invulling van de relevante regelingen veranderde wel mee met de ontwikkelende ideeën over de sociale zekerheid. Dit

66 Van Lieshout 2016, p. 22; Putters & Hoff 2016, p. 44; Paul de Beer, 'De grote golf van het sociale stelsel', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016b, p. 74.

67 Romke van der Veen, 'Sociale zekerheid in een open samenleving', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam UP 2016, p. 93; De Beer 2016b, p. 64.

68 Van der Veen 2016, p. 95; De Beer 2016b, p. 68.

69 Putters & Hoff 2016, p. 55; De Beer 2016b, p. 77.

70 Pas in geval van nood merkt men dat sparen en verzekeren tekortschiet, zie: De Kam & Donders 2014, p. 48-50.

71 De Beer 2016b, p. 76-77.

72 Vuyk 2017, p. 228.

73 Putters & Hoff 2016, p. 46, 48.

74 Herderschee 2018, p. 12-14.

75 Joel Reynolds, *The Life Worth Living: Disability, Pain, and Morality*, Minneapolis: University of Minnesota Press 2022, p. 98.

had gevolgen voor de maatschappelijke positie van mensen met een functiebeperking, zoals de mate waarin en de wijzen waarop zij in hun bestaanszekerheid konden en mochten voorzien.

Een goede illustratie hiervan vinden we in de reeds genoemde Participatiewet en Wmo 2015. De Participatiewet verving vanaf 2015 diverse regelingen. Onder andere de mogelijkheid om in een sociale werkplaats te werken – en dus bij te dragen aan de maatschappij via een andere weg dan de reguliere arbeidsmarkt – werd hiermee beperkt.⁷⁶ De Participatiewet probeert dan ook niet alleen de bestaanszekerheid van mensen met een functiebeperking te waarborgen, maar richt zich vooral op het activeren van deze groep om bij te dragen via de reguliere arbeidsmarkt.⁷⁷ De overgebleven waarborgfunctie wordt voornamelijk ingezet om dit mogelijk te maken en is er voor degene die als de uitzondering wordt beschouwd en niet kán werken, op een bepaald punt in de tijd in ieder geval. Maar de mensen met een functiebeperking die als deze uitzondering gelden, zullen wel te maken krijgen met de activerende maatregelen – als het even tegenzit levenslang.⁷⁸

Naast het feit dat de beschikbare steun via dergelijke regelingen gericht is op een eventuele (r)entree op de reguliere arbeidsmarkt, brengen de bijbehorende voorwaarden dus een extra last mee voor de mensen met een functiebeperking die ermee te maken krijgen. Vooral het idee van de participatiesamenleving, waarin mensen eerst een beroep doen op hun persoonlijke netwerk voordat zij sociale voorzieningen aanspreken, is hier debet aan.⁷⁹ De Participatiewet beperkt bijvoorbeeld de beschikbare hulp wanneer men de levenskosten deelt met huisgenoten.⁸⁰ Ook de Wmo 2015, waarbij mensen met een functiebeperking via de gemeente hulpmiddelen en andere voorzieningen kunnen ontvangen, is momenteel gepreoccupeerd met andere hulpbronnen.⁸¹ De logica van deze eisen is in het voorgaande duidelijk geworden; zij past bij het prevalentie maatschappij- en mensbeeld en de neerslag daarvan in de sociale zekerheid van landen zoals Nederland. Maar ook de valkuilen van deze logica zijn aangegeven. De eeuwig activerende maatregelen van ons eerste voorbeeld passen slecht bij de mensen met een functiebeperking die met de huidige maatschappij-inrichting niet (volledig) kunnen meekomen op de reguliere arbeidsmarkt.⁸² En het vereiste beroep op de (overgebleven) zelfstandigheid en het persoonlijke netwerk sluit niet aan bij de tijd en energie die hun last perso-

76 Gijs Herderscheë, 'Analyse Participatiewet: arbeidsgehandicapten genieten steeds minder bescherming', *de Volkskrant* 15 januari 2015, Ten Eerste, p. 13. Deze wijziging wordt langzaam aan gedeeltelijk ongedaan gemaakt.

77 Judith Jansen, 'De "verantwoordelijke beperkte": de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet', in: Hans Bosselaar (red.), *Met andere ogen: onderzoekers over vijf jaar Participatiewet*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2020, p. 30.

78 Dijkstra 2020a, p. 44.

79 Ildi van Boetzelaer-Gulyas, *Basisboek Sociale Zekerheid 2023*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 131.

80 Ibidem, p. 190.

81 Ibidem, p. 131-133.

82 Tonkens & Verplanke 2016, p. 189-193; Barbara Vollebregt, 'Niet alle bijstandsgerechtigden kunnen aan de slag in een betaalde baan, zoals de Participatiewet verwacht: tijd voor een herziening', *Trouw* 9 juni 2023, Economie, p. 17.

nen met een functiebeperking kost, noch bij de realiteit dat hun persoonlijke netwerk vaak relatief klein en minder slagvaardig is.⁸³ De diepe worteling van de ideeën achter zulke regelingen kan je doen afvragen: is er wel een alternatief voor deze logica?⁸⁴

6 Conclusie: een mensenrechtelijk alternatief

De combinatie van een contractueel maatschappijbeeld met een rationeel en maakbaar mensbeeld mag dan prevalent zijn, zij is – zoals we zagen – niet zonder kritiek. Maar deze kritiek is zelden terug te zien in de regelgeving waar mensen met een functiebeperking mee te maken krijgen. En indien we rapporten als *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid* en *Een brede blik op de bijstand* ter harte nemen, alsmede reflecteren op de instelling van (oud-)bewindspersonen die bleek uit de recente parlementaire enquête over fraudebestrijding binnen het sociale vangnet, dan kunnen we vaststellen dat verandering mogelijk is, maar dat hier ook nog wel wat tijd overheen zal gaan.⁸⁵ Dit vermoeden wordt versterkt door de voorgestelde bezuinigingen op de sociale zekerheid voor de val van het vierde kabinet-Rutte en de hindernissen bij het pogen om regelingen als de Participatiewet te verbeteren.⁸⁶ Een alternatief voor de huidige filosofische insteek kan de nodige veranderingen wellicht schragen en versnellen.

Een filosofie vinden en populariseren die een maatschappijbeeld promoot waarbij de basisstructuur van onze wereld ook ingericht wordt op de behoeften en alternatieve bijdragen van mensen met een functiebeperking is geen sinecure – de hardnekkigheid van de uitsluiting van deze groep in aanmerking genomen. Een noodzakelijk onderdeel van zo'n filosofie zou een ander mensbeeld zijn, waarbij wij geen maakbare wezens zijn maar kwetsbare dieren. Dieren die samen bepaalde rechten voor iedereen hebben gecreëerd – rechten die verwezenlijkt dienen te worden, on-

83 Dijkstra 2020a, p. 44; Putters & Hoff 2016, p. 54; Tonkens & Verplanke 2016, p. 189-193; Sjors van Beek, 'Eigen kracht, je moet het maar hebben', in: Albert-Jan Kruiter, Femmianne Bredewold & Marcel Ham (red.), *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt: kroniek van een verandering*, Amsterdam: Van Gennep 2016, p. 138; Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid 2017, p. 145.

84 Mark Lieveisse Adriaanse & Hugo Logtenberg, 'Het land van Rutte werkt voor wie het toch al werkte', *NRC Handelsblad* 15 juli 2023, Weekend, p. 16-18.

85 Rosanne Oomkes et al, *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid: werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het PGB*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2022, p. 12; Patricia van Echtelt, Evelien Eggink & Klarita Sadiraj, *Een brede blik op de bijstand*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2023, p. 66; Hessel von Piekartz, 'Hoge boetes werken preventief, dat is gewoon logisch', *de Volkskrant* 14 september 2023, Ten Eerste, p. 4.

86 Wilfred Scholten, 'Minister schiet werknemers sociale werkplaats niet te hulp', *de Volkskrant* 15 juni 2023, Vandaag, p. 11; Tan Tunali, 'Participatiewet verdient bredere blik, focus niet alleen op betaald werk, adviseert SCP', *De Limburger* 10 juni 2023, Achtergrond, p. 19; Redactie Politiek, 'Voorjaarsnota: kabinet moet snijden in voorzieningen WMO', *Reformatorisch Dagblad* 29 april 2023, Binnenland, p. 10.

geacht prevalentie ideeën over eigen verantwoordelijkheid.⁸⁷ Middels zo'n denkader kan dan duidelijk worden gemaakt dat wij gedurende ons leven allemaal zowel maatschappelijke ontvangers als deelnemers zullen zijn. Aldus zal ook het benodigde draagvlak worden verzekerd.⁸⁸ Een aanzet tot een dergelijke filosofie en een ondergrens voor de daarbij behorende verplichtingen voor de overheid kan men vinden in de relevante mensenrechtenverdragen. In de eerste plaats natuurlijk het voornoemde VN-verdrag Handicap met onderliggende doelen als de volwaardige maatschappelijke deelname van en zo veel mogelijk zelfstandige levenskeuzes voor mensen met een functiebeperking. Voor de praktische invulling van zo'n 'nieuw mensenrechtenmodel van handicap' kan men aansluiten bij de *General Comments* van de relevante VN-comités.⁸⁹ Wat betreft de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt geven bijvoorbeeld *General Comment 5* van het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten en *General Comment 8* van het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap praktische handvatten.⁹⁰ En voor waar deze handvatten niet toereikend zijn, is er in de rechts- en politieke filosofie een keur aan alternatieve maatschappij- en mensbeelden te vinden waarin wél – in meerdere of mindere mate – rekening wordt gehouden met mensen met een functiebeperking. Inzake de doelen van het VN-verdrag Handicap lijken mij vooral de mogelijkhedenaanpak in de interpretatie van Martha Nussbaum en de inzichten van kwetsbaarheidstheoretici van belang.⁹¹ Met deze verdragen, *General Comments* en aanvullende filosofische inzichten in de hand, kan men dan uitvogelen hoe de uitsluiting van mensen met een functiebeperking dient te worden bestreden, hoe hun lasten kunnen worden verlicht en hoe de volwaardige maatschappelijke deelname van deze groep kan worden geborgd. Want de bekommelingen en de uitsluiting van mensen met een functiebeperking vormen geen noodzaak en zijn niet onvermijdelijk.⁹² Een ander maatschappij- en mensbeeld kan ervoor zorgen dat de relevante sociale zekerheidsregelingen de huidige maatschappelijke achterstelling van mensen met een functiebeperking bestrijden in plaats van een oplossing te belemmeren of deze achterstelling zelfs (gedeeltelijk) te bewerkstelligen.⁹³

87 Nussbaum 2006, p. 160; Martha Nussbaum, *Sex and Social Justice*, New York: Oxford University Press 1999, p. 65.

88 Thom Brooks, 'The Capabilities Approach and Political Liberalism', in: Thom Brooks & Martha Nussbaum (red.), *Rawls's Political Liberalism*, New York: Columbia University Press 2015, p. 155-158.

89 Theresia Degener, 'A New Human Rights Model of Disability', in: Valentina della Fina et al (red.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham: Springer 2017, p. 41.

90 CESCR, *General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, 9 december 1994, E/1995/22); CRPD, *General Comment No. 8: On the Right of Persons with Disabilities to Work and Employment*, 9 september 2022, GE.22-16259(E).

91 Dijkstra 2021b, p. 71-73; Sophie Mitra, 'The Capabilities Approach and Disability', *Journal of Disability Policy Studies* 2006, 16 (4), p. 240-245; Nussbaum 2006.

92 Erwin Dijkstra, 'Onrechtvaardigheid bestrijden als kerntaak van de democratische rechtsstaat: een inleiding tot Judith Shklar's *The Faces of Injustice*', *Nederland Rechtsstaat* 2023b, Zomerreeks #14, www.nederlandrechtsstaat.nl.

93 Tonkens & Verplanke 2016, p. 189-193.

Aan het begin van deze bijdrage kondigde ik aan de filosofie achter de sociale zekerheid in democratische rechtsstaten in het algemeen, en Nederland in het bijzonder, slechts te verkennen. En ondanks mijn breedsprakigheid op de voorgaande pagina's blijven er nog heel veel zaken over die verder onderzocht kunnen worden in dit kader. Dat mensen die bepaalde vormen van overheidssteun ontvangen hun volledige persoonlijke situatie blijvend moeten onthullen – zoals bij de sociale zekerheid – terwijl dit bij andere soorten steun – zoals bij de hypotheekrenteaftrek – veel minder geldt, bijvoorbeeld.⁹⁴ Of het feit dat bij algemene beleidskeuzes de vaak verschillende impact op mensen met een functiebeperking regelmatig over het hoofd wordt gezien.⁹⁵ En dan is er ook nog de geobserveerde intersectie tussen het hebben van een functiebeperking en andere vormen van achterstelling.⁹⁶ Gelukkig worden dergelijke zaken ook elders opgepakt. Zo is een aantal kwesties rond intersectionaliteit onlangs kundig uit de doeken gedaan in het rapport *Op het kruispunt van knelpunten* in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens.⁹⁷ Dergelijke inspanningen niettegenstaande kunnen ook deze aspecten van de uitsluiting van mensen met een functiebeperking profiteren van een kritische blik op het maatschappij- en mensbeeld dat momenteel prevalent is in democratische rechtsstaten en de weerslag daarvan op de huidige sociale zekerheidsregelingen in landen zoals Nederland. De inrichting van onze samenleving en de wijze waarop overheidsinstanties en andere instituties burgers bejegenen, hoeft namelijk het functioneren van mensen met een functiebeperking niet te belemmeren – integendeel zelfs!⁹⁸ De moderne maatschappij leent zich bij uitstek voor het ondersteunen van hen die tegenslagen ervaren, door een functiebeperking of anderszins. En er is wellicht niets menselijker dan elkaar te helpen wanneer onze medemensen dat nodig hebben.

94 Wolff 1998, p. 108-113.

95 Thomas Ronnes, 'Politieke partijen zijn de chronische zieken vergeten', *Trouw* 19 september 2023, *Opinie*, p. 18.

96 Dijkstra 2023a, p. 194. Jeffrey Brune, 'Minority', in: Rachel Adams et al (red.), *Keywords for Disability Studies*, New York: New York University Press 2015, p. 351-352.

97 Job Velseboer & Titus Scholten, *Op het kruispunt van knelpunten: ervaringen van mensen met een beperking die mede vanwege hun huidskleur, etnische kenmerken, religie, culturele achtergrond en/of migratie (van hen of hun ouders) achterstelling en uitsluiting kunnen ervaren*, Amsterdam: Regioplan 2023.

98 Hans Bosselaar, 'Hou op met problemen terug te voeren op psychologie van de (zwakke) burger: dat leidt af van de structurele oorzaken', *de Volkskrant* 22 september 2023, *Opinie & Debat*, p. 24.

Nick Ryan Bootsman (28) is Wajong-gerechtigde. Door zijn lage energie-niveau is een reguliere baan niet voor hem weggelegd, wel is hij raadscommissielid voor de gemeenteraad van Dordrecht: 'Ik zie dit meer als roeping dan als werk. De tijd die ik eraan kwijt ben, zou ik ook niet echt als werk willen stellen, en gelukkig maar, anders had ik er niet genoeg energie voor gehad.' Hij is blij dat hij in de Wajong valt. 'Het voordeel daarvan is dat je meer rechten hebt dan in de bijstand, maar het heeft ook wel nadelen; het is niet veel geld.' Naast het financiële aspect zit er ook een maatschappelijk nadeel aan en een mentale last: 'Het psychische effect van niet kunnen werken, en hoe de samenleving daar tegenaan kijkt. Er gaat geen dag voorbij dat ik er niet verdrietig om ben, maar daarbovenop krijg je nog te maken met vooroordelen als "lekker lui in je hangmat".'

Gevraagd naar zijn visie vertelt hij gepassioneerd: 'Als ik het voor het zeggen had, zou ik ervoor zorgen dat het wantrouwen verdwijnt uit onze sociale systemen. Nog te vaak gaat de overheid uit van wantrouwen, alsof iedere burger potentieel te kwader trouw is. Dit levert onnodige stress op. Als ik het voor het zeggen had, dan zouden we ervan uitgaan dat mensen te goeder trouw zijn, niet meer zo wantrouwend, niet meer meteen dreigen met boetes en dergelijke als iemand eens een fout maakt.' Het huidige sociale stelsel werkt volgens Bootsman op verschillende plaatsen en manieren ongelijkheid maar ook stress in de hand. 'Via de Wmo heb ik een rolstoel en huishoudelijke ondersteuning. De ervaring met aanvragen is stressvol, anderen beslissen voor jou wat je nodig hebt en wat je krijgt. Bovendien zorgt de decentrale aanpak voor ongelijkheid; ik krijg een bepaald type rolstoel wel omdat ik in gemeente A woon, maar iemand met hetzelfde beeld in gemeente B heeft gewoon pech. En waarom? Omdat we in verschillende gemeenten wonen, ondanks dat we misschien hetzelfde nodig hebben.'

Het Breed Offensief op de Participatiewet

Waarom het Breed Offensief op de Participatiewet de inkomenswaarborging voor jonggehandicapte mensen niet versterkt.

Mr. H. Borst*

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 vallen veel jonggehandicapten¹ onder een regime dat regelmatig niet aansluit op hun behoeften en situatie. De Participatiewet moet hen activeren om betaald werk te vinden en te behouden, daarbij dient de bijstandsuitkering als waarborging tegen een armoedeval. De voorwaarden die de wet aan deze steun stelt – en specifiek de activerende elementen – worden vaak als hardvochtig ervaren.² Het Breed Offensief op de Participatiewet heeft als doel meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden. Dit Breed Offensief verandert volgens critici echter te weinig aan de hardheid van de Participatiewet. In dit artikel zal ingegaan worden op de belangrijkste maatregelen uit het Breed Offensief en hoe die potentieel meer waarborging kunnen bieden aan jonggehandicapte mensen. Als eerste zal in dit artikel de Participatiewet kort behandeld worden, daarna komt de inhoud van het Breed Offensief aan bod. Vervolgens wordt de kritiek die er is op het Breed Offensief en de Participatiewet behandeld. In de laatste paragraaf wordt afgesloten met een conclusie.

1 De Participatiewet

Sociale zekerheid kent twee functies: waarborgen en activeren. De waarborgfunctie van sociale zekerheid gaat over het waarborgen van een inkomen om in het bestaansminimum te voorzien en de bescherming tegen inkomensderving. Traditioneel wordt inkomensbescherming als het primaire doel beschouwd van sociale zekerheid.³ Naast het doel om te waarborgen dat er geen gebrek is onder burgers, heeft sociale zekerheid ook een activeringsfunctie. Voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is het vaak moeilijk om aan het werk te raken en te blijven.

* Mr. H. (Hannah) Borst is werkzaam bij het landelijk bureau van de Raad voor de rechtspraak. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en niet vanuit haar functie of namens de Rechtspraak. Het artikel is gebaseerd op haar masterscriptie voor de master Arbeidsrecht aan de Universiteit Leiden.

1 Voor deze aanduiding is gekozen omdat dit de term is die in wet- en regelgeving wordt gebruikt om een persoon aan te duiden die voor zijn achttiende levensjaar een beperking heeft gekregen.

2 R. Oomkens e.a., *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*, Zoetermeer: Panteia, Muzus, Hogeschool Utrecht en Vrije Universiteit Amsterdam 22 juni 2022, p. 118-123.

3 S. Klosse & G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2020, par. 1.2.

Daarom zet de overheid zich ook in om te zorgen dat mensen geactiveerd en gemotiveerd worden om niet afhankelijk te blijven van sociale zekerheid. De afgelopen jaren is de eigen verantwoordelijkheid van de burger door de politiek sterk uitgebreid. De overheid geeft hiermee een andere invulling aan de activeringsfunctie.⁴ Er zijn veel verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden bij gekomen om zich ter beschikking te stellen voor de arbeidsmarkt en zich in te spannen om snel weer aan het werk te komen. In de Participatiewet vinden we hier voorbeelden van. Deze wet is bedoeld als een vangnet om mensen kort op te vangen maar daarna weer terug de arbeidsmarkt op te lanceren.⁵

Voor 2015 bestonden er meerdere regelingen voor mensen die niet of niet volledig konden deelnemen aan de arbeidsmarkt. Het kabinet wilde hier een einde aan maken door alle verschillende regelingen om te vormen tot één regeling. Er was een wens om fors te bezuinigen op sociale zekerheid om de gevolgen van de toenmalige financiële crisis op te kunnen vangen.⁶ Jonggehandicapten met arbeidsvermogen moesten door de Participatiewet geactiveerd worden en begeleid worden naar de arbeidsmarkt, omdat meer dan de helft van de mensen in de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) volgens het kabinet arbeidsvermogen had. Alleen jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen kunnen sinds 2015 nog terecht in de Wajong.⁷ Het gevolg van deze wetswijzigingen is dat de instroom in de Wajong sinds 2015 sterk is gedaald omdat er strengere vereisten aan de Wajong zijn. Veel jonggehandicapten die voor 2015 onder de Wajong zouden vallen, moeten nu aanspraak maken op een uitkering op grond van de Participatiewet.⁸ Jonggehandicapten die onder de Participatiewet vallen, zijn de verantwoordelijkheid van gemeenten. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat er re-integratiemogelijkheden zijn en dat de uitkering wordt uitbetaald. Ze krijgen echter niet vanzelfsprekend een bijstandsuitkering of hulp bij het vinden van een werkplek. Ze moeten daarvoor zelf een beroep doen op ondersteuning en komen alleen in aanmerking voor een uitkering als ze aan de voorwaarden voor een bijstandsuitkering uit de Participatiewet voldoen.⁹ Er zijn strenge voorwaarden en er wordt sterk gehandhaafd op fraude, zo wordt er door sommige auteurs zelfs gesproken over een repressieve verzorgingsstaat.¹⁰ Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat men primair zelf moet zorgen voor voldoende bestaansmiddelen. De Participatiewet is een minimumregeling en voorziet in een uitkering op het niveau van het

4 Klosse & Vonk 2020, par. 1.6.3.

5 Klosse & Vonk 2020, par. 11.2.1.

6 I.W.C.M. Borghouts-van de Pas, 'De gevolgen van de voorgenomen Participatiewet voor jonggehandicapten', *TRA* 2014/53.

7 Borghouts-van de Pas, *TRA* 2014/53.

8 M. Veraa, I.W.C.M. Borghouts-van de Pas & R. Coenmans, 'Jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen in de Wajong en Participatiewet: het duurzaamheids criterium nader beschouwd', *TRA* 2020/90.

9 P. van Echtelt e.a., *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019, p. 96-97.

10 Klosse & Vonk 2020, par. 1.6.3.

sociale minimum. Een bijstandsuitkering is pas aan de orde op het moment dat alle andere mogelijke vormen van inkomen zijn uitgeput.¹¹

In tegenstelling tot de Wajong wordt in de Participatiewet ook getoetst op vermogen en partnerinkomen. Als een jonggehandicapte vermogen heeft of samenwoont met iemand met inkomen vervalt het recht op bijstand geheel of gedeeltelijk. Hoe meer kostendelende huisgenoten, hoe lager de uitkering.¹² Voor mensen met een medische urenbeperking, die minder dan 30 uur per week kunnen werken, bestaat er een vrijstelling om te kunnen bijverdienen naast de bijstand. Zij mogen 15% van hun inkomsten uit arbeid houden met in 2023 een maximum van € 157,96 per maand op grond van artikel 31 lid 2 onder y Participatiewet. Een voorbeeld: iemand verdient € 500, dan wordt 15% daarvan niet verrekend met de uitkering, dat is € 75. De rest van het bedrag wordt geminderd op de uitkering. Een jonggehandicapte mag verder in 2023 € 190 aan vrijwilligersvergoeding per maand of € 1.900 per jaar krijgen voor vrijwilligerswerk zonder dat dit wordt afgetrokken van de bijstand.¹³ Het uitvoeren van vrijwilligerswerk is voor veel jonggehandicapten met een medische urenbeperking lonender dan een betaalde baan. De arbeidsmarkt op gaan is voor deze mensen niet lonend.

Om jonggehandicapten aan het werk te helpen en de sterke prikkels die daarvoor worden gegeven te faciliteren, is er een banenafspraken en een doelgroepregister gemaakt. Het doel van de banenafspraken is om meer banen te creëren voor mensen met een beperking. Het kabinet en de sociale partners hebben in 2013 in een sociaal akkoord afgesproken om 125.000 banen te creëren voor mensen met een beperking. Dit moet gerealiseerd worden voor 2026. Degenen die als arbeidsbeperkt worden aangemerkt, vallen onder de doelgroep van de banenafspraken en staan in het doelgroepregister bij het UWV. De doelgroep bestaat uit: personen die onder de Participatiewet vallen en geen minimumloon kunnen verdienen, personen met een Wajong-uitkering, personen met een Wsw-indicatie of een Wiw-baan en personen die een hulpmiddel nodig hebben om het minimumloon te kunnen verdienen, zoals een braillelezer. Ook voormalige leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs staan in het doelgroepregister.¹⁴

Ondanks de banenafspraken is de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten nog niet genoeg verbeterd. Uit de eindevaluatie van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit 2019 bleek dat het met de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten in de Participatiewet nog niet goed genoeg gaat. Hoewel er meer jongeren aan het werk zijn, spelen er nog steeds grote problemen voor een deel van hen. Een groot deel van de jonggehandicapten in de Participatiewet heeft moeite om een vaste baan te krijgen. Het aantal jonggehandicapten met een vaste baan is namelijk gedaald ten opzichte van het niveau voor de invoering van de Participatiewet. Er

11 Klose & Vonk 2020, par. 11.2.1.

12 L. Kok e.a., *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2019, par. 1.2.2.

13 Art. 31 lid 2 onderdeel k Participatiewet jo. art. 7 onderdeel h Regeling Participatiewet IOAW en IOAZ jo. art. 2 lid 6 Wet op de loonbelasting 1964.

14 'Doelgroepregister', uwv.nl.

zijn veel jonggehandicapten die een tijdelijk of flexibel contract krijgen. Dit is een kwetsbare positie, zeker wanneer er een recessie plaatsvindt. Daarnaast is de inkomenspositie van jonggehandicapten verslechterd. Het hebben van een betaalde baan weegt niet op tegen het feit dat ze geen recht meer hebben op een uitkering.¹⁵ Bestaanszekerheid en werkzekerheid zijn voor jonggehandicapten niet hetzelfde. Het effect van werk als middel tegen armoede is onder jonggehandicapten te nuanceren. Jonggehandicapten geven ook aan vaak niet in staat te zijn om (voldoende) te kunnen werken om boven het bestaansminimum uit te komen. Ondanks alle inzet op activering is er geen structurele afname van armoede zichtbaar, en de onzekerheid onder mensen die in armoede leven is toegenomen.¹⁶ Een deel van de jonggehandicapten is bovendien niet in beeld bij gemeenten, ze maken geen aanspraak op voorzieningen die ze misschien wel nodig hebben. Weinig gemeenten zoeken jonggehandicapten actief op na signalen die zij van het UWV krijgen dat ze deze groep niet goed in beeld hebben.¹⁷ Het activerende beleid van de Participatiewet geeft dus nog niet het resultaat bij jonggehandicapten waar op gehoopt werd.

2 Het Breed Offensief

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn meer mensen met een beperking aan het werk gekomen, maar nog steeds staat de helft aan de kant. De Participatiewet wordt door burgers en professionals als hard ervaren, er is veel eigen verantwoordelijkheid en er zijn strenge regels. Werk is niet altijd lonend voor jonggehandicapte mensen. Het kabinet wil hier iets aan veranderen en heeft een plan gemaakt, het Breed Offensief, een pakket aan maatregelen om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en aan het werk te houden.¹⁸

Het Breed Offensief heeft vier hoofddoelen. Onder deze hoofddoelen hangen zestien deeloplossingen voor de problemen die worden ervaren met de Participatiewet. De vier hoofddoelen zijn:

- 1 eenvoudiger regels voor werkgevers en werkzoekenden;
- 2 werken en studeren aantrekkelijker maken voor mensen met een arbeidsbeperking;
- 3 werkgevers en werkzoekenden kunnen elkaar makkelijker vinden; en
- 4 werken aan meer duurzame banen.

De belangrijkste maatregelen uit het Breed Offensief die potentieel meer waarborging kunnen bieden aan jonggehandicapte mensen zijn: de vrijlating van arbeidsinkomsten bij loonkostensubsidie, de uitzondering van de vierwekenzoektermijn voor mensen met een beperking, de mogelijkheid voor werkgevers en werknemers om een jobcoach aan te vragen, de vereenvoudiging van de banenafspraken en het

15 Van Echtelt e.a. 2019, p. 120-122.

16 L. van Noije, D. Verbeek-Oudijk & J. de Haan, *Kwesties voor het kiezen 2021, analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2021, p. 87-88.

17 Van Echtelt e.a. 2019, p. 120-122.

18 *Kamerstukken II 2017/18, 34352, nr. 115, p. 1.*

wegnemen van belemmeringen om vanuit de Wajong te gaan werken. Ik zal deze nu een voor een bespreken.

- *Vrijlating van arbeidsinkomsten bij loonkostensubsidie*

Uitgangspunt voor het Breed Offensief is dat werken moet lonen voor mensen met een beperking die gaan werken vanuit een uitkerings situatie. Op dit moment krijgen mensen die werken met loonkostensubsidie een aanvulling tot het wettelijk minimumloon per uur omdat de loonwaarde die ze hebben minder is dan 100% van het minimumloon. Maar naast mensen die per uur verminderd productief zijn is er ook een groep mensen met een urenbeperking. Ze zijn niet in staat om fulltime te werken, maar ze hebben geen verminderde loonwaarde per uur. Ze werken daarom door hun beperking in deeltijd. Het beoogde doel van het Breed Offensief is hier dat mensen die door hun beperking in deeltijd werken en daardoor aangewezen zijn op aanvullende bijstand een deel van hun inkomsten uit arbeid mogen behouden. Op dit moment is het zo dat 15% van het inkomen, met een maximum van € 157,96 per maand, wordt vrijgelaten voor mensen met een urenbeperking in de doelgroep (art. 31 lid 2 onderdeel y Participatiewet). Deze vrijlating is structureel en wordt toegepast nadat andere vrijlatingen van inkomsten uit arbeid zijn toegepast. Voor mensen die geen urenbeperking hebben maar wel een arbeidsbeperking wil het kabinet met het Breed Offensief een tijdelijke vrijlatingsregeling in het leven roepen. Er kan voor twaalf maanden een vrijlating zijn die wordt toegekend door de gemeente waar de werknemer woont. Er zal dan ook een mogelijkheid tot verlenging van de vrijlating zijn wanneer er naar het oordeel van de gemeente in de persoon gelegen omstandigheden zijn die uitbreiding van de uren onmogelijk maken. Deze verlengde vrijlating loopt door tenzij het college een ander besluit neemt. Het college neemt alleen een ander besluit indien de omstandigheden zijn veranderd. Met deze nieuwe vrijlating hoopt het kabinet dat mensen meer gaan werken. Er is bewust gekozen voor een tijdelijke vrijlating om het onaantrekkelijk te maken om langere tijd in de bijstand te blijven.¹⁹ Sinds 1 januari 2023 is de vrijlating van arbeidsinkomsten bij loonkostensubsidie ingevoerd.²⁰

- *Uitzondering vierwekenzoektermijn voor mensen met een beperking*

Op grond van artikel 41 lid 4 Participatiewet geldt voor jongeren tot 27 jaar dat een aanvraag om inkomensondersteuning niet kan worden ingediend of in behandeling kan worden genomen voordat deze jongere vier weken aangemeld is als werkzoekende. De overheid wil jongeren bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid door deze maatregel en de vanzelfsprekendheid van bijstand verminderen. Voor de doelgroep tot 27 jaar met loonkostensubsidie en/of een medische urenbeperking wil het kabinet deze zoektermijn afschaffen omdat ze moeilijker aan het werk komen en vaker aangewezen zijn op aanvullende bijstand.²¹ Er is dan ook gelijk aanspraak op arbeidsondersteuning vanuit de gemeente om weer terug de

19 *Kamerstukken II 2019/20, 35394, nr. 3, p. 23-24.*

20 *Stb. 2022, 499, p. 4.*

21 *Kamerstukken II 2019/20, 35394, nr. 3, p. 30-32.*

arbeidsmarkt op te komen. Deze wijziging van de Participatiewet is op 1 januari 2023 ingegaan.²²

- *Werkgevers en werknemers hebben de mogelijkheid om ondersteuning op maat, zoals de jobcoach, zelf aan te vragen*

Op grond van de Participatiewet (art. 10da Participatiewet) hebben jonggehandicapten die loonkostensubsidie krijgen aanspraak op begeleiding op de werkplek. Een jobcoach is een voorbeeld van zulke begeleiding. Gemeenten waren verantwoordelijk om te bepalen hoe deze voorziening werd ingericht, hoe lang dit mogelijk is en welke kwaliteit het moet hebben. Er waren grote verschillen tussen de gemeenten onderling, gemeenten zijn soms terughoudend met het inzetten van jobcoaches. Daarom zit in het wetsvoorstel Breed Offensief een voorgestelde wetswijziging waardoor werkzoekenden en werkgevers bij de gemeente een aanvraag kunnen indienen voor ondersteuning op maat. Gemeenten worden gezamenlijk gevraagd om het aanbod uit te werken in een modelverordening. Het wordt bewust geen uniforme landelijke regeling uitgevoerd door het UWV, omdat dit niet in de geest van de Participatiewet is.²³ De modelverordening is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opgesteld en aan de gemeenten toegestuurd om plaatselijk in te voeren.

- *Vereenvoudiging wet banenafpraak en quotum*

Bij het sociaal akkoord in 2013 is de banenafpraak gemaakt, er moeten 125.000 banen worden gerealiseerd voor mensen uit het doelgroepregister. Wanneer een werkgever iemand uit het doelgroepregister aanneemt, kan hij aanspraak maken op verschillende vormen van ondersteuning. De verantwoordelijkheid voor de uitvoer van de banenafpraak ligt bij de overheid (25.000 banen) en het bedrijfsleven (100.000 banen). Al sinds 2018 probeert het kabinet de banenafpraak te vereenvoudigen. Door de coronacrisis en de gevallen kabinetten is dit langzamer gegaan dan verwacht. Door de aanpassing van de banenafpraak wil de overheid de banenafpraak minder ingewikkeld maken en administratieve belemmeringen wegnemen.²⁴ De doelgroep die in het doelgroepregister wordt opgenomen is enigszins uitgebreid, waardoor meer mensen gebruik kunnen maken van de voordelen van de banenafpraak. Mensen in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben die bij een reguliere werkgever werken en mensen in de Werkloosheidswet (WW) die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen vallen hieronder.²⁵ De vereenvoudiging van de Wet banenafpraak is nog niet doorgevoerd. Er is wel een wetsvoorstel ingediend.²⁶ Door de val van kabinet-Rutte IV is het onduidelijk wanneer deze aanpassing zal ingaan.

22 *Stb.* 2022, 499, p. 5.

23 *Kamerstukken II* 2018/19, 34352, nr. 138, p. 10-12.

24 *Kamerstukken II* 2020/21, 35394, nr. 19, p. 3.

25 *Kamerstukken II* 2022/23, 34352, nr. 281, p. 2.

26 *Kamerstukken II* 2023/24, 36449, nr. 2.

- *Belemmeringen wegnemen om vanuit de Wajong te gaan werken*

Het bleek dat de Wajong erg complex was geworden voor de uitkeringsgerechtigden. Werken loont niet altijd en onder Wajonggerechtigden is er soms angst dat wanneer ze gaan werken er geen terugvaloptie is. Het kabinet heeft daarom een aantal maatregelen voorgesteld waardoor werken meer loont en er meer zekerheid is bij terugval. Op 1 januari 2021 is de wetwijziging ingegaan waarmee de termijn waarbinnen het recht op Wajong kan herleven uitgebreid is van binnen vijf jaar naar tot de AOW-gerechtigde leeftijd.²⁷ Hierdoor hoopt het kabinet de stap naar de arbeidsmarkt makkelijker te maken en minder onzeker.

Bij het Breed Offensief op de Participatiewet horen de volgende wetsvoorstellen: een verbetering van de loonkostensubsidie, de mogelijkheid om ondersteuning op maat aan te vragen en een vrijlating van arbeidsinkomsten bij loonkostensubsidie. De vereenvoudiging van de Banenafpraak en het structureel loonkostenvoordeel worden ondergebracht in andere wetsvoorstellen.

Veel van de voorstellen uit het Breed Offensief zijn duidelijk activerend bedoeld. Er zijn een paar twijfelgevallen die hier kort worden behandeld. De vrijlating van arbeidsinkomsten is geen maatregel die de waarborgfunctie van de Participatiewet versterkt omdat de vrijlating en de hoogte ervan niet nieuw is, er wordt slechts een grotere groep toegelaten tot de vrijlating. Deze groep moet wel steeds opnieuw bewijzen hiervoor in aanmerking te komen en ze moeten er de arbeidsmarkt voor betreden. Er is geen zekerheid dat ze deze vrijlating krijgen en daarom beoordeel ik dit niet als een versterking van de waarborgfunctie. Door de uitzondering op de vierwekenzoektermijn wordt de waarborgfunctie wel versterkt. Er is door de uitzondering meer continuïteit van inkomenszekerheid wanneer een jongere onder de 27 zijn/haar baan kwijtraakt. De wijziging van de Wajong uit het Breed Offensief waardoor een Wajonger altijd terug kan vallen op de Wajong indien werken niet lukt, is waarborgend. Het geeft zekerheid aan jonggehandicapten dat er altijd een vangnet is als het niet meer lukt. Dit is alleen geen versterking van de waarborgfunctie van de Participatiewet door het Breed Offensief, maar van de Wajong. De waarborgfunctie van sociale zekerheid wordt door het Breed Offensief op de Participatiewet maar in beperkte mate versterkt. Dit is een teleurstelling voor de sociale partners en belangenorganisaties die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Breed Offensief.

3 Kritiek op het Breed Offensief

De Participatiewet is nooit populair geweest onder de sociale partners en belangenorganisaties van mensen met een beperking. Critici zien tekortkomingen in de regelgeving en er wordt door veel organisaties gezegd dat jonggehandicapten niet

²⁷ *Kamerstukken II 2020/21, 34352, nr. 198, p. 2.*

thuishoren in de Participatiewet.²⁸ Het Breed Offensief gaat volgens deze organisaties niet ver genoeg in het ontharden van de Participatiewet. Het vrijlaten van inkomsten zorgt niet voor meer bestaanszekerheid door de herbeoordeling die nodig is, er ligt een te grote focus op werk in het Breed Offensief, terwijl dat niet altijd realistisch is en er is een angst dat het Breed Offensief zorgt voor meer bureaucratisering.

Op meerdere momenten in de zomer van 2022 (30 mei, 15 juni en 20 juni) hebben minister Schouten van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en Kamerleden uit de vaste commissie SZW gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen. In deze gesprekken stond centraal hoe het beleid uit de Participatiewet voor jonggehandicapten uitpakt in de praktijk. Er waren schrijnende verhalen van mensen die zich 'gevangen' in de bijstand voelden. Een regeling die niet voor lange termijn bedoeld is, maar waar voor hen niet uit te komen is door de beperking waar ze mee te maken hebben. De administratieve last die velen ervaren door de strenge regels en de vele verschillende regelingen is groot en zorgt voor veel spanning. Sommige ervaringsdeskundigen gaven aan niet genoeg te kunnen werken om ooit meer dan de bijstand te kunnen verdienen en daardoor ook ontmoedigd te raken om er überhaupt aan te beginnen. Het activeren van deze jonggehandicapte mensen zorgt er dus niet voor dat ze boven het bestaansminimum kunnen verdienen.²⁹

Naast de individuele ervaringsdeskundigen zijn ook de cliënten- en belangenorganisaties en vakbonden in gesprek gegaan met de minister en Kamerleden. Cliënten- en belangenorganisaties en vakbonden hebben ook gezamenlijk in een coalitie meermaals gereageerd tijdens de ontwikkeling van het Breed Offensief. Deze coalitie bestaat onder meer uit de Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, VCP, Ieder(in), Divosa en Cedris. Deze coalitie riep samen de regering op om bestaanszekerheid van jongeren met een beperking voorop te laten staan in de wetwijzigingen die werden gemaakt.³⁰ Ze willen graag dat de wetsvoorstellen uit het Breed Offensief worden getoetst aan de checklist die het College voor de Rechten van de Mens (CvRM) heeft gemaakt als handvat voor beleidsmakers bij het maken van wetgeving en andere regelingen. Met deze checklist kan getoetst worden of aan het VN-verdrag Handicap wordt voldaan bij het maken van wet- en regelgeving.³¹ Het vrijlaten van inkomsten leidt volgens belangenorganisaties niet tot volwaardig werknemerschap. Omdat mensen in het bijstandsregime blijven en dit na een jaar verlengd moet worden, verhoogt dit de druk. Dit zorgt voor meer stress bij een kwetsbare groep, en het biedt geen zekerheid dat werken op de langere termijn lonend is. Als alternatief voor dit probleem heeft de coalitie van sociale partners en

28 Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, VCP, Ieder(in) e.a., Brief aan leden van de Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreffende: *Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren Breed Offensief*, 17 februari 2022, (auteur was betrokken bij totstandkoming).

29 De bijdragen van ervaringsdeskundigen op 30 mei en 20 juni 2022 zijn terug te kijken via tweedekamer.nl onder rondetafelgesprekken commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

30 Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, VCP, Ieder(in) e.a., 17 februari 2022.

31 College voor de Rechten van de Mens, *Advies College voor de Rechten van de Mens over de positie van mensen met een arbeidsbeperking van jong af aan in het licht van het VN-verdrag handicap*, 27 februari 2020, p. 7.

belangenorganisaties aangedragen om een inclusietoeslag in te voeren. De oplossing ligt namelijk niet in een uitkeringsregime. Met de inclusietoeslag wordt de vrijlating geregeld via fiscalisering. Hier is door de overheid weinig mee gedaan omdat het volgens de overheid een te grote aanpassing is. De organisaties vinden het huidige voorstel met vrijlatingen te mager en geen passende oplossing.³² De coalitie is enthousiast over het plan om de aanvraag van ondersteuningsmogelijkheden zoals een jobcoach toegankelijker te maken voor de werknemer en werkgever zelf. Ze maken zich wel zorgen over het gebrek aan investering in de plannen en of dezelfde kwaliteit zonder aanvullende investering wel blijft gehandhaafd voor iedereen die aanspraak maakt op de ondersteuningsmogelijkheden.³³ Volgens belangenorganisatie Ieder(in) bestaat het Breed Offensief uit veel kleine wijzigingen die alleen het werkproces verbeteren of vereenvoudigen. Dit is te weinig om tot een daadwerkelijk inclusieve arbeidsmarkt te komen.³⁴

In het rondetafelgesprek met de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de Tweede Kamer op 30 mei 2022 gaven alle coalitiepartners die aanwezig waren aan dat het Breed Offensief niet het benodigde effect heeft. Illya Stoffer, directeur van Ieder(in), noemde het Breed Offensief 'een facelift, terwijl een fundamentele transformatie van de Participatiewet nodig is'. Erik Dannenberg, voorzitter van Divosa, vond dat het Breed Offensief 'slechts de scherpe randjes van de Participatiewet afschraapte'.³⁵ Er werd door de coalitie van organisaties gevraagd aan de wetgever om verdergaande maatregelen te nemen om de schrijnende situaties waarin jonggehandicapten zich bevinden te beëindigen. Cliënten- en belangenorganisaties hebben hun teleurstelling uitgesproken over het feit dat er weinig moties en amendementen op het Breed Offensief zijn aangenomen. Deze teleurstelling is goed te begrijpen, er is veel input gevraagd van ervaringsdeskundigen en belangenorganisaties en er is maar weinig met de aangedragen suggesties gedaan door de wetgever.

De inbreng van ervaringsdeskundigen is van groot belang bij het maken van wetgeving en beleid. In 2016 is in Nederland het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap geratificeerd. In het VN-verdrag staat in artikel 28 dat mensen met een beperking recht hebben op een behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming. Het betrekken van ervaringsdeskundigen bij de uitvoering van het VN-verdrag Handicap is geen vrijblijvende aangelegenheid voor de overheid. In artikel 4 lid 3 VN-verdrag Handicap staat dat het een verplichting is om mensen met een beperking en de voor mensen met een beperking representatieve organisaties actief te betrekken bij het maken van beleid en wetgeving die op hen van toepassing is. Het motto van een aantal cliëntenorganisaties die toezien op de

32 Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, VCP, Ieder(in) e.a., Brief aan leden van de Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreffende: *Algemeen Overleg Participatiewet 23 januari 2019*, 17 januari 2019.

33 Rondetafelgesprek Commissie SZW 20 juni 2022, 'Knelpunten in de Participatiewet en verbeterpunten voor het breed offensief', tweedekamer.nl.

34 Ieder(in), *Internetconsultatie Wijziging Participatiewet en Ziektewet i.v.m. breed offensief*, 22 mei 2019.

35 Rondetafelgesprek commissie SZW 30 mei 2022, 'Chronisch zieken in de bijstand', tweedekamer.nl.

uitvoering van het verdrag is ‘nothing about us, without us’ of ‘niets over ons, zonder ons’.³⁶ Bij de totstandkoming van het Breed Offensief zijn belangenorganisaties geconsulteerd, maar er is niet veel gedaan met de kritiek die er was. In zijn afscheid noemt SCP-directeur Kim Putters dat de overheid selectief is met het daadwerkelijk betrekken van mensen bij beleid in het sociaal domein. Er is de neiging mensen alleen te betrekken bij de uitvoering van beleid, niet als de keuzes worden gemaakt welk beleid gaat worden gevoerd.³⁷ Er zou een continu proces moeten zijn van onderlinge communicatie tijdens het maken van beleid om te zorgen dat de actieve betrokkenheid van ervaringsdeskundigen wordt gewaarborgd. Op 3 oktober 2023 heeft de Tweede Kamer bijna unaniem ingestemd met een motie van de leden Westerveld en Werner om ervaringsdeskundigen eerder en meer te betrekken bij de invoering en uitvoering van wetsvoorstellen en nieuw beleid.³⁸

Ook de uitvoerende organisaties hebben kritiek op de Participatiewet en de uitvoerbaarheid van het Breed Offensief. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is de belangenorganisatie van de Nederlandse gemeenten, de uitvoerders van de Participatiewet. De VNG is ervan overtuigd dat er veel verbeterd kan worden aan de Participatiewet. De prikkels in de Participatiewet zijn volgens de VNG verkeerd omdat ze eenzijdig zijn gericht op uitstroom uit de bijstand, terwijl dit voor een deel van de bijstandsgerechtigden geen reëel scenario is. De forse bezuinigingen op het re-integratiebudget zorgen ervoor dat beloften niet waargemaakt kunnen worden door gemeenten. De VNG is van mening dat het Breed Offensief zal zorgen voor meer bureaucratiesingering en juridisering van de uitvoering van beleid. Ook vinden zij het storend dat nog steeds de focus ligt op ‘werk’, terwijl dit voor een deel van de bijstandsgerechtigden met een beperking op dit moment niet, of helemaal niet tot de mogelijkheden hoort. De ambities en mogelijkheden lopen uit elkaar, wat tot gevolg heeft dat bijstandsgerechtigde mensen met een beperking een beperkte ondersteuning ervaren.³⁹ Het gebrek aan extra budget vanuit de overheid voor gemeenten om extra taken als de uitbreiding van jobcoaching uit te voeren, zorgt ervoor dat andere taken minder goed kunnen worden uitgevoerd. Wanneer de overheid een activerend arbeidsmarktbeleid wil voeren moet, volgens de VNG, niet steeds op het budget voor re-integratie worden bezuinigd.⁴⁰

Naast de kritiek van verschillende belangenorganisaties en de VNG is er ook van onderzoekers kritiek op de Participatiewet. Het SCP is in zijn rapporten terecht kritisch op de Participatiewet. Het SCP monitort en onderzoekt hoe het met de inwoners van Nederland gaat op sociaal en cultureel gebied. Het evalueert ook overheidsbeleid en monitort de kwaliteit van leven. Het primaire doel van de Par-

36 Alliantie VN-verdrag Handicap, nietsoeveronszonderons.nl.

37 K. Putters, *De menselijke staat, burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau mei 2022, p. 20.

38 *Kamerstukken II 2023/24, 29214*, nr. 99.

39 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Position paper voor rondetafelgesprek ‘chronisch zieken in de bijstand’, 30 mei 2022, p. 2.

40 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Input plenair debat: ‘Wetsvoorstel uitvoeren Breed Offensief’, 27 augustus 2020, p. 3.

ticipatiewet is om mensen terug de arbeidsmarkt op te helpen, werk wordt gezien als de belangrijkste route naar zelfstandigheid en een goede kwaliteit van leven. Volgens het SCP is een keerzijde hiervan dat gemeenten, door de financiële prikkels, vooral mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt helpen. Hierdoor krijgen mensen met een grotere hulpvraag onvoldoende ondersteuning. Er zijn veel bijstandsgerechtigden met complexe problematiek.⁴¹ Volgens het SCP is de focus van de Participatiewet op het vinden van betaald werk niet realistisch. Meer nadruk op andere vormen van participatie (vrijwilligerswerk) kan de kwaliteit van leven van bijstandsgerechtigden verbeteren.⁴² Er zijn door de komst van de Participatiewet meer jonggehandicapten aan het werk gekomen, maar hun inkomenspositie is verslechterd. Doordat ze geen recht meer hebben op een uitkering en vaak in deeltijd werken is, zoals gezegd, hun positie onzeker. Het stelsel is complex en de inkomenszekerheid is gedaald ondanks de grotere kans op werk.⁴³ Bij werkgevers bestaat nog altijd onduidelijkheid over de subsidieregelingen om de mogelijke financiële risico's van het aannemen van iemand met een beperking te verlagen. Kleine organisaties en werkgevers zijn het minst op de hoogte van de verschillende regelingen. Dit is sinds 2019 niet verbeterd en het percentage dat gebruik maakt van de subsidies is gelijk gebleven in 2022.⁴⁴ Voor jonggehandicapten die kunnen werken blijft het moeilijk om werk te vinden en te behouden.

4 Conclusie

De Participatiewet is nooit een waarborgende wet geweest. Door het Breed Offensief is de functie van sociale zekerheid amper versterkt. Op dit moment wordt inkomenszekerheid voor jonggehandicapten nog niet genoeg gewaarborgd in de Participatiewet.

Het Breed Offensief is een begin van meerdere aanpassingen in de Participatiewet, aldus minister Schouten in het wetgevingsoverleg van 27 juni 2022.⁴⁵ Het wetsvoorstel is meer een startschot voor een reeks aan aanpassingen dan een eindoffensief waarin de strijd wordt gewonnen. In het Breed Offensief staan voorstellen die kunnen bijdragen aan het ontharden van de Participatiewet, het is alleen nog niet genoeg om de problematiek die er is op te lossen. In het Breed Offensief wordt vooral gesleuteld aan de activeringsfunctie van sociale zekerheid, aan de waarborgkant gebeurt er bijna niets. Dit is eerder te rechtvaardigen als er een goed werkend activeringssysteem bestaat waardoor bijna iedereen makkelijk aan het werk raakt. Dit is niet het geval en het is ook niet realistisch om te verwachten dat

41 P. van Echtelt e.a., *Kennisnotitie voor rondetafelgesprek 'chronisch zieken in de bijstand'*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 20 mei 2022, p. 3.

42 P. van Echtelt e.a., *Een brede blik op bijstand*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau juni 2023, p. 9.

43 M. Versantvoort (red.), *Samenvatting Eindevaluatie Participatiewet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019, p. 24.

44 L. Swart & S. van der Laan, 'Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?', in: *Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers – editie 3*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 11 juli 2022.

45 *Kamerstukken II 2021/22*, 35394, nr. 47, p. 55-57.

dit ooit gehaald gaat worden door de beperkingen waar jonggehandicapten mee te maken hebben. Een deel van de mensen zal altijd (deels) een uitkering nodig hebben. Werkzekerheid en bestaanszekerheid zijn niet hetzelfde voor deze groep. Het bieden van meer waarborging kan ook activerend werken. Wanneer je zonder een enorm inkomensrisico te nemen de arbeidsmarkt op kan gaan en werken loont, is het veel aantrekkelijker om dit te proberen. Een activerende en waarborgende regeling voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen kan een uitkomst bieden. Om een goede regeling te realiseren is de inbreng van ervaringsdeskundigen daarbij onmisbaar. Zoals het eerder genoemde adagium: niets over jonggehandicapte mensen beslissen zonder jonggehandicapte mensen erbij te betrekken.

Sofie (35) is kortgeleden arbeidsongeschikt geraakt en verloor haar baan: 'Eind maart 2021 heb ik long covid opgelopen. Hierdoor is in april 2023 mijn contract beëindigd.' Door long covid kan ze voorlopig ook niet meer werken. 'Ik heb 100% WIA met daarbovenop een aanvulling tot bijstandsniveau door UWV. Verder krijg ik geen hulp meer.' Ze legt uit dat long-covid-patiënten een halfjaar fysiotherapie krijgen, dat maximaal tot een jaar verlengd kan worden, daarna stopt de steun. 'Ook begeleiding van een psycholoog valt niet onder covidsteun.' Het is voor Sofie erg onduidelijk waar ze hulp kan krijgen: 'Het zou beter zijn als er een centraal punt zou zijn voor informatie, met daarbij hulp bij het aanvragen van allerlei zaken.' Nu ervaart ze zaken vaak als erg onoverzichtelijk en onbereikbaar.

Haar sociaaleconomische positie heeft ook impact op haar zorg, ziet ze ook in haar omgeving. 'Veel mensen krijgen nu geen of te weinig zorg, doordat het te veel geld kost en daardoor niet haalbaar is.' Ze pleit er dan ook voor om mensen met hoge zorgkosten en weinig financiële middelen te ontzien: 'Het zou erg helpen als deze mensen bijvoorbeeld geen eigen risico zouden hoeven betalen, of misschien zelfs maar de helft van de zorgverzekering zouden hoeven betalen.'

VN-verdrag Handicap en de eigen betalingen en eigen bijdragen in het Nederlandse zorgstelsel

Mr. M.Ph.H. van Hoeve*

1 Inleiding

‘Mijn man betaalt voor mij een hoge eigen bijdrage Wet langdurige zorg. Ruim 700 euro per maand. Dit voelt heel ongelijkwaardig en zorgt ervoor dat we niet kunnen sparen voor de kinderen. Ik ben 36 en mijn man nog geen 40. Mijn lichamelijke handicap is blijvend en ik zal nooit zonder zorg kunnen.’¹

Deze quote is kenmerkend voor de problematiek die mensen met een beperking ervaren. Dat leidt tot de volgende vraag: ‘Hoe verhoudt het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag Handicap) zich tot het systeem van eigen betalingen en eigen bijdragen in het Nederlandse zorgstelsel?’ In deze bijdrage zal ik de verplichtingen van de overheid uit het VN-verdrag Handicap onderzoeken ten aanzien van handicap-gerelateerde kosten en de verplichtingen om de participatie in de samenleving te waarborgen. Ik begin met een schets van het proces van ratificatie van het VN-verdrag Handicap en de daaropvolgende schaduwrapportage uit 2019. Deze rapportage is een uitgave van de Alliantie VN-verdrag Handicap, bestaande uit belangenorganisaties waaronder Ieder(in) en Per Saldo in samenwerking met de Coalitie voor Inclusie. Daarna bespreek ik aan de hand van deze schaduwrapportage en General Comments² van het VN-comité inzake de rechten van personen met een handicap (VN-comité Handicap) waartoe de overheid is gehouden en waar het knelt. Vervolgens licht ik toe hoe de overheid het systeem van eigen betalingen en eigen bijdragen heeft ingericht en wat de intentie daarbij is. Aan de hand daarvan leg ik uit wat de financiële en sociale consequenties zijn voor mensen met een levenslange en levensbrede beperking.³ Uit dit onderzoek ga ik concluderen of de Nederlandse overheid haar verplichtingen uit het verdrag nakomt en of er aanleiding is om deze groep mensen te compenseren, of voor hen de regels te veranderen. Oftewel, doet de overheid genoeg aan handicap-gerelateerde kosten om deelname aan de samenleving te kunnen waarborgen?

* Mr. M.Ph.H. (Margit) van Hoeve is bestuurslid bij de Coalitie voor Inclusie.

1 J. Schoonheim & J. Smits, *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, 2019, p. 35.

2 General Comments: algemene commentaren bij begrippen en artikelen uit een verdrag die ervoor zorgen dat Staten deze op dezelfde interpreteren en toepassen.

3 Zie voor een afbakening van de onderzoeksgroep en de kosten het kader.

De afbakening van de onderzoeksgroep en van de kosten

Mensen met een handicap hebben veel kosten die verband houden met hun beperking. Dit betreft directe kosten zoals kosten voor medicijnen en hulpmiddelen, maar ook veel indirecte kosten, zoals bijvoorbeeld hoge parkeerkosten door frequent ziekenhuisbezoek, of hoge energiekosten door energieverbruik voor hulpmiddelen en medische apparatuur. Deze bijdrage beperkt zich tot mensen met een levenslange en levensbrede beperking, die niet in een instelling wonen (dus extramuraal) en bij wie de beperking vóór hun 65e levensjaar is ontstaan. Daarnaast beperk ik mij bij dit onderzoek tot de directe kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de wettelijke regels die verband houden met zorg en ondersteuning. Regels die voortvloeien uit de Wet langdurige zorg (Wlz), de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en relevante belastingwetgeving. Dat doe ik omdat zo de achtergrond van de maatregelen te achterhalen is en er beoordeeld kan worden in hoeverre daarbij rekening is gehouden met de uitgangspunten van het VN-verdrag Handicap.

2 Het proces van implementatie VN-verdrag Handicap in Nederland

In 2006 ondertekende Nederland het VN-Verdrag Handicap. Daarmee sprak het de intentie uit het verdrag te zullen ratificeren en de positie van mensen met een beperking te beschermen en te verbeteren. Na intensief onderzoek naar de consequenties van ratificatie voor Nederland, is in 2016 het VN-Verdrag Handicap daadwerkelijk geratificeerd. De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor de uitvoering van het verdrag en is op grond van artikel 35 van het verdrag verplicht te rapporteren over de stand van zaken rondom de invoering aan het VN-comité Handicap in Genève.⁴ In dat kader kwam in 2019 ook de rapportage uit van Nederlandse organisaties van mensen met een beperking, de ‘schaduwrapportage’, met hun beleving en ervaring over hun eigen positie. Deze rapportage verwijst onder meer naar de verplichting van de overheid op grond van artikel 28 VN-verdrag Handicap om mensen met een beperking een behoorlijke levensstandaard te garanderen en hen sociale bescherming te bieden.

In de toelichting van de schaduwrapportage staat dat er in de periode van 2009 tot 2016 sprake is van groeiende armoede en sociale uitsluiting onder mensen met een beperking. Deze armoede groeide van 19,5% naar 24,6% in 2016.⁵ (Zorg)kosten die men heeft, dragen volgens de rapportage bij aan deze armoede. In de aanbeveling bij artikel 28 van de schaduwrapportage aan de Nederlandse overheid staat: ‘Erken dat mensen met een beperking onvermijdelijk hogere uitgaven hebben, inclusief verplichte eigen bijdragen voor ondersteuning en medische zorg. Compenseer mensen met een beperking voor die hogere uitgaven.’ Tot slot staat in de

4 G.J. Pulles, *VN-Gehandicaptenverdrag: tekst en toelichting*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 106.

5 J. Schoonheim & J. Smits 2019, p. 42.

aanbeveling over de eigen bijdrage Wet langdurige zorg het volgende vermeld: 'Pas het eigen bijdrage-systeem en de uitkeringsregels zó aan dat mensen met een beperking kunnen samenwonen en families niet gestraft worden voor het bieden van onderdak'.⁶

3 Context VN-verdrag Handicap

Het doel van het VN-verdrag Handicap is dat mensen gelijkwaardig en volwaardig mee kunnen doen in de samenleving ongeacht iemands beperking of chronische ziekte. Dit staat beschreven in artikel 1 VN-verdrag Handicap.⁷ De Nederlandse overheid heeft zich met de ondertekening in 2006 en met de ratificatie in 2016 eraan verbonden de positie van mensen met een beperking geleidelijk te verbeteren en de principes van het verdrag te eerbiedigen.

Om de context van het VN-verdrag Handicap rondom handicap-gerelateerde kosten uit te leggen, licht ik de volgende artikelen uit het VN-verdrag Handicap toe: artikel 19, artikel 5, artikel 28, artikel 23 en artikel 4.

3.1 *Zelfstandig wonen en deel uit maken van de samenleving*

Op grond van artikel 19 'Zelfstandig wonen en deel uit maken van de samenleving' uit het VN-verdrag Handicap hebben mensen met een beperking het recht om net als ieder ander op voet van gelijkheid zelfstandig in de maatschappij te wonen en te participeren.⁸ De overheid moet passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat dit recht gerealiseerd wordt voor mensen met een beperking. Artikel 19, sub b, zegt daarover: 'om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen is toegang noodzakelijk tot maatschappij-ondersteunende diensten waaronder tot persoonlijke assistentie'.⁹ Katrijn Ruts formuleert een kernelement van General Comment 5 als volgt: 'Structurele ondersteuning inclusief persoonlijke assistentie om te leven en participeren in de maatschappij moet niet uit eigen inkomen worden betaald'.¹⁰ General Comment 5 zegt expliciet dat het 'als strijdig met het verdrag beschouwd moet worden als personen met een handicap zelf de handicap-gebonden kosten moeten betalen'.¹¹ Tot slot beschrijft het VN-comité Handicap in dit General Comment 'dat de financiering van persoonlijke assistentie gebaseerd is op een inschatting van de individuele noden en de individuele levensomstandigheden. Gepersonaliseerde diensten mogen niet leiden tot een lager budget en/of een hogere persoonlijke financiële bijdrage'.¹²

6 J. Schoonheim & J. Smits 2019, p. 35.

7 G.J. Pulles 2016, p. 10.

8 G.J. Pulles 2016, p. 67.

9 G.J. Pulles 2016, p. 68.

10 K. Ruts, *Tien kernelementen van de General Comment van het VN-comité voor de verwezenlijking van de rechten uit artikel 19 van het VRPH*, 27 juni 2019, p. 3.

11 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General Comment no. 5 (2017) on living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5, 27 oktober 2017, par. 93.

12 Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2017, par. 16.

3.2 *Gelijkheid en non-discriminatie*

Discriminatie op grond van handicap betreft zowel directe als indirecte discriminatie. Bij indirecte discriminatie gaat het om wet- en regelgeving en uitvoering die op het eerste gezicht neutraal lijkt, maar een disproportioneel negatief effect heeft op mensen met een beperking.¹³ De definitie van discriminatie op grond van handicap is als volgt:

‘Elk onderscheid en elke uitsluiting of beperking op grond van handicap dat of die ten doel of tot gevolg heeft dat erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid met anderen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden in het politieke, economische, sociale, culturele of burgerlijke leven of op andere gebieden aangetast of onmogelijk gemaakt wordt. Het omvat alle vormen van discriminatie.’¹⁴

Discriminatie is onderdeel van alle artikelen van het verdrag, zo ook van artikel 28 dat gaat over behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming. In General Comment 6 over discriminatie wordt discriminatie in relatie tot een behoorlijke levensstandaard verder toegelicht.¹⁵ Armoede wordt zowel gezien als een veroorzakende factor van discriminatie, en als het gevolg van meervoudige discriminatie. Het niet garanderen van het recht van personen met een handicap op een behoorlijke levensstandaard voor henzelf en hun gezin is in strijd met de doelstellingen van het verdrag. Om een behoorlijke levensstandaard te bereiken die vergelijkbaar is met die van anderen, hebben personen met een handicap meestal bijkomende kosten. De Staten die Partij zijn bij dit verdrag, moeten doeltreffende maatregelen nemen om personen met een handicap in staat te stellen de bijkomende kosten in verband met handicaps te dekken.

3.3 *Behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming*

Het eerste lid van artikel 28 VN-verdrag Handicap verplicht partijen passende maatregelen te nemen om de verwezenlijking van dit recht zonder discriminatie op grond van handicap te beschermen en te bevorderen. Het tweede lid gaat over het recht op sociale bescherming en verplicht partijen om passende maatregelen te nemen om dit recht te waarborgen en te stimuleren.

3.4 *Eerbiediging van de woning en gezinsleven*

Het eerste lid van artikel 23 VN-verdrag Handicap verplicht partijen maatregelen te nemen om discriminatie van personen met een handicap uit te bannen op het gebied van huwelijk, gezinsleven, ouderschap en relaties op voet van gelijkheid met anderen.¹⁶ De schaduwrapportage van het VN-verdrag Handicap zegt onder meer het volgende bij artikel 23: ‘Mensen met een beperking zien om financiële redenen

13 A. Broderick & D. Ferri, *International and European Disability Law and Policy*, Cambridge University Press 2019, p. 99.

14 Art. 2 VN-verdrag Handicap.

15 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General Comment no. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 april 2018, par. 68.

16 G.J. Pulles 2016, p. 75.

af van samenwonen met een partner.¹⁷ De reden is dat samenwonen ertoe leidt dat het inkomen van een partner meetelt voor de hoogte van eigen bijdragen voor zorg en ondersteuning. Een stel meldde dat gaan samenwonen daardoor zou leiden tot een gezamenlijke inkomensdaling van 800 euro per maand. In een meldactie in 2018 kwam naar voren dat het aantal alleenwonenden onder mensen met een beperking 2,5 maal zo hoog is (42%) als onder de Nederlandse bevolking als geheel (17%).¹⁸ De financiële gevolgen werden ook bij de meldactie genoemd als reden om niet te gaan samenwonen. Het citaat waarmee ik dit artikel begon, illustreert het gevoel van ongelijkwaardigheid dat ontstaat als de kosten blijvend zo hoog zijn door de handicap van je partner.

3.5 Algemene verplichtingen van de overheid

Algemeen wordt aangenomen dat het ‘standstillbeginsel’ ook bij het VN-verdrag Handicap een rol speelt en dat dit als zodanig is geformuleerd in artikel 4 lid 1 sub a tot en met d van dit verdrag.¹⁹ De norm is dat vanaf het moment dat een staat zich verbindt aan bepaalde verplichtingen uit een verdrag, deze ‘geen maatregelen mag nemen die afbreuk doen aan het doel van de bepaling of die een achteruitgang betekenen voor de rechtsbescherming’. Deze norm staat bekend als het ‘standstillbeginsel’.²⁰ De overheid moet daarom bij nieuwe wetgeving altijd onderzoeken wat de gevolgen zijn voor mensen met een beperking, om zo verslechtering te voorkomen en verbetering te realiseren. Veel van de veranderingen die nodig zijn op grond van het verdrag, kunnen niet van de ene op de andere dag plaatsvinden. Dit maakt deze rechten echter niet vrijblijvend. De overheid moet steeds nader tot verwezenlijking van de rechten komen op basis van artikel 4 lid 2 VN-verdrag Handicap.

4 Waartoe is de overheid gehouden?

Op basis van wat ik tot nu toe heb onderzocht en betoogd, kom ik tot de volgende conclusies:

- De overheid moet waarborgen dat de positie van mensen met een beperking steeds verder verbetert en moet zich er steeds van vergewissen dat er geen verslechtering van hun positie plaatsvindt.
- De overheid moet passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat mensen met een beperking op voet van gelijkheid zelfstandig in de maatschappij kunnen wonen en participeren.
- De overheid moet waarborgen dat mensen met een handicap een behoorlijke levensstandaard voor henzelf en voor hun gezinnen genieten, en een voortdurende verbetering van hun levensomstandigheden kunnen realiseren.

17 J. Schoonheim & J. Smits 2019, p. 35.

18 Ieder(in), *Wonen naar wens? Rapportage van de meldactie over wonen van mensen met een beperking, chronische ziekte of psychische aandoening*, 2018.

19 E. Dijkstra, ‘Het standstillbeginsel en de uitvoering van het VN-verdrag Handicap’, *Handicap & Recht* 2021/1.

20 Voor een uitgebreide uitleg over het standstillbeginsel zie: E. Dijkstra 2021.

- De overheid moet voorzien in structurele ondersteuning, inclusief persoonlijke assistentie, om te leven en te participeren in de maatschappij en deze ondersteuning mag niet uit eigen inkomen worden betaald.
- De overheid moet doeltreffende maatregelen nemen om mensen met een handicap in staat te stellen de bijkomende kosten in verband met handicaps te dekken.
- De overheid mag niet discrimineren wat betreft de kosten die verband houden met een handicap.
- De overheid moet doeltreffende en passende maatregelen nemen om discriminatie van personen met een handicap uit te bannen op het gebied van huwelijk, gezinsleven.

In het vervolg van dit artikel zal gekeken worden hoe deze uitgangspunten zich verhouden tot het systeem van eigen betalingen en eigen bijdragen in Nederland.

5 Soorten zorgkosten en compenserende maatregelen

Het zorgstelsel wordt uit verschillende bronnen gefinancierd. Naast de premies, de eigen betalingen en eigen bijdragen van huishoudens is er ook de eigen bijdrage Zvw die onder meer via werkgevers wordt betaald. In dit onderdeel gaan we in op de verplichte premiebetaling, eigen bijdragen en eigen betalingen die huishoudens moeten voldoen. Welke zorgkosten zijn er en in hoeverre ontstaat een stapeling van kosten?

5.1 *Zorgverzekeringswet (Zvw)*

Huishoudens dragen op verschillende manieren bij aan de zorg:

- Premie (nominaal) voor de basisverzekering die iedereen (18+) betaalt onafhankelijk van het gebruik.
- Premie (nominaal) voor aanvullende verzekering optioneel, onafhankelijk van gebruik.
- Een verplicht eigen risico gebaseerd op gebruik. Bedoeld voor het tegengaan van de stijging van de verzekeringspremie en bewustwording m.b.t de zorgkosten die in Nederland worden gemaakt.²¹
- Eigen betalingen voor medicijnen (gemaximeerd op € 250 per jaar) gebaseerd op gebruik. Bedoeld om gebruik dure medicijnen te beperken.
- Eigen bijdragen voor hulpmiddelen een percentage van de prijs van het hulpmiddel. Bedoeld om mensen bewust te maken van de kosten van de zorg.
- Persoonlijke verzorging of verpleging is verzekerd vanuit de basisverzekering. (Persoonlijke verzorging en verpleging 24 uur in de nabijheid valt onder de Wlz.) Dit gaat niet ten koste van het eigen risico en er geldt geen eigen bijdrage voor.

21 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverzekeringswet/vraag-en-antwoord/eigen-risico-zorgverzekeringswet.

5.2 *Wet maatschappelijke ondersteuning*

- Voor ondersteuning vanuit de gemeente, bij hulpmiddelen en of huishoudelijke hulp en begeleiding geldt het abonnementstarief van de gemeente.

5.3 *Wet langdurige zorg*

- (Gezins)inkomensafhankelijke eigen bijdragen voor Wlz-zorg. Bedoeld om de solidariteit te bewaren.²²
- Als er naast de Wlz ook een beroep gedaan wordt op ondersteuning vanuit de gemeente, dan vervalt de bijdrage aan de gemeente.

5.4 *Compenserende maatregelen*

- Zorgtoeslag als bijdrage in de premie. Bij een eenpersoonshuishouden met een maximuminkomen van € 38.520; bij een toeslagpartner is het maximum € 48.224.
- Veel gemeenten bieden goedkope collectieve polissen aan en of maatwerk voor hoge (zorg)kosten aan gezinsinkomens tot 110 tot 130% van het minimuminkomen. Het hebben van een chronische ziekte of beperking is niet altijd een criterium.²³
- Aftrekmogelijkheden van de belasting.²⁴

22 Zorginstituut Nederland, www.zorginstituutnederland.nl/Verzekerde+zorg/wlz-algemeen-hoe-werkt-de-wet-langdurige-zorg; zie ook Nivel, *Solidariteit in het Nederlandse zorgstelsel: een onderzoek naar de ontwikkeling van de bereidheid om te betalen voor zorgbehandelingen van anderen tussen 2013 en 2021*, 2022.

23 Verweij Jonker Instituut et al., *Goed geregeld? Een onderzoek naar gemeentelijke regelingen rondom financieel maatwerk voor hoge zorgkosten*, juni 2021.

24 www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/belastingaangifte/content/overzicht-zorgkosten-2023.

5.5 *Kosten in beeld***Tabel 1** Een fictieve opsomming van kosten gebaseerd op onderzoeken en de praktijk

Wat	Bedrag per maand (gem.)	Bedrag per jaar (gem.)
Premie basisverzekering	€ 140,00	€ 1.657,00
Aanvullende verzekering ^a		€ 600,00
Eigen risico (elk jaar vol)		€ 385,00
Eigen betalingen medicijnen ^{**}		€ 250,00 (maximaal)
Niet verzekerde medicijnkosten	± € 25,00	€ 300,00
Eigen betalingen hulpmiddelen ^{***}		€ 406,00
Niet verzekerde hulpmiddelen		€ 656,00
Abonnementstarief Wmo ^{****}		€ 228,00
Inkomensafhankelijk	Minimaal per maand	Maximaal per maand
Eigen bijdrage Wlz	€ 16,00	€ 808,60

^a Nivel, Kennisvraag hulpmiddelenzorg: een onderzoek naar informatie, knelpunten, eigen betalingen en de keuze van een zorgverzekering, 2018, p. 33: Mensen met een beperking zijn vaak genoodzaakt om een uitgebreide aanvullende verzekering te nemen. Uit onderzoek is gebleken dat deze groep mensen meestal een uitgebreide aanvullende verzekering heeft.

* De aanvullende verzekering is een verzekering voor zorg die niet in de basisverzekering zit. Bijvoorbeeld voor brillen of lenzen. Of voor meer fysiotherapie dan het basispakket vergoedt.

** Eigen betalingen medicijnen: De basisverzekering dekt lang niet alle medicijnen meer, waardoor mensen met chronische aandoeningen buiten de eigen betalingen ook veel geld kwijt zijn aan medicijnen zoals: vitamine D; calcium; paracetamol, et cetera.

*** Eigen betalingen hulpmiddelen: Dit is een percentage van het hulpmiddel en er kunnen meerdere hulpmiddelen tegelijk nodig zijn. Bijvoorbeeld: orthopedische schoenen, gehoorapparaten en soloapparatuur. Er is bij de tabel uitgegaan van de eigen bijdrage voor orthopedische schoenen (€ 126 per jaar) en van een eigen bijdrage voor hoorapparaten (€ 1.500 per vijf jaar). Lang niet alle hulpmiddelen worden vergoed, zoals de rollator. Daardoor zijn mensen nog veel geld kwijt aan hulpmiddelen die ze zelf moeten betalen dit blijkt uit onderzoek van Nivel.²⁵ Dit bedrag komt uit op een gemiddeld bedrag van € 656 per jaar.

**** Abonnementstarief Wmo: bij de decentralisatie in 2015 was de eigen bijdrage vanuit de Wmo 2015 inkomensafhankelijk. Op dit moment geldt er een abonnementstarief voor ondersteuning vanuit de Wmo 2015. Op aandringen van belangenorganisaties is in 2019 overgegaan op een abonnementstarief met een maximum van € 19 per maand. Nu ligt er een wetsvoorstel om voor alle voorzieningen vanuit de Wmo 2015 met ingang van 2026 weer over te gaan op een inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

5.5.1 *Toelichting tabel*

De zorgbehoefte van iedereen verschilt. In de tabel heb ik inzichtelijk willen maken met welke eigen bijdragen en eigen betalingen iemand met een beperking of chronische ziekte te maken kan krijgen. Ook met de extra kosten die men heeft doordat de verzekering niet alles dekt, waardoor men is aangewezen op het zelf inkopen van hulpmiddelen. Voor zover mogelijk zijn de gemiddelde bedragen uit onderzoeksrapporten gehaald.

25 Nivel 2018, p. 25.

Uit de tabel kan de conclusie getrokken worden dat mensen met een handicap en of chronische ziekte met een blijvende zorgvraag door het systeem van eigen betalingen jaarlijks meer zorgkosten zullen hebben die samenhangen met de zorg op basis van de Zvw ten opzichte van mensen met een kleine of incidentele zorgvraag. Deze kosten kunnen jaarlijks oplopen tot meer dan het dubbele van iemand met een incidentele zorgvraag. Wanneer er ook zorg of ondersteuning nodig is vanuit de Wlz, komen er structureel kosten bij door de verplichte gezinsinkomensafhankelijke eigen bijdrage.

De stapeling van kosten heeft een aantal oorzaken. Allereerst zijn er diverse regels ingebouwd in het systeem om het zorggebruik te reguleren of te beperken. Zoals het eigen risico, eigen betalingen van medicijnen en de eigen betalingen van hulpmiddelen. Daarnaast zijn de verzekerde voorzieningen in de Zvw beperkt, met als gevolg dat men toch nog noodzakelijke voorzieningen privé moet aanschaffen. Bekende voorbeelden zijn vitamine D in het geval van medicijnen en de rollator in het geval van hulpmiddelen. Verder hebben de verschillende wetten die hier zijn besproken eigen regels. Bij de Zvw zijn de betalingen afhankelijk van het gebruik, bij de Wlz zijn ze afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Voor de Wmo 2015 geldt nu een vast abonnementstarief, maar het ligt in de lijn der verwachting dat deze bijdrage weer inkomensafhankelijk wordt. Er is een wetsvoorstel om de eigen bijdrage in de Wmo 2015 voor gebruik van alle voorzieningen van de Wmo 2015 weer inkomensafhankelijk te maken. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen mensen die levenslang en levensbreed een zorgvraag hebben en mensen met een levensfase-gerelateerde ondersteuningsvraag.

6 Financiële en sociale consequenties

In 2013 waarschuwde de CG-raad (nu Ieder(in)) op basis van het rapport van het Nibud²⁶ dat met de afschaffing van de compenserende maatregelen voor zorgkosten een substantiële inkomensachteruitgang zou plaatsvinden bij deze groep mensen. Het betreft hier de inkomenseffecten van het afschaffen van de Wtcg, CER en de Regeling specifieke zorgkosten.

Na onderzoek en lobby in 2017 en 2018 werd in 2019 besloten tot maximering van de eigen betalingen voor medicijnen, verlaging van de vermogensbijtelling voor de eigen bijdrage Wlz en tot invoering van het abonnementstarief als alternatief voor de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de Wmo 2015.²⁷ Deze veranderingen verzachtten vooral de pijn voor diegenen die een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de Wmo 2015 betaalden. Maar de stapeling van kosten bleef onveranderd. En ook de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor Wlz-zorg bleef, zij het dat de vermogensbijtelling verlaagd werd.

26 Nibud, *Inkomenseffecten van het afschaffen van de Wtcg, CER en de Regeling specifieke zorgkosten*, 2013.

27 Zie besluit van 26 november 2018 houdende een wijziging van het Besluit langdurige zorg en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, *Stb.* 2018, 444.

Ieder(in) heeft onderzocht welke zorgkosten mensen met een beperking en/of chronische ziekte hadden in 2020.²⁸ Uit dit rapport blijkt dat bijna 90% van de respondenten het eigen risico Zvw heeft volgemaakt. Een even groot aantal had extra kosten voor medicijnen, (para)medische zorg en allerlei hulpmiddelen. Iets meer dan de helft van de respondenten kreeg ondersteuning van de gemeente. Van hen betaalde ruim de helft het abonnementstarief van € 19 per maand voor hun Wmo-voorzieningen. Van de respondenten die zorg ontvingen vanuit de Wlz had ruim 65% een maandelijks eigen bijdrage van minder dan € 200. Voor 33% bedroeg de eigen bijdrage Wlz tussen € 200 en 1.000. Ten slotte had ruim 80% van respondenten te maken met bijkomende kosten in verband met hun beperking of chronische ziekte, zoals extra kosten voor verwarming, wassen en kleding, batterijen en vervoerskosten. Nederlanders zonder beperking of chronische ziekte hebben veel van deze extra kosten niet.

Dat de stapeling van kosten nog steeds knelt, ondanks de maatregelen van de overheid in 2019, blijkt uit het eerdergenoemde rapport van Ieder(in) en een rapport van de Patiëntenfederatie Nederland uit 2023.²⁹ Het rapport van Ieder(in) beschrijft deze financiële consequenties: Zo'n 30% van de respondenten zit flink in de knel door (hoge) zorgkosten. Zij geven aan dat ze door zorgkosten moeite hebben om rond te komen. Een vergelijkbaar percentage geeft het eigen financiële leven een laag of heel laag cijfer. Ruim 28% sprak soms spaargeld aan om zorgkosten te betalen; eenzelfde percentage deed dat vaak of heel vaak. Veel respondenten geven aan überhaupt geen spaargeld te hebben of moeite te hebben om dit op te bouwen. Ongeveer een kwart van de respondenten zegt in 2020 ten minste één keer schulden te hebben gemaakt door zorgkosten. Driekwart van de respondenten heeft in 2020 stress gehad over de financiën. Voor ongeveer 30% geldt dat ze vaak of heel vaak stress hebben ervaren. Tot slot valt op dat van de respondenten die moeite hadden met rondkomen, meer dan 55% een (huishoud)inkomen had van minder dan € 1.500 per maand.

Enkele quotes uit het rapport illustreren dit: 'Over nooit spaargeld aanspreken, ik heb al 14 jaar geen spaargeld meer.' En: 'Mijn huis ziet er van binnen vreselijk uit. Daardoor durf ik niemand meer uit te nodigen, omdat ik mij schaam voor het kapotte behang, de kale muren en de gaten in het laminaat en de vloerbedekking.'

In hetzelfde rapport van Ieder(in) wordt dr. Femmianne Bredewold aangehaald. Bredewold is universitair hoofddocent en onderzoeker aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht en verdiept zich in hoe een veranderende verzorgingsstaat uitwerkt op sociale relaties. Ze is gespecialiseerd in het thema sociale inclusie. Zij zegt over de sociale gevolgen:

'Naar aanleiding van de onderzoeksuitkomsten van jullie vragenlijst valt me op dat (hoge) zorgkosten direct invloed hebben op het aangaan van sociale con-

28 Ieder(in), *Stapeling van zorgkosten en het effect daarvan op het dagelijks leven van mensen met een beperking en/of chronische ziekte*, 2021.

29 Ieder(in) 2021; Patiëntenfederatie Nederland, *Rapport stapeling zorgkosten*, 2023.

tacten en het onderhouden ervan. Dat vind ik heel zorgelijk. Bestaande contacten met vrienden en kennissen zijn lastig te onderhouden, omdat er geen geld is voor etentjes, terrasjes pakken of uitjes. Nieuwe sociale contacten aangaan is lastig, omdat mensen niet bij een sport-, lees- of andere interesse-club kunnen gaan.³⁰

In het rapport worden ervaringsdeskundigen aangehaald die beamen wat Brede-wold zegt. Zo zegt een ervaringsdeskundige: 'Eigenlijk zit ik daardoor in een sociaal isolement. Altijd maar nee moeten zeggen betekent dat mensen je na verloop van tijd niet meer vragen.' Een ander benadrukt het effect op haar financiële autonomie: 'Mijn moeder is een soort charitatieve instelling.'

Specifiek voor de gezinsinkomensafhankelijke eigen bijdrage in de Wlz geldt dat deze sociaal ongewenste gevolgen heeft. Zoals mensen die niet gaan samenwonen vanwege de financiële gevolgen, of juist gaan scheiden om zo de hoogte van de eigen bijdrage te beperken. In de verkenning uitgevoerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) kwalificeert VWS de eigen bijdrageregeling als perspectiefloos. Het ontnemt je de mogelijkheid om iets op te bouwen.³¹

De veelheid van eigen betalingen en eigen bijdragen ontstaat door de wijze waarop de verschillende voorzieningen waar mensen van afhankelijk zijn in verschillende wetten en regels zijn geregeld. Dit wordt zichtbaar als er sprake is van een chronische ziekte en een blijvende handicap. Aan extra kosten uit de Zvw en de niet verzekerde kosten is men jaarlijks meer kwijt, zo niet het dubbele, dan wat iemand betaalt die geen zorg nodig heeft. Dit heeft negatieve gevolgen voor hun bestaanszekerheid en belemmert participatie.³² Zeker in die situaties waarbij men op geen enkele compensatieregeling aanspraak kan maken. Als er al een tegemoetkoming mogelijk is via de gemeente, dan is deze gebaseerd op een inkomensgrens van 110 tot 130% van het bruto-minimuminkomen.³³ Er wordt geen rekening gehouden met besteedbaar inkomen.

Er spelen extra negatieve consequenties voor diegenen die afhankelijk zijn van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, zoals in de Wlz en vanaf 2026 opnieuw voor de Wmo 2015. Voor hen geldt dat ze naast alle extra kosten uit de Zvw op basis van hun bruto-inkomen (en vermogen) een maandelijkse eigen bijdrage moeten betalen. Met eventuele groei van hun inkomen stijgt de eigen bijdrage mee, waardoor per saldo inkomensverbetering belemmerd wordt. Een ander negatief gevolg van de regeling is dat het inkomen van de fiscale partner meegeteld wordt voor de bepaling van de eigen bijdrage. Dit leidt ertoe dat men afziet van samenwonen of trouwen.³⁴ Ook vermogensopbouw, bijvoorbeeld via een erfenis, wordt belemmerd door de consequenties van stijging van de eigen bijdrage. Dit alles heeft een voort-

30 Ieder(in) 2021.

31 Geparafraseerd uit verkenning: *Levenslang levensbreed (on)beperkt*, 2021, p. 23.

32 Ieder(in) 2021, p. 36.

33 Verweij Jonker Instituut et al., *Goed geregeld? Een onderzoek naar gemeentelijke regelingen rondom financieel maatwerk voor hoge zorgkosten*, 2021, p. 40.

34 J. Schoonheim & J. Smits 2019, p. 35.

durende onzekerheid over de financiële positie tot gevolg en maakt perspectiefloos. De eigen bijdrage vanuit de Wlz wordt gerechtvaardigd vanuit de gedachte dat door de heffing van de eigen bijdrage de solidariteit voor de kosten van deze zorg behouden blijft. Er is daarbij geen rekening gehouden met de belemmeringen die de inkomensafhankelijke eigen bijdragen van de Wlz betekenen voor gezinsvorming en bestaanszekerheid en dat de overheid een zorgplicht heeft om belemmeringen te voorkomen.

Bovenstaande toont aan dat de financiële gevolgen van het zorgsysteem voor mensen met een beperking aanzienlijk zijn en een permanent karakter hebben. Deze financiële gevolgen hebben sociale gevolgen. Daar komt bij dat het type regeling, namelijk gezinsinkomensafhankelijkheid, nog extra sociale implicaties heeft.

7 Conclusie

Op grond van het VN-verdrag Handicap heeft de overheid zich eraan verbonden het recht van personen met een handicap op een behoorlijke levensstandaard voor henzelf en hun gezin te garanderen. Het uitgangspunt van het verdrag is dat mensen met een beperking moeten kunnen participeren in de samenleving. Als daar persoonlijke assistentie voor nodig is, moeten ze die niet zelf hoeven te betalen. En zij moeten bovendien in vrijheid kunnen beslissen over hun levenskeuzes. Gebeurt dat niet, dan is er sprake van discriminatie.

De Nederlandse wet- en regelgeving voor zorg en ondersteuning bij ziekte is erop gericht dat iedereen er behoudend mee om gaat. Daarom is er een verplicht eigen risico en zijn er eigen betalingen voor medicijnen en hulpmiddelen. En is er een groot aandeel meerkosten. De Wlz-zorg stoelt vooral op het solidariteitsprincipe en dat vormt de grondslag voor de inkomensafhankelijkheid van de eigen bijdrage. Voor de zorg en ondersteuning vanuit de Wmo 2015 geldt nu nog het in 2019 ingevoerde abonnementstarief, maar ook hiervoor komt waarschijnlijk vanaf 2026 weer een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Deze regels van eigen betalingen en inkomensafhankelijke eigen bijdragen van respectievelijk de Zvw, Wmo 2015 en Wlz zijn in zichzelf te rechtvaardigen en niet per se discriminerend. Dit kunnen ze echter wel worden wanneer de gevolgen voor mensen met een chronische ziekte of handicap disproportioneel zijn. De diverse recente onderzoeken van Ieder(in)³⁵ en de Patiëntenfederatie uit 2022³⁶ laten zien dat er nog steeds sprake is van een problematische stapeling van zorgkosten. De maatregelen uit 2019, de maximering van eigen betalingen voor medicijnen en de invoering abonnementstarief Wmo hebben de stapeling van zorgkosten en het discriminerende gevolg van de huidige wet- en regelgeving niet kunnen wegnemen.

Mensen met een stapeling aan zorgkosten worden door gemeenten evenmin voldoende gecompenseerd. Dat leidt mijns inziens tot de conclusie dat de structurele

35 Ieder(in) 2021.

36 Patiëntenfederatie Nederland 2023.

stapeling van de kosten vanuit de Zvw (eigen betalingen) en de meerkosten voor de groep mensen met een levenslange en levensbrede beperking indirect discriminerend is. En dat de gezinsinkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de Wlz niet alleen bijdraagt aan de stapeling en aan de discriminatie, maar mensen daarbij ook nog beperkt in hun levenskeuzes, zoals een gezin stichten en een bestaan opbouwen. Daarmee verzaakt de overheid de plicht die zij op zich heeft genomen om de vrijheid van levenskeuzes te beschermen en bestaanszekerheid te waarborgen. De eerder genomen centrale maatregelen om de stapeling van kosten tegen te gaan hebben niet het gewenste effect gehad. Enerzijds zijn de mensen met een beperking onvoldoende geholpen, anderzijds is de maatregel zo algemeen gesteld dat er ruimte ontstond voor instroom voor mensen voor wie de steun niet bedoeld was.

Moet de overheid in dit opzicht meer doen om te voldoen aan het VN-verdrag Handicap? Het antwoord is eenvoudig: ja. Maar de overheid moet niet alleen meer doen, de overheid moet het vooral anders doen. Zich namelijk richten op de groep mensen die vanwege hun chronische ziekte of handicap gediscrimineerd worden en in hun maatschappelijke deelname belemmerd worden door dit systeem, in plaats van aanpassingen in het systeem te maken die voor iedereen gelden. In de schaduwrapportage staat: 'Erken dat mensen met een beperking onvermijdelijk hogere uitgaven hebben, inclusief verplichte eigen bijdragen voor ondersteuning en medische zorg. Compenseer mensen met een beperking voor die hogere uitgaven.' En: 'Pas het eigen bijdrage-systeem en de uitkeringsregels zó aan dat mensen met een beperking kunnen samenwonen en families niet gestraft worden voor het bieden van onderdak.'³⁷ Mijn advies is genuanceerder en doelgerichter: pas de wetgeving aan en voorkom dat die kosten voor deze groep gelden, immers een groot deel van de kosten vloeit voort uit wetgeving. En voor de kosten die niet onder regels vallen: óf zorg dat die er wel onder vallen, óf compenseer die kosten.

37 J. Schoonheim & J. Smits 2019, p. 35.

Cynthia Beverloo (30) heeft zichzelf uit de Wajong gewerkt: ‘Ik ben bij Rijkswaterstaat terechtgekomen via een ‘Banenafpraak-plek’, een gecreëerde (bovenformatieve) positie, gefinancierd vanuit het ministerie. Als projectondersteuner had ik een functie op mbo-niveau, terwijl ik hbo gestudeerd heb. Ik wilde graag doorgroeien, waardoor ik inmiddels een reguliere baan heb, binnen de vaste formatie, met meer inhoudelijke verantwoordelijkheden en bijbehorend salaris. Het heeft wel zes jaar geduurd om dat te bereiken.’ De baan van 24 uur is met haar beperkte energie ook het maximale waarin ook de werk/privé-balans nog goed uit de verf komt. ‘Vooral het reizen naar kantoor kost mij veel energie, waarbij ik afhankelijk ben van het OV. Thuiswerken is wat dat betreft echt een uitkomst. Op die manier gaat er minder energie verloren aan reizen en kan ik meer werk en verantwoordelijkheden aan.’

Hoewel ze geen uitkering heeft, ontvangt Cynthia wel andere ondersteuning. ‘Ik ontvang wekelijks hulp in de huishouding, daarnaast heb ik mijn driewiel fiets en mijn rolstoel (voor incidenteel gebruik) in bruikleen via de Wmo. Het aanvragen en ontvangen van de ondersteuning en voorzieningen is de laatste jaren sterk verbeterd. Wel zijn de wachttijden erg lang. Ook als je een ondersteuningsbehoefte hebt die niet binnen het standaardpakket valt, is het lastig om dat voor elkaar te krijgen. Je hebt dan echt veel doorzettingsvermogen, kennis van zaken en overtuigingskracht nodig. Anders word je gewoon afgescheept met een voorziening waarmee je niet volledig kunt participeren in de maatschappij.’ Ze constateert eveneens dat de decentralisatie, hoewel met de beste bedoelingen doorgevoerd, niet altijd goed werkt. ‘Het grootste probleem is volgens mij dat de kennis over wet- en regelgeving en ondersteuningsmogelijkheden hierdoor versnipperd is. Het lijkt alsof elke gemeente zelf het wiel moet uitvinden.’ Bovendien kan het per gemeente verschillen welke voorzieningen iemand kan krijgen.

Desgevraagd geeft Cynthia drie concrete verbeterpunten aan voor sociaaleconomische voorzieningen:

- 1 Uitgaan van het sociaal model en ervaringsdeskundigheid. We moeten de focus leggen op mogelijkheden en gelijkwaardig meedoen, in plaats van op beperkingen.
- 2 Gelijkwaardigheid, ook op inkomensgebied. Werken moet lonen, ook als je maar een paar uur kunt werken.
- 3 Het mag voor de mate waarin je kunt participeren in de maatschappij niet uitmaken in welke gemeente je woont. Daarom vind ik het belangrijk om ondersteuning dicht bij de burger te organiseren, maar ook in te zetten op samenwerking tussen gemeenten, zodat ze ondersteuning en kennis op elkaar kunnen afstemmen.

Schuldenproblematiek: een optelsom aan systeemproblemen

*Prof. dr. N. Jungmann**

De schuldenproblematiek in Nederland is aanzienlijk. Bij ongeveer 600.000 huishoudens is er sprake van een geregistreerde problematische schuldsituatie.¹ Voor het merendeel van deze groep geldt dat zij professionele hulp nodig hebben om de financiële problemen op een afzienbare termijn op te lossen. Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) zijn oververtegenwoordigd in de groep met (problematieke) schulden.² Ze zijn vaak laag opgeleid, hebben vaak laagbetaald werk en zijn vaak niet of onvoldoende financieel redzaam. Daarbij ervaren zij de drempel om hulp te vragen veelal als heel hoog. Dit is een probleem, want de risico's in Nederland om met een laag inkomen in financiële problemen te komen zijn aanzienlijk³ en de schuldenaanpak is weinig effectief.⁴ In dit artikel wordt om te beginnen kort geschetst wat de omvang en ontwikkeling is van de schuldenproblematiek in Nederland. Vervolgens worden drie fundamentele systeemproblemen rondom schuldenproblematiek geschetst. Het artikel sluit af met een beschouwing wat er ten aanzien van financiën naast een aanpak van de systeemproblemen specifiek nodig is voor mensen met een LVB.

1 Omvang en ontwikkeling van de schuldenproblematiek

Onderzoek van het Nibud wijst uit dat één op de vijf (19%) huishoudens in 2022 een enkele rekening niet betaalde. Eén op de tien betaalde de rekeningen regelmatig niet op tijd.⁵ Het Nibud constateert ook dat het aantal huishoudens dat regelmatig een rekening te laat betaalt, toeneemt. Ten opzichte van 2018 is deze groep bijna verdubbeld. De zorgverzekeringspremie, energierekening en huur of hypo-

* Prof. dr. N. (Nadja) Jungmann is bijzonder hoogleraar bijzondere aspecten van het privaatrecht aan de Bregstein leerstoel van de UvA en lector Schulden en incasso aan Hogeschool Utrecht.

1 CBS, *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*, Den Haag: CBS 2020.

2 R. van Dam, N. Jungmann, R. van Geuns & V. den Hartogh, 'Mensen met een Licht Verstandelijke Beperking en schulden: herkennen en begeleiden. Onderzoeken naar schuldenproblematiek en LVB', *Schuldsanering* 2018, afl. 4, p. 19-22; E. Eggink, I. Woittiez & M. de Klerk, *Maatwerk in meedoen: Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

3 N. Jungmann & T. Madern, *Basisboek aanpak schulden*, Groningen: Noordhoff 2020.

4 N. Jungmann, 'Schuldenbeleid mist onderliggende analyse', *CDV winter* 2022, p. 57-61.

5 A. Groen, C. van Horssen & N. Veerman, *Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzekere tijden*, Utrecht: Nibud 2022, p. 16.

theek worden het vaakst niet op tijd betaald.⁶ In het European Consumer Payment Report 2022 geeft een kwart van de Nederlanders aan in de voorgaande twaalf maanden minimaal één rekening niet op tijd te hebben betaald.⁷ Bij 7,6% van de huishoudens is de problematiek zo ernstig dat het CBS deze omschrijft als een geregistreeerde problematische schuldsituatie.⁸ 'Geregistreeerd' verwijst naar het gegeven dat het CBS om de omvang van de groep te schatten gebruik maakt van registraties. Schulden aan familieleden en bijvoorbeeld kleine schuldeisers worden niet bij de schatting betrokken. In werkelijkheid is de groep dus groter. Bij een problematische schuldsituatie is de schuldenlast ten opzichte van het inkomen doorgaans zo hoog dat mensen deze niet meer zelfstandig kunnen oplossen. Er is dan een schuldregeling met kwijtschelding nodig om weer perspectief te kunnen bieden. Als mensen eenmaal een beroep doen op gemeentelijke schuldhulpverlening dan hebben ze gemiddeld € 40.000 schuld bij dertien schuldeisers.⁹

Schuldenproblematiek heeft in Den Haag al langere tijd de aandacht. Het aantal huishoudens met geregistreeerde problematische schulden schommelt al jaren rond de 600.000. Om dit aantal terug te dringen presenteerde het kabinet in 2018 het actieplan Brede Schuldenaanpak.¹⁰ In het kader van dit interdepartementale programma met meer dan zestig voornemens werd er gestart met een reeks aan pilots, beleids- en wetwijzigingen gericht op het voorkomen en oplossen van schuldenproblematiek. Zo werd het beslag- en executierecht ingrijpend gewijzigd om schuldenaren beter te beschermen tegen incassomaatregelen, werd er een vereenvoudigde berekening van de beslagvrije voet ingevoerd opdat huishoudens bij beslag op het inkomen door een deurwaarder voldoende geld overhouden om van rond te komen, en kregen gemeenten de wettelijke taak om bij achterstanden op de vaste lasten burgers op te zoeken en hen proactief te wijzen op het bestaan van schuldhulpverlening. In het kader van de Brede Schuldenaanpak werden veel nieuwe initiatieven ontplooid en werd een reeks aan al langer bestaande wensen voor beleids- en wetwijzigingen ingevuld.¹¹

De Brede Schuldenaanpak heeft voor mensen met schulden veel verbeteringen gebracht. Zo wordt de beslagvrije voet tegenwoordig veel vaker correct vastgesteld en hebben schuldhulpverleners meer bevoegdheden om als mensen eenmaal om hulp hebben gevraagd informatie uit te wisselen. Toch neemt de problematiek niet af. Naast de inflatie die bij veel huishoudens de financiële positie onder druk zet, zijn daar drie systeemproblemen voor aan te wijzen: het sociaal minimum (en daarvan afgeleid de beslagvrije voet) is niet toereikend, het incassostelsel draagt bij aan (onnodige) kostenoploop en de drempel om schuldhulpverlening te vragen is te hoog.

6 A. Groen, C. van Horssen & N. Veerman, *Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzekere tijden*, Utrecht: Nibud 2022, p. 17.

7 Intrum, *European Consumer Payment Report 2022*, Intrum 2022, p. 12.

8 <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>.

9 <https://jaarverslag.nvbk.nl/2022/cijfers>.

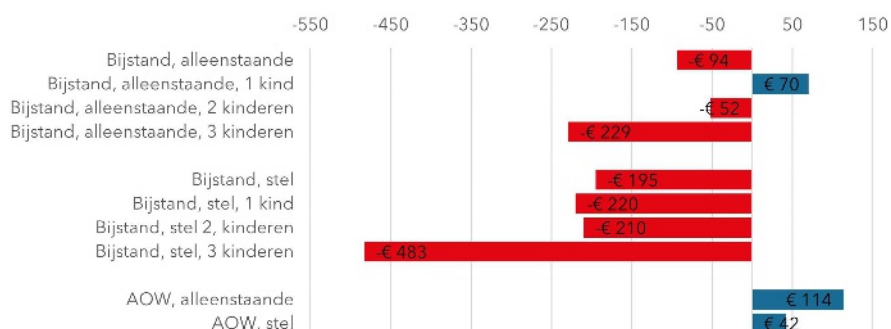
10 *Kamerstukken II* 2017/18, 24515, nr. 431.

11 N. Jungmann, 'Schuldenbeleid mist onderliggende analyse', *CDV winter* 2022, p. 57-61, p. 57.

2 **Systeemprobleem 1: Sociaal minimum is ontoereikend**

Het eerste systeemprobleem betreft het sociaal minimum. Het sociaal minimum is het bedrag dat mensen minimaal te besteden hebben. Het is opgebouwd uit de bijstandsnorm plus toeslagen, plus minimavoorzieningen vanuit gemeenten zoals bijvoorbeeld mogelijkheden om gratis te sporten of deel te nemen aan culturele activiteiten. Onderzoek van de Commissie Sociaal Minimum wijst uit dat het sociaal minimum voor de meerderheid van de huishoudenstypen niet toereikend is.¹² Berekeningen die het Nibud voor de commissie maakte, wijzen uit dat huishoudens die rond moeten komen van het sociaal minimum afhankelijk van de huishoudenssamenstelling enkele tientjes tot honderden euro's tekortkomen.¹³ Figuur 1 bevat een weergave van de toereikendheid van de bijstandsnorm bij verschillende huishoudenstypen.

Figuur 1 *weergave van de toereikendheid van de bijstandsnorm bij verschillende huishoudenstypen.*



Toelichting: Toereikendheid is het saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van 6% in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand). Bron: Commissie Sociaal Minimum 2023a, p.19

Bij maandelijkse tekorten zoals weergegeven in bovenstaande figuur bestaat er een substantiële kans op achterstanden. Dit geldt ook voor mensen bij wie vanwege betalingsachterstanden beslag is gelegd op het inkomen. Immers, bij beslag op het inkomen moeten mensen doorgaans rondkomen van een bedrag tussen de 95 en 100% van de bijstandsnorm.

Bestaanszekerheid was een belangrijk thema bij de verkiezingen van november 2023.¹⁴ De Commissie Sociaal Minimum heeft inzichtelijk gemaakt welke bedragen huishoudens op het minimum structureel tekortkomen. De politiek is de

12 Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I*, Den Haag: Commissie Sociaal Minimum 2023.

13 Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I*, Den Haag: Commissie Sociaal Minimum 2023, p. 19.

14 <https://nos.nl/collectie/13944/artikel/2490457-geldzorgen-nederlanders-belangrijk-themakomende-verkiezingen>.

komende periode aan zet om te bepalen hoe belangrijk het in Nederland wordt gevonden dat het sociaal minimum voorziet in een inkomen waar mensen van rond kunnen komen zonder een permanent risico te lopen (diep) in de schulden te komen.

• *De betekenis voor mensen met een lichte of matige verstandelijke beperking*

Het gegeven dat het sociaal minimum niet toereikend is, heeft betekenis voor de groep mensen met een LVB. Zij zijn bovengemiddeld financieel kwetsbaar. Ze hebben vaak een laag inkomen en zijn relatief vaak afhankelijk van een uitkering. Er zijn in de beroepsbevolking ongeveer 700.000 volwassenen met een LVB. Er wordt niet bijgehouden waar zij hun inkomen aan ontleen.¹⁵ Wel blijkt uit onderzoek van het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg (Nivel) dat bijna 40% van de mensen met een licht verstandelijke beperking niet actief is op de arbeidsmarkt. Bij de groep met een matige verstandelijke beperking is dat zelfs twee derde.¹⁶ Er zijn geen cijfers waaruit blijkt welk deel van deze groep afhankelijk is van een bijstandsuitkering.¹⁷ Een deel maakt ook gebruik van bijvoorbeeld de Wajong. Desalniettemin geldt in het algemeen voor mensen met een lichte of matige verstandelijke beperking dat zij relatief vaak een laag inkomen hebben. Daarbij is de Commissie Sociaal Minimum, in lijn met de aanpak van het Nibud, bij de berekeningen van toereikendheid uitgegaan van drie uitgangspunten waarvoor geldt dat de eerste twee bovengemiddeld vaak niet van toepassing zijn op mensen met een LVB. De hoogte van de huidige bijstandsnorm is afgeleid van het minimumloon. In 1974 is het systeem van kracht geworden dat de bijstandsnorm 70% bedraagt van het wettelijk minimumloon. Voor paren is de bijstandsnorm gelijk aan het wettelijk minimumloon. Sinds de invoering is nooit berekend of de bijstandsnorm feitelijk toereikend is. Dankzij de toepassing van de internationaal erkende en robuust gebleken budgetmethode heeft het Nibud voor het eerst de toereikendheid berekend.¹⁸ Ten behoeve van deze berekening zijn voorbeeldbegrotingen opgesteld om in kaart te brengen wat mensen feitelijk kwijt zijn aan zaken zoals boodschappen, energie, huur, zorg et cetera. Daarbij hanteert het Nibud drie aannamen:

- 1 huishoudens kunnen zeer goed met geld omgaan;
- 2 huishoudens vragen alle inkomensondersteuning aan waar ze recht op hebben;
- 3 huishoudens hebben geen grote persoonlijke onvermijdbare uitgaven.

Bij mensen met een LVB zijn de eerste twee aannamen geen vanzelfsprekendheid. De kans dat zij bij een inkomen op of net boven het sociaal minimum achterstanden opbouwen is derhalve substantieel.

15 L. Putman & I. Woittiez, *Meer meedoen. Inzicht in de onderwijs- en arbeidsmarktdeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking*, Den Haag: SCP 2020, p. 46.

16 S. van Hees, M. Oldenkamp, I. de Putter, L. van der Hoek & H. Boeije, *Participatiemonitor 2008-2016: Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking en ouderen*, Utrecht: Nivel 2018.

17 L. Putman & I. Woittiez, *Meer meedoen. Inzicht in de onderwijs- en arbeidsmarktdeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking*, Den Haag: SCP 2020, p. 48.

18 CBS, Nibud & SCP, *Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeaafbakening*, Den Haag/Utrecht: CBS, Nibud & SCP 2023, p. 18.

3 **Systeemprobleem 2: Bij incasso lopen de kosten hoog op**

Een tweede systeemprobleem ten aanzien van schuldenproblematiek is dat als mensen eenmaal enkele achterstanden hebben, dat deze vaak heel snel hoog oplopen. Dit komt doordat het incassostelsel de afzonderlijke schuldeisers een instrumentarium biedt om de eigen vordering te innen. Er is geen prikkel om kostenoploop te voorkomen. Zeker als mensen een laag inkomen hebben, bestaat het risico dat de schuldenlast zo hoog oploopt dat de oploop sneller gaat dan ze met aflossingen kunnen bijbenen. De situatie wordt dan uitzichtloos.¹⁹

Het uitgangspunt van het Nederlandse incassostelsel luidt: ‘Pacta sunt servanda’: overeenkomsten moeten worden nagekomen. Het uitgangspunt biedt partijen zekerheden om overeenkomsten aan te gaan. Het biedt rechtszekerheid, vertrouwen en nodigt uit tot ondernemerschap.²⁰ Als mensen hun verplichtingen niet nakomen, hebben schuldeisers mogelijkheden om alsnog aan te sturen op betaling. In de incassofase mogen zij in dat licht incassokosten rekenen. De kostenoploop is in die fase te overzien. In de executiefase verandert dat. Zodra er beslag wordt gelegd op het inkomen, komen er voor debiteuren hoge kosten bij. Zo loopt een vordering van € 750 ten behoeve waarvan beslag wordt gelegd al snel op tot € 1.976,87.²¹

Figuur 2 *Uitgangspunt van het Nederlandse incassostelsel: ‘Pacta sunt servanda’*



In situaties waarin iemand achterstanden heeft bij meerdere schuldeisers die beslag leggen, is de kostenoploop nog hoger. Daarbij wordt de kostenoploop ook beïnvloed door de hoogte van de afloscapaciteit. Hoe lager de afloscapaciteit, des te hoger de kostenoploop. Stel dat iemand niet één maar drie vorderingen open heeft staan van € 750 en een afloscapaciteit heeft van € 100 per maand. Als alle drie de schuldeisers alleen incassokosten rekenen, komt er bovenop de € 2.250 euro die

19 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023.
 20 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023, p. 9.
 21 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023, p. 19.

betaald moet worden € 337,50 bij. Dat bedrag is te overzien. Als er echter één, twee of drie schuldeisers beslag leggen, lopen de extra kosten op naar respectievelijk € 1.612,46, € 3.300,89 en € 5.593,07. Bij beslag op het inkomen luidt de regel dat de aflossingen om te beginnen worden gebruikt om de kosten te betalen. De aflossingen worden pas daarna aangewend voor betaling van de initiële vordering. Bij drie beslagen duurt het 46 maanden (3,8 jaar) voordat de betalingen aan de initiële vorderingen starten.²² Tabel 1 bevat een weergave van de kosten en het aantal maanden dat het duurt om de kosten af te betalen bij verschillende hoogten van afloscapaciteit.

Tabel 1 Weergave van de kosten en het aantal maanden dat het duurt om de kosten af te betalen bij verschillende hoogten van afloscapaciteit

Aflossingsruimte	Minnelijk	1x beslag	2x beslag	3x beslag	Aantal maanden dat wordt afgelost
€ 60,00	€ 337,50	€ 1.854,20	€ 4.348,02	€ 8.584,73	181 (15 jr.)
€ 100,00	€ 337,50	€ 1.612,46	€ 3.300,89	€ 5.593,07	79
€ 150,00	€ 337,50	€ 1.505,02	€ 2.916,23	€ 4.625,18	46
€ 200,00	€ 337,50	€ 1.451,30	€ 2.745,27	€ 4.243,89	33
€ 300,00	€ 337,50	€ 1.411,01	€ 2.595,68	€ 3.891,93	21
€ 400,00	€ 337,50	€ 1.384,15	€ 2.510,20	€ 3.715,95	15

Deze tabel is ontleend aan het rapport van Moerman & Jungmann 2023, p. 21

In de tabel is te zien dat er bij drie beslagen voor drie vorderingen van elk € 750 bij een afloscapaciteit van € 60 een totaal van € 8.584,73 bij komt. Dit is ruim het dubbele van de € 3.715,95 die in rekening wordt gebracht bij een afloscapaciteit van € 400. In de Amerikaanse armoedeliteratuur wordt dit principe wel aangeduid met de term ‘the poor pay more’.²³

• *Het incassostelsel werkt (onnodige) kostenoploop in de hand*

De oploop van de kosten kan zowel in de incasso- als de executiefase verklaard worden uit een tekort aan handelingsperspectief voor zowel schuldeisers als mensen met schulden. In de incassofase verzoeken schuldeisers mensen te betalen. Op grond van artikel 6:29 BW is er geen recht op een betalingsregeling. In de praktijk bieden de meeste schuldeisers wel een betalingsregeling aan. Zij stellen dan doorgaans als voorwaarde dat de debiteur een minimaal bedrag per maand betaalt of de hele vordering binnen een maximum aantal maanden voldoet.²⁴ Deze praktijk

22 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023, p. 21.

23 D. Caplovitz, *The poor pay more: consumer practices of low income families*, New York: Free Press 1976.

24 N. Jungmann, M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens, *Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*, Utrecht/Zoetermeer: Hogeschool Utrecht/LOSR/Panteia 2020.

komt voort uit het ongemak voor schuldeisers dat als iemand aangeeft niet te kunnen betalen, zij geen mogelijkheden hebben om objectief vast te laten stellen of er werkelijk sprake is van betalingsonmacht. Zij hebben ook geen zicht op de aanwezigheid van andere schuldeisers en de bedragen die andere schuldeisers in betalingsregelingen verlangen. Daarbij hebben schuldeisers onderling geen plicht om de beschikbare afloscapaciteit eerlijk naar rato te verdelen. Het gevolg van deze omstandigheden is dat schuldeisers mensen bij meerdere vorderingen al snel financieel overvragen.²⁵ Debiteuren hebben op hun beurt ook geen handelingsperspectief. Ze kunnen een betalingsregeling die niet binnen hun budget past wel weigeren, maar dan is de kans reëel dat de schuldeiser bij de rechter om een vonnis verzoekt en beslag laat leggen. Om dat te voorkomen, treffen mensen dan toch vaak een betalingsregeling. Als de betaalaafsprake te hoog is voor het budget zijn er dan nog maar twee opties: de afspraak op enig moment niet nakomen of de betaalaafsprake nakomen door andere verplichtingen niet na te komen. In beide gevallen ligt verdere kostenoploop voor de hand.

In de dynamiek van een tekort aan handelingsperspectief voor zowel schuldeisers als mensen met schulden, kan er een moment aanbreken waarop een eerste schuldeiser beslag legt. Op dat moment breekt er een tweede moment aan met een tekort aan handelingsperspectieven. De schuldeisers die nog geen beslag hebben gelegd, komen vanaf het eerste beslag voor een onmogelijke keuze te staan. Door het beslag wordt al het inkomen boven 95 à 100% van de (niet-toereikende) bijstandsnorm afgeroomd. Zij kunnen ervoor kiezen om de lopende betaalaafspraken op te schorten. In de praktijk betekent dat vaak maanden misschien wel meerdere jaren geen betalingen en wel het risico dat er nieuwe schulden bij komen. Een tweede optie is de schuldenaar vragen de betaalaafspraken door te zetten. De schuldenaar moet dan rondkomen van een bedrag (ver) onder de toch al niet toereikende bijstandsnorm. Een derde optie is om ook beslag te leggen. Het nadeel daarvan is dat de kosten dan verder oplopen en het (zie tabel 1) alleen maar langer gaat duren voordat er aflossingen op de hoofdsom gaan plaatsvinden. Kortom, zodra de eerste schuldeiser beslag legt, hebben de andere schuldeisers drie opties die geen van drieën erg aantrekkelijk zijn. De schuldenaar staat op zijn beurt ook voor onmogelijke keuzen. Deze kan na een eerste beslag natuurlijk tegen de schuldeisers zeggen dat gemaakte betalingsregelingen opgeschort moeten worden. De schuldenaar neemt dan wel het risico dat de schuldeisers daar niet mee akkoord gaan en ook beslag zullen leggen. Zoals eerder al toegelicht, lopen de kosten dan flink op. Het alternatief is proberen de betalingsafspraken toch na te komen. De schuldenaar komt dan (diep) onder bijstandsniveau en het zal een hele toer zijn, en in bepaalde situaties onmogelijk, om te voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan. Kortom, bij een eerste beslag in een schuldsituatie met meerdere schuldeisers heeft ook de schuldenaar weinig mogelijkheden om verdere escalatie van de schuldsituatie te voorkomen.

25 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023.

In oktober 2023 hebben de Hogeschool Utrecht en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) het rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren* aangeboden aan demissionair minister Weerwind.²⁶ In dit rapport hebben zij uitgewerkt hoe de perverse prikkels zoals die hierboven zijn beschreven met beperkte wetswijzigingen omgezet kunnen worden naar een systeem waarin inning niet langer gericht is op het innen van de afzonderlijke vorderingen, maar op het verdelen van de afloscapaciteit ten behoeve van het collectief zonder kostenloop.²⁷

- *De betekenis voor mensen met een lichte of matige verstandelijke beperking*
Het gegeven dat het huidige systeem aanzet tot kostenloop is een probleem voor alle mensen met betalingsachterstanden. Voor mensen met een LVB kan dit een nog grotere belemmering vormen. Het gegeven dat er van mensen wordt verwacht dat ze zelf onderhandelen met schuldeisers zonder recht te hebben op een betalingsregeling brengt hen in een ingewikkelde positie. Er wordt van hen verwacht zicht te hebben op de schuldsituatie, goed onder woorden te kunnen brengen wat de maximale betaalcapaciteit is en dan ook nog eens te onderhandelen als deze naar de smaak van een schuldeiser toch te laag is. Deze opgave is al te groot voor het merendeel van de mensen met schulden en zeker voor het merendeel van de mensen met een lichte of matige verstandelijke beperking.

4 Systeemprobleem 3: Mensen zetten de stap naar schuldhulpverlening niet

Als een schuldsituatie eenmaal problematisch is, dan zijn mensen doorgaans niet meer in staat deze zonder professionele hulp op te lossen. Een schuldregeling met kwijtschelding is dan de enige manier om op afzienbare termijn weer perspectief te hebben op een schuldevrij leven. Om mensen met (problematische) schulden een uitweg te bieden, voorzien gemeenten op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) onder meer in ondersteuning, coaching en de genoemde schuldregelingen met kwijtschelding. Gemeentelijke schuldhulpverlening is gratis, wordt aangeboden door gemeenten of partijen die door gemeenten zijn ingehuurd en er is geen maximum aan de schuldenlast om in aanmerking te komen voor kwijtschelding. Bij een problematische schuldsituatie zal de gemeente proberen een schuldregeling te treffen op basis van vrijwillige medewerking door schuldeisers. Een dergelijke regeling duurt achttien maanden. Gedurende deze regeling moeten mensen rondkomen van een minimaal bedrag. Dit vraagt hoge budgetvaardigheden en betekent voor mensen met een LVB dat er vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening vaak met klem wordt geadviseerd om onder beschermingsbewind te gaan. Mochten een of meer schuldeisers niet akkoord gaan, dan kan er

26 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023.

27 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023.

een beroep gedaan worden op de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Op basis van deze wet kan er een eveneens achttien maanden durende schuldsanering worden opgestart. Bij goed verloopt eindigt deze in de omzetting van de vorderingen in natuurlijke verbintenissen.

Op papier klinkt het voorgaande als een goede oplossing voor schuldsituaties die zo hoog zijn opgelopen dat het mensen aan elk perspectief op een schone lei ontbreekt. Zeker als daarbij in het achterhoofd wordt gehouden dat schuldenproblematiek een grote wissel trekt op het functioneren van mensen. Onderzoeken uit onder meer de neurowetenschappen, sociale psychologie en de gezondheidswetenschappen laten zien dat aanhoudende schuldenproblematiek doorwerkt op het denken en doen van mensen alsmede op hun gezondheid. Zo blijkt uit onderzoek onder meer dat mensen die leven in chronische geldstress:

- 1 Denken: Wie langdurig leeft in chronische geldstress gaat vaak bij de dag leven.²⁸ Voor veel mensen geldt dat ze (meer) moeite krijgen met het analyseren van problemen, opties verkennen, prioriteiten stellen en (dus) goede besluiten te nemen.²⁹ Onderzoek wijst zelfs uit dat de beschikbaarheid van het IQ bij mensen met gemiddeld 13 punten afneemt.³⁰ Dit is veel en betekent dat het voor veel mensen een hele opgave is om goede plannen te ontwikkelen om schulden op te lossen. De afname wordt veroorzaakt door de chronische stress van de geldzorgen. Deze afname speelt dus ook bij mensen met een lichte of matige verstandelijke beperking met geldzorgen.
- 2 Doen: Langdurige geldstress werkt ook door op het functioneren van mensen. Gemiddeld genomen hebben mensen die langdurig in geldstress leven meer moeite om te plannen, te organiseren, flexibel te zijn en door te zetten. Ook hebben ze vaak meer moeite met het begrijpen van geschreven teksten.³¹
- 3 Een derde doorwerking van geldzorgen is dat veel mensen ook gezondheidsproblemen ontwikkelen. Onderzoek toont aan dat er relaties zijn tussen geldzorgen en fysieke klachten zoals diabetes, hart- en vaatziekten, obesitas, verzwakt afweersysteem en vroegtijdige veroudering.³² Geldzorgen trekken vaak ook mentaal een hele wissel. Zo hebben mensen die geldzorgen krijgen na drie

28 N. Jungmann & T. Madern, *Basisboek aanpak schulden*, Groningen: Noordhoff 2020.

29 E. Babcock, *Using brain science to transform human services and increase personal mobility from poverty*, Washington D.C.: US Partnership on Mobility from Poverty 2018.

30 S. Mullainathan & E. Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Amsterdam: Maven 2013.

31 E. Babcock, *Using brain science to transform human services and increase personal mobility from poverty*, Washington D.C.: US Partnership on Mobility from Poverty 2018; N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern, *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*, Nieuwegein: Bohn Stafleu Van Loghem 2020.

32 K. Hosper & T. van Loenen, *Leven met ongezonde stress. Aandacht voor chronische stress in de aanpak van gezondheidsverschillen*, Utrecht: Pharos 2021.

jaar drie keer zo vaak een depressie of angststoornis ontwikkeld dan mensen die geen geldzorgen hebben.³³

Toch levert de schuldenaanpak in Nederland onvoldoende op. Al jarenlang zet maar een heel klein deel van de mensen met problematische schulden de stap naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Volgens het CBS zijn ongeveer vijf op de zes huishoudens met geregistreerde problematische schulden niet in beeld bij schuldhulpverlening.³⁴ Er is in het veld van de schuldhulpverlening geen sluitende registratie van cijfers omtrent de schuldenproblematiek en de ondersteuning die wordt geboden. Pogingen om een zo goed mogelijk beeld te krijgen, leveren wel richtinggevend inzicht op. Zo zijn er ongeveer 600.000 huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Bij schuldhulpverlening melden zich jaarlijks ongeveer 80.000 huishoudens, waarvan er ongeveer 20.000 in een schuldregeling met kwijtschelding terechtkomen. Redenerend vanuit de eerdergenoemde 600.000 huishoudens zit dan nog geen 5% van de huishoudens in een traject met een concreet uitzicht op een schuldevrije toekomst.³⁵ Tabel 2 bevat een samenvatting van de ontwikkeling van de schuldenproblematiek en het gebruik van hulp in de afgelopen jaren.³⁶

- 33 M. Ten Have, M. Tuithof, S. van Dorsselaer, D. de Beurs, B. Jeronimus, P. de Jonge & R. de Graaf, 'The Bidirectional Relationship Between Debts and Common Mental Disorders: Results of a longitudinal Population-Based Study', in: *Administration and Policy in Mental Health Services Research* 2021, 48, p. 810-820.
- 34 CBS, *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*, Den Haag: CBS 2020.
- 35 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023, p. 44-47.
- 36 A. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR 2023, p. 46.

Tabel 2 *Overzicht van de ontwikkeling van de schuldenproblematiek en het gebruik van hulp ontleend aan Moerman & Jungmann 2023*

	Aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden	Aantal aanmeldingen bij NVVK-leden en percentage van totaal aantal HH met problematische schulden	Optelsom aantal minnelijke regelingen bij NVVK-leden en wettelijke schuldsaneringen en percentage van totaal aantal aanmeldingen	Aantal minnelijke schuldingen bij NVVK-leden	Aantal Wettelijke schuldingen landelijk	Hoogte schuldpositie	Aantal schuldeisers
2022	-	75.531	18.325 (24%)	16.423	1.902	40.170	13
2021	599.160	78.689 (13%)	19.709 (25%)	17.408	2.301	42.662	13
2019	625.280	89.152 (14%)	25.110 (28%)	20.471	4.639	39.029	13
2017	604.670	94.200 (16%)	30.761 (33%)	22.400	8.361	42.100	13
2015	661.730	90.400 (14%)	30.573 (34%)	19.500	11.073	42.900	14
2013	-	89.000	34.556 (39%)	22.200	12.356	37.700	14

Voor zover er onderzoek beschikbaar is naar de achtergronden van het niet-gebruik van schuldhulpverlening, lijkt het toegeschreven te kunnen worden aan een optelsom van redenen. Redenen die in onderzoeken worden genoemd zijn: schaamte,³⁷ wantrouwen richting de overheid,³⁸ niet aan de voorwaarden willen voldoen,³⁹ de ernst van de eigen situatie overschatten,⁴⁰ achterhaalde beelden, geschaad vertrouwen of spookverhalen⁴¹ en ketenpartners die op basis van eigen slechte ervaringen of om andere redenen niet doorverwijzen.⁴²

Het geringe gebruik van schuldhulpverlening is al enige tijd onderwerp van zorg. In de afgelopen jaren verscheen er een reeks rapporten met titels zoals *Aansluiting gezocht*⁴³, *Minder schade door schuld*⁴⁴ en *Hindernisbaan zonder finish*.⁴⁵ In 2018 startte het kabinet de eerdergenoemde Brede Schuldenaanpak.⁴⁶ In juli 2022 werd deze aanpak doorgezet in het plan 'Geldzorgen, armoede en schulden'.⁴⁷ Met de laatste aanpak wil het kabinet onder meer voorzien in een betere borging van de bestaans- en inkomenszekerheid en mensen sneller perspectief bieden op een financieel zorgeloze toekomst. Een beperking in alle wijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd om het gebruik te bevorderen is dat zij zich richten op aanpassingen in het stelsel van schuldhulpverlening zonder dat zij geworteld zijn in een goed uitgewerkte beleidstheorie. Voor de meeste aanpassingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd geldt dat ze niet aangrijpen op de in kaart gebrachte oorzaken van het niet-gebruik.⁴⁸

- 37 A. Plantinga, *Poor Psychology: Poverty, Shame, and Decision Making*, Tilburg: Tilburg University (diss.) 2019.
- 38 J. Mak, R. Schoorl, E. Boonstoppel, S. Hees & A. Custers, *Samenwerken aan een optimale klantreis: Hoe kan doorverwijzing van hulpvragers met een schuld vanuit lokale informele armoede- en schuldenprojecten naar de formele professionele schuldhulpverlening worden geoptimaliseerd?*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2023.
- 39 J. Middendorp, *Als de financiën op orde zijn heb je meer rust. Ondersteuning aan cliënten met financiële problemen door vrijwilligers*, Nijmegen: Ipskamp (diss.) 2022.; Inspectie SZW, *Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken. Nota van bevindingen*, Den Haag: Inspectie SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Welzijn 2020.
- 40 N. Jungmann & M. Keizer, *What's the problem? Verkenning van de verklaringen voor achterstanden bij klanten die aangeven te beschikken over betaalcapaciteit*, Utrecht/Groningen: Hogeschool Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen 2023.
- 41 J. Middendorp, *Als de financiën op orde zijn heb je meer rust. Ondersteuning aan cliënten met financiële problemen door vrijwilligers*, Nijmegen: Ipskamp (diss.) 2022.
- 42 J. Mak, R. Schoorl, E. Boonstoppel, S. Hees & A. Custers, *Samenwerken aan een optimale klantreis: Hoe kan doorverwijzing van hulpvragers met een schuld vanuit lokale informele armoede- en schuldenprojecten naar de formele professionele schuldhulpverlening worden geoptimaliseerd?* Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2023.
- 43 B. Berkhout, A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann & W. Wieringa, *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, Utrecht: Berenschot/Hogeschool Utrecht 2019.
- 44 R. Fransman & T. Bakker, *Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen*, Argumentenfabriek 2020.
- 45 Nationale Ombudsman, *Hindernisbaan zonder finish*, Den Haag: Nationale ombudsman 2020.
- 46 *Kamerstukken II* 2017/18, 24515, nr. 431.
- 47 *Kamerstukken II* 2021/22, 24515, nr. 643.
- 48 Jungmann 2022. *CDV winter*.

• *Betekenis voor mensen met een LVB*

De ambities van onder meer het kabinet om de schuldenproblematiek terug te dringen zijn groot. Tegelijkertijd is er nog geen plan dat antwoord geeft op de vraag hoe de voorziening schuldhulpverlening – gezien de redenen er niet heen te gaan – aantrekkelijker gemaakt kan worden voor mensen met schulden. Het gegeven dat de voorziening gemiddeld genomen niet als een aantrekkelijke optie wordt beschouwd, heeft betekenis voor alle mensen met schulden. Zeker voor mensen met een LVB betekent geen professionele hulp bij een (problematische) schuldsituatie vaak dat het maar de vraag is of zij op afzienbare termijn uit de schulden kunnen komen. Als mensen met een LVB wel bij schuldhulpverlening terechtkomen, is dat vaak op basis van een verwijzing door collega's, kennissen en/of betrokken professionals.⁴⁹ In de trajecten die dan worden opgestart, lopen mensen vaak tegen de belemmering aan dat de schuldhulpverleners vaak geen of onvoldoende begeleidingskennis en ruimte hebben om mensen met een LVB de extra begeleiding en uitleg te geven die zij vaak wel nodig hebben.⁵⁰

5 Betekenis van de systeemproblemen voor specifiek mensen met een LVB

Schuldenproblematiek is in Nederland substantieel en hardnekkig. In de voorgaande drie paragrafen zijn drie systeemproblemen geschetst waarvoor geldt dat die enerzijds betrekking hebben op alle mensen met financiële problemen en anderzijds extra belemmerend zijn voor mensen met een LVB. In 2018 schatte het SCP dat ongeveer 1,1 miljoen mensen een lichte verstandelijke beperking heeft, dit staat gelijk aan 6,4% van de bevolking.⁵¹ De hoofdboodschap in dit artikel luidt dat zolang de drie systeemproblemen niet op systeemniveau worden aangepakt, er weinig grond lijkt te zijn om te hopen dat de schuldenproblematiek op afzienbare termijn structureel afneemt. Zolang het sociaal minimum en dus ook de beslagvrije voet ontoereikend zijn, zullen er bij mensen met een laag inkomen en/of beslag op het inkomen al snel nieuwe schulden ontstaan. Zolang het incassosysteem kostenoploop in de hand werkt, zullen schuldsituaties oplopen en zolang schuldhulpverlening door mensen met (problematische) schulden niet wordt beschouwd als een aantrekkelijke voorziening, blijft het niet-gebruik hoog.

Daarbij luidt de tweede boodschap in dit artikel dat het aanpakken van deze drie systeemproblemen waarschijnlijk niet voldoende is om schuldenproblematiek (ook) bij mensen met een LVB substantieel terug te dringen. Onderzoek naar men-

49 N. Jungmann, H. Kaal, V. den Hartogh & B. Fermin, *LVB, Schulden en werk. Verkenning van de ondersteuningsbehoefte van mensen met een licht verstandelijke beperking bij de aanpak van financiële problemen ter bevordering van hun arbeidsmarktparticipatie*, Utrecht/Leiden: Hogeschool Utrecht/Hogeschool Leiden 2018, p. 47.

50 N. Jungmann, H. Kaal, V. den Hartogh & B. Fermin, *LVB, Schulden en werk. Verkenning van de ondersteuningsbehoefte van mensen met een licht verstandelijke beperking bij de aanpak van financiële problemen ter bevordering van hun arbeidsmarktparticipatie*, Utrecht/Leiden: Hogeschool Utrecht/Hogeschool Leiden 2018, p. 47.

51 I. Woittiez, E. Eggink & M. Ras, *Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. Notitie ten behoeve van het IBO-LVB*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019.

sen met een LVB laat telkens zien dat meedoen in de maatschappij voor deze groep een hele opgave is.⁵² Mensen met een LVB hebben gemiddeld genomen minder hulpbronnen. Dit wordt in de literatuur wel aangeduid als ‘double trouble’: weinig zelfredzaam en weinig hulpbronnen om de geringe zelfredzaamheid te compenseren.⁵³ Daarbij blijkt ook uit onderzoek dat de tevredenheid met het leven van mensen met een verstandelijke beperking vooral samenhangt met het sociale netwerk en de zelfredzaamheid op administratief gebied.⁵⁴ Dit maakt dat het voor mensen met een LVB van belang is om niet alleen de drie systeemproblemen op een fundamenteel niveau aan te pakken, maar hen ook te voorzien van de volgende drie zaken.

1. Eenvoudige communicatie

Het bijhouden van financiën is een hele opgave. In onze inmiddels behoorlijk complexe maatschappij is het geen vanzelfsprekendheid dat mensen hun administratie zelf kunnen voeren.⁵⁵ Dit vraagt van bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden onder meer dat zij rondom financiën eenvoudige boodschappen uitsturen, bij telefonische contacten geen keuzemenu’s gebruiken, de DIGID niet gebruiken als toegangspoort en eenvoudige aanvraagprocedures inrichten en formulieren opstellen waarbij bij het invullen ervan altijd hulp aan wordt geboden.⁵⁶

2. Stevige consumentenbescherming

Daarbij is het ook cruciaal dat er alertheid blijft op de verschijningsvorm van onder meer financiële producten. Op dit moment is bijvoorbeeld de dienst Buy Now, Pay Later enorm in opkomst. Mensen kunnen dan kleding en andere goederen eenvoudig achteraf betalen. Recent wees de AFM erop dat bij deze aanbieders de inkomsten tot wel 40% kunnen bestaan uit aanmaningskosten.⁵⁷ Te laat betalen en incassokosten lijken onderdeel te zijn van het verdienmodel van een deel van deze

- 52 S. van Hees, M. Oldenkamp, I. de Putter, L. van der Hoek & H. Boeije, *Participatiemonitor 2008-2016: Deelname aan de samenleving van mensen met een beperking en ouderen*, Utrecht: Nivel 2018; N. Jungmann, H. Kaal, V. den Hartogh & B. Fermin, *LVB, Schulden en werk. Verkenning van de ondersteuningsbehoefte van mensen met een licht verstandelijke beperking bij de aanpak van financiële problemen ter bevordering van hun arbeidsmarktparticipatie*, Utrecht/Leiden: Hogeschool Utrecht/Hogeschool Leiden 2018; P. Lucas, S. Welschen & M. Hoijtink, ‘Gewoon meedoen is niet zo gewoon’. Een verkennend onderzoek naar participatie van mensen met een LVB in de sociale basis van Amsterdam, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2023.
- 53 E. Eggink, I. Woittiez & M. de Klerk, *Maatwerk in meedoen: Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 8.
- 54 E. Eggink, I. Woittiez & M. de Klerk, *Maatwerk in meedoen: Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 8.
- 55 Financiën, *Wie heeft er een beperking? Interdepartementaal beleidsonderzoek Mensen met een licht verstandelijke beperking*, Den Haag: Ministerie van Financiën/Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse 2019.
- 56 P. Reulings, ‘Hoe toegankelijk is het sociaal domein voor mensen met een licht verstandelijke beperking?’ *Sociaal Bestek*, 80, 2018, p. 18-19; J. Douma, *Jeugdigen en (jong)volwassenen met een licht verstandelijke beperking. Kenmerken en de gevolgen voor diagnostisch onderzoek en (gedrags)interventies*, Utrecht: Landelijk Kenniscentrum LVB.
- 57 AFM, ‘Buy Now, Pay Later’, Den Haag: Autoriteit Financiële Markten 2023, p. 10.

aanbieders. Het is in het kader van schuldpreventie van groot belang dat een LVB de maat is in consumentenbescherming op het terrein van financiële producten.

3. Maatwerk bij het voeren van financiën en oplossen van schulden

Ondanks laagdrempelige communicatie en stevige consumentenbescherming zullen er altijd mensen met een LVB in financiële problemen terechtkomen. Daar waar dit aan de orde is, vraagt dit bij betrokken partijen alertheid en maatwerk. Deze oproep richt zich zowel op schuldeisers als op partijen die in het sociaal domein ondersteuning bieden, zoals wijkteams en schuldhulpverlening. De omgang met een LVB is precair. Kleine gebeurtenissen en interacties kunnen er al aan bijdragen dat mensen afhaken.⁵⁸ Het is van belang dat professionals en vrijwilligers die samenwerken met mensen met financiële problemen geschoold zijn in het besef dat mensen met een LVB bovenmatige risico's lopen op financiële problemen en dat 'gewoon meedoen' voor deze groep doorgaans geen vanzelfsprekendheid is. Dat ze zich realiseren dat mensen met een LVB niet zonder meer om hulp vragen en een bejegening nodig hebben die onder meer voorziet in eenvoudige boodschappen en een warm onthaal.

58 P. Lucas, S. Welschen & M. Hoijtink, 'Gewoon meedoen is niet zo gewoon'. Een verkennend onderzoek naar participatie van mensen met een LVB in de sociale basis van Amsterdam, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2023, p. 5.

SAMENVATTINGEN

Aanneemgedrag van werkgevers omtrent mensen met een beperking begrijpen en veranderen

Dr. R. Nagtegaal, dr. N.C. de Boer & prof. dr. L.G. Tummers

Mensen met een beperking worden vaak niet aangenomen. Beleidsmaatregelen proberen hierop in te spelen. Maar pakken deze maatregelen de juiste oorzaken aan? In dit artikel geven wij aan de hand van een literatuurstudie een overzicht van de capaciteiten, mogelijkheden en motivaties die werkgevers nodig hebben om mensen met een beperking aan te nemen. Daarnaast testen we met een vragenlijst welke beleidsmaatregelen draagvlak genieten onder werkgevers.

Onze literatuurstudie toonde aan dat de drie meest genoemde barrières voor werkgevers waren (1) het idee dat mensen met een beperking niet productief zijn, (2) dat zij veel geld kosten en (3) een gebrek aan kennis over beperkingen onder werkgevers. De drie meest besproken stimulansen waren (1) pro-sociale motivatie, (2) werken binnen een grote organisatie en (3) het verwachten van een concurrentievoordeel. Uit onze vragenlijst bleek dat een training over de omgang met mensen met een beperking en proefplaatsingen als het meest positief werden gezien.

Sociale zekerheid als belemmering voor volwaardige deelname aan de maatschappij? Een verkenning van de filosofie achter de Nederlandse socialezekerheidswetgeving

Mr. dr. E. Dijkstra

Veel mensen met een functiebeperking kunnen nog steeds niet volwaardig deelnemen aan de maatschappij. Dit komt mede door de inrichting van de sociale zekerheidswetgeving. Deze regelingen zijn vaak gepreoccupeerd met de weg (terug) naar de reguliere arbeidsmarkt en bieden zelden passende modi voor de mensen met

een functiebeperking die niet (meer) op deze wijze mee kunnen doen. Als we deze situatie willen remediëren is het nuttig om de filosofie achter de sociale zekerheid onder de loep te nemen. Met het VN-verdrag Handicap in de hand, kan men bijvoorbeeld kritiek hebben op de relevante ideeën omtrent het sociaal contract dat ten grondslag ligt aan onze maatschappij en het daarbij behorende beeld van de maakbare mens. Deze exercitie biedt ook zicht op mogelijke alternatieve filosofieën voor sociale zekerheidswetgeving die mensen met een functiebeperking assisteert in plaats van belemmert.

Het Breed Offensief op de Participatiewet. Waarom het Breed Offensief op de Participatiewet de inkomenswaarborging voor jonggehandicapte mensen niet versterkt.

Mr. H. Borst

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 vallen veel jonggehandicapte mensen onder een regime dat regelmatig niet aansluit op hun behoeften en situatie. De wet wordt als hardvochtig ervaren. Het Breed Offensief op de Participatiewet heeft als doel meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden. Dit Breed Offensief verandert volgens critici echter te weinig aan de hardheid van de Participatiewet. In dit artikel wordt het Breed Offensief getoetst op het versterken van de inkomenswaarborging van jonggehandicapten.

VN-verdrag Handicap en de eigen betalingen en eigen bijdragen in het Nederlandse zorgsysteem

Mr. M.Ph.H. van Hoeve

Dit artikel onderzoekt de stapeling van zorgkosten voor mensen met een beperking. Waar bestaat deze stapeling uit, hoe ontstaat de stapeling en hoeverre ondervinden mensen met een levenslange en levensbrede beperking hier last van? Dit wordt uitgelegd aan de hand van voorbeel-

den uit de praktijk. Vervolgens gaat het artikel in op hoe deze stapeling van zorgkosten zich verhoudt tot het VN-verdrag Handicap. Het VN-verdrag Handicap geeft in diverse artikelen een kader voor participatie in de samenleving. Dat gaat onder andere over het recht op persoonlijke assistentie en wie de kosten daarvan moet dragen. Waartoe is de overheid verplicht in de ondersteuning van mensen met een beperking? Is het passend dat hoge zorgkosten in verband met een handicap of chronische ziekte voor eigen rekening komen? Het artikel sluit af met een beantwoording van de vraag: 'wat is er nodig om de eventuele onrechtvaardigheden veroorzaakt door het systeem, op te heffen.'

Schuldenproblematiek: een optelsom aan systeemproblemen

Prof. dr. N. Jungmann

Mensen met een licht verstandelijke beperking zijn oververtegenwoordigd in de groep met financiële problemen. Dit is zorgelijk want door de inrichting van de stelsels van incasso en schuldhulpverlening komen mensen wel snel in de problemen maar er niet snel uit. In dit artikel worden de drie grote systeemproblemen rondom de aanpak van problematische schulden geschetst. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de betekenis hiervan voor mensen met een LVB. Het artikel sluit af met wenken wat specifiek deze groep nodig heeft.

Boomportaaljuridisch

Alle tijdschriften, databanken en boeken van Boom juridisch in één portaal:



- meer dan 20.000 tijdschriftartikelen
- 15 databanken
- ruim 2.000 boeken

Snel de juiste informatie dankzij fulltext zoeken, handige filters en thematische indelingen

Voordelige pakketabonnementen per rechtsgebied

Meer weten of een demonstratie aanvragen?
Ga naar boomportaaljuridisch.nl

