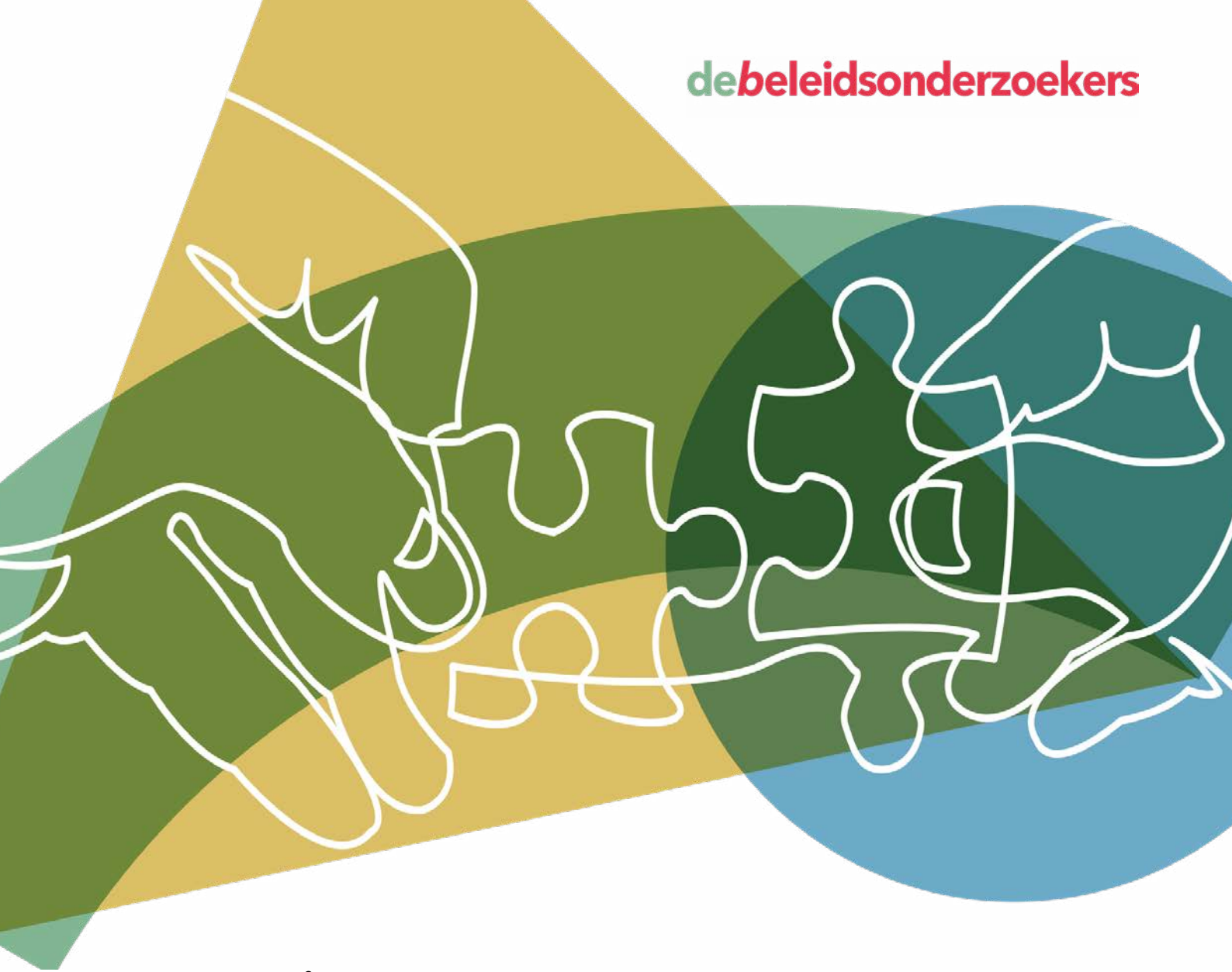




Literatuursynthese naar ervaren knelpunten bij werk, inkomen en sociale zekerheid voor mensen met een beperking

FEBRUARI 2025

Projectnummer P0329

Onderzoek in opdracht van het College voor de Rechten van de Mensen

Auteurs: Jildou Talman en Lennart de Ruig

19 februari 2025 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.



Samenvatting

Voor u ligt een literatuursynthese over werk, inkomen en sociale zekerheid. Het uitgangspunt van deze synthese zijn de knelpunten die mensen met een beperking ervaren. Dit overzicht hebben De Beleidsonderzoekers in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens gemaakt. Het is een momentopname van de beschikbare kennis en beleidsontwikkelingen in het voorjaar van 2024.

We hebben de ervaren knelpunten ingedeeld aan de hand van de volgende thema's: 1. het vinden van werk, 2. het behouden van werk, 3. het hebben van inkomen en 4. de toegang tot de sociale zekerheid. We vatten per thema onze hoofdconclusies samen. Daarnaast reflecteren we in deze samenvatting kort op de achterliggende oorzaken van deze knelpunten. In het totaal zijn er 66 knelpunten geïdentificeerd op basis van de literatuur en gesprekken met ervaringsdeskundigen. Deze samenvatting licht een aantal van de belangrijkste en meest prangende knelpunten uit, samen met de bijbehorende oorzaken.

Thema 1: Het vinden van werk

Het vinden van werk kan om uiteenlopende redenen lastig zijn voor mensen met een beperking. Mede daarom is de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking gemiddeld laag. Uit onderzoek van Nivel blijkt bijvoorbeeld dat in 2022 43 procent van de mensen met een lichamelijke beperking een betaalde baan heeft en 13 procent van de mensen met een verstandelijke beperking, ten opzichte van 86 procent van de algemene beroepsbevolking. Uit veel onderzoek blijkt dat met name mensen met een psychische en/of verstandelijke beperking moeite hebben met het vinden van werk.

Een oorzaak van veel knelpunten is de complexiteit van wet- en regelgeving die mensen met een beperking moet helpen werk te vinden. Het kan lastig zijn om vanuit een uitkering werk te vinden. Het inkomen van mensen met een beperking die onder de Participatiewet een uitkering ontvangen na het vinden van werk, wordt verrekend met de uitkering. Hoe het inkomen verrekend wordt met de uitkering is echter lastig te voorspellen, wat kan leiden tot stress. Deze verrekening kan leiden tot een minimale verhoging van het totale inkomen, geen verandering en zelfs tot verlaging van het totale inkomen. Dit houdt mensen met een beperking soms ook tegen om werk te vinden. Werken zonder aanvullende uitkering is echter niet voor iedereen mogelijk, bijvoorbeeld voor mensen met een medische urenbeperking.

Daarnaast kan het lastig zijn om een passende werkgever te vinden die iemand met een beperking wil aannemen. Werkgevers kunnen vooroordelen hebben over mensen met een beperking en weten niet altijd van de wettelijke regelingen die hen kunnen ondersteunen bij het creëren van een werkplek voor iemand met een beperking (zoals de no-risk polis). De banenafpraak biedt een oplossing voor mensen met een beperking, maar lang niet iedereen met een beperking komt in aanmerking voor de doelgroepregistratie.

Thema 2: behouden van werk

Als je een beperking hebt en eenmaal werk hebt gevonden, is het vaak niet eenvoudig dat werk te behouden. Veel verschillende cijfermatige onderzoeken laten zien dat mensen met een beperking minder lang op dezelfde werkplek blijven werken. Meestal komt dat omdat tijdelijke contracten niet verlengd worden. Zo rapporteerde het CBS in 2016¹ dat mensen met een beperking in de leeftijdscategorie 25-45 jaar minder vaak dan hun leeftijdsgenoten vaste dienstverbanden kregen. Flexibele contracten komen veel voor binnen deze groep. Deeltijd- en flexibele contracten zijn vatbaar voor beëindiging in tijden van crisis. Zo had de coronacrisis grote negatieve effecten op de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking.

Naast de contractvorm zijn er meer redenen waarom mensen met een beperking moeilijk werk kunnen behouden. Door de complexiteit van wet- en regelgeving kan het lastig zijn om voorzieningen aan te vragen of te krijgen. Werkgevers onder- of overschatten mensen met een beperking en collega's hebben soms weinig begrip voor de beperking. Ook bestaan er grote verschillen tussen gemeenten. Bij de ene gemeente is het bijvoorbeeld makkelijker om re-integratie ondersteuning aan te vragen dan bij de andere.

Thema 3: het hebben van voldoende inkomen

Mensen met een beperking moeten vaak gebruik maken van het socialezekerheidsstelsel. Dit stelsel biedt echter onvoldoende financiële zekerheid. Onderzoek laat zien dat 71 procent van de huishoudens met een bijstandsuitkering onder de armoedegrens leeft. Uit onderzoek van het Nibud blijkt daarnaast dat onder meer mensen met een minimuminkomen en hoge zorgkosten een verhoogd risico op armoede hebben, waarbij ze niet de benodigde inkomensondersteuning krijgen. Ook mensen met een flexibel inkomen lopen dat risico. Mensen met een beperking zijn hoogstwaarschijnlijk oververtegenwoordigd in beide groepen: mensen met een beperking hebben vaak hoge zorgkosten en hebben vaker een tijdelijk, deeltijd- of flexcontract.

1 Recentere gegevens hierover zijn niet beschikbaar.

De compensatie tot aan het wettelijk minimumloon (WML) voor wie minder dan 100 procent arbeidsproductiviteit heeft (loonkostensubsidie en loondispensatie) kent voordelen, maar ook nadelen. Het valt op dat mensen die wél 100 procent loonwaarde hebben vanwege een medische urenbeperking zelden zelf het WML kunnen verdienen.

Thema 4: toegang tot sociale zekerheid

Uit cijfers van het CBS blijkt dat er in januari 2024 ongeveer 844.000 mensen gebruik maken van de sociale zekerheid (exclusief AOW). In de afgelopen 10 jaar is het aantal mensen met een WIA-uitkering meer dan verdubbeld en het aantal mensen in de bijstand is met 5 procent afgenomen. Het aantal mensen met een Wajong-uitkering, dat tot 2014 steeds groter werd, is sinds 2014 ongeveer gelijk gebleven.

We stellen vast dat er in het laatste decennium enkele veranderingen zijn opgetreden in het socialezekerheidsstelsel die het stelsel in het algemeen minder toegankelijk maken, zoals digitalisering, complex taalgebruik en de stapeling van wetten. Daarnaast is de toegankelijkheid van de WIA en de Wajong ingeperkt waardoor de Participatiewet voor veel mensen een laatste vangnet vormt. De Participatiewet is echter niet altijd toegankelijk voor mensen met een beperking en is als wet ingericht om mensen aan het werk te helpen.

Achter veel knelpunten liggen soortgelijke oorzaken

Elk knelpunt heeft één of meerdere oorzaken. Oorzaken kunnen liggen bij wet- en regelgeving, bij werkgevers, bij uitvoeringsorganisaties (voor mensen met een beperking zijn dat vaak UWV en gemeenten) en soms bij mensen zelf. Veel knelpunten zijn terug te leiden tot dezelfde overkoepelende oorzaken. Dat zijn de volgende:

Beperkte vertegenwoordiging van de doelgroep. Er wordt veel beleid gemaakt voor mensen met een beperking. In de afgelopen tien jaar zijn er allerlei ontwikkelingen geweest in de wet- en regelgeving op het gebied van werk en inkomen. Bij het ontwikkelen van beleid en bij het uitdenken van de uitvoering van dat beleid wordt echter zelden aan mensen met een beperking gevraagd wat zij vinden en denken. In plaats daarvan doen beleidsmakers vaak aannames over wat de doelgroep van het beleid (de 'eindgebruiker') zal denken en doen. Dat kan ertoe leiden dat beleid in de praktijk heel anders ervaren wordt dan beleidsmakers van tevoren dachten.

Vooroordelen over mensen met een beperking zijn vaak negatief. Vaak handelen werkgevers, uitvoerders, beleidsmakers en politiek op basis van aannames over mensen met een beperking. Die aannames zijn vaak negatief. Bijvoorbeeld dat zij weinig kunnen, dat ze tegen zichzelf in bescherming genomen moeten worden en dat ze vooral kosten opleveren. Die aannames hebben gevolgen voor wet- en regelgeving, beleid bij uitvoeringsorganisaties en de houding van werkgevers tegenover mensen met een beperking.

De politiek, beleid en uitvoering focussen op zelfredzaamheid en participatie. In het afgelopen decennium heerste in beleid en politiek het beeld dat de doelgroep van de Participatiewet veelal in staat is eigen inkomsten te verdienen, maar dat hun motivatie simpelweg te laag is. Het idee was dan ook dat mensen geprikkeld moeten worden om aan het werk te gaan door beloningen en boetes. Uit onderzoek blijkt dat dit beeld niet klopt. Onder de Participatiewet vallen veel mensen met een beperking die ondanks hun inspanningen niet kunnen meedoen op de reguliere arbeidsmarkt.

Beleid en uitvoering focussen op betaald werk. In het afgelopen decennium ging werk vaak voor inkomen. Dat iemand uitstroomt naar betaald werk is soms belangrijker dan dat iemand op een goede plek zit en dat iemand diens eigen ambities waar kan maken. Er zijn dagbestedingsplekken die alle voordelen van betaald werk bieden minus het inkomen. Volgens de wet is dit een tussenstadium onderweg naar werk. Voor sommige mensen is betaald werk echter tijdelijk of langdurig niet passend. Dit komt niet overeen met de letter van de wet. Die schrijft voor dat iemand met een uitkering op den duur weer met die vormen van participatie stopt om betaald werk te vinden.

Geen generieke regelingen, maar doelgroep specifieke regelingen inrichten. In beleid moet men altijd een keuze maken tussen generieke en gerichte maatregelen. Generieke maatregelen (zoals beleid voor alle mensen met een beperking) zijn capaciteitsluw en eenvoudig te begrijpen, maar brengen het risico mee dat mensen te weinig of juist te veel ontvangen vanuit een regeling. In Nederland valt de keuze vaak op doelgroep specifieke regelingen. Er zijn in het sociaal domein momenteel twintig wetten relevant die elkaar ook nog beïnvloeden. Die twintig wetten worden door zeker vier verschillende organisaties uitgevoerd. Als persoon met een beperking kun je onder één doelgroep vallen terwijl iemand met een soortgelijke beperking niet onder die doelgroep valt. Zo kan het, afhankelijk van onder welke wettelijke doelgroep je valt, sterk verschillen op hoeveel instrumenten je aanspraak kan maken, en hoe complex je persoonlijke situatie is.

Decentralisatie. Veel van de knelpunten die in dit rapport zijn genoemd, vinden hun oorsprong in de decentralisatie van 'De Grote Drie': de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet. Een gevolg van deze decentralisatie is onder meer dat gemeenten elk op een andere manier invulling geven aan hun uitvoering. De decentralisatie leidt in sommige gevallen tot rechtsongelijkheid. De Rijksoverheid is echter terughoudend in het opleggen van verplichtingen aan gemeenten.

Kostenreductie en efficiencydenken. De decentralisatie van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet in 2015 was 1) onderbouwd vanuit de toegespitste expertise van lokale overheden en 2) een poging om geld te besparen op het sociaal domein. Daarbij wordt vaak vergeten welke gevolgen besparing kunnen hebben voor de doelgroep die het betreft.

Verkokering van beleid en uitvoering. De wet- en regelgeving is opgedeeld in verschillende domeinen, zoals werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning, zorg en toeslagen. Die wetten behoren elk toe aan een ander ministerie en worden elk door andere uitvoeringsorganisaties uitgevoerd. Samenwerking tussen de ministeries en tussen uitvoeringsorganisaties blijkt lastig.

Doelgroep Participatiewet verzwaart. Naarmate mensen langer een volledige uitkering ontvangen, wordt het lastiger om werk te vinden. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt elk jaar groter. In de Participatiewet (en ook de Wajong) zitten steeds meer mensen die meer dan vijf jaar afhankelijk zijn geweest van een uitkering. Voor hen is het lastig om nog werk te vinden. Gemeenten krijgen financiering die aansluit op de gedachte dat de bijstand een tijdelijk vangnet is. Met die financiering moeten zij voorzichtig omspringen en weloverwogen keuzes maken. Dat prikkelt gemeenten om mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt eerst te ondersteunen.



Handleiding bij deze literatuursynthese

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van een literatuursynthese. Onderzoeksbureau De Beleidsonderzoekers heeft deze literatuursynthese uitgevoerd in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens (vanaf hier: het College). Het rapport biedt een overzicht van de (op het moment van schrijven) bestaande kennis in de literatuur over werk, inkomen en sociale zekerheid van mensen met een beperking. Het rapport beschrijft uitsluitend knelpunten die als zodanig worden *ervaren* door mensen met een beperking zelf.² Dit rapport is dus geen volledige, objectieve analyse van knelpunten, maar juist een poging om vanuit het perspectief van mensen met een beperking te begrijpen wat voor problemen deze doelgroep zelf ervaart ten aanzien van werk, inkomen en sociale zekerheid.

We hebben deze literatuursynthese op zo'n manier ingedeeld en vormgegeven dat de lezer het zo eenvoudig mogelijk kan raadplegen. We hebben verschillende tools ingezet om dat mogelijk te maken.

1. Voor alle lezers die niet bekend zijn in het veld werk, inkomen en sociale zekerheid – of die een korte opfriscursus kunnen gebruiken – beschrijven we in hoofdstuk 2 kort de centrale elementen van de **belangrijkste wetten in de sociale zekerheid en beleidsontwikkelingen** (op het moment van schrijven). Overkoepelende conclusies, over achterliggende oorzaken van de knelpunten en over kennishiaten in de literatuur, zijn aan het eind van dit rapport te vinden.

2 Knelpunten die bijvoorbeeld alleen voor werkgevers of uitvoeringsorganisaties spelen, maar die geen invloed hebben op mensen met een beperking zelf, beschrijven we in dit rapport niet.

2. Dit rapport is zowel van begin tot eind door te nemen, als meer gericht op specifieke onderwerpen. Specifieke onderwerpen van interesse zijn zo eenvoudig mogelijk **vindbaar** gemaakt. Knelpunten zijn ingedeeld aan de hand van de volgende vier thema's:
 - a. Vinden van werk
 - b. Behouden van werk
 - c. Inkomen
 - d. Toegang tot sociale zekerheid
3. Binnen elk hoofdstuk hebben we vervolgens we de knelpunten binnen elk thema ingedeeld naar 'schaalgrootte', oftewel: hoe groot is de groep waarvoor het knelpunt speelt?
 - a. **Gebruikers van de sociale zekerheid:** alle mensen met een bepaalde uitkering. Daaronder vallen werkgerelateerde uitkeringen, zoals de WW en de WIA, maar ook volksverzekeringen en sociale voorzieningen die er voor iedereen zijn, zoals de AOW en de bijstand/Participatiewet. Uit CBS-data blijkt dat er in 2024 ruim 5 miljoen mensen een uitkering ontvangen;
 - b. **Alle mensen met een beperking:** de definitie van mensen met een beperking staat beschreven in de begrippenlijst (hoofdstuk 2.2). Er wordt gesteld dat er ongeveer 2 miljoen mensen in Nederland een beperking hebben;
 - c. **Specifieke wettelijke doelgroepen:** alle mensen die van een specifieke uitkering gebruikmaken, zoals iedereen die bijstand en dienstverlening ontvangt vanuit de Participatiewet. Hoeveel mensen gebruikmaken van een bepaalde uitkering loopt uiteen. De AOW kent met ruim 3 miljoen gebruikers de grootste doelgroep;
 - d. **Niet-uitkeringsgerechtigden:** alle mensen die bij UWV ingeschreven staan als werkzoekend, maar die om verschillende redenen niet in aanmerking komen voor een uitkering. Volgens de Inspectie SZW gaat het om ongeveer 76.000 mensen (van wie niet iedereen een beperking heeft);
 - e. **Intersecties:** iedereen die een beperking heeft en die daarnaast ook tot een andere minderheid behoort op basis van bijvoorbeeld afkomst, leeftijd, seksuele geaardheid, gender of godsdienst. Elke combinatie van kenmerken telt een ander aantal mensen.
4. Knelpunten zijn **genummerd**, zodat lezers die zich op een specifiek knelpunt richten, eenvoudig naar deze nummers kunnen verwijzen.
5. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van **standaard formats** om knelpunten en wetten te beschrijven. Zo is het in één oogopslag duidelijk welke kennis op het moment van schrijven nog ontbreekt. In die formats nemen we ook **specifieke bronvermeldingen** op, zodat geïnteresseerde lezers altijd dieper de materie in kunnen duiken.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 van dit rapport – namelijk de hoofdstukken waarin we de knelpunten beschrijven – maken we gebruik van een vast format om de knelpunten in kaart te brengen. Dat format bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. **Knelpunt:** beschrijving van het knelpunt vanuit het perspectief van de betreffende doelgroep (zie de doelgroepen zoals benoemd in punt 3 hierboven). Waar loopt die groep regelmatig tegen aan en hoe voelt dat?
- b. **Ongelijkheid:** de groepen die door een bepaald knelpunt tegenover elkaar gezet worden, tussen welke een verschil ontstaat. Soms is er sprake van meerdere

ongelijkheden, bijvoorbeeld tussen mensen met een beperking en mensen zonder beperking, maar ook mensen met verschillende beperkingen onderling.

- c. **Oorzaak:** wat gebeurt er bij werkgevers, uitvoerders of in de wetgeving dat dit knelpunt veroorzaakt? We blijven zo dicht mogelijk bij het eerder beschreven knelpunt (bijvoorbeeld: welk wetsartikel leidt tot dit knelpunt), maar soms is het noodzakelijk om hier ook te verwijzen naar overkoepelende oorzaken (zoals: waarom heeft de regering dit wetsartikel überhaupt toegevoegd, welke doelen had zij daarbij in gedachten?). Overkoepelende oorzaken beschrijven we in meer detail in hoofdstuk 7 van dit rapport.
- d. **Beleidsontwikkeling:** ontwikkelingen die momenteel gaande zijn in wet- en regelgeving dit soms specifiek gericht zijn op het knelpunt, maar die er soms ook toevallig aan raken. Het kan gaan om een enkele wetswijziging of om grotere programma's die de regering in gang heeft gezet. Grote 'pakketten' van beleidsontwikkelingen beschrijven we ook in hoofdstuk 2 van dit rapport.
- e. **Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben:** partijen die sinds 2020 – voor zover wij hebben kunnen vinden – over het knelpunt hebben geschreven op hun websites of bijvoorbeeld in manifesten. We zijn hierbij uitgegaan van openbare stukken. We hebben niet naar alle partijen kunnen kijken, slechts naar de grote organisaties die in dit veld actief zijn. Kleinere belangenbehartigers (denk aan patiëntenverenigingen en -federaties) hebben we in dit rapport niet kunnen opnemen.
- f. **Referenties:** geraadpleegde bronnen (inclusief paginanummers) waarin het knelpunt, of de oorzaak voor het knelpunt, nader beschreven wordt.

Inhoud

Samenvatting	iii
Handleiding bij deze literatuursynthese	vii
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2 Doel- en vraagstelling	2
1.3 Methodologie	2
<i>Het laatste hoofdstuk van deze literatuursynthese</i>	3
<i>Adviesraad van ervaringsdeskundigen</i>	3
1.4 Leeswijzer	3
2. Contextschets	5
2.1 Belangrijkste wetten in de sociale zekerheid	5
<i>Participatiewet</i>	6
<i>Wajong</i>	7
<i>Wet banenafpraak en doelgroepregister</i>	8
<i>WW</i>	9
<i>Ziektewet (vangnet)</i>	10
<i>WIA</i>	10
<i>Toeslagenwet UWV</i>	11
2.2 Begrippenlijst	12
2.3 Beleidsontwikkelingen	16
<i>Programma Simpel Switchen in de Participatieketen</i>	17
<i>Breed Offensief</i>	17
<i>Wet vereenvoudiging Wajong</i>	18
<i>Wet vereenvoudiging Wajong</i>	19
<i>Vereenvoudiging van de banenafpraak en de quotumregeling voor mensen met een beperking</i>	19
<i>Programma Werk aan Uitvoering</i>	20
<i>Participatiewet in Balans</i>	20
<i>Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen</i>	21
2.4 Samenhang tussen de gekozen thema's	21

3.	Vinden van werk	23
3.1	Gebruikers van de sociale zekerheid	24
3.1.1	<i>Te veel complexiteit op andere levensdomeinen om écht goed op werk te oriënteren</i>	24
3.1.2	<i>Inkomsten gaan er niet of weinig op vooruit</i>	26
3.1.3	<i>Angst voor het kwijtraken van 'vangnet' (zoals Wajong) als je aan het werk gaat</i>	28
3.1.4	<i>Een proefplaatsing wordt vaak standaard ingezet, ook al kent het instrument vele nadelen</i>	30
3.2	Alle mensen met een beperking	31
3.2.1	<i>Werkgevers denken grotere risico's te lopen dan er daadwerkelijk spelen (en ze weten niet dat de no-riskpolis bestaat)</i>	31
3.2.2	<i>Werkgevers hebben geen kennis over voorzieningen en werkplekaanpassingen die mogelijk zijn</i>	34
3.2.3	<i>Veel focus op beperking, weinig op wat er wél kan</i>	35
3.2.4	<i>Mensen weten zelf niet altijd wat ze al dan niet kunnen</i>	36
3.2.5	<i>Weinig passende banen beschikbaar, weinig banen die werkgevers willen aanpassen voor de werknemer</i>	38
3.2.6	<i>Vanuit dagbesteding is het erg lastig de switch naar betaald werk te maken</i>	39
3.2.7	<i>Mensen worden zo vaak verteld dat het niet gaat lukken, dat ze er zelf in gaan geloven (zelfstigma)</i>	42
3.2.8	<i>Mensen verliezen hoop in het systeem en willen het zelf ook liever niet meer proberen</i>	42
3.3	Specifieke wettelijke doelgroepen	44
3.3.1	<i>Verschillen tussen mensen in het doelgroepregister en erbuiten (sowieso: onoverzichtelijke verschillen tussen diverse doelgroepen)</i>	44
3.3.2	<i>Soms kun je alleen een baan vinden door je in te laten schrijven voor het doelgroepregister, maar je uitschrijven is vele malen lastiger</i>	46
3.3.3	<i>Gemeenten regelen te weinig banen voor beschut werk</i>	47
3.3.4	<i>Sociale werkvoorziening is zeer ingeperkt of bestaat niet meer</i>	48
3.3.5	<i>Gemeenten voeren de Participatiewet (en de Wmo en de Jeugdwet) allemaal verschillend uit</i>	50
3.4	Niet-uitkeringsgerechtigden	53
3.4.1	<i>Niet-uitkeringsgerechtigden krijgen minder voorzieningen toegekend, terwijl ze daar wel recht op hebben</i>	53
3.4.2	<i>Mensen die een eigen bedrijf willen beginnen hebben meer moeite met het aanvragen van voorzieningen</i>	55
3.5	Intersecties	56
3.5.1	<i>Sommige groepen in de doelgroep banenafpraak krijgen minder vaak re-integratiedienstverlening</i>	56
3.5.2	<i>Er zijn initiatieven om mensen met een migratieachtergrond aan het werk te krijgen, maar dat werk is niet altijd geschikt voor mensen met een beperking</i>	57

3.5.3	<i>Voor werk moet je vaak aan een minimaal taalniveau voldoen, maar taalonderwijs is zelden aangepast op mensen met een beperking</i>	57
3.5.4	<i>Participatiebanen zijn veelal bedoeld voor praktisch geschoolde mensen</i>	58
4.	Behouden van werk	60
4.1	Gebruikers van de sociale zekerheid	61
4.1.1	<i>Stress door verrekening/armoedeval zorgt er vaak voor dat mensen toch stoppen met werken</i>	61
4.1.2	<i>Onvoldoende nazorg door uitvoerende partijen</i>	62
4.2	Alle mensen met een beperking	64
4.2.1	<i>Mensen en werkgevers lopen vast in oerwoud aan regels</i>	64
4.2.2	<i>Werkvoorzieningen zijn lastig aan te vragen en de verstrekking duurt lang</i>	67
4.2.3	<i>Soms past een voorziening (zoals een jobcoach) niet, dan is een heraanvraag bijna nog lastiger</i>	68
4.2.4	<i>Er zijn commerciële bedrijven die er baat bij hebben als werkenden voorzieningen gebruiken</i>	69
4.2.5	<i>Onderschatten (onder niveau werken, minder doorgroei-mogelijkheden) door werkgevers, dan kom je in een dead-end job</i>	70
4.2.6	<i>Overschatten door werkgevers, dat levert stress op</i>	71
4.2.7	<i>Sociale isolatie, want collega's weten niet hoe ze ermee om moeten gaan en/of hebben vooroordelen</i>	73
4.2.8	<i>Overprikkeldheid/stress en vanuit werkgever weinig flexibiliteit om stress te voorkomen</i>	75
4.2.9	<i>Een tijdelijk of flexcontract is vaak de enige mogelijkheid, die worden na zoveel tijd ook weer stopgezet (zeker in tijden van crisis)</i>	77
4.2.10	<i>Ziekteverzuim van mensen met een beperking is lager, maar wel langduriger dan van andere werkenden</i>	79
4.2.11	<i>Aangepaste software blijkt niet altijd compatibel met de software bij een bedrijf, dat duurt lang en kan ontmoedigend zijn</i>	80
4.2.12	<i>Bij wisseling van management kan een voorheen plezierige werkplek ineens minder plezierig worden</i>	81
4.3	Specifieke wettelijke doelgroepen	81
4.3.1	<i>Loonwaardebepalingen zijn onprettig en ontransparant</i>	81
4.4	Niet-uitkeringsgerechtigden	83
4.5	Intersecties	83

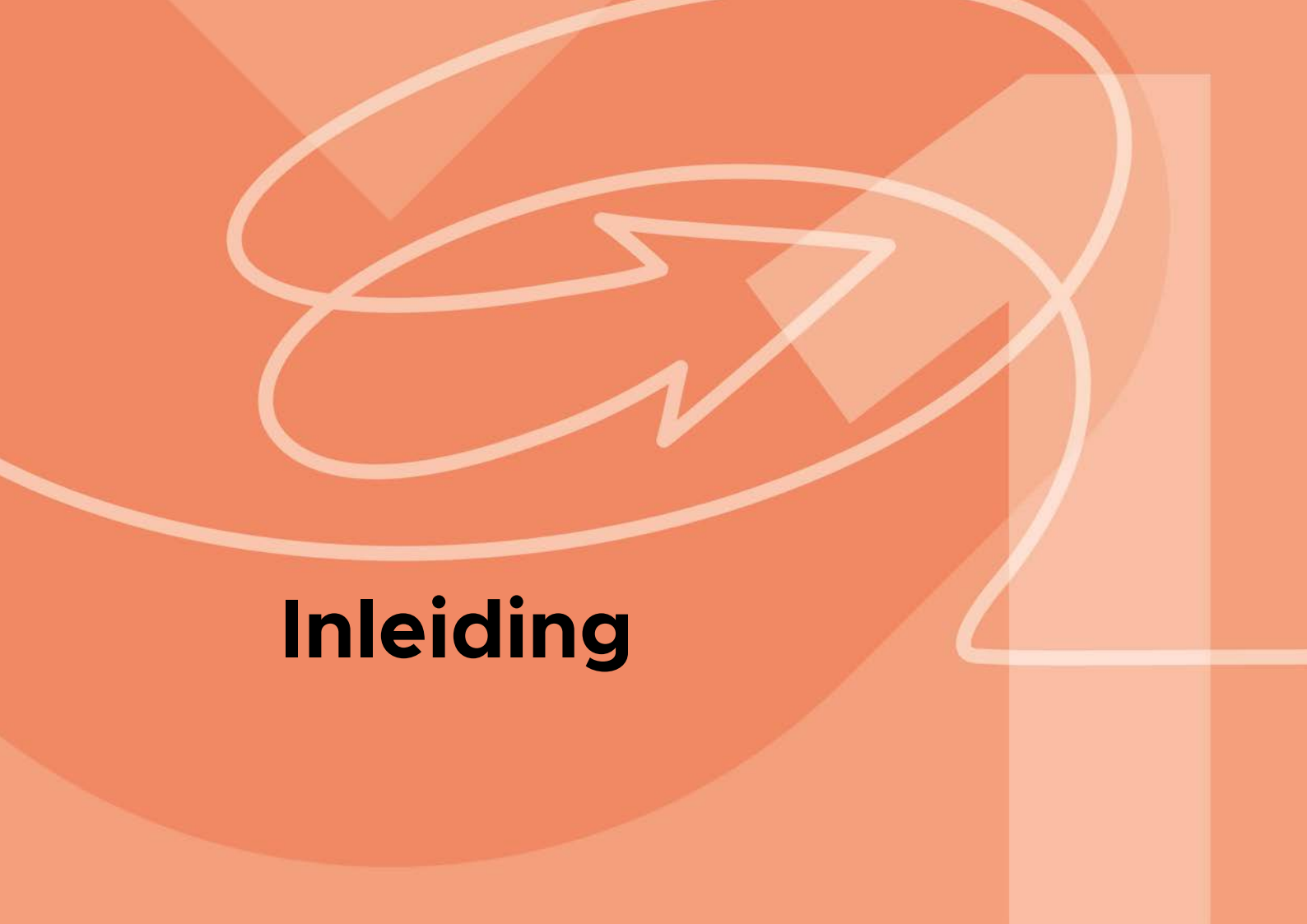
5. Inkomens	84
5.1 Gebruikers van de sociale zekerheid	85
5.1.1 <i>Alleen uitkering is in de huidige economie voor mensen weinig, specifiek voor gezinnen met hoge zorgkosten</i>	85
5.1.2 <i>Verrekening van inkomsten met uitkering brengt regelmatig armoedeval, ook nog eens onduidelijk hoe dat gebeurt (bestaansonzekerheid)</i>	86
5.1.3 <i>Regelmatig in tijdelijke en flexcontracten geduwd, deze bieden weinig of geen financiële zekerheid</i>	89
5.1.4 <i>Harde wetten waarin boetes en terugvorderingen aan de orde van de dag zijn, dat heeft gevolgen voor het besteedbaar inkomen dat overblijft</i>	90
5.1.5 <i>Afhankelijk van allerlei aanvullingen zoals toeslagen en minimabeleid, elk met eigen grenzen en voorwaarden</i>	93
5.1.6 <i>Mensen gebruiken niet alle mogelijke financiële aanvullingen, bijvoorbeeld vanwege onbekendheid</i>	96
5.1.7 <i>Mensen met een verstandelijke beperking zijn om allerlei redenen vatbaarder voor schulden, schuldhelpverlening is voor hen juist complex</i>	98
5.1.8 <i>Uitkeringsinstanties zijn laat met het uitbetalen van de eerste uitkering, uitkeringsontvangers moeten die tijd op eigen kosten overbruggen</i>	100
5.1.9 <i>Voorheen mochten uitkeringsontvangers geen giften ontvangen, nu moeten ze zelf bijhouden of die giften over de afgesproken grens gaan</i>	101
5.1.10 <i>Er zit ook een maximum aan vrijwilligersvergoedingen, ook die grens moet de werkende zelf bijhouden</i>	102
5.2 Alle mensen met een beperking	103
5.3 Specifieke wettelijke doelgroepen	103
5.3.1 <i>Een salaris plus loondispensatie voelt voor mensen als minderwaardig</i>	103
5.3.2 <i>Mensen met een medische urenbeperking verdienen meestal niet voldoende om uit de uitkering uit te stromen, maar kunnen in een uitkering maximaal WML verdienen</i>	104
5.3.3 <i>Werken moet lonen, dus de belastingdruk voor werkende mensen met een IVA-uitkering is lager dan die van niet-werkenden</i>	106
5.3.4 <i>Voor gelijke taken worden mensen in de dagbesteding en mensen in beschut werk niet gelijk beloond</i>	107
5.3.5 <i>Jonggehandicaptenkorting wordt langzaam afgebouwd</i>	107
5.4 Niet-uitkeringsgerechtigden	108
5.4.1 <i>Mensen met een beperking en arbeidsvermogen kunnen financieel afhankelijk worden van hun ouders of partner</i>	108
5.5 Intersecties	109
5.5.1 <i>Jongeren tot 21 hebben alleen recht op jeugdinkomen, ook al wonen ze zelfstandig</i>	109

6.	Toegang tot sociale zekerheid	111
6.1	Gebruikers van de sociale zekerheid	112
6.1.1	<i>Digitalisering van de sociale zekerheid doet af aan de algemene toegankelijkheid</i>	112
6.1.2	<i>Voor mensen met een licht verstandelijke beperking en voor mensen met een (tijdelijk) laag doenvermogen is het gehele systeem ondoorgrondelijk</i>	113
6.2	Alle mensen met een beperking	114
6.2.1	<i>Als ondernemer met een beperking kun je je moeilijk privaat verzekeren, de lat ligt extra hoog (bijvoorbeeld drie jaar ruim boven WML verdienen om de gezondheid van je bedrijf te bewijzen)</i>	114
6.3	Specifieke wettelijke doelgroepen	115
6.3.1	<i>Met een beperking en arbeidsvermogen komen mensen niet meer in de Wajong, maar in de bijstand of ze worden helemaal niet-uitkeringsgerechtigd</i>	115
6.3.2	<i>35-minners komen niet in de WIA, zijn aangewezen op de WW, de bijstand of worden helemaal niet-uitkeringsgerechtigd</i>	117
6.3.3	<i>Sociaal-medische keuring duurt lang en is onbegrijpelijk</i>	118
6.3.4	<i>Ook bijstand uit de Participatiewet is niet eenvoudig aan te vragen</i>	120
6.3.5	<i>Mensen met een lager inkomen uit werk hebben een verminderde kans om in de WIA te komen als ze ziek worden</i>	121
6.3.6	<i>Werkt iemand met loondispensatie, dan bouwt diegene minder WW op en is het referentie-inkomen voor de Ziektewet en WIA lager</i>	122
6.4	Niet-uitkeringsgerechtigden	123
6.4.1	<i>Voor 35-minners en voormalig-Wajongers vormt de Participatiewet niet altijd een alternatief vangnet, vanwege een ouder of partner of vanwege vermogen</i>	123
6.5	Intersecties	124
6.5.1	<i>Voor mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn, is het gehele systeem ondoorgrondelijk (en UWV en gemeenten willen hun communicatie lang niet altijd aanpassen)</i>	124
7.	Overige conclusies	126
	<i>Wat valt op aan de genoemde knelpunten?</i>	126
	<i>Wat valt op aan de genoemde oorzaken?</i>	127
7.1	Kennishiaten	128
7.2	Achterliggende oorzaken	129
	<i>Beperkte vertegenwoordiging van de doelgroep</i>	129
	<i>Vooroordelen over mensen met een beperking zijn overmatig negatief</i>	130

<i>De politiek, beleid en uitvoering focussen op zelfredzaamheid en participatie</i>	131
<i>Beleid en uitvoering focussen op betaald werk</i>	132
<i>De politiek focust op fraude en misbruik</i>	133
<i>Geen generieke regelingen, maar doelgroepspecifieke regelingen inrichten</i>	134
<i>Kostenreductie en efficiencydenken</i>	135
<i>Verkokering van beleid en uitvoering</i>	136
<i>Decentralisatie</i>	137
<i>Doelgroep Participatiewet verzwaart</i>	138

Bijlage 1: Leeslijst

140



Inleiding

In dit hoofdstuk leiden we de voorliggende literatuursynthese in. We beschrijven de achtergrond van het literatuuronderzoek en hoe we het onderzoek uitgevoerd hebben.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Sinds 14 juli 2016 geldt in Nederland het VN-verdrag handicap (kort voor Verdrag inzake de rechten van personen met een beperking). Dit verdrag heeft als doel de positie van mensen met een beperking te verbeteren. In Nederland gaat het om circa 2 miljoen mensen. Het verdrag beschrijft per levensdomein hoe de positie van mensen met een beperking eruit zou moeten zien.

Het College houdt toezicht op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland. Het College toetst bijvoorbeeld of wetten en beleid voldoen aan het VN-verdrag en monitort de positie van mensen met een beperking in de Nederlandse samenleving. Op 1 maart 2020 publiceerde het College bijvoorbeeld een breed advies over stages, werk, inkomen en wonen van mensen met een beperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap¹.

In 2024 start het College met de uitvoering van een nieuw Meerjarenplan Toezicht VN-verdrag handicap, waarvan één programmalijn gericht is op een inclusieve basis. Nader inzicht

¹ College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een beperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies'.

in die basis is voor het College noodzakelijk om de programmalijn 'de basis inclusief' goed vorm te kunnen geven.

Het College heeft De Beleidsonderzoekers gevraagd inzicht te bieden in deze inclusieve basis. Daarbij staat de vraag centraal: hoe zien werk, inkomen en sociale zekerheid er momenteel uit voor mensen met een beperking en welke knelpunten zijn er? Het voorliggende rapport biedt een overzicht van de beschikbare kennis op het moment van schrijven. Dit kennisdocument is geen weergave van de standpunten van het College over de genoemde knelpunten.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van deze opdracht was een kennisdocument op te stellen dat inzicht biedt in de knelpunten waar mensen met een beperking mee te maken kunnen hebben bij werk, inkomen en sociale zekerheid. Het kennisdocument laat tevens zien welke kennishiaten er zijn. De hoofdvraag van dit onderzoek is de volgende:

Wat zijn de knelpunten en bijbehorende oorzaken (inclusief wetgeving) die mensen met een beperking² ervaren t.a.v. het vinden en behouden van werk, het hebben van een duurzaam inkomen en de toegang tot sociale zekerheid?

Het is goed om even stil te staan bij het onderscheid tussen een knelpunt en de oorzaak van dat knelpunt. We hebben ervoor gekozen om alleen de knelpunten te beschrijven mensen met een beperking, zelf ervaren: wat gaat er in diens leven (telkens) mis? Hoe merkt de persoon dat en wat voor gevolgen heeft dat voor de persoon?

Om de oorzaak vast te stellen nemen we wat meer afstand en kijken we naar het systeem. Hoe kan het dat mensen met een beperking (telkens weer) op dit knelpunt stuiten? Daarvoor kijken we bijvoorbeeld naar de wet- en regelgeving, hoe die uitgevoerd wordt en hoe die samenloopt met andere leefdomeinen. Bij het zoeken naar de oorzaak voor een knelpunt stijgen we dus boven het perspectief van de persoon uit.

1.3 Methodologie

Bij aanvang van dit onderzoeksproject is een lijst met bronnen gedeeld over de betreffende onderwerpen. Die lijst van thema's en stukken vormde voor ons het startpunt van deze analyse. We hebben in eerste instantie Kamerbrieven, visiebrieven van het kabinet (bijvoorbeeld over grote beleidsontwikkelingen, zie ook hoofdstuk 2), inspectierapporten en onderzoeksrapporten gelezen. Het gaat vooral om documenten die geschreven zijn sinds 2015, toen het sociaal domein onder het kabinet Rutte-II heringericht werd. Het onderzoek richtte zich met name op knelpunten die ervaren kunnen worden door alle of de meeste mensen met een beperking (en dus niet afhankelijk zijn van de soort beperking die iemand heeft).

² Het gaat dan onder alle mensen die een beperking hebben.

Daarna hebben we de websites van een aantal grote belangenbehartigers bekeken met de vraag in het achterhoofd welke knelpunten zij identificeren en met welke knelpunten zij zich proactief bezighouden. We hebben op hun websites nieuwsberichten, krantenartikelen en manifesten gelezen. We hebben vooral stukken gelezen die zijn gepubliceerd in de jaren 2020 tot nu, omdat nieuwsberichten van daarvoor meestal geen betrekking meer hebben op actuele wet- en regelgeving. In dit rapport zijn per knelpunt ook enkele betrokken partijen genoemd. Dat zijn partijen die het betreffende knelpunt sinds 2020 ten minste één keer op hun website hebben beschreven. We hebben een beperkt aantal websites van betrokken partijen kunnen bekijken, dat zijn in ieder geval de grotere partijen.

Het laatste hoofdstuk van deze literatuursynthese

Hoofdstukken 2 tot en met 6 zijn het directe resultaat van de literatuurstudie. Hoofdstuk 7 lichten we hier extra toe, omdat dit hoofdstuk op een iets andere manier tot stand is gekomen.

In paragraaf 7.1 beschrijven we opvallendheden uit de literatuur. In paragraaf 7.1 beschrijven we *als onderzoekers* wat ons is opgevallen bij het doornemen van de stukken. Daarbij is het belangrijk om in gedachten te houden dat we om tijdsoverwegingen wel zoveel mogelijk, maar niet alle relevante literatuur hebben kunnen lezen. Tevens beslaat paragraaf 7.1 niet de visie van het College op de gelezen stukken.

In paragraaf 7.2 beschrijven we de achterliggende verklaringen voor de knelpunten die we in dit rapport hebben beschreven. Deze achterliggende verklaringen kennen verschillende bronnen, namelijk:

- De adviesraad (waarover later meer);
- De literatuur (met name onderzoeksrapporten);
- Onze eigen inzichten als onderzoekers.

Adviesraad van ervaringsdeskundigen

Dit literatuuronderzoek is begeleid door een adviesraad bestaande uit drie leden. Deze adviseurs hebben een rol in de systeemwereld maar kennen ook de leefwereld van mensen met een beperking. De adviesraad heeft op meerdere momenten meegekeken op de uitkomsten van dit onderzoek. De lijst van knelpunten hebben ze geverifieerd en missende knelpunten aangevuld (in dit rapport bij de specifieke knelpunten aangeduid als ‘aangedragen door de adviesraad’). De missende knelpunten aangedragen door de adviesraad bevatten geen andere bronnen omdat ze niet zijn genoemd in de literatuur die geraadpleegd is. Ten slotte heeft de adviesraad meegedacht over de inhoud van paragraaf 7.2, ‘Achterliggende oorzaken’.

We willen de leden van de adviesraad elk hartelijk bedanken voor hun waardevolle bijdrage aan dit naslagwerk.

1.4 Leeswijzer

In dit hoofdstuk, hoofdstuk 1, hebben we een inleiding gegeven op de literatuursynthese. In hoofdstuk 2 schetsen we enkele centrale wetten en instrumenten waarnaar we in dit rapport vaker zullen verwijzen. We schetsen ook de actuele beleidsacties die genomen worden (vaak gebundeld in programma's). In hoofdstuk 3 beschrijven we de knelpunten op het gebied van het vinden van werk, in hoofdstuk 4 de knelpunten op het gebied van het behouden van werk, in hoofdstuk 5 de knelpunten op het gebied van inkomen en in hoofdstuk 6 de knelpunten op het gebied van toegang tot sociale zekerheid. In hoofdstuk 7 geven we enkele overkoepelende oorzaken voor de knelpunten die we in dit rapport hebben beschreven. Daarnaast noemen we in hetzelfde hoofdstuk de kennishiaten die nog nader onderzocht dienen te worden.



Contextschets

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste wetten in de sociale zekerheid waarnaar we in het vervolg van deze synthese zullen verwijzen. We beschrijven eerst een aantal kernbegrippen, dan de belangrijkste wetten in de sociale zekerheid en als laatste de grote beleidsontwikkelingen die op het moment van schrijven gaande zijn.

2.1 Belangrijkste wetten in de sociale zekerheid

In dit rapport verwijzen we veelvuldig naar enkele belangrijke wetten in het werk- en inkomensdomein. In deze paragraaf beschrijven we kort de belangrijkste elementen van deze wetten. Voor de ontstaansgeschiedenis van de wetten verwijzen we graag naar de memories van toelichting, die ook gelinkt zijn naar van toepassing.

In deze paragraaf maken we gebruik van een vast format om de wetten in kaart te brengen. Dat format bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. **Volledige naam:** sommige wetten worden in de volksmond met een kortere naam aangeduid dan ze formeel in de wetgeving zijn aangeduid. We geven hier de formele naam.
- b. **Datum ingang:** datum per wanneer de wet geldig is. Deze data zijn bijvoorbeeld te vinden op www.eerstekamer.nl, waar per wet ook de stand van zaken wordt weergegeven aan de hand van een tijdlijn.
- c. **Doelstelling:** de doelen van de wet volgens de memorie van toelichting.
- d. **Doelgroep:** de doelgroep van de wet volgens de memorie van toelichting.

- e. **Uitvoerende partij:** de (verschillende) uitvoerende partij(en) die worden genoemd in de wettekst en hun rol bij het uitvoeren van de wet.
- f. **Documenten over oorsprong:** de wettekst en memorie van toelichting. In sommige gevallen zijn ook andere documenten relevant.
- g. **Re-integratieinstrumenten:** tools die de uitvoerende partij kan gebruiken om een uitkeringsontvanger naar werk te begeleiden, zoals beschreven in de wettekst.

Participatiewet

Volledige naam	Participatiewet
Datum ingang	1 januari 2015
Doelstelling	• Meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werken naar vermogen bij een 'gewone' werkgever; • De bijstand als tijdelijk vangnet, op weg naar werk; • Minder bureaucratie en regeldruk dan vorige stelsel.
Doelgroep	• Iedereen die kan werken maar die het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt³; • Niet-uitkeringsgerechtigden (vanwege bijvoorbeeld inkomens- of vermogentoets) die als werkzoekend ingeschreven staan bij UWV hebben wel recht op re-integratiedienstverlening
Uitvoerende partij	Gemeenten (vaak gesplitst in een deel werk en een deel inkomen)
Documenten over oorsprong	• Wetstekst: https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2024-01-01/O • Memorie van toelichting: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33161-3.html • Regeling: https://wetten.overheid.nl/BWBR0015738/2024-03-08/O
Re-integratie-instrumenten	In artikel 8a, tweede lid, onderdeel d en artikels 10 t/m 10h: • Proefplaats: het verrichten van onbeloonde werkzaamheden voor maximaal twee maanden, met de doelstelling uiteindelijk bij de werkgever in dienst te komen; • Participatieplaatsen: onbeloonde werkzaamheden voor maximaal twee jaar voor wie vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt; • Beschut werk: betaald werk in een aangepaste, beschutte werk-omgeving – er moet een advies beschut werk bij UWV aangevraagd worden Besluit: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035947/2022-07-01;

3 Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>

Re-integratie-instrumenten (vervolg)

- Loonkostensubsidie en begeleiding op de werkplek: compensatie voor een verlaagde loonwaarde voor de werkgever en door de gemeente tot maximaal 70 procent van het WML; begeleiding op de werkplek kan bijvoorbeeld een jobcoach of een interne begeleider op de werkplek zijn⁴;
- Leer-werktrajecten: een werkplek specifiek voor mensen jonger dan 27 jaar die nog leerplichtig zijn of die nog geen startkwalificatie hebben behaald, waarbij ook een startkwalificatie behaald kan worden;
- Voorzieningen: instrumenten die nodig zijn om een werknemer goed te laten functioneren op de werkplek, zoals mobiliteitsvoorzieningen, aangepaste software, aangepast meubilair en bepaalde ondersteunende diensten uitgevoerd door personen. UWV verstrekt voorzieningen voor mensen met een zintuiglijke beperking.

Wajong

Volledige naam	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Datum ingang	• 1 januari 1998 (oWajong) • 1 januari 2010 (Wajong2010) • 1 januari 2015 (Wajong2015)
Doelstelling	• Wajong: sociaal minimum voor jonggehandicapten en studerende; • Wajong2010: jonggehandicapten worden ondersteund bij het vinden en behouden van een baan bij een reguliere werkgever; • Wajong2015: sociaal minimum voor wie volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft.
Doelgroep	Mensen die op jonge leeftijd arbeidsongeschikt zijn geworden. Het gaat om een ziekte of handicap opgelopen vóór de achttiende verjaardag of een ziekte of handicap opgelopen tijdens een studie. Sinds de invoering van de Wajong2015 heeft de doelgroep bovendien geen arbeidsvermogen meer.
Uitvoerende partij	UWV (gesplitst in divisie Uitkeren, de divisie Sociaal-medische Zaken en het WERKbedrijf)

⁴ Let op: het is aan de gemeente om de doelgroep loonkostensubsidie vast te stellen. De doelgroep loonkostensubsidie heeft volgens de wet ook recht op begeleiding op de werkplek/jobcoaching. De gemeente bepaalt hoe breed of smal de doelgroep loonkostensubsidie is. Veel gemeenten hebben ervoor gekozen om de doelgroep loonkostensubsidie en de doelgroep banenafpraak één op één met elkaar te laten overlappen – maar er kunnen ook andere keuzes gemaakt worden. Loonkostensubsidie zou ook ingezet kunnen worden voor langdurig bijstandsgerechtigden, statushouders en andere specifieke doelgroepen.

**Documenten over
oorsprong**

- **Wetstekst:** <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008657/2024-01-01>
- **Memorie van toelichting oWajong:** <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24760-3.html>
- **Memorie van toelichting Wajong2010:** <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31780-3.html>
- **Memorie van toelichting Wajong2015 (gewijzigd bij ingang Participatiewet):** <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33161-3.html>

**Re-integratie-
instrumenten**

- Ingekochte trajecten: activiteiten gericht op behoud en verkrijging van mogelijkheden om werk te vinden en te behouden, (bijna) uitsluitend door UWV ingekocht bij externe organisaties zoals re-integratiebureaus;
- Loondispensatie: compensatie voor een lager salaris dan WML bij een verlaagde loonwaarde voor de werknemer door UWV;
- Voorzieningen: instrumenten die nodig zijn om een werknemer goed te laten functioneren op de werkplek, zoals mobiliteitsvoorzieningen, aangepaste software, aangepast meubilair en bepaalde ondersteunende diensten uitgevoerd door personen;
- Proefplaatsing: het verrichten van onbeloonde werkzaamheden voor maximaal zes maanden, met de doelstelling uiteindelijk bij de werkgever in dienst te komen.

Wet banenafpraak en doelgroepregister

Volledige naam	Wet van 1 april 2015 tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten)
Datum ingang	1 april 2015
Doelstelling	Met de Wet banenafpraak hebben werkgevers zich gecommitteerd aan het in dienst nemen van 125.000 mensen met een beperking – 25.000 bij de overheid, 100.000 bij de markt. Er is een afbakening gemaakt van de groep werkzoekenden die wel onder deze afspraak vallen en mensen die daar (vooralsnog) niet onder vallen. Het gaat deels om de gemeentelijke doelgroep, deels om mensen in de Wajong. Wel moet bij iedereen arbeidsvermogen vastgesteld zijn. Als persoon kun je onder deze afspraak komen te vallen door een aanvraag te doen bij UWV. Bij goedkeuring kom je in het zogenaamde doelgroepregister te staan, waarin werkgevers op basis van een BSN sollicitanten kunnen opzoeken. De Wet banenafpraak heeft altijd de quotumheffing gekend. Die was bedoeld voor werkgevers die niet aan het quotum kwamen (oftewel: die zich niet aan de banenafpraak hielden). Voor overheidswerkgevers is een quotum per sector ingevoerd, maar de quotumheffing is nooit toegepast. Met de vereenvoudiging van de banenafpraak wordt wel gesproken van het invoeren van de quotumheffing en het invoeren van een opslag wanneer werkgevers wel het quotum behalen.

Doelgroep	Momenteel kent de Wet banenafpraak de volgende doelgroepen (ook wel grondslagen genoemd): 1. Mensen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen; 2. Leerlingen en ex-leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs en het Praktijkonderwijs; 3. Mensen met een Wsw-indicatie (voormalige Wet sociale werkvoorziening); 4. Wajongers met arbeidsvermogen; 5. Mensen met een Wiw-baan (voormalige Wet inschakeling werkzoekenden) of een ID-baan (voormalig Besluit in- en doorstroombanen); 6. Mensen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18e verjaardag of tijdens de studie, voor wie geldt dat zij alleen met een werkvoorziening het minimumloon kunnen verdienen. Het gaat telkens om mensen met een beperking én arbeidsvermogen.
Uitvoerende partij	• Toegang tot register: UWV • Re-integratie: UWV (voor grondslag 4) en gemeente (voor grondslagen 1 t/m 3 en grondslagen 5 en 6)
Documenten over oorsprong	• Wettekst: https://wetten.overheid.nl/BWBR0036551/2015-05-01 • Memorie van toelichting: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140630/memorie_van_toelichting/info
Re-integratie-instrumenten	• No-riskpolis: compensatie voor werkgevers als zij bij ziekte het loon moeten doorbetalen (vastgelegd per 23 december 2015 in een Wet van wijziging, uitgevoerd door UWV) • Quotumheffing: financiële 'straf' voor werkgevers die niet aan het quotum voor hun bedrijf voldoen, namelijk €5.000 per niet ingevulde arbeidsplaats (vooralsnog niet in werking gesteld) • Loonkostenvoordeel (LKV) banenafpraak: een jaarlijkse vergoeding (voor maximaal drie jaar) voor het in dienst hebben van een persoon uit de doelgroep banenafpraak. Per 2025 hebben werkgevers hier automatisch recht op wanneer een nieuwe werknemer ingeschreven staat in het doelgroepregister; het LKV loopt dan ook door zolang er een dienstverband is

WW

Volledige naam	Werkloosheidswet
Datum ingang	1 januari 1987
Doelstelling	Het verlies aan inkomen tussen twee banen opvangen (gedurende maximaal twee jaar)
Doelgroep	Iedereen met voldoende arbeidsverleden die op enig moment onvrijwillig werkloos wordt (d.w.z. contract beëindigd of contract niet verlengd)

Uitvoerende partij	UWV (gesplitst in divisie Uitkeren en het WERKbedrijf)
Documenten over oorsprong	• Wetstekst: https://wetten.overheid.nl/BWBR0004045/2024-01-01 • Memorie van toelichting: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000120912
Re-integratie-instrumenten	Volgens artikel 76a: • Proefplaats: het verrichten van onbeloonde werkzaamheden voor maximaal zes maanden, met de doelstelling uiteindelijk bij de werkgever in dienst te komen.

Ziektewet (vangnet)

Volledige naam	Ziektewet (na Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte in 1996)
Datum ingang	1930 (maar loondoorbetaling werd in 1996 geprivatiseerd en daarmee is de Ziektewet fundamenteel veranderd)
Doelstelling	Zieke werknemers krijgen een uitkering in gevallen waarbij de loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever bij ziekte niet van toepassing is (zoals WW'ers, oproepkrachten, uitzendkrachten en werknemers met een tijdelijk contract)
Doelgroep	Mensen van wie rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen is dat zij ziek zijn geworden en mensen die arbeidsongeschikt zijn vanwege zwangerschap of een bevalling
Uitvoerende partij	UWV
Documenten over oorsprong	• Wetstekst: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001888/2024-01-01 • Memorie van toelichting voor wijziging in 1990: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000034306
Re-integratie-instrumenten	In hoofdstuk IIA, artikels 52e t/m 52f: • Proefplaatsing

WIA

Volledige naam	Wet werk, inkomen en sociale zekerheid naar arbeidsvermogen
Datum ingang	29 december 2005
Doelstelling	Werkhervatting en in aanvulling daarop inkomensondersteuning
Doelgroep	Mensen die vanwege een beperking duurzaam niet meer dan 65 procent van het laatst verdiende loon kunnen verdienen
Uitvoerende partij	UWV
Documenten over oorsprong	• Wetstekst: https://wetten.overheid.nl/BWBR0019057/2024-01-01 • Memorie van toelichting: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30034-3.html

Re-integratie-instrumenten

De WIA bestaat uit twee aparte uitkeringen: de WIA/WGA voor mensen die een niet-duurzame beperking hebben en de WIA/IVA voor mensen die een duurzame volledige beperking (namelijk 80-100%) hebben. In de WGA zijn dan weer de groepen 35-80% (gedeeltelijk arbeidsgeschikt) en 80-100% (volledig maar niet-duurzaam arbeidsongeschikt) te onderscheiden.

De dienstverlening van UWV richtte zich in de eerste instantie met name op de WGA 35-80%. Er is ook dienstverlening beschikbaar voor de WGA 80-100%, maar die werd in de praktijk weinig ingezet. Voor de IVA-gerechtigden was wettelijk gezien geen re-integratiedienstverlening beschikbaar.

Sinds de ingang van de AMvB experimenteer is re-integratiedienstverlening tijdelijk ook geschikt voor mensen met een IVA-uitkering. Het experiment loopt tot 1 april 2028 door. Mensen met een IVA kunnen zélf dienstverlening aanvragen, UWV zal hen niet op eigen initiatief benaderen.

Voor alle drie de groepen zijn de volgende instrumenten inmiddels beschikbaar:

- Re-integratietrajecten: activiteiten gericht op behoud en verkrijging van mogelijkheden om werk te vinden en te behouden;
- Voorzieningen: instrumenten die nodig zijn om een werknemer goed te laten functioneren op de werkplek, zoals mobiliteitsvoorzieningen, aangepaste software, aangepast meubilair en bepaalde ondersteunende diensten uitgevoerd door personen;
- Proefplaatsing: het verrichten van onbeloonde werkzaamheden voor maximaal zes maanden, met de doelstelling uiteindelijk bij de werkgever in dienst te komen;
- Subsidie voor werkgever wanneer de werkgever kosten maakt voor het in dienst nemen en houden van de WIA-gerechtigde;
- Loondispensatie voor mensen met een IVA-uitkering in het kader van de AMvB experimenteer voor mensen die arbeidsongeschikt zijn bevonden.

Toeslagenwet UWV

Volledige naam	(Nieuwe) Toeslagenwet
Datum ingang	6 november 1986
Doelstelling	Aanvulling tot het bruto sociaal minimum.
Doelgroep	Mensen die een van de volgende uitkeringen ontvangen: • Werkloosheidswet • Ziektewet • Wet werk, inkomen en sociale zekerheid naar arbeidsvermogen • Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering • Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen • Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

Doelgroep (vervolg)	• Wet arbeid en zorg • Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen • Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
Uitvoerende partij	UWV
Documenten over oorsprong	• Wetstekst: https://wetten.overheid.nl/BWBR0004043/2024-01-01 • Memorie van toelichting voor wijziging in 2007: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30937-3.html
Re-integratie-instrumenten	n.v.t.

2.2 Begrippenlijst

Begrip	Definitie
Beperking	Artikel 1, tweede volzin van het VN-verdrag handicap bepaalt dat het begrip ‘Personen met een handicap’ personen omvat met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving. Dit betreft een niet-limitatieve omschrijving. Een beperking kan niet in medische termen worden gedefinieerd. Of sprake is van een beperking hangt af van de concrete omstandigheden van een interactie tussen een persoon en factoren in de samenleving die tot gevolg heeft dat die persoon niet ten volle zijn rechten kan uitoefenen. Het VN-comité noemt dit het mensenrechtenmodel van beperking. Wij nemen deze benadering van de term beperking in dit rapport over.
Arbeidsongeschiktheid in de WIA	De WIA is bedoeld voor mensen die ziek worden⁵ op een moment dat ze ook werk hebben. In de WIA wordt arbeidsongeschiktheid berekend aan de hand van het laatst verdiende loon. Het gaat namelijk alleen om mensen die in loondienst hebben gewerkt. Arbeidsongeschiktheid kan variëren van 0 tot 100 procent. 0 procent arbeidsongeschiktheid betekent dat een persoon met de huidige beperking in eenzelfde functie hetzelfde loon zou kunnen verdienen. 100 procent arbeidsongeschiktheid betekent dat een persoon met de huidige beperking eenzelfde functie in zijn geheel niet meer zou kunnen uitvoeren en daarmee momenteel nul procent van het laatst verdiende loon zou kunnen verdienen.

⁵ Daarmee wordt tevens bedoeld: mensen die gehandicapt raken, bijvoorbeeld na een ongeluk.

Begrip	Definitie
Arbeidsvermogen in de Wajong	Arbeidsvermogen betreft alles wat een persoon met een beperking wél kan. De term heeft met name betrekking op de Wajong. In de Wajong2015 is arbeidsvermogen het centrale criterium geworden. Er moet ook arbeidsvermogen geconstateerd worden voor een doelgroepregistratie banenafspraken Arbeidsvermogen heb je of je hebt het niet; het is een binaire indeling. Arbeidsvermogen bestaat uit de volgende elementen: 1. Op de werkvloer kan een persoon ten minste één taak binnen een functieomschrijving uitvoeren; 2. Een persoon kan zich aan afspraken houden; 3. Een persoon kan minimaal één uur achtereen werk verrichten (dat hoeft niet één en dezelfde taak te zijn); 4. Een persoon kan per werkdag minstens werk verrichten voor: a. Vier uur voor minder dan WML of b. Twee uur, mits voor elk verricht uur minimaal WML verdiend kan worden. Heeft iemand arbeidsvermogen, dan voldoet deze persoon aan alle bovenstaande voorwaarden.
Loonwaarde in de Wet banenafspraken	Er is een beoordeling arbeidsvermogen door een arbeidsdeskundige (van UWV) nodig om onder de Wet banenafspraken te kunnen vallen. De arbeidsdeskundige beoordeelt of een persoon arbeidsvermogen heeft. Daarnaast moet één van de wettelijke grondslagen⁶ voor de Wet banenafspraken aanwezig zijn, waarover verderop meer. Je zou de wettelijke grondslag kunnen zien als <i>voorlopig</i> bewijs dat er naast arbeidsvermogen ook sprake is van een beperking. Binnen de Wet banenafspraken wordt een beperking vervolgens uitgedrukt in de loonwaarde. De loonwaarde wordt eveneens vastgesteld door een arbeidsdeskundige (vaak van UWV). De loonwaarde drukt uit wat een werknemer met een beperking kan verdienen in vergelijking met collega's die dezelfde werkzaamheden verrichten. Het percentage kan in theorie uiteenlopen van 0 tot 100 procent, maar de laagste percentages zullen in de praktijk niet voorkomen omdat iemand dan eigenlijk geen arbeidsvermogen heeft (en dat is voorwaarde één om in het doelgroepregister opgenomen te kunnen worden). De loonwaarde wordt bijvoorbeeld gebruikt om te berekenen op hoeveel loonkostensubsidie een werkgever recht heeft of hoeveel loondispensatie de werknemer kan krijgen.

⁶ Bij sommige wettelijke grondslagen is geen beoordeling van het arbeidsvermogen nodig. Dat geldt bijvoorbeeld voor jongeren die op het voortgezet speciaal onderwijs of op het praktijkonderwijs zaten.

Begrip	Definitie
Sociale zekerheid	Stelsel van wetten en regelingen dat ervoor zorgt dat mensen altijd voldoende inkomen hebben om van rond te komen, in welke levensfase ze zich ook bevinden. Het sociale zekerheidsstelsel is publiek geregeld: het wordt met belastinggeld gefinancierd. Het sociale zekerheidsstelsel bestaat uit sociale voorzieningen en sociale verzekeringen.
Sociale voorziening	Sociale voorzieningen zijn bedoeld om een bestaansminimum te bieden aan mensen die anders geen inkomen uit werk zouden hebben. Er wordt wel eens gesproken van vangnetregelingen. Voor sociale voorzieningen hoef je geen premie af te dragen. Het gaat op het moment van schrijven om de volgende voorzieningen: 1. Participatiewet 2. Wajong 3. Toeslagenwet (van UWV) 4. Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) 5. Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) 6. Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)
Sociale verzekering	Voor sociale verzekeringen dragen mensen premie af in de vorm van volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Premies worden betaald uit inkomen uit werk, maar ook uit bovengenoemde sociale voorzieningen. Ondernemers dragen wel verplicht premie af voor volksverzekeringen, maar niet voor werknemersverzekeringen. Ze kunnen zichzelf wel privaat verzekeren. Op het moment van schrijven kennen we in Nederland de volgende volksverzekeringen: 1. Algemene Ouderdomswet (AOW) 2. Wet langdurige zorg (Wlz) 3. Algemene nabestaandenwet (Anw) 4. Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de volgende werknemersverzekeringen: 5. Werkloosheidswet (WW) 6. Wet Werk, inkomen en sociale zekerheid naar Arbeidsvermogen (WIA) 7. Ziektewet 8. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)
Re-integratie	Re-integratie betreft het terugkeren naar werk na werkloosheid of ziekte. Een werknemer en werkgever kunnen samen de re-integratie van de werknemer verzorgen, maar er kunnen ook externe publieke of private partijen bij ondersteunen.

Begrip	Definitie
Re-integratie (vervolg)	In de meeste sociale zekerheidswetten zit een re-integratieverplichting: je moet je voldoende inspannen om terug te keren naar werk. Elke sociale zekerheidswet kent eigen instrumenten om te ondersteunen bij de re-integratie, waarover verderop meer.
Sociaal minimum en wettelijk minimumloon (WML)	Het sociaal (bestaans)minimum en het Wettelijk Minimumloon zijn in Nederland aan elkaar verbonden: de hoogte van het een is afhankelijk van de hoogte van het ander. Het sociaal minimum is momenteel bewust lager dan het WML, zodat werken altijd aantrekkelijker is dan niet werken. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt het sociaal minimum vast aan de hand van de leefsituatie en past het normbedrag elk halfjaar aan (meestal omhoog). Sinds de jaren zeventig is de verhouding tussen het sociaal minimum voor een alleenstaande en het netto WML 70:100: het sociaal minimum voor een alleenstaande is 70 procent van het netto WML. Op het moment van schrijven (voorjaar 2024 is het sociaal minimum voor alleenstaanden bruto €1.473,56 per maand⁷ en het bruto WML €2.069,40 per maand. Voor andere gezinssituaties (bijvoorbeeld voor samenwonenden of voor huishoudens met kinderen) is het sociaal minimum vaak hoger. De hoogte van de sociale voorzieningen zijn ook afhankelijk van het sociaal minimum/WML. Het uitgangspunt is altijd: geen enkel huishouden ontvangt per maand minder dan het sociaal minimum dat voor dat huishouden geldt. De uitkeringen uit de Participatiewet, AOW en Anw zijn gelijk aan het sociaal minimum. De uitkering uit de Wajong is iets afhankelijk van het arbeidsvermogen: voor sommigen is dat gelijk aan het sociaal minimum, voor sommigen iets hoger (75% van WML).
Doenvermogen	Een term geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2017⁸. Een persoon heft zowel denkvermogen als doenvermogen nodig om maatschappelijk redzaam te zijn. Doenvermogen bestaat uit vaardigheden als een plan maken, in actie komen, met tegenslag omgaan en volhouden. In zekere mate gaat doenvermogen samen met cognitieve capaciteiten, maar de overlap is niet volledig. Er zijn bijvoorbeeld ook praktisch geschoolde mensen die een hoog doenvermogen hebben en theoretisch geschoolde mensen die een laag doenvermogen hebben. Ook <i>life events</i> hebben een negatieve invloed op het doenvermogen van een persoon, en dat terwijl omgaan met deze life events vaak juist extra veel vraagt van het doenvermogen.

⁷ Dit staat beschreven in de Toeslagenwet.

⁸ WRR (24 april 2017), 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid'

Begrip	Definitie
Verrekenen	In dit rapport verwijzen we een aantal keer naar verrekeningsproblematiek. Verrekenen is een term die gebruikt wordt wanneer een uitkeringsontvanger naast een uitkering andere inkomsten heeft. De uitkering is immers bedoeld als aanvulling op andere inkomsten. Voor bijna alle uitkeringen geldt: inkomsten (bijvoorbeeld uit werk) worden gekort of worden ingehouden op de uitkering.

2.3 Beleidsontwikkelingen

Op het moment van schrijven zijn er enkele grote beleidsontwikkelingen gaande in het sociaal domein. Deels zijn deze beleidsontwikkelingen geïnspireerd door de toeslagenaaffaire. Deels zijn deze beleidsontwikkelingen reacties op signalen uit het veld over zogenaamde ‘schrijnende gevallen’. We bespreken de belangrijkste elementen van deze beleidsontwikkelingen.

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 zal de lezer ook enkele andere kleinere (beleids)ontwikkelingen aantreffen. Die kleinere ontwikkelingen zijn geen onderdeel van grotere programma's en bespreken we dus ad hoc waar dat relevant is.

De beleidsontwikkelingen lopen soms in elkaar over: specifieke maatregelen uit het ene programma worden ook meegeteld bij de lijst van maatregelen binnen het andere programma. We hebben er daarom voor gekozen om de beleidsontwikkelingen chronologisch te sorteren, van langst lopende initiatief naar het meest recente initiatief.

In deze paragraaf maken we gebruik van een vast format om de beleidsontwikkelingen in kaart te brengen. Dat format bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. **Eerste keer genoemd:** eerste Kamerbrief vindbaar waarin de naam van de beleidsontwikkeling te vinden is.
- b. **Specifieke doelstelling:** verbetering(en) die nagestreefd worden met de beleidsontwikkeling. Niet te verwarren met de doelstellingen van de wet(ten) waarop de beleidsontwikkeling gericht is, die blijven uiteraard onveranderd voortbestaan.
- c. **Gericht op wet(ten):** wet of wetten die met de beleidsontwikkeling aangescherpt en/of verbeterd wordt/worden.
- d. **Concrete uitwerking:** stappen die binnen de beleidsontwikkeling gezet zijn. Voorbeelden van stappen zijn bijvoorbeeld onderzoek(en) laten doen, dialoogsessies, uitvoeringstoetsen, het aanpassen van de wet of aanvullende regelingen/wetten opstellen.
- e. **Aangekaarte knelpunten:** de knelpunten (vanuit het perspectief van de gebruiker) die opgelost dienen te worden met een beleidsontwikkeling. De meeste van deze knelpunten worden in het vervolg van dit rapport nader uitgelegd, dan wordt er naar het specifieke knelpunt verwezen.

Programma Simpel Switchen in de Participatieketen

Eerste keer genoemd *Kamerstukken II 2017/18, 29 817, nr. 145 (15 juni 2018)*

Specifieke doelstelling	Makkelijker maken voor mensen om te switchen tussen verschillende vormen van (arbeids)participatie en zo op de voor hen meest passende plek mee te doen. Het betreft bijvoorbeeld de volgende switches: • Van sociale isolatie met een uitkering naar dagbesteding; • Tussen de verschillende vormen van dagbesteding; • Van dagbesteding naar beschut werk (en terug); • Van dagbesteding naar werk met een doelgroepregistratie (en terug); • Van beschut werk naar werk met een doelgroepregistratie (en terug); • Van werk met een doelgroepregistratie naar 'regulier werk' (en terug).
Gericht op wet(ten)	Wetoverstijgend, maar raakt aan Participatiewet, Wet banenafpraak, Wajong en Wmo ⁹
Concrete uitwerking	Onderzoeken waar de belemmeringen bij het switchen zich voordoen en die belemmeringen zoveel mogelijk oplossen (zie voor de uitwerking hiervan ook de volgende beleidsontwikkelingen), ook veel inzet op inspiratie van gemeenten en andere partijen in de keten.
Aangekaarte knelpunten	• Mensen zijn bang niet meer te kunnen terugvallen op dagbesteding of op hun Wajong als zij gaan werken (knelpunt 3.1.3) • Mensen weten niet hoe hun inkomsten gaan veranderen als ze de switch maken (knelpunten 3.1.1 en 5.1.2) • 'Beperkte samenwerking binnen de keten' zorgt ervoor dat mensen langer op één plek zitten dan waar zij behoefte aan hebben (knelpunt 3.2.6)

Breed Offensief

Eerste keer genoemd *Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 115 (7 september 2018)*

Specifieke doelstelling	• Het makkelijker maken voor werkgevers om mensen met een beperking aan te nemen; • Mensen met een beperking voor langere tijd aan het werk krijgen; • Werk voor mensen met een beperking aantrekkelijker maken (bijvoorbeeld door meer inkomen); • Zorgen dat werkgevers en werkzoekenden elkaar makkelijker vinden.
Gericht op wet(ten)	Participatiewet, Wet banenafpraak, Wajong

⁹ In dit rapport komt de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) verder minimaal aan bod, omdat deze wet geen betrekking heeft op werk en inkomen. Dagbesteding kan gefinancierd worden vanuit de Wmo, maar dagbesteding is formeel geen werk te noemen en levert ook geen inkomsten.

Concrete uitwerking	• Verbetering en vereenvoudiging van het instrument loonkostensubsidie • Modelverordeningen voor gemeenten (o.a. voor loonkosten-subsidie, gebruik is optioneel) • Vrijlating van inkomsten voor de doelgroep loonkostensubsidie¹⁰ • No-riskpolis wordt voor werkgevers eenvoudiger aan te vragen • Kostendelersnorm aangepast van 21 naar 27 jaar • Vierwekenzoektermijn wordt voor bepaalde groepen jongeren afgeschaft
Aangekaarte knelpunten	• Mensen met een beperking komen niet in dienst omdat werkgevers bang zijn voor administratieve rompslomp (knelpunt 3.2.1) • Werken loont niet altijd voor mensen die ook gedeeltelijk gebruik maken van de sociale zekerheid (knelpunten 4.1.1 en 5.1.2) • Mensen zijn bang niet meer te kunnen terugvallen op hun Wajong als zij gaan werken (knelpunt 3.1.3) • Jongeren moeten op jonge leeftijd uit hun ouderlijk huis vanwege de kostendelersnorm in de Participatiewet • Vierwekenzoektermijn voor alle jongeren kan bij de betreffende jongeren juist grotere problematiek tot gevolg hebben

Wet vereenvoudiging Wajong

Eerste keer genoemd	Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 115 (7 september 2018)
Specifieke doelstelling	• Begrijpelijke regeling voor betrokkenen • Belemmeringen bij mensen in de Wajong weghalen om (meer) te gaan werken of om te studeren
Gericht op wet(ten)	Wajong
Concrete uitwerking	Gelijk trekken van de drie regimes (oWajong, Wajong2010, Wajong2015): • Gelijke verrekening bij werken (geharmoniseerde inkomens-regeling: van elke verdiende euro mag de uitkeringsontvanger minimaal 30 cent houden); • Gelijk herlevingsrecht van de Wajong bij een verslechterde gezondheid; • Gelijke re-integratieverplichtingen voor de oWajong en de Wajong2010; • Gelijk behoud van de uitkering wanneer een Wajonger gaat studeren; • Gelijk beëindigingsrecht wanneer een persoon een verzoek indient.

¹⁰ Niet in alle gemeenten gelijk aan de doelgroep banenafpraak, maar vaak wel.

Aangekaarte knelpunten	• Verschillen tussen de drie regimes leiden bij verwarring bij werkgevers (knelpunt 4.2.1) • Onduidelijk voor werkzoekende wat er gaat gebeuren met de uitkering als diegene werk vindt (knelpunt 3.1.2) • Mensen in de Wajong zijn bang om hun vangnet te verliezen wanneer zij (te lang) aan het werk gaan (knelpunt 3.1.3)
-------------------------------	---

Wet vereenvoudiging Wajong

Eerste keer genoemd	Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 115 (7 september 2018)
Specifieke doelstelling	• Begrijpelijke regeling voor betrokkenen • Belemmeringen bij mensen in de Wajong weghalen om (meer) te gaan werken of om te studeren
Gericht op wet(ten)	Wajong
Concrete uitwerking	Gelijk trekken van de drie regimes (oWajong, Wajong2010, Wajong2015): • Gelijke verrekening bij werken (geharmoniseerde inkomensregeling: van elke verdiende euro mag de uitkeringsontvanger minimaal 30 cent houden); • Gelijk herlevingsrecht van de Wajong bij een verslechterde gezondheid; • Gelijke re-integratieverplichtingen voor de oWajong en de Wajong2010; • Gelijk behoud van de uitkering wanneer een Wajonger gaat studeren; • Gelijk beëindigingsrecht wanneer een persoon een verzoek indient.
Aangekaarte knelpunten	• Verschillen tussen de drie regimes leiden bij verwarring bij werkgevers (knelpunt 4.2.1) • Onduidelijk voor werkzoekende wat er gaat gebeuren met de uitkering als diegene werk vindt (knelpunt 3.1.2) • Mensen in de Wajong zijn bang om hun vangnet te verliezen wanneer zij (te lang) aan het werk gaan (knelpunt 3.1.3)

Vereenvoudiging van de banenafpraak en de quotumregeling voor mensen met een beperking

Eerste keer genoemd	Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 115 (7 september 2018)
Specifieke doelstelling	• Eenvoudiger systeem voor het tellen van (ingekochte) banen • Verminderen van administratieve lasten voor werkgevers • Motiveren van werkgevers om mensen met een beperking een plek te geven op de arbeidsmarkt
Gericht op wet(ten)	Wet banenafpraak

Concrete uitwerking	- Ingekochte banen tellen mee voor de inkoopende opdrachtgever. - Het onderscheid overheidswerkgevers en marktwerkgevers komt te vervallen. - Loonkostenvoordeel (LKV) banenafpraak wordt structureel gemaakt, vooralsnog is dat een financieel voordeel voor werkgevers dat maximaal drie jaar voortduurt en dan stopt. Werkgevers klaagden dat een beperking duurzaam is en dat het dus onlogisch is om het LKV maar drie jaar te laten voortduren. Boven op het LKV komt een bonus waarvan de hoogte afhankelijk is van de grootte van een gerealiseerd contract.
Aangekaarte knelpunten	Administratieve rompslomp werkt demotiverend voor werkgevers (knelpunt 3.2.1)

Programma Werk aan Uitvoering

Eerste keer genoemd	Kamerstukken II 2019/20, 31 490, nr. 269 (19 november 2019)
Specifieke doelstelling	Verbetering van de publieke dienstverlening
Gericht op wet(ten)	Overheids- en domeinoverstijgend
Concrete uitwerking	Zes sporen: - Dienstverlening - Digitalisering - Wetgeving - Samenwerken in de driehoek (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar van beleid) - Statuur en vakmanschap - Rol van de politiek Ingezette instrumenten zijn o.a. onderlinge horizontale en verticale samenwerking, professionalisering (van integraal werken), rolverduidelijking, het updaten van werkprocessen én het betrekken van 'het burgerperspectief'.
Aangekaarte knelpunten	- Ontoegankelijkheid van dienstverlening en regelingen (knelpunten 6.1.1 en 6.5.1) - Multiproblematiek moet nu door mensen zelf opgelost worden, de uitvoering is te verkokerd om daarbij te ondersteunen (knelpunt 3.1.1)

Participatiewet in Balans

Eerste keer genoemd	Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253 (21 juni 2022)
Specifieke doelstelling	De Participatiewet (namelijk: de als beperkt ervaren ondersteuning, het strenge sanctieregime en de complexe inrichting van bestaanszekerheid) weer 'in balans' brengen

Gericht op wet(ten)	Participatiewet
Concrete uitwerking	Twee sporen: 1. Verbeterde uitvoering van bestaande wet: ruimte voor maatwerk creëren door in te zetten op vakmanschap, budgettaire intensivering en het inrichten en schrappen van meerdere specifieke regelingen in de Participatiewet. 2. Verkenning voor verbeterde wetgeving: integraal oppakken van de langetermijnlijnen bestaanszekerheid, perspectief/integraliteit en handhaving.
Aangekaarte knelpunten	• Wantrouwen in plaats van vertrouwen in de uitkeringsontvanger (knelpunt 5.1.4) • Verrekeningsproblematiek bij onregelmatige inkomsten uit arbeid (knelpunt 5.1.2) • Armoedeval door verlies van toeslagen (knelpunt 5.1.2) • Al te grote focus op betaalde arbeid en geen ruimte voor andere vormen van participatie • Complexe aanvraagprocedure (toegankelijkheid) (knelpunt 6.3.4) • Giften worden direct gekort op de uitkering (knelpunt 5.1.9)

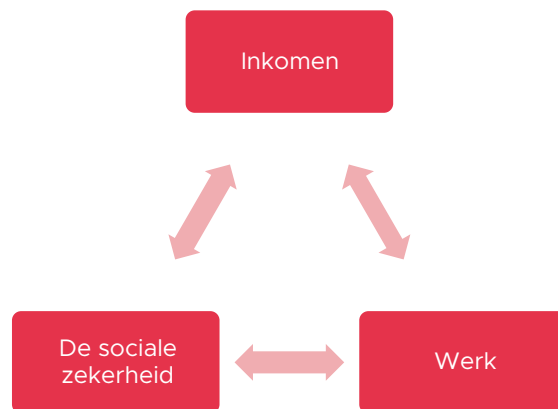
Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen

Eerste keer genoemd	Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XV, nr. 21 (10 oktober 2023)
Specifieke doelstelling	Opties in beeld brengen voor herziening van het stelsel van inkomensondersteuning
Gericht op wet(ten)	Alle inkomensondersteunende regelingen
Concrete uitwerking	• In kaart brengen van de knelpunten die er spelen • Verkenning van langetermijnsceario's voor een eenvoudiger stelsel van inkomensondersteuning in samenwerking met verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties, belangenbehartigers en gebruikers
Aangekaarte knelpunten	• Gebruikers van de sociale zekerheid zijn afhankelijk van vele verschillende inkomensondersteunende regelingen, die allemaal andere voorwaarden en andere invullingen van begrippen kennen (knelpunt 5.1.5) • Gebruikers van de sociale zekerheid zijn angstig om de stap naar werk te zetten, omdat ze niet weten welke consequenties werk gaat hebben voor de samenhang tussen de inkomensondersteunende regelingen waarvan ze gebruik maken (knelpunten 3.1.2, 4.1.1 en 5.1.2)

2.4 Samenhang tussen de gekozen thema's

In de hoofdvraag die aan ons gesteld is (zie hoofdstuk 1) zijn vier thema's te onderscheiden: vinden van werk, behouden van werk, inkomen en toegang tot de sociale zekerheid. Er is veel samenhang tussen de vier thema's. Dat wordt de lezer bij het van begin tot eind door-nemen van dit rapport vast ook duidelijk. Het levert wat dubbelingen op. Denk bijvoorbeeld aan het stellen van een grens van 35 procent aan de WIA (de toegang tot deze sociale verzekering is ingeperkt): dat heeft effecten op het inkomen van 35-minners, op hun kansen om een baan te vinden, en op de lange termijn ook op de kans om hun baan te behouden.

Op allerlei verschillende manieren zijn de thema's aan elkaar te relateren. Grofweg is de onderlinge samenhang als volgt te visualiseren:



De volgende verbanden zijn in dit schema te zien:

- Een inkomen kun je halen uit 1) werk of 2) de sociale zekerheid. Daarnaast zijn er nog inkomensondersteunende regelingen, die vooral in hoofdstuk 5 over inkomen meer aan bod zullen komen.
- Je inkomen bepaalt vervolgens ook 1) of je toegang hebt tot een sociale voorziening en 2) hoeveel aanvullend inkomen je uit de sociale voorziening kunt krijgen.
- Alleen als je werk hebt gehad, heb je ook toegang tot een sociale verzekering. Hoe langer je hebt gewerkt (oftewel: werkbehoud), hoe groter de sociale verzekering die je hebt kunnen opbouwen. De hoogte van je inkomen uit werk bepaalt vervolgens hoeveel aanvullend inkomen je uit de sociale verzekering kunt krijgen.
- Als je gebruikmaakt van een sociale verzekering (zoals de WIA) of een sociale voorziening (zoals de Participatiewet of Wajong), dan is daaraan ook vaak re-integratiedienstverlening door publieke dienstverleners verbonden. Die dienstverlening en de daarbij behorende instrumenten kunnen helpen om werk te vinden.
- De sociale zekerheid bieden hoger of lager inkomen dan werk. En de ene baan biedt een ander inkomen dan de andere baan. Het (verschil in) inkomen weegt mee bij het vinden van passend werken bij het behouden van werk.



Vinden van werk

In dit hoofdstuk bespreken we alle knelpunten gerelateerd aan het vinden van werk door mensen met een beperking. Het gaat zowel om de overgang van geen werk (vaak vanuit een uitkering) naar werk als om de overgang van werk naar werk. Werk is voor mensen vaak meer dan alleen een bron van inkomen: het draagt ook bij aan het zelfvertrouwen, sociale contacten, structuur en persoonlijke ontwikkeling. Werk kan veel bijvangst hebben.

De arbeidsparticipatie van mensen met een beperking is gemiddeld laag. Uit onderzoek van Nivel¹¹ blijkt dat 43 procent van de mensen met een lichamelijke beperking een betaalde baan heeft en 13 procent van de mensen met een verstandelijke beperking, ten opzichte van 86 procent van de algemene beroepsbevolking. Uit veel onderzoek blijkt dat met name mensen met een psychische en/of verstandelijke beperking moeite hebben met het vinden van werk.

In dit hoofdstuk beschrijven we dat het bijzonder lastig kan zijn om vanuit een uitkering aan het werk te gaan. Een uitkering alleen kent vele nadelen, maar werken met een aanvullende uitkering kan complex zijn en veel stress opleveren. Mensen zijn ook angstig om door hun werk hun uitkering kwijt te raken. Werken met een aanvullende uitkering is het daarom niet altijd waard. Specifiek voor werkzoekenden met een beperking geldt dat het lastig kan zijn om een passende én

11 Nivel (5 december 2023), 'Aandacht voor de participatie van mensen met een beperking blijft nodig' [online artikel]. <https://www.nivel.nl/nl/nieuws/aandacht-voor-de-participatie-van-mensen-met-een-beperking-blijft-nodig>

welwillende werkgever te vinden en tegelijkertijd je weg te vinden in het complexe systeem van werkgerelateerde wetten en voorzieningen. Een veelgenoemd knelpunt is bovendien het voordeel dat een doelgroepregistratie banenafpraak kan bieden in de markt, terwijl niet iedereen met een beperking daarvoor in aanmerking komt en niet iedereen zo'n registratie wil aanvragen.

3.1 Gebruikers van de sociale zekerheid

3.1.1 Te veel complexiteit op andere levensdomeinen om écht goed op werk te oriënteren

Knelpunt

In recent beleid komt de term 'multiproblematiek' vaak voor. Het gaat om mensen die lichte tot zware problemen op meerdere leefdomeinen ervaren. Dat gaat bijvoorbeeld vaak per definitie op voor mensen met een beperking: hun beperking kan – in combinatie met drempels in de samenleving – bijvoorbeeld leiden tot beperkingen in het zorgdomein, in het privédomein, in het werkdomein en in het inkomensdomein.

Meerdere problemen op meerdere terreinen betekent ook dat de problemen elkaar beïnvloeden. Als voorbeeld: zorgen over inkomen en schulden kunnen een belemmering vormen bij het zoeken naar werk. En zonder werk neemt inkomen waarschijnlijk niet toe en nemen schulden waarschijnlijk niet af. Een persoon met multiproblematiek kan in een vicieuze cirkel terechtkomen.

Multiproblematiek betekent ook dat er meerdere oplossingen nodig zijn, zoals een oplossing voor het schulden- en armoedeprobleem én een oplossing voor de werkloosheid. Die oplossingen kennen vaak ook een bepaalde volgordelijkheid: eerst vinden we werk en dan zijn er inkomsten om de schulden af te lossen. Dat is complex en vereist veel van het doenvermogen van een persoon.

Een extra bijkomstigheid is nog dat de uitvoering van de verschillende domeinen, en dus het oplossen van de corresponderende problematiek, vaak in de handen van verschillende uitvoeringsorganisaties ligt. Oftewel: een organisatie is verantwoordelijk voor het inkomen, een organisatie is verantwoordelijk voor het regelen van schulden, een organisatie is verantwoordelijk voor het re-integreren naar werk, een organisatie is verantwoordelijk voor het oplossen of draagbaar maken van medische problemen, een organisatie is verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning bij de opvoeding, enzovoorts. Die organisaties werken zelden met elkaar samen. Vaak is de persoon zelf de spin in het web. Dat is een zware taak waar veel van afhangt.

Knelpunt (vervolg)	Hierbij geldt: voor mensen met een groot denkvermogen en een groot doenvermogen is het jongleren van alle verschillende problemen en alle verschillende oplossingen al zwaar. Voor mensen met een lager denkvermogen (denk aan mensen met een licht verstandelijke beperking) is deze taak vaak onmogelijk, net zoals voor mensen meteen structureel of tijdelijk lager doenvermogen.
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	In 2021 stelden Van Driesten en Blink in 'Zo werkt het sociaal domein' vast dat in het sociaal domein ruim twintig wetten gangbaar zijn en elkaar vaak raken, terwijl ze door verschillende organisaties uitgevoerd werden. Meerdere onderzoeken stellen vast dat het Nederlandse sociaal domein complexer is geworden: er zijn meer wetten, meer uitvoeringsorganisaties en meer voorwaarden om van elke wet gebruik te kunnen maken. De decentralisaties hebben de complexiteit voor eindgebruikers ook vergroot. Er wordt in het huidige systeem veel van mensen verwacht, ook van mensen wier (zelf)redzaamheid structureel of tijdelijk niet zo groot is. (Zelf)redzaamheid is sinds ongeveer 2015 een uitgangspunt van het overheidsbeleid. Ook uitvoeringsorganisaties vinden het systeem niet eenvoudig om uit te voeren. Uitvoerders weten ook niet altijd welke collega-organisaties waarvoor verantwoordelijk zijn, en hoe contact te leggen wanneer er overlap bestaat. De capaciteit bij uitvoeringsorganisaties staat ook vaak onder druk, waardoor uitvoerders gedwongen worden om zich erg op hun eigen takenpakket te richten. Er is weinig ruimte om extra inspanningen te plegen wanneer daarom gevraagd wordt.
Beleidsontwikkeling	• Werk aan Uitvoering • Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek en Landelijk Escalatie Team (onderdeel van Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek of PMM)
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Coalitie voor Inclusie
Referenties	• Jungmann, N., Kaal, H., Den Hartogh, V., & Fermin, B. (2018), 'LVB, schulden en werk'. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE NL, p.4 en p.20 • Stavenuiter, M., Andriessen, S., & Out, M. (november 2021), 'Werk-onzekerheid van mensen met een arbeidshandicap. Een literatuurstudie over het verbeteren van begeleiding en welbevinden', Verwey-Jonker Instituut en Andriessen Arbeidsparticipatie, p.17 • Van Belle, P., Soffer, I., De Zoeten, S., Van Keulen, G., & Gransier, P. (10 december 2021), 'Neem inclusie en de verbetering van de positie van mensen met een levenslange en levensbrede beperking mee in het regeerakkoord'. Coalitie voor Inclusie, Ieder(in) en 2CU, p.2

**Referenties
(vervolg)**

- Sociaal en Cultureel Planbureau (maart 2022), 'Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet', p.12
- Van Gennip, C. E. G. & Schouten, C. J. (29 februari 2024), 'Kabinetsreactie op het literatuuronderzoek De Menselijke Maat' [Kamerbrief], p.5

3.1.2 Inkomsten gaan er niet of weinig op vooruit**Knelpunt**

Inkomstenverrekening (zie knelpunten 4.1.1 en 5.1.2) vormt voor mensen in de sociale zekerheid een groot obstakel. Inkomstenverrekening treft alleen mensen die én een salaris én een uitkering ontvangen. Het gaat om parttime werkenden en werkenden met wisselende uren. Naast inkomstenverrekening is het ook zo dat mensen het recht op toeslagen kunnen verliezen als hun inkomen erop vooruit gaat (huurtoeslag lijkt het gevoeligst te zijn). En door inkomstenheffing kan er netto nog maar weinig overblijven van een verdiend salaris. Dat treft ook mensen zonder beperking.

De verrekeningsproblematiek kan mensen ook aan de voorkant tegenhouden om de gedeeltelijke overstap naar werk te maken. Mensen weten niet goed wat ze kunnen verwachten of wordt verteld dat het niet aan te raden is om te gaan werken, omdat ze er ten opzichte van een uitkering nauwelijks op vooruit zullen gaan. Met name mensen met een beperking zullen niet in één keer de overstap van een uitkering naar een volledig zelfstandig salaris kunnen maken, er is vaak sprake van een tussenperiode. Er zijn ook mensen die gezien hun beperkingen nooit volledig een zelfstandig salaris kunnen verdienen, zij kunnen alleen maar kiezen tussen een zekere uitkering of een onzekere deeltijdbaan.

De onduidelijkheid over wat er met het inkomen gaat gebeuren, betekent dat veel mensen de financiële zekerheid van een volledige uitkering (vaak met vrijwilligerswerk of mantelzorg erbij) de voorkeur geven.

Er lijken ook weinig professionals te zijn die opheldering kunnen geven over de gevolgen van werk op het inkomen. Daarbij komt het feit dat verrekening er voor iedere uitkering anders uit ziet, dus informatie over rekenregels gaat ook niet altijd voor iedereen op.

Ongelijkheid

n.v.t.

Oorzaak

In het hoofdstuk 'Inkomen' beschrijven we in meer detail hoe het kan dat inkomstenverrekening tot problemen leidt. Dit knelpunt gaat vooral over de onzekerheid die vooraf speelt, en hoe die mensen remt in hun zoektocht naar werk. Uit de literatuurstudie blijkt niet waarom er zo weinig professionals zijn die deze onduidelijkheid voor mensen kunnen verlichten.

Oorzaak (vervolg) Belangenbehartigers beweren dat in onze huidige samenleving de focus al te veel ligt op het vinden van werk, terwijl er minder aandacht is voor bestaanszekerheid. Vanuit de wet bezien is het hebben van een baan met zeer onregelmatige inkomsten dus te verkiezen boven niet werken met een maximale uitkering. Uitkeringsontvangers mogen technisch gezien niet selectief zijn in hun zoektocht naar werk: ook een baan met onregelmatige of lage inkomsten moeten zij aannemen.

Beleidsontwikkeling

- Wet vereenvoudiging Wajong moet het voor Wajongers duidelijker maken welke gevolgen werken voor hun inkomen gaat hebben
- Bufferbudget in Participatiewet in Balans wordt ontwikkeld zodat onverwachte kosten bij het starten van een baan en achterstanden door verrekening eenvoudiger opgevangen kunnen worden
- Vrijlatingsregels in Participatiewet in Balans moeten ervoor zorgen dat mensen bij de start van een nieuwe baan een tijdlang hun uitkering mogen behouden of relatief weinig van hun uitkering hoeven in te leveren. Mensen met een identificeerbare medische beperking hebben recht op een relatief lange vrijlatingsperiode
- Programma Simpel Switchen in de Participatieketen

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

- Ieder(in)
 - FNV
-

Referenties

- Jungmann, N., Kaal, H., Den Hartogh, V., & Fermin, B. (2018), 'LVB, schulden en werk'. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE NL., p.35
 - Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.18
 - Schouten, C. J. (9 juni 2023), 'Visiebrief Participatiewet in balans' [Kamerbrief], p.8
 - Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.31
 - Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.43
 - Van Echtelt, P. (20 mei 2022), 'Kennistotitie. Chronisch zieken in de bijstand'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.4
 - Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.14
 - Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.19
 - Coalitie voor Inclusie (15 juni 2022), 'verbeter de bestaanszekerheid van mensen met een beperking'. <https://coalitievoorinclusie.nl/verbeter-de-bestaanszekerheid-van-mensen-met-een-beperking/>
 - FNV (30 april 2020), 'Wajong-brandbrief naar Eerste Kamer' [online artikel]
-

3.1.3 Angst voor het kwijtraken van ‘vangnet’ (zoals Wajong) als je aan het werk gaat

Knelpunt

Het vorige knelpunt gaat erover dat werken niet altijd voldoende loont voor mensen. Dit knelpunt is daar nauw aan verwant: mensen zijn bang dat als ze gaan werken, dat zij dan ook geen terugvalbasis meer hebben. Hoe lastiger de toegang tot een regeling, hoe vervelender het is als je die regeling onverhoopt kwijtraakt. Zo blijkt uit onderzoek dat het ontvangen van een uitkering een statistisch significante belemmering vormt voor het vinden van werk. 35 procent van de mensen met een beperking met een uitkering van UWV behoudt liever de uitkering dan dat zij aan het werk gaan. Datzelfde geldt voor 19 procent van de mensen met een uitkering uit de Participatiewet.

Verliezen van de WIA: De WIA is na een herbeoordeling kwijt te raken. Voor mensen met een progressieve ziekte en voor mensen met een onvoorspelbaar ziektebeeld kan dit extra remmend zijn. Voor WIA-ge-rechtigden is de Participatiewet een beangstigend vooruitzicht.

De Wet vereenvoudiging Wajong probeert de angst voor verlies van de Wajong weg te nemen: De Wajong2010 kon iemand in het verleden na een jaar werk verliezen. Sinds de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong is dit niet meer zo en kun je de Wajong-uitkering pas verliezen na vijf jaar aaneengesloten gewerkt te hebben. En ook dan kan een voormalig Wajonger de Wajong versneld aanvragen (herlevingsrecht) als het weer slechter gaat met de gezondheid – dan is overigens de WIA ook een optie geworden. Toch is dit voor alle Wajongers niet even duidelijk en levert dit angst op.

Verliezen van de Participatiewet: De Participatiewet kan óók als een terugvalbasis aanvoelen voor mensen, ook al is de toegang ertoe anders geregeld. De Participatiewet kent veel verplichtingen, maar bijstandsontvangers weten niet altijd zeker welke verplichtingen er op welk moment gelden. Sommige bijstandsontvangers zijn continu bevreesd dat ze op enig moment per ongeluk een verplichting niet nakomen en dan gesanctioneerd worden of zelfs hun uitkering verliezen. Dat maakt het aannemen van werk extra spannend.

Ongelijkheid

n.v.t.

Oorzaak

Verliezen van de WIA: Wanneer de WIA beëindigd is, is het moeilijk om weer een nieuwe WIA aan te vragen. Als iemand een jaar lang aaneengesloten meer dan de restverdiencapaciteit (bijvoorbeeld: 55% van het laatst verdiende loon) heeft verdiend, volgt een herbeoordeling. Dan kan het percentage arbeidsongeschiktheid bijgesteld worden. Er volgt ook een herbeoordeling als blijkt dat een persoon weer 65 procent of meer van het laatst verdiende loon kan verdienen. Dan kan iemand in theorie het recht op de WIA verliezen.

Oorzaak (vervolg) Alle betrokkenen (inclusief een werkgever) kunnen besluiten dat er een herbeoordeling moet komen. Wanneer iemand aan het werk gaat kan UWV bepalen dat er een herbeoordeling zal volgen.

Voor de WIA bestaat – net als voor de Wajong – een herlevingsrecht. Binnen vijf jaar na de beëindiging van de WIA-uitkering kan de WIA herleefd worden, mits een werkende om dezelfde redenen als eerder arbeidsongeschikt is geworden. Er mag dus geen sprake zijn van een andere beperking, want dan zou een nieuwe beoordeling door een verzekeringsarts nodig zijn. Veel mensen ervaren de voorwaarden voor herleving als streng.

Verliezen van de Participatiewet: De Participatiewet is expliciet bedoeld als tijdelijke vangnetregeling. Deze uitkering is bedoeld voor mensen die op een bepaald moment in hun leven geen andere financiële mogelijkheden meer hebben. De regeling is eigenlijk niet bedoeld voor langdurig gebruik, terwijl dit in de praktijk wel voorkomt. Als er enig (tendentieus) bewijs is dat een persoon weer andere financiële mogelijkheden heeft, is de Participatiewet niet meer geschikt voor deze persoon. Dan kan het recht op de Participatiewet niet langer aangetoond worden.

De Participatiewet is relatief toegankelijk voor een breed publiek, maar is ook volatieler. Voor mensen met een beperking voor wie de WIA of Wajong geen mogelijkheid was, kan deze striktheid van de Participatiewet verlamdend werken. In sommige gevallen leidt dit er ook toe dat mensen informatie achterhouden, zoals dat ze vrijwilligerswerk doen of mantelzorg bieden aan zieke familieleden. Dat zijn vanuit de Participatiewet gezien immers signalen dat iemand in ieder geval parttime werk kan leveren.

Beleidsontwikkeling

- Met de invoering van de Wet vereenvoudiging Wajong kunnen mensen met een Wajong2010-uitkering hun uitkering langer naast werk behouden en geldt voor alle Wajongers het herlevingsrecht tot de AOW-gerechtigde leeftijd
- In de WIA vindt de herbeoordeling na werkhervatting pas na vijf jaar aaneengesloten werken plaats
- Een verkorte aanvraagperiode voor een uitkering vanuit de Participatiewet wordt aangevraagd voor mensen die maximaal zes maanden uitgestroomd zijn
- Programma Smpel Switchen in de Participatieketen

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

- Ieder(in)

Referenties

- Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.8 en p.20
 - De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, p.24 en p.52
 - Van Belle, P., Soffer, I., De Zoeten, S., Van Keulen, G., & Gransier, P. (10 december 2021), 'Neem inclusie en de verbetering van de positie van mensen met een levenslange en levensbrede beperking mee in het regeerakkoord'. Coalitie voor Inclusie, leder(in) en 2CU, p.2
 - Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.43
 - Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.20
 - Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (november 2020), 'Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Movisie, p.26
 - leder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.10
 - Koolmees, W. & Van Ark, T. (28 juni 2021), 'Beleidsreactie op de Verkenning Simpel Switchen op de kaart' [Kamerbrief], p.2
 - Stavenuiter, M., Andriessen, S., & Out, M. (november 2021), 'Werkonzekerheid van mensen met een arbeidshandicap. Een literatuurstudie over het verbeteren van begeleiding en welbevinden', Verwey-Jonker Instituut en Andriessen Arbeidsparticipatie, p.13
 - Schouten, C. J. (9 juni 2023), 'Visiebrief Participatiewet in balans' [Kamerbrief], p.5
 - Commissie Sociaal Minimum (30 juni 2023), 'Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum [Rapport 1]', p.52
 - Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.17-18
 - Kamerstukken II 2018/19, 35 213, nr. 3, p.1
-

3.1.4 Een proefplaatsing wordt vaak standaard ingezet, ook al kent het instrument vele nadelen

Knelpunt

Een proefplaatsing wordt soms als denigrerend (je doet dan immers onbetaald werk) en/of ongelijkwaardig (je collega's verdienen voor hetzelfde werk wél een salaris) ervaren. Toch is een proefplaatsing soms de enige mogelijkheid om bij een (nieuw) bedrijf binnen te komen als persoon met een beperking. Publieke dienstverleners kunnen ook aansporen op een proefplaatsing, terwijl een werkzoekende zich daar niet prettig bij voelt.

Ongelijkheid	Mensen met een beperking t.o.v. mensen zonder beperking
Oorzaak	Wanneer een persoon een bepaald 'label' heeft, zoals het label doelgroepregister of het label Wajong, is een proefplaatsing vaak een standaard instrument. Werkgevers kennen het instrument en willen het graag inzetten of de dienstverlener zet het instrument eigenlijk voor iedereen uit de betreffende doelgroep in. Een proefplaatsing staat gelijk aan drie maanden onbetaald werk en kan ook verlengd worden (vaak tot maximaal een halfjaar). Diezelfde drie maanden/halfjaar zou een nieuwe werknemer zonder beperking gewoon een salaris verdienen, ook wanneer het contract niet succesvol uitpakt.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	Aangedragen door de adviesraad.

3.2 Alle mensen met een beperking

3.2.1 Werkgevers denken grotere risico's te lopen dan er daadwerkelijk spelen (en ze weten niet dat de no-riskpolis bestaat)

Knelpunt	Sommige mensen ervaren dat ze bij het solliciteren nooit uitgenodigd worden op gesprek (als hun beperking in hun cv of motivatiebrief naar voren komt), of dat ze in het sollicitatiegesprek hun beperking noemen en dat de werkgever hen vervolgens niet meer durft aan te nemen. Een werkgever denkt met een kandidaat zonder beperking minder risico te lopen (en de werkgever hoeft zich dan niet te verdiepen in wet- en regelgeving, dat scheelt tijd). Werkgevers hebben niet altijd een realistisch beeld van de invloed van een beperking op de werkzaamheden. Mensen met een beperking weten dat veel beter, maar werkzoekenden krijgen op deze manier geen kans om te laten zien dat de gepercipieerde risico's meevallen. Puur op basis van aannames worden werkzoekenden met een beperking afgewezen. Mensen met een beperking twijfelen daarom vaak of ze hun beperking aan bod laten komen tijdens de sollicitatieprocedure, of dat ze de werkgever hiervan pas op de hoogte stellen ná het tekenen van een contract.
-----------------	---

Kneplunt (vervolg)	Overigens zien werkgevers mensen met een lichamelijke beperking vaak als minder risicovol. Een lichamelijke beperking wordt gepercipieerd als ‘voorspelbaarder’ ten opzichte van een verstandelijke of psychische handicap. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de werkgevers een persoon met een lichamelijke beperking zou aan nemen, een kwart is bereid een persoon met een verstandelijke of psychische beperking aan te nemen. Niet alleen zijn werkgevers meer bereid om mensen met een lichamelijke beperking aan te nemen, we zien ook dat de arbeidsparticipatie van deze groep hoger is dan die van mensen met een verstandelijke beperking. Mensen met een lichamelijke beperking krijgen dus ook meer kans om op de werkvloer te laten zien wat zij kunnen ten opzichte van mensen met een verstandelijke of psychische beperking.
Ongelijkheid	• Mensen met een beperking t.o.v. mensen zonder beperking • Mensen met verschillende beperkingen onderling: hoe voorspelbaarder het ziektebeeld, hoe lager de risicoperceptie bij werkgevers
Oorzaak	Werkgevers zijn niet altijd bereid risico's te nemen tijdens sollicitaties. Liever kiezen ze voor het veilige alternatief. Ze maken soms bij de selectie vrij grove – soms door vooroordelen ingegeven – inschattingen van ‘veilig’ en ‘risicovol’. Er zijn verschillende redenen om risicomijdend te zijn. In ieder geval kent het Nederlandse arbeidsmarktbeleid verschillende prikkels die aansturen op risicomijdendheid. In Nederland betalen werkgevers bijvoorbeeld twee jaar lang loon door bij ziekte. Werkgevers kiezen dus liever voor sollicitanten van wie zij denken dat deze niet langdurig zullen uitvallen. Daarnaast is het in Nederland moeilijk om mensen te ontslaan zolang een contract nog doorloopt, dan moet een werkgever eerst toestemming vragen bij UWV of bij een kantonrechter. Een werknemer die slecht functioneert op de werkvloer, blijft dus vaak wel tot het einde van diens contract doorwerken. Werkgevers nemen dus vaak aan dat een persoon met een beperking 1) slechter zal functioneren op de werkvloer en 2) een grotere kans heeft om langdurig ziek te worden. Die tweede aanname berust deels op feiten. Onderzoek laat zien dat mensen met een beperking niet vaker, maar wel langer verzuimen. Het gemiddelde aantal verzuimdagen van mensen met een beperking is ongeveer het dubbele van mensen zonder beperking. Natuurlijk zeggen deze cijfers weinig over individuen.

Oorzaak (vervolg) Maar: hoewel mensen met een beperking langer verzuimen, kunnen werkgevers voor veel van hen ook een no-riskpolis krijgen. De no-riskpolis houdt in dat werkgevers financieel gecompenseerd worden voor de loondoorbetaling bij ziekte. In ieder geval hebben WIA-, WW- en Wajonggerechtigden, mensen met een doelgroepregistratie en mensen met een advies beschut werk een no-riskpolis. Het gaat uiteraard om een subgroep van alle mensen met een beperking. Uit onderzoek blijkt echter ook dat werkgevers vaak niet op de hoogte zijn van de no-riskpolis, dus dit instrument biedt niet altijd de voordelen die het in theorie wel zou moeten bieden. 13 procent van de grote organisaties en 31 procent van de middelgrote organisaties (in het Arbeidsvraagpanel van SCP) kennen de no-riskpolis niet. Er wordt tevens beperkt gecommuniceerd over de mogelijkheden van de no-riskpolis.

Beleidsontwikkeling Niet bekend.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben Niet bekend.

- Referenties**
- Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.12
 - Binnenlands Bestuur (17 oktober 2023), 'Wet vereenvoudiging banenafpraak naar Tweede Kamer. De Raad van State en VNG hebben hun bedenkingen' [online artikel]
 - Faber, D., S. van der Laan en N. Bilo (2023). Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?. In: Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers – editie 4. Geraadpleegd op 16 januari 2024 via <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-4/nemen-werkgevers-mensen-met-een-arbeidsbeperking-in-dienst>
 - Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59
 - Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.89
 - Fitzpatrick, H., Franken, M., Van Houten, M., & Mateman, H. (oktober 2023), 'Waardevol werken voor iedereen. Alles wat je altijd al wilde weten over waardevol werken'. Movisie, p.24-25
 - Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.57
 - Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S. Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (november 2019), 'Eindevaluatie van de Participatiewet'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.21

3.2.2 Werkgevers hebben geen kennis over voorzieningen en werkplekaanpassingen die mogelijk zijn

Knelpunt	Sommige mensen ervaren dat ze bij het solliciteren nooit uitgenodigd worden op gesprek (als hun beperking in hun cv of motivatiebrief naar voren komt), of dat ze in het sollicitatiegesprek hun beperking noemen en dat de werkgever hen vervolgens niet meer durft aan te nemen. Ze krijgen niet de kans om zichzelf te bewijzen op de werkvloer, maar worden op basis van aannames afgewezen.
Ongelijkheid	Mensen met een beperking t.o.v. mensen zonder beperking
Oorzaak	Werkgevers nemen dus soms aan dat een persoon met een beperking 1) een grotere kans heeft om langdurig ziek te worden en 2) slechter zal functioneren op de werkvloer. Ze zijn niet op de hoogte van de no-riskpolis, die de eerste onzekerheid ondervangt. Tegelijkertijd zijn ze ook niet op de hoogte van alle mogelijkheden die er zijn om medewerkers te ondersteunen op de werkvloer. Zo zijn er instrumenten als jobcoaching (dat meestal erg gewaardeerd wordt door alle partijen), begeleidingssubsidies, subsidies voor aanpassingen van de werkplek, werkvoorzieningen, enzovoorts. De meerderheid van de bevolking heeft weinig tot geen ervaring met het werken met collega's met een beperking, laat staan met de voorzieningen en werkplekaanpassingen die mogelijk zijn. Werkgevers kunnen door deze onwetendheid niet goed inschatten welke invloed een beperking op het werk zal hebben (vooroordelen hebben ze soms wel), en weten dus ook niet hoe ze eventuele knelpunten samen met de werkzoekende kunnen oplossen. Uit onderzoek blijkt dat de meerderheid van de werkgevers niet op de hoogte is van instrumenten zoals loonkostensubsidie en jobcoaching. Werkgevers die wel eerdere ervaringen hebben opgedaan met een werknemer met een beperking, worden soms ontmoedigd als blijkt dat de wet- en regelgeving inmiddels aangepast is. Of dat een nieuwe werknemer niet onder dezelfde wetgeving valt als de eerdere werknemer, waardoor de processen heel anders verlopen (zoals een andere uitvoeringsorganisatie, een ander aanvraagformulier, een ander resultaat van de aanvraag). Of dat voorzieningen zelf, zoals aangepaste software, inmiddels anders functioneren. Er is ook bewijs dat werkgevers niet ingaan op de vragen van werknemers om aanpassingen op de werkplek. Werknemers die om aangepaste werktijden vragen, krijgen die niet altijd. Mensen met een beperking hebben daar wel vaak behoefte aan, omdat veel van hen op de werkplek om verschillende redenen relatief snel vermoeid raken. Werkgevers staan ook niet altijd open tegenover thuiswerken.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.

**Grote partijen
die het knelpunt
openbaar benoemd
hebben**

- De Normaalste Zaak
-

Referenties

- Schouten, C. J. (7 juni 2023), 'Versterken banenafspraken en bijbehorende ondersteuning' [Kamerbrief], p.6 en p.11
 - Knapen, J., Grosscurt, R., & Boeije, H., 'Verdiepingsstudie Participatiemonitor. Werken met een beperking: arbeidsomstandigheden van mensen met een lichamelijke beperking'. Nivel, p.6
 - Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S. Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (november 2019), 'Eindevaluatie van de Participatiewet'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.15
 - Schouten, C. J. (14 februari 2024), 'Werk voor mensen met een arbeidsbeperking' [Kamerbrief], p.5
-

3.2.3 Veel focus op beperking, weinig op wat er wél kan

Knelpunt

Mensen met een beperking ervaren in het contact met werkgevers dat de nadruk snel komt te liggen op alles wat er met hun beperking niet kan, terwijl zij zich veel liever van hun beste kant willen laten zien. Dat beïnvloedt het succes van sollicitatieprocedures. Mensen zonder beperking kunnen bij de sollicitatie vaak veel langer vertellen over hun ervaring, kennis en vaardigheden.

Er zijn mensen met een onzichtbare beperking die ervoor kiezen tijdens het sollicitatiegesprek niet te melden dat ze een beperking hebben, zodat ze een betere indruk kunnen maken. Immers: informatie die de indruk wekt dat een werkzoekende 'risicovoller' is, vergroot de kans op een afwijzing door de werkgever.

Ook professionals bij uitvoeringspartijen maken zich hier wel eens schuldig aan: de arbeidsdeskundigen van UWV en de werkconsulenten van gemeenten lukt het ook pas in de tweede instantie om voorbij een beperking te kijken. Sommige werkzoekenden worden door uitvoerende partijen zelfs afgeremd bij het zoeken naar werk: "Met jouw beperking is het misschien beter als je het even rustig aan doet." Sommige mensen met een beperking vinden dat prettig (want er wordt op hen gelet, ze kunnen dingen op hun eigen tempo doen), sommigen vinden dit frustrerend omdat ze juist wél graag aan het werk willen.

Ongelijkheid

Mensen met een beperking t.o.v. mensen zonder beperking

Oorzaak	Werkgevers stellen zich tijdens sollicitatieprocedures over het algemeen risicomijdend op en willen daarom juist graag de risico's goed in kaart brengen. Afwijzing op basis van een beperking mag wettelijk gezien niet, maar afwijzing op basis van een verhoogd risico of op basis van 'niet goed passen binnen het bedrijf' is een ander verhaal. Feitelijk gezien mogen werkgevers niet vragen naar medische of privacygevoelige informatie (Wet gelijke behandeling en Wet op medische keuringen). Werknemers hoeven hun beperking dus niet te vermelden. Onderzoek van de Sociaaleconomische Raad (SER) laat zien dat werkgevers desondanks vragen over de gezondheid stellen.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• JongPIT
Referenties	• Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.12 • Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.87 • JongPIT (15 juli 2021), 'Stage & Werk 8 aanbevelingen door en voor studenten met een ondersteuningsvraag' [online artikel] • JongPIT (30 juli 2018), 'Solliciteren met een chronische aandoening: wat vertel je wel en niet?' [online artikel]

3.2.4 Mensen weten zelf niet altijd wat ze al dan niet kunnen

Knelpunt	Uit onderzoek blijkt dat 37 procent van de mensen met een beperking twijfelt over diens eigen mogelijkheden bij het werk. Dat betekent dat mensen niet goed weten welke banen passend voor hen zijn. En dat niet altijd duidelijk is welke aanpassingen er nodig zullen zijn om goed te functioneren op de werkplek. Kennis van de manier(en) waarop een beperking gevolgen heeft voor iemand is essentieel bij het omgaan met die beperking. Iemand met veel zelfkennis kan ook duidelijker aangeven wat diens sterke en zwakke kanten zijn en welke hulp er precies nodig is. Dat maakt een persoon met een beperking voorspelbaarder in de ogen van de werkgever en vergroot dus de kans op een contract.
Ongelijkheid	Mensen met weinig werkervaring t.o.v. mensen met weinig werkervaring (bijvoorbeeld jongeren)

Oorzaak	Elke nieuwe baan gaat gepaard met nieuwe taken, een nieuwe werkindeling, nieuwe collega's en een nieuwe werkplek. Telkens weer moet een werknemer met een beperking uitvinden welke beperkingen er al dan niet zijn. Dat geldt natuurlijk met name wanneer iemand in een geheel nieuwe sector aan het werk gaat, wanneer iemand vanuit een uitkering gaat werken, en voor mensen die weinig werkervaring hebben. Vooraf jongeren met weinig werkervaring struikelen over dit knelpunt bij het vinden van werk. Jongeren die van het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs komen, lijken hier met name last van te hebben. Onervaren jongeren kunnen bij werkgevers nog niet zo goed aangeven wat ze nodig hebben.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND, p.38 • Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59 • Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Ziekten en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.82 • Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.85 • College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.14

3.2.5 Weinig passende banen beschikbaar, weinig banen die werkgevers willen aanpassen voor de werknemer

Knelpunt	Mensen met een beperking vinden het lastig om functies te vinden die aansluiten op hun sterke en zwakke kanten. Veel functies stellen hoge eisen waaraan maar weinig mensen kunnen voldoen. Zeker mensen die een functionele beperking hebben of die weinig werkervaring hebben vanwege hun beperking, kunnen vaak niet aan deze eisen voldoen. 15 procent van de mensen met een lichamelijke beperking geeft bijvoorbeeld aan dat er geen passend werk voor hen te vinden is. Sommige werkgevers zijn bereid om functies aan te passen aan de mogelijkheden en wensen van een persoon, maar van tevoren weet een werkzoekende meestal niet of het om zo'n werkgever gaat. Mensen met een beperking noemen solliciteren dan ook wel 'schieten met hagel'. Gericht zoeken op coulante en sociale werkgevers is lastig. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat mensen met een beperking bij 18 procent van de werkgevers in dienst is.
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	Het hebben van een beperking betekent soms ook dat een deel van de functies bij voorbaat al afvalt. Er zijn specifieke functionele beperkingen, maar mensen met een beperking lijken ook vaker last te hebben van vermoeidheid op de werkplek. Een voltijd functie of een functie met veel overuren is dan waarschijnlijk niet zo passend. Daarnaast blijkt dat werkgevers vaak uitgaan van bestaande vacatures. Ze zoeken vacaturegericht naar nieuwe mensen: iemand moet passen bij de vacature, wil diegene in dienst genomen worden. Ook UWV en gemeenten hebben de neiging om uit te gaan van bestaande vacatures, zij wijzen werkgevers nog niet altijd op de mogelijkheden van <i>job carving</i>. Job carving is een instrument inclusief bedrijfsadvies waar werkgevers kosteloos gebruik van mogen maken bij het aannemen van iemand die in bemiddeling is bij UWV of bij gemeenten. UWV is uitvoerder van het instrument. Ook gaan werkgevers en publieke dienstverleners er te vaak van uit dat mensen met een beperking praktisch geschoold zijn, en zien ze praktisch geschoold werk dus als passend. Dat is zeker niet altijd waar (knelpunt 3.3.3). Veel werkgevers lijken van mening te zijn dat job carving voor hun specifieke vacature of in hun specifieke bedrijf niet mogelijk is. Bijvoorbeeld omdat er geen alternatieve taken te vinden zouden zijn. Volgens gemeenten "ligt het instrument niet lekker bij werkgevers". Het aanvraag- en implementatieproces kost bovendien tijd, die noch de uitvoerder van het instrument noch de werkgever beschikbaar heeft.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Ieder(in) • FNV • Onbeperkt aan de Slag

Referenties

- Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.16
- Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND, p.16-17
- Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.23
- Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.58
- Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Ziekten en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.90 en 93
- Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.8
- Cuelenaere, B., Van den Brink, E., & Leenen, J. (5 november 2019), Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. CentERdata, p.41-42
- Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.79 en p.83
- FNV (24 juli 2019), 'Inclusieve maatschappij? Nog niet voor arbeidsbeperkten. Opinie van FNV-bestuurder Mariska Exalto' [online artikel]

3.2.6 Vanuit dagbesteding is het erg lastig de switch naar betaald werk te maken

Knelpunt

Voor veel mensen is dagbesteding op een bepaald moment in hun leven een prettige manier om te participeren in de samenleving. Ook mensen met een beperking kunnen soms (tijdelijk) baat hebben bij dagbesteding. Dagbesteding biedt sociale contacten en structuur en de mogelijkheid om je op je eigen tempo te ontwikkelen.

Uit onderzoek blijkt echter ook dat de overstap van dagbesteding naar betaald werken niet altijd eenvoudig is. Er spelen meerdere belemmerende factoren, waaronder de angst van mensen om in te leveren op hun financiële zekerheid (zie knelpunt 4.1.2) en de angst om niet meer terug te kunnen gaan naar hun dagbestedingsplek (dagbesteding vereist een Wlz- of Wmo-indicatie).

Knelpunt (vervolg)

De belemmerende factoren kunnen ervoor zorgen dat mensen langer op een dagbestedingsplek blijven zitten dan ze eigenlijk zouden willen.

Ongelijkheid

Niet bekend.

Oorzaak

Er zijn verschillende redenen waarom doorstroom lastig kan zijn. Movisie schreef hierover een uitgebreid rapport in 2020. In het kort is er momenteel sprake van de volgende oorzaken voor de rem op doorstroom:

Aanbieders van dagbesteding:

- Hoe beter iemand functioneert op een dagbestedingsplek, hoe meer de dagbestedingsaanbieder aan deze persoon heeft. Bij dagbesteding draait het zelden om productiecijfers, maar iemand die beter functioneert kan bijvoorbeeld ook meer helpen bij het informeel begeleiden van andere personen.
- Aanbieders van dagbesteding worden op verschillende manieren gefinancierd door de gemeenten waarvoor zij dagbestedingsplekken inrichten. Eén van die manieren is de p×q-constructie, waarbij een vast tarief per dagbestedingsplek wordt vastgesteld. Wanneer iemand doorstroomt naar een werkplek, verliezen aanbieders ook een deel van hun inkomsten.
- Bovendien zijn mensen die goed functioneren op hun dagbestedingsplek, bij een p×q-constructie relatief goedkoop. De subsidie die overblijft kan bijvoorbeeld besteed worden aan de begeleiding van mensen die kwetsbaar zijn, of aan groei van de dagbestedingsplek. Het is voor aanbieders aantrekkelijk om de mensen die goed functioneren lang op hun plek te houden.
- Aanbieders hebben niet altijd instrumenten beschikbaar om mensen richting werk te begeleiden.

Gemeenten:

- Na dagbesteding is beschut werk of het doelgroepregister banenafspraken vaak een logische stap. Beide groepen hebben recht op loonkostensubsidie. Dan ontvangen een volledig (minimum)loon en ontvangt de werkgever een aanvulling vanuit de gemeente. Bij een lage loonwaarde (zoals 32%) moet de gemeente een hoge loonkostensubsidie (namelijk 68%) verstrekken, dat is vaak niet aantrekkelijk voor de gemeente. Echter: mensen die uitstromen uit de dagbesteding hebben meestal een vrij lage loonwaarde, terwijl gemeenten voor hen weinig kosten hebben zolang zij nog in de dagbesteding zitten. Doorstroom kan voor een gemeente dus financieel negatief uitpakken.
- Mensen die doorstromen vanuit de dagbesteding hebben vaak intensieve begeleiding nodig wanneer zij aan het werk gaan. Vaak gaat het ook over structurele begeleiding. Voor begeleiding is bij een advies beschut werk een begeleidingssubsidie beschikbaar, maar uit onderzoek blijkt dat die niet altijd volstaat. Oftewel: voor deze doelgroep is de begeleiding vaak duurder dan door het Rijk vergoed wordt.

Oorzaak (vervolg)	• Als iemand wil doorstromen naar beschut werk, dan moet er eerst een advies beschut werk afgegeven zijn door UWV. Hoe meer adviezen beschut werk er in een gemeente afgegeven zijn, hoe meer beschutte werkplekken de gemeente moet realiseren. Op dit moment lopen gemeenten achter op hun taakstelling beschut werk. Voor gemeenten is het eenvoudiger als niet te veel mensen een advies beschut werk aanvragen. Voorheen kon een advies beschut werk alleen aangevraagd worden door de gemeente, inmiddels kunnen mensen dat ook zelf doen. • Al met al wordt beweerd dat beschut werk voor gemeenten duurder is dan dagbesteding. Daar is geen hard bewijs voor. De exacte kosten zullen ook afhangen van de mate van beperking van een persoon. • Gemeenten hebben niet altijd zicht op de ontwikkelmogelijkheden van mensen die op een dagbestedingsplek zitten.
Beleidsontwikkeling	• De Participatiewet in Balans moet bestaanszekerheid voor mensen garanderen die de stap naar werk maken. • Programma Sijpelt Switchen in de Participatieketen stimuleert gemeenten om financieringsstructuren en instrumenten te ontwikkelen die doorstroom vanuit dagbesteding bevorderen. • Verhogen van de begeleidingssubsidie bij beschut werk van ongeveer €9.000 naar €11.000 naar aanleiding van een rapport van Significant APE naar de kosten en uitvoering van beschut werk in Nederland.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Divosa • Cedris
Referenties	• Schouten, C. J. (6 juli 2023), 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' [Kamerbrief], p.10 • Stavenuiter, M., Andriessen, S., & Out, M. (november 2021), 'Werkonzekerheid van mensen met een arbeidshandicap. Een literatuurstudie over het verbeteren van begeleiding en welbevinden', Verwey-Jonker Instituut en Andriessen Arbeidsparticipatie, p.8 • Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (november 2020), 'Sijpelt Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Movisie, p.33, p.34, p.43-44, p.61 en p.81

3.2.7 Mensen worden zo vaak verteld dat het niet gaat lukken, dat ze er zelf in gaan geloven (zelfstigma)

Knelpunt	Een laag zelfvertrouwen kan ertoe leiden dat het iemand niet meer lukt om een positieve indruk te maken tijdens een sollicitatiegesprek, of dat iemand überhaupt niet meer durft te solliciteren.
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	Als mensen veel gefaalde sollicitaties achter de rug hebben, of als zij één of meerdere malen negatieve ervaringen met werk hebben opgedaan, slaat dat vaak een deuk in het zelfvertrouwen. Eerder beschreven we dat mensen niet altijd weten waartoe ze met hun beperking in staat zijn. Dat kan omslaan in de onterechte overtuiging dat ze eigenlijk nergens toe in staat zijn. Mensen gaan het stereotiepe beeld dat anderen van hen hebben, op zichzelf betrekken. Dat wordt ook wel zelfstigma genoemd. Het is lastig om zelfvertrouwen te behouden in een omgeving die een beperking altijd maar ziet als beperking, of een omgeving die overbeschermend is. Uit onderzoek blijkt dat overprotectie door de sociale omgeving tot een lagere arbeidsparticipatie kan leiden. Een stimulerende omgeving kan een bevorderende factor zijn voor de arbeidsparticipatie, maar niet iedereen heeft zo'n stimulerende omgeving.
Beleidsontwikkeling	Geen
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.91 • Fitzpatrick, H., Franken, M., Van Houten, M., & Mateman, H. (oktober 2023), 'Waardevol werken voor iedereen. Alles wat je altijd al wilde weten over waardevol werken'. Movisie, p.27

3.2.8 Mensen verliezen hoop in het systeem en willen het zelf ook liever niet meer proberen

Knelpunt	Ook als mensen ondanks alle tegenslagen wel het vertrouwen in hun eigen kunnen weten te bewaren, is het lastig om het vertrouwen in werkgevers en in het systeem te bewaren. Mensen met een beperking ervaren in hun werk niet zelden een beperking waarbij ze hulp nodig hebben, dan wel van de werkgever dan wel van publieke dienstverleners. Maar als hun ervaring is dat noch werkgever noch publieke dienstverleners bereid zijn om hulp te bieden, bestaat de kans dat zij überhaupt geen sollicitatiepoging meer willen ondernemen. Mensen raken gefrustreerd en worden moedeloos.
-----------------	--

Ongelijkheid	Mensen met een beperking t.o.v. mensen zonder beperking
Oorzaak	Uitvoeringsorganisaties lijken weinig kennis van verschillende beperkingen te hebben, samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties komt lastig tot stand en veel uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid lijken bij voorbaat wantrouwend richting uitkeringsontvangers. Mensen met een beperking hebben vaak veel negatieve ervaringen met deze systeemwereld. Hun ervaringen en hun belemmeringen vormen in die systeemwereld zelden het uitgangspunt. Ook werkgevers lijken soms geleid te worden door hun vooroordelen over wat mensen met een beperking al dan niet kunnen en de mate waarin deze mensen voor de werkgever een risico vormen. Momenteel heeft 5 procent van alle werkgevers iemand uit het doelgroepregister in dienst.
Beleidsontwikkeling	• Werk aan Uitvoering moet de mens centraal stellen in de dienstverlening door overheidsorganisaties en uitvoerders in staat stellen om integraal samen te werken. • Breed Offensief moet het voor werkgevers eenvoudiger maken om mensen met een beperking in dienst te nemen. • Er zijn verschillende organisaties, initiatieven en nieuwsbrieven die erop gericht zijn mensen te laten zien welke mogelijkheden er zijn en dat er onder de juiste omstandigheden waardevolle banen te realiseren zijn. UWV heeft bijvoorbeeld een inspiratieplatform en het tijdschrift Meedoen gericht op uitkeringsontvangers.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Inluvisie • JongPIT
Referenties	• Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.58

3.3 Specifieke wettelijke doelgroepen

3.3.1 Verschillen tussen mensen in het doelgroepregister en erbuiten (sowieso: onoverzichtelijke verschillen tussen diverse doelgroepen)

Knelpunt

Werkzoekenden met een beperking hebben de ervaring dat zij oneerlijk concurreren met sommige andere werkzoekenden met een beperking. Het doelgroepregister banenafpraak is daar mogelijk een belangrijke oorzaak van.

Werkgevers geven volgens werkzoekenden met een beperking de voorkeur aan mensen die in het doelgroepregister banenafpraak staan. Mensen die in het doelgroepregister staan hebben voor hun werkgever bepaalde voordelen. Mensen die niet in het doelgroepregister staan, kunnen daarmee niet concurreren. Dan bestaat de kans dat zij voor een functie afgewezen worden en dat een ander (soms met hetzelfde soort beperking) wél aangenomen wordt.

Er wordt ook wel gesproken van verdringing: mensen in het doelgroepregister lukt het vaker werk te vinden, maar mensen die niet in het register staan, lukt het misschien wel minder goed om werk te vinden.

Oorzaak

De doelgroep banenafpraak is sinds de invoering in 2015 constant aan verandering onderhevig geweest. Er zijn nieuwe grondslagen toegevoegd, zoals die van het vso/pro en de Praktijkroute. Immers: bij het afbakenen van een doelgroep zijn er altijd mensen die niet in die doelgroep vallen. De afbakening is nu voor een deel gebaseerd op de wet waaronder een bepaalde persoon valt.

Voor alle werkzoekenden in het doelgroepregister zijn een aantal instrumenten beschikbaar om een dienstverband soepeler te doen verlopen. Gemeenten kunnen de keuze maken om deze instrumenten ook voor andere uitkeringsontvangers in de Participatiewet (en ook niet-uitkeringsgerechtigden) in te zetten, maar doen dat niet altijd. Een andere mooie bijkomstigheid aan het in dienst nemen van een persoon met een doelgroepregistratie is dat een overheidswerkgever aan de voor diens bedrijf geldend quotum voldoet (en – mocht de quotumheffing in de toekomst geactiveerd worden – dus geen quotumheffing krijgt opgelegd).

De wet – en niet de persoon – is bepalend geworden¹². En dat terwijl er veel mensen dezelfde kenmerken hebben als de doelgroep banenafpraak, die niet onder de doelgroep banenafpraak horen. Er wordt gesteld dat ruim de helft van de 1,7 miljoen arbeidsgehandicapten in Nederland niet onder de Wet banenafpraak valt.

¹² De Praktijkroute biedt een manier om ondanks je wettelijke achtergrond toch in het doelgroepregister ingeschreven te worden. De wet wordt dan in de beoordeling achterwege gelaten en de loonwaarde op de werkvloer is bepalend voor opname in het doelgroepregister. Daar wordt door gemeenten echter nog niet actief gebruik van gemaakt.

Oorzaak (vervolg)	Met de versimpeling van de doelgroep banenafpraak is ervoor gekozen om de doelgroep banenafpraak opnieuw uit te breiden met een aantal grondslagen. Mensen met een advies beschut werk zullen nog steeds niet meetellen voor de doelgroep banenafpraak. Mensen met een advies beschut werk lijken qua kenmerken sterk op mensen in het doelgroepregister, maar anders dan mensen in het doelgroepregister is van mensen met een advies beschut werk de verwachting dat zij zoveel begeleiding nodig hebben, dat zij niet bij reguliere werkgevers aan het werk kunnen. Ook binnen het doelgroepregister zijn verschillen. Voor de gemeentelijke subdoelgroep is bijvoorbeeld loonkostensubsidie (voor de werkgever) beschikbaar, terwijl voor de Wajongers binnen het doelgroepregister loondispensatie (voor de werknemer) beschikbaar is. Er wordt onderzocht of loonkostensubsidie ook voor Wajongers ingevoerd kan worden. In eerste instantie was het in 2014 ook zo dat Wajongers en oud-Wsw'ers prioriteit kregen bij de toeleiding naar werk bij reguliere werkgevers.
Ongelijkheid	• Het doelgroepregister t.o.v. iedereen buiten het doelgroepregister (zoals mensen met een advies beschut werk) • Verschillende wettelijke kaders onderling
Beleidsontwikkeling	• De doelgroep wordt uitgebreid met mensen in de WIA die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben die werken bij een reguliere werkgever, en mensen in de WW die vergelijkbare kenmerken hebben als mensen in de banenafpraak
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Landelijke Cliëntenraad • FNV • CNV • Ieder(in) • VCP
Referentie	• Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.10 • Koster, L. J. L. (7 februari 2014), 'Advies concept wetsvoorstel Quotumwet' [kenmerk: 2014/0052/LK/KdJ/IS], p.1-2 • Schouten, C. J. (7 juni 2023), 'Versterken banenafpraak en bijbehorende ondersteuning' [Kamerbrief], p.2 • <i>Kamerstukken II 2023/34</i>, 36 449, nr. 3, p.33 • <i>Kamerstukken II 2018/19</i>, 34 352, nr. 138, p.7 • Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59 • Van der Leij, L. (6 februari 2024), 'Bureaucratie grootste struikelblok voor gehandicapte bij vinden van baan', Financieel Dagblad. https://fd.nl/economie/1502580/bureaucratie-grootste-struikelblok-voor-gehandicapte-bij-vinden-van-baan

**Referenties
(vervolg)**

- Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.90
- Van Echtelt, P. (20 mei 2022), 'Kennisnotitie. Chronisch zieken in de bijstand'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.5
- Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.9-10
- Pointer (26 maart 2016), 'Tipgever: 'Door de Participatiewet is de jacht op de Wajonger begonnen'. <https://pointer.kro-ncrv.nl/tipgever-door-de-participatiewet-is-de-jacht-op-de-wajonger-begonnen>
- Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.2
- Schouten, C. J. (14 februari 2024), 'Werk voor mensen met een arbeidsbeperking' [Kamerbrief], p.4

3.3.2 Soms kun je alleen een baan vinden door je in te laten schrijven voor het doelgroepregister, maar je uitschrijven is vele malen lastiger

Knelpunt

Sommige werkzoekenden voelen zich bij het sollicitatieproces gedwongen om zich in te laten schrijven voor het doelgroepregister banenafpraak. Zo vergroten ze immers hun kans op werk. Niet voor iedereen is het doelgroepregister een leuk vooruitzicht, want het betekent ook dat je 'een stempel' krijgt dat je misschien liever niet had gewild.

Het is sinds begin 2020 mogelijk om een doelgroepregistratie stop te laten zetten. Dan wordt iemand uitgeschreven uit het register en is diegene niet langer 'vindbaar' voor werkgevers. UWV moet dan wel instemmen met de uitschrijven. Bovendien kan het zijn dat een persoon die lange tijd met een doelgroepregistratie in dienst in geweest bij één werkgever, te horen krijgt dat diens contract zal eindigen op het moment dat diegene zich uitschrijft. Voor veel werkgevers is een doelgroepregistratie immers dé (doorslaggevende) reden om iemand in dienst te nemen.

Ongelijkheid

n.v.t.

Oorzaak

De voordelen die het doelgroepregister banenafpraak werkgevers biedt, zorgen voor verdringing op de arbeidsmarkt (zie hierboven). Werkzoekenden die wel in aanmerking komen voor het doelgroepregister, maar die zich liever niet commiteren aan een registratie, kunnen deze verdringing alleen maar op individuele basis oplossen door zich wél te laten inschrijven.

Beleidsontwikkeling	Sinds 2020 is het mogelijk een doelgroepregistratie banenafpraak stop te laten zetten.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	Aangedragen door adviesraad

3.3.3 Gemeenten regelen te weinig banen voor beschut werk

Knelpunt	Voor alle mensen die een positief advies beschut werk van UWV krijgen, moeten gemeenten een beschutte werkplek realiseren. Terwijl het aantal adviezen beschut werk gestaag toeneemt, blijft het aantal beschutte werkplekken echter achter. Dat betekent dat niet iedereen met een advies beschut werk daadwerkelijk aan het werk kan, veel mensen komen op de wachtlijst te staan. In sommige gemeenten worden met meer succes beschutte werkplekken gerealiseerd dan in andere: er zijn grote onderlinge verschillen te zien.
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	Voor gemeenten blijkt het lastig om beschutte werkplekken te realiseren. Het probleem is meerledig. Deels passen mensen met een advies beschut werk goed bij sociaal ontwikkelbedrijven, maar die hebben niet altijd plekken beschikbaar vanwege krimp in de sector. Andere werkgevers zijn lastig te vinden voor deze doelgroep. Onderzoek laat zien dat deze doelgroep véél begeleiding vereist (dat is min of meer inherent aan de term 'beschut') maar dat de productiviteit van deze doelgroep laag is. In de eerste instantie was het alleen mogelijk voor gemeenten om voor een inwoner een advies beschut werk aan te vragen. Gemeenten leken er toen de voorkeur aan te geven om géén adviezen aan te vragen. Want: hoe minder positieve adviezen, hoe minder plekken er gerealiseerd moeten worden. Dat kon in de Tweede Kamer op ontevredenheid rekenen. Inmiddels mogen mensen zelf ook een advies beschut werk aanvragen, maar dat heeft het probleem dus nog niet opgelost.
Beleidsontwikkeling	• Verhogen van de begeleidingssubsidie bij beschut werk van ongeveer €9.000 naar €11.000 naar aanleiding van een rapport van Significant APE naar de kosten en uitvoering van beschut werk in Nederland. • Er wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van sociale ontwikkelbedrijven. Welke vorm die doorontwikkeling gaat krijgen, ligt nog niet vast. Er wordt over gesproken met VNG, Cedris en Divosa. Afhankelijk van de ontwikkelingen zouden meer beschutte werkplekken binnen sociaal ontwikkelbedrijven gerealiseerd kunnen worden.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

Niet bekend.

Referenties

- Schouten, C. J. (6 juli 2023), 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' [Kamerbrief], p.5
- Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.22
- Heekelaar, M., Berkhout, B., Van Duivenboden, D., Ten Hoor, J., & Schenderling, P. (7 juni 2023), 'Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven', p.87

3.3.4 Sociale werkvoorziening is zeer ingeperkt of bestaat niet meer

Knelpunt

Voor veel mensen is het lastig om op een reguliere werkplek aan de slag te gaan. Zij hebben meer begeleiding nodig of een werkplek die echt op hun sterke en zwakke punten is afgestemd. Voorheen waren voor hen nog werkplekken in de sociale werkvoorziening beschikbaar, maar dat is zeker niet in elke gemeente meer het geval. Mensen worden gedwongen te blijven zoeken naar een werkplek bij een reguliere werkgever, of geven deze zoektocht op den duur op.

Ongelijkheid

Mensen die sinds 1 januari 2015 een beschutte werkplek nodig hebben t.o.v. mensen die vóór de invoering van de Participatiewet een beschutte werkplek kregen in de sociale werkvoorziening

Oorzaak

Voor de invoering van de Participatiewet in 2015 was het voor mensen mogelijk om beschermd te werken in de sociale werkvoorziening. Zij konden destijds onder de Wet sociale werkvoorziening vallen, de Wsw¹³. Sinds 2015 kunnen mensen niet meer instromen in de Wsw. Mensen die voor de ingang van de Participatiewet al in een sociale werkvoorziening werkten, konden daar blijven werken. Deze doelgroep slinkt geleidelijk aan door het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, overlijden en ziekte.

Sociale werkvoorzieningen zijn altijd afhankelijk geweest van instroom vanuit de Wsw. Nu er geen nieuwe instroom is, en de oude Wsw steeds kleiner wordt, slinken ook hun inkomsten. Voormalige sociale werkvoorzieningen worden langzaamaan steeds kleiner (uit onderzoek blijkt het om 35% van de voormalige sociale werkvoorzieningen te gaan) of proberen een soort doorstart te maken.

Sociale werkvoorzieningen maken nu bijvoorbeeld de omslag naar sociaal ontwikkelbedrijf, toegankelijk voor verschillende doelgroepen zoals ook de doelgroep beschut werk, waarbij er ook veel van detacheringen gebruik gemaakt wordt.

13 Overigens bestond er ook een wachtlijst voor de Wsw, van mensen die wel onder de wet vielen maar voor wie er nog geen werkplek beschikbaar was. Dit is te vergelijken met de vele mensen met een advies beschut werk voor wie nog geen beschutte werkplek gerealiseerd is. Uit onderzoek blijkt ook dat het merendeel van de mensen die voor 1 januari 2015 op de wachtlijst voor de Wsw stonden, sindsdien geen werk heeft kunnen vinden.

Oorzaak (vervolg)	Overigens beweren sociale ontwikkelbedrijven al langer dat de doelgroep beschut werk meer begeleiding nodig heeft dan de oude doelgroep Wsw, en dat er te weinig subsidiëring voor hen beschikbaar is om aan deze begeleiding vorm te geven. Inmiddels heeft onderzoek voor deze bewering ook bewijs geleverd. De doelgroep beschut werk biedt voor sociale ontwikkelbedrijven dus vooralsnog geen rendabele uitweg.
Beleidsontwikkeling	• Er wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van sociale ontwikkelbedrijven. Welke vorm die doorontwikkeling gaat krijgen, ligt nog niet vast. Er wordt over gesproken met VNG, Cedris en Divosa. • Verhogen van de begeleidingssubsidie bij beschut werk van ongeveer €9.000 naar €11.000 naar aanleiding van een rapport van Significant APE naar de kosten en uitvoering van beschut werk in Nederland. Dit zou kunnen betekenen dat sociaal ontwikkelbedrijven meer beschutte werkplekken kunnen gaan inrichten.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Coalitie voor Inclusie • FNV
Referenties	• Sociaal Economische Raad Noord-Nederland (juni 2020) 'De governance structuur van de Sociale Werkvoorziening: Participatie van de kwetsbare groep op de arbeidsmarkt', p.26 • Coalitie voor Inclusie (15 juni 2022), 'verbeter de bestaanszekerheid van mensen met een beperking'. https://coalitievoorinclusie.nl/verbeter-de-bestaanszekerheid-van-mensen-met-een-beperking/ • Heekelaar, M., Berkhout, B., Van Duivenboden, D., Ten Hoor, J., & Schenderling, P. (7 juni 2023), 'Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven', p.62 • FNV (5 september 2018), 'FNV wil meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking' [online artikel] • College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.18

3.3.5 Gemeenten voeren de Participatiewet (en de Wmo en de Jeugdwet) allemaal verschillend uit

Knelpunt

Voor mensen met een beperking die afhankelijk zijn van hun gemeente (bijvoorbeeld omdat zij een uitkering vanuit de Participatiewet hebben), is het onbegrijpelijk dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn. In de ene gemeente kan de begeleiding naar werk voor mensen met een beperking heel goed en toegespitst zijn, bij de andere gemeente beland je 'onder op de stapel' van dossiers. Die verschillen worden uitvergroot als zij met lotgenoten uit andere gemeenten praten en wanneer zij verhuizen (bijvoorbeeld voor werk).

Werkgevers die meerdere mensen met een beperking uit verschillende gemeenten in dienst hebben, zien de verschillen ook en worden daarvoor soms afgeschrikt bij het in dienst nemen van nieuwe mensen.

De verschillen zijn zowel zichtbaar in de manier waarop gemeenten hun inkomensondersteuning regelen als in de manier waarop gemeenten uitkeringsontvangers naar werk re-integreren. Ook in hun handhavingssystematiek verschillen gemeenten van elkaar, waardoor een fout in één gemeente een veel hogere boete kan opleveren dan in een andere gemeente.

Ongelijkheid

Mensen met een beperking woonachtig in verschillende gemeenten onderling

Oorzaak

De Participatiewet wordt decentraal uitgevoerd. Het raamwerk, namelijk de wet, staat al; gemeenten bepalen hoe zij die wet vervolgens in de praktijk uitvoeren. De gedachte hierachter is dat gemeenten weten wat er lokaal speelt en op basis daarvan kostenefficiënte keuzes kunnen maken. Voor hun uitvoering van de Participatiewet krijgen gemeenten vanuit het Rijk een (ongeoormerkt) re-integratiebudget en een (ongeoormerkt) budget om de uitkeringen van te betalen. Internationaal gezien is het Nederlandse re-integratiebudget relatief laag en het uitkeringsbudget relatief hoog.

Als gevolg van deze beleidsvrijheid zijn er verschillen ontstaan. Bijvoorbeeld tussen gemeenten met krappe budgetten en gemeenten met ruime budgetten. Maar ook tussen gemeenten met een linkse politieke kleur en gemeenten met een rechtse politieke kleur. In de praktijk zien we veel verschillende uitvoeringsvarianten.

De financieringssystematiek prikkelt gemeenten om zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk te laten uitstromen uit de uitkering. Vaak betekent dat dat gemeenten zich in eerste instantie richten tot mensen met een 'korte afstand tot de arbeidsmarkt', die snel te re-integreren zijn, en daarna pas op andere doelgroepen, zoals mensen met een beperking. Nu de groep mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt slinkt en de groep mensen met een grote afstand relatief toeneemt, worden ook binnen die tweede groep de meest 'bemiddelbare' mensen uitgeselecteerd. Dat zijn bijvoorbeeld mensen met een kleine beperking (oftewel: een hoge loonwaarde).

Oorzaak (vervolg)

Mensen die op een grotere afstand van de arbeidsmarkt staan, zijn juist afhankelijk van de begeleiding en de instrumenten van gemeenten om werkplekken te vinden. Loonkostensubsidie, de no-riskpolis en job-coaching blijken bijvoorbeeld essentieel, maar deze instrumenten worden maar voor een beperkte doelgroep ingezet en voor veel mensen die er wel behoefte aan hebben eigenlijk niet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan mensen die op een dagbestedingsplek hebben gezeten, maar die graag aan het werk willen: hun loonwaarde is (in het begin) vaak laag, dus voor gemeenten zijn zij geen financieel aantrekkelijke groep om te re-integreren.

Ook relatief nieuwe instrumenten kunnen van toegevoegde waarde boven op het huidige instrumentarium zijn, maar veel gemeenten nemen deze nieuwe instrumenten niet op in hun beleid. Denk aan de Praktijkroute¹⁴, de forfaitaire loonkostensubsidie en job carving. Terughoudendheid heeft veelal financiële redenen blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Inspectie SZW.

Niet-uitkeringsgerechtigden vormen een (unaniem) achtergestelde groep:

Als je zelfstandig op zoek gaat naar werk, heb je geen toegang tot de gemeentelijke instrumenten. Voor veel niet-uitkeringsgerechtigden is dat echter de enige mogelijkheid, want hoewel uit de Participatiewet blijkt dat gemeenten aan deze doelgroep re-integratiebemiddeling móeten bieden, wordt de invulling daarvan opnieuw overgelaten aan de gemeente. Voor gemeenten is er geen financiële prikkel om deze doelgroep te re-integreren (want dat kost re-integratiebudget en bespaart niet op het uitkeringsbudget).

De huidige beleidsontwikkeling is geen volledige oplossing: Zolang decentralisatie in het sociaal domein het heersende paradigma blijft, wil de Rijksoverheid gemeenten niet al te zeer ondermijnen in hun beleidsvrijheid. Voor de Rijksoverheid is het lastig om ervoor te zorgen dat de verschillen tussen gemeenten afnemen. Want het verplichten van een bepaalde uitvoeringsvorm druist in tegen de decentralisatiegedachte, en niks doen leidt tot rechtsongelijkheid tussen gemeenten. Nu wordt er vaak gekozen voor een verordeningverplichting in combinatie met modelverordeningen. Dat betekent dat gemeenten móeten expliciteren hoe ze bepaalde onderdelen van de wet gaan uitvoeren. En er wordt het signaal naar buiten gebracht dat een bepaalde uitvoeringsvariant de voorkeur heeft. De keuze blijft echter bij gemeenten.

¹⁴ De Praktijkroute biedt bijvoorbeeld een opening voor alle mensen die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen om in te stromen in het doelgroepregister. Maar mensen kunnen alleen via de Praktijkroute instromen als de gemeente dit instrument beschikbaar heeft gesteld.

Beleidsontwikkeling	• Met het Breed Offensief is er een verordeningplicht voor gemeenten gekomen en de VNG heeft een modelverordening voor de toekenningscriteria en de uitvoering van regelingen, instrumenten en dienstverlening opgesteld. De minister heeft onderzoek aangekondigd om te bekijken hoe gemeenten hun verordeningen hebben vormgegeven.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Landelijke Cliëntenraad • FNV • CNV • Ieder(in) • VCP • Stichting Studeren & Werken Op Maat
Referenties	• Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND, p.32 • Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.9 en p.13 • Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59 • Van Echtelt, P. (20 mei 2022), 'Kennisinotitie. Chronisch zieken in de bijstand'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.3 • Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.8 • Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.29 • Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.23 • Cuelenaere, B., Van den Brink, E., & Leenen, J. (5 november 2019), Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. CentERdata, p.39 en p.40 • Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (november 2020), 'Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Movisie, p.33 • Stimulansz (16 december 2022), 'Breed Offensief – Implementatie. Handreiking voor de gemeente', p.7 • Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.8 • De Bart, B. & Brink, R. (9 juni 2023), 'Input Stichting Studeren & Werken op Maat Commissiedebat Participatiewet'. Stichting Studeren & Werken op Maat, p.1 • Werkcoalitie, 'Bied mensen met een beperking bestaanszekerheid en werk! Manifest van de Werkcoalitie', p.2 • Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.97

**Referenties
(vervolg)**

- Vlecken, R., Wiechmann, P., El Mokaddem, M., & Foppen, N. (3 oktober 2022), 'Onderwerp: Verzoek om overleg'. VNG, FNV, CNV en Cedris, p.2
- Oomkens, R. & Drijvers, A. (9 september 2021), 'Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Syntheseonderzoek'. Panteia, p.7
- Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S. Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (november 2019), 'Eindevaluatie van de Participatiewet'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.16
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse', p.13-14
- College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.18

3.4 Niet-uitkeringsgerechtigden

3.4.1 Niet-uitkeringsgerechtigden krijgen minder voorzieningen toegekend, terwijl ze daar wel recht op hebben

Knelpunt

Uit onderzoek blijkt dat 21 procent van de mensen met een beperking behoefte heeft aan begeleiding en instrumenten bij het vinden van werk, maar dat deze mogelijkheden voor hen niet beschikbaar zijn.

Mensen die werken kunnen (ook zonder dat zij onder een wet vallen) voorzieningen aanvragen bij UWV. Mensen die niet werken maar wel willen re-integreren, kunnen re-integratiebemiddeling aanvragen bij gemeenten.

In de praktijk blijken beide routes echter niet soepel te verlopen. Ongeveer de helft van de niet-uitkeringsgerechtigden weet niet dat er voor hen voorzieningen en andere instrumenten beschikbaar zijn. Bovendien zijn UWV en gemeenten lang niet zo toegankelijk als ze in theorie zouden moeten zijn.

Veel gemeenten hebben geen dienstverlening voor niet-uitkeringsgerechtigden ingericht. Dan stuiten mensen die om hulp vragen op een muur. Uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van verzoeken aan gemeenten ingediend door niet-uitkeringsgerechtigden op niets uitliep.

Ongelijkheid

Niet-uitkeringsgerechtigden met een beperking t.o.v. uitkeringsontvangers met een beperking

Oorzaak

Belangrijkste redenen om geen werk te hebben en toch niet-uitkeringsgerechtigd te zijn, is een te hoog huishoudinkomen (bijvoorbeeld door ouders of een partner) of een te groot vermogen (zoals een koophuis, een erfenis of meerdere persoonsvoertuigen). De WIA en de Wajong kennen niet zo'n inkomens- of vermogenstoets.

Mensen met een beperking die niet (meer) in de WIA of in de Wajong komen, kunnen vanwege het huishoudinkomen of een te groot vermogen niet-uitkeringsgerechtigd worden. Alle mensen die als werkzoekende ingeschreven staan bij UWV, vallen onder de wettelijke doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden.

Hooguit de helft van de gemeenten heeft zicht op de niet-uitkeringsgerechtigde populatie. Als er al aandacht is voor niet-uitkeringsgerechtigden, gaat het om voortijdig schoolverlaters met een beperking (43% van de gemeenten weet wie zij zijn). Gemeenten worden niet financieel geprikkeld om proactief dienstverlening aan deze groep te bieden, want hen naar werk begeleiden levert geen besparing op. Immers: niet-uitkeringsgerechtigden kosten de gemeente eigenlijk geen geld. Sommige gemeenten laten in onderzoek zelfs weten dat het om deze reden 'niet wenselijk is' om niet-uitkeringsgerechtigden in beeld te hebben. Gemeenten hebben vaak al moeite om dienstverlening te bieden aan alle inwoners die wél uitkeringsgerechtigd zijn.

Uit de literatuur komt niet naar voren waarom niet-uitkeringsgerechtigden weinig bekend zijn met de dienstverlening die gemeenten wettelijk gezien zouden moeten bieden.

Beleidsontwikkeling Niet bekend.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

- Werkcoalitie

Referenties

- Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet, p.6
- Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND, p.35 en p.40
- Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.14
- Cuelenaere, B., Van den Brink, E., & Leenen, J. (5 november 2019), Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. CentERdata, p.30
- Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.95-96
- Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S. Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (november 2019), 'Eindevaluatie van de Participatiewet'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.10

Referenties (vervolg)	• Inspectie SZW, 'Klantonderzoek. Monitor Participatiewet 2019', p.5 • Werkcoalitie, 'Bied mensen met een beperking bestaanszekerheid en werk! Manifest van de Werkcoalitie', p.1 • Velseboer, J. & Scholten, T. (17 juli 2023), 'Op het kruispunt van knelpunten'. Regioplan, p.21
------------------------------	---

3.4.2 Mensen die een eigen bedrijf willen beginnen hebben meer moeite met het aanvragen van voorzieningen

Knelpunt	Een persoon die vanuit een positie als werknemer een eigen bedrijf wil gaan starten als ondernemer, kan voorzieningen aanvragen bij UWV. Soms is het succes van het bedrijf afhankelijk van die voorzieningen. Zo heeft een persoon met een visuele beperking sowieso een braille-toetsenbord of voorleessoftware nodig, anders komt administratief werk (en aanvullende werkzaamheden waar relevant) niet van de grond. Ervaringsdeskundigen ervaren dat het makkelijker is om vanuit een uitkering of vanuit een positie als werknemer voorzieningen aan te vragen, dan als ondernemer. Als ondernemer kom je bij UWV ook blanco – zonder <i>dedicated</i> arbeidsdeskundige – binnen. In theorie zou het aanvragen van voorzieningen mogelijk moeten zijn, maar in de praktijk pakt dat anders uit
Ongelijkheid	Ondernemers met een beperking t.o.v. uitkeringsontvangers en werknemers met een beperking
Oorzaak	Niet bekend.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	Aangedragen door adviesraad.

3.5 Intersecties

3.5.1 Sommige groepen in de doelgroep banenafpraak krijgen minder vaak re-integratiedienstverlening

Knelpunt	Onderzoek laat zien dat vrouwen in de banenafpraak een iets lagere kans op inzet van re-integratieactiviteiten hebben. Ook personen ouder dan 55 jaar en theoretisch geschoolde mensen worden vaker geen dienstverlening aangeboden, dan wel omdat verwacht wordt dat zij zelf snel werk zullen vinden, dan wel omdat de kans op het vinden van werk laag ingeschat wordt door de gemeente. Uit kwalitatief onderzoek komt het beeld naar boven dat de kans op re-integratieactiviteiten ook uiteenloopt bij de bredere doelgroep van de Participatiewet. Er zijn signalen dat vrouwen – en met name vrouwelijke statushouders – minder snel naar werk begeleid zullen worden.
Ongelijkheid	Subdoelgroepen (o.b.v. persoonskenmerken) in de doelgroep banenafpraak onderling
Oorzaak	Gemeenten worden financieel geprikkeld om de meest kansrijke kandidaten in hun bijstandsbestand te bemiddelen richting werk. Wie er 'kansrijk' is, bepaalt de gemeente zelf, al dan niet aan de hand van beleid. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die een specifiek team inrichten dat zich specialiseert in dienstverlening aan jongeren, statushouders of mensen met een beperking. Er zijn ook gemeenten die meer generieke dienstverlening aanbieden, dan bestaat de kans dat juist deze doelgroepen minder snel dienstverlening aangeboden worden. Ook de individuele (voor)oordelen van re-integratieconsulenten kunnen hierbij een rol spelen.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	- Engelen, M., Zwinkels, W., Hippert, N., Sax, M., & Talman, J. (21 december 2021), 'Kenmerken doelgroep banenafpraak'. De Beleidsonderzoekers en Epsilon Research, p.39-40 - Talman, J., Engelen, M., Donker van Heel, P. (31 augustus 2021), 'Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie'. De Beleidsonderzoekers, p.29-32

3.5.2 Er zijn initiatieven om mensen met een migratieachtergrond aan het werk te krijgen, maar dat werk is niet altijd geschikt voor mensen met een beperking

Knelpunt	Mensen met een beperking én een migratieachtergrond zitten soms tussen twee vuren. Aan de ene kant zijn er steeds meer initiatieven om mensen die niet goed Nederlands spreken aan het werk te helpen (zie bijvoorbeeld het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt of VIA) in praktische banen zoals productiewerk in een fabriek. Maar dat soort banen zijn juist niet goed uitvoerbaar voor mensen met een beperking. Zo is productiewerk in een fabriek ongeschikt voor mensen met een visuele beperking. Het behoren tot twee achtergestelde groepen tegelijkertijd maakt de kans op het vinden van een geschikte baan nog kleiner.
Ongelijkheid	• Mensen met een migratieachtergrond en beperking t.o.v. mensen met een migratieachtergrond zonder beperking • Mensen met een beperking en migratieachtergrond t.o.v. mensen met een beperking zonder migratieachtergrond
Oorzaak	Niet bekend.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Velseboer, J. & Scholten, T. (17 juli 2023), 'Op het kruispunt van knelpunten'. Regioplan, p.20

3.5.3 Voor werk moet je vaak aan een minimaal taalniveau voldoen, maar taalonderwijs is zelden aangepast op mensen met een beperking

Knelpunt	Om te kunnen participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt vaak minimaal een B1-taalniveau gevraagd. Dat taalniveau is in het huidige integratiebeleid ook het uitgangspunt, al zijn er aparte NT2-routes voor mensen die geen B1 zullen halen of mensen die waarschijnlijk beter Nederlands zullen leren spreken dan B1. Binnen alle routes wordt op een generieke, groepsgewijze manier onderwijs aangeboden. Inburgeraars met een beperking kunnen erover struikelen dat dit onderwijs niet op hun beperking aangepast is. Er is bijvoorbeeld maar weinig taalonderwijs aangepast voor mensen met een visuele beperking. Maar het is ook de vraag hoe goed mensen met andersoortige beperkingen, zoals auditieve beperkingen of psychische beperkingen, gedijen bij deze invulling van het (NT2-) onderwijs.
-----------------	---

Kneplunt (vervolg)	Zonder het vereiste taalniveau kan het in Nederland lastig zijn om werk te vinden. Inburgeraars met een beperking kunnen graag de taal willen leren en graag willen werken, maar als er geen aangepast onderwijs voor hen is, kan het voorkomen dat zij lang ongewenst werkloos blijven.
Ongelijkheid	Inburgeraars met een beperking t.o.v. inburgeraars zonder beperking
Oorzaak	Niet bekend
Beleidsontwikkeling	Niet bekend
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Koninklijke Visio
Referenties	Velseboer, J. & Scholten, T. (17 juli 2023), 'Op het kruispunt van knelpunten'. Regioplan, p.5

3.5.4 Participatiebanen zijn veelal bedoeld voor praktisch geschoolde mensen

Knelpunt	Over mensen met een doelgroepregistratie bestaat het beeld dat zij alleen praktisch werk – 'handjeswerk' – aankunnen. Hebben werkgevers dus op korte termijn werknemers met een doelgroepregistratie nodig (bijvoorbeeld wanneer het quotum geactiveerd is en zij op een bepaald moment niet aan het quotum voldoen, zoals al jaren het geval is voor overheidswerkgevers), dan komt het nog wel eens voor dat zij tijdelijk boventallige functies creëren specifiek voor praktisch geschoolde mensen. Denk bijvoorbeeld aan stewards in een fiet-senstalling, medewerkers in de groenvoorziening en cateringmede-werkers. Dat zijn voor de mensen die deze vacatures vervullen vaak waardevolle banen. Maar heb je een universitaire achtergrond én een doelgroepregistratie, dan zijn deze banen uiteraard niet passend. Uit de literatuur blijkt niet of en hoeveel middelbaar en theoretisch geschoolde mensen er zijn die tóch op deze vacatures solliciteren en dus onder hun niveau komen te werken. Middelbaar en theoretisch geschoolde mensen hebben soms het gevoel dat zij over het hoofd worden gezien door bevooroordeelde werkgevers. Speciaal gecreëerde functies (ook wel: participatie-banen) zijn zelden op hen gericht. En functies waarin hun opleidings-achtergrond wel tot zijn recht kan komen, zijn vaak weer niet specifiek bedoeld voor mensen in het doelgroeppregister. Daarop kan deze sub-doelgroep van de doelgroep banenafpraak natuurlijk wel solliciteren, maar dan concurreren ze met mensen zonder beperking. Dat pakt zelden positief voor hen uit.
-----------------	---

Ongelijkheid	• Middelbaar en theoretisch geschoolde mensen met een doelgroepregistratie t.o.v. praktisch geschoolde mensen met een doelgroepregistratie • Middelbaar en theoretisch geschoolde mensen met een beperking t.o.v. middelbaar en theoretisch geschoolde mensen zonder beperking
Oorzaak	De doelgroep banenafpraak kent een grote diversiteit aan mensen met verschillende persoonskenmerken en verschillende typen beperkingen. Sommige kenmerken komen wat vaker voor in het doelgroepregister: er zitten bijvoorbeeld relatief veel mannen in het doelgroepregister. Het is ook opvallend dat 53 procent van de mensen in het doelgroepregister praktisch geschoold is, tegenover 20 procent in de totale Nederlandse bevolking. Praktisch geschoolde mensen zijn oververtegenwoordigd in het doelgroepregister. Hoewel het dus om ruim de helft van de doelgroep banenafpraak gaat (wat het vooroordeel bevestigt), heeft de andere helft een andere opleidingsachtergrond (wat het vooroordeel bestrijdt). Opvallend is dat overheidswerkgevers al jarenlang achterlopen op het quotum. Een van de redenen voor deze achterstand, beweert de sector zelf, is dat overheidsfuncties ongeschikt zijn voor mensen in de doelgroep banenafpraak. Het gaat immers vaak om functies die een theoretische achtergrond vereisen (ongeveer één op de tien van het doelgroepregister). Overheidswerkgevers proberen inmiddels vaak hun quotum te behalen door bepaalde diensten in te kopen bij sociale werkgevers. Denk aan de schoonmaak van overheids- en schoolgebouwen en de levering van specifieke producten zoals computeronderdelen, kladblokken en pennen. Ook hierbij ligt echter de nadruk op praktisch geschoold werk. De 6 procent krijgt daarmee het gevoel dat zij zich niet meer kenbaar kunnen maken bij overheidswerkgevers, maar dat er over hen wordt gekeken heen gekeken.
Beleidsontwikkeling	Stichting SWOM vertegenwoordigt heel specifiek deze doelgroep. SWOM heeft contacten met overheidswerkgevers en werkt aan de bekendheid van haar achterban.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Stichting Studeren & Werken Op Maat • FNV
Referenties	• Kools, W. (december 2018/januari 2019), 'Duurzaam werk voor hoog opgeleide jongeren met een arbeidsbeperking'. Stichting studeren & werken op maat. In: Sociaal Bestek, p.54 • FNV (10 oktober 2018), 'FNV keurt motie afschaffing onderscheid markt en overheid voor de banenafpraak af' [online artikel] • Engelen, M., Zwinkels, W., Hippert, N., Sax, M., & Talman, J. (21 december 2021), 'Kenmerken doelgroep banenafpraak'. De Beleidsonderzoekers en Epsilon Research, p.24-25



Behouden van werk

In dit hoofdstuk bespreken we alle knelpunten gerelateerd aan het goed kunnen functioneren op de werkplek en het behouden van werk door mensen met een beperking. Dit hoofdstuk gaat niet specifiek over het behouden van de oude werkplek wanneer iemand ziek wordt (bijvoorbeeld in de eerste jaren van de WIA), al gaan veel van de genoemde knelpunten waarschijnlijk ook dan op.

Veel verschillende cijfermatige onderzoeken laten zien dat mensen met een beperking minder lang op dezelfde werkplek blijven werken. Meestal komt dat omdat tijdelijke contracten niet verlengd worden. Zo rapporteerde het CBS in 2016 dat mensen met een beperking in de leeftijdscategorie 25-45 jaar oud minder vaak vast dienstverbanden kregen. Ook flexibele contracten komen veel voor in deze doelgroep. Deeltijd- en flexibele contracten zijn vatbaar voor beëindiging in tijden van crisis – zo had de coronacrisis grote negatieve effecten op de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking.

In dit hoofdstuk zien we met name dat het voor mensen met een beperking niet eenvoudig is hun werk te behouden. Er zijn vele factoren die het voor hen lastig maken: de complexiteit van werkgerelateerde wetten en voorzieningen; werkgevers die hen onderschatten of overschatten; collega's die weinig begrip hebben voor hun beperking. Deze knelpunten treffen veel mensen met een beperking, onafhankelijk van de wettelijke doelgroep waaronder ze al dan niet vallen.

4.1 Gebruikers van de sociale zekerheid

4.1.1 Stress door verrekening/armoedeval zorgt er vaak voor dat mensen toch stoppen met werken

Knelpunt

Voordat ze werk vinden, worden mensen soms nerveus van de inkomensonzekerheid die de stap naar werk kan opleveren. Er lijken maar weinig professionals te zijn die kunnen ophelderen: wat gaat werk (of studeren) voor jouw inkomen – inclusief inkomensondersteunende regelingen – betekenen?

Er zijn mensen die de stap wel durven te zetten, of die wellicht minder angst vooraf hebben. Een deel van hen wordt teleurgesteld door tegenvallende inkomsten of zelfs een lager inkomen dan voorheen. Er zijn mensen die door te gaan werken per maand netto onder het bestaansminimum uitkomen. Dat wordt een ‘armoedeval’ genoemd. Onderzoek laat zien dat financiële onzekerheid ook gezondheidsschade kan aanrichten.

Voor mensen die deels afhankelijk zijn van de sociale zekerheid en deels van inkomsten uit werk, kan complexiteit door verrekening en armoedeval een reden zijn om toch weer te stoppen met werken. Immers: wanneer je maandelijks dezelfde uitkering plus toeslagen ontvangt, weet je wél waar je aan toe bent. Na zo’n negatieve ervaring willen mensen soms ook niet meer opnieuw op zoek naar werk, ze verliezen hun hoop in het systeem (knelpunt 3.2.9). In een onderzoek uit 2021 zei een respondent hierover: “Het is alsof die inkomstenverrekening de echte beperking is.”

Ongelijkheid

- Werkenden met een uitkering t.o.v. werkenden zonder uitkering
- Uitkeringsontvangers met werk t.o.v. uitkeringsontvangers zonder werk

Oorzaak

Zie knelpunt 5.1.2 voor een uitleg over hoe de verrekening tot stand komt.

Met de Participatiewet in Balans wordt een verlengde vrijlating voor mensen met een beperking geïntroduceerd. Dat betekent dat hun salaris gedurende de eerste maanden van een nieuw contract nog niet volledig gekort wordt op hun uitkering. Ze mogen dan bijvoorbeeld 75 procent van hun salaris behouden. Het idee hierachter is dat mensen voldoende kunnen wennen aan hun nieuwe baan voordat ze de verrekening het hoofd moeten bieden.

De vrijlatingsregels leveren echter ook weerstand op. De duur van de vrijlating wordt als te kort en als te complex ervaren. Bovendien gaat het alleen nog maar over een vrijlating in de Participatiewet. De vrijlating wordt nog niet als volledige oplossing gezien.

Beleidsontwikkeling

- Participatiewet in Balans
- Wet vereenvoudiging Wajong
- Programma Simpel Switchen in de Participatieketen

**Grote partijen
die het knelpunt
openbaar benoemd
hebben**

- Ieder(in)
 - Coalitie voor Inclusie
-

Referenties

- Jungmann, N., Kaal, H., Den Hartogh, V., & Fermin, B. (2018), 'LVB, schulden en werk'. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE NL, p.4 en p.35
 - Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260, p.4
 - Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.18
 - Schouten, C. J. (9 juni 2023), 'Visiebrief Participatiewet in balans' [Kamerbrief], p.8
 - Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59
 - Stavenuiter, M., Andriessen, S., & Out, M. (november 2021), 'Werkonzekerheid van mensen met een arbeidshandicap. Een literatuurstudie over het verbeteren van begeleiding en welbevinden', Verwey-Jonker Instituut en Andriessen Arbeidsparticipatie, p.11
 - Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.14
 - De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, p.16 en 22
 - Coalitie voor Inclusie (15 juni 2022), 'verbeter de bestaanszekerheid van mensen met een beperking'. <https://coalitievoorinclusie.nl/verbeter-de-bestaanszekerheid-van-mensen-met-een-beperking/>
 - College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.23
-

4.1.2 Onvoldoende nazorg door uitvoerende partijen**Knelpunt**

Mensen ervaren dat de focus bij uitvoeringsorganisaties ligt op plaatsing (oftewel: het vinden van een baan) en niet op duurzaamheid van de plaatsing (oftewel: het behouden van een baan). Dat betekent dat mensen die eenmaal aan het werk zijn, het contact met hun uitvoeringsorganisatie tot een minimale hoeveelheid zien teruglopen. Soms betekent dat ook dat de uitvoeringsorganisatie niet op tijd op de hoogte is van knelpunten in het werk en dat ingrijpen te laat komt of nooit komt.

Knelpunt (vervolg)	Onderzoek laat zien dat jobcoaching voor mensen met een beperking – vooral voor jongeren – zeer waardevol kan zijn, ook voor het baanbehoud. Gemeenten zijn soms vrij zuinig met de inzet van het instrument jobcoaching (één onderzoek laat zien dat jonggehandicapten tot 2015 bij UWV méér jobcoaching kregen dan diezelfde groep nu bij gemeenten krijgt). En jobcoaching kan ook weer snel eindigen als iemand eenmaal een baan heeft gevonden. Het komt ook voor dat de werkgever een jobcoach aandraagt en dat de persoon afscheid moet nemen van diens vertrouwde jobcoach.
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	Het feit dat jobcoaching nog te weinig of te kort wordt ingezet, kent grofweg twee oorzaken. Allereerst vragen werkgevers niet altijd jobcoaching aan terwijl er wel behoefte is aan extra ondersteuning. Daarnaast bieden gemeenten niet altijd jobcoaches. Werkgevers zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden voor jobcoaching. Er wordt maar beperkt over gecommuniceerd. Volgens sommige werkgevers levert jobcoaching ook te veel administratieve last. Daarnaast kiezen gemeenten er vaak voor om spaarzaam te zijn met het instrument jobcoaching. Enquêteonderzoek laat zien dat gemeenten jobcoaching een duur instrument vinden. Vooral gemeenten met krappe budgetten kunnen er daarom voor kiezen om jobcoaching maar voor een vrij smalle doelgroep in te zetten (bijvoorbeeld alleen voor mensen met een loonwaarde tussen de 60 en 80 procent) of alleen voor een korte periode in te zetten (bijvoorbeeld tot zes uiterlijk maanden na het ingaan van het contract). Belangenbehartigers wijzen er tevens op dat de focus bij gemeenten en UWV al te veel ligt op plaatsing en te weinig op duurzaamheid. Dat vertaalt zich ook in daarbij behorende streefcijfers. Onderzoek van de Inspectie SZW uit 2018 bevestigt dat beeld.
Beleidsontwikkeling	• Modelverordening voor persoonlijke begeleiding (waar jobcoaching één interpretatie van is) in het Breed Offensief
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• LCR • FNV • CNV • Ieder(in) • VCP

Referenties

- Inspectie SZW, 'Klantonderzoek. Monitor Participatiewet 2019', p.4
- Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59
- Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.8
- Cuelenaere, B., Van den Brink, E., & Leenen, J. (5 november 2019), Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. CentERdata, p.40
- Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.83
- FNV (1 november 2018), 'Sociale ontwikkelbedrijven en jobcoaches onmisbaar voor jongeren met arbeidsbeperking' [online artikel]
- Inspectie SZW, 'Klantonderzoek. Monitor Participatiewet 2019', p.4
- Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.2

4.2 Alle mensen met een beperking

4.2.1 Mensen en werkgevers lopen vast in oerwoud aan regels

Knelpunt

Aan de voorkant kan een gebrek aan kennis over beschikbare instrumenten en voorzieningen of angst voor administratieve rompslomp betekenen dat een werkgever een contract met een persoon met een beperking niet ziet zitten. Maar ook mensen die al wel een baan hebben, kunnen soms zodanig vastlopen in wat ze 'een oerwoud aan regels' noemen, dat hun contract niet verlengd wordt of dat ze zelf stoppen met werken.

Mensen met een beperking hebben de ervaring dat ze zelf moeten uitzoeken wat er nodig is om goed te functioneren op hun werkplek. En dat ze zelf moeten uitzoeken bij welke van alle beschikbare organisaties ze regelingen, instrumenten en voorzieningen kunnen aanvragen. Professionals vanuit UWV en gemeenten hebben zeker beperkte kennis over specifieke beperkingen, maar ook bijvoorbeeld jobcoaches hebben dat niet altijd.

Doordat mensen in een bepaalde uitkering zitten en niet in een andere, kan het soms zijn dat ze behoefte hebben aan een bepaalde vorm van ondersteuning, maar dat die niet beschikbaar is. Jobcoaching is bijvoorbeeld beperkt beschikbaar. Maar ook kan UWV soms meer voorzieningen bieden dan gemeenten zich kunnen veroorloven. De uitkering staat centraal in het toekenningsproces van voorzieningen, niet de persoon en diens behoeften.

Ongelijkheid

n.v.t.

Oorzaak

Complexiteit voor werkgevers: voor werkgevers zijn per wettelijke doelgroep en per gemeente andere regelingen beschikbaar. Voor werknemers in de doelgroep banenafpraak zijn bijvoorbeeld in ieder geval de no-riskpolis en het LKV beschikbaar. In sommige gemeenten zijn ook jobcoaching en loonkostensubsidie¹⁵ beschikbaar, die in elke gemeente weer op een andere manier aangevraagd moeten worden. En heeft de werknemer met een doelgroepregistratie een Wajong, dan is er meestal¹⁶ loondispensatie mogelijk. Dan hebben we het over één van de vele wettelijke doelgroepen. Werkgevers vinden het lastig het overzicht te bewaren en wensen eenduidigheid.

Werkgevers laten vaak weten dat het systeem voor hen veel te complex is en dat dit remmend werkt. Met name kleine werkgevers kunnen met zeer veel motivatie en goede hoop een persoon in dienst nemen, om er vervolgens achter te komen dat al het uitzoekwerk en de administratie zo veel tijd kost dat het dienstverband netto niets meer oplevert. Grote werkgevers hebben soms HR-medewerkers in dienst die zich over deze taken kunnen buigen.

Complexiteit voor werkenden: Verschillende levensdomeinen worden door verschillende organisaties uitgevoerd. Bovendien zijn per levensdomein ook weer verschillende organisaties betrokken. UWV verstrekt bijvoorbeeld re-integratietrajecten, maar voert die niet zelf uit, daar zijn weer specifieke re-integratiebedrijven voor. En Wmo-consulenten verstrekken wel privévoorzieningen, maar die voorzieningen komen van een leverancier en worden geproduceerd en gerepareerd door een productiebedrijf. Die organisaties hebben niet altijd de capaciteit beschikbaar om goed en op regelmatige basis met elkaar samen te werken. In plaats daarvan moet een werkende zelf contact opnemen met deze organisaties als er iets misgaat. Zo kan het zijn dat een werkende met een privévoorziening contact houdt met UWV, een re-integratiebedrijf, een Wmo-consulent, een leverancier en het productiebedrijf. Daar hebben mensen een dagtaak aan en dat doet een groot beroep op het doenvermogen van mensen.

Waar voor werkgevers een dienstverband met een persoon met een beperking niet altijd financieel rendabel is, is een dienstverband voor de werkende zelf niet altijd rendabel qua energieniveau (en ook niet qua financiën, zie knelpunt 4.1.1).

-
- Beleidsontwikkeling**
- Werk aan Uitvoering moet bijdragen aan het vermogen van organisaties om meer integraal met elkaar samen te werken
 - Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek en Landelijk Escalatie Team (onderdeel van Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek of PMM)
-

¹⁵ Er zijn gemeenten die de doelgroep banenafpraak niet in zijn geheel gelijk stellen aan de doelgroep loonkostensubsidie. De doelgroep loonkostensubsidie kan bijvoorbeeld bestaan uit mensen met een doelgroepregistratie en een bepaalde interval van loonwaarden: niet te laag en niet te hoog.

¹⁶ Er zijn ook mensen die in het doelgroepregister staan met 100 procent loonwaarde. Zij krijgen noch loonkostensubsidie noch loondispensatie.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• VNO-NCW • Specifieke patiëntenverenigingen kunnen helpen bij de re-integratie van specifieke patiëntengroepen. Bartiméus en Koninklijke Visio kunnen bijvoorbeeld helpen bij de re-integratie van mensen met een visuele beperking
Referenties	• Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.10 en p.11 • Binnenlands Bestuur (17 oktober 2023), 'Wet vereenvoudiging banenafpraak naar Tweede Kamer. De Raad van State en VNG hebben hun bedenkingen' [online artikel] • Stimulansz (16 december 2022), 'Breed Offensief – Implementatie. Handreiking voor de gemeente', p.18 • Schouten, C. J. (7 juni 2023), 'Versterken banenafpraak en bijbehorende ondersteuning' [Kamerbrief], p.2-3 en p.8 • Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND, p.39 • Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.9 en p.12 • Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Ziekten en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.90 • Van Gennip, C. E. G. & Schouten, C. J. (29 februari 2024), 'Kabinetsreactie op het literatuuronderzoek De Menselijke Maat' [Kamerbrief], p.5 • College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.18 en 20

4.2.2 Werkvoorzieningen zijn lastig aan te vragen en de verstrekking duurt lang

Knelpunt	Als een werkende precies weet wat diegene nodig heeft om goed op de werkplek te functioneren, dan nog kan de baan vastlopen op de verstrekking van één of meerdere voorzieningen. De aanvraag, verstrekking, reparatie en vervanging van voorzieningen verloopt immers zeker niet altijd soepel. En er kunnen vele maanden voorbijgaan voordat een voorziening er eenmaal is (soms meer maanden dan een proefplaatsing of meer maanden dan een tijdelijk contract duurt). Zonder (goed werkende) voorziening kan een werkende met een beperking niet goed aantonen hoe diegene functioneert op de werkplek. Dat kan betekenen dat een persoon met een visuele beperking zes maanden zonder goed functionerende voorleessoftware werkt en dat na zes maanden het contract niet verlengd wordt, omdat de productie van de betreffende persoon laag lag. Er zijn bijzonder veel klachten over vervoersvoorzieningen (die half uitgevoerd worden door gemeenten en half door UWV). De jobcoachvoorziening is ook niet altijd direct goed passend; mensen moeten soms ook veel moeite doen om een nieuwe jobcoach toegewezen te krijgen. Ten slotte hebben mensen met auditieve beperkingen soms tolkvoorzieningen nodig, maar tolken zijn (in bepaalde regio's) beperkt beschikbaar. Dan kan de toekenning ook lang duren.
Ongelijkheid	Mensen met een beperking t.o.v. mensen zonder beperking
Oorzaak	Een deel van het probleem wordt veroorzaakt door de grote aantallen organisaties die betrokken zijn bij de aanvraag en verstrekking van voorzieningen. De taken rondom voorzieningen worden gescheiden uitgevoerd. Een ontwikkeling hierin is de centralisatie van de tolkvoorziening bij UWV en de centralisatie van werkvoorzieningen voor mensen met een auditieve beperking bij UWV. Dat betekent dat de betreffende groepen niet meer hoeven uit te zoeken of zij een voorziening bij de gemeente of bij UWV hoeven aan te vragen. Bovendien kan UWV kennishouder worden op het gebied van deze voorzieningen. Zo kan UWV steeds efficiënter worden in de uitvoering van deze voorzieningen, wat hopelijk de wachttijden zal verkorten.
Beleidsontwikkeling	• Er wordt naar aanleiding van de motie van het lid Den Haan verkend hoe en of het aanvragen van voorzieningen eenvoudiger en verkort kan worden. In de eerste instantie is een gesprek met mkb-ondernemers gevoerd. Onduidelijk is waar dit traject toe zal gaan leiden.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Ieder(in)

Referenties

- Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt', p.15
 - College voor de Rechten van de Mens (december 2021), 'Toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2021', p.31
 - Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.10 en p.19-20
 - Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59
 - College voor de Rechten van de Mens (december 2021), 'Toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2021', p.31
 - Schouten, C. J. (14 februari 2024), 'Werk voor mensen met een arbeidsbeperking' [Kamerbrief], p.5
-

4.2.3 Soms past een voorziening (zoals een jobcoach) niet, dan is een heraanvraag bijna nog lastiger

Knelpunt

Wanneer een voorziening stuk gaat, is het al niet altijd even eenvoudig om een reparatie aan te vragen. Maar een voorziening die niet past, is nog lastiger te vervangen. Dan moet de gebruiker met veel bewijsmateriaal komen om te laten zien dat er een nieuwe voorziening moet komen – en dat de uitvoeringsorganisatie dus moet investeren in een nieuwe voorziening.

Het komt voor dat meeneembare voorzieningen niet passen. Denk aan rolstoelen of scootmobielen, soms zijn die te groot of te klein. Maar ook jobcoaches, tolkvoorzieningen en andere voorzieningen in de vorm van een persoon kunnen slecht matchen. Dat maakt een heraanvraag niet eenvoudiger, want dan is er een persoon tegenover wie de gebruiker zich moet verdedigen – en die wellicht een heel ander verhaal heeft. Terwijl een gebruiker bijvoorbeeld kan struikelen over het gebrek aan proactiviteit van een jobcoach, kan de jobcoach juist beweren dat de gebruiker te weinig gemotiveerd is om veel tijd in te investeren.

Knelpunt (vervolg)	Het komt ook voor dat niet een uitvoeringsorganisatie, maar de werkgever de voorziening begeleiding op de werkplek (artikel 10da van de Participatiewet) invult. Dan biedt de werkgever bijvoorbeeld een buddy/werkbegeleider of heeft de werkgever een interne jobcoach (daar is met name sprake van bij grote werkgevers). Voor veel werkenden met een beperking kan dat aanvoelen als onveilig, omdat de begeleider niet onafhankelijk is van de werkgever. Maar in deze driehoeksverhouding moet de werkende zich verdedigen tegenover de werkbegeleider én de werkgever om een nieuwe jobcoachvoorziening aan te vragen. In één onderzoek zegt een gebruiker daarover: 'Je hebt er helemaal geen zeggenschap over.'
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	Niet bekend waarom een heraanvraag voor uitvoeringsorganisaties zo lastig uit te voeren is.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Landelijke Cliëntenraad • FNV • CNV • Ieder(in) • VCP
Referenties	• Aangedragen door adviesraad • Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.7 • Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.60 • College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.18

4.2.4 Er zijn commerciële bedrijven die er baat bij hebben als werkenden voorzieningen gebruiken

Knelpunt	Verstrekkers en producenten van voorzieningen hebben er baat bij als mensen hun voorzieningen afnemen. Voor mensen met een beperking kan het soms voelen alsof verstrekkers en producenten richting werkgevers of richting re-integratiebemiddelaars een onrealistisch positief beeld schetsen van de beschikbare voorziening. Of deze verstrekkers en producenten overdrijven de behoefte die er is aan hun voorziening. Dat ontnemt werkzoekenden de mogelijkheid om zélf of in samenwerking met een werkgever voor een voorziening te kiezen.
Ongelijkheid	Niet bekend.
Oorzaak	Niet bekend.

Beleidsontwikkeling Niet bekend.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben Niet bekend.

Referenties Aangedragen door de adviesraad.

4.2.5 Onderschatten (onder niveau werken, minder doorgroei-mogelijkheden) door werkgevers, dan kom je in een dead-end job

Knelpunt Bij de sollicitatie spelen vooroordelen soms een rol bij het tot stand komen van een afwijzing. Maar soms kijken werkgevers voorbij hun vooroordelen, of ze hebben bijvoorbeeld positieve ervaringen met werknemers met een beperking die zwaarder wegen. Dan wordt de werkzoekende alsnog aangenomen. Echter betekent dat niet dat vooroordelen bij het dienstverband nooit meer een rol zullen spelen.

Allereerst is er een deel werknemers dat het gevoel heeft dat vooroordelen bij de werkgever ervoor zorgen dat ze onderschat worden. Mensen met een zintuiglijke beperking hebben daar bijvoorbeeld veel last van, maar ook mensen met een lichamelijke beperking. Ze krijgen alleen simpele, routinematige taken toebedeeld, worden niet uitgenodigd voor trainingen en cursussen zoals hun collega's en krijgen ook minder vaak promotiemogelijkheden dan collega's. Terwijl de werknemer misschien klaar is voor doorgroeien, denkt de werkgever daar anders over. "Je ziet dat andere mensen vooruit komen maar zelf blijf je achter."

Sommige sociale werkgevers hebben ook weinig doorgroeimogelijkheden. Dan hebben vooroordelen een minder prominente rol, maar is de bedrijfsstructuur eerder een belemmerende factor. Sociale ontwikkelbedrijven staan erom bekend dat ze over het algemeen maar een smal palet aan functies kunnen aanbieden, meestal in het productiewerk. Niet alle sociale ontwikkelbedrijven experimenteren al evenveel met detacheringen voor mensen die daar aan toe zijn. Dat kan ertoe leiden dat mensen met een beperking in een sociaal ontwikkelbedrijf langer in een functie onder hun niveau zitten dan zij willen. Uit onderzoek blijkt dat 26 procent van de werknemers in een sociaal ontwikkelbedrijf het gevoel heeft onder niveau te werken.

Ongelijkheid Werknemers met een beperking t.o.v. werknemers zonder beperking.

Oorzaak	Belangenbehartigers beweren dat de focus van uitvoeringsorganisaties op plaatsing in plaats van duurzaamheid een oorzaak is van dit knelpunt. Bij het zoeken van geschikte vacatures (ook wel: jobhunting) kan een uitvoeringsorganisatie ook meer naar doorgroeimogelijkheden vragen. Dat wordt nu nog niet altijd gedaan. Als dat aan de voorkant niet wordt onderzocht, kan een werknemer er achteraf tegenaan lopen dat een werkgever niet bereid is diegene te laten doorgroeien, of dat er binnen een bedrijf simpelweg maar een beperkt aantal functies bestaat. Uit de literatuur komt niet naar voren of deze problematiek vooral voorkomt bij werknemers die door een uitvoeringsorganisatie geplaatst zijn, of ook bij werknemers die zélf een baan hebben gevonden.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Stichting Studeren & Werken op Maat
Referenties	• Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.17-18 • Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND, p.16 en p.29 • Knapen, J., Grosscurt, R., & Boeije, H., 'Verdiepingsstudie Participatiemonitor. Werken met een beperking: arbeidsomstandigheden van mensen met een lichamelijke beperking'. Nivel, p.2-3 • Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59

4.2.6 Overschatten door werkgevers, dat levert stress op

Knelpunt	Er zijn werknemers met een beperking die zich onderschat voelen door hun werkgever. Maar er bestaat ook een groep die overschat wordt door werkgevers. Dat treft mensen met allerlei soorten beperkingen, maar vooral mensen met een onzichtbare beperking (zoals een psychische beperking, een chronische ziekte of een licht verstandelijke beperking) lijken hierop te stuiten. Overschat worden kan in de vervelendste gevallen leiden tot een burnout, zelf stoppen met werken en/of geen verlenging van de arbeidsovereenkomst.
-----------------	--

Knelpunt (vervolg)	Soms blijkt direct na het tekenen van een arbeidsovereenkomst al dat een werkgever niet inziet in hoeverre de beperking het werk beïnvloedt. In dat geval zijn er eventueel nog mogelijkheden om de werkgever voor te lichten over de beperking, bijvoorbeeld door een jobcoach. Maar soms kunnen de vooroordelen van de werkgever ook pas later in beeld komen. Er zijn werkgevers die er (onbewust) van uitgaan dat een beperking vanzelf wel minder zal worden naarmate iemand meer ervaring heeft met het werk. Dan heeft de werkgever in de eerste instantie nog veel begrip voor de beperkingen van de werknemer, maar het begrip neemt af naarmate de tijd vordert. Waarom is er bij deze werknemer geen groei te zien, waarom blijft intensieve begeleiding noodzakelijk? Overschatting kan voor een werknemer onprettig zijn. Want er wordt van de werknemer te veel verwacht; de werknemer moet harder of langer werken dan eigenlijk goed voor diegene is. Er zijn ook werknemers met een beperking die de ervaring hebben dat ze telkens wéér moeten uitleggen waaruit hun beperking bestaat – dat wordt bijna een op zichzelf staande taak, die ook veel energie vereist. Zo zijn er mensen met een auditieve beperking die steeds weer moeten uitleggen aan hun werkgever dat hard praten niet helpt.
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	Werkgevers hebben weinig ervaring met het werken met verschillende soorten beperkingen. In algemene zin overheerst onbekendheid met beperkingen in de Nederlandse samenleving. Dat kan leiden tot zowel onderschatting als overschatting. Wat hierbij ook speelt, is dat werknemers zelf het lastig vinden om hun grenzen 1) te herkennen en 2) aan te geven. In de literatuur wordt gesteld dat vooral jongeren het in het begin lastig vinden om zelf te herkennen wanneer er te veel van hen wordt gevraagd, omdat zij weinig tot geen eerdere werkervaring hebben. Jongeren met een licht verstandelijke beperking vinden dit bijvoorbeeld moeilijk, maar ook jongeren met een hbo- of universitair diploma op zak kunnen hier moeite mee hebben. Ten tweede is het ook lastig om het aan te geven wanneer er te veel van je verwacht wordt. Immers: veel mensen met een beperking willen zichzelf juist graag bewijzen op de werkplek. Schaamte en/of angst voor stigma kunnen iemand ervan weerhouden om assertief te handelen.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Stichting Studeren & Werken op Maat • JongPIT

Referenties

- Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.12 en p.15
 - Stavenuiter, M., Andriessen, S., & Out, M. (november 2021), 'Werkonzekerheid van mensen met een arbeidshandicap. Een literatuurstudie over het verbeteren van begeleiding en welbevinden', Verwey-Jonker Instituut en Andriessen Arbeidsparticipatie, p.13
 - Eggink, E., Woittiez, I., & De Klerk, M. (december 2020), 'Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking'. Sociaal Cultureel Planbureau, p.57
 - Kools, W. (december 2018/januari 2019), 'Duurzaam werk voor hoog opgeleide jongeren met een arbeidsbeperking'. Stichting studeren & werken op maat. In: Sociaal Bestek, p.54-55
 - Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.70
 - JongPIT (16 december 2019), '7 Tips: Communicatie op het werk over chronische aandoening' [online artikel]
-

4.2.7 Sociale isolatie, want collega's weten niet hoe ze ermee om moeten gaan en/of hebben vooroordelen

Knelpunt

Op de werkplek kan het veel energie kosten om goed vorm te geven aan de communicatie met collega's. De werkgever mag dan wel geaccepteerd hebben dat de nieuwe werknemer een beperking heeft, dat geldt niet altijd voor collega's. Sommige werkgevers kiezen ervoor om collega's van tevoren kort in te lichten over de beperking van de nieuwe werknemer, maar soms wordt het ook aan de nieuwe werknemer gelaten om dit uit te leggen.

Niet alle collega's zijn altijd even tolerant. En opnieuw kan onbekendheid van de specifieke beperking betekenen dat de nieuwe werknemer constant moet uitleggen welke effecten de beperking heeft op het werk. Dat kan vermoeiend zijn en meer tijd kosten dan eigenlijk zou hoeven. Het functioneren op de werkvloer kan daardoor afnemen.

Ook al leren collega's op den duur misschien hoe ook zij ervoor kunnen zorgen dat iemand goed kan functioneren op de werkplek, dat betekent nog niet meteen dat de nieuwe werknemer altijd de sociale voordelen van werken meekrijgt. Er zijn veel werkenden met een beperking die zich op de werkplek sociaal geïsoleerd voelen. Ze worden bijvoorbeeld niet uitgenodigd voor informele ontmoetingen buiten werktijd. Dat is uiteraard pijnlijk om te ervaren.

Knelpunt (vervolg)	Voor mensen met een auditieve beperking vormt communicatie het grootste struikelblok. Collega's vinden het lastig om hun communicatiestijl aan te passen (bijvoorbeeld: altijd eerst oogcontact zoeken met de collega voordat je begint met praten) en kiezen er soms voor om dan maar geen moeite meer te doen. De taal-/communicatiebarrière wordt in de literatuur genoemd als de belangrijkste reden voor de lage arbeidsparticipatie onder mensen met een auditieve beperking Problemen met collega's kunnen zo groot worden, dat mensen het gevoel krijgen gediscrimineerd te worden. Vooral mensen met een verstandelijke beperking voelen zich gediscrimineerd op de werkplek. Maar er zijn ook andere ziektebeelden die vaak op discriminatie kunnen rekenen, zoals hiv/aids. Onderzoek van het SCP laat ook zien dat mensen met een beperking soms gepest worden op de werkvloer. Discriminatie en pesten kunnen ertoe leiden dat mensen hun arbeids-overeenkomst opzeggen.
Ongelijkheid	Werknemers met een beperking t.o.v. werknemers zonder beperking
Oorzaak	Collega's hebben weinig ervaring met het werken met verschillende soorten beperkingen. In algemene zin overheerst onbekendheid met beperkingen in de Nederlandse samenleving.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• JongPIT
Referenties	• Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.15-16 • Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND, p.16-17 • Knapen, J., Grosscurt, R., & Boeije, H., 'Verdiepingsstudie Participatiemonitor. Werken met een beperking: arbeidsomstandigheden van mensen met een lichamelijke beperking'. Nivel, p.6 • Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.29 en p.89 • Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.71-72 • JongPIT (16 december 2019), '7 Tips: Communicatie op het werk over chronische aandoening' [online artikel] • Movisie (31 maart 2023), 'Actie nodig voor een inclusieve arbeidsmarkt. Mensen met een beperking nog te vaak aan de kant', p.2-3

4.2.8 Overprikkeldheid/stress en vanuit werkgever weinig flexibiliteit om stress te voorkomen

Knelpunt

Uit de literatuur blijkt dat veel mensen met een beperking last hebben van vermoeidheid, ook wanneer vermoeidheid geen symptoom is van hun beperking. Dat komt omdat werkzaamheden extra vermoeiend kunnen zijn, maar ook de omgang met werkgevers en collega's. Overmatige vermoeidheid kan voor zowel de werknemer als de werkgever een reden zijn om het contract te beëindigen¹⁷. Onderzoek laat een statistisch significante negatieve relatie zien tussen vermoeidheidsklachten en werkbehoud.

Er zijn manieren om het werk zodanig in te richten, dat vermoeidheid een minder groot probleem vormt. Voorbeelden zijn een aangepast werkrooster, langere pauzes, en het inrichten van fysieke ruimtes waarin een werknemer met een beperking even kan bijkomen of in stilte kan werken. Er zijn ook mensen die bijvoorbeeld gebaat zijn bij het dragen van noise-cancelling koptelefoons. De werkgever moet echter bereid zijn om in deze aanpassingen te voorzien. Werknemers ervaren dat werkgevers dat zeker niet altijd zijn. Ook enquêteonderzoek laat zien dat werkgevers hiertoe niet altijd bereid zijn: dat blijkt slechts 3 procent van de werkgevers te zijn.

Ongelijkheid

n.v.t.

Oorzaak

Er is een wettelijke verplichting om de werkinhoud aan te passen, onder meer vastgelegd in de Arbowet En de Wet gelijke behandeling handicap/chronische ziekte. Die wettelijke verplichting motiveert werkgevers blijkbaar niet om daadwerkelijk aanpassingen te maken voor mensen die daar behoefte aan hebben.

Deels komt dat wellicht doordat het werk het niet toestaat om aanpassingen te maken. In functies die bij voorbaat veel contact met mensen vereisen, is het lastig het contact terug te brengen. Op een school zijn er bijvoorbeeld altijd kinderen of ouders. Iemand die liever niet al te veel met anderen praat op een dag, past waarschijnlijk bij voorbaat niet in een drukke schoolomgeving. Bedrijven kunnen ook niet altijd hun werkrooster aanpassen vanwege vaststaande openingstijden. Als een winkel bijvoorbeeld van één uur tot vijf uur 's middags open is, zijn er waarschijnlijk geen werkzaamheden te bedenken voor iemand die liever 's ochtends vroeg of juist 's avonds werkt. En bij organisaties waar weinig collega's werken, zijn taken niet altijd overdraagbaar op anderen.

¹⁷ Het is noemenswaardig dat vermoeidheidsklachten steeds vaker voorkomen in de samenleving. Er is een toename van werkdruk die leidt tot stress en burnoutklachten. De manier waarop werk momenteel ingericht is, kan dus ook de oorzaak zijn van beperkingen. In 2017 had 16 procent van de Nederlandse arbeidspopulatie wel eens last gehad van burnoutklachten.

Oorzaak (vervolg)	Soms zien werkgevers ook niet welke aanpassingsmogelijkheden er in hun bedrijf bestaan. Het instrument jobcarving kan daarbij helpen (waarbij UWV kosteloos advies aan de werkgever verstrekt), maar daar wordt nog maar beperkt gebruik van gemaakt. Uitvoeringsorganisaties bieden dit instrument niet allemaal aan en werkgevers staan niet altijd open voor het instrument.
Beleidsontwikkeling	• Er is onderzoek gedaan naar een generieke werkgeversvoorziening. Werkgevers kunnen daarmee de werkplek aanpassen zonder dat dit gekoppeld is aan één specifieke werknemer. De werkplek wordt daarmee in algemene zin toegankelijker. Het experiment liet zien dat de interesse van werkgevers in dit instrument beperkt is en dat het voor UWV onuitvoerbaar is. De generieke werkgeversvoorziening wordt niet voortgezet.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND, p.12 • Cuelenaere, B., Van den Brink, E., & Leenen, J. (5 november 2019), Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. CentERdata, p.41-42 • Inspectie SZW, 'Klantonderzoek. Monitor Participatiewet 2019', p.4 • Movisie (31 maart 2023), 'Actie nodig voor een inclusieve arbeidsmarkt. Mensen met een beperking nog te vaak aan de kant', p.2 • Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.20 • Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant' • Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.74 en p.83 • Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.27, p.88 en p.90

4.2.9 Een tijdelijk of flexcontract is vaak de enige mogelijkheid, die worden na zoveel tijd ook weer stopgezet (zeker in tijden van crisis)

Knelpunt

De meeste mensen hebben een voorkeur voor een vast contract met een vast aantal uren. Dat biedt (bestaans)zekerheid en ruimte voor andere zaken zoals het opvoeden van kinderen of een zorgtraject.

Uit onderzoek blijkt keer op keer dat mensen met een beperking relatief weinig vaste contracten hebben. Zij worden soms gedwongen met tijdelijke contracten te werken of in zzp-constructies. Mensen worden ook wel eens gedwongen om onbetaald werkzaamheden te verrichten op werkervaringsplaatsen, proefplaatsen en stageplaatsen. Dat zijn vormen van contracten die door werkgevers relatief eenvoudig te beëindigen zijn, met name in tijden van crisis zoals de coronacrisis. De flexibilisering van de arbeidsmarkt treft veel mensen, maar mensen met een beperking hebben als groep relatief vaak te maken met zogenaamde 'herhalingswerkloosheid'.

Onzekere contracten hebben gevolgen voor de psychische gezondheid van een werkende. Dit soort contracten biedt immers maar weinig financiële zekerheid of vooruitgang en toekomstperspectief. Ook kan het voor de werkende voelen alsof ze in een bedrijf geen gelijke positie krijgen als collega's. Daarnaast hoeven werkgevers/opdrachtgevers in het geval van inleenconstructies niet te zorgen voor een passende werkplek en veilige en gezonde werkomstandigheden.

Een tijdelijk contract of proefplaats die op niets uitloopt, kan ook een domper zijn voor de motivatie van een werkzoekende. Daar hebben bijvoorbeeld mensen met een licht verstandelijke beperking last van; zij zijn na het stuklopen van zo'n contract vaak minder gemotiveerd om opnieuw naar werk te zoeken (zie ook knelpunten 3.2.8 en 3.2.9). Deze groep mensen heeft relatief vaak kleine contracten van minder dan 12 uur per week en werkt vaker in flexibele contracten met veel baanwisselingen.

Het is belangrijk om te vermelden dat juist mensen in flexibele contracten veel problemen ervaren bij de verrekening van hun uitkering (zie knelpunt 4.1.1).

Ongelijkheid

Werkzoekenden met een beperking t.o.v. werkzoekenden zonder beperking

Oorzaak

Werkgevers zien sollicitanten met een beperking als risicovoller dan sollicitanten zonder (zichtbare of aangekaarte) beperking. Daardoor vinden zij het spannend om zich aan deze sollicitanten te binden (zie ook knelpunt 3.2.1). Het huidige arbeidsmarktbeleid biedt veel ruimte voor flexibele contracten waar werkgevers in zo'n geval gebruik van kunnen maken. De arbeidsmarkt raakt steeds meer geflexibiliseerd, terwijl werkenden zelf niet altijd behoefte hebben aan flexcontracten.

Onderzoek van het SCP laat zien dat werkgevers ziekteverzuim en gezondheidsklachten bepalend laten zijn bij de keuze tussen een vast contract en een tijdelijk contract. In algemene zin kiezen zowel werkgevers als werknemers er in eerste instantie vaak voor om een tijdelijk contract aan te gaan om te onderzoeken of er een match is, maar mensen met een beperking krijgen daarna ook vaak nog geen vast contract aangeboden.

Ook uitvoeringsorganisaties dringen bij werkgevers niet aan op vaste contracten. Immers zijn prestatie-indicatoren eerder gericht op plaatsing dan op duurzaamheid van een baan. Daarmee heeft een tijdelijk contract of een flexibel contract cijfermatig net zoveel waarde als een vast contract.

Beleidsontwikkeling

- Met de vereenvoudiging van de banenafpraak is geregeld dat werkgevers voor het in dienst nemen van personen uit de doelgroep banenafpraak zowel het LKV als een bonus kunnen ontvangen elk jaar dat een contract voortduurt. Het LKV eindigt niet langer na drie jaar.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

- FNV
- VCP

Referenties

- Kamerstukken II 2023/34, 36 449, nr. 3, p.16
- Knapen, J., Grosscurt, R., & Boeije, H., 'Verdiepingsstudie Participatiemonitor. Werken met een beperking: arbeidsomstandigheden van mensen met een lichamelijke beperking'. Nivel, p.2 en p.6
- Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.23
- Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, p.59
- Stavenuiter, M., Andriessen, S., & Out, M. (november 2021), 'Werkonzekerheid van mensen met een arbeidshandicap. Een literatuurstudie over het verbeteren van begeleiding en welbevinden', Verwey-Jonker Instituut en Andriessen Arbeidsparticipatie, p.11 en p.13
- Eggink, E., Woittiez, I., & De Klerk, M. (december 2020), 'Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking'. Sociaal Cultureel Planbureau, p.56-57

-
- Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.26-27
 - Hazelzet, A. M., Putnik, K., Otten, W., Goudswaard, A., Blonk, R. W. B. (22 december 2017), 'Inclusief werkgeversgedrag. Een onderzoek naar factoren die samenhangen met het in dienst hebben (genomen) van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt', p.24
 - Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.77
 - FNV (24 juli 2019), 'Inclusieve maatschappij? Nog niet voor arbeidsbeperkten. Opinie van FNV-bestuurder Mariska Exalto' [online artikel]
 - VCP (20 november 2019), 'Participatiewet behaalt doelstellingen niet' [online artikel]
 - Schouten, C. J. (14 februari 2024), 'Werk voor mensen met een arbeidsbeperking' [Kamerbrief], p.3
 - Groen, L. & Van Ipenburg, P. (oktober 2023), 'Duurzaamheid van werk binnen de banenafpraak 2021–2022'. UWV Gegevensdiensten, p.3
 - College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.18
-

4.2.10 Ziekteverzuim van mensen met een beperking is lager, maar wel langduriger dan van andere werkenden

Knelpunt	Werkgevers vinden langdurig ziekteverzuim om financiële redenen onprettig (daarvoor biedt de no-riskpolis voor de doelgroep banenafpraak compensatie), maar ook voor werknemers zelf is langdurig uitvallen onprettig. Zij raken hun binding met het werk kwijt en moeten aan collega's uitleggen waarom zij zo lang uitvallen. Dat kan ook sociale isolatie tot gevolg hebben (zie knelpunt 4.2.6).
Ongelijkheid	Werknemers met een beperking t.o.v. werknemers zonder beperking
Oorzaak	Lichamelijke, zintuiglijke en verstandelijke beperkingen zijn over het algemeen voorspelbaar. Met genoeg werkervaring kunnen mensen met dit soort beperkingen goed leren wat hun sterke en zwakte punten zijn. Aan de andere kant kennen chronische ziektes en psychische beperkingen vaak een onvoorspelbaar en grillig verloop. Mensen met dit soort beperkingen kunnen slecht voorspellen wanneer uitval kort of juist heel lang duurt. Het is ook niet altijd bekend welke factoren uitval triggeren. De werkgever noch de werknemer kan hierop goed anticiperen. Het vereist constante flexibiliteit.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

Niet bekend.

Referenties

- Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum, p.89
- Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.81

4.2.11 Aangepaste software blijkt niet altijd compatibel met de software bij een bedrijf, dat duurt lang en kan ontmoedigend zijn

Knelpunt

Met name mensen met een visuele beperking ervaren veel problemen bij het installeren van aangepaste software (zoals vergrotingssoftware). Die software hebben zij nodig om goed te functioneren op het werk, maar het kan maanden duren voordat software goed werkt. Dat kan betekenen dat mensen zichzelf tijdens een proefplaatsing of eerste tijdelijke contract niet goed kunnen bewijzen, hun vaardigheden komen niet goed uit de verf.

Ongelijkheid

Mensen die afhankelijk zijn van aangepaste software t.o.v. mensen die standaard software kunnen gebruiken

Oorzaak

Vooral in beroepen die al veel van computersystemen gebruik maken, lijkt nieuwe software lastig te installeren. Denk bijvoorbeeld aan administratief werk waarbij van vele (beveiligde) systemen gebruik wordt gemaakt. Ook overheidsinstellingen hebben niet altijd de meest toegankelijke systemen, onder meer vanwege strikte vertrouwelijkheid van documenten. Hoe beveiligder het systeem, hoe moeilijker het is om aangepaste software compatibel te maken. Twee belangrijke prioriteiten druisen dan tegen elkaar in: veiligheid aan de ene kant en toegankelijkheid aan de andere kant.

Vooralsnog krijgen programmeurs van beveiligde software ook niet de opdracht om deze software ook toegankelijk te maken voor verschillende doelgroepen. Er wordt ook gewezen naar ICT-afdelingen die te weinig kennis hebben van aangepaste software. Die kunnen dus ook niet altijd passende ondersteuning bieden.

Beleidsontwikkeling Niet bekend.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

Niet bekend.

Referenties

- Aangedragen door adviesraad
- Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen', p.10 en p.19-20

4.2.12 Bij wisseling van management kan een voorheen plezierige werkplek ineens minder plezierig worden

Knelpunt	Mensen met een beperking kunnen zonder dat ze het doorhebben afhankelijk worden van één specifieke leidinggevende (dat wil zeggen: de voorman, teamleider, manager, etc.). Dat kan de leidinggevende zijn die besloten heeft om hun een contract aan te bieden, de leidinggevende die werkplekaanpassingen heeft doorgevoerd en/of de leidinggevende die ingrijpt als collega's hun collega met een beperking (onbewust) buitensluiten. De leidinggevende speelt al met al een grote rol bij het goed functioneren van een werknemer – en al helemaal als die werknemer een beperking heeft. Het komt voor dat leidinggevend en een andere baan vinden of dat ze met pensioen gaan. Dan komt er een nieuwe leidinggevende voor in de plaats. Dat kan enorme gevolgen hebben voor de werknemer met een beperking, in zoverre dat werknemers soms hun baan opzeggen of ontslagen worden. Het komt ook voor dat de nieuwe leidinggevende geen contractverlenging aanbiedt terwijl de oude leidinggevende wel meer duurzaamheid had kunnen bieden.
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	Nog vaak is de inclusiviteit van organisaties afhankelijk van personen en wordt dit niet geborgd in beleid. Daar kunnen mensen met een beperking het slachtoffer van worden, maar ook andere minderheden kunnen hieronder lijden. Zo is een leidinggevende die je accepteert zoals je bent heel prettig, maar tegelijkertijd niet afdoende voor een duurzame baan.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Aangedragen door de adviesraad

4.3 Specifieke wettelijke doelgroepen

4.3.1 Loonwaardebepalingen zijn onprettig en ontransparant

Knelpunt	Veel werknemers met een doelgroepregistratie vinden loonwaardebepalingen niet prettig. Tegelijkertijd is hun baanbehoud afhankelijk van de loonwaardebepaling, want voor veel werkgevers in de loonkostensubsidie/loondispensatie echt doorslaggevend. Werknemers ervaren de loonwaardebepaling als 'koehandel', waarbij zij weinig invloed kunnen uitoefenen op het percentage dat uiteindelijk uit de beoordeling komt rollen.
-----------------	---

Ongelijkheid	Mensen met een beperking t.o.v. mensen zonder beperking
Oorzaak	Werkgevers hebben er baat bij als de loonwaarde zo laag mogelijk wordt ingeschat. Dan ontvangen zij immers een hogere loonkosten-subsidie of hoeven zij minder loon uit te betalen aan de werknemer. Tegelijkertijd hebben uitvoeringsorganisaties er baat bij als de loonwaarde zo hoog mogelijk wordt ingeschat, want dan wordt er minimaal aanspraak gemaakt op hun budget. Is de loonwaarde te hoog, dan kan het zijn dat de werkgever niet kiest voor contractverlenging. Maar is de loonwaarde te laag, dan is de plaatsing voor de uitvoeringsorganisatie bijzonder prijzig¹⁸. Uit onderzoek blijkt dat er verschillende loonwaardemethodieken worden gehanteerd die allemaal tot iets andere uitkomsten kunnen leiden. Ook individuele arbeidsdeskundigen (die de loonwaardebepaling uitvoeren) die in theorie wel dezelfde methodiek gebruiken, kunnen uiteenlopende oordelen hebben. De loonwaarde is dus wel belangrijk voor de duurzaamheid van de baan, maar de grote diversiteit aan oordelen doet wel af aan de geloofwaardigheid van het cijfer. Het kan als 'arbitrair' aanvoelen. Werkgevers struikelen erover dat werknemers die evengoed functioneren, uiteenlopende loonwaardes kunnen hebben. Dat is aan hen lastig uit te leggen en kan ook demotiverend voor hen zijn. Een contract dat zij als 'te duur' ervaren, wordt ook sneller weer beëindigd.
Beleidsontwikkeling	Het Breed Offensief moedigt gemeenten aan om dezelfde loonwaardemethodiek te gebruiken. Er is een verordeningsoverplichting ingevoerd en een modelverordening ontwikkeld door de VNG.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Landelijke Cliëntenraad • FNV • CNV • Ieder(in) • VCP
Referenties	• Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet, p.10 • Stimulansz (16 december 2022), 'Breed Offensief – Implementatie. Handreiking voor de gemeente', p.18 en p.20 • Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.8 • Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p.9 en 13 • Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.6

¹⁸ Voor zover uit de literatuur naar voren komt heeft dat niet per se effect op de duurzaamheid van de baan, maar het is wel mogelijk dat de uitvoeringsorganisatie op den duur haar beleid aanpast wanneer LKS te veel blijkt te kosten. Dat heeft dan weer invloed op de baanvindkansen van andere werkzoekenden.

4.4 Niet-uitkeringsgerechtigden

Niet bekend.

4.5 Intersecties

Niet bekend.



Inkomen

In dit hoofdstuk bespreken we alle knelpunten gerelateerd aan het inkomen van mensen met een beperking. Inkomen kan uit verschillende bronnen komen: een uitkering, toeslagen, gemeentelijke regelingen en een salaris.

Onderzoek laat zien dat 71 procent van de huishoudens met een bijstandsuitkering onder de armoedegrens leeft. Uit onderzoek van het Nibud blijkt daarnaast dat onder meer mensen met een minimuminkomen en hoge zorgkosten een verhoogd risico op armoede hebben, waarbij ze niet de benodigde inkomensondersteuning krijgen. Ook mensen met een flexibel inkomen lopen dat risico. Hoogstwaarschijnlijk zijn mensen met een beperking oververtegenwoordigd in beide groepen: aan beperkingen zijn vaak zorgkosten verbonden, maar beperkingen leiden ook vaker tot tijdelijke, deeltijd- en flexcontracten.

In dit hoofdstuk zien we met name dat het huidige sociale zekerheidsstelsel onvoldoende financiële zekerheid biedt aan mensen die daar gebruik van maken. Dat treft onder meer mensen met een beperking. Juist mensen met een beperking zijn vaak afhankelijk van dit stelsel. Zij worden dus onevenredig hard geraakt door de knelpunten. De compensatie tot aan het WML voor wie minder dan 100 procent arbeidsproductiviteit heeft (loonkostensubsidie en loondispensatie) kent voordelen, maar ook nadelen. Het valt op dat mensen die wél 100 procent loonwaarde hebben, maar die vanwege hun beperking minder uren kunnen werken, zelden zelf het WML kunnen verdienen.

5.1 Gebruikers van de sociale zekerheid

5.1.1 Alleen uitkering is in de huidige economie voor mensen weinig, specifiek voor gezinnen met hoge zorgkosten

Knelpunt

Het sociaal minimum en het WML hangen met elkaar samen. Meestal wordt het sociaal minimum uitgedrukt als een percentage van het WML, maar in feite wordt het WML afgeleid van het sociaal minimum. Het sociaal minimum bepaalt dus ook hoe hoog een uitkering op enig moment is. Voor een alleenstaande is het sociaal minimum (en daarmee een WML-gerelateerde uitkering¹⁹) momenteel 70 procent.

Mensen die afhankelijk zijn van een uitkering, lopen een structureel groter risico op armoede. Dat geldt dus ook voor mensen met een beperking die 1) vanwege hun beperking niet de mogelijkheid hebben om te werken of 2) door allerlei andere obstakels geen toegang hebben tot de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 3).

Financiële problemen zijn de afgelopen jaren sinds de coronacrisis in de algehele populatie toegenomen. Dat komt vooral door stijgende kosten. Het sociaal minimum beweegt wel enigszins mee met de inflatie (en als gevolg daarvan ook het WML), maar volgens veel belangbehartigers is dat te weinig geweest om daadwerkelijk verlichting te bieden aan huishoudens die van het sociaal minimum moeten rondkomen.

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het sociaal minimum onvoldoende is wanneer een huishouden hoge zorgkosten heeft, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een beperking. Niet alle kosten gekoppeld aan zorg voor en participatie met een beperking worden vergoed: behandelingen, medicijnen en medische hulpmiddelen (waarvoor soms een eigen bijdrage geldt). Veel mensen zijn elk jaar in ieder geval hun eigen risico kwijt.

Ongelijkheid

Gebruikers van de sociale zekerheid t.o.v. mensen die zelf het WML kunnen verdienen

Oorzaak

Niet bekend hoe het sociaal minimum tot stand komt.

Beleidsontwikkeling

- De Commissie Sociaal Minimum heeft vastgesteld dat het sociaal minimum in 2024 onvoldoende is om van rond te komen. De Commissie stelt bijvoorbeeld een flexbudget voor boven op het sociaal minimum. Welke gevolgen het rapport van de Commissie zal hebben is vooralsnog onbekend.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

- Werkcoalitie
- FNV

¹⁹ De hoogte van de WIA en de WW zijn afhankelijk van het laatst verdiende loon. De WIA is in ieder geval 70 procent van het laatst verdiende loon (dat kan ook WML geweest zijn). De WW is 75 procent van het laatst verdiende loon (dat kan ook WML geweest zijn).

Referenties

- College voor de Rechten van de Mens (2016), 'Jaarlijkse rapportage. Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten', p.126
 - College voor de Rechten van de Mens (2016), 'Jaarlijkse rapportage. Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten', p.32
 - Commissie Sociaal Minimum (30 juni 2023), 'Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum' [Rapport 1], p.77-78
 - Inspectie SZW, 'Klantonderzoek. Monitor Participatiewet 2019', p.8
 - Jong, K. (14 maart 2022), 'Brief t.b.v AO Armoede- en schuldenbeleid d.d. 17 maart 2022'. FNV, p.3
 - Schouten, C. J. (9 juni 2023), 'Visiebrief Participatiewet in balans' [Kamerbrief], p.9
 - Werkcoalitie, 'Bied mensen met een beperking bestaanszekerheid en werk! Manifest van de Werkcoalitie', p.1
 - College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.23
-

5.1.2 Verrekening van inkomsten met uitkering brengt regelmatig armoedeval, ook nog eens onduidelijk hoe dat gebeurt (bestaansonzekerheid)

Knelpunt

In hoofdstuk 4 (knelpunt 4.1.1) kaartten we al aan dat verrekeningsproblematiek een reden kan zijn om uiteindelijk niet door te gaan met werken. Dezelfde problematiek heeft natuurlijk ook grote gevolgen voor het inkomen van degene die hiermee te maken krijgen. Dat zijn vaak mensen met een beperking, omdat deze doelgroep relatief vaak afhankelijk is van een uitkering. In 2018 kregen 144.000 mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering te maken met verrekening en 82.000 mensen met een bijstandsuitkering.

Verrekening leidt bovendien regelmatig tot schulden. Krijgt iemand bijvoorbeeld één maand te veel uitkering betaald, dan moet diegene dat daarna terugbetalen. Dat kan niet altijd in één keer, want de eerdere hogere inkomsten zijn vaak al uitgegeven (bijvoorbeeld aan zorg in die betreffende maand). Dan wordt de schuld afbetaald over meerdere maanden, maximaal oplopend tot 24 maanden. Meerdere terugvorderingen kunnen ook bij elkaar opgeteld worden, waardoor het afbetalen van de totale schuld ook langer dan 24 maanden kan duren. Vaak hebben uitvoeringsorganisaties ook het beleid dat als iemand uitstroomt uit de uitkering, de resterende schuld in één keer afbetaald moet worden.

Knelpunt (vervolg) In combinatie met het vorige knelpunt betekent dit dat mensen met een beperking vaak moeten kiezen tussen twee kwaden: een uitkering die eigenlijk te weinig is om van rond te komen – zeker als je ook hoge zorgkosten hebt – of werken met een uitkering, maar dan de verrekeningsproblematiek het hoofd bieden? Verrekeningsproblematiek treft vooral mensen met onregelmatige inkomsten, maar mensen met een beperking krijgen niet altijd de kans om regelmatige inkomsten te verdienen (zie knelpunt 4.2.8). De twee kwaden zijn samen te vatten als: een zeker laag inkomen of een onzeker en iets hoger inkomen.

Door verrekening is het niet eens altijd zo dat mensen met werk meer gaan verdienen. Onderzoek laat zien dat één op de drie respondenten met een beperking er met werken netto niet op vooruitgaat.

Mensen met een medische urenbeperking vormen hierin nog een bijzondere doelgroep, omdat zij waarschijnlijk nooit een WML kunnen verdienen. De uitvoeringsorganisatie blijft aanvullen tot het sociaal minimum en nooit meer dan dat. Er blijft daarmee een prikkel bestaan om meer te werken zodat iemand boven het sociaal minimum kan uitstijgen, maar voor een persoon met een medische urenbeperking is meer werken simpelweg niet mogelijk. Dat betekent voor veel mensen met een beperking dat zij zich ‘gevangen’ voelen in de uitkering. Alleen als het uurtarief²⁰ van deze personen zó hoog is dat zij ook met een ingeperkt aantal uren onafhankelijk van de uitkering kunnen worden, maar dat scenario komt waarschijnlijk niet zo vaak voor.

In 2021 is de Wet vereenvoudiging Wajong ingevoerd. Daarmee blijft verrekening bestaan, maar wordt ook een ondergrens voor Wajongers vastgelegd: gaan zij werken, dan mogen zij in ieder geval 30 procent van hun inkomsten houden. Wat voor gevolgen die 30 procent echter heeft voor de toeslagen die ze ontvangen (zie knelpunt 5.1.4), dat is niet bekend. Daarover zijn geen afspraken gemaakt. Direct in 2021 zijn er veel klachten bij belangenbehartigers binnengekomen dat Wajongers er met de vereenvoudiging financieel op achteruitgingen. Het ging met name om mensen met wisselende inkomsten.

Ongelijkheid Gebruikers van de sociale zekerheid t.o.v. mensen die zelf het WML kunnen verdienen

²⁰ Met een medische urenbeperking van 20 uur moet een alleenstaande per uur ongeveer €103 verdienen. Het minimumuurtarief is per 1 januari 2024 €13,27. Om boven het WML uit te komen moet een persoon dus ruim zeven keer meer verdienen dan het minimumloon.

Oorzaak

In 2021 beschreven Optimalistic, Muzus en Stimulansz in detail hoe verrekeningsproblematiek kan ontstaan voor mensen met een beperking. Bij het verrekenen gelden allerlei principes die voor een groot deel van de uitkeringsontvangers probleemloos verlopen, maar voor een ander (ook groot) deel problemen opleveren.

Denk bijvoorbeeld aan het berekenen van de aanvullende uitkering op basis van een schatting van de inkomsten uit werk; blijken de daadwerkelijke inkomsten achteraf hoger of lager, dan moet daarvoor gecompenseerd worden.

Een ander principe waar mensen last van hebben, is dat vakantiegeld en een eventuele eindejaarsuitkering maandelijks gekort worden op de uitkering, terwijl mensen het bedrag in de praktijk maar één keer ontvangen. Dat betekent dat ze elf maanden per jaar minder dan het sociaal minimum ontvangen, en één maand per jaar veel meer dan het sociaal minimum. Dit komt omdat gemeenten verplicht zijn toe te rekenen naar de maand waarop het inkomen betrekking heeft²¹.

Voorals mensen met onregelmatige inkomsten of inkomsten per vier weken²² lijden onder verrekeningsproblematiek, zowel cliënten van UWV als bijstandsonvangers bij gemeenten.

Beleidsontwikkeling

- Participatiewet in Balans
- Wet vereenvoudiging Wajong
- Programma Sijmpel Switchen in de Participatieketen

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

- Landelijke Cliëntenraad
- FNV
- CNV
- Ieder(in)
- VCP
- Coalitie voor Inclusie
- 2CU
- JongPIT

Referenties

- Coalitie voor Inclusie (15 juni 2022), 'verbeter de bestaanszekerheid van mensen met een beperking'. <https://coalitievoorinclusie.nl/verbeter-de-bestaanszekerheid-van-mensen-met-een-beperking/>
- College voor de Rechten van de Mens (2016), 'Jaarlijkse rapportage. Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten', p.129-130
- De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, p.4, p.14, p.31 en p.36

21 Er zijn enkele gemeenten die zich hier niet aan houden en die bijvoorbeeld het vakantiegeld pas verrekenen in de maand dat een persoon diens vakantiegeld ontvangt. Dat is echter onwettig.

22 Wordt iemands salaris per vier weken betaald, dan moet de uitvoeringsorganisatie vooraf een schatting maken van hoeveel salaris dat per maand ongeveer betekent. Aan het einde van het jaar (na 12 uitkeringen en 13 salarissen) wordt pas duidelijk of die schattingen correct zijn geweest. Dan kan er een terugvordering of een nabetaling volgen.

-
- Referentie (vervolg)**
- JongPIT (11 november 2019), 'Ik wil flexibel werken naast mijn uitkering, hoe pak ik het aan?' [online artikel]
 - Kamerstukken II 2021/22, 34 352 en 35 294, nr. 230, p.3
 - Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260, p.5
 - Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.5-6
 - Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (november 2020), 'Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Movisie, p.35
 - Ministerie van Financiën (23 september 2019), 'Mensen met een licht verstandelijke beperking' [Interdepartementaal beleidsonderzoek], p.31
 - Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.23
 - Schouten, C. J. (9 juni 2023), 'Visiebrief Participatiewet in balans' [Kamerbrief], p.8
 - Stavenuiter, M., Andriessen, S., & Out, M. (november 2021), 'Werkonzekerheid van mensen met een arbeidshandicap. Een literatuurstudie over het verbeteren van begeleiding en welbevinden', Verwey-Jonker Instituut en Andriessen Arbeidsparticipatie, p.11
 - Van Belle, P., Soffer, I., De Zoeten, S., Van Keulen, G., & Gransier, P. (10 december 2021), 'Neem inclusie en de verbetering van de positie van mensen met een levenslange en levensbrede beperking mee in het regeerakkoord'. Coalitie voor Inclusie, Ieder(in) en 2CU, p.2
 - Van Echtelt, P. (20 mei 2022), 'Kennismotie. Chronisch zieken in de bijstand'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.4
 - VCP (27 januari 2021), 'Veel problemen bij uitvoering nieuwe Wajong regels' [online artikel]
 - College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongeren af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.23
-

5.1.3 Regelmatig in tijdelijke en flexcontracten geduwd, deze bieden weinig of geen financiële zekerheid

Knelpunt	Werkenden in dit tijdelijke en flexcontracten hebben per definitie te doen met inkomensonzekerheid. Hun inkomen kan bijvoorbeeld elke maand anders zijn, maar het kan ook zijn dat ze door hun tijdelijke contract niet zeker weten of ze over een jaar überhaupt nog inkomsten uit werk zullen hebben. Mensen blijven zo afhankelijk van een uitkering.
Ongelijkheid	• Gebruikers van de sociale zekerheid t.o.v. mensen die het WML kunnen verdienen • Mensen met een beperking t.o.v. mensen zonder beperking

Oorzaak	Werkgevers ondervangen het gepercipieerde risico van het werk bieden aan mensen met een beperking vaak door middel van tijdelijke contracten, flexcontracten en zzp-constructies. Dat biedt hun de zekerheid dat als iemand weinig productief blijkt te zijn of als iemand ziek wordt, de werkgeverskosten laag blijven en het contract snel beëindigd kan worden.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• FNV • VCP
Referenties	• Sociaal Economische Raad Noord-Nederland (juni 2020) 'De governance structuur van de Sociale Werkvoorziening: Participatie van de kwetsbare groep op de arbeidsmarkt', p.29 • Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.23 • FNV (5 september 2018), 'FNV wil meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking' [online artikel] • Jong, K. (14 maart 2022), 'Brief t.b.v AO Armoede- en schuldenbeleid d.d. 17 maart 2022'. FNV, p.3 • VCP (20 november 2019), 'Participatiewet behaalt doelstellingen niet' [online artikel]

5.1.4 Harde wetten waarin boetes en terugvorderingen aan de orde van de dag zijn, dat heeft gevolgen voor het besteedbaar inkomen dat overblijft

Knelpunt	Met name in de Participatiewet komt het regelmatig voor dat er nabetaald, teruggevorderd en beboet wordt. Gemeenten doen nabetalen wanneer ze te weinig aanvullende uitkering hebben betaald aan de uitkeringsontvanger. Terugvorderingen zijn nodig als uitkeringsontvangers te veel uitkering hebben ontvangen (ze komen boven het sociaal minimum uit). Boetes worden afgegeven wanneer wordt geoordeeld dat mensen 'fraude' hebben gepleegd. Terugvorderingen en boetes kunnen (opgeteld) een verlaging van 100 procent tot gevolg hebben. Dat betekent dat iemand géén inkomen uit een uitkering meer heeft.
-----------------	---

Knelpunt (vervolg) Nabetalingen, terugvorderingen en boetes hebben grote invloed op het inkomen van mensen. Wanneer er bijvoorbeeld terugvorderingen en boetes lopen, kan het zijn dat mensen maanden achtereen minder dan het sociaal minimum ontvangen. Daarbij is het goed om te bedenken: als je meer dan het minimumloon verdient en kunt sparen, is een terugvordering van €500 substantieel maar betaalbaar. Heb je daarentegen jaren achtereen geleefd van het sociaal minimum, waarbij je nauwelijks hebt kunnen sparen, dan kun je waarschijnlijk niet ergens €500 vandaan halen. Ook niet als je de maand daarvoor per abuis €300 te veel hebt ontvangen. Terugvorderingen en boetes worden door gemeenten zelden aangepast op de situatie van de uitkeringsontvangers.

Bovendien zijn mensen die gebruik maken van de sociale zekerheid angstig geworden. Angstig dat ze iets fout doen zonder dat ze daar weet van hebben en dat ze in hun gesprekken met gemeenten verkeerde dingen zeggen die hun terugvorderingen en/of boetes opleveren. Die angst an sich kan een belemmering vormen om je te ontwikkelen en aan het werk te gaan. In één onderzoek zegt een respondent daarover: "Ik heb angst voor een boete als ik een fout maak, angst dat ik iets niet goed heb begrepen of verkeerd ben geïnformeerd. Of dat de overheid de uitkeringen gaat verminderen."

Hoe complexer de wet- en regelgeving wordt, hoe groter de kans op een kleine fout. De Participatiewet, maar ook de WGA, worden als zeer complex ervaren door gebruikers.

Ongelijkheid Mensen afhankelijk van een uitkering t.o.v. mensen die eigen inkomsten kunnen verdienen

Oorzaak Er is een mismatch tussen het mensbeeld waar de Participatiewet van uitgaat en de mensen die daadwerkelijk gebruik maken van de Participatiewet. De wet gaat uit van mensen die tijdelijk geen werk kunnen vinden, maar die verder geen belemmeringen hebben om vroeg of laat weer zelfstandig te worden. Deze mensen hebben een groot doenvermogen en maken economisch gedreven keuzes. Hoge boetes en terugvorderingen weerhouden deze *homo economicus* ervan om fouten te maken in de uitkering.

In werkelijkheid blijkt de doelgroep die momenteel gebruik maakt van de Participatiewet kwetsbaar. Een grote groep uitkeringsontvangers is al meerdere jaren of zelfs decennia afhankelijk van de wet. Veel mensen geven zelf aan dat ze één of andere beperking hebben waardoor ze niet aan het werk kunnen gaan. Niet financiën maar angst, wantrouwen en de wens om zekerheid zijn voor deze groep drijfveren. Deze emoties kunnen verdovend werken en maken het ook zeker niet makkelijker om de complexe wet- en regelgeving na te volgen.

Oorzaak (vervolg)	De Participatiewet is sinds de invoering in 2015 strenger geworden. Met het oog op re-integratie zijn steeds meer verplichtingen en regels toegevoegd. In de Participatiewet zijn bijvoorbeeld de taaleis en tegenprestatie toegevoegd. Ook mensen die zichzelf niet werkfit vinden – bijvoorbeeld vanwege een beperking – moeten aan die re-integratieverplichtingen voldoen. In de Participatiewet wordt uitgegaan van landelijk genormeerde standaardboetes. De wet laat wel ruimte voor maatwerk door uitvoerders, maar uitvoerders zelf voelen dat niet zo. Zij geloven dat van hen verwacht wordt dat ze de standaardboetes opleggen. Er wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen bewuste en onbewuste fouten.
Beleidsontwikkeling	• Hervorming van het handhavingsbeleid in het conceptwetsvoorstel handhaving sociale zekerheid, waarbij vertrouwen het uitgangspunt is • Participatiewet in Balans
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Landelijke Cliëntenraad • FNV • CNV • Ieder(in) • VCP • Stichting Studeren & Werken op Maat • Bijstandsbond • MIND • Wij staan op! • JongPIT • Rotterdamse Sociale Alliantie
Referenties	• Cuelenaere, B., Van den Brink, E., & Leenen, J. (5 november 2019), Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. CentERdata, p.26 en 28 • De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, p.14, p.20 en p.31 • Eiselin, W. F. A., Van Deutekom, H., Nacinovic, H. W. M. (oktober 2021), 'Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet', p.57-58 • Jungmann, N., Kaal, H., Den Hartogh, V., & Fermin, B. (2018), 'LVB, schulden en werk'. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE NL, p.54 • Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260, p.11 • Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.5-6 • Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse', p.18-19

**Referenties
(vervolg)**

- Oomkens, R. & Drijvers, A. (9 september 2021), 'Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Syntheseonderzoek'. Panteia, p.6-7 en p.9
 - Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (20 juni 2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus en Vrije Universiteit Amsterdam, p.8 en p.11
 - Schouten, C. J. (21 juni 2022), 'De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse' [Kamerbrief], p.1-2
 - Schouten, C. J. (9 juni 2023), 'Visiebrief Participatiewet in balans' [Kamerbrief], p.5-6
 - Van Lith, N., Eleveld, A., FNV, CNV, VCP, SWOM, Bijstandsbond, MIND, Wij staan op!, JongPit, Rotterdamse Sociale Alliantie (ROSA) 'Manifest voor een menselijke wet (Wet Bestaanszekerheid)', p.1
 - VCP (24 november 2021), 'Meer ruimte professional door versoepeling regels uitkeringen' [online artikel]
 - VCP (19 juli 2022), 'Handhaving sociale zekerheid: ruimte voor professionals' [online artikel]
-

5.1.5 Afhankelijk van allerlei aanvullingen zoals toeslagen en minimabeleid, elk met eigen grenzen en voorwaarden

Knelpunt

Eerder kaartten we aan dat het sociaal minimum op dit moment voor veel mensen te weinig is en geen financiële zekerheid biedt. Sommige mensen met een uitkering en werk komen op maandbasis zelfs ónder het sociaal minimum uit. En ook wanneer er één of meerdere terugvorderingen en boetes lopen, komt een persoon in een uitkering per definitie onder het sociaal minimum uit (dat is immers de straf voor frauduleus handelen).

Toeslagen zijn voor veel gebruikers van de sociale zekerheid een gegeven. Zonder toeslagen komen ze niet rond. De groep maakt gebruik van zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderbijslag (formeel geen toeslag), het kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Elke toeslag kent andere inkomens- en vermogensgrenzen die een gebruiker goed in het oog moet houden om niet per ongeluk de fout in te gaan. Vooral het recht op huurtoeslag kan vrij snel komen te vervallen bij een verandering in het inkomen. UWV heeft ook een eigen Toeslagenwet (niet te verwarren met de voorgenoemde toeslagen) voor mensen die met een uitkering van UWV toch onder het sociaal minimum uitkomen.

Knelpunt (vervolg) Daarnaast maken mensen ook vaak gebruik van gemeentelijk minima-beleid. Het niet-gebruik van deze inkomensondersteunende regelingen ligt wat hoger, bijvoorbeeld vanwege onbekendheid. Maak je er wel gebruik van, dan wordt de complexiteit alleen maar groter. Gemeenten bieden bijvoorbeeld bijzondere bijstand, een collectieve zorgvoorziening, energietoeslag en kwijtschelding van belastingen. Welk aanbod er in een gemeente voor wie is, loopt in verband met decentralisering uiteen. Maar ook regelingen onderling kunnen uiteenlopen: de ene is bijvoorbeeld beschikbaar voor huishoudens die tot WML verdienen, de andere voor huishoudens die 120 procent van het WML verdienen. Bovendien betekent dit dat een uitkering ofwel van de gemeente ofwel van UWV komt, de toeslagen van de Belastingdienst en SVB, en de gemeentelijke minima van gemeenten – oftewel, het overzicht is lastig te bewaren.

“Zonder begeleiding is de bijstand net een oerwoud,” drukt een bijstandsontvanger het in één onderzoek uit. Maar dat kan ook gelden voor iemand met een Wajong, iemand met een lage WIA-uitkering en voor mensen met een AOW en weinig aanvullend pensioen²³.

Om als persoon met een uitkering op het sociaal minimum rond te komen, moet je dus meerdere inkomensondersteunende regelingen bij elkaar ‘sprokkelen’. Daarbij moet je opletten dat je niet per ongeluk vermogens- en inkomensproeven overschrijdt, want dan riskeer je een terugvordering en soms een boete. Tel daar ook bij op dat deze inkomensondersteunende regelingen uitgevoerd worden door verschillende (afdelingen van) organisaties.

Met name voor mensen met een lager denk- en of doenvermogen kan dat bijzonder lastig zijn. Mensen zien dus ook wel eens af van inkomensondersteunende regelingen en kiezen ervoor om met het sociaal minimum of minder rond te komen.

Ongelijkheid Gebruikers van de sociale zekerheid t.o.v. mensen die zelf het WML kunnen verdienen

²³ Zoals vaker geldt voor mensen die vanwege een beperking in hun leven weinig hebben kunnen werken.

Oorzaak

Veel mensen zijn afhankelijk van het stelsel van toeslagen. Tegelijkertijd is dat stelsel bijzonder complex geworden. Sinds de toeslagen-affaire roept het stelsel ook veel wantrouwen op, waardoor bewust niet-gebruik ontstaat.

Toeslagen staan centraal in een stelsel dat gericht is op specificiteit van inkomensondersteuning. Uiteenlopende typen huishoudens krijgen precies datgene wat ze nodig hebben, niets meer en niets minder. Dat betekent dat er weinig geld onrechtmatig wordt uitgekeerd en ontvangen, maar dat de uitvoering voor uitvoeringsorganisaties complex is en dat er ook veel gewicht wordt gelegd op de zelfredzaamheid van huishoudens. Een stelsel kan ook gericht zijn op (relatief capaciteitsluwe) generieke inkomensondersteuning, maar dan bestaat het risico dat huishoudens niet precies datgene ontvangen dat ze nodig hebben.

Toeslagen en uitkeringen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het valt op dat de complexiteit binnen uitkeringen beleidsmatig opgepakt wordt en dat er ook apart naar de toeslagen wordt gekeken, maar dat deze bewust niet in samenhang met elkaar worden onderzocht. In een Kamerbrief over de Participatiewet in Balans staat bijvoorbeeld: "Hoewel het systeem van toeslagen onlosmakelijk verbonden is met de hoogte, voorspelbaarheid en zekerheid van het sociaal minimum, is de herziening van toeslagen geen onderdeel van het programma Participatiewet in balans." Ook bij de Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen wordt niet gekeken naar toeslagen. Met andere woorden: knelpunten worden vanuit hun aparte kokers opgelost, terwijl mensen met alle knelpunten tegelijkertijd te maken krijgen. Er ontstaan natuurlijk ook knelpunten in de samenhang tussen uitkeringen, toeslagen en overige inkomensondersteunende regelingen, die met een systeemblik niet gezien worden.

Beleidsontwikkeling

- Kabinet Rutte IV heeft de ambitie uitgesproken om de toeslagen af te schaffen. In het kader van die ambitie is onderzoek gedaan door de Dienst Toeslagen, de Belastingdienst en het Cultureel Planbureau naar het huidige toeslagenstelsel.
- De kinderopvangtoeslag zal gaan verdwijnen. In plaats van een toeslag aan ouders zal het geld waarschijnlijk direct aan kinderopvangorganisaties uitgekeerd worden.
- De Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) brengt momenteel in kaart welke knelpunten er in het stelsel bestaan en welke scenario's voor verbetering er zijn.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

Niet bekend.

Referenties

- Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.7
- Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.26
- Hanse, D., Breedveld, P., Elshot, C., & Schampers, J. (16 juni 2022), 'Met te weinig genoeg nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie', Nationale ombudsman, p.4-5 en 9
- Sociaal en Cultureel Planbureau (maart 2022), 'Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet', p.12
- Schouten, C. J. (21 juni 2022), 'De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse' [Kamerbrief], p.3
- Schouten, C. J. (9 juni 2023), 'Visiebrief Participatiewet in balans' [Kamerbrief], p.10
- Van Gennip, C. E. G. & Schouten, C. J. (29 februari 2024), 'Kabinetsreactie op het literatuuronderzoek De Menselijke Maat' [Kamerbrief], p.9
- Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260, p.4

5.1.6 Mensen gebruiken niet alle mogelijke financiële aanvullingen, bijvoorbeeld vanwege onbekendheid

Knelpunt

Recent liet onderzoek zien dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de Toeslagenwet van UWV. Die is speciaal bedoeld voor mensen met een uitkering van UWV (een WW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering) die onder het sociaal minimum uitkomen. Niet-gebruik is bijzonder hoog onder Wajongers (68%). Bij andere uitkeringen is het niet-gebruik ongeveer een derde. Niet-gebruikers leven (tijdelijk) in armoede.

Ook van andere inkomensondersteunende regelingen wordt niet door alle rechthebbenden gebruik gemaakt. Er bestaat zelfs niet-gebruik van de bijstandsuitkering.

Het is lastig om in te schatten hoe groot het probleem van niet-gebruik is. Dat komt omdat aan de hand van data niet goed vast te stellen wie rechthebbend is voor welke inkomensondersteunende regeling, want niet alle voorwaarden voor inkomensondersteunende regelingen zijn 'objectief' te toetsen.

Ongelijkheid

n.v.t.

Oorzaak

Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen zoals de Toeslagenwet komt door 1) onbekendheid en 2) niet gebruik willen maken van een regeling. Niet gebruik willen maken van een regeling is dan weer te verklaren door a) geloven dat je geen recht hebt op de regeling, b) geen behoefte hebben aan de regeling en c) geen vertrouwen hebben in de regeling. De Toeslagenwet wordt bijvoorbeeld vaak niet gebruikt door rechthebbenden die n t iets onder het sociaal minimum uitkomen.

Doordat veel organisaties vraaggericht werken, worden rechthebbenden niet altijd proactief benaderd. De divisie Uitkeren van UWV zal bijvoorbeeld niet contact opnemen met mensen wanneer zij onder het sociaal minimum uitkomen. Datzelfde geldt voor de afdeling Inkomens(ondersteuning) van gemeenten. In verband met privacyregels kunnen uitvoeringsorganisaties vaak niet zien wat het inkomen van mensen is, en of zij wel op het sociaal minimum uitkomen.

Bij UWV raken vooral mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn bevonden uit beeld, zij gaan tot het ‘‘slapende bestand’’ behoren. Het contact met deze mensen – ook door het WERKbedrijf – is veelal nihil. Het is aannemelijk dat hetzelfde geldt voor mensen die (officieel dan wel officieus) ontheven zijn van de re-integratieverplichting in de Participatiewet.

Rechthebbenden moeten zelf regelingen aanvragen. Maar om dat te doen, moeten ze wel bekend zijn met een regeling. Het is niet altijd duidelijk wie mensen op de hoogte moet stellen van die regelingen. Vaak wordt aangenomen dat flyers en informatie op internet voldoende zijn.

Beleidsontwikkeling

- De Minister van SZW kondigde op 29 februari 2024 aan dat de dienstverlening in de sociale zekerheid proactiever moet worden, expliciet om niet-gebruik van regelingen (zoals van de Toeslagenwet) terug te dringen. Hoe dat vorm gaat krijgen, is nog niet te zeggen.

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

Niet bekend.

Referenties

- Nederlandse Arbeidsinspectie (juni 2023), ‘Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet’, p.4-6
- Van Gennip, C. E. G. & Schouten, C. J. (29 februari 2024), ‘Kabinetsreactie op het literatuuronderzoek De Menselijke Maat’ [Kamerbrief], p.4

5.1.7 Mensen met een verstandelijke beperking zijn om allerlei redenen vatbaarder voor schulden, schuldhulpverlening is voor hen juist complex

Knelpunt

Sinds het Interdepartementaal Onderzoek (IBO) naar mensen met een licht verstandelijke beperking is de aandacht voor deze groep geleidelijk aan toegenomen. Tegelijkertijd vormt de doelgroep – ook voor de uitvoering – nog een ‘blinde vlek’. Mensen met een lvb zijn oververtegenwoordigd in de sociale zekerheid en in de schuldhulpverlening.

De complexiteit van de uitkeringen, met name die van de Participatiewet, is voor veel uitkeringsontvangers lastig te doorgronden, laat staan voor mensen met een lvb. In een onderzoek laten zij zelf weten dat ze veel moeite hebben met het toeslagenstelsel en het gemeentelijke minimabeleid. Dat betekent in de praktijk dat zij vaker terugvoeringen en boetes oplopen, omdat ze zich niet aan hun verplichtingen hebben gehouden – ook al wisten ze bij voorbaat niet dat ze die verplichtingen hadden. Het komt ook voor dat ze zich uit onbegrip en frustratie wantrouwend of zelfs agressief uitlaten tegenover professionals, wat in de uitkering ook weer tot boetes kan leiden.

Houd je je niet aan je verplichtingen van de uitkering, de toeslagen en de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen, dan leidt dat tot schulden. Sowieso komt financiële problematiek vaker voor bij deze mensen, omdat zij het lastig vinden om de toekomstige consequenties van hun gedrag in het heden te overzien. Zo doen zij grote uitgaven terwijl ze eigenlijk te weinig geld op de rekening hebben staan²⁴.

Tegelijkertijd wijzen specialisten erop dat schuldhulpverlening juist voor deze groep mensen ook ondoorgrondelijk is geworden. Want ook de schuldhulpverlening kent verplichtingen en vereist netjes en redelijk gedrag en zelfinzicht van gebruikers. Ook die verplichtingen hebben zich in de afgelopen jaren opgestapeld. Schuldhulpverlening is ontoegankelijk voor mensen met een lvb, ook al hebben zij veel behoefte aan schuldhulpverlening.

Zonder schuldhulpverlening bestaat het risico dat hun schulden steeds verder oplopen en dat ze lange tijd of zelfs hun hele leven in armoede leven. 11 procent van de mensen met een lvb heeft een inkomen onder het sociaal minimum. Dat kan ook het criminele circuit aantrekkelijker maken.

Ongelijkheid

Mensen met een licht verstandelijke beperking t.o.v. mensen met een gemiddeld tot hoog denk- en doenvermogen

24 Bewindvoerders kunnen hierbij helpen, maar niet iedereen met een lvb heeft ook een bewindvoerder of wil ook een bewindvoerder in de arm nemen.

Oorzaak	Aan de ene kant is het stelsel complexer geworden en in de beleidsontwikkeling is weinig aandacht geweest voor mensen met een lvb. Er worden hoge bureaucratische eisen gesteld aan mensen om gebruik te maken van de verschillende instrumenten en diensten in het sociaal domein. Het taalgebruik is niet laagdrempelig, al streven uitvoeringsorganisaties meestal naar een B1/B2-niveau²⁵. Uitvoerders hebben geen tijd beschikbaar om hun cliënten met een lvb de laagdrempelige dienstverlening te bieden die zij eigenlijk nodig hebben. Aan de andere kant kent een licht verstandelijke beperking vaak bepaalde uitwerkingen in het dagelijks leven die niet bevorderlijk zijn voor de inkomenspositie van deze groep. Informele en formele ondersteuning helpen bij het beperken van die uitwerkingen. Bewindvoerders helpen bijvoorbeeld bij financiën, maar ook een mentor of buddy kan helpen bij het communiceren met instanties. Wanneer de lvb gediagnosticeerd is, is er vaak meer ondersteuning beschikbaar. Met name mensen met goede verbale vaardigheden kunnen hun lvb goed verbloemen en vinden het ook onprettig om hun problemen aan te kaarten bij anderen. Er wordt in de literatuur ook gesteld dat gegeven-suitwisseling tussen organisaties kan bijdragen aan de signalering van lvb's, maar dat dit nu onvoldoende gebeurt.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Eggink, E., Woittiez, I., & De Klerk, M. (december 2020), 'Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking'. Sociaal Cultureel Planbureau, p.8 en p.59 • Jungmann, N., Kaal, H., Den Hartogh, V., & Fermin, B. (2018), 'LVB, schulden en werk'. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE NL, p.5, p.22, p.40-41 en p.53-54 • Ministerie van Financiën (23 september 2019), 'Mensen met een licht verstandelijke beperking' [Interdepartementaal beleidsonderzoek], p.31

25 Complexe regels blijven complex, hoe simpel de taal ook is waarin je die regels probeert uit te leggen.

5.1.8 Uitkeringsinstanties zijn laat met het uitbetalen van de eerste uitkering, uitkeringsontvangers moeten die tijd op eigen kosten overbruggen

Knelpunt	Het komt om verschillende redenen voor dat uitvoeringsorganisaties later zijn met het uitbetalen van de uitkering. Bijvoorbeeld bij de aanvraag van een uitkering of bij de overgang naar werk. Tot voor kort gold ook de vierwekenzoektermijn voor alle jongeren onder de 27 jaar die een Participatiewetuitkering aanvroegen. In alle gevallen moeten uitkeringsontvangers zelf de kosten overbruggen. Soms vormt dat de aanleiding voor schulden, want hoe moeten mensen in de tussentijd bijvoorbeeld de huur en het gas/water/licht betalen? Uit onderzoek van Divosa blijkt dat meer dan de helft van de mensen die deeltijd werken naast hun uitkering wel eens te maken heeft gehad met betalingsachterstanden door de uitvoeringsorganisatie.
Ongelijkheid	Gebruikers van de sociale zekerheid t.o.v. mensen die zelf het WML kunnen verdienen
Oorzaak	Uitvoeringsorganisaties beschikken vaak over een ruimere periode om tot een berekening van de uitkering te komen dan de uitkeringsontvanger zelf. De uitkeringsontvanger moet stipt op tijd zijn met het aanleveren van salarisstroken, de uitvoeringsorganisatie krijgt een aantal weken om de uitkering over te schrijven. Er zijn gemeenten die er juist met het oog op verrekeningsproblematiek voor kiezen om eerst te wachten tot de inkomsten van een persoon binnen zijn gekomen op diens bankrekening, voordat de gemeente een uitkering gaat berekenen. Daarmee is die uitkering wel direct correct. Nabetalingen en terugvorderingen zijn dan uitgesloten (tenzij een persoon bewust of onbewust fraude heeft gepleegd, zie knelpunt 5.1.4). Deze methodiek (die 'op de maand verrekenen' wordt genoemd) heeft dus voor- en nadelen.
Beleidsontwikkeling	• Met de Participatiewet in Balans vervalt de vierwekenzoektermijn voor jongeren met duidelijke beperkingen • De Participatiewet in Balans introduceert een bufferbudget om betalingsachterstanden door gemeenten bij de overgang naar werk op te vangen.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimistic, Muzus en Stimulansz, p.15 en 42 • Inspectie SZW, 'Klantonderzoek. Monitor Participatiewet 2019', p.8

Referenties (vervolg)	• Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260, p.6-7 • Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse', p.16 • Stimulansz (16 december 2022), 'Breed Offensief – Implementatie. Handreiking voor de gemeente', p.30
----------------------------------	--

5.1.9 Voorheen mochten uitkeringsontvangers geen giften ontvangen, nu moeten ze zelf bijhouden of die giften over de afgesproken grens gaan

Knelpunt	In de media werd 'de boodschappenaffaire' breed uitgemeten. Het ging om een vrouw die uitkeringsafhankelijk was, maar die al jaren haar uitkering niet had gebruikt om boodschappen van te kopen. In plaats daarvan had haar moeder regelmatig boodschappen voor haar gedaan. Boodschappen werden door de gemeente gezien als giften, die de vrouw niet had doorgegeven aan de gemeente zoals wel verplicht is volgens de Participatiewet. De boodschappen werden teruggevorderd en de vrouw moest ook een boete betalen. Belangenbehartigers noemen dit "een boete op mededogen"²⁶. De inlichtingenplicht houdt in dat uitkeringsontvangers alle mogelijke extra inkomsten doorgeven aan de uitvoeringsorganisatie. Doen ze dat niet, dan volgt een terugvordering en een boete. Giften vormen een aparte categorie van extra inkomsten. Elk gift moest technisch gezien gekort worden op de uitkering. Met de Participatiewet in Balans wordt de grens voor giften flink opgehoogd. Nu wordt gedacht aan €1.200 per jaar. Pas wanneer die grens is overschreden, wordt het restant gekort op de uitkering. De eerste €1.200 aan giften hoeft men niet door te geven aan de gemeente. Dat kan als verademing worden ervaren door uitkeringsontvangers, maar aan de andere kant betekent het ook dat zij zelf in de gaten moeten houden hoeveel euro aan giften ze in een jaar hebben ontvangen. In het geval van de boodschappenaffaire in Wijdmeren zou het bijvoorbeeld betekenen dat de vrouw in kwestie alle bonnetjes van haar moeder had moeten verzamelen en bij elkaar optellen. Zoiets vereist veel doenvermogen van een uitkeringsontvanger. Minister Schouten geeft in haar Kamerbrief over de Participatiewet in Balans aan dat ze zich bewust is van dit beroep op het doenvermogen. Haar departement zoekt naar een uitvoeringsvariant die ook voor uitkeringsontvangers hanteerbaar is.
Ongelijkheid	Gebruikers van de sociale zekerheid t.o.v. mensen die zelf het WML kunnen verdienen

²⁶ Het is ook aannemelijk dat dit principe mensen in de directe omgeving van uitkeringsontvangers remt bij het bieden van hulp aan de uitkeringsontvanger in kwestie. Dat is moeilijk te rijmen met de vraag van de kabinetten Rutte II tot en met IV om hulp in informele netwerken als eerste uitgangspunt in de ondersteuning aan burgers te nemen.

Oorzaak	Niet bekend.
Beleidsontwikkeling	• Participatiewet in balans heeft het maximale bedrag aan giften opgehoogd
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• FNV
Referenties	• Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260, p.7 • FNV (29 november 2022), 'Maak het vóór feestdagen mogelijk dat bijstandsgerechtigden giften ontvangen' [online artikel]

5.1.10 Er zit ook een maximum aan vrijwilligersvergoedingen, ook die grens moet de werkende zelf bijhouden

Knelpunt	Wanneer mensen met een uitkering vrijwilligerswerk doen, ontvangen ze soms een vrijwilligersvergoeding. Volgens de Belastingdienst is de maximale vrijwilligersvergoeding voor volwassenen in 2024 €5,50 per uur. Het gaat waarschijnlijk om bedragen van €100 à €200 per maand. Vrijwilligersvergoedingen kennen in de uitkering andere grenzen dan giften. Veel uitkeringen hebben in 2024 de grens van €210 per maand en €2.100 per jaar. Het gaat dus om een aparte bron van inkomsten die mensen moeten bijhouden. Uiteraard is vrij makkelijk te bepalen of je in een maand meer dan €210 hebt ontvangen, maar de jaarlijkse grens is lastiger bij te houden. Daarbij komt nog dat €210 aan inkomsten uit betaald werk gekort worden op de uitkering, maar dat geldt niet voor dezelfde inkomsten uit vrijwilligerswerk. Dat weerhoudt mensen ook om vrijwilligerscontracten op te zeggen en betaald werk te gaan zoeken, waar zij waarschijnlijk minder inkomsten aan zullen overhouden. Daarentegen geldt ook dat vrijwilligerswerk gezien kan worden als niet meewerken aan de re-integratieverplichting van een uitkering, dus het is mogelijk dat een uitvoeringsorganisatie een boete oplegt wanneer gedacht wordt dat een persoon ook in staat is tot betaald werk.
Ongelijkheid	• Uitkeringsontvangers met inkomsten uit werk t.o.v. uitkeringsontvangers met inkomsten uit vrijwilligerswerk • Gebruikers van de sociale zekerheid t.o.v. mensen die zelf het WML kunnen verdienen
Oorzaak	Niet bekend.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Aangedragen door de adviesraad

5.2 Alle mensen met een beperking

Uit knelpunt 5.1.1 blijkt dat het huidige sociaal minimum specifiek te laag is voor mensen met hoge zorgkosten. Daarentegen laten knelpunt 5.1.2 en 5.1.3 zien dat het specifiek voor mensen met een beperking vaak onmogelijk is om volledig zelfstandig salaris te gaan verdienen, zonder aanvulling vanuit de uitkering. Verder zijn geen specifieke knelpunten voor deze brede doelgroep bekend.

5.3 Specifieke wettelijke doelgroepen

5.3.1 Een salaris plus loondispensatie voelt voor mensen als minderwaardig

Knelpunt	Mensen met een Wajong die werken, hebben recht op loondispensatie. Hun werkgevers hoeven dan alleen hun loonwaarde aan salaris te betalen en UWV vult dat bedrag aan tot aan het WML. Wajongers ontvangen daarmee twee inkomens: een salaris en de loondispensatie. Sinds 2023 experimenteert het UWV met re-integratiedienstverlening aan mensen die volledig afgekeurd zijn. Het gaat om Wajongers die Duurzaam Geen Arbeidsvermogen (DGA) hebben en mensen met een WIA/IVA-uitkering. Binnen dat experiment kunnen ook mensen met een IVA-uitkering aanspraak maken op de loondispensatie. Mensen met loondispensatie verdienen zelden het WML. UWV geeft een werkgever dan toestemming om minder dan het WML aan diens werknemer te betalen. Daarentegen zien mensen die werken met loondispensatie op hun eigen rekening dat hun werkgever hun minder betaalt dan hun collega's ontvangen. Dat geeft mensen die met loondispensatie werken soms een gevoel van minderwaardigheid. Zij zijn geen 'volle' medewerkers in het bedrijf. Bovendien is het bedrag dat zij ontvangen van hun werkgever vaak minder dan het minimumloon. Ook dat kan pijnlijk zijn. Mensen die werken met loonkostensubsidie, ontvangen op hun rekening altijd minimaal het WML. Er zijn ook belangenbehartigers die beweren dat werkgevers nooit meer dan het WML zullen betalen aan Wajongers (en inmiddels IVA-gerechtigden), omdat er dan geen aanvulling vanuit UWV meer bestaat. Het kan voor werkgevers aantrekkelijk zijn om Wajongers alleen lager betaalde functies aan te bieden. Ten slotte moet er om loondispensatie te ontvangen ook een loonwaardemeting plaatsvinden. Mensen met een beperking vinden de loonwaardemeting vaak een onprettige ervaring, zie knelpunt 4.3.1.
Ongelijkheid	• Gebruikers van de sociale zekerheid t.o.v. mensen die zelf het WML kunnen verdienen • Mensen die werken met loondispensatie t.o.v. mensen die werken met loonkostensubsidie

Oorzaak	Vooralsnog blijft de loondispensatie in de Wajong bestaan, ook al laat onderzoek zien dat loonkostensubsidie een soortgelijk instrument met minder nadelen is. Het kabinet beweert dat mensen in de Wajong gewend zijn geraakt aan de loondispensatie en dat een verandering voor hen verwarrend zou zijn.
Beleidsontwikkeling	• Er wordt gewerkt aan een voorstel om loonkostensubsidie beschikbaar te stellen voor mensen in de WIA
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Landelijke Cliëntenraad • FNV • CNV • Ieder(in) • VCP
Referenties	• Van Dooijeweert, A. C. J. (12 april 2018), 'Hoofdpijnennotitie Loondispensatie Participatiewet' [kenmerk: 2018/0067/AvD/KdJ/IC], p.4 • Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.4 • Schouten, C. J. (14 februari 2024), 'Werk voor mensen met een arbeidsbeperking' [Kamerbrief], p.2

5.3.2 Mensen met een medische urenbeperking verdienen meestal niet voldoende om uit de uitkering uit te stromen, maar kunnen in een uitkering maximaal WML verdienen

Knelpunt	De Wajong is een uitkering voor mensen die op jonge leeftijd duurzaam beperkt zijn geraakt. In de Participatiewet zitten veel meer mensen die naar eigen zeggen een beperking hebben dan van tevoren werd gedacht. De uitkering blijft deze mensen echter altijd prikkelen om (meer) te werken, ook al staat hun beperking hen dat helemaal niet toe. In de Participatiewet moeten alleenstaande mensen met een medische beperking kiezen tussen twee opties: ofwel je werkt niet en ontvangt 70 procent van het WML, ofwel je werkt een beperkt aantal uren in de week en je inkomsten uit werk worden gekort op de uitkering – waardoor je ook uitkomt op 70 procent van het WML²⁷. Pas als je meer dan het WML verdient, kun je uitstromen uit de uitkering. Maar dat is alleen mogelijk met een hoog uurtarief, dat voor veel mensen niet reëel is.
-----------------	--

27 Of minder dan het WML, zie knelpunten 4.1.1 en 5.1.2.

Knelpunt (vervolg) Het WML is ook voor mensen met een Wajong-uitkering met een medische urenbeperking (die daarmee deeltijd werken) lastig te behalen. Tot het moment dat ze het WML verdienen, worden hun inkomsten ook gekort op hun uitkering. Sinds de vereenvoudiging van de Wajong is het echter wel zo dat niet ál hun inkomsten gekort worden, maar maximaal 70 procent van hun verdiende salaris. Veel Wajongers zullen dus ook altijd een combinatie van een uitkering en een salaris hebben, waarbij ze ondanks hun werk zelden meer dan het WML gaan verdienen.

Zowel de mensen in de Participatiewet als in de Wajong werken zoveel als ze kunnen gezien hun beperking, maar ondanks hun maximale inspanningen verdienen ze zelden het WML of meer. Dat is frustrerend en demotiverend.

Ongelijkheid Mensen met een (medische) urenbeperking t.o.v. mensen die voltijds kunnen werken

Oorzaak Niet bekend.

Beleidsontwikkeling • Wet vereenvoudiging Wajong

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben

- FNV
- CNV
- VCP
- Stichting Studeren & Werken op Maat
- Bijstandsbond
- MIND
- Wij staan op!
- JongPIT
- Rotterdamse Sociale Alliantie
- Coalitie voor Inclusie
- Ieder(in)

Referenties

- Coalitie voor Inclusie (15 juni 2022), 'verbeter de bestaanszekerheid van mensen met een beperking'. <https://coalitievoorinclusie.nl/verbeter-de-bestaanszekerheid-van-mensen-met-een-beperking/>
- De Bart, B. & Brink, R. (9 juni 2023), 'Input Stichting Studeren & Werken op Maat Commissiedebat Participatiewet'. Stichting Studeren & Werken op Maat, p.1-2
- FNV (10 maart 2020), 'Eerste Kamer moet Wajongwetgeving uitstellen' [online artikel]
- FNV (30 april 2020), 'Wajong-brandbrief naar Eerste Kamer' [online artikel]
- Keesom, J. (december 2020), 'Meer werken loont, maar tegen welke prijs?' In: Contact, nummer 4, p.10-12
- Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.39
- Soffer, I. (27 mei 2021), 'Gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidsbeperking!'. Ieder(in), p.2-3

Referenties (vervolg)	• Van Lith, N., Eleveld, A., FNV, CNV, VCP, SWOM, Bijstandsbond, MIND, Wij staan op!, JongPit, Rotterdamse Sociale Alliantie (ROSA) 'Manifest voor een menselijke wet (Wet Bestaanszekerheid)', p.2 • VCP (30 juni 2023), 'VCP pleit voor verdergaande stappen om Participatiewet te verbeteren' [online artikel]
------------------------------	--

5.3.3 Werken moet lonen, dus de belastingdruk voor werkende mensen met een IVA-uitkering is lager dan die van niet-werkenden

Knelpunt	Mensen met een WIA/IVA-uitkering zijn ontheven van de re-integratieverplichting. Ze zien echter wel dat mensen die werken met een IVA-uitkering een lagere belastingdruk hebben dan mensen die niet werken. Mensen die niet werken, houden netto minder inkomsten over dan mensen die wel werken. En dat terwijl van mensen met een IVA-uitkering verwacht wordt dat zij dankzij hun beperking niet meer zullen gaan werken. Dat wordt als tegenstrijdig ervaren.
Ongelijkheid	Mensen met een IVA-uitkering die niet werken t.o.v. mensen die ondanks hun IVA-uitkering wel werken
Oorzaak	Het kabinet heeft meerdere instrumenten om ervoor te zorgen dat werken aantrekkelijk is voor mensen. De re-integratieverplichting (en de handhaving die daaraan gekoppeld is) in de uitkering is één prikkel. Belastingdruk is een andere prikkel (concreet gaat het om de arbeidskorting op inkomen uit tegenwoordige arbeid, die niet wordt toegepast op een arbeidsongeschiktheidsuitkering). Terwijl de ene prikkel niet geldt voor mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn bevonden, is de andere generiek en blijft voortbestaan. Het kabinet wil op de belastingdruk geen uitzondering maken voor mensen met een IVA-uitkering.
Beleidsontwikkeling	Geen.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• VCP
Referenties	• Van Gennip, C. E. G. (27 november 2023), 'Op verzoek van de vaste Kamercommissie reactie op brief G en G te U inzake verschillen in belastingdruk tussen werkenden en niet-werkenden met een IVA-uitkering' [Kamerbrief], p.1-2 • VCP (2 oktober 2023), 'Grote zorgen bij arbeidsongeschikte werknemers over wegvallen arbeidskorting' [online artikel]

5.3.4 Voor gelijke taken worden mensen in de dagbesteding en mensen in beschut werk niet gelijk beloond

Knelpunt	Het komt wel eens voor dat mensen op een dagbestedingsplek en beschut werkers feitelijk gezien dezelfde taken verrichten, maar dat de een daarvoor een salaris ontvangt en de ander niet. Dat zorgt voor ongelijkheid tussen de twee groepen.
Ongelijkheid	Mensen op een dagbestedingsplek t.o.v. mensen die beschut werk verrichten bij een dagbestedingsaanbieder
Oorzaak	Dagbestedingsplekken worden gefinancierd vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz). Het zijn plekken waar mensen die veel ondersteuning nodig hebben taken kunnen verrichten. Die taken bieden hun sociale contacten, structuur en een mogelijkheid om zich te ontwikkelen. Tegelijkertijd gelden er weinig verplichtingen: te laat komen of je ziek melden heeft bijvoorbeeld geen consequenties. Aanbieders van dagbesteding zijn bij uitstek geschikt als werkgever voor mensen met een advies beschut werk. Zij weten hoe het is om laagdrempelige taken aan te bieden en goede, structurele begeleiding te bieden. Er zijn dus gemeenten die voor de invulling van beschutte werkplekken kijken naar hun lokale dagbestedingsaanbieders.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (november 2020), 'Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Movisie, p.43

5.3.5 Jonggehandicaptenkorting wordt langzaam afgebouwd

Knelpunt	In de Wajong is het mogelijk gebruik te maken van de zogenaamde jonggehandicaptenkorting. Dat is een korting op de belasting. Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om deze korting geleidelijk aan te verlagen naar 50 procent. Dat betekent ook dat mensen in de Wajong geleidelijk aan steeds meer belasting zullen gaan betalen ten opzichte van hun situatie in het verleden. De afname van de jonggehandicaptenkorting betekent ook dat mensen in de Wajong minder zullen merken van de verhoging van het minimumloon. Terwijl mensen zonder Wajong die het WML verdienen er met ongeveer 7 procent op vooruit zullen gaan in 2023-2024, gaan Wajongers die het minimumloon verdienen er met ongeveer 5 procent op vooruit.
-----------------	---

Ongelijkheid	Wajongers met het WML t.o.v. anderen die het WML verdienen
Oorzaak	Niet bekend.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• FNV • VCP
Referenties	• FNV (23 juni 2023), 'Kamermotie om verlaging jonggehandicaptenkorting te schrappen' [online artikel] • Jong, K. (14 maart 2022), 'Brief t.b.v AO Armoede- en schuldenbeleid d.d. 17 maart 2022'. FNV, p.3 • VCP (6 juni 2023), 'Verlaag de jonggehandicaptenkorting niet' [online artikel]

5.4 Niet-uitkeringsgerechtigden

5.4.1 Mensen met een beperking en arbeidsvermogen kunnen financieel afhankelijk worden van hun ouders of partner

Knelpunt	De Participatiewet kent zowel een inkomens- en een vermogenstoets. Dat betekent dat mensen met een beperking en arbeidsvermogen soms geen toegang hebben tot de Participatiewet. Bijvoorbeeld omdat hun huishouden een te hoog totaalinkomen heeft. In de praktijk betekent dat dat zij soms geen re-integratiedienstverlening krijgen en ook geen inkomensondersteuning. In plaats daarvan wordt verwacht dat de anderen in hun huishouden – vaak een partner of een ouder – de huishoudkosten zullen betalen. Daarmee komt een persoon met een beperking en arbeidsvermogen in een afhankelijkheidspositie terecht. Sommige jonggehandicapten worden nooit gemotiveerd om hun ouderlijk huis te verlaten. En het is ook mogelijk dat een jonggehandicapte een relatie met een partner niet durft te verbreken, omdat die partner alle kosten op zich neemt.
Ongelijkheid	Jonggehandicapten met arbeidsvermogen sinds de invoering van de Participatiewet t.o.v. jonggehandicapten met arbeidsvermogen die de Wajong vóór 2015 aanvroegen
Oorzaak	De Wajong kent geen vermogens- of inkomensstoets. Mensen met een beperking konden in het verleden – wat hun vermogen of (gezamenlijk) inkomen ook was – instromen in de Wajong. Sinds 2015 staat de Wajong niet meer open voor mensen die ondanks hun beperking nog wel kunnen werken. Deze groep jonggehandicapten – die wel degelijk een beperking hebben – is nu aangewezen op de Participatiewet.

Oorzaak (vervolg)	De Participatiewet is echter een vangnetregeling en kent daarom andere voorwaarden. Die voorwaarden zijn onvergelijkbaar met de Wajong. Er geldt geen arbeidsongeschiktheidsvoorwaarde – waaraan deze jonggehandicapten wel voldoen – maar wél een inkomens- en vermogensvoorwaarde – waaraan diezelfde groep niet altijd voldoet. Vanwege die inkomens- en vermogenstoets kunnen zij niet altijd gebruik maken van de Participatiewet.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• VCP
Referenties	• Sociaal Economische Raad Noord-Nederland (juni 2020) 'De governance structuur van de Sociale Werkvoorziening: Participatie van de kwetsbare groep op de arbeidsmarkt', p.14 • Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.25 • Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.95-96 • VCP (13 december 2022), 'Werkcoalitie: Bied mensen met een arbeidsbeperking bestaanszekerheid' [online artikel] • College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.23

5.5 Intersecties

5.5.1 Jongeren tot 21 hebben alleen recht op jeugdinkomen, ook al wonen ze zelfstandig

Knelpunt	In de Participatiewet en de Wajong wordt het WML als uitgangspunt genomen voor het berekenen van de uitkering. Tot 21 jaar is het WML lager; er geldt een jeugdinkomen. Daarmee is ook de uitkering lager. Voor een jongere van 18 jaar is het WML per 1 januari 2024 bijvoorbeeld €1.034,70; voor een volwassene van 21 jaar en ouder is dat €2.069,40. Zowel een jongere van 18 jaar als een jongere van 21 jaar kunnen alleenstaand zijn. Dan geldt voor hen dat hun uitkering 70 procent van het voor hen geldende WML is. Dat is voor een 18-jarige ongeveer de helft van de uitkering van een 21-jarige, terwijl hun huishoudkosten er als alleenstaande hetzelfde uitzien. Een alleenstaande jongere moet tot diens 21e verjaardag dus rondkomen van bijzonder weinig geld.
Ongelijkheid	Alleenstaande jongeren tot 21 jaar oud t.o.v. alleenstaande jongeren vanaf 21 jaar oud

Oorzaak	Bij de berekening van het minimumjeugdloon wordt uitgegaan van de ouderlijke onderhoudsplicht voor kinderen tot 21 jaar. Niet alle ouders voldoen daadwerkelijk aan die plicht. Er zijn uiteraard ook jongeren die helemaal geen ouders of verzorgers in hun leven hebben. Er kan geen uitzondering gemaakt worden voor deze jongeren.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• FNV
Referenties	• FNV (29 november 2022), 'Maak het vóór feestdagen mogelijk dat bijstandsgerechtigden giften ontvangen' [online artikel] • Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (20 juni 2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus en Vrije Universiteit Amsterdam, p.73



Toegang tot sociale zekerheid

In dit hoofdstuk bespreken we alle knelpunten gerelateerd aan de toegang tot het sociale zekerheidsstelsel. Daarmee bedoelen we: hoe makkelijk of moeilijk is het om een sociale voorziening of een sociale verzekering aan te vragen voor mensen met een beperking?

Uit cijfers van het CBS blijkt dat er in januari 2024 ongeveer 844.000 mensen gebruik maken van de sociale zekerheid. Het meest wordt er gebruik gemaakt van de AOW (+/- 3.577.300), de WIA (+/- 427.100) en de bijstand (+/- 340.000). In de afgelopen 10 jaar is het aantal mensen in de AOW toegenomen met 10 procent, de WIA is meer dan verdubbeld²⁸ en de bijstand is met 5 procent afgenomen. De Wajong, die tot 2014 steeds groter werd, is sinds 2014 ongeveer gelijk gebleven.

In dit hoofdstuk is te lezen dat er enkele veranderingen zijn opgetreden in het sociale zekerheidsstelsel die het stelsel in algemene zin ontoegankelijker maken, zoals digitalisering, complex taalgebruik en de stapeling van wetten. Daarnaast is de toegankelijkheid van de WIA, de Wajong ingeperkt waardoor de Participatiewet voor veel mensen een laatste vangnet vormt. Juist de Participatiewet is niet altijd toegankelijk voor mensen met een beperking.

²⁸ Bronnen suggereren dat dit komt door de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, door vergrijzing van de samenleving en een tijdelijke nieuwe regeling om alle aanvragers van boven de 60 jaar oud direct te laten instromen in de WIA. Ook mensen met long covid hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan een toename van WIA/IVA-uitkeringen, maar dat gaat om relatief kleine aantallen (enkele duizenden).

6.1 Gebruikers van de sociale zekerheid

6.1.1 Digitalisering van de sociale zekerheid doet af aan de algemene toegankelijkheid

Knelpunt	In het afgelopen decennium hebben overheden veelal ingezet op de efficiëntie van hun dienstverlening. Dat heeft ook te maken met personeelskrapte in de publieke sector. Digitale dienstverlening bood een uitweg. Er zijn veel mensen die digitale dienstverlening prettig en eenvoudig vinden. Voor sommigen is digitale dienstverlening laagdrempelig, omdat je dan bijvoorbeeld niet naar een andere stad hoeft te reizen om een vraag te stellen. Voor mensen met een auditieve beperking kan het heel prettig zijn om online vragen te stellen in plaats van te bellen. Er is echter ook een groep mensen die digitale dienstverlening onprettig vindt, en die het gevoel heeft dat er geen alternatief meer voor hen is. Dat zijn bijvoorbeeld mensen die niet goed om kunnen gaan met computers en mobiele telefoons, maar ook mensen die lager geletterd zijn en/of de Nederlandse taal niet goed machtig zijn. Zij spreken dienstverleners liever face-to-face, maar zij ervaren het als moeilijk om 'een echt mens' te spreken te krijgen bij publieke instanties. Het is niet vreemd dat mensen die niet digitaal vaardig zijn, slecht op de hoogte zijn van bijvoorbeeld vernieuwingen in de sociale zekerheid en aanvullende inkomensondersteunende regelingen. Digitale dienstverlening biedt relatief weinig ruimte voor maatwerk. Een professional – mits die daartoe bereid is – kan rekening houden met de uitwerking van een uitkering of een re-integratietraject op andere levensdomeinen; een computer kan dat vooralsnog niet. Digitale dienstverlening is meestal generiek.
Ongelijkheid	Mensen voor wie digitale dienstverlening niet werkt t.o.v. mensen die digitaal vaardig zijn, met eenvoudig op te lossen problematiek
Oorzaak	Digitale dienstverlening wordt gezien als efficiënter. Het is onbekend waarop deze aanname gestut is.
Beleidsontwikkeling	• Er wordt geëxperimenteerd met het vormgeven van (fysieke) overheidsbrede loketten. Een uitwerking hiervan zijn de Informatiepunten Digitale Overheid (IDO's), veelal gevestigd in lokale bibliotheken. Begin 2025 wordt een concreet ontwerp van overheidsbrede loketten verwacht. • Uitwerking van nieuwe prestatie-indicatoren voor de dienstverlening van UWV en de SVB, waaronder indicatoren als dienstbaarheid en toegankelijkheid.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.

Referenties

- De Haan, J., Schrijver, E., & Peters, A. (14 februari 2018), 'Oog voor mensen met een licht verstandelijke beperking? Voor onderzoek Programma Sociaal Domein: succesfactoren en knelpunten in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid'. Movisie, p.7
- Van Gennip, C. E. G. & Schouten, C. J. (29 februari 2024), 'Kabinetsreactie op het literatuuronderzoek De Menselijke Maat' [Kamerbrief], p.2-3

6.1.2 Voor mensen met een licht verstandelijke beperking en voor mensen met een (tijdelijk) laag doenvermogen is het gehele systeem ondoorgrondelijk

Knelpunt

Het feit dat het sociale zekerheidsstelsel in Nederland de afgelopen jaren zoveel complexer is geworden (met daarnaast ook voorzieningen, inkomensondersteunende regelingen, zorg en andere levensdomeinen), zorgt ervoor dat sommige mensen vastlopen en ervoor kiezen om dan maar geen voorziening aan te vragen.²⁹

Bepaalde groepen mensen lijden vooral onder de complexiteit van het systeem. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met een licht verstandelijke beperking, maar ook om mensen die niet goed Nederlands spreken en lezen. Ook bepaalde *life events* kunnen het doenvermogen van personen tijdelijk beperken. Zo kan de sociale zekerheid juist nadat je ontslagen bent of met een burnout thuis bent komen te zitten, bijzonder complex aanvoelen.

Daar komt bij dat het vertrouwen in instanties en in de overheid momenteel laag is. Mensen noemen hierbij bijvoorbeeld de verhalen over de toeslagenaffaire. Ze zijn bang om zelf het slachtoffer te worden van een falende overheid. Ze weten wat er kan gebeuren als ze fouten maken.

Zo doet de complexiteit van het systeem – en de focus daarbij op rechtmatigheid – af aan de toegankelijkheid voor de gehele samenleving en in het bijzonder voor bepaalde kwetsbare groepen.

Ongelijkheid

Mensen met een laag doen-/denkvermogen t.o.v. mensen die (zelf) redzaam zijn

Oorzaak

Complexiteit in het systeem heeft meerdere oorzaken. Die achterliggende oorzaken bespreken we kort in hoofdstuk 7.

²⁹ En dat betekent vaak dan mensen nog wel degelijk actief zijn, maar alleen in hun eigen sociale kringen, rondom hun eigen huis of in hun eigen buurt. Ze maken daarbij minimaal gebruik van voor hen beschikbare dienstverlening, voorzieningen en regelingen.

Beleidsontwikkeling	• Hervorming van het mensbeeld in het handelen door bestuur met een nieuw wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht, waarbij meer rekening wordt gehouden met denk- en doenvermogen van mensen. • Uitwerking van nieuwe prestatie-indicatoren voor de dienstverlening van UWV en de SVB, waaronder indicatoren als dienstbaarheid en toegankelijkheid.
----------------------------	---

Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
--	--------------

Referenties	• Eggink, E., Woittiez, I., & De Klerk, M. (december 2020), 'Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking'. Sociaal Cultureel Planbureau, p.10 • Jungmann, N., Kaal, H., Den Hartogh, V., & Fermin, B. (2018), 'LVB, schulden en werk'. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE NL, p.17 en p.22 • Ministerie van Financiën (23 september 2019), 'Mensen met een licht verstandelijke beperking' [Interdepartementaal beleidsonderzoek], p.31 • Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.23
--------------------	--

6.2 Alle mensen met een beperking

6.2.1 Als ondernemer met een beperking kun je je moeilijk privaat verzekeren, de lat ligt extra hoog (bijvoorbeeld drie jaar ruim boven WML verdienen om de gezondheid van je bedrijf te bewijzen)

Knelpunt	Ondernemen biedt voor veel mensen met een beperking een uitweg. Je kunt als ondernemer zelf je werkritme bepalen en je werkruimte inrichten op zo'n manier dat die optimaal aansluiten op jouw sterke en zwakke punten. Dat is een ideale manier om toch inkomsten uit werk te verdienen. Als ondernemer ben je echter niet standaard verzekerd tegen ziekte zoals je dat als werknemer wel bent. Als je als werknemer ziek wordt, kun je gebruik maken van de WIA om je toch van inkomsten te verzekeren. Als je als ondernemer ziek wordt, kun je alleen maar gebruik maken van de Participatiewet, het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) en de IOAZ (voor oudere ondernemers). Het is ook mogelijk om je privaat te verzekeren tegen ziekte. Een klein deel van de ondernemers maakt echter gebruik van private verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid. Ondernemers met een beperking lopen zonder verzekering een groot risico.
-----------------	--

Ongelijkheid	• Werknemers t.o.v. ondernemers • Ondernemers met een beperking t.o.v. ondernemers zonder beperking
Oorzaak	Er zijn meerdere redenen waarom er weinig gebruik wordt gebruikt van private verzekeraars door ondernemers. Voor mensen met een beperking geldt dat zij alleen kunnen verzekeren als ze kunnen aantonen dat hun bedrijf financieel gezond is en dat ook al enige tijd achtereen is. Anders zien verzekeraars hen als te risicovol. Een kleine of beginnende ondernemer met een beperking kan niet aan alle voorwaarden voor een private verzekering voldoen.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Aangedragen door de adviesraad • Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.22-23

6.3 Specifieke wettelijke doelgroepen

6.3.1 Met een beperking en arbeidsvermogen komen mensen niet meer in de Wajong, maar in de bijstand of ze worden helemaal niet-uitkeringsgerechtigd

Knelpunt	De Wajong kent drie regimes: de oWajong (ingevoerd in de jaren 90), de Wajong2010 (ingevoerd in 2010) en de Wajong2015 (ingevoerd tegelijkertijd met de Participatiewet in 2015). De eerste regimes verschillen fundamenteel van de Wajong2015 in het feit dat de Wajong2015 niet meer openstaat voor mensen met arbeidsvermogen. Sinds de invoering van de Participatiewet kunnen mensen met een beperking en arbeidsvermogen niet meer instromen in de Wajong. In plaats daarvan moeten zij gebruik maken van de Participatiewet (een tijdelijk vangnet, met als uitgangspunt dat iedereen op den duur uitstroomt naar werk) of financieel steunen op hun informele netwerk. Veel mensen met een beperking die sindsdien in de Participatiewet terechtkomen, ervaren meer onzekerheid dan in de Wajong. Of ze worden financieel afhankelijk van ouders of partner (zie knelpunt 5.4.1). Volgens belangenbehartigers gaat het elk jaar om 14.000 mensen. Van hen wordt aangenomen dat ze – omdat ze arbeidsvermogen hebben – op de korte termijn werk zullen gaan vinden. Dat is niet voor alle jonggehandicapten een realistisch vooruitzicht.
-----------------	---

Ongelijkheid	Jonggehandicapten met arbeidsvermogen sinds de invoering van de Participatiewet t.o.v. jonggehandicapten met arbeidsvermogen die de Wajong vóór 2015 aanvroegen
Oorzaak	2015 was voor jonggehandicapten een kantelpunt. De focus verschoof toen naar het beperken van instroom en het vergroten van uitstroom richting werk. Het kabinet vond – blijkens de Memorie van Toelichting – dat te veel Wajongers niet werkten, terwijl ze dat eigenlijk wel zouden kunnen. Iedereen die arbeidsvermogen had, moest maximaal gestimuleerd worden om aan het werk te gaan. Daar leende de Wajong zich niet voor, maar de nieuwe Participatiewet wel. De Participatiewet is echter geen arbeidsongeschiktheidsverzekering zoals de Wajong, maar een vangnetregeling. Waar in de Wajong oog was voor de beperking, ligt de focus in de Participatiewet op re-integratie(mogelijkheden) en tijdelijkheid. De Wajong werd uitgevoerd door UWV, waar men kennis kon opbouwen over verschillende typen beperkingen, terwijl gemeenten de Participatiewet uitvoeren. Gemeenten hebben kleinere doelpopulaties en wisselen minder kennis onderling uit, dus expertise is lastig op te bouwen. Er zijn ook jonggehandicapten die geen arbeidsvermogen hebben, maar die toch geen toegang hebben tot de Wajong en dus instromen in de Participatiewet. Dat komt door het duurzaamheidscriterium: dat is voor verzekeringsartsen een bijzonder moeilijk criterium om over te oordelen, zeker als het aankomt op jongeren. Verzekeringsartsen kijken voor het duurzaamheidscriterium bijvoorbeeld naar medische historie, die er voor jongeren niet altijd is. In theorie zou het zo kunnen zijn dat een jongere op 18-jarige leeftijd uit de Wajong geweerd wordt, dan 10 jaar lang niet werkt, en op 28-jarige leeftijd toch weer instroomt in de Wajong2015. Dan kan de verzekeringsarts immers wel zien dat er sprake is van duurzaamheid.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Werkcoalitie
Referenties	• De Bart, B. & Brink, R. (9 juni 2023), 'Input Stichting Studeren & Werken op Maat Commissiedebat Participatiewet'. Stichting Studeren & Werken op Maat, p.1 • Werkcoalitie, 'Bied mensen met een beperking bestaanszekerheid en werk! Manifest van de Werkcoalitie', p.1 • Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.25

-
- Referentie (vervolg)**
- Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (20 juni 2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus en Vrije Universiteit Amsterdam, p.73
 - College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.18
-

6.3.2 35-minners komen niet in de WIA, zijn aangewezen op de WW, de bijstand of worden helemaal niet-uitkeringsgerechtigd

Knelpunt	In de WIA kun je instromen als je vanwege ziekte minder dan 65 procent van het laatst verdiende loon kunt verdienen. Die grens is voor een deel van de werknemers die ziek is geworden problematisch. Zij zijn wel degelijk ziek, maar niet ziek genoeg om in de WIA in te stromen. In plaats daarvan zijn ze aangewezen op de Participatiewet (en in sommige gevallen de WW, ook een tijdelijke regeling). De aanname dat mensen met een relatief kleine beperking door kunnen werken bij hun oude werkgever, of vrij makkelijk een nieuwe werkplek kunnen vinden, klopt niet altijd. In de praktijk blijkt de arbeidsparticipatie van deze groep nauwelijks hoger dan die van de mensen die wél toegang hebben tot de WIA (de 35-80 groep). Met name mensen die uit het vangnet Ziektewet komen (bijvoorbeeld uitzendkrachten) hebben een lage kans om weer te re-integreren.
Ongelijkheid	Mensen met arbeidsvermogen die vóór 2015 de Wajong aanvroegen t.o.v. mensen die dat na 2015 doen
Oorzaak	In de WAO³⁰, de voorloper van de WIA, werd de ondergrens van 15 procent gehanteerd. Belangenbehartigers pleiten ervoor om die ondergrens van 15 procent ook aan te houden in de WIA. Er werd bij de invoering van de WIA in 2006 aangenomen dat de groep 15-35 procent nog genoeg arbeidsvermogen had om in dienst te blijven of komen. Hun beperking zou 'klein genoeg' zijn. Werkgeversorganisaties hadden het kabinet ook beloofd hun best te doen om deze specifieke groep zo goed mogelijk zélf te re-integreren. Die aanname bleek feitelijk niet te kloppen en werkgevers konden hun belofte niet nakomen. De wet is nadien echter nooit aangepast.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• Werkcoalitie

³⁰ Deze Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) bestaat nog steeds, maar er is geen nieuwe instroom meer mogelijk.

Referenties

- Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.10 en p.22
 - UWV Strategie, Beleid en Kenniscentrum, 'Dienstverlening WIA-35-min. Position Paper UWV Cover', p.1
 - Werkcoalitie, 'Bied mensen met een beperking bestaanszekerheid en werk! Manifest van de Werkcoalitie', p.1
 - Jong, K., Daems, J., & Van Holstein, N. (5 april 2022), 'Witboek 'hardheden in de WIA'. Petities aan de Tweede Kamer'. CNV, FNV en VCP, p.4
-

6.3.3 Sociaal-medische keuring duurt lang en is onbegrijpelijk

Knelpunt

Het duurt steeds langer om een medische keuring te krijgen: Aan het begin van dit hoofdstuk schreven we dat het aantal mensen in de WIA in tien jaar tijd meer dan verdubbeld is. Tegelijkertijd is er bij UWV een tekort aan verzekeringsartsen om de groeiende vraag naar arbeidsongeschiktheidsverzekeringen op te vangen. In de afgelopen jaren is gebleken dat mensen die een WIA of een Wajong aanvragen, soms vele maanden moeten wachten voordat ze voor een keuringsgesprek uitgenodigd worden. 55 duizend mensen wachten momenteel op een beoordeling voor een WIA- of een Wajong-uitkering.

In de tussentijd kunnen aanvragers van een WIA-uitkering een voorschot krijgen op hun uitkering. Soms ontvangen deze aanvragers meerdere maanden achtereen een voorschot. Op een bepaald moment is sprake geweest van mensen die na de medische keuring teveel geld voorgeschooten hadden gekregen, die dit voorschot weer aan UWV terug moesten betalen. Hier zaten ook mensen tussen die uiteindelijk in de 35-min groep bleken te vallen, en die bij nader inzien dus helemaal geen recht op een WIA-uitkering bleken te hebben.

De methodiek van de medische keuring is onnavolgbaar: Mensen die ziek zijn, blijken soms uiteindelijk geen recht te hebben op een WIA-uitkering. En mensen die een vrij milde beperking hebben, kunnen wél instromen in de WIA. Voor aanvragers van de WIA is het soms onbegrijpelijk wat er in de 'black box' van de medische keuring gebeurt. Er wordt bij de keuring gerefereerd aan drie geschikte functies, die de werknemer zelf niet altijd geschikt vindt. De werknemer kan daar geen invloed op uitoefenen.

Er bestaat veel verwarring over het begrip arbeidsongeschikt zoals dat gehanteerd wordt in de WIA. Valt een werknemer in de categorie 35-min, dan betekent dat niet per se dat er geen sprake is van een beperking. De WIA is namelijk een sociale verzekering, en is dus sterk afhankelijk van de functie waarin iemand werkte en van het laatst verdiende loon. Waar de term feitelijk op neerkomt, is dat iemand ongeschikt is geworden voor diens voormalige functie: iemand is vanwege ziekte functieongeschikt geworden, niet arbeidsongeschikt. Zo kan het dat ook iemand die wél in de WIA/WGA (of zelfs in de WIA/IVA) instroomt, nog vrij goed andere functies kan vervullen.

Knelpunt (vervolg)	Het gevolg van de verwarring over 'arbeidsongeschiktheid' is dat er mensen volledig worden afgekeurd (ze krijgen een WIA/IVA-uitkering) die zichzelf nog arbeidsgeschikt vinden. Zij voelen zich 'afgeserveerd'. En er zijn mensen die geen toegang hebben tot de WIA, terwijl ze wel degelijk een beperking hebben en daarmee niet meer in hun oude functie terecht kunnen. Aan hen kan noch de Participatiewet, noch financiële afhankelijkheid van hun sociale netwerk financiële zekerheid bieden.
Ongelijkheid	n.v.t.
Oorzaak	De commissie OCTAS geeft in haar onderzoek aan dat beoordelingen voor de WIA gemiddeld ruim twee keer zo lang duren als dat vroeger het geval was bij de WAO. Nu vereist een beoordeling van een verzekeringsarts gemiddeld vijf uur. Waarom de beoordeling zoveel langer duurt, is vooralsnog niet bekend. Wel zijn er een aantal onderdelen van het systeem die door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen als complex worden ervaren. We bespreken twee criteria: het criterium van arbeidsongeschiktheid en het criterium van duurzaamheid. Arbeidsongeschiktheid: In hoofdstuk 2 legden we kort uit wat de term arbeidsongeschikt inhoudt in de WIA. Feitelijk komt de interpretatie in de WIA eerder neer op functieongeschikt: het gaat om de mate waarin een persoon de voormalige functie nog kan vervullen. Om dat te bepalen, maakt UWV gebruik van het zogenaamde Claim-beoordelings- en borgingssysteem (CBBS). Het CBBS bevat fysieke en mentale taakomschrijvingen van honderden functies. Uit dat systeem selecteert een arbeidsdeskundige drie functies die gezien de beperking van de werknemer geschikt zouden kunnen zijn. Oftewel: drie functies met taakomschrijvingen waaraan de werknemer nog zou kunnen voldoen. De arbeidsdeskundige maakt de selectie op basis van de bekwaamheden van een persoon, het arbeidspatroon en het laatst-verdiende loon. Duurzaamheid: Voor een Wajong-uitkering moet er sprake zijn van een duurzame beperking. Datzelfde geldt voor een WIA/IVA-uitkering. Voor een WIA/WGA-uitkering hoeft er geen sprake te zijn van een duurzame beperking, want daarbij zijn herkeuringen mogelijk. Verzekeringsartsen vinden het lastig om vast te stellen of er sprake is van een duurzame beperking of dat iemand nog kan herstellen. Er moet genoeg bewijs zijn voor duurzaamheid, of het moet gaan om een beperking die altijd duurzaam is (zoals een volledige visuele beperking, een autismespectrumstoornis of een dwarslaesie). Aan de andere kant hoeft een tekort aan bewijs niet te betekenen dat een beperking niet duurzaam is. Daar is bijvoorbeeld sprake van bij jongeren. De duurzaamheid van psychische beperkingen is voor verzekeringsartsen ook uitzonderlijk lastig vast te stellen.

Oorzaak (vervolg)	Er wordt gesteld dat behandelend artsen (in de zorgstelsel) vaak wel goed kunnen inschatten of er sprake is van een duurzame beperking, maar dat verzekeringsartsen (in de sociale zekerheid) zich niet door behandelend artsen mogen laten informeren. Ze moeten zelfstandig tot een oordeel komen. Dat betekent niet alleen dat er geen gebruik wordt gemaakt van bestaande expertise, maar ook dat een aanvrager in ieder geval twee keer hetzelfde verhaal moet vertellen: aan de behandelend arts en aan de verzekeringsarts. Ook op duurzaamheid worden aanvragen voor een WIA of een Wajong afgekeurd.
Beleidsontwikkeling	• De knelpunten bij de keuring zijn aangekaart door de commissie OCTAS en door de minister in ontvangst genomen. Er wordt nog gesproken over de gevolgen van het rapport voor de toegang tot de WIA en de Wajong.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	• CNV • FNV • VCP
Referenties	• Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.9-12 en p.14-16 en p.27-28 • Jong, K., Daems, J., & Van Holstein, N. (5 april 2022), 'Witboek 'hardheden in de WIA'. Petities aan de Tweede Kamer'. CNV, FNV en VCP, p.11 en p.13 • Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (20 juni 2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus en Vrije Universiteit Amsterdam, p.68-69 en p.71 • VCP (5 april 2022), 'Vakbonden eisen stevige aanpak hardheden WIA' [online artikel]

6.3.4 Ook bijstand uit de Participatiewet is niet eenvoudig aan te vragen

Knelpunt	De sociaal-medische keuring die nodig is voor toegang tot de WIA of tot de Wajong duurt lang en is zeer complex. De Participatiewet – een vangnetregeling en geen arbeidsongeschiktheidsverzekering – is echter ook niet makkelijk aan te vragen. Er wordt gekeken naar vermogen en naar inkomen. Soms wordt dat onderzoek als een inbreuk op de privacy ervaren, omdat er gevraagd wordt naar alle mogelijke vermogensposten en alle mogelijke bronnen van inkomen, ook van ouders of partners. Mensen ervaren dat onderzoek als zeer onprettig en tijdrovend. Ook mag een gemeente volgens mensen vrij lang de tijd nemen om een besluit te nemen, namelijk acht weken.
Ongelijkheid	Mensen woonachtig in verschillende gemeenten onderling

Oorzaak	Overigens verschilt het aanvraagproces wel per gemeente. De ene gemeente kan van mening zijn dat mensen snel de bijstand moeten kunnen ontvangen en dat alle aanvullende informatie later wel volgt. De andere gemeente beoogt wat meer drempels op te werpen bij de uitkeringsaanvraag.
Beleidsontwikkeling	Binnen het programma Simpel Switchen wordt onderzocht hoe mensen snel op de Participatiewet kunnen terugvallen als zij eenmaal uitgestroomd zijn maar toch weer uitvallen
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse', p.16 en p.18

6.3.5 Mensen met een lager inkomen uit werk hebben een verminderde kans om in de WIA te komen als ze ziek worden

Knelpunt	De toegankelijkheid van de WIA is niet voor iedereen hetzelfde. Het gaat om mensen die voordat ze ziek werden een lager salaris verdienen. Mensen met een lager salaris zijn bijvoorbeeld vaak mensen die praktisch geschoold zijn, statushouders, maar ook mensen die dankzij een medische beperking nooit veel hebben kunnen verdienen. Mensen zonder startkwalificatie (vsv'ers, mensen die op het pro/vso naar school zijn gegaan) zijn oververtegenwoordigd in de groep 35-min. Niet alleen hebben deze 35-minners het gevoel dat hun beperking onderschat of zelfs ontkend wordt, ook lopen ze er tegenaan dat de Participatiewet of het inkomen van partner geen equivalente financiële zekerheid biedt.
Ongelijkheid	- Werknemers die ziek zijn geworden met een laag laatstverdiend loon t.o.v. werknemers die ziek zijn geworden met een hoog laatstverdiend loon - Bepaalde groepen in de samenleving die structureel lagere salarissen verdienen, zoals praktisch geschoolden, t.o.v. 'kansrijken' in de samenleving zoals theoretisch geschoolden
Oorzaak	Het percentage loonverlies is bij mensen die een hoog salaris hebben verdiend al snel groter dan het percentage loonverlies bij mensen die een laag salaris hebben verdiend. In theoretisch geschoolde banen is de financiële invloed van ziekte vaak groter dan in praktisch geschoolde banen. Ondanks hun beperkingen blijven mensen in praktisch geschoolde banen (in ieder geval volgens het CBB-systeem van UWV) vaak wel relatief 'functiegeschikt'.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.

**Grote partijen
die het knelpunt
openbaar benoemd
hebben**

- FNV
-

Referenties

- Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.10
 - FNV (3 oktober 2018), 'Strengere WIA-maatregelen leiden tot afbraak sociale stelsel en armoede' [online artikel]
 - Jong, K., Daems, J., & Van Holstein, N. (5 april 2022), 'Witboek 'hardheden in de WIA'. Petitie aan de Tweede Kamer'. CNV, FNV en VCP, p.4
 - Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (20 juni 2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus en Vrije Universiteit Amsterdam, p.71
-

6.3.6 Werkt iemand met loondispensatie, dan bouwt diegene minder WW op en is het referentie-inkomen voor de Ziektewet en WIA lager

Knelpunt

Het doelgroepregister kent enkele verschillende grondslagen. De meeste grondslagen kunnen aan het werk met loonkostensubsidie. Eén grondslag, namelijk de groep Wajongers die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen, kan aan het werk met loondispensatie.

Loonkostensubsidie wordt overgemaakt aan de werkgever. De werkgever betaalt wél het WML of meer aan de werknemer uit. Loondispensatie betekent dat de werkgever minder dan het WML aan de werknemer overmaakt en dat UWV vervolgens het restant aan loondispensatie aan de werknemer uitbetaalt. Al eerder besproken we dat dit voor de werknemer onprettig kan zijn (zie knelpunt 5.3.1).

De loondispensatie heeft ook langetermijngevolgen voor de werknemer. Die bouwt namelijk alleen sociale verzekeringen op over het ontvangen salaris. Dat is minder dan het WML. Een eventuele uitkering uit de Ziektewet (bijvoorbeeld wanneer iemand uitzendkracht) valt daarmee lager uit dan van collega's die wel het WML verdienen. De WW is net zozeer lager dan die van collega's. Ook is de kans lager dat iemand in de WIA kan instromen (zie knelpunt 6.3.2). Ten slotte bouwt een werknemer die minder dan het WML verdient ook minder pensioen op. Bij al deze berekeningen wordt de loondispensatie niet als inkomen uit werk gezien, maar als uitkering.

Ongelijkheid

- Werknemers die met loondispensatie werken t.o.v. collega's die zonder loondispensatie dezelfde functie vervullen
 - Werknemers die met loondispensatie werken t.o.v. werknemers die met loonkostensubsidie werken
 - Grondslagen van het doelgroepregister onderling
-

Oorzaak	De minister heeft in het verleden overwogen om loondispensatie in de Wajong te vervangen door loonkostensubsidie. Een argument om dat traject destijds niet door te zetten, was dat mensen in de Wajong al te zeer gewend zouden zijn aan de methodiek. De minister wilde Wajongers niet beangstigen met vergrote complexiteit.
Beleidsontwikkeling	• Er wordt gewerkt aan een voorstel om loonkostensubsidie beschikbaar te stellen voor mensen in de WIA
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Hoofdpijnennotitie Loondispensatie Participatiewet, p.7-8 • Kamerstukken II 2018/19, 35 213, nr. 3, p.4 • Schouten, C. J. (14 februari 2024), 'Werk voor mensen met een arbeidsbeperking' [Kamerbrief], p.2 • Schouten, C. J. (7 juni 2023), 'Versterken banenafspraken en bijbehorende ondersteuning' [Kamerbrief], p.6 • Van Doijeweert, A. C. J. (12 april 2018), 'Hoofdpijnennotitie Loondispensatie Participatiewet' [kenmerk: 2018/0067/AvD/KdJ/IC], p.2

6.4 Niet-uitkeringsgerechtigden

6.4.1 Voor 35-minners en voormalig-Wajongers vormt de Participatiewet niet altijd een alternatief vangnet, vanwege een ouder of partner of vanwege vermogen

Knelpunt	Onder knelpunt 5.4.1 beschreven we al dat mensen met een beperking van wie ouder of partner het sociaal minimum of meer verdient, geen toegang hebben tot de Participatiewet. Deze mensen worden financieel afhankelijk van degene met wie ze samenwonen. Er zijn ook mensen van wie het vermogen te groot is, bijvoorbeeld omdat ze een huis geërfd hebben, die eerst moeten interen op hun vermogen voordat ze toegang hebben tot de Participatiewet. Niet-uitkeringsgerechtigden krijgen ook niet altijd re-integratiedienstverlening aangeboden waar zij wel recht op hebben. Gemeenten maken de keuze om hun dienstverlening voor niet-uitkeringsgerechtigden minimaal in te richten of communiceren hierover niet met de niet-uitkeringsgerechtigden die in hun gemeente wonen (zie knelpunt 3.4.1).
Ongelijkheid	Niet-uitkeringsgerechtigden met een beperking t.o.v. uitkeringsontvangers met een beperking

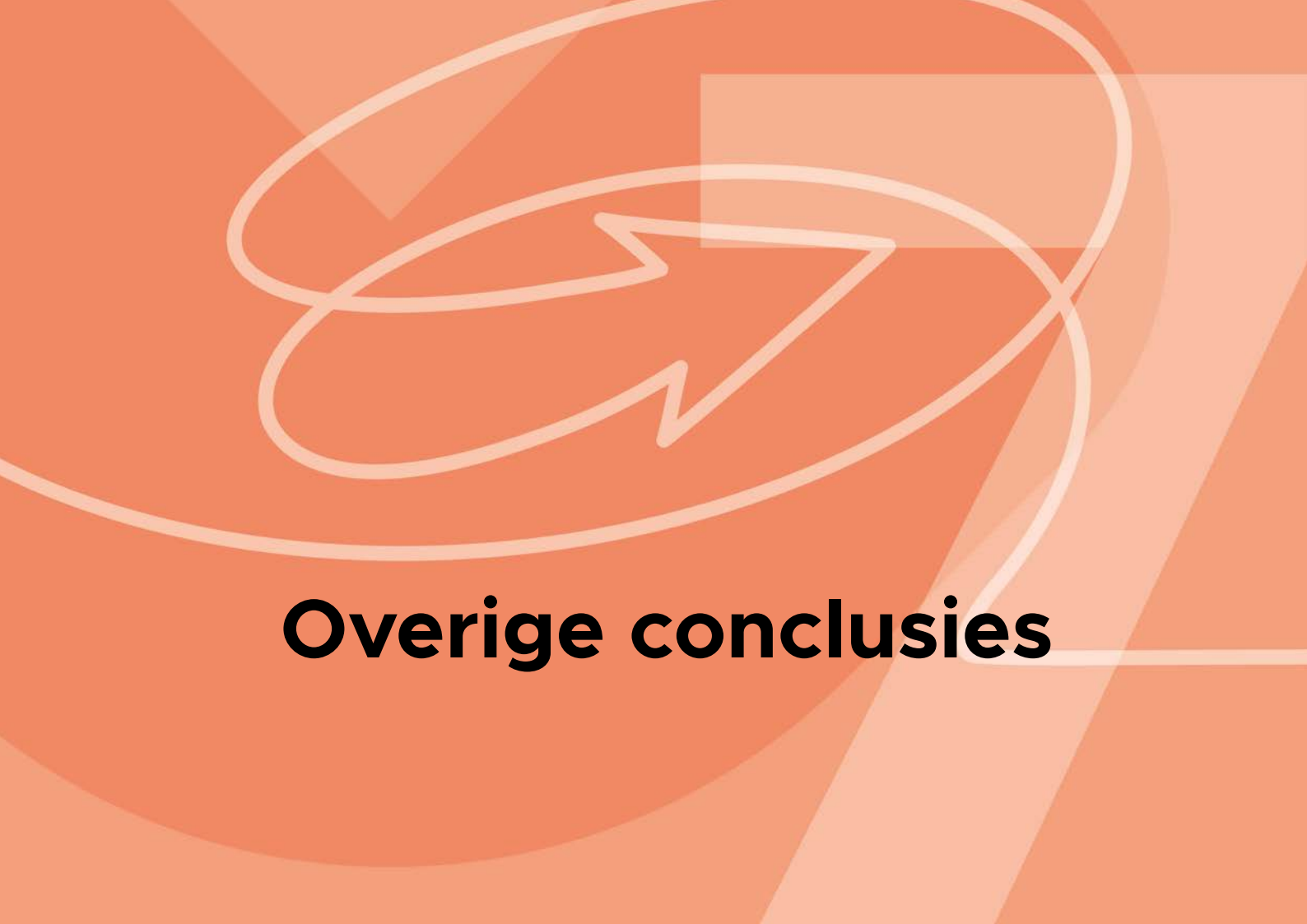
Oorzaak	De inkomens- en vermogenstoets zorgen ervoor dat mensen met een beperking niet altijd toegang hebben tot de Participatiewet, die een vangnetregeling is. De WIA en de Wajong zijn niet vermogens- of inkomensafhankelijk, dus daar hebben factoren als een partner met een salaris of een huis geen invloed op. De Participatiewet is daarmee volgens belangenbehartigers geen geschikt equivalent voor arbeidsongeschiktheidsregelingen.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte', p.95-96 • Van Dooyeweert, A. C. J. (12 april 2018), 'Hoofdpijnennotitie Loondispensatie Participatiewet' [kenmerk: 2018/0067/AvD/KdJ/IC], p.2 • College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongs af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies', p.23

6.5 Intersecties

6.5.1 Voor mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn, is het gehele systeem ondoorgrondelijk (en UWV en gemeenten willen hun communicatie lang niet altijd aanpassen)

Knelpunt	Je moet talig zijn om de communicatie over het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel te begrijpen. Ook berust de sociale zekerheid op bepaalde culturele principes, zoals dat je op tijd bij afspraken komt en afspraken afzegt als je niet kunt komen. Mensen die vanuit een andere cultuur of vanuit een ander taalgebied naar Nederland toekomen, kunnen daarom extra moeite hebben om het Nederlandse systeem te doorgronden. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij minder vaak gebruik maken van regelingen waar ze wel recht op hebben. Maar ook dat de kans op onbedoelde fouten groter is, waarvoor ze dan weer gesanctioneerd kunnen worden (zie knelpunt 5.1.4), omdat maatwerk in de handhaving niet mogelijk is.
Ongelijkheid	Mensen die nieuw zijn in de Nederlandse taal en cultuur t.o.v. mensen die in Nederland geboren zijn en Nederlands spreken.

Oorzaak	De informatievoorziening op websites van gemeenten is summier en mensen krijgen in ambtelijke taal geschreven brieven als ze ergens geen aanspraak op maken. Organisaties bieden steeds vaker cursussen in cultuursensitief werken aan en doen steeds vaker pogingen om hun informatievoorziening ook naar andere talen te vertalen, maar kunnen daarin alleen de ruimte pakken die de wet- en regelgeving hun toestaat.
Beleidsontwikkeling	Niet bekend.
Grote partijen die het knelpunt openbaar benoemd hebben	Niet bekend.
Referenties	• Aangedragen door de adviesraad • Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, , p.59



Overige conclusies

In dit hoofdstuk bespreken we kort welke punten zijn opgevallen in de literatuur en welke informatie ontbreekt (oftewel: kennishiaten). Daarbij lichten we ook oorzaken uit die we hebben gevonden in de literatuur, die meerdere knelpunten in de voorgaande hoofdstukken verklaren. Het gaat om meer fundamentele, systemische en soms principiële achterliggende oorzaken.

Voor dit onderzoek hebben we zeer veel uiteenlopende typen documenten doorgenomen. We hebben in de eerste instantie Kamerbrieven, visiebrieven van het kabinet (bijvoorbeeld over grote beleidsontwikkelingen, zie ook hoofdstuk 2), inspectierapporten en onderzoeksrapporten gelezen. Daarnaast hebben we websites van enkele grote belangenbehartigers bekeken.

Wat valt op aan de genoemde knelpunten?

In dit rapport beschreven we dat het lastig kan zijn om vanuit een uitkering **aan het werk te gaan**. Een uitkering kent nadelen, maar werken met een aanvullende uitkering kan complex zijn vanwege de inkomstenverrekening en stress opleveren. Mensen zijn soms angstig om door hun werk hun uitkering kwijt te raken. Werken met een aanvullende uitkering is het daarom niet altijd waard voor mensen. Specifiek voor werkzoekenden met een beperking geldt dat het lastig kan zijn om een passende én welwillende werkgever te vinden en tegelijkertijd je weg te vinden in het complexe systeem van werkgerelateerde wetten en voorzieningen. Een veelgenoemd knelpunt is bovendien het voordeel dat een doelgroepregistratie

banenafpraak kan bieden in de markt, terwijl niet iedereen met een beperking daarvoor in aanmerking komt en niet iedereen zo'n registratie wil aanvragen³¹.

Daarnaast zagen we ook dat het voor mensen met een beperking niet eenvoudig is hun **werk te behouden**. Er zijn vele factoren die het voor hen lastig maken: de complexiteit van werkgerelateerde wetten en voorzieningen; werkgevers die hen onderschatten of overschatten; collega's die weinig begrip hebben voor hun beperking. Deze knelpunten treffen veel mensen met een beperking, onafhankelijk van de wettelijke doelgroep waaronder ze al dan niet vallen.

Waar het aankomt op **inkomen**, zagen we dat het huidige sociale zekerheidsstelsel soms onvoldoende financiële zekerheid biedt aan mensen die daar gebruik van maken. Dat treft onder meer mensen met een beperking. Juist mensen met een beperking zijn vaak afhankelijk van dit stelsel. Zij worden dus vaker geraakt door de knelpunten. De compensatie tot aan het WML voor wie minder dan 100 procent arbeidsproductiviteit heeft (loonkostensubsidie en loondispensatie) kent voordelen, maar ook nadelen. Het valt op dat mensen die wél 100 procent loonwaarde hebben, maar die vanwege hun beperking minder uren kunnen werken, zelden zelf het WML kunnen verdienen.

Ten slotte beschreven we dat er in de afgelopen tien jaar enkele veranderingen zijn opgetreden in het sociale zekerheidsstelsel die het stelsel in algemene zin **ontoegankelijker** maken, zoals digitalisering, complex taalgebruik en de stapeling van wetten. Daarnaast is de toegankelijkheid van de WIA, de Wajong ingeperkt waardoor de Participatiewet voor veel mensen een laatste vangnet vormt. Juist de Participatiewet is niet altijd goed toegankelijk voor mensen met een beperking.

Wat valt op aan de genoemde oorzaken?

Wanneer we naar de *oorzaken* van de knelpunten kijken, valt daarin een tweedeling te maken. Allereerst zijn er knelpunten die het gevolg lijken te zijn van 'marktfalen'. Daarnaast zijn er knelpunten die eerder het gevolg zijn van 'overheidsfalen'. Er zijn uiteraard ook knelpunten die deels door de markt, deels door overheidsbeleid verklaard kunnen worden.

In de literatuur rondom werk zien we de volgende 'bronnen' van marktfalen:

- De risicoperceptie van werkgevers. Hierbij speelt voornamelijk het beeld dat mensen met een beperking minder productief zijn, een hoger ziekterisicolopen en meer begeleiding vragen.
- Intransparantie van de arbeidsmarkt. Hierbij speelt dat er onvoldoende zicht is op geschikte banen voor mensen met een beperking en zij onvoldoende zicht hebben op de eigen mogelijkheden.
- Kwalitatieve discrepanties. Hierbij speelt als eerste een slechte *person-job fit* ofwel geen goede match tussen baankenmerken aan de ene kant en de vaardigheden, mogelijkheden en wensen van mensen met een beperking aan de andere kant. Ten tweede

31 Het valt op dat beleidsstukken op het gebied van werk vaak vanuit het perspectief van werkgevers zijn geschreven. Er worden bijvoorbeeld veel pogingen ondernomen om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om mensen met een beperking in dienst te nemen. Belangenbehartigers schrijven veelal vanuit het perspectief van de doelgroep. Bij het analyseren van het materiaal moesten we dan ook verschillende bronnen bij elkaar brengen om tot één knelpunt te komen, bijvoorbeeld een manifest van een belangenbehartiger om het knelpunt te vinden en een Kamerbrief om de daaraan gerelateerde oorzaak te achterhalen. Onderzoeksrapporten kunnen op beide perspectieven ingaan, afhankelijk van de opdracht die de onderzoekers hebben gekregen.

speelt een slechte *person-environment fit* ofwel geen goede match tussen mensen met een beperking en de werkomgeving, zoals collega's, leidinggevendenden, organisatiecultuur, etc.

Daarnaast zijn er de volgende bronnen van overheidsfalen te onderscheiden in de literatuur rondom werk, inkomen en sociale zekerheid:

- De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een voorziening/uitkering zijn belemmerend;
- Er zijn knelpunten met betrekking tot de passendheid, kwaliteit en beschikbaarheid van voorzieningen;
- De hoogte van de uitkering is ontoereikend;
- Bij het aanvaarden van werk is er sprake van een armoedeval en/of problemen door inkomstenverrekening;
- Er ontstaan problemen door de onvoorziene gevolgen van interactie met andere regelingen;
- Er zijn knelpunten door controles op rechtmatigheid, door fraudebestrijding en het opleggen van sancties;
- Het systeem kent een te hoge complexiteit en een te lage doenlijkheid.

7.1 Kennishiaten

Een aantal zaken ontbrak wat ons betreft in de literatuur die we voor dit onderzoek hebben doorgenomen. Dit zijn onderwerpen die het College (of andere organisaties) in de toekomst kunnen (laten) onderzoeken:

- Er is weinig bekend over de knelpunten waar niet-uitkeringsgerechtigden met een beperking tegen aanlopen. Wat hebben zij nodig om werk te vinden? Zijn zij op de hoogte van hun rechten volgens de Participatiewet en waarom maken ze daar weinig gebruik van?
- Ieder(in) en CentERdata laten beide weten dat monitoring van arbeidsparticipatie door mensen met een beperking ontoereikend is. Ten eerste ligt de lat voor wat als arbeidsparticipatie wordt gezien laag (een klein contract telt al mee en ook tijdelijke contracten worden meegerekend). Ten tweede wordt de arbeidsparticipatie van verschillende wettelijke doelgroepen wel gemonitord, maar niet van mensen met een beperking in algemene zin.
- Een aantal knelpunten geldt voor een specifieke groep mensen met een beperking. Een aantal knelpunten geldt bijvoorbeeld met name voor mensen met een migratieachtergrond en een beperking. We zien vooral dat er veel uitzonderingen worden gemaakt voor jongeren, dan wel positief dan wel negatief. Nog niet alle mensen met een beperking zijn in beeld. Daarover is nog veel kennis te vergaren.
- Veel knelpunten zijn te relateren aan één bepaalde wettelijke doelgroep. De Participatiewet bijvoorbeeld bevat ook mensen die geen beperking hebben. En de WIA en de Wajong bevatten niet alle mensen die een beperking hebben. Over alle mensen met een beperking is voornamelijk niet veel bekend. Met name in hoofdstuk 5, 'Inkomen', is dat zichtbaar: er zijn geen knelpunten naar voren gekomen die voor de hele doelgroep gelden. De monitoring van en de kennis over de brede doelgroep zijn te verbeteren.

7.2 Achterliggende oorzaken

In deze paragraaf bespreken we de achterliggende oorzaken die we in de literatuur hebben weten te vinden en die zijn aangedragen door de adviesraad.

Beperkte vertegenwoordiging van de doelgroep

Uitleg

Bij het ontwikkelen van beleid gaan beleidsmedewerkers vaak uit van het eigen perspectief en eigen aannames. Die komen niet altijd overeen met hoe de doelgroep van het beleid (de 'eindgebruiker') daadwerkelijk overwegingen maakt. Dat geldt zeker voor mensen met een beperking: een beleidsmedewerker die zelf geen beperking heeft, kan zich slecht inleven in hun denkwereld en alles wat speelt in hun dagelijks leven. Er zijn zaken die je je als beleidsmedewerker zonder beperking nooit kunt voorstellen en die je snel over het hoofd ziet.

Dit gebrek aan voorstellingsvermogen is in theorie makkelijk op te lossen: betrek mensen met een beperking bij het ontwikkelen van beleid dat op hen gericht is. In de praktijk is het aantal beleidsmedewerkers met een beperking klein en er wordt weinig initiatief genomen om de doelgroep te laten reflecteren op het beleid (bijvoorbeeld in de vorm van cliëntenraden en adviesraden). Belangenbehartigers moeten zelf assertief zijn om meegenomen te worden in de beleidsontwikkeling, en dan nog wordt hun perspectief niet altijd zo zwaar genomen als idealiter wel zou gebeuren. Het komt bijvoorbeeld voor dat beleid al klaarligt, dat één of meerdere belangenbehartigers daar hun zorgen over uiten, en dat het kabinet de feedback afdoet met: "We hebben de zorgen in overweging genomen, maar meer kunnen we op dit moment niet bieden."³²

Gevolg van deze ondervertegenwoordiging in het beleid (en óók in de politiek, die immers richting geeft aan het beleid) is dat sommige gemaakte keuzes mensen met een beperking veel zwaarder raakt dan van tevoren werd voorzien (door beleid en door de politiek). Mensen met een beperking zelf hadden consequenties kunnen voorzien, maar werd in de beleidsontwikkeling niet of nauwelijks meegenomen. Denk bijvoorbeeld aan de invoering van de Participatiewet, die gepaard ging met het sluiten van de Wsw, het versmallen van de doelgroep Wajong en het decentraliseren van de uitvoeringskennis en beleidsinvulling naar gemeenten. Een ander kleiner voorbeeld is de afschaffen van de jonggehandicaptenkorting in de Wajong: een poging om de kosten terug te dringen met grote gevolgen voor de doelgroep. De doelgroep heeft geen kans gekregen om de politiek terug te fluiten bij het maken van deze keuze.

³² Het valt ook op dat werkgevers wél vaak meegenomen worden in beleid. Nieuwe wet- en regelgeving kan dus zeer werkgevervriendelijk uitpakken, maar belemmerend en/of onprettig voor de mensen om wie het uiteindelijk gaat.

Uitleg (vervolg)

Ook op gemeentelijk niveau is het contact met de lokale doelgroep beperkt. Veel gemeenten weten niet precies wat er speelt onder mensen met een beperking, welke belemmeringen en mogelijkheden er zijn. Dat kan ertoe leiden dat zij hun lokale beleid op zo'n manier inrichten dat dit juist belemmeringen versterkt en mogelijkheden beperkt. In gemeenteland heet dit ook wel 'de doelgroep niet goed in beeld hebben'.

Bronnen

- Aangedragen door de adviesraad.
- Soffer, I. (27 mei 2021), 'Gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidsbeperking!'. Ieder(in), p.2
- Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.3
- Keesom, J. (december 2020), 'Meer werken loont, maar tegen welke prijs?' In: Contact, nummer 4, p.10 en 12

Vooroordelen over mensen met een beperking zijn overmatig negatief

Uitleg

In dit rapport zien we op verschillende plekken dat de politiek, beleidsmedewerkers, uitvoerders bij uitvoeringsorganisaties en werkgevers aannames doen over mensen met een beperking. Bijvoorbeeld dat zij weinig kunnen, dat ze tegen zichzelf in bescherming genomen moeten worden en dat ze alleen maar kosten opleveren.

Dat kan ertoe leiden dat de Rijksoverheid en gemeenten bijzonder werkgevervriendelijk beleid ontwikkelen, terwijl ze weinig durven te investeren in de doelgroep zelf. Voorbeeld hiervan is dat het in de eerste instantie niet mogelijk was om IVA-gerechtigden dienstverlening aan te bieden – deze mensen werden bij bellen naar UWV steeds afgewimpeld.

Bronnen

Aangedragen door de adviesraad.

De politiek, beleid en uitvoering focussen op zelfredzaamheid en participatie

Uitleg

Kijkend naar de formele doelgroep van de Participatiewet, dan is te zien dat die niet strookt met de mensen die daadwerkelijk gebruikmaken van de Participatiewet. De Participatiewet is bedoeld als tijdelijk vangnet voor mensen die snel weer kunnen doorstromen naar werk. In plaats daarvan zitten er mensen in de Participatiewet die een zeer grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt, volledig afhankelijk zijn van de bijstandsuitkering of die altijd minder dan het WML zullen verdienen. De mogelijkheden van de bijstandsontvangers worden door politiek en beleid overschat.

Dat is lastig te rijmen met de regels in de Participatiewet. Die gaan juist uit van rationele mensen die zich laten prikkelen door het vooruitzicht van een hoger inkomen of door boetes en terugvorderingen. Een ander uitgangspunt is dat mensen alle *ins and outs* van de wet kennen en zo rationele, volledig geïnformeerde keuzes kunnen maken. De doelgroep is in werkelijkheid veel kwetsbaarder. Er zitten mensen in de Participatiewet die het Nederlands slecht beheersen, die laaggeletterd zijn, die niet met digitale dienstverlening overweg kunnen, die zich laten leiden door emoties in plaats van ratio, die sociaal geïsoleerd zijn en geen hulp kunnen vragen, en ook mensen die hoe hard ze het ook proberen dankzij hun beperking nooit méér kunnen doen dan ze al doen. Gemeenten zien dit, maar krijgen naar eigen zeggen te weinig ruimte om hiernaar te handelen. Hoewel het beeld van 'de fraudeur in de uitkering' langzaam ook in politiek en beleid aan het verschuiven is, blijkt het bijstellen van hard beleid lastiger dan het invoeren ervan.

Het overschatten van de zelfredzaamheid treft ook specifiek mensen met een beperking. Wellicht omdat er weinig vertegenwoordiging is van deze doelgroep in politiek en beleid, wordt vaak onderschat hoe complex het is om je dagelijks leven in te richten met een beperking. Daarbij komen zeer veel lopende contacten, verschillende organisaties, voorwaarden en regels en verplichtingen kijken. De aanname lijkt te zijn dat mensen dit zelf kunnen regelen, of dat ze anders bij hun sociaal netwerk te rade gaan om dit voor hen te regelen. Zo eenvoudig is het niet. Het regelen van een essentiële voorziening thuis kan alle doenvermogen opgebruiken, waardoor een fout in het doorgeven van een toegenomen inkomen zo gemaakt is. En volgt er een boete en een terugvordering door die fout, dan kan iemand ook geïrriteerd overkomen en minder scherp diens hulpvraag poneren in een keukentafelgesprek over de essentiële voorziening thuis. Voor een persoon met een beperking heeft alles invloed op alles. Dat besef lijkt langzaam te landen bij beleid en politiek, maar is nog niet zichtbaar in wet- en regelgeving.

Bronnen

- Van Belle, P., Soffer, I., De Zoeten, S., Van Keulen, G., & Gransier, P. (10 december 2021), 'Neem inclusie en de verbetering van de positie van mensen met een levenslange en levensbrede beperking mee in het regeerakkoord'. Coalitie voor Inclusie, Ieder(in) en 2CU, p.2
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse', p.13
- Sociaal en Cultureel Planbureau (maart 2022), 'Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet', p.8-9
- Schouten, C. J. (21 juni 2022), 'De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse' [Kamerbrief], p.4
- Jungmann, N., Kaal, H., Den Hartogh, V., & Fermin, B. (2018), 'LVB, schulden en werk'. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE NL, p.48 en 50 en 52
- De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, p.18 en 45
- Sociaal-Economische Raad (september 2021), 'Werken zonder armoede' [Verkenning 21/10], p.136
- Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (20 juni 2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus en Vrije Universiteit Amsterdam, p.11

Beleid en uitvoering focussen op betaald werk**Uitleg**

De sociale zekerheid kent vaak re-integratiedienstverlening. Die dienstverlening is formeel gezien uitsluitend gericht op uitstroom naar betaald werk. Het liefst wordt iemand uitkeringsonafhankelijk (ook als diegene een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft). Dat iemand uitstroomt naar betaald werk is soms belangrijker dan dat iemand op een goede plek zit en dat iemand diens eigen ambities waar kan maken (met een fijne leidinggevende en een fijn team). In de Participatiewet is het uitgangspunt geworden: werk gaat boven inkomen.

Voor sommige mensen is betaald werk op een bepaald moment niet passend en zal het nooit passend zijn. Ze kunnen wél mantelzorg verlenen en daar blij van worden, of op een vrijwilligersplek zitten die heel prettig is en waar ze een vrijwilligersvergoeding aan overhouden, of helemaal tot bloei komen op een dagbestedingsplek. Deze participatieplekken dragen bij aan het sociale netwerk, aan de dagstructuur en aan de psychische en fysieke gezondheid (alle voordelen van werk, minus de inkomsten). Volgens de wet zijn dat allemaal tussenstadia onderweg naar werk.

Uitleg (vervolg)	Uitvoerders zien ook de voordelen van maatschappelijke participatie. Gemeenten worden door de financieringssysteem vanuit het Rijk echter afgerekend op uitstroomcijfers. Ook het succes van experimenten in de Participatiewet wordt beoordeeld op basis van uitstroom. Dat betekent dat de prikkels in het systeem weinig ruimte overlaten om uitkeringsontvangers te begeleiden naar een plek die goed aansluit op hun behoeften. Een uitvoerder die het merendeel van diens cliënten naar passende vrijwilligers- en dagbestedingsplekken begeleid, is een onsuccesvolle uitvoerder. Ook al zijn diens cliënten in de realiteit gelukkiger dan werk hen had kunnen maken.
Bronnen	• Van Echtelt, P. (20 mei 2022), 'Kennisinotitie. Chronisch zieken in de bijstand'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.3 • Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.8 • Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.2 • De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, p.48-49

De politiek focust op fraude en misbruik

Uitleg	Uit de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening is gebleken hoeveel focus er in het afgelopen decennium heeft gelegen op het bestrijden van fraude. De politiek heeft daarvoor de aanzet gegeven, waarna het kabinet beleid ontwikkeld heeft waarin er meer mogelijkheden waren om fraude te bestrijden. Daarvan zijn bijvoorbeeld talloze ouders het slachtoffer geworden tijdens de toeslagenaffaire. Maar ook mensen in de Participatiewet voelen deze politieke doorwerking elke dag dat ze afhankelijk zijn van de bijstandsuitkering. Bovendien heeft dit wantrouwen vanuit de politiek in de mens tot gevolg gehad dat de mens inmiddels ook nog weinig vertrouwen heeft in de politiek. Dat betekent bijvoorbeeld dat sommige mensen geen gebruik meer durven maken van toeslagen en inkomensondersteunende regelingen.
Bronnen	• Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse', p.11-12

Geen generieke regelingen, maar doelgroepsspecifieke regelingen inrichten

Uitleg

In beleid moet men altijd een keuze maken tussen generieke en gerichte maatregelen. Generieke maatregelen zijn capaciteitsluw en eenvoudig te begrijpen, maar je loopt ermee ook het risico dat mensen te weinig of juist te veel ontvangen vanuit een regeling. Met gerichte maatregelen komt het zelden voor dat er te weinig of te veel geld uitgaat naar een bepaalde doelgroep, maar in ruil daarvoor is wet- en regelgeving lastig uitvoerbaar en ook bijzonder lastig te begrijpen.

De sociale zekerheid en het sociaal domein bestaan momenteel uit een stapeling van gerichte regelingen. Voor elk huishouden en voor elk scenario is een apart pakket van regelingen samen te stellen. Er zijn in het sociaal domein momenteel twintig wetten relevant die ook elkaar beïnvloeden. Die twintig wetten worden door vier à vijf verschillende organisaties uitgevoerd. Het is wel aan het huishouden om uit te zoeken welke regelingen aansluiten op het betreffende huishouden en het betreffende scenario. En ook om erachter te komen welke regels en plichten gelden voor elke regeling. Want: één generieke regeling kent één set aan regels, terwijl een pakket aan regelingen ook een pakket aan verschillende regels kent.

Specifiek voor mensen met een beperking, is voor elke subgroep (bijvoorbeeld afhankelijk van de wet waaronder iemand al dan niet valt) een apart pakket van regelingen samengesteld. Die pakketten overlappen niet volledig: zo kunnen twee wettelijke doelgroepen vijf dezelfde instrumenten hebben en twee verschillende. Terwijl die laatste twee (voor een werkgever) net het verschil kunnen maken. Dat komt ook omdat altijd gewerkt wordt aan het toespitsen van wetten die al bestaan, in plaats van dat vanaf een afstand wordt gekeken naar de mensen met een beperking. Dat noemen we ook wel padafhankelijkheid.

Bronnen

- Sociaal en Cultureel Planbureau (maart 2022), 'Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet', p.12
- Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel', p.8
- Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (20 juni 2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus en Vrije Universiteit Amsterdam, p.10

Kostenreductie en efficiencydenken

Uitleg

De decentralisatie van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet in 2015 was 1) onderbouwd vanuit de toegespitste expertise van lokale overheden en 2) een poging om geld te besparen op het sociaal domein. Veel ontwikkelingen in het sociaal domein zijn expliciet (in ieder geval deels) bedoeld om te besparen op uitkerings- en uitvoeringskosten. Daarbij kunnen de gevolgen van die besparing voor de doelgroep die het betreft over het hoofd worden gezien. Dat komt ook omdat bijvoorbeeld mensen met een beperking niet de kans krijgt om politiek en beleid te wijzen op die mogelijke gevolgen van besparing.

Wanneer regelingen kostbaar zijn, dan wel vanwege de uitkeringskosten (zoals de Participatiewet) dan wel vanwege uitvoeringskosten (zoals de toegang tot de WIA en Wajong), dan is er een aantal instrumenten die politiek en beleid makkelijk kunnen inzetten. Zijn uitkeringskosten te hoog, dan kan de toegang ingeperkt worden en de uitstroom vergroot (we zien bijvoorbeeld dat de focus op handhaving dan toeneemt). Wanneer de uitvoeringskosten hoog zijn, wordt er momenteel snel gegrepen naar digitalisering. Het aantal gesprekken met uitkeringsontvangers wordt bijvoorbeeld ingeperkt en er wordt een chatbot op de website geïnstalleerd. Of communicatie verloopt via het info-adres van een uitvoeringsorganisatie, in plaats van één op één. Uitkeringsontvangers hebben niet altijd baat bij zo'n efficiëncyslag.

Maatwerk is niet kostenefficiënt (het gaat vooral om uitvoeringskosten). Daarom is er lange tijd geen ruimte voor geweest. Langzaam begint het besef in te zinken dat duurzame oplossingen in het sociaal domein soms een investering vooraf vereisen.

Bronnen

- Fitzpatrick, H., Franken, M., Van Houten, M., & Mateman, H. (oktober 2023), 'Waardevol werken voor iedereen. Alles wat je altijd al wilde weten over waardevol werken'. Movisie, p.25
- Sociaal en Cultureel Planbureau (maart 2022), 'Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet', p.8-9
- BCMB, 'BCMB Signalering – thema domeinoverstijgende knelpunten', p.5
- FNV (24 juli 2019), 'Inclusieve maatschappij? Nog niet voor arbeidsbeperkten. Opinie van FNV-bestuurder Mariska Exalto' [online artikel]

Verkokering van beleid en uitvoering

Uitleg

Bij gemeenten zijn de Wmo, Werk, inkomen en sociale zekerheid gescheiden afdelingen. Bij UWV opereren het WERKbedrijf, de divisie Uitkeren en de divisie Sociaal-Medische Zaken los van elkaar. Contact tussen die afdelingen en divisies is minimaal, omdat elk een eigen doelstelling heeft én vanwege privacywetgeving. Vervolgens is het ook voor gemeenten en UWV lastig om samen te werken, om diezelfde redenen. Onderzoekers stellen dat samenwerking eigenlijk vanaf het begin in 2015 opgebouwd had moeten worden, maar toen lag de focus in de eerste instantie op de transitie naar een decentraal systeem. Tien jaar later is samenwerking eigenlijk nog lastiger geworden dan het in de eerste instantie had kunnen zijn.

Dat de uitvoering gescheiden opereert, is ook niet zo gek als je naar de wetgeving kijkt. Die is immers ook gescheiden. De Wmo is een wet waarin nauwelijks verwijzingen naar andere wetten bestaan, waarin een ander paradigma bestaat (oftewel: er is een ander soort uitvoerder voor nodig) en die op een andere manier afgerekend wordt. Bovendien is de Wmo een wet van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De Participatiewet is een wet waarop de afdeling Participatie en Decentrale Voorzieningen (PDV) van het ministerie van SZW toezicht houdt, de WIA en Wajong zijn van de afdeling Werknemersregelingen (WR) van SZW en inkomensondersteunende regelingen worden binnen verschillende wetten geregeld door de afdeling Sociale Voorzieningen (SV) van SZW. PDV ziet toe op gemeenten, WR ziet toe op UWV en SV draagt verantwoordelijkheid voor de SVB. Die afdelingen opereren grotendeels los van elkaar. Oftewel: ook op Rijksniveau zijn de verschillende domeinen en wetten gescheiden van elkaar.

Behalve dat deze hele verkokerde structuur maatwerk ontzettend moeilijk maakt, speelt ook het *wrong pocket*-probleem mee. Geld dat in de verkeerde 'broekzak' terechtkomt, kan in eens grote impact hebben op het succes en het voortbestaan van een organisatie. Een nieuw instrument wordt dan niet altijd als waardevol ingeschat – omdat het vanuit de mens gezien wel waardevol is, maar vanuit het systeem gezien niet.

Daarnaast is te zien dat de uitvoering en het beleid er soms andere ideeën op nahouden. Uitvoerders zien bijvoorbeeld al lang dat uitkeringsontvangers over het algemeen een veel grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan voorheen gedacht, terwijl beleid nog altijd bezig is met het invoeren van efficiënte handhaving. Beleid beweert dat er genoeg kan-bepalingen in regelingen zitten om maatwerk te leveren aan huishoudens waarin meerdere problemen spelen. De uitvoering aan de andere kant wil wel maatwerk leveren, maar zegt dat de wet of de monitoring van de prestaties daar niet op aansluiten. Dit naar elkaar wijzen vormt bijvoorbeeld een belemmering bij het oplossen van verrekeningsproblematiek.

Bronnen

- Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.42
 - Cuelenaere, B., Van den Brink, E., & Leenen, J. (5 november 2019), Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. CentERdata, p.21 en 23
 - De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimalistic, Muzus en Stimulansz, p.52
 - Sociaal en Cultureel Planbureau (maart 2022), 'Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet', p.12
 - Van Gennip, C. E. G. & Schouten, C. J. (29 februari 2024), 'Kabinets-reactie op het literatuuronderzoek De Menselijke Maat' [Kamer-brief], p.8
-

Decentralisatie**Uitleg**

Veel van de knelpunten die in dit rapport zijn genoemd, vinden hun oorsprong in de decentralisatie van 'De Grote Drie': de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet. Decentralisering betekent dat er een centrale wet bestaat die het raamwerk vormt voor een lokale toespitsing van de uitvoering. Decentralisatie zou goedkoper zijn, maar ook meer ruimte bieden voor lokale kennis die er centraal niet was.

Gevolg hiervan is onder meer dat gemeenten elk op een andere manier invulling geven aan hun uitvoering. Inwoners zien die verschillen wanneer ze met lotgenoten uit andere gemeenten communiceren of wanneer ze verhuizen naar een andere gemeente. Ook belangenbehartigers lichten de verschillen tussen gemeenten uit. Zo kan de ene gemeente een brede invulling van de doelgroep loonkostensubsidie hebben en de andere een smalle. De ene gemeente heeft een Team Participatie (voor mensen met een beperking) terwijl een andere gemeente dossiers van mensen met een beperking liever onder aan de stapel laat liggen. De ene gemeente zet wel het instrument Praktijkroute in (gecombineerd met forfaitaire loonkostensubsidie) en de andere niet.

De decentralisatie leidt in sommige gevallen tot rechtsongelijkheid. Daar kan de Rijksoverheid echter geen grip op krijgen, omdat de decentralisatie een randvoorwaarde is waaraan niet getornd wordt. De Rijksoverheid staat huiverig tegenover het opleggen van verplichtingen aan gemeenten. Zie bijvoorbeeld een van de resultaten van het Breed Offensief: een verordeningsoverplichting voor gemeenten (gemeenten móeten bedenken hoe hun lokale beleid eruitziet), in plaats van een bindend nieuw artikel in de Participatiewet (alle gemeenten moeten hetzelfde beleid uitvoeren).

Bronnen

- Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (maart 2022), 'Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet', p.9
- Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief', p.8

Doelgroep Participatiewet verzwaart**Uitleg**

Al eerder kwam aan bod dat de formele omschrijving van de doelgroep van de Participatiewet niet overeenkomt met de mensen die daadwerkelijk gebruikmaken van de Participatiewet en daar soms zelfs meerjarig van afhankelijk zijn. Dat komt onder andere door de instroom van jonggehandicapten met arbeidsvermogen: voor hen is de Participatiewet niet alleen een vangnet, maar vaak een levenslange noodzaak.

Onderzoek laat zien dat ruim de helft van de doelgroep van de Participatiewet lichamelijke beperkingen ervaart om aan het werk te komen en blijven, 36 procent ervaart psychische gezondheidsbeperkingen. Er is geen onderzoek dat laat zien hoeveel mensen in de Participatiewet een verstandelijke beperking zoals een lvb hebben.

Gemeenten krijgen financiering die aansluit op de gedachte dat de bijstand een tijdelijk vangnet is voor mensen die een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Met die financiering moeten zij voorzichtig omspringen en weloverwogen keuzes maken. Dat betekent in sommige gevallen dat mensen met een beperking 'onder op de stapel komt te liggen'. Zij kunnen immers vaak alleen parttime werken vanwege een medische urenbeperking, en daar kunnen gemeenten weinig kosten op besparen (dat wil zeggen: uitvoeringskosten zijn hoog, want deze mensen hebben veel begeleiding nodig, maar uitkeringskosten worden amper lager).

In de Participatiewet worden zelden mensen formeel ontheven van hun re-integratieverplichting. Het gaat om maximaal 10 procent van de bijstandsontvangers. Uit onderzoek blijkt echter dat 60 procent van de bijstandsontvangers wel dént ontheven te zijn. In de praktijk betekent dat meestal dat zij nauwelijks of nooit gesprekken hebben met hun consulent van de gemeente, en dat in die gesprekken niet wordt aangespoord op het vinden van werk. Dan kan zulke verwarring makkelijk ontstaan. Deze mensen worden door de gemeente op dezelfde manier behandeld als bijvoorbeeld IVA-gerechtigden door UWV.

Overigens zijn er ook signalen dat de doelgroep in de Wajong op dezelfde manier verzwaart als de doelgroep van de Participatiewet: ook daar hebben mensen die konden werken inmiddels (dat wil zeggen: nu er op de arbeidsmarkt krapte is) werk gevonden, die mensen die eigenlijk niet kunnen werken, blijven over.

Bronnen

- Van Echtelt, P. (20 mei 2022), 'Kennisnotitie. Chronisch zieken in de bijstand'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.2-3
 - Sociaal Economische Raad Noord-Nederland (juni 2020) 'De governance structuur van de Sociale Werkvoorziening: Participatie van de kwetsbare groep op de arbeidsmarkt', p.34
 - Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant', p.41
 - De Ruig, L. (2021), 'Persoonlijke begeleiding in de Participatiewet: drie veelbelovende gemeentelijke pilots', in: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 37.3, p.298
 - Heekelaar, M., Berkhout, B., Van Duivenboden, D., Ten Hoor, J., & Schenderling, P. (7 juni 2023), 'Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven', p.62
 - FNV (19 november 2019), 'Kabinet trekt onterecht geen consequenties uit evaluatie Participatiewet' [online artikel]
 - Oomkens, R. & Drijvers, A. (9 september 2021), 'Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Syntheseonderzoek'. Panteia, p.7
 - Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S. Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (november 2019), 'Eindevaluatie van de Participatiewet'. Sociaal en Cultureel Planbureau, p.12-13
 - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse', p.13-14 en p.21
 - Soffer, I. (27 mei 2021), 'Gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidsbeperking!'. Ieder(in), p.2
-

Bijlage 1: Leeslijst

- Barendrecht, J., Paalvast, M., & Nieuwenhuis, D. (december 2017), 'Zo werkt het. Ervaringen van mensen met een beperking met (zoeken naar) werk'. Patiëntenfederatie Nederland, Ieder(in) en MIND.;
- BCMB, 'BCMB Signalering – thema domeinoverstijgende knelpunten';
- Binnenlands Bestuur (17 oktober 2023), 'Wet vereenvoudiging banenafspraken naar Tweede Kamer. De Raad van State en VNG hebben hun bedenkingen';
- Burdorf, A. & Schuring, M. (26 oktober 2023), 'Benut ook mensen met Gezondheidsproblemen', ESB, 108(4826);
- Coalitie voor Inclusie (15 juni 2022), 'verbeter de bestaanszekerheid van mensen met een beperking'. <https://coalitievoorinclusie.nl/verbeter-de-bestaanszekerheid-van-mensen-met-een-beperking/>;
- College voor de Rechten van de Mens (1 maart 2020), 'De positie van mensen met een arbeidsbeperking van jongeren af aan in het licht van het VN-verdrag handicap. Breed advies';
- College voor de Rechten van de Mens (2016), 'Inzicht in Inclusie. Werk, wonen en onderwijs: participatie van mensen met een beperking';
- College voor de Rechten van de Mens (2016), 'Jaarlijkse rapportage. Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten';
- College voor de Rechten van de Mens (december 2021), 'Toegang tot hulpmiddelen in het recht op persoonlijke mobiliteit. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2021';
- Commissie OCTAS (2023), 'Beoordeling van het Arbeidsongeschiktheidsstelsel';
- Commissie Sociaal Minimum (30 juni 2023), 'Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum [Rapport 1];
- Cuelenaere, B., Van den Brink, E., & Leenen, J. (5 november 2019), Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting. CentERdata;
- De Bart, B. & Brink, R. (9 juni 2023), 'Input Stichting Studeren & Werken op Maat Commissiedebat Participatiewet'. Stichting Studeren & Werken op Maat;
- De Boer, A. (27 februari 2024), 'Doorgeslagen flexibilisering oorzaak stijging aantal arbeidsongeschikten. Flexwerkers 2x vaker in WIA-uitkering dan mensen met vast contract' [online artikel]. FNV;
- De Haan, J., Schrijver, E., & Peters, A. (14 februari 2018), 'Oog voor mensen met een licht verstandelijke beperking? Voor onderzoek Programma Sociaal Domein: succesfactoren en knelpunten in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid'. Movisie;
- De Ruig, L. (2021), 'Persoonlijke begeleiding in de Participatiewet: drie veelbelovende gemeentelijke pilots'. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 37.3;
- De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (februari 2021), 'Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie'. Optimalisatie, Muzus en Stimulansz;
- Dutij, M. & Mallee, L. (23 november 2017), 'Financiële drempels op weg naar meer participatie'. Regioplan;
- Eggink, E., Woittiez, I., & De Klerk, M. (december 2020), 'Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking'. Sociaal Cultureel Planbureau;

- Eiselin, W. F. A., Van Deutekom, H., Nacinovic, H. W. M. (oktober 2021), 'Rapport inventarisatie verbeterpunten Participatiewet';
- Engelen, M., Zwinkels, W., Hippert, N., Sax, M., & Talman, J. (21 december 2021), 'Kenmerken doelgroep banenafpraak'. De Beleidsonderzoekers en Epsilon Research;
- Faber, D., S. van der Laan en N. Bilo (2023). Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?. In: Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers – editie 4. Geraadpleegd op 16 januari 2024 via <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-4/nemen-werkgevers-mensen-met-een-arbeidsbeperking-in-dienst>;
- Faber, D., S. van der Laan en N. Bilo (2023). Zijn werkgevers bezig met inclusief personeelsbeleid?. In: Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers – editie 4. Geraadpleegd op 16 januari 2024 via <https://digitaal.scp.nl/arbeidsmarkt-in-kaart-werkgevers-editie-4/zijn-werkgevers-bezig-met-inclusief-personeelsbeleid>;
- Fitzpatrick, H., Franken, M., Van Houten, M., & Mateman, H. (oktober 2023), 'Waardevol werken voor iedereen. Alles wat je altijd al wilde weten over waardevol werken'. Movisie;
- FNV (1 november 2018), 'Sociale ontwikkelbedrijven en jobcoaches onmisbaar voor jongeren met arbeidsbeperking' [online artikel];
- FNV (10 maart 2020), 'Eerste Kamer moet Wajongwetgeving uitstellen' [online artikel];
- FNV (10 oktober 2018), 'FNV keurt motie afschaffing onderscheid markt en overheid voor de banenafpraak af' [online artikel];
- FNV (17 juni 2022), 'Terugblik actie 'Gevangen in de bijstand' [online artikel];
- FNV (19 november 2019), 'Kabinet trekt onterecht geen consequenties uit evaluatie Participatiewet' [online artikel];
- FNV (2 februari 2023), 'FNV vindt brief van de VNG teleurstellend en ongepast' [online artikel];
- FNV (2 februari 2024), 'Post-covidregeling voor zorgmedewerkers met long covid moet beter. Steun onze oproep aan de Tweede Kamer en het kabinet' [online artikel];
- FNV (23 juni 2023), 'Kamermotie om verlaging jonggehandicaptenkorting te schrappen' [online artikel];
- FNV (23 juni 2023), 'Werkenden met WIA-uitkering hebben recht op arbeidskorting' [online artikel];
- FNV (24 juli 2019), 'Inclusieve maatschappij? Nog niet voor arbeidsbeperkten. Opinie van FNV-bestuurder Mariska Exalto' [online artikel];
- FNV (25 februari 2022), 'Mensen met een arbeidsbeperking horen niet thuis in de Participatiewet' [online artikel];
- FNV (27 december 2022), 'Niks, noppes, nada, niente voor de werknemers onder de cao's SW en Aan de slag. Eindelijk reactie van VNG' [online artikel];
- FNV (29 november 2022), 'Maak het vóór feestdagen mogelijk dat bijstandsgerechtigden giften ontvangen' [online artikel];
- FNV (29 oktober 2020), 'Tijd voor een frisse wind bij UWV' [online artikel];
- FNV (3 oktober 2018), 'Strengere WIA-maatregelen leiden tot afbraak sociale stelsel en armoede' [online artikel];
- FNV (3 oktober 2018), 'Strengere WIA-maatregelen leiden tot afbraak sociale stelsel en armoede' [online artikel];
- FNV (30 april 2020), 'Wajong-brandbrief naar Eerste Kamer' [online artikel];
- FNV (5 september 2018), 'FNV wil meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking' [online artikel];

- FNV (7 juli 2023), 'Extra geld voor beschut werk en sociale ontwikkelbedrijven. Reactie FNV op Kamerbrief minister Schouten' [online artikel];
- Hanse, D., Breedveld, P., Elshot, C., & Schampers, J. (16 juni 2022), 'Met te weinig genomen nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie', Nationale ombudsman;
- Hazelzet, A. M., Putnik, K., Otten, W., Goudswaard, A., Blonk, R. W. B. (22 december 2017), 'Inclusief werkgeversgedrag. Een onderzoek naar factoren die samenhangen met het in dienst hebben (genomen) van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt';
- Heekelaar, M., Berkhout, B., Van Duivenboden, D., Ten Hoor, J., & Schenderling, P. (7 juni 2023), 'Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven';
- Hoofdlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet;
- Ieder(in) (december 2019), 'Werken aan een inclusieve arbeidsmarkt';
- Inspectie SZW, 'Klantonderzoek. Monitor Participatiewet 2019';
- Jong, K. (14 maart 2022), 'Brief t.b.v AO Armoede- en schuldenbeleid d.d. 17 maart 2022'. FNV;
- JongPIT (11 november 2019), 'Ik wil flexibel werken naast mijn uitkering, hoe pak ik het aan?' [online artikel];
- JongPIT (15 juli 2021), 'Stage & Werk | 8 aanbevelingen door en voor studenten met een ondersteuningsvraag' [online artikel];
- JongPIT (16 december 2019), '7 Tips: Communicatie op het werk over chronische aandoening' [online artikel];
- JongPIT (30 juli 2018), 'Solliciteren met een chronische aandoening: wat vertel je wel en niet?' [online artikel];
- Jungmann, N., Kaal, H., Den Hartogh, V., & Fermin, B. (2018), 'LVB, schulden en werk'. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE NL.;
- Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138;
- Kamerstukken II 2018/19, 35 213, nr. 3;
- Kamerstukken II 2021/22, 34 352 en 35 294, nr. 230;
- Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260;
- Kamerstukken II 2023/34, 36 449, nr. 3;
- Keesom, J. (december 2020), 'Meer werken loont, maar tegen welke prijs?' In: Contact, nummer 4;
- Knapen, J., Grosscurt, R., & Boeije, H., 'Verdiepingsstudie Participatiemonitor. Werken met een beperking: arbeidsomstandigheden van mensen met een lichamelijke beperking'. Nivel.;
- Koolmees, W. & Van Ark, T. (28 juni 2021), 'Beleidsreactie op de Verkenning Simpel Switchen op de kaart' [Kamerbrief];
- Kools, W. (december 2018/januari 2019), 'Duurzaam werk voor hoog opgeleide jongeren met een arbeidsbeperking'. Stichting studeren & werken op maat. In: Sociaal Bestek;
- Koster, L. J. L. (7 februari 2014), 'Advies concept wetsvoorstel Quotumwet' [kenmerk: 2014/0052/LK/KdJ/IS];
- Landelijke Cliëntenraad, FNV, CNV, Ieder(in) en VCP (31 augustus 2020), 'Voorstel Wijziging Participatiewet in verband met uitvoeren breed offensief';
- Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (november 2020), 'Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Movisie;
- Ministerie van Financiën (23 september 2019), 'Mensen met een licht verstandelijke beperking' [Interdepartementaal beleidsonderzoek];

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse';
- Movisie (18 september 2023), 'De Participatiewet en de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenten' [Artikel];
- Movisie (31 maart 2023), 'Actie nodig voor een inclusieve arbeidsmarkt. Mensen met een beperking nog te vaak aan de kant';
- Nederlandse Arbeidsinspectie (juni 2023), 'Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet';
- Nibud (september 2017), 'Koopkracht van mensen met een beperking of chronische ziekte in 2017-2018';
- Nivel (2020), 'Het werkt anders. Handreiking om de arbeidsparticipatie van mensen met een visuele of auditieve beperking te bevorderen';
- NOS (24 januari 2024), 'UWV wil aan bed gebonden ME-patiënten laten werken';
- Oomkens, R. & Drijvers, A. (9 september 2021), 'Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet. Syntheseonderzoek'. Panteia;
- Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., & Bouma, H. (20 juni 2022), 'Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid'. Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus en Vrije Universiteit Amsterdam;
- Plaisier, I., Schyns, P., Kadrouch-Outmany, K., Schotel, A., & De Klerk, M. (augustus 2023). 'Gezien, gehoord en geholpen willen worden. Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning'. Sociaal en Cultureel Planbureau;
- Pointer (26 maart 2016), 'Tipgever: 'Door de Participatiewet is de jacht op de Wajonger begonnen'. <https://pointer.kro-ncrv.nl/tipgever-door-de-Participatiewet-is-de-jacht-op-de-wajonger-begonnen>;
- Rijksoverheid (20 april 2020), 'Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant';
- Schouten, C. J. (21 juni 2022), 'De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse' [Kamerbrief].;
- Schouten, C. J. (6 juli 2023), 'Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk' [Kamerbrief];
- Schouten, C. J. (7 juni 2023), 'Versterken banenafspraken en bijbehorende ondersteuning' [Kamerbrief].;
- Schouten, C. J. (9 juni 2023), 'Visiebrief Participatiewet in balans' [Kamerbrief];
- Smit, A. & Oden, P. (februari 2018) 'Werken met een beperking: nog een wereld te winnen. Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt', Sociaal Bestek, pp.58-60;
- Sociaal Economische Raad Noord-Nederland (juni 2020) 'De governance structuur van de Sociale Werkvoorziening: Participatie van de kwetsbare groep op de arbeidsmarkt';
- Sociaal en Cultureel Planbureau (maart 2022), 'Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet';
- Sociaal-Economische Raad (maart 2016), 'Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte';
- Sociaal-Economische Raad (september 2021), 'Werken zonder armoede' [Verkenning 21/10];
- Stavenuiter, M., Andriessen, S., & Out, M. (november 2021), 'Werkonzekerheid van mensen met een arbeidshandicap. Een literatuurstudie over het verbeteren van begeleiding en welbevinden', Verwey-Jonker Instituut en Andriessen Arbeidsparticipatie;

- Stichting Studeren & Werken op Maat, 'Aan de slag met de praktische professional'. Geraadpleegd op: <https://studerenenwerkenopmaat.org/efro-praktische-professional.html>;
- Stimulansz (16 december 2022), 'Breed Offensief – Implementatie. Handreiking voor de gemeente';
- Talman, J., Engelen, M., Donker van Heel, P. (31 augustus 2021), 'Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie'. De Beleidsonderzoekers;
- UWV Strategie, Beleid en Kenniscentrum, 'Dienstverlening WIA-35-min. Position Paper UWV Cover';
- Van Belle, P., Soffer, I., De Zoeten, S., Van Keulen, G., & Gransier, P. (10 december 2021), 'Neem inclusie en de verbetering van de positie van mensen met een levenslange en levensbrede beperking mee in het regeerakkoord'. Coalitie voor Inclusie, Ieder(in) en 2CU;
- Van der Leij, L. (6 februari 2024), 'Bureaucratie grootste struikelblok voor gehandicapte bij vinden van baan', Financieel Dagblad. <https://fd.nl/economie/1502580/bureaucratie-grootste-struikelblok-voor-gehandicapte-bij-vinden-van-baan>;
- Van Dooijeweert, A. C. J. (12 april 2018), 'Hoofddlijnennotitie Loondispensatie Participatiewet' [kenmerk: 2018/0067/AvD/KdJ/IC];
- Van Echtelt, P. (20 mei 2022), 'Kennissennotitie. Chronisch zieken in de bijstand'. Sociaal en Cultureel Planbureau;
- Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S. Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (november 2019), 'Eindevaluatie van de Participatiewet'. Sociaal en Cultureel Planbureau;
- Van Gennip, C. E. G. (27 november 2023), 'Op verzoek van de vaste Kamercommissie reactie op brief G en G te U inzake verschillen in belastingdruk tussen werkenden en niet-werkenden met een IVA-uitkering' [Kamerbrief];
- Van Gennip, C. E. G. & Schouten, C. J. (29 februari 2024), 'Kabinetsreactie op het literatuuronderzoek De Menselijke Maat' [Kamerbrief];
- Van Lith, N., Eleveld, A., FNV, CNV, VCP, SWOM, Bijstandsbond, MIND, Wij staan op!, JongPit, Rotterdamse Sociale Alliantie (ROSA) 'Manifest voor een menselijke wet (Wet Bestaanszekerheid)';
- Velseboer, J. & Scholten, T. (17 juli 2023), 'Op het kruispunt van knelpunten'. Regioplan;
- Vlecken, R., Wiechmann, P., El Mokaddem, M., & Foppen, N. (3 oktober 2022), 'Onderwerp: Verzoek om overleg'. VNG, FNV, CNV en Cedris;
- VNG en Divosa (20 februari 2020), 'Position paper voor het Rondetafelgesprek Evaluatie Participatiewet 20 februari 2020. Verbeter Participatiewet en geef gemeenten meer regie';
- Vooijs, M., Van der Heide, I., Leensen, M., Hoving, J., Wind, H., & Frings-Dresen, M. (2016), 'Richtlijn Chronisch Zieken en Werk'. Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid, Academisch Medisch Centrum;
- Werkcoalitie, 'Bied mensen met een beperking bestaanszekerheid en werk! Manifest van de Werkcoalitie'.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl