



nationale  
ombudsman

# Meedoen zonder beperkingen

De financiële problemen van  
jongeren met een beperking  
in de Wajong en Participatiewet

**Onderzoeksteam**

Chloë van Vliet, projectleider  
Paula Breedveld, onderzoeker  
Marije de Bruin, onderzoeker  
Thomas van Manen Kooij, trainee

**Tekstopmaak**

Xerox/OSAGE

Datum: 13 september 2022

Rapportnr: 2022/144

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding onderzoeken naar sociale minima	8
1.2 Aanleiding onderzoek jongeren met een beperking	9
1.3 Doel- en vraagstelling	10
1.4 Aanpak	10
1.5 Reikwijdte	11
1.6 Leeswijzer	11
<b>2. Wet- en regelgeving in het kort</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding	13
2.2 Wettelijke uitgangspunten	13
2.3 Werken in de Wajong en Participatiewet	14
2.4 Toekomstige wijzigingen	17
<b>3. Knelpunten in de praktijk</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding	19
3.2 Beperkte zelfredzaamheid	19
3.3 Hoge drempels om te gaan werken	22
3.4 Uitvoeringsproblematiek	26
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>33</b>
4.1 Inleiding	33
4.2 Conclusies	33
4.3 Aanbevelingen	34
<b>5. Bijlage 1: behoorlijkheidsnormen</b>	<b>36</b>
<b>6. Bijlage 2: wet- en regelgeving</b>	<b>37</b>

## Voorwoord

Iedereen moet mee kunnen doen in onze samenleving. Voor mensen in een kwetsbare positie is dit soms lastig. Daarom besteed ik graag bijzondere aandacht aan de mensen die wel mee willen doen, maar dit niet kunnen. In dit onderzoek heb ik gezien wat dit betekent voor jongeren met een beperking. Deze jongeren hebben niet dezelfde mogelijkheden als ieder ander. Hun beperking bepaalt de mate waarin zij deel kunnen nemen aan de maatschappij. Het leven van jongeren met een beperking ziet er dan ook anders uit dan dat van hun leeftijdsgenoten. De overheid gaat ervan uit dat jongeren – al dan niet met hulp van hun ouders – financieel voor zichzelf kunnen zorgen als zij 18 worden. Het is de vraag of jongeren hier inderdaad klaar voor zijn op deze leeftijd. Immers, 18 jaar is een grens in de wet, niet in een leven. Bovendien kunnen jongeren met een beperking meestal niet genoeg verdienen om van te leven. Zij zijn daarom afhankelijk van de overheid.

In mijn gesprekken met jongeren heb ik gehoord welke invloed de overheid heeft op hun welzijn en deelname aan de maatschappij. Jongeren geven aan dat werken naast de uitkering vaak niet loont, zij enorm moeten zoeken naar informatie en te maken krijgen met ondeskundige medewerkers. Ook ervaren zij soms weinig begrip vanuit de overheid voor een situatie waar ze zelf niet voor hebben gekozen. De meeste jongeren met een beperking zijn – net als alle jongeren – intrinsiek gemotiveerd om wat van hun leven te maken. In hun visie beperkt de overheid hen echter in hun doen en laten. Zij hebben te maken met ingewikkelde wet- en regelgeving, grote administratieve lasten, onzekere financiën en weinig toekomstperspectief. Desondanks valt het mij op hoe zeer zij hun best doen, maar ook hoe laag het vertrouwen nog is in de overheid. Door hun ervaringen zijn zij dit vertrouwen kwijtgeraakt.

Ik zie positieve ontwikkelingen rond wet- en regelgeving die jongeren met een beperking raakt. Het streven naar eenvoudigere regels en het borgen van bestaanszekerheid voor kwetsbare groepen in de samenleving ondersteun ik van harte. Ook de voorgenomen wijzigingen in de Participatiewet zijn hoopgevend. In deze plannen blijft de overheid echter denken vanuit de huidige bestaande systemen en te weinig vanuit het perspectief van de burger zelf. Ons sociale zekerheidsstelsel is zo georganiseerd dat er meerdere overheidsinstanties betrokken zijn bij één probleem: het hebben van te weinig of geen inkomen. Daardoor hebben jongeren met een beperking met vele loketten te maken. Dit lijkt geen onwil van de overheid, maar duidelijk is wel dat het niet werkt. Er is een fundamentele verandering nodig waardoor burgers niet meer door het ijs kunnen zakken.

De overheid dient het sociale zekerheidsstelsel zo in te richten dat het uitgaat van de burger en wat die nodig heeft van de overheid. Als dat het uitgangspunt vormt, dan horen jongeren met een beperking die kunnen werken ook niet in de Participatiewet. Op dit moment zegt de overheid dat zij net als alle anderen mee moeten doen. Maar jongeren met een beperking zijn niet als alle anderen. Hun gezondheid belemmert hun mogelijkheden. Een dergelijke verandering in het stelsel is helaas niet op korte termijn te realiseren. In dit onderzoek doe ik daarom aanbevelingen waar de overheid direct werk van kan maken.

Ik roep de betrokken bewindslieden en organisaties op om met mijn aanbevelingen aan de slag te gaan en in gesprek te gaan met jongeren met een beperking, zodat zij naar vermogen mee kunnen doen in de samenleving. Deze oproep geldt eveneens voor statushouders en jongeren in de bijstand, waar ik in mijn andere onderzoeken naar sociale minima aandacht voor vraag. Op basis van deze drie onderzoeken zal ik in het najaar van 2022 mijn visie publiceren op ons sociale zekerheidsstelsel met de burger als uitgangspunt.

Den Haag, 13 september 2022

De Nationale ombudsman,  
Reinier van Zutphen

## Samenvatting

### Aanleiding onderzoek

In Nederland wonen twee miljoen mensen met een beperking. Het kan gaan om een lichamelijke of verstandelijke beperking of psychische problemen. De afgelopen jaren is er voor jongeren met een beperking veel veranderd op het gebied van wet- en regelgeving. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat zij het financieel niet makkelijk hebben. Jongeren zitten daarbij op een kritiek punt in hun leven door de overgang van jeugd naar volwassenheid. De Nationale ombudsman maakt zich dan ook zorgen over de financiële redzaamheid van deze jongeren.

De Nationale ombudsman heeft besloten om aandacht te besteden aan de financiële problemen van verschillende groepen sociale minima. Deze groepen zijn financieel afhankelijk van de overheid en krijgen te maken met verschillende overheidsinstanties en complexe regelingen. Dit onderzoek naar jongeren met een beperking maakt deel uit van een reeks van drie onderzoeken. De andere onderzoeken gaan over statushouders en jongeren in de bijstand.

*Jongere: "Het plannen van je eigen toekomst is nu heel erg lastig. Je wilt naast het ziek zijn en zorgen om financiën ook nog wel toekomen aan een leuk leven."*

*Medewerker gemeente: "Van de gemeente wordt eigenlijk gevraagd om jongeren met een beperking te modelleren om mee te doen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via jobcoaching. Misschien zouden we de verwachtingen richting deze doelgroep moeten bijstellen. En ook op systeemniveau zijn veranderingen nodig. De jongeren hebben eigenlijk geen afstand tot de arbeidsmarkt, maar de arbeidsmarkt tot hen."*

*Medewerker overheidsinstantie: "Wij zijn maar één onderdeel, een radertje in het geheel. Het komt allemaal samen bij de burger. Die heeft maar met één overheid te maken, maar ziet wel vijftien verschillende instanties. Dan loopt het wel eens vast."*

### Doel- en vraagstelling onderzoek

De Nationale ombudsman wil laten zien hoe wet- en regelgeving voor jongeren met een beperking die rond het sociaal minimum leven in de praktijk uitpakt, waar de knelpunten zitten en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. De centrale vraag in dit onderzoek is:

*In hoeverre ervaren jongeren met een beperking financiële problemen door de uitvoering van wet- en regelgeving?*

### Conclusies onderzoek

Jongeren met een beperking lopen een hoog risico om langdurig financieel in de knel te komen. De conclusies uit dit onderzoek en daarbij behorende knelpunten zijn:

#### Zelfredzaamheid is een illusie, want:

- de wet- en regelgeving is ingewikkeld;
- jongeren ervaren grote administratieve lasten;
- hulp vanuit het sociale netwerk wordt door de overheid overschat.

#### Onbeperkt meedoen lukt niet, want:

- er zijn grote verschillen in uitgangspositie tussen jongeren;
- jongeren ervaren weinig toekomstperspectief;
- door verrekeningen loont werken niet altijd.

#### Ondanks goede wil kan hulp beter, want:

- de informatieverstrekking schiet tekort;
- specifieke deskundigheid ontbreekt soms;
- gemeenten ervaren een tekort aan tijd en geld;
- de samenwerking in de keten is beperkt.

*Reinier van Zutphen: "Alle regelingen bij elkaar zorgen ervoor dat jongeren telkens met hun beperking worden geconfronteerd. Dat is niet eerlijk. Wet- en regelgeving moet erop gericht zijn jongeren op weg te helpen en niet om ze te hinderen om mee te doen in de samenleving."*

### Aanbevelingen

De Nationale ombudsman roept de betrokken overheidsinstanties – het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten – op om in gezamenlijkheid de in het onderzoek geconstateerde knelpunten op te lossen. Hierbij ziet de ombudsman een aansturende rol voor de minister van SZW, de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen en de staatssecretaris van VWS.

De Nationale ombudsman doet de volgende aanbevelingen:

1. Informeer jongeren – proactief – in begrijpelijke taal, al vóór de 18e verjaardag.
2. Zorg voor persoonlijke begeleiding.
3. Zorg dat werken van toegevoegde waarde is, ook in deeltijd.
4. Zorg voor financiële zekerheid.

De ombudsman zal de opvolging van zijn aanbevelingen door overheidsinstanties monitoren.

# Lange weg te gaan voor jongeren met een beperking

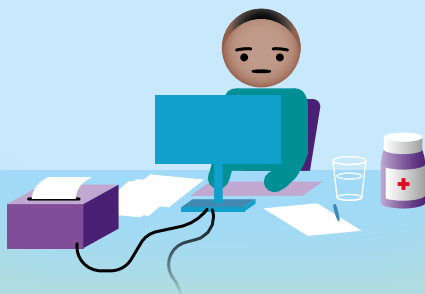
## 18 JAAR EN DAN?



### HOE DIEN IK EEN AANVRAAG IN?

#### Knelpunten

- × Ingewikkelde formulieren
- × Veel gegevens nodig, vaak ieder jaar opnieuw
- × Verschillende criteria voor regelingen
- × Aanvragen lukt niet altijd zonder hulp



### HOE COMBINEER IK WERK EN UITKERING?

#### Knelpunten

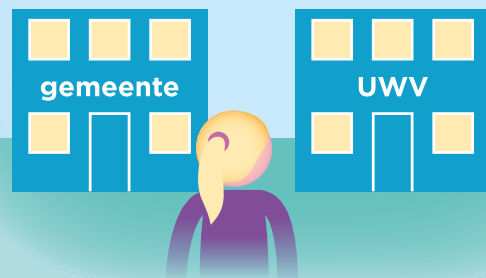
- × Vaak in deeltijd met flexibel contract
- × Financiële onzekerheid door verrekeningen
- × Regelen financiële zaken kost veel tijd en energie



### WAAR HEB IK RECHT OP?

#### Knelpunten

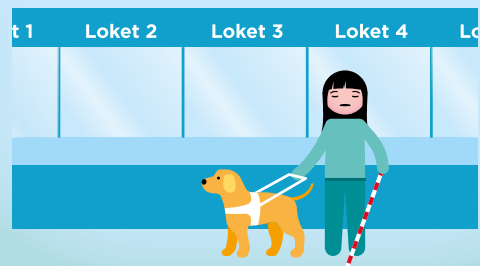
- × Complexe wet- en regelgeving
- × Informatie moeilijk vindbaar
- × Lastig taalgebruik
- × Onjuiste informatieverstrekking



### WIE KAN MIJ HELPEN?

#### Knelpunten

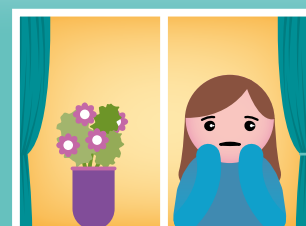
- × Geen hulp durven vragen
- × Hulp uit het sociale netwerk ontbreekt
- × Wantrouwen richting overheid
- × Gebrek aan begrip en erkenning in contact



### HOE NU VERDER?

#### Knelpunten

- × Voordelen werken wegen niet/te weinig op tegen nadelen
- × Werken loont niet of nauwelijks
- × Geen zicht op financiële vooruitgang



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoeken naar sociale minima

In 2021 heeft de Nationale ombudsman besloten om bijzondere aandacht te besteden aan de financiële problemen van sociale minima.<sup>1</sup> Dit onderzoek is onderdeel van een reeks van drie onderzoeken. De andere onderzoeken gaan over statushouders<sup>2</sup> en jongeren in de bijstand. Ook over ouderen in een kwetsbare positie heeft de ombudsman recent een rapport gepubliceerd.<sup>3</sup>

### Sociale minima

In Nederland heeft een grote groep burgers moeite om rond te komen.<sup>4</sup> Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) leefden in 2020 iets meer dan 900.000 mensen in een huishouden onder de lage-inkomensgrens, waarvan 376.000 ten minste vier jaar achter elkaar.<sup>5</sup> Een deel van deze groep is voor hun bestaanszekerheid afhankelijk van financiële ondersteuning van de overheid. Dit geldt ook voor jongeren met een beperking, die vaak leven van een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) of de Participatiewet.

#### **Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake de rechten van personen met een handicap**

In Nederland geldt sinds 2016 het VN-verdrag Handicap. Het doel van dit verdrag is de positie van mensen met een beperking te verbeteren. In het verdrag staat wat Nederland moet doen om een gelijk recht op werk voor personen met een handicap te realiseren: *“Dit omvat het recht op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van in vrijheid gekozen of aanvaard werk op een arbeidsmarkt en in een werkomgeving die open zijn, waarbij niemand wordt uitgesloten, en die toegankelijk zijn voor personen met een handicap.”* Dit onderzoek van de Nationale ombudsman biedt meer inzicht in de mate waarin de overheid succesvol is in het verbeteren van de positie van mensen met een beperking.

#### **Sustainable Development Goals (SDG's)**

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de SDG's van de VN. Deze doelen moeten ervoor zorgen dat we in 2030 in een eerlijke en duurzame wereld leven. Met zijn onderzoeken naar de financiële problemen van sociale minima richt de Nationale ombudsman zich op SDG 1 en 10. SDG 1 staat voor de afname van armoede in al haar vormen. Daarbij gaat het zowel om financiële aspecten als de impact van armoede op het leven van mensen. Volgens SDG 10 is sociale samenhang onontbeerlijk voor het goed functioneren van de samenleving. Iedereen moet gelijke kansen krijgen om deel uit te maken van de arbeidsmarkt en sociale voorzieningen.<sup>6</sup> De Nationale ombudsman ondersteunt de SDG's en vraagt met dit onderzoek aandacht voor de financiële positie van jongeren met een beperking.

1 Zie de [ombudsagenda 2021](#) van de Nationale ombudsman.

2 Nationale ombudsman: [Een status met weinig armslag. Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum](#), 25 april 2022 (nr. 2022/082).

3 Nationale ombudsman: [Met te weinig genoeg nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie](#), 16 juni 2022 (nr. 2022/111).

4 Nederland heeft wettelijk vastgelegd welk bedrag iemand minimaal nodig heeft om van te kunnen leven, het zogenaamde sociaal minimum. De hoogte van het sociaal minimum bedraagt € 1.756,20 per maand (bruto wettelijk minimumloon per 1 juli 2022). De hoogte hangt af van de leeftijd en leefsituatie. Ministerie van SZW: [Normenbrief 1 juli 2022](#), 2 juni 2022.

5 CBS: [Opnieuw minder werkenden met armoederisico](#), 8 december 2021.

6 SDG Nederland: [17 doelen die de wereld verbeteren](#).



### Afhankelijk van de overheid

Sociale minima bevinden zich in een kwetsbare positie. Juist deze mensen zijn afhankelijk van de overheid om te kunnen voorzien in hun levensonderhoud. Hierdoor krijgen zij te maken met verschillende regelingen en instanties, die ieder hun eigen beleid en procedures hebben. Jongeren met een beperking hebben onder andere te maken met gemeenten als aanspreekpunt voor een bijstandsuitkering en bijzondere bijstand, maar ook voor kwijtschelding van lokale belastingen; met het UWV voor een Wajong-uitkering; het CAK voor de inning van de eigen bijdrage voor zorg en de Belastingdienst/Toeslagen voor huur- en zorgtoeslag.

### Gebruik van voorzieningen

De Nationale ombudsman ontvangt veel klachten van burgers die financiële problemen hebben. Vaak blijkt dat zij recht hebben op bepaalde voorzieningen, maar daar geen gebruik van maken. Dit kan komen door onwetendheid, doordat ze verstrikt raken in de regels en verplichtingen die gelden of door angst om een aanvraag te doen. Als mensen wel gebruik maken van een voorziening, kan een foutje grote financiële gevolgen hebben. Bijvoorbeeld als iemand vergeet een verandering van zijn leefsituatie of inkomen door te geven. Dit leidt snel tot terugvorderingen en boetes. Uiteindelijk kan het inkomen door het niet of verkeerd gebruiken van voorzieningen onder het sociaal minimum komen. Op die manier ontstaan of verergeren schulden. Dit is een groot probleem.<sup>7</sup> Zowel voor de burger zelf, als voor de samenleving en de overheid. Immers, schuldhulpverlening kost de overheid – en dus de samenleving – geld.

### De burger kan het niet alleen

Al langere tijd heeft de Nationale ombudsman aandacht voor burgers die financiële problemen hebben en afhankelijk zijn van de overheid.<sup>8</sup> Hij benadrukt daarbij dat de overheid vaak te hoge verwachtingen heeft van de mate waarin burgers zich kunnen redden in het systeem.<sup>9</sup> Burgers weten vaak niet waar ze recht op hebben, hoe ze daar achter kunnen komen en wie hen daarbij kan helpen. Door verschillende groepen sociale minima te onderzoeken hoopt de ombudsman lessen te trekken voor de overheid.

## 1.2 Aanleiding onderzoek jongeren met een beperking

In Nederland wonen twee miljoen mensen met een beperking. Het kan gaan om een lichamelijke of verstandelijke beperking of psychische problemen.<sup>10</sup> Een deel van hen is afhankelijk van hulp van de overheid. Dit onderzoek gaat specifiek in op de groep jongeren met een beperking.<sup>11</sup> De afgelopen jaren is er voor jongeren met een beperking veel veranderd op het gebied van wet- en regelgeving. Deze ontwikkelingen komen aan de orde in hoofdstuk 2. De belangrijkste wijziging is dat de Wajong sinds 2015 niet langer toegankelijk is voor mensen met arbeidsvermogen.<sup>12</sup> Zij vallen sindsdien onder de Participatiewet. Dit geeft hen dezelfde plichten als iedere andere bijstandsgerechtigde. Het gaat echter om een groep jongeren met een beperking die daarmee een andere uitgangspositie heeft.

7 De cijfers van het CBS laten zien dat in 2020 ongeveer één op de vijf huishoudens (1,4 miljoen) geldzorgen heeft. Daarvan hebben ruim 600.000 huishoudens geregistreerde problematische schulden. Dat is bijna 8% van alle huishoudens. CBS: [Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen](#), 30 juni 2021.

8 Nationale ombudsman: [Invorderen vanuit het burgerperspectief. Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid](#), 9 februari 2019 (nr. 2019/005); [Vrouwen uit de knel? Het vervolg. Onderzoek naar de stand van zaken rond de eerder door de Nationale ombudsman gesignaleerde knelpunten die vrouwen ervaren in de vrouwenopvang](#), 14 mei 2019 (nr. 2019/022); [Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar de knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen](#), 11 juni 2020 (nr. 2020/010).

9 Nationale ombudsman: [Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening](#), 11 mei 2016 (nr. 2016/050); WRR: [Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid](#), 24 april 2017.

10 Rijksoverheid: [VN-verdrag Handicap](#), 13 december 2006.

11 De Nationale ombudsman gaat uit van de leeftijd van 18 tot 30 jaar.

12 Op grond van artikel 1a, eerste lid, van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten heeft de betrokkene geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie (arbeidsvermogen) indien hij a) geen taak kan uitvoeren in een arbeidsorganisatie; b) niet over basale werknemersvaardigheden beschikt; c) niet aaneengesloten kan werken gedurende ten minste een periode van een uur; of d) niet ten minste vier uur per dag belastbaar is, tenzij hij ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat jongeren met een beperking het financieel niet makkelijk hebben.<sup>13</sup> Daarbovenop komen de huidige inflatie, hoge energie- en woonlasten die voor extra financiële onzekerheid zorgen. Jongeren zitten daarbij op een kritiek punt in hun leven door de overgang van jeugd naar volwassenheid. De Nationale ombudsman maakt zich dan ook zorgen over de financiële redzaamheid van deze jongeren. Deze zorgen worden versterkt door de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt. Bijvoorbeeld van mensen met een Wajong-uitkering die klagen over verrekeningen van het UWV die ze niet goed begrijpen.

De ontwikkelingen in wet- en regelgeving, de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt en de zorgen die hij heeft over de groep jongeren met een beperking, zijn aanleiding om de financiële situatie van deze jongeren te agenderen en nader te onderzoeken.

### 1.3 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek richt zich op de (samenloop van) wet- en regelgeving en de vraag in hoeverre de uitvoering van die wet- en regelgeving aansluit op de dagelijkse praktijk van jongeren met een beperking. De achterliggende vraag daarbij is of de dienstverlening aan jongeren met een beperking door de overheid behoorlijk is (zie onderstaand kader). Te denken valt aan de informatieverstrekking over en toegankelijkheid van voorzieningen en de (financiële) begeleiding van jongeren met een beperking. De Nationale ombudsman wil met het onderzoek laten zien hoe wet- en regelgeving voor deze groep in de praktijk uitpakt en waar de knelpunten zitten. Ook doet hij aanbevelingen om de geconstateerde knelpunten weg te nemen. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

*In hoeverre ervaren jongeren met een beperking financiële problemen door de uitvoering van wet- en regelgeving?*

#### Behoorlijkheidsnormen

De Nationale ombudsman vindt dat overheden bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier moeten omgaan met burgers en hun belangen. De ombudsman heeft daarom behoorlijkheidsnormen opgesteld. Deze normen helpen overheden om goed om te gaan met burgers en hun belangen.<sup>14</sup> De volgende normen zijn in dit onderzoek van belang: goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger, fatsoenlijke bejegening, samenwerking met andere (overheids-)instanties en professionaliteit (zie bijlage 1). De Nationale ombudsman gebruikt deze behoorlijkheidsnormen als basis voor het formuleren van zijn aanbevelingen.

### 1.4 Aanpak

Voor dit onderzoek hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman gebruik gemaakt van relevante beleidsdocumenten, Kamerstukken, verslagen, regelingen en onderzoeksrapporten over de problematiek van jongeren met een beperking. Vervolgens hebben zij gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeenten Heerenveen, Bergen op Zoom, Deventer, Alphen aan den Rijn en Maastricht. Bij de selectie van deze gemeenten hebben de onderzoekers rekening gehouden met de grootte en geografische spreiding. De Nationale ombudsman hecht er waarde aan te vermelden dat hij niet significant meer of minder klachten of signalen over specifiek deze gemeenten heeft ontvangen.

Verder hebben de onderzoekers gesproken met jongeren met een beperking en hun familie, medewerkers van Ieder(in), JongPIT, Movisie, de Landelijke Cliëntenraad, FNV Wajong groep, Emma at Work, het UWV, het CAK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van

<sup>13</sup> Verwey-Jonker Instituut: [Een actueel perspectief op kinderen en jongeren met een chronische aandoening in Nederland](#), april 2019; Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP): [Eindevaluatie van de Participatiewet](#), 19 november 2019; UWV: [Eindrapport 'Als verrekenen een beperking is'](#), februari 2021; Sociaal-Economische Raad: [Werken zonder armoede](#), september 2021.

<sup>14</sup> Nationale ombudsman: [Behoorlijkheidswijzer](#), juni 2019.

SZW en het ministerie van VWS. De Nationale ombudsman organiseerde op 28 en 30 juni 2022 twee digitale rondetafelbijeenkomsten. Hier bespraken onderzoekers van de Nationale ombudsman de uitkomsten van het onderzoek en mogelijke oplossingsrichtingen met jongeren met een beperking, hun familie en met vertegenwoordigers van overheidsinstanties en belangenorganisaties.

### **1.5 Reikwijdte**

Dit onderzoek gaat in op de ervaringen van jongeren met een beperking die moeite hebben om rond te komen. Zij zijn financieel afhankelijk van de overheid en ontvangen een Wajong- of bijstandsuitkering. Als zij werken en daaruit een klein inkomen ontvangen, zijn zij aangewezen op de overheid voor een aanvulling op hun inkomsten uit werk. We concentreren ons op de financiële problematiek waar deze groep mee te maken kan krijgen.

De Nationale ombudsman is bevoegd om zich uit te spreken over de gedragingen van overheidsinstanties, zoals gemeenten, het UWV en het CAK. De Nationale ombudsman is niet bevoegd om te oordelen over wet- en regelgeving. Wel ziet hij het als zijn taak om te signaleren wanneer wetten en regels in de uitvoering leiden tot ongewenste of onredelijke effecten voor burgers. Het is vanuit deze taakopvatting dat hij in dit rapport aandacht vraagt voor de knelpunten die hij in wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan is tegengekomen.

Zoals aangegeven heeft de Nationale ombudsman voor dit onderzoek gesprekken gevoerd met jongeren met een beperking. Dit rapport toont hun verhalen en laat zien waar zij tegenaan lopen. De ombudsman realiseert zich echter ook dat hij niet iedereen kan spreken. Hij hoopt dat dit rapport een stem geeft aan de jongeren wiens verhaal hij niet heeft gehoord en moedigt hen aan om mee te praten. Dit is ook een belangrijk uitgangspunt uit het VN-verdrag Handicap: *'Nothing about us, without us'*, wat inhoudt dat de doelgroep wordt betrokken bij het maken van beleid. Zij weten immers het beste welke drempels er zijn en hoe deze kunnen worden weggenomen.

### **1.6 Leeswijzer**

In dit rapport geeft de Nationale ombudsman in hoofdstuk 2 aan welke uitgangspunten hij ziet in de wet- en regelgeving waarmee jongeren met een beperking te maken hebben en waar jongeren rekening mee moeten houden als ze gaan werken met een Wajong- of bijstandsuitkering. Hoofdstuk 3 beschrijft de knelpunten die effect hebben op de financiële situatie van jongeren met een beperking. In hoofdstuk 4 geeft de ombudsman aan welke conclusies hij op basis van deze knelpunten heeft getrokken en welke aanbevelingen hieruit volgen. In bijlage 1 volgen de behoorlijkheidsnormen en in bijlage 2 staat een samenvatting van de wet- en regelgeving. De verwijzingen naar de geraadpleegde literatuur staan in de voetnoten op de betreffende pagina's.

In het rapport staan citaten van jongeren met een beperking, hun familie, belangenorganisaties en overheidsinstanties. Deze citaten illustreren de verschillende zienswijzen en perspectieven van de personen die de Nationale ombudsman in het kader van dit onderzoek heeft gesproken. Ook laat de ombudsman in de verhalen van twee jongeren zien waar zij tegenaan lopen in de Wajong en de Participatiewet. Overal waar 'hij' staat bedoelt de ombudsman álle jongeren met een beperking.

## Het verhaal van Esther\*

### Aanvraag Wajong werd eerst afgewezen

Vanwege een hoge spierspanning heb ik bijna altijd pijn en weinig energie. Ik zit in een rolstoel. Mijn aandoening is niet progressief. De klachten die ik ervaar zijn dat wel. In 2008 heb ik een Wajong-uitkering aangevraagd bij het UWV. Deze werd afgewezen. Volgens het UWV kon ik 40 uur per week werken en daarom kreeg ik geen uitkering.

Ik ging studeren en merkte dat fulltime werken niet zou lukken. Voor mijn opleiding moest ik namelijk 40 uur per week studeren. Dat ging niet. Ik heb langer over mijn studie gedaan en te veel van mijn lichaam en hoofd gevraagd. In 2013 vroeg ik opnieuw een uitkering aan. Door mijn ervaringen in mijn studietijd kon ik het UWV duidelijk maken dat ik niet fulltime kan werken. Mijn tweede Wajong-aanvraag werd toegekend. Volgens het UWV kan ik 20 uur per week werken.

### Aan het werk: 12 uur per week

In 2014 studeerde ik af aan het hbo. Ik wilde graag aan het werk. Met hulp van een jobcoach vond ik een werkervaringsplaats en later mijn huidige baan bij een hogeschool. Ik werk 12 uur per week. Dat is voor mij het maximaal haalbare.

Toen ik op zoek was naar een baan had ik gelukkig een goede jobcoach. Hij hielp mij bij contacten met mijn werkgever, het UWV en bij administratieve dingen. Maar nu ik een vaste werkplek heb, moet ik me zonder jobcoach zien te redden. Het regelen van mijn financiële zaken en contacten met instanties geeft mij veel stress. De financiële verantwoordelijkheid die bij mij ligt, vind ik te groot. Door stress krijg ik meer pijnklachten en spasmen.

### Werken loont (bijna) niet

In 2021 steeg mijn salaris doordat ik een nieuwe functie kreeg. Door mijn hogere salaris gaan de huur- en zorgtoeslag en mijn Wajong-uitkering omlaag. Netto houd ik er weinig aan over: € 30 per maand. Maar het grootste probleem is de zorgverzekering via de gemeente. Door de zorgpolis van de gemeente heb ik een lagere premie en geen eigen bijdrage en eigen risico. Als mijn inkomen te hoog is, mag ik daar geen gebruik meer van maken. Door de extra kosten die ik dan heb, is werken niet meer lonend. Ik ga er financieel zelfs zoveel op achteruit dat ik beter kan stoppen met werken.

Ik vind werken belangrijk, omdat het mij structuur geeft en sociale contacten, maar voor het geld hoef ik het niet te doen. Met vrijwilligerswerk zou ik mij net zo nuttig kunnen maken en dat geeft ook structuur en sociale contacten. Het scheelt mij bovendien het vele werk en de bijkomende stress over geldzaken.

Mijn verhaal heb ik in 2021 voorgelegd aan de staatssecretaris. Ik kreeg het advies om mijn manager te vragen of ik minder mocht verdienen, zodat ik mijn toeslagen en de zorgverzekering via de gemeente zou behouden. Dat is wat mij betreft geen goede oplossing.

\* Niet de echte naam.

## 2. Wet- en regelgeving in het kort

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt allereerst een beschrijving van de wettelijke uitgangspunten die de Nationale ombudsman ziet in de wet- en regelgeving waarmee jongeren met een beperking te maken hebben. Vervolgens beschrijft dit hoofdstuk waar jongeren op kunnen rekenen als zij gaan werken vanuit de Wajong of de Participatiewet. Tot slot volgen mogelijke toekomstige wijzigingen in wet- en regelgeving. Een meer uitgebreide beschrijving van de wet- en regelgeving staat in bijlage 2.

### 2.2 Wettelijke uitgangspunten

De overheid biedt jongeren met een beperking waar nodig inkomens- en arbeidsondersteuning. Voor inkomensondersteuning zijn er grofweg twee mogelijkheden: jongeren met een beperking hebben recht op een uitkering op grond van de Wajong of de Participatiewet, afhankelijk van het arbeidsvermogen. De Nationale ombudsman ziet een drietal uitgangspunten in de wet- en regelgeving waarmee jongeren met een beperking te maken hebben.

#### 2.2.1 Uitgangspunt 1: burgers kunnen zich redden

De overheid vindt het belangrijk dat iedereen mee kan doen en waar mogelijk de regie heeft over zijn leven. Het uitgangspunt is om eerst te kijken naar wat iemand zelf kan. Dat wordt zelfredzaamheid genoemd. En als de burger zichzelf niet kan redden, verwacht de overheid dat hij met hulp van anderen zijn weg kan vinden. Burgers mogen pas een beroep doen op de overheid als blijkt dat zij het zelf of samen met anderen niet redden. Redzaamheid is de laatste jaren steeds zwaarder gaan wegen bij het vaststellen van het sociale beleid.

Vanaf het 18e levensjaar komt er veel op jongeren met een beperking af. Voor de wet vindt dan de overgang naar meerderjarigheid plaats. Jongeren vallen dan bijvoorbeeld niet meer onder de Jeugdwet (JW), maar onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Wet langdurige zorg (Wlz) of Zorgverzekeringswet (Zvw). De overheid verwacht dat jongeren met een beperking zelf hun zaken regelen of daarvoor hulp kunnen vinden in hun omgeving, bij ouders, vrienden, kennissen of hulpinstanties als sociaal raadslieden of maatschappelijk werk. Net als andere jongeren worden zij geacht vanaf hun 18e financieel verantwoordelijk te zijn en zelf een zorgverzekering af te sluiten.

#### 2.2.2 Uitgangspunt 2: iedereen doet mee

In de ontwikkeling van wet- en regelgeving voor jongeren met een beperking is er in de loop der jaren een verschuiving geweest van inkomensondersteuning naar activering. De nadruk is meer komen te liggen op begeleiding en toeleiding naar werk. Door een grotere instroom in de Wajong zette de wetgever steeds meer in op re-integratie. Dit leidde in 2008 tot het wetsvoorstel Wijziging van de Wajong.<sup>15</sup> Dit wetsvoorstel vormt de uitwerking en omslag in beleid en denken over jongeren met een beperking. Voorheen stond voorop wat jongeren niet kunnen. Voortaan kwam de nadruk te liggen op wat jongeren wel kunnen. Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel was om jongeren met een beperking te ondersteunen bij het vinden en behouden van een baan bij een reguliere werkgever. De gedachte hierachter is dat dit bevorderlijk is voor de emancipatie en integratie van jongeren met een beperking in de samenleving. Alle jongeren moeten gelijk worden behandeld en gelijke kansen krijgen. In het wetsvoorstel staat het recht op arbeidsondersteuning centraal, en niet het recht op een uitkering. Dit leidde tot de invoering van de Wajong 2010. Tegelijkertijd werd de Wet op het passend onderwijs ingevoerd, ter verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt voor jongeren met een beperking.

<sup>15</sup> [Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning](#), 26 november 2008.

De inzet op arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking was ook het uitgangspunt voor het wetsvoorstel Werken naar vermogen, dat leidde tot de invoering van de Wajong 2015 en de Participatiewet. Vanaf 1 januari 2015 hebben alleen jongeren met een beperking zónder arbeidsvermogen toegang tot de Wajong. Als je wel arbeidsvermogen hebt, kun je op grond van de indicatie banenafpraak terecht bij gemeenten. Ook kun je bij de gemeente een uitkering aanvragen op grond van de Participatiewet. De gedachte achter deze wet is dat mensen betaald werk kunnen en willen verrichten, mits dat onder de juiste omstandigheden gebeurt.<sup>16</sup>

### 2.2.3 Uitgangspunt 3: decentraliseren is beter voor de burger

De afgelopen jaren heeft de Rijksoverheid meerdere taken overgedragen aan gemeenten. Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk/inkomen en zorg/ondersteuning thuis. De verwachting was dat zij burgers zo beter en sneller konden helpen. Ook was het streven om de regeldruk voor burgers te verminderen. De regels moesten zo eenvoudig mogelijk zijn. Gemeenten werden – nog meer dan voorheen – het eerste aanspreekpunt voor burgers bij problemen op het gebied van werk en inkomen. De decentralisatie had verder tot doel om het menselijke contact te bevorderen en kosten te besparen. Het kabinet heeft gemeenten beleidsvrijheid gegeven om de decentrale taken uit te voeren. Gemeenten krijgen geld van het Rijk voor het betalen van uitkeringen en activering, begeleiding en re-integratie. Het budget voor de uitvoering van de Participatiewet is niet geoormerkt. De wet moet de regelgeving en ondersteuning voor bijstandsgerechtigden zo uniform mogelijk maken en moet leiden tot een integrale aanpak en meer maatwerk.

## 2.3 Werken in de Wajong en Participatiewet

Jongeren met een beperking die gaan werken, krijgen te maken met de voorwaarden en verplichtingen die hiervoor gelden in de Wajong of de Participatiewet. Door wijzigingen in de wet- en regelgeving in de afgelopen jaren zijn er verschillende Wajong-regimes die bepalend zijn voor de inkomsten van jongeren. In de Participatiewet zijn er nauwelijks mogelijkheden om meer te verdienen dan de bijstandsnorm.

### Wajong: werken kan lonen

De hoogte van de uitkering is afhankelijk van het inkomen uit loon. De jongere die naast de Wajong-uitkering gaat werken mag een deel van zijn inkomen houden. Het idee hierachter is dat gaan werken of meer werken lonend moet zijn.

#### Wajong-regimes

Door wijzigingen in de Wajong door de jaren heen bestaan er drie Wajong-regimes met verschillen in rechten, plichten en inkomensregelingen: de oude Wajong (oWajong), de Wajong 2010 en de Wajong 2015.

Onder de zogenaamde oWajong vallen jongeren met een beperking die vóór 1 januari 2010 een Wajong-uitkering toegekend kregen en wel of geen arbeidsvermogen hebben. De Wajong 2010 is voor jongeren met een beperking die tussen 1 januari 2010 en 1 januari 2015 een Wajonguitkering kregen. Ook in de Wajong 2010 zitten mensen die wel of geen arbeidsvermogen hebben. De Wajong 2015 is voor jongeren met een beperking die vanaf 1 januari 2015 een Wajong-uitkering ontvangen. In de Wajong 2015 kunnen alleen jongeren met een beperking instromen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben.

Met de wet vereenvoudiging Wajong zijn de rechten en plichten tussen de regimes nagenoeg gelijkgetrokken en wordt binnen de Wajong gesproken over twee groepen Wajongers: jongeren met een beperking die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben en jongeren met een beperking met arbeidsvermogen.

<sup>16</sup> SCP: [Eindevaluatie van de Participatiewet](#), 19 november 2019.

De groep die duurzaam geen arbeidsvermogen heeft ontvangt een uitkering van 75% van het wettelijk minimumloon. De groep met arbeidsvermogen ontvangt een uitkering van 70% van het wettelijk minimumloon en heeft re-integratieverplichtingen. Wanneer het totale (gezins)inkomen onder het sociaal minimum ligt, dan bestaat er mogelijk recht op een toeslag op grond van de Toeslagenwet.<sup>17</sup>

De Wajong kent sinds 1 januari 2021 een nieuwe inkomensregeling. Daarvoor gold in sommige gevallen dat de overheid het inkomen geheel met de uitkering verrekende. Werken loont dan niet. Vanaf 1 januari 2021 geldt dat maximaal 70% verrekend wordt. Dat betekent dat het totale bruto-inkomen van een Wajonger (inkomen uit werk plus de uitkering) 30 cent stijgt met elke euro die hij verdient. Het hangt af van de persoonlijke omstandigheden, belastingen, toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen wat er dan netto overblijft.<sup>18</sup> Wajongers die werken met loondispensatie worden via de inkomensregeling gecompenseerd voor het lagere loon. Voor hen wordt minder dan 70% van het inkomen verrekend. Voor Wajongers die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, maar toch een inkomen weten te vergaren wordt 75% van dat inkomen verrekend met de uitkering.

#### Vereenvoudigde Wajong sinds 1 januari 2021

- Over het algemeen houden Wajongers die werken 30 cent over van iedere euro die ze verdienen. Als ze kunnen werken is de uitkering 70% van het wettelijk minimumloon.
- Wajongers die werken met loondispensatie<sup>19</sup> houden meer dan 30 cent over van iedere verdiende euro.
- Als een Wajonger met loondispensatie meer dan vier dagen werkt, dan is het inkomen minstens hetzelfde als het inkomen dat iemand zonder loondispensatie heeft.
- Wajongers die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben, houden 25 cent over van iedere euro die ze verdienen.<sup>20</sup>

#### Vrijwilligersvergoeding in de Wajong

Het doen van vrijwilligerswerk is toegestaan binnen de Wajong, maar moet wel worden gemeld bij het UWV. Een vrijwilligersvergoeding wordt niet verrekend met de Wajonguitkering als het gaat om een bedrag dat niet hoger is dan € 180 per maand en € 1.800 per jaar.

#### Participatiewet: werken loont niet of nauwelijks

Voor de bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet gelden landelijke uitkeringsbedragen. De hoogte van de uitkering is onder meer afhankelijk van leeftijd, samenlevingsvorm en inkomsten. De hoofdregel is dat het inkomen wordt aangevuld tot de geldende bijstandsnorm. Dus zolang bijstand en inkomen samen onder de bijstandsnorm blijven, wordt het inkomen verrekend. De bijstandsuitkering wordt dan verlaagd met het bedrag dat iemand heeft verdiend. Verdien je meer dan de bijstandsnorm, dan stopt de uitkering.

<sup>17</sup> UWV: [Toeslag van UWV](#).

<sup>18</sup> Brief ministerie van SZW: [Wajong en inkomensafhankelijke regelingen](#), 12 november 2021.

<sup>19</sup> Heeft een werknemer een Wajong-uitkering, dan kan de werkgever loondispensatie aanvragen. De werkgever betaalt tijdelijk minder loon en het UWV vult het loon aan tot maximaal het bedrag dat de werknemer ontving voordat hij ging werken.

<sup>20</sup> Ministerie van SZW: [Vereenvoudigde Wajong per 1 januari 2021](#), 16 maart 2021.

### Inkomstenverrekening in de Participatiewet

De gemeente mag wettelijk eenmalig zes maanden lang 25% van de inkomsten vrijlaten, tot een maximum van € 226 per maand.<sup>21</sup> Dat betekent dat de gemeente tijdens de vrijlatingsperiode niet 100%, maar 75% van het inkomen verrekent. De resterende 25% van het inkomen mag men dan zelf houden. Deze vrijlating mag iemand maar één keer inzetten in de periode dat hij een bijstandsuitkering krijgt. Zodra de vrijlatingsperiode is afgelopen, verrekent de gemeente alle inkomsten. Deze algemene vrijlatingsregeling geldt alléén voor bijstandsgerechtigden van 27 jaar of ouder.

Voor mensen met een medische urenbeperking geldt een structurele vrijlating van 15% van de inkomsten.<sup>22</sup> Deze structurele vrijlating is alleen beschikbaar voor mensen die door een arbeidsbeperking niet fulltime kunnen werken. Niet alle mensen met een arbeidsbeperking hebben daarom recht op deze structurele vrijlating. De vrijlatingsregeling voor mensen met een medische urenbeperking kan door de gemeente worden toegepast vanaf het 18e jaar.

Het bovenstaande betekent dat voor jongeren met een beperking tot 27 jaar alle inkomsten uit werk worden verrekend met de bijstandsuitkering, tenzij ze inkomensvrijlating krijgen op grond van een medische urenbeperking.

### Vrijwilligersvergoeding in de Participatiewet

In principe mag iemand vrijwilligerswerk doen naast een bijstandsuitkering, mits je dit meldt bij de gemeente en de gemeente toestemming geeft. Je mag een vergoeding houden met een maximum van € 180 per maand en een maximum van € 1.800 per jaar. Voor jongeren tot 27 jaar wordt de vrijwilligersvergoeding gekort op de bijstandsuitkering.<sup>23</sup> Dit geldt ook voor jongeren met een arbeidsbeperking. De reden hiervoor is dat de wetgever jongeren wil stimuleren om te werken in plaats van vrijwilligerswerk te doen.

### Andere regelingen

Jongeren met een beperking hebben niet alleen te maken met het UWV en de gemeente, maar met nog veel meer instanties. Van sommige instanties krijgen ze geld, aan andere instanties moeten ze juist geld betalen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het:

- regelen en betalen van de zorgverzekering (via de zorgverzekeraar of de gemeente);
- aanvragen van huur- en zorgtoeslag bij de Belastingdienst/Toeslagen;
- aftrekken van zorgkosten bij de aangifte bij de Belastingdienst;
- betalen van lokale belastingen aan de gemeente of het waterschap en het vragen van kwijtschelding hiervoor;
- laten toepassen van heffingskortingen zoals de jonggehandicaptenkorting,<sup>24</sup> algemene heffingskorting en arbeidskorting bij de Belastingdienst;
- aanvragen van bijzondere bijstand bij de gemeente;
- aanvragen van voorzieningen of beschermd wonen via de Wmo;
- betalen van de eigen bijdrage aan het CAK;
- aanvragen van studietoeslag<sup>25</sup> bij de gemeente;
- aanvragen van studiefinanciering bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO);
- aanvragen van een indicatie vanuit de Wlz bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ);
- vinden van passende zorg en de financiële afhandeling door het Zorgkantoor.

<sup>21</sup> Het bedrag van € 226 per maand geldt per 1 juli 2022. Ministerie van SZW: [Normenbrief 1 juli 2022](#), 2 juni 2022.

<sup>22</sup> Artikel 31 lid 2 onder y [Participatiewet](#).

<sup>23</sup> Artikel 31 lid 5 [Participatiewet](#).

<sup>24</sup> In de [Voorjaarsnota 2022](#) heeft het kabinet aangekondigd de jonggehandicaptenkorting in 2024 en 2025 te halveren.

<sup>25</sup> De studietoeslag is een aanvulling van het inkomen voor studenten die door een medische beperking niet in staat zijn om naast hun studie bij te verdienen. De herziening van de studietoeslag is ingegaan per 1 april 2022.



## 2.4 Toekomstige wijzigingen

Op 21 juni 2022 stuurde minister Schouten een brief aan de Tweede Kamer over haar plannen voor de aanpassing van de Participatiewet.<sup>26</sup> Uitgangspunt daarbij is de menselijke maat en meedoen naar vermogen, omdat de Participatiewet volgens de minister momenteel uit balans is. Er is volgens haar sprake van een ongelijke verhouding tussen beperkte ondersteuning, een streng sanctieregime en een complexe inrichting van de bestaanszekerheid. De minister wil deze balans herstellen door toe te werken naar een Participatiewet die eenvoudiger is en een toereikend bestaansminimum biedt, in passende arbeidsondersteuning voorziet en zinvolle en begrijpelijke rechten en plichten kent. Beleidsopties zijn onder meer:

- Het automatisch verrekenen van inkomsten uit werk op basis van informatie uit de polisadministratie: dit zorgt ervoor dat mensen niet elke maand een loonstrook hoeven in te leveren en vermindert de administratieve belasting van zowel burgers als uitvoeringsinstanties. Daarnaast weten burgers eerder waar ze financieel aan toe zijn.
- Het invoeren van een bufferbudget: met een bufferbudget kunnen schommelingen in inkomsten en verrekeningen worden gecompenseerd. Dit verhoogt de bestaanszekerheid en verlaagt de drempel naar werk.

In een eerste spoor wil de minister de grootste knelpunten aanpakken. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen die inkomensonzekerheid beperken en bijdragen aan bestaanszekerheid, participatie bevorderen en de integraliteit van de dienstverlening verder versterken. In een tweede spoor wil de minister de ingezette richting verder uitwerken samen met andere ministeries, gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank, de sociaal ontwikkelingsbedrijven en andere betrokkenen. Over de toekomst van de Participatiewet gaat de minister verder in gesprek met de Tweede Kamer. In het najaar van 2022 wil zij de kamer verder informeren over het in te zetten wetstraject.

---

<sup>26</sup> Kamerbrief: [De Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse](#), 21 juni 2022.

## Het verhaal van Anouk\*

### Geen fulltime baan door beperking

Sinds mijn 10e heb ik lichamelijke klachten. Door deze klachten heb ik elke dag veel pijn, vooral in mijn nek en rug. Het is me gelukt een mbo-opleiding niveau 4 af te ronden. Maar door de pijn kan ik niet fulltime werken. Ik ging naar het UWV. Daar moest ik gekeurd worden. Na de keuring kreeg ik er een diagnose bij. Het UWV vond dat ik wel kan werken, maar dat ik niet het minimumloon kan verdienen door mijn beperking. Ik kwam in aanmerking voor een indicatie banenafpraak. Dan kan de gemeente helpen bij het vinden van werk.

### Op mezelf wonen en een bijstandsuitkering

Ik kan zelf niet genoeg geld verdienen om van te leven. Daarom heb ik een uitkering nodig. Ik werd door het UWV naar de gemeente gestuurd. Bij de gemeente heb ik een uitkering aangevraagd op grond van de Participatiewet. Dit is ongeveer twee jaar geleden. Ik woonde toen bij mijn alleenstaande moeder. Dan past de gemeente de kostendelersnorm toe. Ik heb de gemeente gebeld. Mijn klantmanager bij de gemeente vertelde dat ik een uitkering van € 1580 zou krijgen als ik het huis uit zou gaan. Daarom ben ik op mezelf gaan wonen. Toen bleek dat ik recht had op € 1037. Ik denk dat ik een andere keuze had gemaakt als de gemeente mij goed had geïnformeerd.

### Werken loont niet

Ik merkte al snel dat het enorm veel gedoe is om te werken naast een uitkering. De administratie kost veel tijd. Ook loont het voor mij niet om te werken. Ik hou evenveel geld over, met of zonder baan. Ik ben daarom vrijwilligerswerk gaan doen. Dit heeft voor mij alleen maar voordelen. Ik ontvang een volledige uitkering én ik mag de vergoeding voor het vrijwilligerswerk houden. Ook voel ik mij maatschappelijk nuttig. En ik hoef niet alle wijzigingen in mijn inkomen door te geven aan de gemeente.

### Weinig vertrouwen in de overheid

Voor bijzondere bijstand moet ik ook naar de gemeente. Dit heb ik nodig voor extra ziektekosten die ik heb door mijn beperking. De gemeente heeft mijn aanvraag voor bijzondere bijstand afgewezen. Het heeft mij veel moeite gekost om uit te zoeken hoe het zat. Ik heb bezwaar gemaakt en daarna toch gelijk gekregen. Dit gaat eigenlijk elk jaar zo. Ik word er soms moedeloos van en verlies langzaam het vertrouwen in de gemeente. Ook kost de administratieve rompslomp mij veel tijd en energie.

### Onzekere toekomst

Ik vind het lastig om te denken aan een relatie. Een partner kan mij veel steun geven. Maar mijn situatie kan ook financiële gevolgen hebben voor mijn partner. Als mijn partner werkt, geldt de partnertoets. Als mijn partner meer verdient dan de bijstandsnorm, moet hij mij financieel onderhouden en raak ik mijn uitkering kwijt. Dit voelt niet prettig en vind ik oneerlijk.

\* Niet de echte naam.

## 3. Knelpunten in de praktijk

### 3.1 Inleiding

De Nationale ombudsman sprak in de periode van februari tot en met juni 2022 jongeren met een beperking en hun familie. Zij vertelden over hun ervaringen met de overheid. Verder heeft de ombudsman gesprekken gevoerd met medewerkers van belangenorganisaties en overheidsinstanties. Zij deelden hun ervaringen met de uitvoering van wet- en regelgeving en de hulp en ondersteuning die zij bieden aan jongeren met een beperking. Al deze ervaringen staan centraal in dit hoofdstuk.

### 3.2 Beperkte zelfredzaamheid

Het uitgangspunt van wet- en regelgeving is dat burgers zichzelf, al dan niet met hulp van anderen, kunnen redden. Jongeren met een beperking bevinden zich echter vaak in een kwetsbare positie, zeker rond hun 18e jaar, tijdens de overgang van jeugd naar volwassenheid. Het lukt sommige jongeren met een beperking om zelfstandig of met hulp van ouders, vrienden of hulpverleners hun weg te vinden. Maar niet alle jongeren met een beperking zijn zelfredzaam of kunnen een beroep doen op hun netwerk voor hulp.

#### 3.2.1 Ingewikkelde wet- en regelgeving

Door de complexiteit van de wet- en regelgeving kost het jongeren met een beperking veel tijd en energie om wegwijs te worden in de regelingen die voor hen gelden. Het is voor hen vaak moeilijk te begrijpen wat hun rechten en plichten zijn en de wijzigingen hierin bij te houden. Dit terwijl kennis over hun rechten en plichten van belang is voor hun financiële situatie en voor eventuele begeleiding naar werk.

*Jongere: "Ik keek eerst op de website van het UWV en herkende mij totaal niet in de geschetste situaties en dacht dus niet in aanmerking te komen voor bepaalde regelingen. Je denkt in eerste instantie dat je bij geen enkele groep hoort, totdat je hoort dat er toch iets beschikbaar is voor jouw situatie."*

*Medewerker belangenorganisatie: "Als wetgeving is aangepast dan is het vaak lastig om jongeren hiervan bewust te maken. Wat zijn de nieuwe regels en waar hebben jongeren met een beperking dan in het vervolg recht op?"*

Door de herzieningen van de Wajong en de invoering van de Participatiewet merken medewerkers van overheidsinstanties dat de wet- en regelgeving in de loop van de jaren steeds ingewikkelder is geworden. Hierdoor lopen zij bij de uitvoering tegen problemen aan.

*Medewerker overheidsinstantie: "Het is lastig dat er kort op elkaar meerdere herzieningen zijn geweest de afgelopen jaren. Er zijn toen in korte tijd veel ontwikkelingen geweest. Dit veroorzaakte veel onrust, veel financiële problemen en onzekerheid."*

*Medewerker gemeente: "De Participatiewet gaat ervan uit dat mensen kunnen overzien wat de gevolgen zijn van hun eigen handelen en dat gaat bij jongeren met een beperking vaak mis. Zij overzien dit niet altijd even goed. Als je als jongere je baan opzegt, dan staan daar vanuit de Participatiewet vrij forse maatregelen tegenover."*

Volgens belangenorganisaties kan de overheid jongeren eerder en beter informeren over de gevolgen van de overgang van jeugd naar volwassenheid. Op dat moment vinden er voor jongeren veranderingen plaats waardoor het voor hen niet altijd duidelijk is waar zij terecht kunnen of op welke regelingen zij aanspraak kunnen maken. Belangenorganisaties pleiten er daarom voor om jongeren met een beperking vóór het 18e levensjaar al te informeren over de mogelijkheden voor het doen van een aanvraag op grond van de Wajong en hen op weg te helpen wanneer zij geen recht hebben op een Wajong-uitkering. Ook zouden overheidsinstanties meer duidelijkheid moeten bieden over de rechten en plichten van een jongere en de gevolgen van een keuze voor een bepaalde regeling of voorziening.

### 3.2.2 Grote administratieve lasten

De verschillende regelingen en instanties waar jongeren met een beperking mee te maken hebben, zorgen voor een flinke administratieve belasting. Over het algemeen kost het hun veel tijd en energie om goede informatie te krijgen, te zorgen dat zij krijgen waar zij recht op hebben en contacten te onderhouden met instanties. Dit gaat bijvoorbeeld om het aanvragen van een uitkering of voorziening, een herbeoordeling of het doorgeven van informatie of gewijzigde omstandigheden. Het komt voor dat jongeren met een beperking vele uren per week kwijt zijn aan hun administratie. Dit geldt nog meer voor jongeren die uitkering en werk combineren: zij werken vaak een wisselend aantal uur per week, waardoor hun inkomsten variëren en zij te maken krijgen met verrekeningen.

*Jongere: "Werken naast de uitkering brengt een hoop administratieve rompslomp met zich mee. Dit kost een hoop tijd. En dan hebben we het nog niet eens over alles wat ik moet regelen voor fysiotherapie, een kapotte rolstoel en gedoe rondom medicijngebruik."*

*Jongere: "Ik heb deze ochtend al een aantal mails verzonden aan verschillende partijen. Ik ben hier zeker drie à vier keer in de week mee bezig."*

Jongeren geven aan dat instanties vaak geen oog hebben voor hun uitdagingen op administratief gebied. Het komt voor dat jongeren een aanvraag jaarlijks opnieuw moeten doen, terwijl hun situatie ongewijzigd is en veel gegevens al bij de instantie bekend zijn. Sommige gemeenten doen bijvoorbeeld jaarlijks een aanvraag voor bijzondere bijstand of de Wmo, terwijl de situatie van de jongere onveranderd is en veel informatie al eerder is gedeeld. Dit zorgt voor onnodige, extra administratieve belasting.

*Jongere: "Aanvragen voor bijvoorbeeld bijzondere bijstand moet ik ieder jaar opnieuw doen, terwijl er in de stukken staat dat ik levenslang last houd van mijn aandoening. Ik heb het idee dat ik meer bezig ben met overleven dan met leven op zich."*

De formulieren die jongeren moeten invullen voor het aanvragen van voorzieningen zijn voor hen niet altijd duidelijk. Daarnaast moeten zij rekening houden met de verschillende criteria die gelden voor bijvoorbeeld de Participatiewet, Wajong, Toeslagen, aanvullende bijstand, WLz, Wmo, kwijtscheldingen bij de gemeente en de zorgverzekering.

*Medewerker belangenorganisatie: "Er is nog veel werk te verzetten met betrekking tot de formulieren die instanties gebruiken. Er wordt een enorme administratieve last gecreëerd. De reden is het controleren van de rechtmatigheid en te kijken of alles wel via de regels verloopt. En nou juist bij deze doelgroep is al die controle en het invullen van formulieren een heel lastig punt."*

### 3.2.3 Hulp van het sociale netwerk door de overheid overschat

Jongeren met een beperking zijn niet altijd zelf in staat om hun administratie op orde te houden of contacten met instanties te onderhouden. Soms hebben jongeren last van schaamte en durven ze daarom niet snel om hulp te vragen. Ook zijn er jongeren die sociaal minder vaardig zijn en daardoor moeite hebben om contacten met anderen aan te gaan en te onderhouden. Wantrouwen richting overheidsinstanties kan een reden zijn dat jongeren met een beperking contact liever vermijden. Het is voor deze jongeren belangrijk om begeleiding te krijgen om zaken met de overheid te regelen. Jongeren met een beperking weten echter vaak niet bij wie ze voor deze begeleiding terecht kunnen. In veel gevallen komen als eerste de ouders in beeld. In de gesprekken met de Nationale ombudsman geven sommige jongeren dan ook aan dat zij hulp krijgen van één of beide ouders bij het doen van aanvragen, of bij het invullen van formulieren en het verzamelen van de benodigde informatie. Volgens ouders zou er meer aandacht moeten komen voor de soms ongewenste druk die dit op hen legt.

*Ouder van een jongere: "Ik ben veel tijd kwijt om zaken in goede banen te leiden. Mijn dochter had recht op een indicatie banenafpraak. Zij vond een baan, maar was vanwege haar beperkingen niet in staat om met bepaalde veranderingen bij de werkgever om te gaan. Ik ben regelmatig met de werkgever om tafel gaan zitten om naar een oplossing te zoeken. Uiteindelijk is dit niet gelukt. Ook had de instelling waar mijn dochter verbleef, aangegeven dat zij op zichzelf kon wonen met ambulante begeleiding. Het zoeken naar een instantie die gespecialiseerd was in de beperkingen van mijn dochter en de benodigde ambulante begeleiding kon bieden, heeft veel tijd en moeite gekost."*

Wanneer ouders niet de mogelijkheid hebben om jongeren te helpen, moeten jongeren in hun bredere sociale netwerk op zoek naar hulp. Uit de gesprekken komt naar voren dat zij geluk moeten hebben om hulp te krijgen van iemand die hen wil en kan helpen. Het gaat namelijk regelmatig om langdurige hulp en het vraagt van het netwerk een flinke tijdsinvestering. Ook is van belang dat er een klik is met de betreffende persoon. Soms vinden jongeren met een beperking steun bij lotgenoten en belangenorganisaties. Er zijn veel verenigingen waar men elkaar weet te vinden.

*Medewerker belangenorganisatie: "De mate waarin jongeren met een beperking financieel zelfredzaam zijn is vaak afhankelijk van de ouders en het sociale netwerk. Ouders en een goed sociaal netwerk vormen het vangnet om de jongere heen."*

*Medewerker gemeente: "Wij merken dat de overgang van 18- naar 18+ een grote stap is. Het verschilt heel erg per jongere. Het maakt bijvoorbeeld enorm uit als een jongere betrokken ouders heeft. Dat maakt echt een wereld van verschil. Er komt zoveel op deze jongeren af en zij kunnen het geheel gewoon lastig overzien. Jongeren geven bijvoorbeeld hun zorgtoeslag uit, voordat de zorgpremie is betaald. Dat zien we heel vaak."*

### 3.3 Hoge drempels om te gaan werken

De wetgever heeft verschillende instrumenten in het leven geroepen om jongeren met een beperking te helpen bij het vinden van werk, zoals de loonkostensubsidie,<sup>27</sup> jobcoach en re-integratievoorzieningen. Hoewel de overheid steeds meer inzet op activering, is de praktijk dat hun beperkingen de mogelijkheden tot re-integratie voor jongeren in veel gevallen begrenzen. Daarnaast zijn jongeren met een beperking bij het vinden van een reguliere baan afhankelijk van de bereidheid van werkgevers om hen in dienst te nemen en te houden.

#### Aantal werkenden in de Wajong en Participatiewet

In de Monitor Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten 2021 van het UWV komt naar voren dat het aandeel werkende Wajongers in 2019 voor het eerst sinds 2012 afneemt.<sup>28</sup> Volgens het UWV is een belangrijke factor daarbij de relatief forse daling van het aantal werkenden bij de sociale werkvoorziening in 2019. Volgens de cijfers van het UWV zijn er 111.700 Wajongers met arbeidsvermogen en 95.600 Participatiewetters in het doelgroepregister.<sup>29</sup> Eind 2020 is 48,4% van de Wajongers aan het werk: 31,6% bij een reguliere werkgever en 16,8% bij een sociale werkplaats. Van de mensen met een arbeidsbeperking die onder de Participatiewet vallen én geregistreerd staan in het doelgroepregister is 45,3% eind 2020 aan het werk. Het aandeel werkgevers met een Wajonger of Participatiewetter uit het doelgroepregister in dienst blijft klein. Van de werkgevers heeft 5,3% tenminste één Wajonger en 5,4% tenminste één Participatiewetter uit het doelgroepregister in dienst.

In de periode 2015 – 2019 werkten ongeveer 70.000 Wajong-gerechtigden bij een reguliere werkgever. Ongeveer driekwart van hen had in deze periode te maken met één of meer banen die eindigden. Jaarlijks zijn dit zo'n 20.000 banen. Een kwart stroomt direct door naar een volgende baan. Een half jaar later is ruim de helft gestart in een volgende baan. Na een jaar is dit 67%. Het aantal Wajongers dat werk vindt neemt daarna nog geleidelijk toe en ligt vier jaar na baanverlies op 83%. Wajongers die op het werk werden begeleid door een jobcoach (ongeveer 20% van alle werkverliezers) verschillen wat betreft de van-werk-naar-werktransitie nauwelijks van Wajongers die om welke reden dan ook geen jobcoach hadden. Het probleem dat het bij de beëindiging van een baan vrij lang duurt voordat iemand een nieuwe baan heeft gevonden, speelt breed onder Wajongers.<sup>30</sup>

Ook geldt dat er allerlei administratieve zaken en verrekeningen gaan spelen zodra een jongere vanuit de uitkering aan het werk gaat. Daarbij krijgen jongeren te maken met regelingen die niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd. Dit maakt dat de benodigde tijd en moeite van het regelen van financiële zaken, gevoelsmatig onvoldoende opwegen tegen het inkomen dat jongeren verdienen door te gaan werken. De kosten wegen voor hen, kortom, niet altijd op tegen de baten.

#### 3.3.1 Grote verschillen in uitgangspositie tussen jongeren

Sinds de wijziging van de Wajong en de komst van de Participatiewet in 2015 geldt dat jongeren met een beperking verschillende uitgangsposities hebben, afhankelijk van de uitkering die ze ontvangen en het moment dat ze zijn ingestroomd. In financieel opzicht hebben jongeren met een Wajong-uitkering het beter getroffen dan jongeren in de Participatiewet. In de Wajong gelden namelijk gunstigere regels dan in de Participatiewet, omdat inkomsten

27 Als een werkgever iemand uit de doelgroep van de banenafpraak in dienst neemt, kan hij bij de gemeente loonkostensubsidie aanvragen.

28 UWV: [UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021](#), 31 maart 2022.

29 Het doelgroepregister is een register waarin mensen staan die vallen onder de doelgroep van de banenafpraak. De banenafpraak is een afspraak tussen het kabinet en werkgevers om te zorgen voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit zijn mensen die moeilijk werk vinden of behouden door bijvoorbeeld een ziekte of handicap. Het UWV beheert het doelgroepregister.

30 UWV: [Onbeperkt aan het werk in de Wajong](#), 21 juni 2022.

uit werk niet volledig worden verrekend met de uitkering. Verder gelden in de Wajong geen kostendelersnorm, inkomens- en vermogenstoets en partnertoets. Hiernaast kan het zo zijn dat jongeren met een Wajong-uitkering in een vergelijkbare situatie zitten en toch een ander inkomen hebben. Dat is afhankelijk van het moment waarop ze zijn ingestroomd, namelijk vóór of na 1 januari 2015. Bij de uitvoering van de Participatiewet hebben gemeenten beleidsvrijheid. Dit maakt dat zij maatwerk kunnen toepassen bij voorzieningen, verplichtingen en handhaving. Dit kan leiden tot een verschillende behandeling van mensen in vergelijkbare situaties.

#### Voorwaarden in de Participatiewet

- Kostendelersnorm: deze norm houdt in dat bijstandsgerechtigden een lagere uitkering krijgen als zij samenwonen en hun woonkosten kunnen delen.<sup>31</sup> De leeftijdsgrens van de kostendelersnorm wordt per 1 januari 2023 verhoogd van 21 naar 27 jaar. Dit betekent dat het aantal huisgenoten vanaf 27 jaar meetelt voor de hoogte van iemands bijstandsuitkering.
- Partnertoets/gezamenlijke huishouding: voor het recht op bijstand wordt gekeken naar het gezinsinkomen. Als iemand samen met zijn partner een inkomen heeft dat gelijk of hoger is dan het voor hen geldende sociale minimum, bestaat er geen recht op bijstand. Ook als je een huisgenoot hebt met inkomsten heeft dit gevolgen voor je bijstandsuitkering.<sup>32</sup>
- Inkomenstoets: de bijstand vult het inkomen uit werk aan tot de bijstandsnorm. Als iemand bijstand ontvangt en daarnaast andere inkomsten heeft, trekt de gemeente deze af van de uitkering.<sup>33</sup>
- Vermogenstoets: er is geen recht op bijstand als het vermogen boven een bepaalde grens uitkomt. Per 1 januari 2022 is de vermogensgrens € 13.010 voor een gezin of alleenstaande ouder en € 6.505 voor een alleenstaande. Voorbeelden van vermogen zijn spaargeld en waardevolle bezittingen.<sup>34</sup>

*Medewerker belangenorganisatie: "Het verschil in uitgangspositie is bijvoorbeeld goed te zien bij een stel waarbij de ene partner in de Wajong valt en de andere niet. Dan krijg je hele scheve verhoudingen in inkomen. De Wajong is al bepaald geen vetpot te noemen. Maar deze mensen krijgen een probleem zodra ze gaan samenwonen. Dit is frustrerend. Mensen met een beperking zijn hun hele leven al bezig om problemen op te lossen, denk aan medische kwesties en geen volledige uren kunnen werken. En dan kunnen deze mensen ook nog eens niet trouwen en samenwonen. Dit verslechtert de situatie immers financieel gezien."*

Verder zijn er jongeren met een beperking die geen recht hebben op een uitkering. Hier kunnen verschillende redenen voor zijn: bijvoorbeeld een partner die werkt of vermogen waarover de jongere beschikt. Niet-uitkeringsgerechtigden behoren tot de verantwoordelijkheid van gemeenten. Wanneer zij zich melden en aangeven behoefte te hebben aan arbeidsondersteuning, zijn gemeenten verplicht hen te helpen door onderzoek te doen naar de ondersteuningsbehoeften.<sup>35</sup> De precieze invulling hiervan is aan gemeenten zelf. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat zij deze groep niet of nauwelijks in beeld hebben. Een niet-uitkeringsgerechtigde moet eerst zelf contact opnemen voordat een gemeente kijkt welke instrumenten ze inzet.

<sup>31</sup> Artikel 22a [Participatiewet](#).

<sup>32</sup> Artikel 3 [Participatiewet](#).

<sup>33</sup> Artikel 31, 32 en 33 [Participatiewet](#).

<sup>34</sup> Artikel 31 en 34 [Participatiewet](#).

<sup>35</sup> Artikel 7 lid 1 en artikel 10 [Participatiewet](#).

*Medewerker gemeente: "Er zal altijd een groep blijven die tussen wal en schip raakt. Als zij zichzelf niet kenbaar maken bij ons, dan wordt het echt heel lastig. Als ze zich melden, dan helpen we die jongeren uiteraard graag. In principe zijn alle instrumenten voor iedereen bedoeld. Wij helpen iedereen, ongeacht of iemand een uitkering heeft of niet."*

*Medewerker overheidsinstantie: "Bij het UWV komen sommige jongeren niet in beeld omdat de eisen van de Wajong zo streng zijn. Bij de gemeenten komen ze niet in beeld omdat ze inkomen of vermogen hebben en dus geen uitkering ontvangen van de gemeente. Als die jongere zich dan ook niet als werkzoekende inschrijft en bijvoorbeeld geen docent heeft die een oogje in het zeil houdt, dan ben je bij UWV en gemeente niet in beeld."*

### 3.3.2 Weinig toekomstperspectief

Jongeren met een beperking in de bijstand geven aan dat zij weinig toekomstperspectief zien. Zij hebben het gevoel dat ze vastzitten in de uitkering en hebben geen positief beeld van de toekomst. Het is voor hen niet of nauwelijks mogelijk om geld te sparen of een bedrag ineens te ontvangen. Jongeren moeten er rekening mee houden dat giften, extra inkomsten of andere financiële meevallers altijd gevolgen hebben voor hun uitkering. Zo bouwen ze niets op. Stress hierover werkt door op de fysieke en mentale gezondheid, waardoor klachten kunnen verergeren, zo geven jongeren aan.

*Medewerker belangenorganisatie: "Er is een groep jongeren die eigenlijk net zo goed in de Wajong past, maar toch in de Participatiewet is beland. Deze groep is in staat om 5 tot 10 uur per week te werken, maar maakt dan zo weinig ontwikkeling door, waardoor ze dus eigenlijk de rest van hun leven stilstaan in de Participatiewet. De jongere met een beperking in de bijstand heeft hierdoor geen perspectief voor de toekomst."*

*Ouder van een jongere: "Een belangrijk pijnpunt van mij is het feit dat mijn dochter geen toekomstperspectief heeft. Zij heeft al een beperking, maar daarnaast komen er zoveel zaken bij dat zij nooit de mogelijkheid heeft om te sparen of een toekomst op te bouwen. Ik heb nog een zoon. Hij woont nog thuis en werkt. Hij kan hierdoor wel sparen. Er is een te groot verschil tussen jongeren met een beperking en jongeren zonder een beperking. Jongeren met een beperking lopen al direct vanaf het 18e jaar een flinke achterstand op."*

Vanuit de Participatiewet gezien is het doel om bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk aan het werk te krijgen, zodat zij geen beroep meer doen op een uitkering. Veel jongeren met een beperking werken echter in deeltijd en ze krijgen vaak een tijdelijk contract.<sup>36</sup> Dit werkt voor jongeren niet motiverend. Een deeltijdbaan is meestal niet een eigen keuze. Een deel van deze groep kan vaak niet meer uren per week werken vanwege medische redenen. Jongeren geven aan dat zij graag willen werken, zodat zij de mogelijkheid krijgen om mee te doen in de maatschappij, zich te ontplooiën en financieel onafhankelijk te worden. Gemeenten zetten hiervoor instrumenten in waarmee jongeren bepaalde vaardigheden kunnen aanleren. Het doel hiervan is dat jongeren zichzelf financieel kunnen redden, maar vaak is dit voor hen niet haalbaar.

<sup>36</sup> SCP: [Eindevaluatie van de Participatiewet](#), 19 november 2019.



Naast de problemen op de arbeidsmarkt ervaren jongeren ook nog andere obstakels wanneer zij in de Participatiewet zitten. Zo is het lastig om met een partner te gaan samenwonen in verband met de partnertoets.

*Medewerker gemeente: "Ons uiteindelijke doel is dat jongeren financieel zelfredzaam worden. Jongeren willen graag meedraaien in de maatschappij en hun eigen geld verdienen. Omdat ze in het doelgroepenregister zitten, hebben ze recht op ondersteuning en vaak ook langdurig, soms tot wel vijf jaar achter elkaar. Soms zitten deze jongeren dan niet meer in een uitkering. Het gaat dan om problemen op werk of dat jongeren een bepaalde vakvaardigheid of basale vaardigheden willen aanleren."*

Ook jongeren met een Wajong-uitkering kunnen door hun beperking noodgedwongen vaak maar een beperkt aantal uren per week werken. Net als bij jongeren met een beperking in de bijstand zijn zij vaak aangewezen op deeltijdbanen met tijdelijke contracten. Werken in deeltijd is voor hen geen keuze, maar noodzaak. Dit betekent dat hun financiële perspectief beperkt is: door te gaan werken gaan zij er in financieel opzicht vaak weinig op vooruit. Ze zullen altijd een inkomen op of rond het sociaal minimum houden.

### 3.3.3 Door verrekeningen loont werken niet altijd

Jongeren met een beperking hebben te maken met verrekeningen als ze naast hun uitkering een inkomen uit werk hebben. Ze geven aan dat veel regelingen niet goed op elkaar zijn afgestemd. De veelheid aan regelingen en rekenregels en de onderlinge samenhang daarvan, leidt bij wisselende inkomsten tot ongewenste en onvoorziene situaties. Jongeren worden bijvoorbeeld gekort op hun uitkering of moeten teveel ontvangen bedragen terugbetalen. In de Wajong kun je door meer te verdienen mogelijk de kwijtschelding gemeentelijke belastingen en bijzondere bijstand verliezen.

Verrekeningen kunnen leiden tot een stapeling van problemen. Jongeren met een beperking, die op of rond het sociaal minimum leven, hebben meestal geen financiële buffer. Ze leven daarom vaak in financiële onzekerheid. Ook zijn ze bang voor nog meer verrekeningen, doordat ze niet goed weten wat er met hun uitkering gebeurt als er iets verandert in hun inkomen uit werk. Als iemand bij goed functioneren ieder jaar meer gaat verdienen, moet hij zelf berekenen wat dit voor gevolgen heeft voor zijn uitkering en eventueel andere voorzieningen. In de Participatiewet kan iemand vaak niet meer verdienen dan het voor hem geldende sociaal minimum.

*Medewerker overheidsinstantie: "Er is een gedachte in de politiek in Nederland dat als iets precies is, dat dat dan eerlijk is. Dat zit veel oplossingen in de weg."*

*Medewerker overheidsinstantie: "Deze groep heeft te maken met inkomsten vanuit veel verschillende hoeken van de overheid en ook overheidsinstanties die onderling nog verrekenen. Dat maakt het allemaal niet gemakkelijker en overzichtelijker en daarom helpen wij daarbij."*

Verder ontvangen werkende jongeren met een beperking hun uitkering vaak als voorschot. Pas als na enkele maanden hun inkomsten definitief zijn vastgesteld, ontvangen zij een eindafrekening van hun uitkering. Als dan blijkt dat zij teveel uitkering hebben ontvangen, moeten zij deze terugbetalen. Ook voor het UWV en gemeenten is het een lastige taak om op

tijd het juiste bedrag te berekenen en te betalen. De algemene bestaanszekerheid van mensen met een beperking staat daarmee onder druk: het is voor hen moeilijk om een inkomen boven het sociale minimum te verwerven, terwijl zij door hun beperking wel vaak hoge zorgkosten hebben. In financieel opzicht is het soms makkelijker om in de uitkering te blijven, dan vanuit de uitkering te gaan werken.

*Jongere: "Het garantiebedrag voor zelfstandigen is nog niet vastgesteld. Hierdoor weet ik dit jaar pas hoe groot de naheffing of eventuele tegemoetkoming zal zijn over 2020. Stel dat ik "mazzel" heb en geld terug krijg, dan heeft dit weer effect op mijn zorg- en huurtoeslag en andere gemeentelijke regelingen en dat levert weer heel veel gedoe op waar niemand op zit te wachten."*

*Jongere: "Ik wil werken zodra het loont. De voldoening haal ik al uit vrijwilligerswerk. Het is allemaal veel gedoe met werken naast een uitkering. De informatievoorziening is heel slecht. Hierdoor kom je als jongere overal te laat achter en dan lopen zaken mis."*

### 3.4 Uitvoeringsproblematiek

In dit onderzoek komen verschillende knelpunten naar voren in de dienstverlening van overheidsinstanties aan jongeren met een beperking. Deze paragraaf omschrijft eerst de ervaringen van jongeren en belangenorganisaties met de uitvoering van wet- en regelgeving (paragraaf 3.4.1 en 3.4.2). Daarna komen de knelpunten van overheidsinstanties aan bod (paragraaf 3.4.3 en 3.4.4). Tegelijkertijd ziet de Nationale ombudsman dat er in de praktijk ook goede initiatieven van instanties zijn, gericht op een betere ondersteuning van jongeren met een beperking. Deze zijn omschreven in een apart kader aan het eind van paragraaf 3.4.

#### 3.4.1 Informatieverstrekking schiet tekort

Jongeren met een beperking geven aan moeite te hebben met de informatieverstrekking door overheidsinstanties. Dit begint al bij de informatievoorziening op websites. Deze informatie is voor jongeren niet altijd even makkelijk te vinden.

*Jongere: "Ik heb met verschillende instanties te maken, zoals het UWV, de gemeente en de Belastingdienst. De websites zijn niet altijd duidelijk en vaak verwarrend. Via bijvoorbeeld lotgenoten kom ik er vaak wel achter waar iets staat, maar dit zou makkelijker terug te vinden moeten zijn."*

*Medewerker belangenorganisatie: "Het is soms voor een jongere die nog geen achtergrondinformatie heeft moeilijk in te schatten welke informatie op hem/haar van toepassing is. Dit maakt dat zij informatie foutief interpreteren of door de bomen het bos niet meer zien."*

Daarnaast geven jongeren aan dat de informatie niet altijd in begrijpelijke taal is geschreven. Vaak gaat het om informatie die voor hen van belang is om te weten waar zij recht op hebben. Wanneer je als jongere vervolgens weet waar je recht op hebt, volgt de aanvraag bij de betreffende instantie. Het is hen niet altijd duidelijk welke informatie zij bij de aanvraag moeten meesturen en waarom deze nodig is.

*Jongere: "Het is lastig voor mij om elk jaar weer het formulier van de gemeente voor een aanvraag van bijzondere bijstand in te vullen. Er wordt ook gevraagd om bewijs mee te sturen waarom ik de bijzondere bijstand nodig heb. Ik moet mijn fysiotherapeut elk jaar opnieuw vragen om een verklaring voor mij op te stellen, zodat ik deze met mijn aanvraag kan meesturen. Hij is hier ook wel klaar mee. Mijn beperkingen veranderen toch niet?"*

*Jongere: "Ik loop vaak tegen onduidelijke teksten of formulieren aan op websites. Ik vul regelmatig een formulier in voor vrijwilligerswerk bij het UWV. Ik kom hier vaak niet helemaal goed uit. Maar ook de uitleg op de website van het UWV over de uitkomst van een aanvraag voor een indicatie banenafpraak is voor mij lastig om te begrijpen."*

Wanneer een jongere de aanvraag niet volledig indient, is de kans groot dat er vertraging ontstaat in de afhandeling van de aanvraag. Dit kan voor jongeren vervelende financiële gevolgen hebben, waardoor ze (verder) in de problemen komen. Een aanvraag voor een uitkering kan een instantie bijvoorbeeld buiten behandeling stellen. Daardoor ontvangt een jongere (nog) geen uitkering of andere financiële voorziening en moet hij opnieuw een aanvraag indienen. De jongere moet zich dan in de tussentijd financieel zelf zien te redden.

Na de toekenning van een uitkering of voorziening ontvangen jongeren regelmatig berichten van instanties. De inhoud van deze berichten kunnen jongeren met een beperking niet altijd goed volgen. Ze geven aan dat brieven niet begrijpelijk genoeg zijn geschreven. Dit heeft tot gevolg dat jongeren contact moeten opnemen met de betreffende instantie om duidelijkheid te krijgen. In deze contacten met instanties kunnen opnieuw onduidelijkheden ontstaan. Veel overheidsinstanties werken niet met vaste contactpersonen. Hierdoor moeten jongeren met een beperking hun situatie telkens opnieuw uitleggen. Wanneer een jongere contact opneemt met bijvoorbeeld het UWV krijgt hij vaak iemand aan de telefoon die niet bekend is met de situatie. Hierdoor kan het voorkomen dat een instantie onjuiste informatie verstrekt, welke uiteindelijk financiële gevolgen kan hebben. Bijvoorbeeld een terugvordering op grond van de Wajong of het terugbetalen van huur- of zorgtoeslag. De jongeren die de Nationale ombudsman heeft gesproken geven aan dat het hen helpt als ze bij instanties een vaste contactpersoon zouden hebben, die met hen meedenkt en hen bij de hand neemt.

*Jongere: "Ik heb geen vaste contactpersoon bij het UWV. Je spreekt telkens iemand anders. Het mag allemaal wel wat menselijker. Ik voel mij eigenlijk nooit klant bij het UWV. Ik voel mij bijna eerder een zeurpiet en dat zou niet zo moeten zijn. De jobcoach zou eigenlijk weer terug moeten komen, maar dat moet dan weer worden aangekaart bij de arbeidsdeskundige van het UWV. Zo blijf je steeds bezig."*

*Jongere: "Je kunt alleen maar contact opnemen met je BSN. Het UWV pakt dan direct je dossier erbij en dat kan grote gevolgen hebben. Het kan bijvoorbeeld leiden tot een herkeuring als je bepaalde vragen stelt. Dit werkt erg demotiverend."*

### 3.4.2 Specifieke deskundigheid ontbreekt soms

Dienstverlening aan jongeren met een beperking vergt de nodige expertise. Het gaat dan om kennis van het systeem van regelingen, inzicht in de kwaliteiten, mogelijkheden en drijfveren van deze jongeren en zicht op hun sociale en maatschappelijke netwerk. Jongeren met een beperking laten weten dat ze van medewerkers van overheidsinstanties niet altijd goede voorlichting krijgen over hun rechten en plichten. Zo kwamen we een voorbeeld tegen waarbij een jongere bij de gemeente aanklopte voor een aanvraag voor studietoelage. De medewerker die haar te woord stond, bleek niet goed op de hoogte te zijn van de regeling en verwees door naar DUO. Dit terwijl de studietoelage onder de Participatiewet valt.<sup>37</sup> De jongere bleek dus wel degelijk aan het juiste loket te zijn bij de gemeente.

*Medewerker belangenorganisatie: "Het lijkt wel alsof eisen soms worden bedacht. Jongeren met een beperking krijgen soms te horen dat regelingen alleen zijn bedoeld voor laagopgeleiden. De beleidsvrijheid van gemeenten lijkt te ver te zijn doorgeschoten."*

*Jongere: "De arbeidsdeskundige wordt inmiddels haast onderwezen door mij, omdat ik de materie beter begrijp. Het kan zijn dat dit een lokaal probleem is, maar het is wel vervelend. De arbeidsdeskundigen hebben naar mijn idee een beperkte kennis van hetgeen zij moeten kunnen uitleggen over wet- en regelgeving."*

Jongeren met een beperking geven aan dat ze wisselende ervaringen hebben met contacten met overheidsinstanties. Zij missen soms begrip en erkenning voor hun situatie en vinden dat de bejegening vanuit de instanties beter kan. Het gevolg hiervan is dat jongeren met een beperking minder snel de neiging hebben om contact op te nemen met instanties en daardoor mogelijk ondersteuning en voorzieningen mislopen.

*Jongere: "Ik zou het wel fijn vinden als mijn arbeidsdeskundige bij het UWV wat vriendelijker zou zijn. Ik durf eigenlijk niet goed naar haar toe te gaan."*

*Jongere: "Instanties kunnen beter letten op taalgebruik en de manier waarop ze jongeren bejegenen. Zelf nam ik op mijn 16e voor het eerst contact op met het UWV. De UWV-medewerker die ik sprak, zei, zonder verdere inleiding: 'Jij had zelf toch ook wel bedacht dat je nooit fulltime zou kunnen gaan werken?' Voor mij voelde dat op mijn 16e als een klap in mijn gezicht."*

Het is voor gemeenten soms lastig om contact te houden met jongeren. Hun leven speelt zich vooral online af. Ook weten jongeren de weg naar de gemeente niet zo makkelijk te vinden. Ze zijn hiervoor meestal afhankelijk van hun ouders of hulpverleners. Jongeren geven aan dat er over het algemeen weinig contact is met gemeenten. Van hun kant proberen gemeenten de toegang voor de jongeren zo laagdrempelig mogelijk te houden.

<sup>37</sup> Artikel 36b [Participatiewet](#).

*Medewerker gemeente: "Wij krijgen veel positieve berichten vanuit jongeren en ouders die oprecht blij zijn dat wij aanbellen en echt die aandacht en connectie houden met het kind in kwestie."*

*Medewerker gemeente: "De gemeente onderhoudt via Whatsapp contact met jongeren, omdat dit een medium is dat zij veel gebruiken. Uitnodigingen voor een gesprek met de gemeente gaan via Whatsapp. Als een jongere uit beeld dreigt te verdwijnen, kan een medewerker eventueel bij de jongere thuis langs gaan."*

### 3.4.3 Gemeenten ervaren tekort aan tijd en geld

Als gevolg van de decentralisatie in 2015 zien gemeenten steeds meer taken op zich afkomen. Het budget dat het Rijk daarvoor ter beschikking stelt, is volgens gemeenten niet evenredig meegegroeid met de extra taken. Door de wijziging van de Wajong in 2015 melden zich steeds meer jongeren met een beperking bij de gemeente voor een uitkering op grond van de Participatiewet. In de gesprekken tussen de Nationale ombudsman en gemeenten, gaven medewerkers aan dat goede begeleiding van jongeren met een beperking de nodige tijd kost. Doordat het aantal te begeleiden jongeren toeneemt, hebben medewerkers ieder jaar minder tijd beschikbaar per jongere.

*Medewerker gemeente: "De groep wordt alleen maar groter, maar onze capaciteit niet. Na de plaatsing van iemand ben je als gemeente gewoon niet klaar. Het blijft een kwetsbare groep. Het is eigenlijk best zonde dat de Wajong voor hen is afgeschaft. Er moet een structurele oplossing komen voor deze groep en dat zijn wij niet. Wij kunnen nog wel het financiële vangnet zijn, maar in termen van ontwikkeling en perspectief kan er beter naar een andere oplossing worden gekeken. We doen ons best, maar dit houden wij niet jaren vol op deze manier. De groep die valt onder de verantwoordelijkheid van de Participatiewet groeit alleen maar door."*

Verder hebben gemeenten de ervaring dat jongeren met een beperking minder arbeidsmogelijkheden hebben dan jongeren zonder beperking en daarom langer in de Participatiewet blijven. Ook komt het voor dat jongeren met een beperking wel uitstromen naar werk, maar slechts een tijdelijk dienstverband krijgen. Als het werk eindigt, kloppen jongeren opnieuw aan bij de gemeente voor een uitkering.

*Medewerker gemeente: "Sinds ik in 2018 begon als jongerenconsulent is mijn caseload wel steeds iets gegroeid. Het enige wat werkt is jongeren aan het werk houden. Ze blijven bij ons in begeleiding. Alleen als een jongere echt zelf aangeeft het zelf te kunnen dan nemen we soms wel afscheid. Of als een jongere een loonwaarde<sup>38</sup> heeft van 100% en dat twee jaar achter elkaar. Dan zijn ze er ook klaar voor het zelf aan te kunnen, maar zelfs dan komen ze na een jaar alweer bij ons terug."*

<sup>38</sup> Loonwaarde is de waarde - uitgedrukt in euro's - van de arbeid die iemand kan uitvoeren. Als een werknemer bijvoorbeeld twee keer zoveel tijd nodig heeft, dan heeft hij een loonwaarde van 50%.

Medewerkers bij gemeenten merken dat jongeren met een beperking vaak behoefte hebben aan regelmatig contact gedurende een langere periode. Dit betekent dat jongerenconsulenten veel tijd investeren en soms tijd tekort komen. Ze geven aan daarom een hoge werkdruk te ervaren.

*Medewerker gemeente: "Als er meer budget beschikbaar zou zijn, dan gaat de werkdruk omlaag. We krijgen dan minder caseload en dat betekent meer aandacht voor de jongeren. Als we meer budget krijgen dan zou je als medewerker sneller op de fiets stappen richting een jongere en gewoon aanbellen en vragen wat er speelt. Of gewoon ter plekke de papieren invullen met de jongeren."*

#### 3.4.4 Beperkte samenwerking in de keten

Jongeren met een beperking geven aan er last van te hebben dat de verschillende loketten waar zij zich moeten melden, onderling slecht of soms helemaal niet op elkaar zijn afgestemd. Ook belangenorganisaties en overheidsinstanties zelf geven aan dat de samenwerking in de keten en de onderlinge afstemming tussen verschillende overheidsloketten beter kan. Tijdens het onderzoek kwam de ombudsman een goed voorbeeld tegen van samenwerking tussen een gemeente en het UWV. De betreffende gemeente heeft rechtstreeks contact gezocht met het UWV, zodat het UWV jongeren direct kan doorverwijzen naar de juiste plek binnen de gemeente.

*Medewerker gemeente: "De gemeente zet zich in voor een warme overdracht vanuit het UWV, omdat we erachter kwamen dat 70% van de jongeren met een Wajong-afwijzing of na het einde van hun WW-uitkering zich niet bij ons melden. Dit heeft er wellicht mee te maken dat deze jongeren maar kort bij het UWV in beeld zijn. De gemeente heeft toen contact gezocht met het UWV om ervoor te zorgen dat het UWV deze jongeren direct doorverwijst naar het gemeenteloket."*

Dit voorbeeld is echter meer uitzondering dan regel. Het UWV geeft dit ook aan in een Knelpuntenbrief van 17 juni 2022 aan de minister van SZW.<sup>39</sup> Eén van de knelpunten die het UWV daarin noemt is het gebrek aan een warme overdracht van afgewezen Wajongers aan gemeenten. Zij moeten zich na een afwijzing van het UWV zelf melden bij de gemeente voor de Participatiewet of andere voorzieningen. Het UWV raadt de afgewezen burgers wel aan om zich bij hun gemeente te melden, maar het is wettelijk niet mogelijk om hierover informatie uit te wisselen met gemeenten. De Participatiewet is namelijk een zogenaamde aanspraakwet. Dit betekent dat gemeenten pas persoonsgegevens mogen ontvangen en verwerken na een aanvraag of hulpvraag van een burger. Juist in de groep afgewezen Wajongers zitten veel mensen die moeite hebben om hun zaken zelf te regelen.

#### **Best practices**

Naast bovengenoemde knelpunten kwam de Nationale ombudsman in zijn onderzoek ook voorbeelden tegen van goede initiatieven van overheidsinstanties. Deze zijn gericht op een continue verbetering van dienstverlening aan jongeren in het algemeen en jongeren met een beperking in het bijzonder. De gemeenten die de ombudsman sprak, werken met een jongerenteam, een jongerenloket of een jongereninformatiepunt. Daar kunnen jongeren terecht met allerlei vragen over inkomen, werk, dagbesteding, huisvesting of schulden. Er werken jongerenconsulenten vanuit verschillende afdelingen samen (bijstand, Wmo, onderwijs).

<sup>39</sup> UWV: [Knelpuntenbrief UWV 2022](#), 17 juni 2022.

Zij houden nauw contact met onderwijsinstanties, schuldhulpverleners en andere maatschappelijke organisaties. Door korte lijntjes tussen de gemeente en andere betrokken organisaties blijven jongeren in beeld en kunnen problemen beter worden aangepakt. Een gemeente kijkt dan niet alleen naar de inkomenssituatie, maar bijvoorbeeld ook naar onderwijsmogelijkheden, begeleiding naar werk, medische zaken en eventuele schuldenproblematiek. Dit lijkt goed te werken, zo geven gemeenten aan.

*Medewerker gemeente: "De casemanager van een jongere bij het jongereninformatiepunt heeft telkens de regie, ook als er een hulpvraag uitstaat bij een andere afdeling van de gemeente of bij een externe samenwerkingspartner van de gemeente. De ervaring is vaak dat pas na verloop van tijd nadat een jongere zich heeft gemeld duidelijk wordt dat het gaat om een jongere met een beperking."*

*Medewerker gemeente: "Wij hebben geluk met bepaalde collega's die veel achtergrondkennis en ervaring hebben en daardoor echt het grotere geheel kunnen overzien. We beschikken zodoende over veel expertise en het is aan ons om die kennis door te geven in de gehele keten."*

Jongeren kunnen soms ook terecht bij maatschappelijk werk, bijvoorbeeld via een sociaal wijkteam. En sommige gemeenten zetten vrijwilligers in om te helpen bij het doen van de administratie of bijvoorbeeld het aanvragen van een DigiD. Verder kunnen jongeren gebruik maken van cliëntondersteuning.<sup>40</sup> Dit is een gemeentelijke voorziening bestemd voor iedereen die vragen heeft over levensdomeinen zoals zelfstandig leven, zorg en ondersteuning, participatie, wonen, onderwijs en werk en inkomen. De ombudsman ontving echter signalen dat overheidsinstanties soms terughoudend zijn met het doorverwijzen naar cliëntondersteuning, ook als deze beschikbaar is. Uit onderzoek blijkt dat de helft van de cliënten en professionals niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheid van cliëntondersteuning.<sup>41</sup> Ook uit ons onderzoek blijkt dat niet alle medewerkers van gemeenten op de hoogte zijn van het bestaan van cliëntondersteuning. Het verschilt uiteindelijk per gemeente welke mogelijkheden er zijn qua ondersteuning en in welke mate gemeenten hulp aanbieden.

Verder hebben gemeenten verschillende manieren om informatie af te stemmen op de doelgroep. Bijvoorbeeld door klantmanagers in te zetten die zich specifiek richten op jongeren met een beperking of door zogenaamde stress-sensitieve dienstverlening. Dit betekent dat brieven, folders en formulieren worden aangepast voor jongeren, door in jongerentaal te communiceren en veel illustraties te gebruiken. Ook richten gemeenten zich op het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (Pro/VSO-scholen). In samenwerking met scholen komen jongeren met een beperking al voor hun 18e jaar in beeld. Zodoende kunnen gemeenten gerichte informatie geven over de mogelijkheden na het 18e jaar.

*Medewerker gemeente: "De gemeente komt bij de scholen om te kijken wie er 18 jaar wordt en wie er ondersteuning nodig heeft. Deze proactieve houding van de gemeente lijkt te werken."*

<sup>40</sup> Cliëntondersteuning bestaat uit 'informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van mensen.' Artikel 1.1.1 en 2.2.4 [Wmo](#).

<sup>41</sup> RIVM: [Monitor cliëntondersteuning 2020, cijfers en ervaringen](#), 2021.

*Medewerker gemeente: "Onze klantmanagers gaan twee keer per jaar langs bij de scholen om de lijsten door te nemen en dan zien we welke leerlingen minder in beeld zijn. Soms is een keer bellen al genoeg, maar soms moet er wel meer op worden ingezet."*

*Medewerker gemeente: "Er zijn overstapcoaches bedacht om mensen te ondersteunen en te zorgen voor een warme overdracht naar vervolgonderwijs of naar ondersteuning bij een gemeente. In onze gemeente hebben wij bedacht om echt bij de scholen zelf te gaan zitten. Dat werkt goed voor ons".*



## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

De persoonlijke verhalen die de Nationale ombudsman tijdens dit onderzoek heeft gehoord, staan niet op zichzelf. Er zijn vele jongeren zoals Esther en Anouk met een uitkering op grond van de Wajong of Participatiewet en daarmee ook velen die tegen dezelfde knelpunten aanlopen. Dit beïnvloedt hun leven en daarmee hun mogelijkheden om mee te doen in de maatschappij. In dit onderzoek stelde de ombudsman zich de vraag in hoeverre jongeren met een beperking financiële problemen ervaren door de uitvoering van wet- en regelgeving. Hij maakt zich zorgen om deze jongeren. Ondanks de goede intenties die de ombudsman ziet bij overheidsinstanties, toont dit onderzoek aan dat jongeren vele financiële problemen ervaren waarbij de oorzaak ligt in de wet- en regelgeving en de uitvoering hiervan. De Nationale ombudsman vindt dat jongeren – die het door hun beperking al niet makkelijk hebben – meer mogen verwachten van de overheid. In dit hoofdstuk omschrijft de ombudsman de conclusies die hij heeft getrokken op basis van de knelpunten uit hoofdstuk 3. Vervolgens doet hij aanbevelingen aan de verantwoordelijke bewindslieden en organisaties.

### 4.2 Conclusies

Uit de vele gesprekken die de Nationale ombudsman voor dit onderzoek heeft gevoerd, blijkt dat het sociale zekerheidsstelsel voor jongeren met een beperking ingewikkeld en onoverzichtelijk is. De overheid kijkt steeds meer naar wat burgers zelf kunnen bijdragen. Uit het onderzoek blijkt dat het de meeste jongeren met een beperking geenszins ontbreekt aan de wil om mee te draaien in de maatschappij. Door de wet- en regelgeving is dit voor hen in de praktijk echter lastig, wat demotiverend werkt. De overheid zal moeten leren om meer te denken vanuit de burger om ervoor te zorgen dat écht iedereen mee kan doen. Om dit te bewerkstelligen, is een verandering nodig van ons sociale zekerheidsstelsel. In het huidige stelsel heeft de burger met meerdere overheidsinstanties te maken voor sociale zekerheid of participatie. Deze versnippering is een gevolg van de vele keuzes die de overheid in het verleden heeft gemaakt. De uitgevoerde en geplande wijzigingen in het stelsel vormen telkens een oplossing voor dat wat niet goed werkt, maar pakken niet de structuur van het stelsel aan. Dat is wel nodig om de situatie van mensen echt te veranderen, ook de situatie van jongeren met een beperking.

De overheid dient te heroverwegen wat de juiste manier is om jongeren met een beperking betaald werk te laten verrichten. De huidige arbeidsmarkt lijkt hiervoor genoeg mogelijkheden te bieden. Op dit moment gaat de overheid ervan uit dat deze jongeren op dezelfde manier als alle andere mensen deel uit kunnen maken van de maatschappij. De gezondheidsproblemen waar zij mee kampen, zorgen er echter voor dat hun mogelijkheden niet hetzelfde zijn. Dit maakt ook dat jongeren met een beperking eigenlijk niet thuishoren in de Participatiewet. De overheid dient hiermee rekening te houden. Een verandering van het stelsel is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Daarom doen wij aanbevelingen om de huidige situatie te verbeteren van Esther, Anouk en al die andere jongeren met een beperking die zich graag verder willen ontwikkelen.

#### 1. Zelfredzaamheid is een illusie

Jongeren met een beperking kunnen zich niet altijd redden in een maatschappij die dat wel van hen verwacht. Zij willen gebruik maken van de regelingen die de overheid hen biedt, omdat ze dat geld nodig hebben om van te leven. De regelingen waar ze aanspraak op kunnen maken zijn echter dermate complex dat het voor jongeren met een beperking lastig is om hier wegwijs in te worden. Ook is het voor hen niet makkelijk om een uitkering of voorziening aan te vragen en in de gaten te houden of zij het juiste bedrag ontvangen, ook bij veranderingen in hun leven. Gaat dat niet goed, dan bestaat de kans dat ze geld moeten terugbetalen. Dit zorgt voor een hoop regelwerk en een administratie die zo maar een aantal uur in de week in beslag kan nemen. Sommige jongeren met een beperking lukt het om dit zelf te regelen, maar vaak is hulp vanuit hun sociale netwerk nodig. Van deze hulp wordt nogal wat gevraagd. Niet alle jongeren hebben

iemand in hun netwerk die hun administratie op zich kan en wil nemen. Dit maakt de kans groter dat zij fouten maken of de regelingen niet ten volle benutten, wat grote gevolgen kan hebben voor hun financiële situatie.

## 2. Onbeperkt meedoen lukt niet

Het idee achter de participatiemaatschappij dat iedereen meedoet en kan werken, blijkt voor jongeren met een beperking in de praktijk vaak te hoog gegrepen. Zij willen graag meedoen, maar ervaren drempels om aan het werk te komen en te blijven. De jongeren die de Nationale ombudsman sprak willen graag iets bijdragen en een zo normaal mogelijk leven leiden. Maar zodra jongeren vanuit de uitkering aan het werk gaan, krijgen ze te maken met verrekeningen. De mate waarin hun inkomsten worden verrekend, hangt af van de uitkering die zij ontvangen, Wajong of Participatiewet. De verrekeningen zorgen voor onzekerheid over hun financiële situatie, voordat ze aan het werk gaan en als ze aan het werk zijn. Ook is het door hun beperking over het algemeen moeilijk om werk te vinden en kunnen zij vaak alleen in deeltijd werken. Verder krijgen zij veelal flexibele contracten. De tijd en energie die jongeren met een beperking investeren in het werken zelf en de bijbehorende administratie, wegen gevoelsmatig onvoldoende op tegen de maatschappelijke waarde van hun werk, hun welzijn, het inkomen dat zij verdienen en wat ze daar eventueel aan overhouden. Kortom, de kosten wegen voor hen niet altijd op tegen de baten.

## 3. Ondanks goede wil kan hulp beter

De Nationale ombudsman heeft in zijn gesprekken met overheidsinstanties gemerkt dat medewerkers het beste voor hebben met de jongeren, maar ziet desondanks dat de hulp beter kan. De overgang van jeugd naar volwassenheid is een moment waarop er veel verandert in het leven van jongeren, zeker als zij een beperking hebben. Jongeren worden geacht hun financiële zaken zoveel mogelijk zelf te regelen, al dan niet met hulp van hun ouders. Door hun beperking lukt dit vaak niet. Het UWV en gemeenten voeren de regelingen uit waar jongeren met een beperking (een deel van) hun inkomen uit ontvangen. Jongeren nemen contact op met deze overheidsinstanties om informatie te krijgen over de mogelijkheden die zij hebben op het gebied van werk en uitkering, of kijken hiervoor op de website. De informatie op websites is voor hen echter niet altijd begrijpelijk, als ze de juiste informatie al kunnen vinden. Medewerkers zijn niet altijd goed op de hoogte van de wet- en regelgeving, waardoor zij jongeren verkeerd kunnen informeren. Dat kan de nodige financiële gevolgen hebben. Dit geldt ook voor de manier waarop medewerkers jongeren te woord staan. De bejegening beïnvloedt de mate waarin jongeren vertrouwen hebben in de overheidsinstantie, en dus of zij makkelijk contact opnemen bij vragen. Verder is de onderlinge afstemming tussen verschillende overheidsinstanties beperkt. Al met al hebben jongeren behoefte aan goede ondersteuning. Gemeenten bieden op verschillende manieren begeleiding aan jongeren: bijvoorbeeld door een wijk- of jongerenteam. Daarnaast kunnen jongeren gebruik maken van cliëntondersteuning, maar gemeenten wijzen jongeren hier niet altijd op. Dit zorgt ervoor dat de hulp die jongeren krijgen per gemeente kan verschillen.

## 4.3 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman roept de betrokken overheidsinstanties – het ministerie van SZW, het ministerie van VWS, het UWV en gemeenten – op om in gezamenlijkheid de in het onderzoek geconstateerde knelpunten op te lossen. Hierbij ziet de ombudsman een aansturende rol voor de minister van SZW, de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen en de staatssecretaris van VWS. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek doet de Nationale ombudsman de volgende aanbevelingen:

1. Informeer jongeren – proactief – in begrijpelijke taal, al vóór de 18e verjaardag.

Overheidsinstanties dienen jongeren met een beperking actief en in begrijpelijke taal te informeren over hun rechten en plichten en de voorzieningen waarvan zij gebruik kunnen maken. Gemeenten kunnen scholen benaderen om jongeren met een beperking vroegtijdig in beeld te krijgen en hen te informeren over hun mogelijkheden. Maar ook na de middelbare school hebben jongeren met een beperking behoefte aan informatie. Het is belangrijk om informatie laagdrempelig aan te bieden via bijvoorbeeld sociale media. Daarnaast kunnen belangenorganisaties en gemeentelijke jongerenteams een waardevolle rol spelen in het verspreiden van informatie.

## 2. Zorg voor persoonlijke begeleiding.

Jongeren met een beperking hebben vaak hulp nodig bij hun administratie, het aanvragen van een uitkering en voorzieningen en contacten met instanties. Daarom is het belangrijk dat deze jongeren persoonlijke begeleiding krijgen. Deze begeleiding moet onafhankelijk zijn van de overheid en goed op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. Cliëntondersteuning vanuit de Wmo kan hierin voorzien. De cliëntondersteuner staat als persoonlijk begeleider naast de jongere en kan ondersteuning bieden bij hulpvragen op het gebied van onder meer werk, inkomen, welzijn, wonen en zorg. Deze persoon is op de hoogte van de ondersteuningsbehoefte van jongeren met een beperking, heeft contacten met instanties, weet de weg en zorgt ervoor dat informatie onderling wordt uitgewisseld. Indien gewenst kan de cliëntondersteuner optreden als intermediair tussen overheidsinstanties en jongeren. Ook hebben jongeren hierdoor de mogelijkheid een band op te bouwen met hun begeleider. Dit maakt dat ze makkelijker contact opnemen als ze vragen hebben. Het is dan ook belangrijk dat jongeren weten dat ze gebruik kunnen maken van cliëntondersteuning. Gemeenten dienen dit actief aan te bieden.

## 3. Zorg dat werken van toegevoegde waarde is, ook in deeltijd.

Werken met een uitkering brengt vaak een forse administratieve belasting met zich mee en geen of weinig financieel voordeel. Dit ontmoedigt jongeren met een beperking om aan het werk te gaan, terwijl werk hen veel kan bieden: zelfontplooiing, structuur, sociale contacten, beroepstrots, een eigen inkomen en een bijdrage aan de maatschappij. Jongeren met een beperking ervaren echter belemmeringen door allerlei administratieve drempels en doordat werken niet of nauwelijks loont. Op de lange termijn wegen de administratieve lasten, het uitblijven van een financieel voordeel en bijbehorende stress zwaarder dan de voordelen van werken. Door de administratieve lasten te verlichten en werken lonend te maken, zorgt de overheid ervoor dat de redenen die jongeren hebben om aan het werk te gaan, ook redenen zijn om aan het werk te blijven.

## 4. Zorg voor financiële zekerheid.

Zorg ervoor dat jongeren met een beperking weten waar ze aan toe zijn als ze gaan werken naast hun uitkering. De overheid moet deze jongeren meer zekerheid bieden over hun inkomen, ook als sprake is van een onregelmatig aantal arbeidsuren en wisselende inkomsten bij flexibele contracten. Het is voor hen immers belangrijk dat ze kunnen overzien wat de financiële gevolgen zijn van veranderingen in hun werkzame uren. Het verruimen van bijverdiengrenzen, direct verrekenen van inkomsten en het instellen van een bufferbudget kunnen hierbij helpen. Meer duidelijkheid over hun financiën betekent dat jongeren makkelijker de stap naar werk zetten en ook de stap om eventueel meer of minder te gaan werken, afhankelijk van hun belastbaarheid.

## 5. Bijlage 1: behoorlijkheidsnormen

De behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman helpen overheden goed om te gaan met burgers en hun belangen. De volgende behoorlijkheidsnormen zijn van belang voor dit onderzoek:

### **Goede informatieverstrekking**

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

*De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.*

### **Luisteren naar de burger**

De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De overheid heeft een open oor voor de burger.

*De overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.*

### **Fatsoenlijke bejegening**

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.

*Medewerkers van overheidsinstanties zijn attent in de contacten met burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en houden daarbij rekening met de persoon van de burger.*

### **Samenwerking**

De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-) instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.

*Een overheidsinstantie verschuift zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem.*

### **Professionaliteit**

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

*Medewerkers van de overheid handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig.*

## 6. Bijlage 2: wet- en regelgeving

Jongeren met een beperking hebben recht op een uitkering op grond van de Wajong of de Participatiewet. Het UWV en gemeenten voeren deze regelingen uit en hebben verschillende instrumenten om jongeren te stimuleren om aan het werk te gaan.

### Wajong

Voor jongeren met een beperking is er de Wajong. Deze is bedoeld voor mensen die niet meer (volledig) kunnen werken door een ziekte of handicap. Iemand heeft recht op Wajong als hij voor zijn 18e jaar of tijdens zijn studie een ziekte of handicap heeft gekregen. De Wajong-uitkering wordt uitgekeerd door het UWV. Men kan tot zijn pensioengerechtigde leeftijd een Wajong-uitkering ontvangen.

Op 1 januari 2015 heeft de overheid een belangrijke wijziging doorgevoerd. Vanaf dat moment is de Wajong niet langer toegankelijk voor jongeren met een beperking die 18 jaar worden en arbeidsvermogen hebben. Zij vallen onder de Participatiewet. Jongeren met een beperking zonder arbeidsvermogen, die dus duurzaam arbeidsongeschikt zijn, kunnen na 2015 nog wel instromen in de Wajong. Als je op 1 januari 2015 Wajong ontving en arbeidsvermogen had, kon je je Wajong-uitkering houden. Het UWV blijft verantwoordelijk voor activering van deze groep 'oude' Wajongers, van wie de laatste in 2068 (of later) de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt.<sup>42</sup> Het UWV zet hiervoor instrumenten in zoals loondispensatie, een no-riskpolis (die dekking biedt bij loondoorbetaling tijdens ziekte), premiekorting/loonkostenvoordeel en jobcoaches om werkgevers te stimuleren jongeren met een beperking in dienst te nemen.

Sinds 1 januari 2021 zijn de regels voor de Wajong veranderd door de komst van de Wet Vereenvoudiging Wajong.<sup>43</sup> Met de verandering krijgen Wajongers die (meer) gaan werken een hoger inkomen. Ook kunnen zij hun uitkering houden als zij een opleiding doen.<sup>44</sup> Verder hoeven Wajongers minder bang te zijn om hun uitkering kwijt te raken. Bijvoorbeeld als ze aan het werk gaan, of als hun baan stopt. Ze kunnen namelijk altijd terugvallen op de Wajong als hun gezondheid weer verslechtert. Het idee achter deze wijzigingen is dat Wajongers makkelijker mee kunnen doen in de maatschappij.

Door de Wet vereenvoudiging Wajong zouden Wajongers er niet in inkomen op achteruit mogen gaan. Sinds 1 januari 2021 berekent het UWV de uitkeringen van Wajongers echter op een andere manier. Om te voorkomen dat de uitkering van werkende Wajongers lager uitvalt, is een garantiebedrag afgesproken (het minimumbedrag dat je krijgt met de regels van vóór 1 januari 2021).<sup>45</sup> Het UWV vergelijkt de uitkering volgens de oude en nieuwe rekenmethode met elkaar en keert de hoogste van de twee uit.<sup>46</sup> Je houdt het garantiebedrag zolang je inkomsten hebt naast een Wajong-uitkering. Maar als je na een jaar je baan verliest, kun je niet meer terugvallen op het garantiebedrag en dus op de (oude) Wajong.<sup>47</sup> Sommige groepen zijn er door de verandering van de wet toch in inkomen op achteruit gegaan.<sup>48</sup> Het UWV heeft diverse herstelacties uitgevoerd om dit op te lossen.

42 Ministerie van SZW: [Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten](#), 2017.

43 [Wet van 27 mei 2020 tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en enkele andere wetten in verband met verdere activering van de participatie van jonggehandicapten en het harmoniseren van de verschillende regimes Wajong](#), 18 juni 2020 (Staatsblad 2020, 173).

44 Wajongers met recht op Wajong 2015 behouden vanaf 1 september 2020 hun uitkering als ze gaan studeren.

45 Voor zelfstandigen kan het UWV het garantiebedrag nog niet berekenen. Zij ontvangen in 2022 een brief met het garantiebedrag. Dit komt doordat de inkomsten van zelfstandigen pas na afloop van 2021 bekend zijn.

46 Kamerbrief: [Voortgang implementatie Wajong](#), 10 december 2021.

47 UWV: [Wat is het garantiebedrag?](#)

48 Kamerbrief: [Herstellen garantiebedrag Wajongers](#), 5 juli 2021.

### Participatiewet

De Participatiewet is op 1 januari 2015 in werking getreden en vervangt de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Iedereen die kan werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. Eén van de doelen van de wet is dat meer mensen werk vinden. Dit geldt ook voor mensen met een arbeidsbeperking.

Sinds de inwerkingtreding van de Participatiewet zijn gemeenten voor een grotere groep mensen het eerste aanspreekpunt voor ondersteuning bij het vinden en het behouden van werk. Jongeren met een beperking zijn daarbij een nieuwe doelgroep voor gemeenten. Voor hen hebben gemeenten nieuwe ondersteuningsmogelijkheden gekregen, zoals structurele loonkostensubsidie, jobcoaches en beschut werk als re-integratievoorziening.<sup>49</sup>

### Verplichtingen in de Participatiewet

Voor alle bijstandsgerechtigden, met of zonder beperking, gelden op grond van de Participatiewet dezelfde verplichtingen. Zo gelden er arbeidsverplichtingen.<sup>50</sup> Iedereen wordt geacht om betaald werk te vinden. Gemeenten moeten de bijstandsuitkering verlagen als een bijstandsgerechtigde niet voldoet aan de arbeidsverplichtingen. Daarnaast geldt er een kostendelersnorm. Deze norm houdt in dat bijstandsgerechtigden een lagere uitkering krijgen als zij hun woonkosten kunnen delen. Verder geldt er in de Participatiewet een partnertoets (ook wel bekend als gezamenlijke huishouding) en een inkomens- en vermogenstoets. De partnertoets betekent dat er voor het recht op bijstand wordt gekeken naar het gezinsinkomen. Als iemand samen met zijn partner een inkomen heeft dat gelijk of hoger is dan het voor hen geldende sociale minimum, bestaat er geen recht op bijstand. Dit leidt ertoe dat jongeren met een beperking tussen wal en schip kunnen vallen. Deze jongeren ontvangen geen Wajong, maar hebben ook geen recht op een bijstandsuitkering. De bijstand vult het inkomen uit werk aan tot de bijstandsnorm. Als iemand bijstand krijgt en daarnaast andere inkomsten heeft, trekt de gemeente deze af van de uitkering (inkomenstoets). Ook is er geen recht op bijstand als het vermogen boven een bepaalde grens uitkomt (vermogenstoets).<sup>51</sup>

De Rijksoverheid heeft stappen gezet om het systeem beter op elkaar te laten aansluiten en vooral om het geheel eenvoudiger te maken, bijvoorbeeld door het project Sijmpel Switchen in de Participatieketen. Sijmpel Switchen is een gezamenlijk project van het ministerie van SZW en Divosa dat is gestart in 2019.<sup>52</sup> Het project heeft verschillende doelen, zoals het makkelijker vanuit de uitkering gaan werken en weer terug in de uitkering te komen als werken toch (even) niet lukt, of het beter begrijpen wat de financiële gevolgen zijn van aan het werk gaan. Het gaat er om zoveel mogelijk drempels tussen uitkering en werk weg te nemen.<sup>53</sup>

49 De structurele loonkostensubsidie biedt werkgevers een compensatie voor de verminderde productiviteit van werknemers met een beperking. Aanvullend kan een jobcoach de nodige begeleiding bieden op de werkplek. Mensen met een beperking die meer begeleiding nodig hebben en in aangepaste werkomstandigheden kunnen werken komen in aanmerking voor een beschutte werkplek. Hiernaast bieden gemeenten verschillende re-integratievoorzieningen gericht op het leren van vaardigheden en het opdoen van werkervaring aan andere mensen, met en zonder bijstandsuitkering, met een afstand tot de arbeidsmarkt en die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk.

50 Artikel 9 lid 1 [Participatiewet](#).

51 Per 1 januari 2022 is de vermogensgrens € 13.010 voor een gezin of alleenstaande ouder en € 6.505 voor een alleenstaande.

52 Kamerbrief: [Stand van zaken Sijmpel Switchen in de Participatieketen](#), 9 november 2020.

53 Door het project heeft een aantal gemeenten al wijzigingen doorgevoerd om de overgangen tussen werk en uitkering makkelijker te maken. Zo gaan de gemeenten Arnhem en Enschede inkomstengesprekken voeren en begint de gemeente Delft met het gebruiken van een tussenrekening (Surplus) om het verrekenen van inkomsten voor de klant makkelijker te maken. Ook zijn er gemeenten die het aanvraagproces hervormen, zoals de Sociale Dienst Drechtsteden en Werksaam Westfriesland. Kamerbrief: [Stand van zaken Sijmpel Switchen in de Participatieketen](#), 9 november 2020.

### Banenaafsprak en quotum arbeidsbeperkten

De Wet banenaafsprak en het quotum arbeidsbeperkten zijn in het leven geroepen om mensen met een arbeidsbeperking aan een baan te helpen bij een reguliere werkgever, zowel in de markt- als overheidssector.<sup>54</sup> Binnen de wet hebben kabinet en werkgevers afgesproken om een bepaald percentage mensen met een ziekte of handicap in dienst te nemen of in te lenen. Dit is het quotum arbeidsbeperkten.<sup>55</sup> Conform de banenaafsprak moeten er in 2026 125.000 extra banen zijn ten opzichte van de nulmeting op 1 januari 2013. Instrumenten uit de Participatiewet zoals loonkostensubsidie en jobcoaches dragen bij aan deze doelstelling.

#### Banenaafsprak: vrijwillige afspraak om de afgesproken banen te realiseren

- Het kabinet heeft met sociale partners een afspraak gemaakt om extra banen te creëren bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking.
- Het gaat om 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking in 2026 bij reguliere werkgevers ten opzichte van de nulmeting op 1 januari 2013, waarvan 100.000 in de marktsector en 25.000 in de overheidssector. Deze aantallen zijn verdeeld over de jaren.
- Als één baan wordt geteld een baan van 25,5 verloonde uren per week. Banen groter of kleiner dan 25,5 uur per week tellen naar rato mee.
- Alle werkgevers, groot en klein, kunnen de extra banen realiseren.
- Monitoring of de doelstelling is gehaald, gebeurt landelijk per sector (markt en overheid), niet per individuele werkgever.
- Pas als de banenaafsprak te weinig banen oplevert, volgt mogelijk de activering van de quotumregeling.

#### Quotumregeling:

- Vanaf januari 2018 geldt voor de overheidssector de quotumregeling, omdat de overheidswerkgevers de afgesproken aantallen over 2016 niet hebben gehaald.
- Het quotumpercentage voor de sector overheid voor 2021 is 2,56% en geldt alleen voor individuele werkgevers met 25 of meer werknemers. Het gaat om werkgevers die per jaar meer dan 40.575 verloonde uren via de loonaangifte hebben verantwoord.
- Het kabinet Rutte III heeft gewerkt aan een conceptwetsvoorstel om de Wet banenaafsprak te vereenvoudigen.
- De quotumheffing is tot 1 januari 2022 opgeschort, maar ook na deze datum worden geen heffingen opgelegd. De minister van SZW heeft de Belastingdienst en het UWV toestemming gegeven om de quotumheffing niet uit te voeren tot in elk geval 1 januari 2024. Het UWV en de Belastingdienst kunnen hierdoor anticiperen op de toekomstige wettelijke grondslag voor de verdere opschorting van de quotumheffing.

#### Doelgroep:

- Mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
- (Ex) Pro/VSO-leerlingen die zich schriftelijk, via het formulier 'aanvraag beoordeling arbeidsvermogen', hebben aangemeld bij het UWV.
- Mensen met een Wsw-indicatie.
- Wajongers met arbeidsvermogen.

<sup>54</sup> De Wet Banenaafsprak en quotum arbeidsbeperkten is per 1 april 2015 in werking getreden.

<sup>55</sup> UWV: [Quotumregeling](#).

- Mensen met een Wiw-baan (voormalige Wet inschakeling werkzoekenden) of ID-baan (voormalig Besluit in- en doorstroombanen).
- Mensen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18e verjaardag of tijdens hun studie, die met een voorziening werken en alleen dankzij deze voorziening het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.<sup>56</sup>

---

56 Ministerie van SZW: [Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, kennisdocument](#), 7 november 2021.



**Nationale ombudsman**

Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63  
[nationaleombudsman.nl](http://nationaleombudsman.nl)

Rapportnr: 2022/144 is een uitgave van de  
Nationale ombudsman, 13 september 2022

