Raad Volksgezondheid & Samenleving

Van cliënt naar collega

Aan het werk met een licht verstandelijke beperking

Raad
Volksgezondheid
& Samenleving

Van cliënt naar collega

Aan het werk met een licht verstandelijke beperking

De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Inspireert en adviseert over hoe we morgen kunnen leven & zorgen.

Samenstelling Raad
Jet Bussemaker, voorzitter
Godfried Bogaerts
Erik Dannenberg
Joris van Eijck
Floortje Scheepers
Pieter Barnhoorn
Hafez Ismaili M'hamdi
Cathalijne Dortmans
Ageeth Ouwehand
Martijn van der Steen
Arzu Umar, algemeen secretaris / directeur

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060
mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl

Publicatie 2024-04
ISBN: 978-90-5732-349-2
© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Den Haag, 2026

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2024), Titel rapport, RVS-publicatienummer, Den Haag: 2006-03

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze website ↳ **www.raadrvs.nl**

Inhoudsopgave

Voorwoord 6

Inleiding 7

Hoofdadvies 8

Verleg beleid en financiering van zorg naar werk zodat meer mensen met een lvb kunnen meedoen 8

Leeswijzer 9

1 Lvb-groep is uitzonderlijk groot, heeft potentie en wil meedoen 10

2 Kloof tussen arbeidsmarkt en mensen met een lvb is gegroeid 14

3 Bestaand beleid helpt onvoldoende om de kloof te dichten 20

4 Hoge drempels naar werk vergroten risico's en langdurige zorgafhankelijkheid 26

5 Investeren in duurzaam werk loont 31

Aanbevelingen 38

Samenvatting 43

Voorbereiding 44

Lijst met geraadpleegde personen 45

Bronnen 48

Voorwoord

In Nederland hebben naar schatting meer dan een miljoen mensen een licht verstandelijke beperking (lvb). Toch weten we maar weinig van hen. Dat komt onder andere omdat hun lagere IQ en beperkte zelfredzaamheid van buiten niet te zien zijn. Veel mensen met een lvb weten hun beperkingen goed te verbloemen en doen er alles aan om te voorkomen dat ze als zodanig bekend staan omdat het stigmatiserend werkt of omdat ze zich ervoor schamen.

Wat we wél weten is dat mensen met een lvb in het dagelijks leven tegen tal van barrières oplopen en geconfronteerd worden met een disbalans tussen verwachtingen van hun omgeving en hun eigen kunnen. Net als anderen willen ze een gewoon leven met een partner, huis, werk en vrienden. Maar wat we zien is dat naar schatting meer dan 70 % van hen geen betaald werk heeft en 30 tot 50 % van hen psychische problemen heeft.

Waar we in Nederland van oudsher vanuit de zorg veel aandacht aan mensen met een licht verstandelijke beperking hebben besteed – zo hanteren we ruimere IQ-grenzen dan veel andere landen – en toegang tot zorg ondanks versoberingen nog altijd relatief makkelijk is, blijft arbeidsmarktbeleid nog steeds sterk achter. Terwijl mensen met een lvb zelf werk cruciaal noemen om eigenwaarde te ontwikkelen en bestaansonzekerheid tegen te gaan. Paradoxaal genoeg bedreigt deelname aan werk vaak de veiligheid die de zorg hen biedt. Deze groep profiteert nog niet van de krappe arbeidsmarkt. Het gaat dus niet vanzelf; zij hebben praktische ondersteuning nodig, waar we in dit advies een aantal concrete voorstellen voor doen.

Want structurele uitsluiting is een bedreiging voor de democratie, zoals de socioloog Kees Schuyt al in 1996 zei: ‘’Werk moet, maar komt niet. Sociale overbodigheid is een uitdrukking van grove onverschilligheid, die erger is dan de kloof tussen rijk en arm, erger dan bestaande inkomensverschillen en erger dan subjectief gevoelde en door de politiek gevoede armoede. (…) Burgers die geen burgers meer zijn. Dat is een politiek relevant gegeven. Geen gelijkwaardig burgerschap is een komende bedreiging van de democratie.”[1]

Om gelijkwaardig burgerschap te bevorderen is naast een aantal praktische interventies, vooral een culturele verandering nodig. Een waarin niet compensatie door zorg of uitkering het vertrekpunt is, maar ontwikkeling en participatie. Waarin gekeken wordt vanuit de mens in plaats vanuit KPI’s en MKBA’s en waarin middelen zoals een skills-paspoort en job carving gebruikt worden, zonder het middel tot doel te verheffen. Ik moet daarbij denken aan het keukentafelgesprek in de Wmo; begonnen als ideaal om de mens in de eigen context centraal te stellen, maar al snel verworden tot een Excel-sheet en afvinklijstje. Laat dat een waarschuwing zijn voor de aanbevelingen die we hier doen; ze zijn nodig als middel, maar staan niet op zichzelf en er zal altijd ruimte voor verscheidenheid moeten zijn. Gelijkwaardig burgerschap creëren we niet met een one-size-fits-all aanpak, maar door waarachtig begrip.

Jet Bussemaker
Voorzitter RVS

Inleiding

Licht verstandelijke beperking

Gezien worden en contact maken met anderen, is een basisbehoefte. Een inclusieve samenleving draait daar om. Dat betekent dat iedereen er als vanzelfsprekend bij hoort, mee kan doen en zich onderdeel voelt van een gemeenschap.[2] Voor veel mensen met een verstandelijke beperking is meedoen aan het 'gewone' leven echter allesbehalve vanzelfsprekend.

Nederland telt naar schatting ruim een miljoen mensen met beperkingen in zowel het cognitieve functioneren als de sociale redzaamheid. Op deze begrippen gaan we later dieper in.[3] Deze mensen met een IQ tussen de 50 en 85 en problemen in het dagelijks functioneren op meerdere gebieden (zoals zelfverzorging of zelfstandig beslissen) worden meestal mensen met een licht verstandelijke beperking (lvb) genoemd. Over deze groep en hun omgeving gaat dit advies.

Woordgebruik

De term licht verstandelijke beperking is niet waardevrij. Sommigen mensen ervaren het label als stigmatiserend. Hun problemen worden al snel aan lvb toegeschreven of mensen in hun omgeving benaderen hen anders. Zij kunnen zich ervoor schamen, zoals een ervaringsdeskundige aangeeft: "*Ik verstop eigenlijk mijn beperking. Dat doe ik expres, omdat ik gewoon normaal behandeld wil worden als ieder ander (…). Als mensen weten dat je een beperking hebt, gaan ze je heel anders behandelen en dat is niet altijd fijn.*"[4]

Er zijn ook mensen die de term lvb accepteren en bewust gebruiken, omdat deze helpt om hun situatie te verklaren en toegang geeft tot voorzieningen. Vroeger werden mensen met een lvb aangeduid als 'zwakbegaafd'. Hoewel deskundigen regelmatig alternatieve benamingen opperen, is het begrip lvb inmiddels breed ingeburgerd. Daarom spreken we in dit advies, bij gebrek aan beter, over mensen met een lvb.

Van buiten is een lvb niet te zien. In het dagelijks leven worden mensen met een lvb vaak geconfronteerd met een disbalans tussen de verwachtingen van hun omgeving en hun eigen capaciteiten. Onlangs verscheen een boek met portretten van mensen met een lvb met de veelzeggende titel *Onzichtbaar*.[5] Door die onzichtbaarheid blijven hun ondersteuningsbehoeften vaak onopgemerkt en moeten zij steeds op hun tenen lopen. Stress en talloze faalervaringen zijn het gevolg. Zij worden makkelijk overvraagd, waardoor zij zichzelf snel als verliezers beschouwen en minder verbintenis voelen met de samenleving.[6]

Overheden hebben mensen met een lvb niet goed in beeld. Lang niet bij iedereen wordt het IQ en de sociale redzaamheid vastgesteld; dat zou bovendien ondoenlijk en onwenselijk zijn. Daarnaast weet niet iedereen dat hij of zij een lvb heeft of wil dat ook niet weten. Als gevolg daarvan berusten alle cijfers over deze groep op ruwe schattingen. Dat het in Nederland over een grote groep gaat, staat wel buiten kijf.[7] In het vmbo met leerwegondersteunend onderwijs functioneert bijna de helft van de leerlingen op lvb-niveau. In het praktijkonderwijs functioneren slechts weinigen daarboven.[8]

Ook professionals in het onderwijs, sociaal domein, bij gemeenten, politie en justitie missen vaak signalen. Daardoor vallen mensen met een lvb geregeld tussen wal en schip. Als hun behoeften onvoldoende worden herkend, lopen zij risico op een stapeling van problemen. Die kunnen zich manifesteren op alle domeinen: van onderwijs en werk tot wonen en vrije tijd.

Verschil en overlap

De groep mensen met een lvb is niet homogeen, maar zeer divers. Hun functioneren verschilt onderling sterk en hangt af van factoren als intelligentie, sociale redzaamheid, aard van de dagelijkse problemen en de hoeveelheid aanwezige ondersteuning. Bovendien overlapt de groep met andere groepen. Zo kunnen mensen met een lvb moeite hebben met lezen, schrijven en rekenen. Net als laaggeletterden (16 % van de bevolking).[9] Tegelijkertijd zijn mensen met een lvb statistisch oververtegenwoordigd in een aantal probleemcategorieën. Zij komen vaker voor onder daklozen en gedetineerden en hebben niet zelden psychische problemen. Tegelijk zijn er ook veel mensen met een lvb die het wel lukt om goed mee te doen in de samenleving. Hieronder staan wat cijfers/schattingen van het Kenniscentrum lvb:
Ruim 70 % heeft geen betaald werk[10], 30-50 % heeft psychische problemen, 30-40 % van de gedetineerden[11] en 30 % van de daklozen heeft een lvb, 45 % volgt een vorm van speciaal onderwijs.

Mensen met een lvb willen wat (bijna) iedereen wil: een levenspartner, een sociaal netwerk, een baan, inkomsten, een woning en genoeg geld voor leuke dingen.[12] Meedoen en meetellen dus, maar zij staan nog te vaak in de samenleving aan de zijlijn. Dit advies gaat over mensen met een lvb omdat zij weliswaar niet actief of bewust worden uitgesloten, maar te makkelijk buiten de boot vallen.

Met werk doe je makkelijker mee

In Nederland heeft naar schatting bijna driekwart van de mensen met een lvb geen betaald werk. Daarbij gaat het om werk bij een reguliere werkgever (eventueel met ondersteuning of aanpassingen), een sociale onderneming of bij een overheidsbedrijf zoals een sociaal ontwikkelbedrijf.[13] Wie de rekensom met de beschikbare data maakt, komt uit op 852.000 mensen met een lvb zonder betaald werk.[14] Dit suggereert een zekere exactheid, terwijl harde cijfers ontbreken en er alleen schattingen over deze groep bestaan. Het is daarom veiliger om uit te gaan van ruim een half miljoen mensen zonder betaald werk.

Een klein deel, ruim 10 %, doet vrijwilligerswerk.[15] Dat ziet de RVS ook als werk, maar dan onbetaald en onverplicht, voor anderen en de samenleving. Mensen met een lvb hebben veel minder vaak betaald werk dan mensen zonder beperking. Van de laatste groep heeft ongeveer driekwart een betaalde baan.[16] Dit illustreert dat mensen met en zonder lvb nog grotendeels in gescheiden werelden leven.

De RVS focust zich in dit advies op werk en niet op andere domeinen, behalve als ze nadrukkelijk raken aan werk. Mensen met een lvb noemen werk namelijk cruciaal om mee te kunnen doen. “Met werk heb je het gevoel dat je ertoe doet”, zegt een van de geraadpleegde ervaringsdeskundigen. Het niet hebben van werk brengt de bestaanszekerheid in het geding en draagt sterk bij aan een gevoel niet mee te tellen. Met de focus op werk en de afbakening van dit rapport, proberen we tot zo concreet mogelijke aanbevelingen te komen.

Betaald werk is zeker niet altijd en voor iedereen zaligmakend.[17] Het verschilt per persoon of er interesse is voor werk en hoe zelfstandig er gewerkt kan worden. Voor sommigen is vrijwilligerswerk, dagbesteding, of beschut werk in een sociaal ontwikkelbedrijf het meest haalbaar.[18] Soms is in verbinding komen met anderen ook al een mooi streven. Toch is er over het algemeen consensus dat werk kan helpen bij het verminderen van veel persoonlijk leed én kan bijdragen aan maatschappelijke opgaven, zoals het personeelstekort.

De commissie Borstlap onderzocht werk in Nederland en stelde in 2020 vast dat we bij ongewijzigd arbeidsmarktbeleid, zowel een economisch, sociaal als maatschappelijk probleem hebben. Dit geldt voor alle inwoners. Ook de OESO benadrukte de urgentie hiervan.[19]

In 2016 sloot Nederland zich aan bij het VN-verdrag Handicap. Daarin staat dat mensen met een beperking, waaronder een lvb, net als ieder ander, het recht op werk hebben. Dat houdt in dat zij de mogelijkheid hebben om in hun eigen levensonderhoud te voorzien door in vrijheid gekozen of aanvaard werk. Het monitorend VN-comité van het verdrag stelt dat Nederland stappen heeft gezet naar implementatie, maar dat arbeidsdeelname nog erg achterblijft bij mensen met een handicap.[20]

De onderzoeksvraag

De RVS onderzoekt de vraag: *Wat moet er veranderen om mensen met een lvb beter aan werk te helpen en houden, zodat zij (meer) kunnen meedoen in de samenleving?* Deze publicatie beantwoordt deze vraag.

Omdat dit advies zich op werk richt, gaat de meeste aandacht uit naar (jong)volwassenen in de arbeidzame leeftijd die min of meer zelfstandig wonen. Juist zij raken gemakkelijk tussen wal en schip.[21] Deze groep maakt vaak aanspraak op ondersteuning en zorg (Zvw, Wlz, Wmo) bij en voor bepaalde levensdomeinen. Daarnaast kunnen zij een uitkering hebben (zoals bijstand of Wajong) en gebruikmaken van regelingen op het gebied van arbeid zoals de Wet banenafspraak, de Participatiewet en beschut werk.

Voor wie

Dit advies richt zich op beleidsmakers (zowel landelijke als gemeentelijke): mensen die de samenleving inrichten.

Hoofdadvies

Verleg beleid en financiering van zorg naar werk zodat meer mensen met een lvb kunnen meedoen

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd rond het hoofdadvies aan beleidsmakers van de overheid. In elk van de vijf volgende hoofdstukken geven we een argument voor dit advies. De lezer die in één oogopslag de redenering van het rapport wil zien, kan de inhoudsopgave lezen. Wie vooral wil weten welke oplossingen we voorstellen, kan direct naar hoofdstuk zes gaan. Daarin werken we het hoofdadvies uit aan de hand van verschillende aanbevelingen.

1 Lvb-groep is uitzonderlijk groot, heeft potentie en wil meedoen

In Nederland geldt een brede definitie van een licht verstandelijke beperking. Daardoor is de groep mensen met een lvb relatief groot. Tegelijkertijd is de samenleving complexer en dynamischer geworden, waardoor het voor velen moeilijker is om mee te komen. Mensen met een lvb willen en kunnen meedoen, maar hebben daarbij ondersteuning en begrip nodig. De samenleving kan hun mogelijkheden beter benutten. Iedereen is immers hard nodig en doet ertoe.

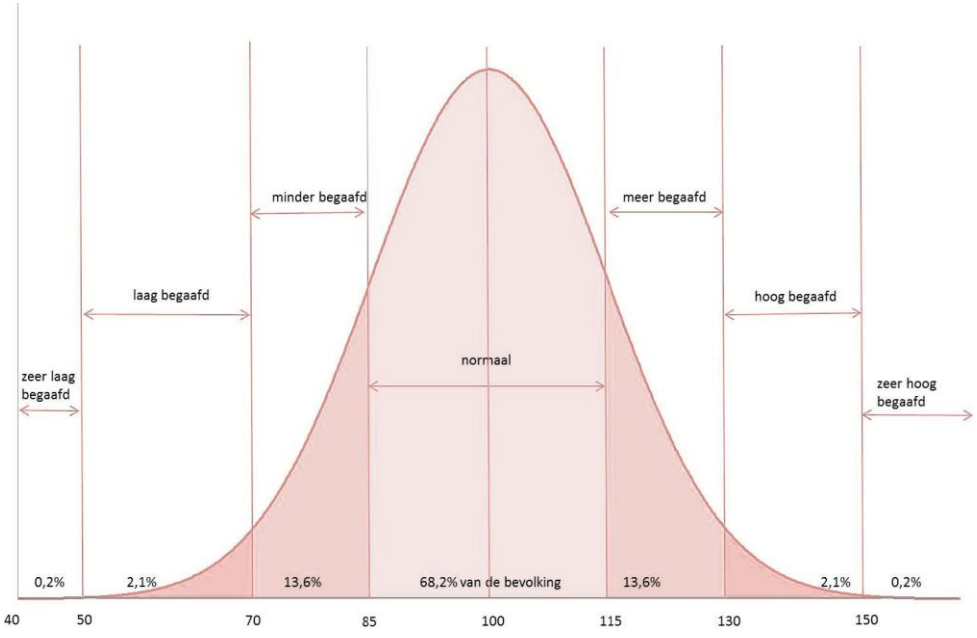
1.1 Nederland hanteert brede lvb-definitie

Lvb in Nederland

In Nederland heeft iemand een lvb wanneer hij of zij een IQ heeft tussen 50 en 85 én beperkingen ervaart in sociale redzaamheid.[22] Mensen met een lvb hebben moeite met cognitieve vaardigheden (gerelateerd aan IQ) zoals plannen, redeneren of abstract denken. Daarnaast ervaren ze beperkingen in hun dagelijkse functioneren of sociale redzaamheid. Dat uit zich in het niet zelfstandig kunnen runnen van een huishouden, financiën regelen, aan het arbeidsproces deelnemen of invulling geven aan vrijetijdsbesteding. In de praktijk gaat het vaak om een combinatie van factoren. Daar hebben mensen dan hulp bij nodig.

Het is onbekend hoe groot de groep precies is, omdat er geen landelijke registratie bestaat. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schat dat het gaat om 6,4 % van de bevolking. Dat komt neer op ruim een miljoen mensen.[23] Wereldwijd heeft 0,5 tot 1,5 % van de bevolking een lvb (*mild intellectual disabilbity)*. In andere landen is de groep veel kleiner omdat zij uitgaan van een IQ onder de 70.[24]

De schatting dat ongeveer 6,4% van de bevolking een lvb heeft, hangt samen met hoe IQ-scores van mensen worden vergeleken met het gemiddelde van de bevolking dat rond de 100 ligt (normaalverdeling). De meeste mensen zitten daar in de buurt. Als we kijken hoeveel mensen 15 punten onder de 100 zitten (ofwel een IQ hebben van 85 of lager), dan valt op hoe omvangrijk de populatie met een lager IQ is (bijna 16 % van de bevolking). Hetzelfde geldt overigens voor de populatie met een IQ dat 15 punten hoger is dan het gemiddelde. Die groep is ook groot (eveneens bijna 16 % van de bevolking).



Figuur 1. Normaalverdeling van IQ, SCP[25]

Bevolkingskenmerk
Het is de vraag of mensen met een lager of hoger IQ (IQ lager dan 85 of hoger dan 115) als afwijkend moeten worden beschouwd. Samen vormen zij ongeveer 32 % van de bevolking. De overige 68 % valt rond het gemiddelde. Een lager of hoger IQ kan ook worden gezien als een normaal onderdeel van de variatie binnen de bevolking (dus een bevolkingskenmerk) en niet per se als een afwijking.

Juist omdat het in Nederland om zovelen gaat, vormen mensen met een lvb in ons land een heterogene groep. Beleidsmakers krijgen er om die reden dan ook lastig vat op. De beperkingen en ondersteuningsbehoeften verschillen sterk van persoon tot persoon. Daarnaast kunnen die behoeften zich op verschillende leefdomeinen voordoen en in de loop van de tijd veranderen.

Andere normen in het buitenland

Internationaal wordt, zoals aangegeven, meestal gesproken van een lvb wanneer mensen een IQ hebben onder de 70. Zij hebben beperkingen in sociale redzaamheid. In Nederland is die praktijkdefinitie breder. Ook mensen met een IQ tussen de 70 en 85 én beperkte sociale redzaamheid worden tot de lvb-groep gerekend. Door deze ruimere definitie is de lvb-groep in Nederland aanzienlijk groter dan in veel andere landen.[26]

Dat heeft een voorgeschiedenis. Kort na de eeuwwisseling groeide het besef dat de IQ-grens van 70 te strikt was.[27] Daardoor ontstond ruimte om de zorg ook toegankelijk te maken voor ‘sommige’ kinderen met een IQ tussen de 70 en 85 en beperkte sociale redzaamheid die in orthopedagogische behandelcentra zaten. Door de invoering van Wet op de Jeugdzorg in 2005 dreigden zij onder de reguliere jeugdzorg te vallen.[28]

Inmiddels is breder erkend dat niet alleen ‘sommige kinderen’ maar veel meer mensen met een IQ tussen de 70 en 85 moeite met sociale redzaamheid hebben. Daarom vallen zij nu ook onder de doelgroep lvb en hebben zij toegang tot de passende zorg.

Wat al dan niet ‘normaal’ is, hangt af van maatschappelijke verwachtingen

IQ-scores zeggen niet alles over iemands mogelijkheden. De scores worden beïnvloed door omstandigheden. Daarom kijken professionals tegenwoordig ook naar hoe iemand in het dagelijks leven functioneert, al weegt IQ in de praktijk vaak nog zwaar.

Omdat IQ en zelfredzaamheid lastig exact te meten zijn, gebruiken professionals vaak snelle screenings als alternatief om te bepalen of iemand binnen de gangbare norm valt. Die screenings lijken objectief, maar zijn gebaseerd op ideeën over wat ‘normaal’ functioneren is. Daardoor zeggen ze niet alleen iets over iemands capaciteiten, maar ook over de mate waarin iemand past binnen maatschappelijke verwachtingen.

Volgens de onderzoekers Gijs Custers en Joost Jansen[29] is lvb geen neutrale wetenschappelijke categorie maar een sociaal geconstrueerde classificatie. Zij waarschuwen dat het gebruik van tests kan bijdragen aan risicodenken, labeling, stigmatisering en uitsluiting. Psychiater en onderzoeker Jannelien Wieland en collega-onderzoekers stellen hetzelfde en waarschuwen dat lvb in de brede toepassing in de praktijk ‘van alles en niets’ kan betekenen. Zij noemen lvb daarom een ‘elastisch verzamelbegrip’.[30]

1.2 De samenleving is veranderd

Toegenomen complexiteit en dynamiek

De verwachtingen die de samenleving aan mensen stelt, zijn geen constante. Dat het steeds moeilijker is om mee te komen in de samenleving, hebben veel onderzoekers al geconstateerd. De samenleving is complexer geworden. Digitalisering speelt daarin een belangrijke rol. Steeds meer informatie, communicatie en dienstverlening verloopt digitaal. Dat brengt enerzijds gemak en ongekende mogelijkheden met zich mee, maar tegelijkertijd zijn wachtwoorden, DigiD’s en QR-codes voor talloze burgers moeilijk hanteerbaar.[31]

Zij krijgen vaak een grote hoeveelheid – en veelal ook ingewikkelde – informatie voorgeschoteld op basis waarvan zij telkens zelf keuzes moeten maken. In het advies *Op de rem!* schreef de RVS al dat mensen het gevoel hebben constant ‘aan’ te moeten staan.[32] De manier waarop mensen zich organiseren en samenwerken is ook veranderd. Volgens bijzonder hoogleraar Hans Boutellier leven we steeds meer in een

improvisatiesamenleving.[33] Vaste structuren zoals langdurige banen, duidelijke rollen en stabiele instituties spelen een kleinere rol. Steeds vaker moeten mensen zich zien te redden tussen tijdelijke verbanden, netwerken en wisselende situaties.

Onzekerheid geeft stress en problemen

Daarbij komt dat mensen veel onzekerheden ervaren: van woningnood tot economische onzekerheid en van druk op sociale zekerheid tot geopolitieke spanningen. Mensen verliezen makkelijker grip op hun leven in een wankele wereld.[34] Om alle onzekerheden en veranderingen het hoofd te bieden, hebben mensen het gevoel dat ze zich continu moeten aanpassen en moeten presteren. Daardoor dreigt stress voor meer mensen structureel te worden, in plaats van tijdelijk.[35]

Mensen met een lvb functioneren vaak goed in voorspelbare omgevingen met duidelijke taken, vaste ritmes en stabiele relaties. Wanneer structuren minder stabiel zijn, situaties voortdurend veranderen en onzekerheid toeneemt, is het moeilijker om overzicht te houden en mee te komen. Problemen stapelen zich dan gemakkelijk op met een mogelijk domino-effect. Wie rekeningen niet meer kan betalen, loopt bijvoorbeeld ook het risico op huurachterstanden. De stress neemt toe, relaties komen onder druk te staan en uiteindelijk kan zelfs huisuitzetting volgen.

In publicaties als *Gezichten van een Onzeker Bestaan* en *Van overleven naar bloeien* beschreef de RVS hoe een stapeling van problemen kan leiden tot bestaansonzekerheid.[36] Mensen met een lvb hebben door de kenmerken van beperkte cognitieve en adaptieve vaardigheden een nog groter risico op dit soort domino-effecten. Om dat te voorkomen is het belangrijk dat informele en formele achtervangers een vinger aan de pols houden.

Publieke voorzieningen zijn lang geleden afgebouwd

Ook voorzieningen voor laagdrempelige ondersteuningen zijn veranderd. Om te begrijpen welke laagdrempelige ondersteuning mensen met een lvb tegenwoordig missen, en dus op een andere manier moeten zien te regelen, helpt het om terug te kijken naar voorzieningen die inmiddels zijn verdwenen.

Tot kort na de eeuwwisseling was er bijvoorbeeld een dienst die mensen hielp bij hun beperking, een chronische ziekte of een moeilijke thuissituatie: de Sociaal Pedagogische Dienst (SPD). Zij kregen laagdrempelig hulp om beter zelfstandig te kunnen functioneren. Het werk van deze dienst stopte en ging deels verder in een nieuwe organisatie (MEE) die vooral bedoeld is om mensen de weg te wijzen in de zo ingewikkeld geworden wereld van zorg en ondersteuning.[37]

Voor laagdrempelige hulp konden mensen door bezuinigingen ook niet meer makkelijk terecht bij lokale publieke voorzieningen, zoals buurthuizen.[38] Door de individualisering van de samenleving heeft de overheid veel van dit soort voorzieningen afgebouwd. Het bibliothekennetwerk laat zien hoe belangrijk investeringen in publieke voorzieningen zijn. Na jaren van sluitingen zorgde de Bibliotheekwet voor een nieuwe opleving.[39]

1.3 Mensen willen en kunnen meedoen maar wel met ondersteuning

Ondersteuning belangrijk om mee te kunnen doen

Mensen met een lvb willen net als iedereen meetellen en gewoon 'huisje, boompje, beestje'. Vaak krijgen ze dat niet voor elkaar.[40] Laagdrempelige hulp, van naasten of hulpverleners, helpt om een stabiel leven vorm te geven. Denk bijvoorbeeld aan iemand die ingewikkelde formulieren helpt invullen, iemand die ondersteunt bij vervoer of aan een laagdrempelig aanspreekpunt als spanningen ergens over hoog oplopen.

Wie een sterk sociaal netwerk heeft, kan daar op terugvallen. Veel mensen hebben het geluk dat ze op een netwerk kunnen rekenen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien hoe belangrijk een sociaal netwerk is, in het bijzonder voor mensen met een lvb.[41]

Een sociaal netwerk is echter geen gegeven. Informele hulp is vaak maar beperkt beschikbaar voor mensen met een lvb[42] en komt vooral op de familie neer.[43] Familieleden zijn hier niet altijd toe in staat, maar blijven wel belangrijk. Hulpverleners moeten dit dus wel aandacht geven. Omdat hulpverleners niet altijd worden vertrouwd, is het essentieel de tijd te nemen voor het opbouwen van een vertrouwensband.[44]

Mensen met een klein of kwetsbaar netwerk vallen namelijk sneller tussen wal en schip. Juist bij hen kunnen problemen zich opstapelen. Voor mensen met een klein of kwetsbaar netwerk hangt ondersteuning vooral af van wat de overheid beschikbaar stelt. In hoofdstuk 3 en 4 laten we zien dat dit te kort schiet.

Sociaal netwerk maakt het verschil

Mira viel uit op school, maar kon naaien en kreeg een baan op een naaiatelier. Ze trouwde jong. Haar man gaf sturing. Ze kregen kinderen en alles ging goed. Totdat haar man wegging. Hij scheidde van haar en daarna zakte ze in elkaar. Ze functioneerde op het niveau van iemand met een verstandelijke beperking. Dat had ze jaren gedaan, maar door haar steunende context was dat vroeger nooit zo'n probleem geweest.[45]

Wat meer begrip in ieders belang

Mensen willen meedoen en zelfstandig zijn, maar daarvoor is naast denkvermogen, ook 'doenvermogen' nodig.[46] Zelfredzaamheid vraagt vaardigheden zoals plannen, overzicht houden, omgaan met tegenslagen en daadwerkelijk in actie komen. Inmiddels is duidelijk geworden dat de overheid op dit punt vaak irreële verwachtingen heeft van burgers.[47]

Als mensen maar voldoende zijn geïnformeerd, vinden zij hun weg wel in regels en voorzieningen. Dat lijkt de impliciete veronderstelling te zijn. Dat lazen we ook in de RVS-publicatie *Machtige Mensbeelden*.[48] Wie zijn weg niet vindt, kan rekenen op sancties of verlies van ondersteuning. Voor vergevingsgezindheid is weinig ruimte. Wanneer mensen vastlopen, wordt dat daardoor al snel gezien als onwil. Maar problemen ontstaan veelal door onmacht en ze hangen ook samen met de manier waarop systemen zijn ingericht.

De gevolgen daarvan zijn zichtbaar in toenemende sociale uitsluiting en een groeiend welzijnstekort. Veel mensen hebben daardoor het gevoel te falen of een tweederangsburger te zijn. Een samenleving waarin 6,4 % van de mensen het risico loopt te worden uitgesloten door hun cognitieve kenmerken, functioneert niet. Wat meer begrip voor mensen die niet makkelijk meekomen, is dus in ieders belang.

Gebruik maken van talenten

Belangenbehartigers van mensen met een beperking pleiten er al lange tijd voor om veel meer uit te gaan van wat mensen wél kunnen, in plaats van vooral te kijken naar hun beperkingen. In een inclusieve samenleving moeten talenten, mogelijkheden en ontwikkelkansen centraal staan. Dat betekent dat onderwijs, werk en ondersteuning niet alleen gericht moeten zijn op tekortkomingen of prestaties, maar ook op het versterken van zelfvertrouwen, motivatie, ruimte voor leren en betekenisvolle deelname.

Vooral jongeren kunnen positieve aandacht goed gebruiken, zeker wanneer het (tijdelijk) niet lukt. Veel van hen hebben al verschillende faalervaringen achter de rug en hebben daardoor een grote weerstand tegen leren of deelnemen ontwikkeld. Het kost ze moeite om vertrouwen in zichzelf te houden en om nieuwe stappen te zetten. Het is juist dan belangrijk dat hun omgeving laat merken dat zij ertoe doen en dat hun aanwezigheid verschil maakt.

Een eenvoudige boodschap als: 'We hebben je gemist' bij terugkomst na een periode van absentie op school, kan daarin veel betekenen. Die boodschap staat symbool voor een inclusieve benadering waarin mensen niet worden afgeschreven, maar waarin zij ervaren dat zij waardevol en nodig zijn.[49] Een samenleving die uitgaat van talenten en mogelijkheden biedt meer ruimte voor integratie, ontwikkeling en duurzame deelname. Juist nu iedereen nodig is.

2 Kloof tussen arbeidsmarkt en mensen met een lvb is gegroeid

Werk is voor vrijwel iedereen van grote waarde. De huidige krappe arbeidsmarkt biedt bovendien kansen voor mensen die eerder moeilijk aan het werk kwamen. Ook veel mensen met een lvb kunnen en willen werken, maar zijn vaak aangewezen op eenvoudig en praktisch werk. Juist dat type banen is de afgelopen jaren sterk veranderd. De arbeidsmarkt is nu minder toegankelijk voor mensen met een lvb: werkgevers en werknemers matchen moeizaam, en het onderwijs vormt geen brug om de kloof te dichten. Een andere manier van vaardigheden leren is nodig.

2.1 De arbeidsmarkt biedt kansen

De waarde van werk voor individu

Werk is meer dan een bron van inkomen.[50] Het biedt structuur, sociale contacten, eigenwaarde en de mogelijkheid om talenten te ontwikkelen. Betaald werk voegt daar financiële onafhankelijkheid en maatschappelijke erkenning aan toe. Ook onbetaald werk kan van grote waarde zijn. Juist voor mensen met een lvb, voor wie de stap naar betaald werk niet altijd direct haalbaar is, kunnen veilige tussenstappen een belangrijke bijdrage leveren aan hun ontwikkeling.[51] Daarop gaan we verderop in dit advies nader in.

Geld is dus lang niet altijd de voornaamste reden om te willen werken. Mensen willen zich erkend voelen, inspraak of een stem hebben en voldoening ervaren.[52] Werk is een voor de hand liggende manier om dat te realiseren. Sociale interactie is ook een belangrijk aspect van werk. Het gaat dan om het opdoen van contacten en verkeren in een omgeving die prikkelt en uitdaagt.

Volgens mensen met een lvb gaat de stap naar (betaald of onbetaald) werk veelal over een bijdrage leveren, dat weer verbonden is aan zingeving. Het belang van zogeheten contributieve rechtvaardigheid draait om de mogelijkheid om via werk bij te dragen aan de samenleving.[53] Het gaat over het ervaren van trots op je werk.[54] Werk is geen bijzaak, maar een bron van welzijn, eigenwaarde en identiteit.[55]

Beetje normaal

"Ik trek geen uitkering meer, ik doe mee. Ik heb ook een salaris [gelach], ik heb werk, ik hoef niet meer te zeggen dat ik van de bijstand leef […]. Ik was ook echt in de zevende hemel [toen ik een contract aangeboden kreeg]. Ik denk ja dat is fantastisch. Nu heb ik helemaal het gevoel dat ik er weer in zit. […] En het gaat niet echt om die bijstand en dat salaris…. Je krijgt weer een beetje het gevoel dat je weer een beetje normaal bent ofzo."[56]

De waarde van werk voor de maatschappij

Zowel voor werkzoekenden als voor de samenleving is werk waardevol. Werkenden met een salaris dragen bij aan het bruto binnenlands product en aan ons stelsel van sociale zekerheid. Zij verminderen ook personeelstekorten. Gezien de demografische ontwikkelingen is iedereen op de arbeidsmarkt hard nodig.[57]

Omdat werk mensen van de straat houdt, kan het een preventief effect hebben. Het draagt doorgaans bij aan gezondheid, vergroot de controle die mensen op hun eigen leven hebben en zorgt voor een grotere zelfwaardering. Zo vergroot werk dus de veerkracht van de samenleving.[58] Daardoor neemt de behoefte aan zorg en ondersteuning volgens deskundigen naar alle waarschijnlijkheid af.[59]

Een langdurige samenwerking met mensen met een lvb kan bedrijven en organisaties veel opleveren. Het kan zorgen voor een diverser personeelsbestand dat hun prestaties over het algemeen vergroot. Het kan ook bijdragen aan een sterker teamgevoel en het delen van kennis. Het kan andere medewerkers ontlasten en het kan ook financieel voordeel opleveren.

Beperkte toegang tot werk voor mensen met een lvb is niet uitsluitend een arbeidsmarktprobleem, maar raakt aan bredere maatschappelijke vraagstukken. Investeren in passend werk en begeleiding kan de

levenskwaliteit van deze groep verbeteren en tegelijk voorkomen dat problemen zich verplaatsen naar andere domeinen. We komen hierop terug in hoofdstuk 4.

Er is werk te doen maar daarvoor zijn aanpassingen nodig

Ondanks aanhoudende arbeidsmarktkrapte lukt het veel mensen met een lvb niet goed om duurzaam werk te vinden. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn er bijna evenveel vacatures als werklozen.[60] Toch profiteren mensen met een lvb daar relatief weinig van.

Hoewel generalisaties vaak tekortschieten, wordt gezegd dat mensen met een lvb over het algemeen praktisch ingesteld zijn. Zij werken graag met hun handen, houden van duidelijke taken en kunnen heel nauwkeurig zijn als het werk goed wordt uitgelegd of voorgedaan. In sectoren zoals logistiek, schoonmaak, zorg, groenvoorzieningen, horeca, productie en facilitair werk, zijn veel taken die goed passen bij deze manier van werken.

Volgens het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) is er genoeg werk. Zo was in 2025 14 % van het totaal aantal openstaande vacatures ingeschaald op ISCO (International Standard Classification of Occupations) beroepsniveau 1 (eenvoudige, routinematige taken) en was het aandeel openstaande vacatures op dat niveau in bepaalde beroepsklassen veel hoger. Zo lag het aantal openstaande vacatures op dat niveau in de transport en logistieke beroepen en dienstverlenende beroepen rond de 50 %.[61]

Bijna 40 % van alle openstaande vacatures was ingeschaald op ISCO-beroepsniveau 2 (meer complexe, praktische taken). Dat komt grofweg overeen met vmbo of mbo-niveau (bijvoorbeeld administratief medewerkers, winkelpersoneel). Bij elkaar opgeteld komen vacatures op niveau 1 en 2 uit op meer dan de helft van alle vacatures. Daarnaast blijft veel werk liggen waarvoor geen vacatures voor bestaan, terwijl dit werk wel waardevol is om uit te voeren. Hierover is later meer te lezen in het kader over de basisbaan.

Om mensen met een lvb aan te trekken voor deze banen, kan het nodig zijn dat werkgevers aanpassingen in bestaande functies moeten maken. Het bijstellen van taken, werken in kleine stappen en bieden van structuur kan al een groot verschil maken. Dit biedt voor zowel werkgevers als werknemers allerlei voordelen.

Passende functies creëren

Job carving is een methode voor het creëren van nieuwe banen uit bestaande functies. Carving betekent letterlijk '(in stukken) snijden' of 'verdelen'. Het gaat om het in stukken snijden of opdelen van een functie. Een organisatie haalt taken uit bestaande banen en verdeelt deze anders. Zo ontstaat een nieuwe functie. Dit zijn bijvoorbeeld administratieve of praktische taken, die blijven liggen omdat medewerkers er geen tijd voor hebben. Door taken op een slimme manier te verdelen, kan de organisatie beter en efficiënter werken. Tegelijkertijd biedt dit kansen om een inclusievere werkomgeving te creëren, waarin meer mensen met verschillende achtergronden een passende plek vinden.[62]

Job crafting houdt het 'sleutelen' aan duurzame functies in. Het is een continu proces waarbij werknemers zichzelf (al dan niet met collega's) optimaal en duurzaam inzetbaar houden in hun eigen werk door kleine concrete aanpassingen in taken, relaties of context. Het is gericht op het beter laten aansluiten van werk op persoonlijke behoeftes en capaciteiten. Het houdt oog voor (productie)doelstellingen, zonder collega's te benadelen. Onderzoek laat zien dat een goede match tussen werknemers en functies aanzienlijke sociale en economische voordelen oplevert, zoals een betere gezondheid en betere werkprestaties. Hoe langer werknemers al sleutelend hun baan passend weten te houden, des te duurzamer hun inzetbaarheid is.[63]

2.2 Werkgevers en werknemers matchen moeizaam

Er is wel degelijk werk beschikbaar, maar mensen met een lvb sluiten ondanks de krapte op de arbeidsmarkt nog onvoldoende aan bij werkgevers. Wij spreken daarom liever van de arbeidsmarkt die een afstand heeft tot mensen met een beperking dan van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Drempels voor werkgevers

Aan de kant van werkgevers zijn verschillende drempels aanwezig. Zij weten niet altijd dat er wettelijke regelingen zijn die kunnen ondersteunen bij het creëren van geschikte werkplekken (zie ook hoofdstuk 3). Als werkgevers er al over nadenken, zien zij op tegen het aanpassen of opsplitsen van functies om ze passend te maken. Dat gebeurt meestal alleen wanneer zij daarbij ondersteuning of compensatie krijgen, bijvoorbeeld

voor extra begeleiding of lagere productiviteit. Toch zijn experts hoopvol: zij hebben ervaren dat het vrij eenvoudig is om banen aan te passen aan capaciteiten van de doelgroep.[64]

Op dit moment missen werkgevers inzage in de talenten van mensen via het (anonieme) bestand van het werkgevers servicepunt (een samenwerkingsverband van UWV, gemeenten en andere partijen dat advies en ondersteuning biedt ten behoeve van inclusief werk). Ze hebben daardoor geen idee welke mensen beschikbaar zijn, wat zij kunnen en voor hoeveel uur zij beschikbaar zijn. Dat bestand legt de nadruk op wat kandidaten niet kunnen.

Skillspaspoort

Het skillspaspoort is een (digitaal) instrument dat medewerkers helpt hun competenties inzichtelijk te maken. Het ondersteunt gesprekken over ontwikkeling, maakt loopbaanstappen binnen of buiten de organisatie eenvoudiger en vergroot de inzetbaarheid. Werkgevers en medewerkers kunnen samen in kaart brengen welke taken iemand uitvoert en welke vaardigheden daarbij horen. Op basis daarvan stellen zij ontwikkeldoelen, mogelijk met coaching of scholing.

De verzamelde informatie geeft organisaties inzicht in aanwezige talenten en ontwikkelkansen. Zo kunnen zij medewerkers gerichter inzetten en het leren op de werkvloer laten plaatsvinden. Het skillspaspoort is bedoeld om maatwerk en een betekenisvolle dialoog te ondersteunen en niet om uit te groeien tot een registratiesysteem dat suggereert dat alles wat meetbaar is ook werkelijk inzicht biedt. Bij zorgvuldig gebruik kan het skillspaspoort bovendien een waardevol tegenwicht bieden tegen de dominante diplomacultuur, doordat het nadrukkelijk oog heeft voor wat mensen kunnen (ontwikkelen).

Vooroordelen over mensen met een beperking zijn er ook. Onbekend maakt immers onbemind. Werkgevers nemen mensen met een lvb vaak niet eens mee als mogelijke geschikte kandidaten voor een functie. Er bestaat een negatief beeld van deze groep. Werkgevers denken dat hun inzetbaarheid beperkt is. Zo opent personeelsschaarste niet automatisch de toegang voor allerlei doelgroepen.[65]

Wanneer werkgevers kijken naar wat iemand wel kan of nog kan leren, in plaats van te focussen op beperkingen, ontstaan er veel mogelijkheden. Bedrijven en organisaties met ervaring met werknemers die een verstandelijke beperking hebben, zijn doorgaans positiever. Het gunstigere beeld dat zij hebben, komt bijvoorbeeld doordat zij waarde hechten aan sociaal werkgeverschap of omdat zij in hun eigen omgeving mensen met een verstandelijke beperking kennen.[66]

Verbazingwekkende mogelijkheden

Werkgevers willen graag kennismaken met kandidaten. Bijeenkomsten waar kandidaten en werkgevers elkaar kunnen ontmoeten, zogeheten *meet-and-greets*, werken goed. Of initiatieven als Bazen Verbazen, die werkgevers met kandidaten verbinden en hen laten kennismaken met vaardigheden om zo stageplekken te creëren, blijken effectief. Deze vormen van marketing zijn soms specifiek gericht op praktijkschoolleerlingen en laten zien dat de doelgroep vaak meer kan dan werkgevers verwachten.

“Als je als werkgever zulke jongeren hebt gezien, wil je er meteen ook een. Je ziet mogelijkheden die je nooit had verwacht!’’ Aldus een arbeidsmarktexpert, jarenlang boegbeeld van de werkgeversvereniging.

Tot slot kan het bij werkgevers mislopen door een gebrek aan goede begeleiding op de werkvloer of onvoldoende samenwerking met bijvoorbeeld zorgverleners, jobcoaches en naasten. Maar het ontbreken van een inclusief HR-beleid speelt ook vaak een rol. Zorgverzekeraar VGZ ontwikkelde recent het concept van de ‘sociale schil’. Dat concept houdt rekening met de uiteenlopende doelen van samenwerking met medewerkers uit de vaste schil, de flexibele schil en de sociale schil. Medewerkers met een arbeidsuitdaging in de sociale schil hebben bijvoorbeeld als doel succeservaringen op te doen, belastbaarheid te onderzoeken of te bouwen aan duurzame werkrelaties.

Verschil tussen grote en kleine werkgevers

Er zijn verschillen in de praktische uitdagingen waarmee grote en kleine werkgevers te maken krijgen. Zo lopen MKB-bedrijven een groter risico op uitval en hebben zij beperkte ruimte om dit op te vangen. Dit vergroot de drempel om kandidaten aan te nemen. Daarnaast beschikken deze bedrijven meestal niet over de gespecialiseerde HR-capaciteit om begeleiding en regelingen vorm te geven.[67]

MKB-bedrijven hebben gemiddeld slechts enkele werknemers in dienst. Dat betekent dat het aannemen van iemand met een beperking veel invloed kan hebben op het kleine team en bedrijf. Tegelijkertijd maakt die kleinschaligheid het gemakkelijker om elkaar goed te leren kennen, regelmatig contact te hebben en te kunnen bijsturen als dat nodig is. Dit in tegenstelling tot een grote werkgever.

Grote werkgevers beschikken daarentegen wel over HR-capaciteit die nodig is om uitvoering te geven aan banenafspraken of andere verplichtingen op gebied van inclusief werkgeverschap. Zij vinden het juist belangrijk om hierop in te zetten. Maar waar kleine werkgevers in persoonlijk contact veel kunnen bereiken, moeten grote werkgevers eerder de infrastructuur en werkprocessen aanpassen.

Het is voor grote werkgevers onpraktisch om ondersteuning te regelen voor iedere werknemer met een lvb. Zo is het vaak efficiënter om één jobcoach meerdere werknemers binnen het bedrijf te laten coachen. Door individuele regelingen is dit echter niet altijd mogelijk.[68] Het is belangrijk het verschil tussen grote en kleine werkgevers te onderkennen en bij bemiddeling niet alleen te denken aan grote werkgevers. Het MKB vormt immers met 350.000 bedrijven de grootste werkgever van Nederland.

Drempels voor mensen met een lvb

Mensen met een lvb lopen tegen uiteenlopende hindernissen aan in hun zoektocht naar werk. Zij zoeken vaak eenvoudig, routinematig werk. Maar dit is inmiddels sterk veranderd. Veel van dit werk is nu geautomatiseerd, uitbesteed aan externen of anders georganiseerd. Zo nemen robots en kunstmatige intelligentie steeds meer werkzaamheden over.

Frustraties door veranderd werk

“In de supermarkt werkte een man die containers loste van de vrachtwagens. Nu denk ik zeker te weten dat hij een lvb had. Hij functioneerde prima, tot er systemen met computers en scans kwamen. Wat eerder met de hand gebeurde, ging de technologie doen. Dat vraagt iets anders van mensen. Dat kon deze man niet. Als het niet lukt, komt daar veel frustratie bij kijken. Hij kreeg ruzie met chauffeurs, ging op de vuist met een van hen. De supermarkt kon dat op een gegeven moment niet meer dragen. Hij verloor zijn baan.”[69]

Ook de omstandigheden waaronder werk wordt uitgevoerd zijn veranderd. De arbeidsmarkt is sterk geflexibiliseerd.[70] Nederland telt veel oproep-, uitzendcontracten en ruim een derde van de werkenden heeft een tijdelijk contract. Dat maakt werkgevers wendbaarder, maar voor werknemers betekent het meer onzekerheid en minder stabiliteit. Tegelijk is het tempo van het werk toegenomen, door een nadruk op efficiëntie, waardoor veel werknemers meer druk ervaren om snel en productief te zijn. Bij de zoektocht naar werk lopen mensen met een lvb niet vaak tegen passende vacatures aan, doordat bij de hierboven beschreven banen aanpassingen nodig zijn.

Bij mensen met een lvb ontbreken bovendien meestal de basisvaardigheden die voor anderen vanzelfsprekend zijn. Zij hebben daar ondersteuning bij nodig. Bedrijven en organisaties merken soms niet dat een werknemer moeite heeft met het begrijpen van informatie en het uitvoeren van bepaalde alledaagse taken. Gerichte begeleiding aan beide kanten kan de aansluiting tussen werk en werknemers verbeteren.

Zoals de stap naar werk ingewikkeld is, is werk behouden dat ook. Mensen met een lvb moeten zeggenschap hebben over het soort werk dat ze gaan doen.[71] Deze groep is divers, maar er bestaat nog vaak het beeld dat zij het beste passen in eenvoudige, repeterende taken. Dat is niet altijd het geval. Het is essentieel om goed te kijken naar de persoon achter een kandidaat. Voor sommigen past werk in een sociale en dynamische omgeving, zoals receptionist. In een goed afgestemde werkomgeving kan iemand met een lvb leren door uitproberen, meekijken en nadoen. Wanneer het werk goed aansluit, is de kans groter dat iemand het werk ook behoudt.

Tot slot spelen diploma’s een steeds grotere rol bij het verkrijgen van werk.[72] Voor mensen met een lvb heeft dit grote gevolgen. Zij hebben vaker moeite met formeel onderwijs en daardoor ook met het behalen van diploma’s of certificaten. Hun kwaliteiten liggen juist vaak in praktische vaardigheden en leren door stapsgewijs volgen en visueel ondersteund nadoen, bijvoorbeeld van instructies op een scherm. In sectoren waar eenvoudig werk beschikbaar is, zetten werkgevers bovendien regelmatig arbeidsmigranten in, die met hun lage lonen en gestage productie direct concurreren met mensen met een lvb.

Meer aandacht voor inclusief werk, zorgt ervoor dat mensen met een lvb vaker de kans krijgen om te groeien en hun talenten in te zetten, zodat zij kunnen bijdragen aan de samenleving. Net als iedereen. Dit helpt niet

alleen de groep mensen met een lvb, maar ook organisaties die op zoek zijn naar betrokken en loyale medewerkers.

2.3 Onderwijs sluit niet goed aan op arbeidsmarkt

Zonder inclusief onderwijs geen inclusieve arbeidsmarkt

Onderwijs is essentieel om meer mensen die willen en kunnen te helpen aan werk, maar een soepele schoolloopbaan is niet voor ieder kind weggelegd. In elke basisschoolklas zit gemiddeld één moeilijk lerende leerling met een beperkt aanpassingsvermogen. Naar schatting volgt ongeveer 55 % van de leerlingen met een lvb regulier basisonderwijs, de overige leerlingen volgen een vorm van gespecialiseerd onderwijs, zoals het speciaal basisonderwijs (sbo).[73]

In het voortgezet onderwijs volgt een deel van de leerlingen met een lvb regulier onderwijs, bijvoorbeeld binnen het vmbo. Een groot deel maakt gebruik van vormen van gespecialiseerd onderwijs, zoals het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs (pro), waar leerlingen extra ondersteuning krijgen bij leren en het ontwikkelen van praktische vaardigheden.[74]

Wie op jonge leeftijd op een apart onderwijsspoor komt, mist vaak jaren waarin wordt geoefend met deelname aan de reguliere samenleving. Dit werkt segregatie in de hand. Een samenleving die nog onvoldoende werk maakt van inclusief onderwijs, kan niet verwachten dat de arbeidsmarkt inclusief is. Daarnaast spelen scholen in zowel regulier als speciaal onderwijs een belangrijke rol in het signaleren van ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Wanneer leerlingen vastlopen, kan vanuit school worden doorverwezen naar jeugdhulp of zorg en kan ondersteuning worden vormgegeven via individuele trajecten en diagnostiek. Hierdoor komt de aandacht soms vooral te liggen op kenmerken en behoeften van het kind, terwijl ook factoren in de onderwijsomgeving en brede context van invloed kunnen zijn.

Dit kan er vooral bij kwetsbare jongeren op jonge leeftijd al toe leiden dat zij worden geëtiketteerd en een zorgidentiteit ontwikkelen, terwijl problemen ook voortkomen uit de interactie tussen kind, school en de leefomgeving.[75] Voor jongeren met een lvb is dit risico extra relevant, want zo komt de nadruk te liggen op het compenseren van beperkingen en niet op het versterken van talenten en participatie. Ondersteuning moet zoveel mogelijk de norm zijn binnen onderwijs, waarbij specialistische zorg alleen wordt ingezet als dit echt noodzakelijk is.[76]

Een deel van de jongeren verlaat het onderwijs voortijdig.[77] Waar ze dan tegenaan lopen is dat de overgang tussen domeinen versnipperd is. Als (initieel) onderwijs niet meer lukt, is niet vanzelfsprekend geregeld wie de ontwikkeling overneemt: het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) of de gemeente. Wet- en regelgeving van OCW biedt weinig flexibiliteit en gaat niet over verkorte opleidingen die soms beter aansluiten bij mensen met een lvb en de arbeidsmarkt.

Inspelen op een langere en grilligere weg naar volwassenheid

Sinds 2026 gelden nieuwe regels voor verbetering van de overgang van school naar duurzaam werk. Die moeten zorgen voor meer kansengelijkheid en een betere begeleiding van jongeren tot 27 jaar bij de overgang van school naar werk en het behouden van werk. Het doel is om het (mbo) onderwijs beter aan te laten sluiten op de arbeidsmarkt. Scholen, het Doorstroompunt (een regionaal samenwerkingspunt dat jongeren die zonder startkwalificatie van school gaan of dreigen uit te vallen, in beeld houdt en hen helpt om terug te gaan naar school of werk) en gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat jongeren met en zonder een diploma duurzaam aan het werk komen en de nodige ondersteuning krijgen.[78]

Hoewel de nieuwe aanpak meer aandacht heeft voor samenwerking en ontwikkeling, sluit deze nog onvoldoende aan bij jongeren met een lvb. Hun ontwikkeling verloopt vaak langzamer en minder rechtlijnig, zeker als zij problemen hebben op verschillende terreinen,[79] dan die van leeftijdsgenoten. Daardoor kunnen zij al bij het verlaten van school worden beoordeeld als niet kansrijk voor vervolgonderwijs, terwijl zij met meer tijd en ondersteuning vaak wel verder kunnen leren.

Ook kunnen zij in het mbo uitvallen omdat de opleiding onvoldoende ruimte biedt voor het tempo, de begeleiding en het maatwerk dat zij nodig hebben. Een aanpak als ‘mbo op maat’, waarbij meer ruimte is om het onderwijs aan te passen aan wat een jongere nodig heeft en aankan, kan hierbij helpen. Als die ruimte

ontbreekt, bestaat het risico dat jongeren uitvallen en uiteindelijk in de dagbesteding terecht komen, terwijl ontwikkeling richting werk nog mogelijk is. Het risico is dat te vroeg wordt gekeken naar wat een jongere op dat moment kan, en niet naar wat er met de juiste ondersteuning gaandeweg nog te leren en ontwikkelen valt.

Ontwikkeling stopt niet na school

Om deze jongeren zo passend en duurzaam mogelijk te laten meedoen, zijn langere ontwikkelpaden, flexibele leer- en werkroutes en begeleiding over een langere periode nodig. Die ondersteuning is niet alleen belangrijk tijdens het onderwijs, maar ook daarna. Dit leidt tot twee belangrijke vragen. Hoe kan het reguliere, door het ministerie van OCW bekostigde onderwijs beter aansluiten bij jongeren met een lvb?[80] En hoe kunnen de ministers van VWS en SZW ervoor zorgen dat ook na het verlaten van school, bijvoorbeeld in de dagbesteding en bij de stap naar werk, ruimte blijft voor ontwikkeling? Zo kunnen jongeren hun mogelijkheden zo goed mogelijk benutten en wordt voorkomen dat zij te vroeg worden afgeschreven voor werk of verdere ontwikkeling.

Waar de meeste jongeren doorgroeien via vervolgonderwijs, traineeships of bedrijfsopleidingen, is er voor veel jongeren met een lvb geen vergelijkbare route. Hun behoefte ligt vaak bij verdere ontwikkeling van praktische, sociale en werknemersvaardigheden. De structurele voorzieningen zijn hiervoor echter beperkt. Initiatieven zoals de Academies voor Professionaliteit en voor Zelfstandigheid opgericht door de VGN in samenwerking met 20 gehandicaptenzorgorganisaties laten zien dat deze ontwikkeling wel degelijk mogelijk is. In leerwerktrajecten werken deelnemers aan praktische vaardigheden, werknemersvaardigheden en sociale competenties die nodig zijn om zelfstandig functioneren en stappen richting werk te zetten. Dit soort trajecten is nog geen vanzelfsprekend onderdeel van het onderwijs-, zorg- en arbeidsmarktstelsel.

De Academie voor Zelfstandigheid heeft in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en in samenwerking met de landelijke organisatie door en voor mensen met een verstandelijke beperking LFB drie branche-erkende opleidingen ontwikkeld: Assistent Groen, Assistent Facilitair en Assistent Logistiek. Met praktijkgerichte maatwerkopleidingen kunnen mensen met een beperking, dankzij voldoende tijd en individuele begeleiding, werknemers- en vakvaardigheden ontwikkelen. Een branchediploma vormt een belangrijke stap in hun ontwikkeling en vergroot kansen op werk. Het diploma biedt bovendien toegang tot een vervolgopleiding.[81]

3 Bestaand beleid helpt onvoldoende om de kloof te dichten

Er is veel beleid om mensen met een uitdaging, dus ook een lvb, te ondersteunen en aan werk te helpen. Dat slaagt alleen nog onvoldoende. De ondersteuning in het gewone leven is afgebouwd, er zijn knelpunten bij veel werkvoorzieningen en regelgeving is veel te complex voor zowel werkgevers als werknemers. Stappen kunnen zetten en uitproberen zonder veel gedoe en risico's helpt.

3.1 Decentralisaties hebben ondersteuning versoberd

Toen de Rijksoverheid in 2015 voorzieningen naar de gemeenten decentraliseerde, is er zowel op gebied van werk en inkomen als ondersteuning in het gewone leven veel veranderd.[82]

Decentralisatie van zorg en ondersteuning ging gepaard met bezuinigingen

Lichte begeleiding en huishoudelijke verzorging/hulp zijn deels in 2007 en sinds 2015 in het geheel overgeheveld van de AWBZ naar de door gemeenten uit te voeren Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning). Deze grote hervorming ging gepaard met ambities of beloften. Zo moest ondersteuning dichter bij de burger en meer in samenhang en op maat plaatsvinden.[83] Deze beloften bleken lastig in te lossen, wat resulteerde in veel kritiek.

Dat de praktijk weerbarstig is, kwam niet in de laatste plaats doordat de decentralisatie gepaard ging met bezuinigingen. Bovendien lag er een beleidsaanname van (of eerder een appèl op) zelfredzaamheid aan ten grondslag. Het gesprek over wat iemand zelf of met naasten kon regelen, zou aan de keukentafel plaatsvinden. En dat werd al snel een af te vinken matrix: recht op 10 minuten voor de ramen zemen en geen tijd voor een praatje.[84]

Critici stellen dat er, gezien de manier van regie, uitvoering en evaluatie, onvoldoende is bijgestuurd om de decentralisatie succesvol te laten verlopen.[85] Tussentijdse negatieve evaluaties waren echter ook deels voorbarig. In de afgelopen jaren is er in verschillende gemeenten veel geëxperimenteerd en zijn steeds meer resultaten zichtbaar.[86] Er is overeenstemming in het veld dat de ambities goed waren en dat het beter is om verder te gaan op het ingeslagen pad, dan om terug te keren naar hoe het was.[87]

De Participatiewet verving de Wet werk en bijstand, de Wsw en een deel van de Wajong

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Deze verving de Wet Werk en Bijstand, een groot deel van de al eerder versoberde Wajong en nieuwe instroom van sociale werkbedrijven (Wsw).[88] Dat ging gepaard met bezuinigingen. Hierop komen we op terug in hoofdstuk 5. Sociale werkbedrijven bouwden geleidelijk af door een stop op nieuwkomers. Meer mensen met een arbeidsbeperking zouden bij gewone werkgevers gaan werken via loonkostensubsidies en de banenafspraak, maar die plekken bleken in de praktijk beperkt. Zoals gezegd: er is genoeg werk, maar het is nodig dat passend te maken.

Alleen jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, komen sinds 2015 nog in aanmerking voor de Wajong.[89] Een deel van de mensen met een lvb krijgt deze financiële ondersteuning via het UWV. Jongeren die nog (gedeeltelijk) kunnen werken, vallen vaker onder de Participatiewet en daarmee onder de re-integratieregelingen en verantwoordelijkheid van gemeenten, waar zij tot hun 27e niet zomaar gebruik van kunnen maken.[90]

Zij krijgen vaak een lagere uitkering en er zijn dan strengere verplichtingen. De groep mensen die op grond van de Participatiewet een bijstandsuitkering ontvangt, is daarmee diverser geworden en heeft gemiddeld zwaardere beperkingen. Er vallen nu immers ook mensen onder die eerst in de Wajong of Wsw terecht kwamen, waaronder mensen met een lvb.

Voor mensen met een lvb hadden deze veranderingen grote gevolgen. Zij functioneren vaak net boven de grens van zwaardere zorg, maar hebben meestal wel blijvende of regelmatige ondersteuning nodig bij werk, administratie en het dagelijks leven in het algemeen. Door de invoering van de Participatiewet werd de instroom in de sociale werkbedrijven afgesloten. Hierdoor nam het aantal beschutte arbeidsplaatsen in de Wsw geleidelijk af, terwijl gemeenten verantwoordelijk werden voor het organiseren van ondersteuning naar werk voor mensen met een arbeidsbeperking.[91]

Een deel van de mensen kon terecht bij nieuwe beschutte werkplekken, vooral gepositioneerd bij sociaal ontwikkelbedrijven. Een ander deel kwam vaker terecht in bijstandstrajecten met meer druk om te werken.[92] Veel mensen met een lvb zagen hun ondersteuning versnipperen en afhankelijk worden van gemeentelijk beleid. Zo ontstond voor sommigen meer financiële en sociale onzekerheid.

De gemeenten hebben met de Participatiewet ook successen geboekt, ondanks bezuinigingen. De instroom in de Wajong is sterk verminderd. Minder jongeren met een beperking ontvangen een uitkering en meer jongeren werken.[93] Zij ervaren de waarden van werk die zijn aangestipt in hoofdstuk 2. Tegelijkertijd verlaagt het de collectieve lasten. Wat dat betreft is een van de doelen van de Participatiewet gehaald.

Een punt van zorg: veel jongeren met een betaalde baan kunnen nog steeds niet financieel zelfstandig zijn door de lage en onzekere inkomens.[94] Ze hebben bovendien vaak kleine contracten en blijven zo afhankelijk van regelingen.[95] Onderzoek van onder meer SCP en Movisie laat zien dat kwetsbare jongeren pas in beeld komen wanneer zij al problemen hebben, zoals werkloosheid, schulden en een beperkte zelfredzaamheid.[96]

Dit wijst op een stelselprobleem: de toegang tot ondersteuning is primair gekoppeld aan inkomensondersteuning, terwijl de ondersteuningsbehoefte van veel jongeren met een lvb juist ontstaat tijdens de overgang van onderwijs naar werk. Daardoor blijft een belangrijke kans op tijdige en preventieve hulp onbenut. Dit probleem zal hopelijk verbetering laten zien met de ingang van de Wet van school naar duurzaam werk die in paragraaf 2.3 staat beschreven, maar het is een belangrijk aandachtspunt om op te blijven toezien.

Samenwerking tussen domeinen blijft nog een belofte

De decentralisatie had als ambitie dat het sociaal en werkdomein op lokaal niveau beter zouden samenwerken. Dat is ook hard nodig. Mensen met een lvb worden belemmerd om de stap naar werk te zetten, doordat gemeenten en ketenpartners werken met gescheiden systemen binnen de Wmo en de Participatiewet. Er is daardoor meestal geen overzicht of een duidelijk aanspreekpunt (probleemeigenaar).

Door ondersteuning, zorg en werk dichter bij elkaar te brengen en expertise uit beide domeinen te combineren, kunnen mensen met een lvb vaker de stap zetten naar werk dat bij hen past. Dat vergroot niet alleen hun zelfstandigheid en vertrouwen, maar zorgt er ook voor dat hun talenten beter tot hun recht komen op de arbeidsmarkt.

Het gaat niet alleen om ondersteuning vanuit de zorg, maar juist ook om inzicht in hoe werkplekken functioneren, wat werkgevers nodig hebben en hoe functies er daadwerkelijk uitzien. Alleen met die kennis kunnen werkgever en werknemer een goede match maken. Alleen dan is het mogelijk aan te sluiten bij iemands mogelijkheden, te zoeken naar de juiste vorm van begeleiding op de werkvloer, een passend werktempo of een geschikte werkomgeving.

De invoering van de Participatiewet betekende een verschuiving van verantwoordelijkheden: gemeenten kregen een grotere rol in het ondersteunen van mensen met een arbeidsuitdaging, waarbij landelijke inkomensregelingen werden aangevuld met lokale participatie- en re-integratievoorzieningen.[97] Gemeenten beschikken over uiteenlopende middelen en expertise, waardoor ondersteuning voor kwetsbare groepen, zoals mensen met een lvb, sterk kan verschillen per stad of dorp.

Klantmanagers van de gemeente die mensen binnen de Participatiewet ondersteunen bij re-integratie, kunnen nu hun opdracht niet optimaal uitvoeren. Zij moeten vaak kiezen aan wie ze aandacht schenken, bijvoorbeeld door tijdgebrek vanwege grote caseloads en tijdrovende administratieve verplichtingen. Hun instrumenten zijn soms ontoereikend of ontoegankelijk. Zij hebben beperkte ruimte om hun vakmanschap op peil te houden en vinden de wet te hardvochtig. De samenwerking met het UWV loopt niet altijd soepel. Medewerkers van het UWV ervaren weinig ruimte voor overleg en overdracht.[98] Dit alles gaat ten koste van de begeleiding van mensen die op zoek zijn naar passend, duurzaam werk.

Hoewel de recente uitkering Domeinoverstijgend Samenwerken (DOS)[99] juist bedoeld is om de samenwerking tussen gemeenten, zorg en andere domeinen te verbeteren, zijn de effecten vooralsnog beperkt.

3.2 Werkvoorzieningen hebben onvoldoende resultaat

Beschut werk beperkt toegankelijk

Voor de mensen binnen de Participatiewet die niet meteen kunnen doorstromen naar een betaalde baan is er beschut werk bij gewone (sociale) ondernemingen of bij sociaal ontwikkelbedrijven. Dit is een gedeeltelijke vervanging van de oude sociaal werkbedrijven (Wsw). De gedachte hierachter is dat ook mensen met grote uitdagingen een kans moeten krijgen om mee te doen via echt werk, tegen loon in een beschermde werkomgeving. Het zit daarmee tussen dagbesteding en een reguliere baan in. Het merendeel van de beschut werkers bestaat uit jongvolwassenen met een beperking en met arbeidsvermogen die vallen onder de Participatiewet. Zij hebben vaak een psychische of verstandelijke beperking.[100]

De doelgroep beschut werk is divers en kent doorgaans zwaardere problematiek dan de ‘oude’ Wsw-populatie. Veelvoorkomende kenmerken zijn het ontbreken van een startkwalificatie, meervoudige problematiek en een ondersteuningsbehoefte in het dagelijks leven. Vergeleken met werknemers onder de Wsw hebben zij een lagere loonwaarde, meer begeleidingsbehoefte, minder ontwikkelkansen en verrichten zij vaker eenvoudiger werk.[101]

Beschut werk kwam maar moeilijk van de grond. In de eerste jaren bleven veel gemeenten achter bij de taakstelling[102] en zodoende volgde een inperking in de beleidsvrijheid van gemeenten. Zij zijn vanaf 2017 verplicht om mensen met een positief UWV-advies een beschutte werkplek aan te bieden. Dit is niet onbeperkt: bij ministeriële regeling wordt de verplichting begrensd tot een bepaald aantal per gemeente. Dat aantal is ook het uitgangspunt voor de financiering van gemeenten.[103]

Het overheidsbeleid voor de doelgroep beschut werk is niet onomstreden. Zou de doelgroep niet beter af zijn als het Rijk het hokjesbeleid vermindert? Onderzoeker en organisatieadviseur Robert Capel pleit voor afschaffing van het onderscheid tussen de doelgroep van mensen die zijn aangewezen op een beschutte werkplek en mensen die met beperkte begeleiding van een jobcoach aan het werk kunnen bij een reguliere werkgever. Niet de doelgroep maar de benodigde dienstverlening of begeleiding zou leidend moeten zijn.[104]

Vooralsnog houden regering en parlement vast aan het idee dat beschut werk kan helpen bij bevordering van duurzame arbeidsparticipatie. De Tweede Kamer verzocht de ministeries van SZW en VWS om meer beschutte werkplekken en dagbesteding. Vanaf 2027 zal de financiering van beschut werk gekoppeld worden aan de daadwerkelijk gecreëerde plekken, wat het aantal beschutte werkplekken zou moeten stimuleren.

Momenteel zijn er tekorten voor leerlingen die (nog) geen vervolgopleiding of reguliere arbeid aankunnen.[105] De randvoorwaarden voor het realiseren van beschut werk zijn nu niet optimaal.[106] Zo is de regeling complex en betekent het aanbieden van banen voor de beschutte doelgroep een financiële verplichting voor langere tijd.[107]

Gemeenten hebben de kennis en infrastructuur van de sociale werkvoorziening en gebruiken die binnen de Participatiewet. De sociaal ontwikkelbedrijven bieden zowel intern werk als begeleiding van mensen naar gewone banen bij werkgevers. Dit gaat vaak via een detacheringscontract en een jobcoach. De hulp bij begeleiding ontzorgt werkgevers en dat maakt het voor hen makkelijker om iemand met een ondersteuningsbehoefte aan te nemen. Nu hebben sociaal ontwikkelbedrijven echter de middelen niet om deze (externe) rol voor grotere aantallen mensen op te pakken.

Banenafspraak heeft nog niet tot gewenste resultaten geleid

Tot slot is er de banenafspraak voor mensen met een ziekte of handicap die willen werken. Ook daar valt een deel van de mensen met een lvb onder. Overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties sloten de banenafspraak in 2013 als onderdeel van de hervormingen rond de Participatiewet. Het doel was om extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking, die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Werkgevers in de marktsector en de overheid spraken af om gezamenlijk 125.000 extra banen te realiseren. Als dat niet lukte, kon de overheid een wettelijk quotum invoeren.

De banenafspraak heeft arbeidsparticipatie van mensen met een beperking nadrukkelijk op de agenda van werkgevers gezet. Dat is een belangrijke verdienste van deze regeling. Instrumenten als loonkostensubsidies en jobcoaching maakten het voor werkgevers aantrekkelijker en financieel haalbaarder om deze mensen in dienst te nemen. Volgens evaluaties (van onder andere het SCP)[108] droeg de regeling eraan bij dat het aantal werkenden binnen de doelgroep van de banenafspraak daadwerkelijk is toegenomen. Daarnaast is er meer bewustwording bij werkgevers over inclusieve arbeid.

Tegelijkertijd kent de banenafspraak een paar flinke nadelen, vooral voor mensen met een lvb.[109]
Het grootste knelpunt in het licht van dit advies is dat er veel mensen met een lvb zijn die niet onder de doelgroep banenafspraak vallen. Voor hen is de kans dus minder groot om werk te vinden via een dergelijke regeling.[110]

Daarnaast is de banenafspraak primair gericht op het realiseren van arbeidsplaatsen en niet zo zeer op plekken voor het ontwikkelen van vaardigheden. Dit benadeelt mensen met een lvb. Zij hebben meestal meer tijd nodig om arbeidsvaardigheden te ontwikkelen, werkritme op te bouwen en sociale vaardigheden op de werkvloer te leren. In het huidige systeem zijn er echter relatief weinig structurele trajecten die leren, ontwikkelen en werken combineren. Mensen met een arbeidsbeperking die al relatief werkfit zijn profiteren hiervan, terwijl mensen met een grotere ondersteuningsbehoefte moeilijker toegang krijgen tot deze banen.

De duurzaamheid van de banen is ook een punt van aandacht. Een deel van de banen bestaat uit tijdelijke of kleine contracten, waarbij langdurige begeleiding geen garantie is. Voor mensen met een lvb leidt het ontbreken van structurele ontwikkelmogelijkheden ertoe dat instromen wel lukt, maar doorgroeien of een baan behouden lastiger is.

Realisatie banenafspraak loopt achter

Uit de meest recente officiële cijfers blijkt dat er sinds de nulmeting in 2012 bijna 90.000 extra banen zijn gerealiseerd. Wie kijkt naar de concrete prestatieverplichting (125.000 extra banen bij reguliere werkgevers per 2026) moet echter ook constateren dat die niet is gehaald. ‘’Een enorme teleurstelling’’, aldus de staatssecretaris van Participatie en Integratie in een Kamerbrief die de urgentie benadrukt om echt aan de slag te gaan met verbeteringen. De markt doet het relatief aanzienlijk beter dan de overheid. Vooral de structurele achterstand van de overheid is opvallend.[111] De quotumheffing is niet in werking getreden, boetes worden niet geïnd.

Toegankelijke en samenhangende publieke arbeidsvoorziening is verzwakt

Formeel heeft Nederland een arbeidsbemiddelingssysteem. Dat is georganiseerd via het UWV, gemeenten en private bemiddelaars. Maar in de praktijk is het de vraag of het nog wel in de geest is van de International Labour Organization (ILO) conventie. Die conventie, onderdeel van het VN-systeem, verplicht landen om een goed functionerende publieke arbeidsmiddelingsdienst op te zetten en te onderhouden.

Regionale Werkcentra

De afgelopen jaren ontbrak het aan één herkenbaar punt, waar werkzoekenden, werkenden en werkgevers met vragen over werk en scholing terecht kunnen. Dienstverlening sloot niet goed aan omdat loketten versnipperd zijn, zoals regionale mobiliteitsteams, Werkgever Servicepunten (WSP’s) en Leerwerkloketten. Vanaf 2026 kunnen mensen bij een van de 35 Werkcentra in het land terecht met vragen. Overheidsinstanties, UWV, gemeenten, het bedrijfsleven, vakbonden en onderwijsorganisaties werken hierin samen.

De WSP richtte zich traditioneel vooral op werkgevers: hulp bij personeel vinden, subsidies, inclusief werkgeverschap en arbeidsmarktadvies. WSP’s worden steeds vaker onderdeel van of omgevormd tot regionale Werkcentra. Deze laatste zijn breder opgezet: één gezamenlijk loket voor werkgevers, werkzoekenden én werkenden rondom werk, scholing, loopbaanontwikkeling en mobiliteit. Deze hervormde arbeidsmarktinfrastructuur zou moeten leiden tot minder verschillende lokketen en meer regionale samenwerking.

Zo’n samenwerking tussen UWV en gemeenten is allesbehalve evident. De kosten en het beleid van het UWV zijn namelijk centraal geregeld, gemeenten werken juist decentraal. Voor een regionale samenwerking is aanvullend beleid en extra geld nodig. Het Rijk stelt daarvoor geld beschikbaar en daarnaast moet de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) bijdragen aan heldere randvoorwaarden.

De begeleiding van werkzoekenden is versnipperd: werkgevers en werknemers vinden elkaar onvoldoende via een publieke infrastructuur en mensen met een ondersteuningsbehoefte krijgen te weinig duurzame begeleiding. Er is te weinig investering in vakmanschap, scholing en regionale matching. Beleid richt zich te vaak op snelle uitstroom in plaats van duurzame plaatsing en ontwikkeling, zo blijkt uit de eerdere hoofdstukken. Arbeidsbemiddeling hoort een publieke infrastructuur te zijn, net zoals onderwijs of gezondheidszorg: niet vooral een administratief systeem rond uitkeringen en aanbestedingen.[112]

3.3 Regelgeving is complex voor werkgevers en werknemers

Werknemers zijn bang om uitkering kwijt te raken of minder loon te ontvangen

Wet- en regelgeving beïnvloedt de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking.[113] Wie van dagbesteding de stap wil zetten naar werk of probeert vanuit de uitkering voorzichtig aan het arbeidsproces deel te nemen of een beroepsopleiding te doen, stuit op de barrières van het systeem. Complexe wet- en regelgeving met verschillende uitvoeringsorganisaties, zoals hierboven beschreven, sluit niet op elkaar aan en is onsamenhangend. Het risico om in nieuwe (financiële) onzekerheid te vervallen, is groot.

Jongeren en hun ouders zien de Wajong eerder als een reëel vangnet dan de Participatiewet.[114] Zodra mensen met een lvb eenmaal in dagbesteding met een uitkering zitten, is er weinig ontwikkelperspectief meer, maar er is wel zekerheid. De stap naar werk levert onzekerheid op, want deze groep kan hun uitkering verliezen en is dan afhankelijk van de werkgever om hun baan te behouden. Werkgevers willen iemand met een lvb juist zo flexibel mogelijk aannemen, omdat een vast dienstverband onzekerheden met zich meebrengt. Die flexibiliteit zorgt bij werknemers met een lvb voor een heleboel onzekerheid.

Bij een hogere schatting van het arbeidsvermogen, kan iemand met een lvb bepaalde rechten kwijtraken. Los van de onzekerheid levert meer werken soms financieel gewoonweg weinig op, doordat andere inkomensondersteunende regelingen worden gekort.[115] Een hoger inkomen kan ook leiden tot hogere (inkomensafhankelijke) eigen bijdragen voor de zorg. Wat dit effect versterkt. En te veel ontvangen toeslagen moeten het jaar erop worden terugbetaald. Als dat vooraf niet bekend was, is dat een probleem bij mensen die geen financiële reserves hebben kunnen opbouwen.

Ook voor mensen met een lvb die onder de Participatiewet vallen levert de stap naar werk onzekerheid op. Wie onder de Participatiewet een uitkering ontvangt en werk vindt, ziet het inkomen verrekend met de uitkering. Hoe dit uitpakt is lastig te voorspellen en dat kan stressvol zijn. De wetswijziging Participatiewet in Balans moet voorkomen dat iemand er financieel op achteruit gaat. Maar de angst en onzekerheid over financiële gevolgen is nog steeds groot en maakt de stap naar werk voor veel mensen met een beperking groter.[116]

Werkgevers hebben behoefte aan meer ondersteuning en minder complexiteit

Een deel van de werkgevers is best welwillend om iemand met een lvb aan te nemen, maar dit is niet vanzelfsprekend. Ondernemers willen bijdragen aan de maatschappij en hebben ook gewoon werknemers nodig. Er is een veelheid aan voorzieningen die hen kan helpen: loonkostensubsidie, loonkostendispensatie, jobcoach, werkplekaanpassing, doelgroepregister, proefplaatsing, no-risk polis. Deze voorzieningen werken over het algemeen goed, ook al is de effectiviteit van al deze participatiemaatregelen moeilijk hard te maken.[117] Loonkostensubsidies worden bijvoorbeeld beschouwd als een succesvol instrument.[118]

Effectiviteit loonkostensubsidies

Loonkostensubsidies verminderen de risico's voor werkgevers bij het aannemen van mensen met een lagere productiviteit of een arbeidsbeperking. De maatschappelijke kosten-batenanalyse van loonkostensubsidies door Berenschot, uitgevoerd in opdracht van Cedris (de brancheorganisatie voor sociaal ontwikkelbedrijven) en Divosa (de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein), laat zien dat het instrument positieve maatschappelijke resultaten oplevert.

Uit de analyse blijkt dat een extra investering van 250 miljoen euro kan leiden tot circa 40.000 extra banen voor mensen die het meest worden uitgesloten van de arbeidsmarkt. De totale maatschappelijke baten worden daarbij geraamd op ongeveer 400 miljoen euro, wat resulteert in een positief maatschappelijk saldo van circa 150 miljoen euro. Dit betekent dat de baten ongeveer 1,6 keer zo groot zijn als de kosten.[119] Uit CBS cohortonderzoek blijkt dat 12 maanden na de start van een loonkostensubsidie nog ongeveer 75 % van de

personen met de subsidie werkt. 53 % werkt nog één maand na beëindiging zonder bijstand. Een aanzienlijk deel blijft werken zonder subsidie, een deel verliest werk of valt terug op de uitkering.[120]

Het onderzoek *Meer dan werk alleen* van SEO Economisch onderzoek is wat voorzichtiger. Volgens de auteurs is er wel enig bewijs dat loonkostensubsidie helpt om meer mensen met een kwetsbare positie aan het werk te krijgen, maar is de kennis over de bredere maatschappelijke effecten nog beperkt.[121]

Werkgevers haken echter af wanneer procedures te zwaar zijn of ondersteuning ontbreekt. Het gebruik van bovengenoemde voorzieningen is namelijk complex. Ze hebben ieder eigen toetsingscriteria, financieringsstromen en er zijn diverse uitvoerders van de regelingen (UWV en gemeenten).[122] Daarom kost het veel tijd om goed van deze verschillende instrumenten gebruik te kunnen maken.[123] Voorzieningen zijn ook niet altijd direct beschikbaar. Dit maakt werkgevers onzeker.[124]

Alle voorzieningen moeten helpen om de werkgever en werknemer het samen te laten uitproberen, maar daarvoor moeten ze elkaar eerst vinden. Werkgevers geven aan dat gemeenten te weinig proactief kandidaten onder de aandacht brengen en dat de kandidaten die ze aangereikt krijgen niet altijd goed aansluiten bij hun functies.[125] Er wordt onvoldoende geïnvesteerd in de netwerkvorming van werkgevers en het werkfit maken en houden van werknemers. Tegelijkertijd hebben werkgevers niet alleen een economische verantwoordelijkheid, maar ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid om sociale waarde te creëren.

De noodzaak van Simpel Switchen

De Rijksoverheid werkt sinds 2018 samen met partners aan het programma Simpel Switchen. Het doel is de drempels en belemmeringen weg te nemen bij mensen wanneer zij een volgende stap willen zetten in de participatieketen en meer mensen zelf of met hulp mee kunnen laten doen op de voor hen op dat moment best passende (betaalde) (werk)plek. Dat kan gaan om de stap tussen uitkering en werk en tussen dagbesteding – beschut werk – banenafspraak – regulier werk. Ook mensen met een Wajong-uitkering die willen gaan werken, lopen tegen vergelijkbare drempels aan. De verschillende stappen vallen onder uiteenlopende wetten en regelingen, zoals de Wmo, Wlz, Participatiewet, Wet banenafspraak en de Wajong.

Switchen is risicovol en ingewikkeld, omdat ondersteuning onder verschillende wetten en financieringsstromen valt. Daardoor sluiten voorzieningen niet altijd goed op elkaar aan. Dat geldt bijvoorbeeld voor ondersteuning vanuit de Wmo en de Participatiewet. Dat is een gemiste kans gezien dit al sinds het intreden van de Wmo in 2007 gaande is.

Als voorbeeld: slechts weinigen maken de stap van dagbesteding naar (beschut) werk, terwijl tenminste 24 % van de deelnemers (22.000 personen) dat wel zou willen en kunnen.[126] Het programma Simpel Switchen biedt praktische handvatten, inspiratie en ondersteunt bij het aanpassen van werkprocessen. Gestimuleerd door Simpel Switchen zijn er inmiddels landelijk veel initiatieven die overgangen steeds eenvoudiger maken voor bijvoorbeeld mensen met een lvb. Simpel switchen werkt aan domeinoverstijgende samenwerking en oplossingen voor een te ingewikkeld stelsel, zoals het Kompas van Simpel Switchen.[127] De uitgangspunten zijn in de afgelopen jaren verder verspreid, zij werpen hun vruchten af. Al is Simpel Switchen nog geen gemeengoed.

Rekentool

Voor veel mensen is het lastig inzicht te krijgen in hun persoonlijke situatie, en wat de financiële gevolgen zijn van veranderingen. Ze overzien niet wat werken betekent voor hun belastingen, toeslagen en andere regelingen. Een van de initiatieven van Simpel Switchen is de ontwikkeling van een rekentool door het Nibud. Daarmee kunnen professionals van gemeenten samen met inwoners in een paar stappen berekenen op welke bedragen iemand recht heeft als hij vanuit de uitkeringen aan het werk gaat.

De gemeente Groningen werkt met de ‘Uitkeringnaarwerk-berekenaar’ om te laten zien dat de stap van een bijstandsuitkering naar betaald werk bijna altijd loont bij een substantieel aantal wekelijkse werkuren. De gemeente helpt inwoners om inzicht te krijgen in de financiële gevolgen van een stap naar werk. En dat geeft rust, omdat zij verwachtten erop achteruit te gaan.

4 Hoge drempels naar werk vergroten risico's en langdurige zorgafhankelijkheid

De hoge drempels naar werk vergroten de risico's voor mensen met een lvb. Zij zijn toch al kwetsbaar en kunnen afglijden naar eenzaamheid, criminaliteit of dak- en thuisloosheid. Of ze blijven onnodig lang afhankelijk van zorg zonder het perspectief op werk of ontwikkeling. Dat is schadelijk voor henzelf en de samenleving. Als we niets doen, nemen deze risico's alleen maar verder toe.

4.1 Kwetsbaar door omgevingsfactoren

Op achterstand door een ongunstige start

Mensen met een lvb komen vaker uit een moeilijke thuissituatie. Dit maakt hun ontwikkeling extra uitdagend.[128] Problemen in de thuissituatie geven het gevoel van verwaarlozing en onzekerheid. Zeker de helft van de mensen met een lvb heeft een ingrijpende gebeurtenis meegemaakt en trauma gerelateerde klachten zijn vaak niet als zodanig te herkennen.[129]

Een problematische gezinssituatie, schooluitval, 'verkeerde vrienden' en wonen in een kwetsbare wijk spelen een rol bij zowel slachtofferschap als risicovol grensoverschrijdend gedrag.[130] Dit is zeker geen standaardgegeven voor alle mensen binnen de groep lvb. Wie dat over het hoofd ziet, kan mensen uit deze groep stigmatiseren.

Ook hebben zij vaak te maken met een lage sociaaleconomische positie (SEP) en hebben zij beperkte toegang tot belangrijke relaties, vriendschappen, vrijetijdsactiviteiten en huisvesting. Een opeenstapeling van deze (risico)factoren vergroot de kans op bijkomende problemen, naast hun lvb.[131]

Afglijden te allen tijde voorkomen

Er is een sterke wisselwerking tussen werk, gezondheid en sociaal functioneren. Dat zagen we in hoofdstuk 2. We beschrijven in dit hoofdstuk juist dat het omgekeerde ook geldt: het niet hebben van werk vergroot de kans op problemen. Zo krijgt een kwart van de mensen zonder werk schulden.[132] Dat vergroot weer andere risico's, zoals psychische problemen, detentie en dakloosheid. Mensen met een lvb zijn daarbij extra kwetsbaar. Vooral doordat zij oorzaak-gevolgrelaties niet goed overzien.[133] Zij zijn bijvoorbeeld 18 keer vaker slachtoffer van seksuele uitbuiting ten opzichte van personen zonder lvb.[134]

Door een combinatie van lichamelijke, psychologische en sociale factoren raken mensen met een lvb sneller uit balans. Ingrijpende veranderingen zoals verlies, verhuizing of relatieproblemen zijn impactvol. Stress kan zich opstapelen en leiden tot klachten als slapeloosheid of depressie. Bij gemiddeld 40 % van de ggz-patiënten bestaat een vermoeden van lvb. Dit percentage loopt op tot 67 % bij patiënten in de meest intensieve behandelsettingen.[135] Onder mensen met een lvb heerst ook eenzaamheid. Dit probleem is veel groter dan bij Nederlanders zonder lvb.[136]

Volgens een schatting heeft een derde deel van de gedetineerden in Nederland een lvb.[137] Dat is ruim tweemaal zoveel als in de reguliere bevolking.[138] Er zijn ook schattingen dat 45 % van de volwassenen in detentie een lvb heeft.[139] Ze zijn er in elk geval sterk oververtegenwoordigd. De kosten daarvan komen uit op circa 90.000 euro per persoon per jaar (personeels-, huisvestings-, en begeleidingskosten zijn al zo'n 250 euro per persoon per dag).[140] Er is niet per se een causaal verband tussen het hebben van een lvb en vervallen in crimineel gedrag, maar de groep heeft wel veel andere kenmerken die de risico's op crimineel gedrag vergroten, zoals een lage SEP en schooluitval.[141]

Om afglijden naar langdurende zware zorg of criminaliteit en detentie te voorkomen, is een vroege signalering belangrijk,[142] al is herkenning ook lastig. Mensen met een lvb verhullen hun beperkingen vaak goed door

'streetwise' gedrag, omdat ze 'gewoon' mee willen doen en daardoor hun problemen soms liever verzwijgen.[143] Passende ondersteuning komt daarom vaak te laat op gang.

De onzichtbare prijs van wachten tot het te laat is

Succesvolle preventie valt vaak niet op, juist omdat problemen uitblijven. Dat maakt de financiering ervan zo moeilijk in het bestaande stelsel. Wie bijvoorbeeld drie jaar in werkdrukpreventie investeert, kan na die periode wachten op de vraag of dat geld niet beter ergens anders aan besteed was. Zonder die investering zou er echter een, veel kostbaardere, burn-out golf zijn gekomen.

Tot op heden komt preventie slecht van de grond. Preventie kost geld, maar niet investeren in preventie kost kapitalen. Maatregelen die gezondheidsproblemen helpen voorkomen, door vroegtijdig signaleren of verergering beperken, is echter geen kostenpost, maar juist een verzekering tegen uitval van mensen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft daarom een investeringsmodel voor preventie gebouwd met richtlijnen voor passend bewijs voor preventie. Dat is een afwegingskader en stroomlijning van financiering.[144]

Dit is nodig, omdat er tot op heden beperkte prikkels zijn om in preventie te investeren en hier verantwoordelijk voor te nemen. De opbrengsten van preventie zijn pas op lange termijn zichtbaar en landen meestal niet bij de investerende partij. Zolang de bekostiging vooral is gericht op verrichte handelingen en minder op behaalde (niet altijd direct zichtbare) resultaten, blijven gezondheidswinst en positieve maatschappelijke effecten vaak onderbelicht.

Het voorkomen van problemen bij mensen met een lvb is een vorm van selectieve preventie. Juist voor deze doelgroep is dit belangrijk omdat die een verhoogde kans op (gezondheids)problemen heeft. Preventie is een voorwaarde voor een inclusieve samenleving. Het is de enige manier om te voorkomen dat zoveel mensen aan de zijlijn van de samenleving komen te staan en bespaart uiteindelijk veel (zorg- en uitkerings- en andere maatschappelijke) kosten. Een wettelijke verankering van gezondheidsdoelen biedt hier een stevige basis voor, zoals de RVS bepleitte in het advies *Op onze gezondheid*.[145]

4.2 Risico op te grote zorgafhankelijkheid, afgesneden van de samenleving

Regelmatige doorverwijzing naar specialisten leidt tot onbedoelde exclusie

Om een vorm van passende hulp te bieden, is herkenning in de reguliere zorg essentieel. Er zijn laagdrempelige manieren om een lvb-check te doen. Deze wordt steeds vaker gedaan.

SCIL test

De Screener voor Intelligentie en Licht verstandelijke beperking (SCIL) is een korte vragenlijst om snel een vermoeden te herkennen van een lvb bij personen vanaf 14 jaar. De vragenlijst bestaat uit 14 vragen en wordt binnen 5 tot 10 minuten afgenomen. Deze test is tot op 90 % nauwkeurig.[146] De ggz gebruikt de SCIL al, regulier en forensisch, maar er zijn bredere toepassingen mogelijk.[147]

Als hulpverleners lvb herkennen, zijn er ook nadelen. Professionals willen de beste zorg en ondersteuning bieden, waardoor ook de keuze is gemaakt voor een brede definitie van lvb. Wanneer professionals niet zijn opgeleid of zich onbekwaam voelen mensen met een lvb te behandelen, sturen ze hen al gauw door naar gespecialiseerde zorg, zoals ggz-organisaties die zich toeleggen op de behandeling van mensen met een laag IQ.[148]

De gedachte is dan dat lvb complexe problematiek betreft en dus in de specialistische zorg thuishoort. Iemand met een lvb met psychische klachten, zoals een depressie, kan soms prima in de reguliere ggz behandeld worden. Dan is het alleen nodig de behandeling aan te passen aan de cognitieve mogelijkheden van de patiënt. Specialistische zorgverleners kunnen interventies inzetten die niet passend zijn.[149] Los daarvan is het keer op keer worden doorverwezen voor passende hulp belastend, al helemaal voor iemand met een lvb.

Door de specialisatie in de zorg voelen generalisten zich minder bekwaam om veel voorkomende klachten te behandelen, als zij te maken krijgen met mensen in een speciale categorie. In plaats van het afstemmen van hun communicatie op mensen met een lvb, verwijzen huisartsen of psychologen hen door, doorgaans overigens met de beste bedoelingen. Hierdoor worden mensen met een lvb onbewust buitengesloten in delen van de maatschappelijke ondersteuning en zorg.[150] Een lvb mag echter geen uitsluitingscriterium zijn voor

reguliere zorg en ondersteuning.[151] Het is belangrijk daarvoor te waken, vooral omdat reguliere zorg escalatie van problemen voorkomt, net als een langdurig beroep op (zware) zorg.

Het zorggebruik van mensen met een lvb is gestaag gestegen

Herkenning en bewustzijn van verstandelijke beperkingen neemt wel toe. Dit was de verklaring van het SCP in 2014 voor de stijging van de zorguitgaven voor deze groep mensen. De groep met een lvb doet steeds meer een beroep op zorgorganisaties in de gehandicaptensector. Deze groei bij de mensen met een matige en ernstige verstandelijke beperking die een beroep op deze zorg doen, is substantieel minder groot.[152]

Tussen 2007 en 2011 stegen zorguitgaven voor mensen met een verstandelijke beperking met 7 %. Het planbureau constateerde een grote toename van het aantal mensen dat een beroep op zorg deed, met name mensen met een lvb. Onder de groep met een IQ tussen de 50 en 70 steeg het aantal vragers met 7 %. Onder de groep met een IQ tussen de 70 en 85 met beperkte sociale redzaamheid was dit 15 %.[153] Zonder ondersteuning, concludeerden experts, lukt het deze groepen steeds minder goed mee te komen in de steeds complexere samenleving.[154]

Het grotere beroep op zorg en ondersteuning hangt ook samen met veranderingen binnen de zorg. Het zorgaanbod is gegroeid. Door de toetreding van nieuwe zorgaanbieders ontstonden nieuwe vormen van ondersteuning, vaak gefinancierd via het persoonsgebonden budget. De uitbreiding van het aanbod heeft er onder andere aan bijgedragen dat meer mensen gebruik zijn gaan maken van zorg. Daarnaast worden verstandelijke beperkingen door betere herkenning en een groter bewustzijn onder zorgverleners eerder vastgesteld. Hierdoor worden vaker diagnoses gesteld. Over de tendens van diagnose-expansie schreef de RVS eerder in het advies *Iedereen bijna ziek*.[155]

Averechtse prikkels staan uitstroom in de weg

Geraadpleegde deskundigen en rapporten stellen dat mensen nog wel eens onnodig vastzitten in de zorg.[156] De meest genoemde plek waar dat speelt, is bij dagbesteding. Productieprikkels stimuleren zorgaanbieders om deelnemers in dagbesteding te houden. Hoe meer uren dagbesteding de cliënt bij hen afneemt, des te hoger de omzet.[157] Daarnaast is er de afgelopen jaren wel meer aandacht voor wat passende en goede dagbesteding is voor mensen met verstandelijke beperking. Mensen met een lvb werken vaker op reguliere werkplekken en minder op locatie van de zorgorganisatie. Dit zien we in het voorbeeld hieronder.[158]

Gebiedsgericht werken

Zorgorganisatie Cordaan laat mensen met een verstandelijke beperking meedoen via ‘gebiedsgericht werken’. In plaats van op een dagbestedingslocatie, werken zij in de buurt. Bijvoorbeeld in horeca, winkels of de openbare ruimte. Het gebied is als het ware een ‘openlucht dagbestedingslocatie’, waar mensen naar vermogen bijdragen en zich onderdeel voelen van het bedrijf, terwijl begeleiding altijd op slechts 5 minuten fietsafstand is. Zogeheten kwartiermakers die de buurt kennen, verbinden cliënten en bedrijven en zijn snel beschikbaar bij vragen of problemen. Deze aanpak vergroot zichtbaarheid, waardering en participatie. Dit initiatief bevindt zich in Amsterdam, in het gebied rond het Westerpark, en wordt inmiddels naar andere stadsdelen uitgebreid.[159] De beweging naar buiten vraagt een andere rol van zorgorganisaties. Zij moeten actief de samenwerking opzoeken met externe partijen die passen bij maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Een goede samenwerking tussen gemeenten, UWV en zorgaanbieders is steeds belangrijker om duurzame relaties op te bouwen met organisaties en bedrijven in de regio die mensen met een arbeidsbeperking kansen willen bieden.

Mensen met een arbeidsbeperking midden in de samenleving ondersteunen, is niet eenvoudig voor zorgorganisaties. Voldoende begeleiding organiseren op verschillende externe plekken vraagt veel van de langdurige zorg. Het versterken van de doorstroom naar werk vanuit de dagbesteding, vraagt eveneens om expertise buiten de zorg. Ook brengt het hogere begeleidingskosten en meer tijd met zich mee, terwijl dat laatste zo schaars is. Daarnaast houden zorgkantoren in hun tarieven geen rekening met een meer persoonlijke benadering binnen dagbesteding. De beleidsregels en prestatiebeschrijvingen bieden beperkte flexibiliteit.[160]

Zorgaanbieders met dagbesteding in de Wmo geven aan dat meer passende (persoons- en ontwikkelingsgerichte) dagbesteding binnen de huidige gemeentelijke inkoop en bekostiging onvoldoende financiële ruimte biedt. Zij ervaren bovendien weinig mogelijkheden voor maatwerk[161] en missen een apart leerbudget waarop zij aanspraak kunnen maken. Hierdoor komen de talenten van mensen niet altijd tot hun

recht binnen het bestaande dagbestedingsaanbod. Vermoedelijk heeft een kwart van de deelnemers aan dagbesteding vanuit de Wmo de potentie om door te stromen naar beschut of betaald werk.[162] Zij zijn daarvoor afhankelijk van ondersteuning van gemeenten, die nog niet altijd soepel tot stand komt. Ook de doorstroming naar onbetaald werk zou van belangrijke maatschappelijke waarde zijn.

4.3 Zorg geen wenselijk eindstation voor mensen met potentie

Zorg biedt zekerheid, maar te weinig ontwikkeling naar werk

Het zorgsysteem biedt stabiliteit en zekerheid: het is een veilige haven om aan te meren. Voor de cliënt, hun naasten en voor de zorgorganisatie. Het kiezen voor werk in de samenleving, in plaats van die veilige zorghaven, kan dus heel spannend zijn. De Wlz biedt wettelijk afdwingbare rechten, de Wmo niet. Ook gemeenten kunnen er baat bij hebben als hun inwoners een regeling vinden in de Wlz. Dan zijn zij niet langer verantwoordelijk en hoeven zij ook de kosten niet meer te dragen.

De RVS wees er eerder op dat het Nederlandse zorgstelsel historisch sterk gericht is op bescherming en risicobeperking.[163] Dit leidt ertoe dat er minder ruimte is voor experimenteren, leren en persoonlijke ontwikkeling. Voor mensen met een lvb betekent dat begeleiding voornamelijk is gericht op het behouden van stabiliteit en niet op ondersteuning van groei, bijvoorbeeld richting werk, opleiding of een grotere zelfstandigheid.

Deskundigen pleiten voor een verschuiving van een puur zorggerichte benadering naar een ontwikkelingsgerichte ondersteuning. Deze moet meer gericht zijn op samenwerking met het sociaal- en werk-domein. De zorg moet dan zoveel mogelijk ruimte bieden voor het versterken van talenten, vaardigheden en maatschappelijke participatie. De sector kan daartoe samenwerken met gemeenten of UWV en daarvoor experts inschakelen op het gebied van onderwijs en werkbemiddeling. Door de nadruk op ontwikkeling, sluit de ondersteuning beter aan bij de wens van veel mensen met een lvb om naar vermogen bij te dragen aan de samenleving.

Vanuit regering en parlement is onvoldoende prioriteit gegeven aan ontwikkeling van mensen die zorg nodig hebben. In zorgwetgeving is leerontwikkeling geen kernbegrip. Het woord komt er vrijwel niet in voor. In zorgakkoorden is het ook geen begrip van belang. Met het herhaaldelijk benoemen van ontwikkeling als expliciet doel, geeft de overheid het signaal af dat ontwikkeling voor iedereen die zorg ontvangt een vanzelfsprekend uitgangspunt is en meer prioriteit verdient.

Begeleiding naar werk ontoegankelijker dan zorg en sociale zekerheid

De arbeidsmarktdeelname van mensen met een lvb is erg weerbarstig. De indruk bestaat dat het bijna makkelijker is een zorgindicatie en uitkering te krijgen dan structurele begeleiding naar en bij duurzaam werk. Hoewel de overheid sterk inzet op participatie, ervaren mensen met een lvb nog veel belemmeringen op de weg naar aangepaste vormen van werk. Ook nu veel werkgevers staan te springen om arbeidskrachten. De complexiteit van de samenleving neemt de komende decennia niet af. Moet de samenleving er dan maar in berusten dat mensen die willen werken, niet aan de slag kunnen? En dat een groot deel van de mensen met een lvb afhankelijk blijft van een uitkering, zonder dat ze dat willen?

De Grondwet beschrijft het recht op werk, maar dat biedt weinig garanties. Dat recht is een sociaal grondrecht, ofwel een inspanningsverplichting. Het geeft mensen geen individueel afdwingbaar recht op een baan. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (waarin artikel 23 het recht op arbeid noemt) en ook het VN-Verdrag Handicap zijn in Nederland (nog) onvoldoende vertaald naar de praktijk om het verschil te maken voor mensen met een beperking.

De enige verplichting vanuit de Grondwetbepaling is dat de overheid werk mogelijk moet maken. De overheid garandeert geen banen voor iedereen, maar heeft wel de verantwoordelijkheid om de voorwaarden te creëren voor een betere arbeidsparticipatie. Hoewel in het verleden verschillende voorstellen zijn gedaan, zoals de basisbaan, ontbreekt het nog aan structurele en passende ondersteuning naar werk. Daardoor bestaat het risico dat mensen met een beperking eerder in de zorg- of een uitkeringstraject terechtkomen, dan op de arbeidsmarkt.[164]

Basisbaan: twee vliegen in één klap

Groningen biedt een plek op de arbeidsmarkt aan bijstandsgerechtigden die willen werken en geen baan kunnen vinden. Zij krijgen een contract en werken voor het minimumloon aan taken die de leefbaarheid van wijken en dorpen verbeteren. Bijvoorbeeld als buurthuismedewerker, schoolconciërge of ondersteunend verpleeghuismedewerker. Maatschappelijke organisaties, zoals buurthuizen, stellen de banen beschikbaar. Het is structureel werk. Dit initiatief toont dat mensen met een ondersteuningsbehoefte duurzaam kunnen meedoen. Bovendien wordt belangrijk werk opgepakt dat eerder bleef liggen én de deelnemers verdienen hun eigen inkomen.[165] Dit is lokaal te organiseren, zonder landelijke regeling.[166]

De WRR pleitte in *Het betere werk* voor een nationale invoering van een basisbaan. Volgens de WRR krijgen werklozen nu te vaak tijdelijke re-integratietrajecten, terwijl structurele ondersteuning nodig is. Een basisbaan verhoogt de bestaanszekerheid en participatie en vermindert uitkeringen. Critici beweren echter dat er te veel verschillende definities van basisbanen zijn, waardoor iedereen er iets anders onder verstaat. Een landelijke invoering zou bovendien duur en complex zijn, als deelnemers meer verdienen dan met een uitkering. De basisbaan zou ook bestaande banen kunnen verdringen en wellicht minder doorstroom naar regulier werk veroorzaken.

5 Investeren in duurzaam werk loont

Nederland investeert relatief weinig in het begeleiden van mensen naar werk. Om de match tussen werkgever en werknemer te maken, moeten kennis en expertise uit het werk- en zorgdomein samenkomen. De maatschappelijke waarde van werk is echter moeilijk in beeld te brengen. Klassieke kosten-batenanalyses moeten aan strenge eisen voldoen, terwijl de kwantitatieve gegevens om het brede effect van werk te onderbouwen vaak ontbreken. Wie ook rekening houdt met indirecte (en niet direct te monetariseren) effecten, moet concluderen dat investeren in werk loont.[167]

5.1 Investeringen in arbeidstoeleiding zijn relatief bescheiden

Nederland in Europa onverstandig zuinig

Nederland heeft de afgelopen decennia weinig geïnvesteerd in mensen die buiten de arbeidsmarkt zijn komen te staan. Aan het begin van deze eeuw stond Nederland, na Denemarken, nog op de tweede plaats in Europa als het ging om uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid. Daarna is dat aandeel bijna gehalveerd. In Noord-Europa is evenveel of meer geïnvesteerd in het opleiden en begeleiden van mensen zonder werk, terwijl Nederland daarop heeft bezuinigd. Onderzoek laat zien dat juist dit soort actief beleid het meeste effect heeft.[168] Het zijn echter vaak indirecte effecten die moeilijker te meten en dus te bewijzen zijn.

Met name investeringen in scholing en training zijn in Nederland laag vergeleken met andere Europese landen. Dat is opvallend, omdat de meeste mensen in de bijstand geen startkwalificatie hebben. Ook aan begeleiding en bemiddeling besteedt Nederland minder dan Scandinavische landen, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Daardoor krijgen hier minder werklozen ondersteuning. Veel mensen zonder werk hebben zelden contact met een klantmanager of een medewerker van het UWV. Nederland geeft bovendien vrijwel niets uit aan het direct creëren van werk, zoals vroeger met de Melkertbanen en ID-banen gebeurde.[169]

Cijfers van begin 2025 bevestigen dat beeld. Van de 450.000 mensen in de bijstand ontvangen er jaarlijks ongeveer 185.000 een of meer voorzieningen, zoals scholing, jobcoaching of een sollicitatietraining. In totaal gaat het om 260.000 voorzieningen. Daarmee krijgen heel wat minder mensen ondersteuning dan wenselijk is.[170]

Kostenbeheersing in de Participatiewet

Kostenbeheersing speelde een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de Participatiewet. Twee derde van het participatiebudget is wegbezuinigd bij deze decentralisatie, zonder dit later te repareren. Gemeenten krijgen voor de uitvoering van de Participatiewet beperkt budget om iedereen naar werk te begeleiden.

Gemeenten richten hun re-integratie inspanningen vaak vooral op mensen die relatief snel aan het werk kunnen.[171] De financieringssystematiek rondom het zogenoemde BUIG-budget geeft gemeenten een financieel belang bij het terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden. Wanneer het budget voor begeleiding beperkt is, kan een gemeente ervoor kiezen de beschikbare middelen vooral in te zetten voor mensen met een grote kans op snelle uitstroom.[172] Mensen met complexere problemen kunnen dan minder intensieve ondersteuning krijgen, omdat hun traject langer duurt en meer capaciteit vraagt.

Daardoor blijven juist de mensen die het meest uitgesloten worden van de arbeidsmarkt langer afhankelijk van een uitkering. Hun begeleiding vraagt vervolgens meer tijd, capaciteit en geld, terwijl de financiële ruimte daarvoor beperkt blijft. Gemeenten blijven daardoor geneigd hun schaarse middelen vooral in te zetten voor mensen met de grootste kans op snelle uitstroom. Zo kan een vicieuze cirkel ontstaan waarin de groep met complexe problematiek steeds moeilijker aan het werk komt.

Na verloop van tijd is een groot deel van de relatief makkelijk plaatsbare mensen uitgestroomd naar werk. Daarna blijft een groep over voor wie de Participatiewet minder activerend werkt. Voor een deel van hen is de

stap naar werk niet langer realistisch, terwijl die voor een ander deel nog wel binnen bereik is. Deskundigen schatten in dat twee derde van de groep nog te bemiddelen valt.[173]

Naast het beheersen van de overheidsuitgaven, beoogde de Participatiewet de participatie van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt te vergroten. Dat leidde tot een paradoxale situatie: van mensen werd verwacht dat ze uit de uitkering zouden stromen, terwijl vroegtijdige investeringen in ontwikkeling en begeleiding beperkt bleven. Juist voor mensen met een lvb verkleinde dit de kans op duurzame arbeidsdeelname.

Deze beperkte financiële ruimte werkt niet alleen door in de begeleiding naar werk, maar ook in de mogelijkheden om passend werk te organiseren voor mensen die extra ondersteuning nodig hebben. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij het eerder besproken beschut werk. Gemeenten ervaren financiële belemmeringen bij het organiseren van beschut werk. De kosten hiervan liggen met ongeveer 30.000 tot 33.000 euro per werkplek per jaar hoger dan de beschikbare financiering. De loonkostensubsidie compenseert een deel van de loonkosten;[174] voor beschut werk wordt toegewerkt naar een forfaitaire loonkostensubsidie van 68 % van het wettelijk minimumloon per 2028. Het uitgangspunt daarbij is dat de werknemer het resterende deel van de loonkosten met de opbrengst van het werk zelf kan terugverdienen.

Bij beschut werk is de arbeidsproductiviteit echter vaak beperkt, waardoor deze opbrengsten niet altijd toereikend zijn om de resterende kosten te dekken. Dit draagt bij aan de financiële tekorten die gemeenten ervaren. Juist voor mensen met een lvb kan deze beperkte financiële ruimte van gemeenten een belemmering vormen om te investeren in ontwikkeling en duurzame arbeidsparticipatie. Beschut werk leidt bovendien alleen tot besparing op uitkeringslasten wanneer deelnemers een Participatiewet-uitkering ontvangen. Om meer plekken voor beschut werk te realiseren en duurzame arbeidsparticipatie te bevorderen, moeten de randvoorwaarden verbeteren en moet de regeling eenvoudiger worden.[175] Gemeenten vinden de systematiek ingewikkeld, waardoor het lastig is om de financiële consequenties van beschut werk goed in kaart te brengen.[176]

De aangenomen wetswijziging Participatiewet in balans staat verzachting van de hardvochtigheden in de wet voor en biedt meer mogelijkheid tot maatwerk.[177] De wet is een uitwerking van een bredere herziening, vanaf 2022 gestart nadat uit evaluaties bleek dat de Participatiewet in de praktijk te hard, complex en onvoldoende activerend werkte.[178] Knelpunten door gebrek aan financiële middelen om de grote en diverse groep die onder de wet valt aan werk te helpen worden weliswaar minder vanaf 2028 maar zijn daarmee niet allemaal opgelost.[179]

Aanvullende Social Return afspraken

Organisaties staan steeds vaker stil bij hun maatschappelijke impact, bijvoorbeeld via Social Return-afspraken, maar daar zit nog meer potentie in. Social Return betekent dat organisaties die een aanbesteding winnen, naast hun reguliere werkzaamheden ook een maatschappelijke bijdrage leveren. Bijvoorbeeld door werk- of leerplekken beschikbaar te stellen aan mensen die het meest uitgesloten worden van de arbeidsmarkt. Social Return kan worden ingezet door opdrachtnemers actief te betrekken bij het aanbieden van stageplaatsen, werkervaringsplekken of door financiële ondersteuning van het initiatief.

Social Return-afspraken geven een belangrijke impuls aan de arbeidsparticipatie van mensen met een lvb. Afspraken over inclusieve werkgelegenheid bieden extra kansen voor mensen die anders moeilijk toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Zeker voor werkgevers kan een Social Return-afspraak of -verplichting aanleiding zijn om ervaring op te doen met inclusief werkgeverschap en talenten te ontdekken die anders onbenut blijven.

Hierin schuilt echter ook een risico. In de praktijk gaat het bij Social Return-afspraken vaak om tijdelijke trajecten die samenhangen met de duur van een opdracht of aanbesteding. Daardoor ontbreekt de continuïteit die voor mensen met een lvb juist van groot belang is. Zonder duurzame begeleiding, ontwikkelmogelijkheden en langdurige plaatsingen bestaat het gevaar dat zij na afloop van een project opnieuw buiten de arbeidsmarkt komen te staan. Bovendien zijn bij aanbestedingen vooral grote bedrijven in beeld. Kleine bedrijven hebben het administratieve apparaat niet om aan alle bureaucratische eisen te voldoen. Daarom zijn Social Return-afspraken niet als einddoel te zien, maar als aanvulling op een krachtig publiek arbeidsbemiddelingssysteem.

Stoer werk in de bouw met Social Return

Op de kade van Citydock in het westelijk havengebied van Amsterdam werken cliënten van Cordaan op het project Bouw & Infra. Daar maken zij producten van het afgedankte hout waarop Amsterdam gebouwd is: de oude funderingspalen. In samenwerking met Amsterdams Grachtenhout en PK Waterbouw krijgen deze materialen een tweede leven in de vorm van meubels, plantenbakken en straatmeubilair. Trotse deelnemers maken hier mooie producten van en dragen bij aan een duurzame stad.

De deelnemers komen hier via leer-werktrajecten van Cordaan. Kandidaten worden eerst begeleid en voorbereid met werknemersvaardigheden, veiligheidstrainingen, arbeidsritme en coaching. Daarna starten zij vaak via een stage, proefplaatsing of begeleide werkplek op een project van de bouwbedrijven. Tijdens het werk blijven jobcoaches van Cordaan betrokken om zowel de cliënt als de werkgever te ondersteunen. Zo ontstaat een geleidelijke overgang naar meer zelfstandigheid en zo mogelijk ook duurzaam betaald werk.[180]

Onderdeel van de aanbestedingen van bouwprojecten zijn Social Return-verplichtingen om mensen met een arbeidsuitdaging aan het werk te helpen. Opdrachtgevers verplichten de bouwbedrijven om een deel van de opdrachtsom maatschappelijk terug te laten vloeien naar de samenleving. Zij kunnen dat doen door leerwerkplekken en banen beschikbaar te stellen. Ook uren van begeleiding, opleiding en werkervaring tellen mee voor de Social Return-verplichting. Kandidaten doen werkervaringen op en behalen certificaten. De focus ligt op duurzame participatie en niet alleen het ‘afvinken’ van een verplicht percentage.

Spraakverwarring SROI

Social Return begon ooit als een verplichting bij aanbestedingen en groeit nu uit tot een kans voor alle bedrijven en organisaties. Zij kunnen er mee laten zien hoe zij bijdragen aan een eerlijke en toegankelijke arbeidsmarkt. Bij veel aanbestedingen is Social Return inmiddels verplicht: een vastgesteld percentage van de contractwaarde moet worden ingezet voor maatschappelijke impact.

Het wordt in de volksmond *Social Return on Investment* (SROI) genoemd, maar dat is strikt genomen niet correct. SROI is een meetinstrument, net als de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Zulke instrumenten helpen om de effecten van initiatieven inzichtelijk te maken en op basis daarvan beter onderbouwde beslissingen te nemen.

5.2 Brede kosten-baten afweging nog niet door te voeren in beleid

Directe en monetariseerbare maatschappelijke baten

Volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid loont investeren in arbeidstoeleiding van mensen die maar moeilijk de stap naar werk kunnen maken. De mensen zelf ondervinden hier voordelen van, maar ook de hele samenleving heeft er baat bij, aldus het rapport ‘De brede baten van werk’ van het CPB en SCP.

Als mensen werk hebben, hebben zij minder medicijnen nodig en doen zij minder vaak een beroep op geestelijke gezondheidzorg en Wmo-ondersteuning. Er is minder risico dat zij in de criminaliteit terechtkomen en het hebben van een baan leidt tot minder financieel gedreven delicten.[181] Dit zijn allemaal directe en monetariseerbare maatschappelijke baten.

Een deel van de opbrengsten is dus wel degelijk in geld uit te drukken. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt, op basis van het CPB-SCP rapport, dat mensen uit de voormalige Wsw-doelgroep die aan het werk gaan, de samenleving naar schatting jaarlijks 5.000 euro per persoon besparen.[182] Ongeveer 3.000 euro daarvan komt door verminderde criminaliteitsschade, de rest door afgenomen gebruik van de Wmo- en ggz. Het bedrag van jaarlijks 5.000 euro per persoon komt nog boven op de besparingen op uitkeringen die overheden niet langer hoeven te verstrekken als mensen op een andere manier zelf inkomsten ontvangen. Dat gaat om bedragen die ruim boven de 10.000 euro liggen per persoon, per jaar. Ook nemen de belasting- en premie-inkomsten toe doordat meer mensen betaald werk verrichten.

Indirecte en niet-monetariseerbare maatschappelijke baten

Een belangrijk deel van de maatschappelijke opbrengsten laat zich echter niet of slechts beperkt in geld uitdrukken. Werk geeft mensen – zoals gezegd – het gevoel dat zij ertoe doen en een bijdrage leveren aan de samenleving. Een eigen salaris draagt bij aan zelfrespect, eigen regie en zelfvertrouwen. Daarnaast biedt werk structuur in het dagelijks leven, sociale contacten en meer kansen om mee te doen in de samenleving. Ook vrijwilligerswerk kan deze positieve effecten hebben en ervoor zorgen dat mensen onderdeel blijven van een gemeenschap. Voor huisgenoten kan het bovendien een verschil maken wanneer iemand met een lvb meer zelfstandigheid ontwikkelt, een dagritme opbouwt en minder afhankelijk wordt van zorg en ondersteuning.

Het rapport van SEO Economisch onderzoek *Meer dan werk alleen* onderzocht de maatschappelijke opbrengsten van participatiebeleid voor mensen met een ondersteuningsbehoefte, waaronder mensen met een lvb.[183] De conclusie luidt dat de baten van investeren in begeleiding naar werk veel groter zijn dan doorgaans zichtbaar is in begrotingen en klassieke kosten-batenanalyses.

Werk leidt niet alleen tot minder uitkeringen en hogere belastinginkomsten, maar kan volgens het rapport ook bijdragen aan betere mentale gezondheid, minder schulden, meer sociale participatie en een hogere kwaliteit van leven. Tegelijk constateren de auteurs dat het lastig is om deze bredere effecten exact te meten en dat deze daarom onvoldoende worden meegenomen in beleidsafwegingen. De kwantitatieve gegevens om het effect van werk op mentale gezondheid en meer sociale participatie te onderbouwen ontbreken doorgaans.

Recht doen aan maatschappelijke opbrengsten van werk

Als maatschappelijke opbrengsten verder reiken dan direct meetbare financiële effecten, rijst de vraag welke analysemethode daar het beste recht aan doet. Social Return On Investment (SROI) is een evaluatiemethode om de maatschappelijke waarde van een interventie in kaart te brengen. Net als de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) ondersteunt SROI de afweging van maatschappelijke effecten bij besluitvorming. Beide methoden proberen maatschappelijke effecten zoveel mogelijk in geld uit te drukken. Een MKBA doet dit volgens een relatief gestandaardiseerde economische methodiek, waarbij zowel directe financiële effecten als niet-financiële welvaartseffecten worden gemonetariseerd met behulp van vastgestelde kengetallen.

Een SROI biedt onderzoekers meer methodologische ruimte dan een MKBA. Er is meer vrijheid in de selectie van stakeholders, de keuze van uitkomsten, de monetarisering van sociale effecten en de aannames die worden gehanteerd. Hierdoor kan een SROI beter aansluiten bij de context van een interventie, maar zijn de resultaten ook gevoeliger voor methodologische keuzes en minder goed vergelijkbaar dan die van een MKBA.

Het MKBA-instrument is ooit ontworpen voor fysieke projecten, bijvoorbeeld de bouw van een brug. De baten van de brug, zoals reistijdvermindering, zijn direct causaal te relateren aan de bouw van de brug en makkelijk af te zetten tegen de kosten. Voor maatschappelijke initiatieven waarbij de moeilijk meetbare niet-financiële effecten belangrijk zijn, is dit lastig. Maar ook in het onderwijs, sociaal domein en de zorg en wordt de werkwijze van MKBA inmiddels gebruikt.[184] De SROI-meetmethodiek biedt meer ruimte om de indirecte en contextspecifieke maatschappelijke effecten, zoals zelfredzaamheid, sociale participatie en kwaliteit van leven, mee te wegen.

Volgens deskundigen, zoals hoogleraar Marcel Canoy, moet de methodologie de interventie volgen en niet omgekeerd. Het is zinloos om een methode toe te passen als je vooraf weet dat de aard van de interventie iets anders nodig heeft. Met andere woorden: een klassieke MKBA met strenge methodologische eisen past minder bij investeringen in arbeidstoeleiding van mensen met een lvb en dat belemmert het maken van goede afwegingen.[185]

Begrotingslogica staat investeringen in de weg

Het rapport *Meer dan werk alleen* laat een fundamenteel probleem zien van de huidige begrotingslogica van de overheid. Investeringen in arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen moeten vaak vooraf met harde cijfers worden onderbouwd, terwijl veel maatschappelijke opbrengsten zich pas op langere termijn manifesteren, zich uitstrekken over verschillende publieke domeinen zoals zorg, justitie en welzijn en daardoor moeilijk kwantificeerbaar zijn.

Dat deze effecten nog onvoldoende zijn gemeten, betekent echter niet dat de maatschappelijke baten ontbreken. Daarom is er een steeds luidere roep om een bredere benadering van publieke investeringen,

waarin naast directe financiële effecten ook brede welvaart, maatschappelijke participatie en publieke waarde worden meegewogen.[186]

Het zijn vooral gemeenten die investeren in begeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking. Zij profiteren niet van alle opbrengsten daarvan. Minder uitkeringen leveren gemeenten wel voordeel op, maar vooral zorgverzekeraars en de Rijksoverheid profiteren van de bredere maatschappelijke baten, zoals minder ggz-kosten, minder criminaliteit en betere mentale gezondheid. Daardoor bestaat het risico dat gemeenten minder investeren dan maatschappelijk wenselijk is. Het CPB en SCP adviseerden daarom om gemeenten financieel sterker te belonen voor succesvolle arbeidstoeleiding van mensen met een arbeidsbeperking.[187]

Ook het Rijk profiteert wanneer meer mensen aan het werk gaan. Alleen al omdat er minder geld nodig is voor uitkeringen. Zulke besparingen leiden niet vanzelf tot extra investeringen in begeleiding naar werk. Door de verdeling van budgetten over verschillende domeinen en de nadruk op aantoonbare opbrengsten op korte termijn, blijft investeren in ondersteuning van mensen met een lvb, zoals gezegd, lastig.[188]

Het huidige systeem bevoordeelt daarom vooral beleid met direct meetbare resultaten, terwijl de bredere maatschappelijke waarde van preventie, participatie en publieke arbeidsbemiddeling onderbelicht blijft. De nadruk op meetbaarheid en begrotingszekerheid leidt er zo toe dat publieke investeringen met grote maatschappelijke waarde onvoldoende van de grond komen. Er zijn dus kwantificeerbare en (nog) niet kwantificeerbare baten. Belangrijk is beide mee te nemen en gaandeweg te werken aan het verder onderzoeken van brede baten.

5.3 Praktijkvoorbeelden tonen dat investeren in werk voor mensen loont

Investeren in werk, gebeurt in de praktijk al wel. Ondanks de begrotingssystematiek. De voorbeelden hieronder laten zien dat er niet één *silver bullet* bestaat, maar dat er wel effectieve elementen te onderscheiden zijn, zoals aandachtige en langdurige begeleiding, simpelweg vinger aan de pols houden en goede samenwerking. De voorbeelden tonen dat de kosten voor de baten uitgaan: investeren in werk loont.

Duurzame arbeidsparticipatie vraagt om uitvoerders met voldoende tijd, expertise en slagkracht om mensen met een lvb en werkgevers langdurig te begeleiden. Investeren in sterke publieke arbeidsbemiddeling, regionale samenwerking en structurele ondersteuning levert uiteindelijk meer op dan losse tijdelijke plaatsingen. Niet alleen voor de mensen met een lvb, maar ook voor werkgevers en de samenleving als geheel.

IPS: bewezen actieve begeleiding naar werk

De ggz kent al langer de arbeidsbegeleidingsaanpak IPS (Individuele Plaatsing en Steun) voor mensen met ernstige psychische aandoeningen. Het is een van de interventies die het meest is onderzocht op effectiviteit. Een klein aantal zorgorganisaties past deze aanpak nu ook toe op mensen met een lvb. Iedereen die betaald werk wil vinden, wordt serieus genomen. De kandidaten beginnen zo snel mogelijk met een baan en volgen pas daarna een training, als het nodig is. Een begeleider werkt structureel samen met zorgverleners, helpt kandidaten op het werk en is goed bereikbaar voor zowel werknemer als werkgever. Deze hulp duurt zolang het nodig is.

Movisie deed onderzoek naar het effect van IPS en constateert dat IPS ook werkt voor mensen met een lvb, maar meer tijd, intensieve begeleiding en samenwerking met het netwerk vraagt. Eén begeleider kan een groep van 15 mensen begeleiden, maar intensiever kan de caseload niet worden. Volgens Movisie is een goede financiering van IPS mogelijk al zijn daarvoor afspraken nodig met uitvoerende instanties.[189]

Veenendaal en Houten: zorg is geen eindstation

Veenendaal en Houten helpen mensen met een lvb sneller aan het werk door een andere aanpak: niet wachten op financiering, maar direct inzetten op participatie. De gemeente verbindt zorg, dagbesteding en werk beter met elkaar, zodat inwoners sneller kunnen starten.[190]

De verschillende wetten waarmee gemeenten werken, zoals de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet, hebben allemaal hun eigen regels en partners. Dit leidt vaak tot complexe procedures, voordat iemand kan beginnen met ondersteuning of participatie. Veenendaal en Houten vereenvoudigen dit door participatie- en

ontwikkelplekken centraal te organiseren. In Veenendaal koopt de gemeenteafdeling Werk & Inkomen participatieplekken in bij zorgaanbieders zoals Reinaerde en sociale initiatieven als Onze Winkel.

In de gemeente Houten worden initiatieven als de was- en strijkservice WaST en De Werkschuur Nieuw Wulven gefinancierd vanuit Werk & Inkomen. Deze plekken zijn ondergebracht binnen de Participatiewet. Daardoor hoeven Wmo- of jeugdconsulenten geen aparte beschikking voor dagbesteding af te geven en kunnen inwoners na overleg direct starten.

Het gaat om laagdrempelige ontwikkelplekken waar mensen in hun eigen tempo kunnen beginnen. De eerste stap is vaak maatschappelijk fit worden: weer in een ritme komen, vertrouwen opbouwen en ontdekken waar iemands kwaliteiten liggen. Dit is bedoeld voor mensen die nog niet direct aan de slag kunnen bij een sociaal ontwikkelbedrijf en eerst een paar uur per week actief kunnen zijn. Veenendaal en Houten kijken daarbij niet alleen naar een indicatie voor dagbesteding, maar ook vroegtijdig naar een doelgroepindicatie voor arbeidsparticipatie. Daardoor zijn inwoners, waaronder jongeren met een lvb, vanaf het begin potentiële deelnemers aan werk of ontwikkeling.

De aanpak sluit aan bij Simpel Switchen: mensen moeten veilig kunnen bewegen tussen dagbesteding, participatie, beschut werk en regulier werk. De gemeente kan een uitkering tijdelijk stoppen wanneer iemand gaat werken en bij terugval hoeft een inwoner niet opnieuw een uitkering aan te vragen. Door deze werkwijze starten trajecten sneller, is er minder bureaucratie en krijgt ontwikkeling richting werk prioriteit. Zorg is geen eindpunt, maar is ondersteunend aan werk en meedoen.

Walcheren: investeren in betrokken begeleiding

Bij Orionis Walcheren is het programma *Werken naar Vermogen* ontwikkeld. Het bouwt voort op de eerder ontwikkelde aanpak voor de begeleiding van mensen met een Wajong-uitkering - veelal met een lvb - vanuit detentie. Het programma combineert begeleiding volgens de methodiek van Supported Employment met trainingen die zijn afgestemd op mensen met een lvb. Voorbeelden hiervan zijn Skills Training en cognitieve vaardigheidstraining, die de leerbaarheid vergroten en daarmee de kansen op werk verbeteren. Ook de lagere caseload en de specifieke deskundigheid van begeleiders spelen hierbij een belangrijke rol.

Woningcorporaties, gemeenten en werkontwikkelbedrijf Orionis werken op Walcheren samen om mensen met een arbeidsuitdaging kansen te bieden. Orionis gelooft dat er met de lvb-groep zoveel meer kan dan wordt verondersteld. Deelnemers voeren onder begeleiding van een werkmeester werkzaamheden uit voor woningcorporaties, variërend van tuinonderhoud tot kleine herstel- en opknapwerkzaamheden in woningen en wijken.

Zo ontwikkelen zij niet alleen vakvaardigheden, maar ook basisvaardigheden, zoals samenwerken, op tijd komen en communiceren. Afhankelijk van hun mogelijkheden stromen zij door naar betaald werk, vrijwilligerswerk of arbeidsmatige dagbesteding. Het doel is de leerbaarheid, succeservaringen en het vertrouwen van deelnemers te vergroten.

Tegelijkertijd draagt het initiatief bij aan prettigere en veiligere buurten, doordat bewoners zichtbaar werken aan de verbetering van hun wijk. Door de samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties en Orionis ontstaat bovendien beter zicht op schulden, eenzaamheid en gezondheidsproblemen, waardoor inwoners passende ondersteuning kunnen krijgen. De gemeenten op Walcheren accepteren daarbij dat de kosten voorafgaan aan de maatschappelijke baten.

Woningcorporaties - die er belang bij hebben dat hun huurders participeren - betalen de helft van de re-integratiekosten. Daarnaast kunnen corporaties en hun opdrachtnemers Social Return-verplichtingen inzetten om de aanpak te ondersteunen. Organisaties die een aanbesteding winnen, leveren zo naast hun reguliere werkzaamheden ook een maatschappelijke bijdrage, bijvoorbeeld door werk- of leerplekken beschikbaar te stellen aan mensen voor wie het moeilijk is de arbeidsmarkt te betreden.

Volgens Orionis verdient de investering in re-integratie zich zowel maatschappelijk als financieel terug. Van de deelnemers stroomt een aanzienlijk deel - zo'n 40% - daadwerkelijk uit naar werk. De besparing op uitkeringskosten die dit oplevert, weegt volgens de organisatie ruim op tegen de kosten van de begeleiding: voor elke euro die in re-integratie wordt geïnvesteerd, komt er meer dan het dubbele aan bespaarde uitkeringskosten terug. Dit rendement is bovendien voorzichtig berekend, want het gaat alleen om de besparing op uitkeringen. Andere maatschappelijke baten, zoals lagere zorgkosten, minder overlast en

criminaliteit, zijn hierin nog niet meegenomen. De organisatie zegt te hebben ervaren dat het ook bij plaatsingspercentages van 30 % en zelfs 20 % nog steeds rendabel is om te investeren.

Orionis maakt daarbij wel een keuze. De organisatie richt zich op de groep voor wie met intensieve begeleiding daadwerkelijk perspectief op werk bestaat en dus niet op iedereen. Daarom investeert Orionis in de opleiding van klantmanagers en zorgt zij ervoor dat zij meer tijd kunnen besteden aan individuele begeleiding en de afstemming met betrokken partijen.

Aanbevelingen

De vraag van ons adviestraject luidde: Wat moet er veranderen om mensen met een lvb beter aan werk te helpen en houden opdat zij (meer) kunnen meedoen in de samenleving? Ons antwoord en hoofdadvies luidt: **Verleg beleid en financiering van zorg naar werk, zodat meer mensen met een licht verstandelijke beperking kunnen meedoen.**

Te veel mensen met een lvb staan onnodig aan de zijlijn en hebben geen (betaald of onbetaald) werk. Dat is nadelig voor henzelf, de samenleving én werkgevers die kampen met personeelstekorten. De meeste mensen met een lvb willen meedoen. De kloof tussen de arbeidsmarkt en hen blijft bestaan, mede door onvoldoende passende ondersteuning, ingewikkelde systemen en beperkte ontwikkelkansen. De angst voor geldzorgen zit diep en belemmert mensen om stappen te zetten. Dat is een algemeen verschijnsel, maar geldt zeker voor mensen met een lvb. Ook de huiver om het recht op zorg te verliezen, maakt deel uit van de angst voor bestaansonzekerheid. Mensen zekerheid bieden, helpt ze om onbetaald of betaald werk aan te durven.

Daarom is een fundamenteel andere benadering nodig. Neem niet de zorg of de uitkering als vertrekpunt, maar ontwikkeling, participatie en werk. Ondersteuning en zorg moeten dienstbaar zijn aan het meedoen in de samenleving. De Raad adviseert te investeren in werk, óók als de maatschappelijke opbrengsten zich pas op langere termijn uitbetalen. Organiseer daarbij de randvoorwaarden in beleid zo dat deze investeringen daadwerkelijk effect hebben. Wij hebben deze nieuwe benadering uitgewerkt in zes aanbevelingen voor overheden en uitvoeringsorganisaties, met als aanvulling daarop nog een aantal aanbevelingen gericht aan werkgevers en zorgaanbieders, om af te sluiten met een boodschap aan de gehele samenleving.

Investeer in begeleiding en ontwikkeling

De analyse laat zien dat er in de afgelopen decennia flink is bezuinigd op beleid en voorzieningen om mensen met een ondersteuningsbehoefte naar werk te begeleiden. In vergelijking met andere landen investeert Nederland weinig in dit soort beleid, terwijl de aangehaalde onderzoeken, casuïstiek, MKBA's en SROI's in dit advies laten zien dat het veel kan opleveren, zowel aan vermindering van uitkeringen en zorgkosten als aan bredere gezondheidswinst.

Er zijn op twee vlakken investeringen nodig. De juiste begeleiding en mogelijkheden tot ontwikkeling zijn belangrijke sleutels om mee te kunnen doen voor mensen met een lvb. Investeer in twee samenhangende onderdelen (1) de toeleiding naar werk, met structurele begeleiding (2) scholingsmogelijkheden voor mensen met een lvb. Aanbeveling 3 en 4 werken uit *hoe* deze investeringen vorm kunnen krijgen.

1. *Verlaag caseloads en investeer in begeleiding (Rijksoverheid en gemeenten)*

Ons advies laat zien dat persoonlijke begeleiding cruciaal is bij het ondersteunen van mensen met een lvb richting werk. Geef professionals/jobcoaches tijd en ruimte voor deze persoonlijke begeleiding. Zo zijn zij beschikbaar wanneer dat noodzakelijk is en leren zij de mensen die zij begeleiden beter kennen. Gaandeweg ontdekken zij bijvoorbeeld hun interesses, mogelijkheden en valkuilen. Zij zullen dan ook gaan zien waar die eigenschappen nog niet aansluiten bij specifieke behoeften van werkgevers en welke maatwerk aanpassingen nodig zijn voor een goede match.

Zorg daarbij dat ondersteuning niet abrupt stopt en organiseer lichte, langdurige begeleiding waarbij snel extra ondersteuning voorhanden is als problemen dreigen. De begeleiding heeft een blijvend karakter, zoals waakvlambegeleiding met mogelijkheid tot snelle op- of afschaling.

Investeer daarnaast in de scholing van bemiddelaars, hulpverleners en uitvoerders. Zij moeten weten wat een lvb betekent en wat dit vraagt in de omgang. Dit advies beschreef dat een lvb vaak onzichtbaar is. Dit kan de begeleiding of het maken van een goede match met een werkgever bemoeilijken. Kennis en kunde zijn nodig om het overvragen óf onderschatten van mensen met een lvb te voorkomen. De Raad ziet meer classificeren hierbij niet als de oplossing; het is beter om goed te kijken naar wat iemand specifiek nodig heeft. Dit is niet per se specialistische zorg. Mensen met een lvb hebben juist hulp nodig op de plek waar ze die zoeken.

2. *Investeer in leren en ontwikkelen (Rijksoverheid)*

Investeer in basisvaardigheden, arbeidsvaardigheden en trainingen die nodig zijn om deze doelgroep vertrouwen te geven in eigen kunnen en in een leven lang leren. Introduceer daarom een toegankelijk

leerbudget voor mensen met een lvb. Het blijvend werken aan praktische vaardigheden, zoals omgaan met collega's, plannen van werkzaamheden, forenzen, digitale vaardigheden en omgaan met geld en administratie is essentieel voor duurzaam werk. Nu ontbreekt het voor deze groep aan een blijvende leer-infrastructuur.

Ontwikkel verlengde leer- en ontwikkelpaden. Dit advies laat zien dat jongeren met een lvb vaak na de vso, praktijkschool of hun eerste tijdelijke baan in een gat vallen, omdat er geen directe mogelijkheden zijn voor doorontwikkeling. Van alle jongeren (zonder beperking) die van de middelbare school komen, verwachten we immers ook niet dat zij meteen een baan vinden, maar we bieden hen kansen om door te leren als zij nog volop in ontwikkeling zijn. Jongeren met een lvb verdienen die ruimte ook.

Investeer vanuit brede maatschappelijke opbrengsten

De Raad realiseert zich dat investeren vraagt om keuzes en wil zich verhouden tot de vraag *hoe* de overheid dit zou moeten doen. Geld investeren kan een politieke keuze zijn, zeker wanneer deze middelen ergens anders nodig zijn. Onze analyse laat echter ook zien dat deze investeringen voorafgaan aan maatschappelijke baten die later ontstaan. De huidige overheidsfinanciering biedt onvoldoende ruimte voor deze noodzakelijke investeringen. Onze volgende aanbevelingen richten zich op het wegnemen van deze belemmering.

3. Pas begrotings- en verantwoordingssystematiek aan (Rijksoverheid)

De Rijksoverheid is aan zet om investeringen in toeleiding naar werk financieel mogelijk te maken. Dat kan door de begrotingssystematiek aan te passen en zo de kosten voor de baten uit te laten gaan en tegelijkertijd passend bewijs te verzamelen om dit soort investeringen in de toekomst structureel te maken.

De Raad pleit ervoor om in het algemeen altijd ook andere waarden dan rendementsgerichte waarden, gericht op efficiëntie, productiviteit en concurrentiekracht, mee te nemen in financiële afwegingen, zoals gelijke kansen voor iedereen, ongeacht afkomst en achtergrond. Daar is de Rijksoverheid al op verschillende manieren mee bezig. Zo ontwikkelt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport momenteel een investeringsmodel preventie, waarin ook de maatschappelijke baten van investeringen meewegen.[191]

Daarnaast heeft het ministerie van Financiën, onder andere in samenwerking met planbureaus, verkend hoe bij financiële doorrekeningen niet alleen directe budgettaire effecten, maar ook bredere maatschappelijke effecten als gezondheid, arbeidsparticipatie, gelijke kansen en langetermijneffecten beter kunnen worden meegenomen.[192] De Raad beveelt aan om deze modellen specifiek voor financiële investeringen in werk domeinoverstijgend door te ontwikkelen, in de praktijk toe te passen en de resultaten te evalueren.

Investeringen liggen vaak bij gemeenten, terwijl opbrengsten terechtkomen bij partijen als het Rijk, zorgverzekeraars/zorgkantoren en uitvoeringsorganisaties. Daardoor ontstaan zogeheten 'wrong pocket-problemen'. Met bijvoorbeeld een fonds voor *shared savings* is dit te voorkomen. De Raad adviseert besparingen op uitkeringen en zorgkosten grotendeels terug te sluizen naar gemeenten voor verdere arbeidsontwikkeling en begeleiding. Dit is in lijn met afspraken in het kader van het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA), waarin is afgesproken dat gemeenten zorggeld ontvangen.[193]

Bij de eerder beschreven extra investeringen van het Rijk voor de 'naar-werk-aanpak' hoort volgens de Raad ook een duidelijke verantwoordelijkheid voor gemeenten: zij moeten meer mensen met een lvb aan werk helpen en zorgen dat zij dit behouden. Het Rijk kan die uitkomsten evalueren.

4. Organiseer domeinoverstijgende financiering (gemeenten)

Gemeenten voeren de Wmo en de Participatiewet uit. Daarom zijn zij aan zet om te experimenteren met samenwerkingen dwars door de domeinen heen, in zowel uitvoering als financiering. Bundel budgetten voor zorg en werk: maak het mogelijk om middelen uit de Wmo en Participatiewet - dagbesteding en participatie -, gezamenlijk in te zetten als dat eraan bijdraagt om iemand duurzaam aan het werk te helpen. Bij verschillende gemeenten gebeurt dit al, maar er is nog veel ruimte voor verbetering.

Stimuleer lokale en regionale innovaties zoals basisbanen, gebiedsgericht werken, samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties en werkgevers en nieuwe vormen van gecombineerd leren, werken en begeleiden. Lokale verschillen mogen bestaan, maar zijn nu nog te groot. Daarom is het belangrijk dat overal de inzet op ontwikkeling en werk centraal komt te staan en experimenten geëvalueerd en lessen gedeeld worden. Gemeentelijke koepelorganisaties kunnen hier een rol in spelen.

De verkokering tussen de domeinen is een grote uitdaging, met name om jongeren met een lvb adequaat te kunnen helpen. Er moet zowel juridisch als praktisch ruimte komen om OCW, SZW, VWS en gemeenten niet alleen het stokje van elkaar te laten overnemen maar permanent met elkaar te laten samenwerken. De verantwoordelijkheid voor ontwikkeling moet niet eindigen wanneer een jongere een bepaalde regeling of voorziening verlaat. Wet- en regelgeving en financiering moeten daarom zo op elkaar aansluiten dat jongeren zonder onderbreking verder kunnen met hun ontwikkeling.

Verbeter de randvoorwaarden voor werk vanuit beleid

Financiering is belangrijk, maar de randvoorwaarden moeten ook kloppen om ervoor te zorgen dat deze investeringen in de praktijk effect hebben. Onze analyse laat zien hoe weerbarstig die praktijk kan zijn. Denk aan de complexiteit van regels, die bij zowel werkgevers als werknemers met een lvb in de weg staat. In beleid kunnen er los van financiering verschillende initiatieven komen: zo kunnen complexiteit en perverse prikkels worden verminderd, samenwerkingen worden gestimuleerd, duidelijke doelen en eisen worden gesteld en kan ruimte worden geboden aan experimenteren.

5. *Stel zorg en ondersteuning in dienst van participatie (Rijk, gemeenten, zorgkantoren en zorgaanbieders)*

Maak persoonlijke ontwikkeling een doel van zorg- en ondersteuningsbeleid. Verplaats de focus van uitsluitend compensatie en stabilisatie naar ontwikkeling en maatschappelijke participatie. Het Rijk kan gemeenten, zorgkantoren en -aanbieders stimuleren om bij mensen met een lvb maximaal in te zetten op participatie en ontwikkeling, ook op het gebied van werk. Zonder dat daarbij administratieve lasten toenemen.

Het is belangrijk expliciet te maken wie verantwoordelijk is voor ontwikkeling. VWS komt hier nadrukkelijk in beeld waar ontwikkeling een doel op zichzelf is. Wanneer ontwikkeling gericht is op werk of maatschappelijke participatie, ligt ook een verantwoordelijkheid bij SZW. Deze verantwoordelijkheden mogen elkaar echter niet uitsluiten. Juist hier is structurele samenwerking tussen VWS, SZW en gemeenten nodig, zodat ontwikkeling niet stopt wanneer een persoon van het ene domein naar het andere gaat.

In de Wmo draait ondersteuning primair om zelfredzaamheid, participatie en zo lang mogelijk functioneren in de eigen omgeving. Ontwikkeling is daarbij geen zelfstandig beleidsdoel. Daardoor ontstaat in de praktijk een focus op compenseren van beperkingen, stabiliseren van situaties en voorkomen van achteruitgang. Het is minder vanzelfsprekend voor hulpverleners om zich af te vragen: ontwikkelt iemand nieuwe vaardigheden, groeit iemands sociale netwerk of iemands maatschappelijke rol? Deze ontwikkelingsvragen volgen niet rechtstreeks uit de huidige wettelijke doelstellingen. Hier is geen wetswijziging voor nodig, maar een wijziging van beleidskaders, indicatiestelling en verantwoording. Dat is bovendien effectiever.

De kern van de Wlz is het bieden van blijvende, intensieve zorg aan mensen die 24-uurzorg of toezicht in nabijheid nodig hebben. De doelstelling is primair gericht op het waarborgen van noodzakelijke zorg, kwaliteit van leven, veiligheid en continuïteit van ondersteuning. Ontwikkeling is in deze wet geen expliciet doel, al worden ontwikkelingsmogelijkheden in de praktijk wel meegenomen in zorgplannen of kwaliteitskaders. Dit geldt zeker in de gehandicaptenzorg, omdat dit volgt uit professionele standaarden en het VN-Verdrag Handicap. Maak ontwikkeling in deze sector daadwerkelijk en structureel onderdeel van de zorgplannen voor mensen met een lvb, conform het Kwaliteitskompas gehandicaptenzorg.

Maak ontwikkeling en participatie financieel aantrekkelijker dan afhankelijkheid en langdurig zorggebruik. Zowel de Wlz, Wmo als de Participatiewet belonen aanbieders, gemeenten en soms ook uitvoeringsorganisaties voor het leveren van ondersteuning, niet voor het verminderen van de ondersteuningsbehoefte. Dat is de logica van het bekostigingssysteem. Reduceer ook de prikkels rondom dagbestedingen die financieel aantrekkelijk zijn voor zorgorganisaties maar onvoldoende bijdragen aan ontwikkeling van mensen met een lvb richting duurzaam werk.

6. *Verminder complexiteit en versnippering (Rijksoverheid, gemeenten, uitvoeringsorganisaties)*

Vereenvoudig en verminder regelingen en loketten. Zorg dat mensen niet telkens opnieuw hun verhaal hoeven te vertellen aan verschillende organisaties. Eén aanspreekpunt moet verantwoordelijk zijn voor de coördinatie. Een verdergaande vereenvoudiging zou zijn om de verschillende regelingen en voorzieningen naast de Participatiewet te harmoniseren of zelfs samen te voegen. Nu kennen deze regelingen vaak eigen indicaties en loketten, bijvoorbeeld bij het UWV.

Houd rekening met het doenvermogen van mensen in communicatie en uitvoering. Gebruik eenvoudige taal, vermijd ingewikkelde formulieren en zorg dat belangrijke informatie op meerdere en makkelijke manieren toegankelijk is, bijvoorbeeld door de mensen de gelegenheid te bieden zaken mondeling uit te leggen.

Daarnaast moet de versnippering tussen zorg en werk worden gereduceerd. Blijf inzetten op Simpel Switchen, zodat overgangen tussen uitkering of vormen van participatie (dagbesteding, beschut werk, banen-afspraak en werk) soepel verlopen. Alleen dan is het zetten van stappen voor iedereen vanzelfsprekend. Maak van sociale ondernemingen en sociaal ontwikkelbedrijven actieve ontwikkelorganisaties: stuur op groei in vaardigheden, zelfstandigheid en participatie. Organiseer voor iedere deelnemer een ontwikkelpad en werk gericht toe naar duurzame doorstroom naar werk, maatschappelijke rollen of minder intensieve ondersteuning.

Belangrijk is dat ontwikkeling en werk nooit mogen worden bestraft. Nu verliezen mensen met een lvb toeslagen, uitkeringen of voorzieningen wanneer zij gaan werken. Uit angst voor herbeoordelingen of inkomensverlies durven zij nu geen opleiding, vrijwilligerswerk, werkervaringsplaats of deeltijdbaan te aanvaarden. Overgangen tussen Wlz, Wmo, Participatiewet, Wajong, UWV-regelingen en toeslagen zijn vaak onvoldoende op elkaar afgestemd. Verschillende stelsels sturen op verschillende doelen, waardoor vooruitgang in het ene domein kan leiden tot verlies van ondersteuning in een ander domein.[194]

Verplicht overheden en uitvoeringsorganisaties om wet- en regelgeving zo vorm te geven dat mensen die stappen zetten richting grotere zelfstandigheid, maatschappelijke participatie, of werk er financieel en praktisch op vooruitgaan. Harmoniseer afbouwregelingen tussen zorg-, inkomens- en participatiewetten en garandeer dat ontwikkelstappen niet leiden tot netto inkomensverlies of verlies van noodzakelijke ondersteuning.

Overheden kunnen het niet alleen

In eerste plaats adviseert de Raad de overheid, maar de verschuiving van zorg naar werk bewerkstelligen, kan de overheid niet alleen. De analyse laat zien welke rol werkgevers en zorgaanbieders spelen. Ook zij hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daarom bieden wij hieronder nog extra handvatten voor werkgevers en zorgaanbieders.

Werkgevers
Werkgevers schromen nu om mensen met een lvb aan te nemen. Er heerst de angst dat deze werknemers in de praktijk niet passen bij de gezochte competenties, minder goed mee kunnen groeien met veranderende omstandigheden (employability) of uitvallen. Het midden- en kleinbedrijf gaat hiermee anders om dan grote ondernemingen. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt hebben alle werkgevers echter een groot belang bij het vergroten van de toegankelijkheid van het werk, zodat meer medewerkers met een beperking de openstaande vacatures kunnen vervullen. Het gaat vooral om arbeidsintensieve sectoren, zoals schoonmaak, detailhandel, horeca, groenvoorziening, montage & techniek en verpleging & verzorging.[195]

- Kijk breder dan diploma's en standaardprofielen. Heb meer oog voor wat iemand in de praktijk kan en wil leren, dan naar diploma's, cv's of standaard functie-eisen.
- Investeer in goede relaties met het onderwijs om te voorkomen dat jongeren uitvallen.
- Neem actief deel aan bijeenkomsten waar kandidaten en werkgevers elkaar kunnen ontmoeten, zoals *meet and greets*, en bied proefplaatsingen, stages of meeloopdagen aan.
- Pas werk aan via 'job carving' en 'job crafting'. Splits taken op zodat medewerkers zich kunnen richten op werkzaamheden die aansluiten bij hun talenten en ondersteuningsbehoefte.
- Investeer in een lange inwerktijd en begeleiding op de werkvloer, zoals buddy's.
- Train collega's, inclusief leidinggevenden, in het omgaan met mensen met een beperking.
- Gebruik bestaande regelingen vaker om mensen met een beperking een kans te bieden. Zoals de mogelijkheden van social return bij aanbestedingen.
- Zie mensen met een beperking niet als flexibele schil, maar als duurzame medewerkers die een sociale benadering (werving, beoordeling etc.) verdienen.

Zorgaanbieders
- Zorg dat arbeidsmatige dagbesteding daadwerkelijk gericht is op participatie en doorstroom naar betaald werk of vrijwilligerswerk. Maak ontwikkeling richting werk een expliciet onderdeel van dagbesteding en bespreek dit periodiek met de deelnemers.
- Verbeter tijdige herkenning van lvb, wat het Zorginstituut Nederland ook noodzakelijk acht.[196] Hulpverleners buiten de gehandicaptensector, zoals ggz, huisartsen, maar ook de politie, missen

vaak signalen. Het is daarom belangrijk dat professionals een lvb leren herkennen en weten hoe zij hun communicatie daarop kunnen afstemmen. Omdat mensen met een lvb hun beperkingen vaak goed weten te verhullen, komt passende ondersteuning niet altijd tijdig op gang. Betrek daarom ook ervaringsdeskundigen met een lvb bij de scholing van professionals.
- Voorkom onnodige medicalisering en doorverwijzing. En weeg, in geval van doorverwijzing goed af welke zorg dan passend is.[197] Meer aandacht voor het herkennen van een lvb mag er niet toe leiden dat mensen steeds als aparte groep worden benaderd. IQ mag geen uitsluitingscriterium zijn in de reguliere zorg, omdat het voor mensen onbegrijpelijk is om op deze grond geen begeleiding of behandeling te krijgen.
- Werk ontwikkelingsgericht en versterk sociale netwerken.

Van cliënt naar collega

Bovenstaande aanbevelingen zijn gericht aan overheden en uitvoeringsorganisaties om een verschuiving van zorg naar werk mogelijk te maken, met oog op de opbrengsten en zo goed mogelijk onderbouwd. De Raad hecht eraan om deze concrete aanbevelingen te doen, opdat mensen met een lvb beter kunnen meedoen middels werk.

Tegelijkertijd: meten is niet altijd weten. Investeren in mensen met een lvb moet niet alleen worden beoordeeld op directe of korte termijn opbrengsten. Financiële overwegingen spelen natuurlijk voortdurend mee, maar hoeven niet altijd doorslaggevend te zijn. Het zal nooit mogelijk zijn àlle maatschappelijke effecten volledig in beeld te brengen met MKBA's of SROI's.

De maatschappelijke waarde van deze investeringen ligt er ook in dat mensen met een lvb niet langs de kant blijven staan, maar volwaardig kunnen meedoen in de samenleving. Sterker nog, juist het voortdurend willen meten, zorgt vaak voor problemen en staat de nodige hulp en ondersteuning voor mensen met een lvb in de weg. Vragen of iemand wel een label heeft en hoe hoog zijn of haar loonwaarde is, werkt veelal belemmerend voor toeleiding naar duurzaam werk.

Daarnaast is het door de vaak onzichtbare aard van een lvb niet altijd mogelijk om bij al onze aanbevelingen een onderscheid te maken tussen mensen met een lvb en mensen met een andere ondersteuningsbehoefte. Volgens de Raad is het belangrijker wat iemand nodig heeft, dan wat iemand heeft. Bovendien kan het zogeheten stoeprandeffect (naar het Amerikaanse *curb-cut effect*) optreden: het wegnemen van drempels voor één groep, kan ook ongepland voordelen opleveren voor een veel bredere groep. Beleid dat zich voornamelijk richt op meedoen in plaats van zorg komt ook andere kwetsbare groepen ten goede. Dit advies is een aansporing om te onderzoeken of de benadering die wij bepleiten, wellicht ook toepasbaar is voor groepen in andere domeinen.

Sociale betrokkenheid, of simpelweg medemenselijkheid, vraagt dat we proberen te begrijpen waarom het steeds minder mensen lukt om mee te doen. In een samenleving die hoge eisen stelt aan informatieverwerking, communicatie en zelfmanagement, kunnen steeds meer mensen moeilijk hun weg vinden en zich staande houden. Vooral overbelaste jongeren met weinig sociale vaardigheden zijn niet geholpen met de boodschap dat niemand op ze zit te wachten. Zij zijn niet kansloos, maar hebben behoefte aan structuur en verbondenheid.[198] Werk biedt dat.

Om mensen met een lvb meer naar en op het werk te stimuleren, is een nieuw perspectief nodig. Mensen met een lvb verdienen een benadering met meer nieuwsgierigheid en zonder stigmatisering. Het is nodig dat we bij mensen met een lvb uitgaan van mogelijkheden en het op een creatieve manier centraal zetten van talenten, motivatie en voorkeuren. Zo krijgen zij meer kansen om succeservaringen op te doen en zelfvertrouwen te krijgen. Daarom willen wij deze perspectiefwisseling agenderen, die we 'van cliënt naar collega' noemen.

Samenvatting

De overheid kan mensen met een licht verstandelijke beperking (lvb) helpen mee te doen in de samenleving door beleid en financiering te verleggen van zorg naar werk. Een fundamenteel andere benadering - waarbij niet zorg of een uitkering vertrekpunt is maar ontwikkeling en werk - stelt hen in staat volwaardig te participeren.

Nederland telt meer dan een miljoen mensen met lvb. Zij hebben zowel beperkingen in het cognitieve functioneren als in sociale zelfredzaamheid en staan nog te vaak aan de zijlijn. Circa 70 % van hen heeft geen werk. Zij hebben potentie en willen meedoen, maar stuiten op steeds hogere drempels van de arbeidsmarkt.

Bestaand beleid helpt onvoldoende om die drempels te slechten. Dat vergroot het risico van afglijden, bijvoorbeeld naar een eenzaam bestaan of een leven met schulden, of zelfs naar de criminaliteit. Werk is van veel meer waarde dan alleen financieel. Het houdt mensen van straat en biedt zingeving. Het niet kunnen vinden van werk vergoot de zorgafhankelijkheid van mensen in een kwetsbare positie.

Investeren in duurzaam werk voor mensen met een lvb loont, niet alleen voor henzelf maar ook voor de samenleving. Daarvoor is het wel nodig om dit vraagstuk te bezien vanuit brede maatschappelijke opbrengsten. Dus kijken naar toenemende kwaliteit van leven en besparingen op uitkeringen, zorguitgaven, schuldhulpverlening en detentiekosten, op de langere termijn. En ook rekening houdend met het gegeven dat opbrengsten bij anderen landen, dan bij de investerende partij.

Investeren in werk vanuit brede maatschappelijke opbrengsten vergt nieuwe financierings-, begrotings- en verantwoordingsafspraken tussen enerzijds de ministeries van VWS, SZW en Financiën en anderzijds tussen het zorg- en werkdomein op regionaal of gemeentelijk niveau. Die zullen niet alleen gericht moeten zijn op *shared savings*, maar ook op vereenvoudiging van regels, zodat werken voor mensen met een lvb ook echt loont. Momenteel ervaren zij te veel onzekerheid om stappen richting werk te zetten, wat hen het gevoel van overbodigheid kan geven. Dat is onacceptabel, zeker in tijden van personeelskrapte. Het is daarom hoog tijd voor een koerswijziging.

De RVS doet daartoe zes concrete aanbevelingen (ondergebracht in drie thema's)

Investeer in begeleiding en ontwikkeling

1. *Verlaag caseloads en investeer in begeleiding (Rijksoverheid en gemeenten)*
2. *Investeer in leren en ontwikkelen (Rijksoverheid)*

Investeer vanuit brede maatschappelijke opbrengsten

3. *Pas begrotings- en verantwoordingssystematiek aan (Rijksoverheid)*
4. *Organiseer domeinoverstijgende financiering (gemeenten)*

Verbeter de randvoorwaarden voor werk vanuit beleid

5. *Stel zorg en ondersteuning in dienst van participatie (Rijk, gemeenten, zorgkantoren en zorgaanbieders)*
6. *Verminder complexiteit en versnippering (Rijksoverheid, gemeenten, uitvoeringsorganisaties)*

Overheden kunnen de nodige omslag niet in hun eentje maken. Ook zorgorganisaties en werkgevers hebben een verantwoordelijkheid hierin. Van de gehele samenleving mag bovendien een zekere medemenselijkheid verlangd worden. Dat wil zeggen begrip waarom het steeds minder mensen lukt om mee te doen en wat we daarin met elkaar kunnen betekenen.

Voorbereiding

Dit advies vloeit voort uit een raadpleging van (ervarings)deskundigen uit wetenschap en praktijk. We hebben circa 70 gesprekken gevoerd, data verzameld en de literatuur over dit thema bestudeerd.

Kunnen we een advies schrijven over mensen met een lvb, zonder actieve betrokkenheid van mensen met een lvb? Nee, dat willen we niet. Niets over ons zonder ons, is een veel gehoord motto onder mensen met een beperking. Ook de KennisRing van de RVS drukte ons op het hart de mensen waarover we schrijven nauw te betrekken bij ons adviestraject. Dat brengt echter verschillende dilemma's met zich mee.

Ten eerste: wie spreekt namens wie? Ervaringsdeskundige mensen met een lvb die mee willen doen aan een project als het onze, uiten zich relatief goed, zijn gemotiveerd en worden ondersteund. Zij vertegenwoordigen daardoor niet automatisch de mensen met een lvb in de meest kwetsbare posities of minder zichtbare mensen met een lvb. We willen mensen dus graag een stem geven, maar lopen het risico dat we een niet representatieve selectie van de doelgroep horen.

Daarbij komt dat ervaringskennis persoonlijk en contextueel is. Meer wetenschappelijke kennis vraagt echter om abstractie en generalisatie. Het risico is dat de RVS de stem van de ervaringsdeskundige vertaalt of filtert door academische of beleidsmatige taal.

Tegelijkertijd vragen vormen van co-creatie of betrokkenheid van ervaringsdeskundigen voor toegankelijkheid op alle niveaus: taal, tempo en werkvormen. Veel discussies bijvoorbeeld over normativiteit en stelsels, zijn inhoudelijk complex. Het streven kan zijn om ervaringsdeskundigen zo goed mogelijk te betrekken, maar het risico is dat bepaalde nuances verloren gaan bij vereenvoudiging van taal.

Daarnaast speelt de kwestie van gelijkwaardigheid. Als RVS bepalen wij het budget, het kader, de deadlines en de inhoud van de publicatie. Ervaringsdeskundigen lopen het risico symbolisch te worden ingeschakeld, meer voor de 'buhne' ('we hebben ze geraadpleegd').

Tot slot dreigt betrokkenheid van ervaringsdeskundigen hun label lvb te bevestigen. Door hen (reductionistisch) te benaderen puur en alleen omdat zij een lvb hebben, doet de RVS mogelijk onbedoeld mee aan de stigmatisering die we juist willen tegengaan.

Deze bezwaren in acht nemende, hebben we ervoor gekozen om in verschillende fasen van het wordings-proces van het advies met ervaringsdeskundigen van de LFB - belangenvereniging dóór en vóór mensen met een verstandelijke beperking - te spreken en hun perspectief mee te wegen in de totstandkoming van het advies.

Wij zijn alle geraadpleegde ervaringsdeskundigen bijzonder erkentelijk dat zij hebben willen bijdragen aan de totstandkoming van dit rapport. Hun ervaringen zijn voor dit werk van onschatbare waarde geweest.

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestaat uit de raadsleden Erik Dannenberg (voorzitter) en Ageeth Ouwehand, en de senior-adviseurs Antoinette Reerink (projectleider) en Janna Goijaerts.

Lijst met geraadpleegde personen

Ablal	Mohammed	Doenersdreef
Ark	Benjamin van	Viveon
Bakker	Gert-Jan	VNG
Bertijn	Aart	VGN
Boer	Elly de	UWV
Braeken	Hannelore	Universiteit Leiden
Brakke	Frank	Ervaringsdeskundige
Bredewold	Femmianne	Ben Sajet, Universiteit voor Humanistiek
Bronkhorst	Gea	’s Heeren Loo
Buytendorp	Dirk Simon	Ministerie van Financiën
Canoy	Marcel	Vita Valley
Capel	Robert	Onderzoeker en organisatieadviseur
Dijk	Koos van	Gemeente Houten
Dijk	Tesja van	Levvel
Duppen	Luca	CNV
Eggink	Evelien	SCP
Embregts	Petri	Tilburg University
Gaag	Aart van der	Arbeidsmarktexpert
Ganga	Raoul	Over/Nieuw
Göleli	Hasan	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Graaff	Frank de	Amsterdams Grachtenhout
Guise	Henk	Orionis
Hassing	Roselien	CNV
Heinsbroek	Heleen	Cedris
Hek	Koen de	VNO-NCW en MKB-Nederland
Helmons	Judith	Ministerie van SZW
Hendriks	Jeltje	Ministerie van SZW
Heerinkhuize	Jan van	’s Heeren Loo
Hosman	Eelco	LFB
Kaal	Hendrien	Hogeschool Leiden
Klein Ikkink	Maaike	VGZ
Klip	Annemarie	Ministerie van SZW
Knotter	Maartje	CCE
Koot	Mariska	LFB
Kremer	Monique	Universiteit van Amsterdam, Adviesraad Migratie

Krijger	Andre	PK Waterbouw
Landstra	Friso	IPW
Lashley	Chinelo	Ministerie van VWS
Leander	Julia	Ministerie van VWS
Mattijssen	Christianne	Ministerie van OCW
Mittertreiner	Niels	Ervaringsdeskundige LFB
Molder	Anne te	VGZ
Meijers	Julianne	Bartimeus
Meulenbeek-Klink	Marije	UWV
Michon	Harry	Movisie
Mil	Marieke van	Gemeente Utrecht
Molder	Anne te	VGZ
Moonen	Xavier	Universiteit van Amsterdam
Nabih	Mohamed	VNO-NCW en MKB-Nederland
Navarro	Trudeke	MentGGZ
Neevel	Valentin	Ministerie VWS
Parwaz	Karim	Gemeente Veenendaal, WaST en De Werkschuur
Jos	Peeters	Cordaan
Pouls	Katrien	MentGGZ
Putten	Trudie van	Cordaan
Rambharos	Siddhant	Ministerie van VWS
Rap	Stephanie	Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming
Riebel	Marcel	Ministerie van VWS
Rijt	Maartje van der	VGN
Schaik	Naomi van	Levvel
Scheppingen	Daniëlle van	UWV
Schraepen	Beno	Universiteit Antwerpen
Schuengel	Carlo	Vrije Universiteit Amsterdam
Sedoc	Graciella	Cordaan
Spruit	Lisanne	Gemeente Utrecht
Stoter	Marije	Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming
Timmermans	Maartje	Landelijk Kenniscentrum LVB
Trigt	Paul van	Leiden University
Verheij	Maud	LFB
Verstallen	Danny	LFB
Vught	Eveline van	Universiteit van Amsterdam
Wallis	Chris	Divosa
Wieland	Jannelien	LUMC en Poli+

Wieringa	Renata	Cordaan
Wit	Ardine, de	RIVM en Vrije Universiteit
Wonderen	Roos van	Doenersdreef
Zanten	Tim van	Vilans
Zeeuw	Michel	LFB
Zomerplaag	Jeroen	Philadelphia

Bronnen

1 Schuyt, K. (1996). Het grootste probleem is sociale overbodigheid. In: NRC Handelsblad. 30 November 1996. Geciteerd in: Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Lessen voor de baangarantie. Wat kunnen we leren van de Melkertbanen?

2 Schuurman, M., & Visserman, A. (2023). Inclusie vanzelfsprekend voor iedereen: Bestaande kennis als hulpmiddel voor het bereiken van meer inclusie in de samenleving.

3 Woittiez, I., Eggink, E., & Ras, M. (2019). Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. Notitie ten behoeve van het IBO-LVB. SCP. Deze publicatie waar de meeste onderzoekers naar verwijzen, gaat uit van een prevalentie van mensen met een lvb van 6,4 %. In 2018 kwam in Nederland het totale aantal mensen met een lvb uit op 1,1 miljoen (met als ondergrens 0,8 miljoen en als bovengrens 1,4 miljoen). Anno 2026 zou 6,4 % afgerond uitkomen op 1,2 miljoen mensen met een lvb. (2,1 % van de bevolking heeft een IQ tussen de 50 en 70 en met dat IQ automatisch ook beperkte sociale redzaamheid).

4 Impact van verlies van werk op mensen met een verstandelijke beperking - AWVB

5 Ham, B. (2026). Onzichtbaar. 1,1 miljoen Nederlanders met een licht verstandelijke beperking, in 11 portretten.

6 Vries, G. de, Christiani, A., Zal, S. van & Kartaoui, A. el. (2024). Samen werken werkt. Wat helpt bij het verkrijgen en behouden van betaald werk voor jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking en psychische problemen.

7 Het SCP raamde het aantal op basis van de toenmalige bevolkingsomvang op 1,1 miljoen mensen met een ondergrens van 800.000 en een bovengrens van 1,4 miljoen. Woittiez, I., Eggink, E., & Ras, M. (2019). Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. Notitie ten behoeve van het IBO-LVB. SCP.

8 Kenniscentrum LVB. https://kenniscentrumlvb.nl/themas/professionalisering-lvb-kennis/

9 Keizer, M. (2018). Lezen =/ Begrijpen. Onderzoek naar leesvaardigheid onder mensen met financiële problemen. Rijksuniversiteit Groningen.

10 Dit percentage baseert het Kenniscentrum LVB op de Participatiemonitor van Nivel. Zonneveld, E., Terpstra, N., Baron, R. & Aussems, C. (2026). Participatiemonitor: kerncijfers 2024. Nivel.

11 Dit percentage kan per detentievorm en ook per bron behoorlijk verschillen

12 Bakker, H., Pickles, A., Wit, J. de, Borghouts-van de Pas, I. & Peters M. (2014). Arbeidsparticipatie jongeren met licht verstandelijke beperkingen. Talenten zien, ontwikkelen en benutten door focus op werk en groei. Ecorys.

13 Het gaat om werk minimaal 1 uur per week als werknemer, zelfstandig ondernemer of freelancer. Het Nivel baseert zich op gestructureerde interviews en vragenlijsten onder familieleden. Voor mensen met een verstandelijke beperking is gevraagd óf iemand betaald werk heeft, bij een reguliere werkgever (eventueel met ondersteuning of aanpassingen) of bij een apart bedrijf (bijvoorbeeld van de sociale werkvoorziening/werkplaats). Uit de monitor van 2024 bleek dat 26 % van de mensen met een lvb betaald werk heeft, uit de meest recente Nivel-monitor van 2026 blijkt dat dat percentage is toegenomen tot 29 %. Zonneveld, E., Terpstra, N., Baron, R. & Aussems, C. (2026). Participatiemonitor: kerncijfers 2024. Nivel.

14 Dan zou het gaan om 71 % van de geschatte 1,2 miljoen mensen die Nederland anno 2026 zou moeten tellen.

15 Zonneveld, E., Terpstra, N., Baron, R., Aussems, C. Participatiemonitor: kerncijfers 2024. Utrecht: Nivel, 2026.

16 Arbeidsdeelname; kerncijfers seizoengecorrigeerd | CBS

17 Berg, M. van den (2022). Werk is geen oplossing.

18 https://kenniscentrumlvb.nl/over-een-lvb/lvb-in-cijfers/

19 OECD (2019). OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work. Achtergrondstudie van de OESO geschreven voor de Commissie Regulering van Werk

(commissie Borstlap). De OESO signaleert een structureel probleem van de Nederlandse arbeidsmarkt met de groei van flexibele arbeid, steeds meer werkenden buiten het sociale zekerheidstelsel en erosie van de financieringsbasis van de sociale zekerheid.

20 https://www.nivel.nl/nl/nieuws/doelgericht-beleid-blijft-nodig-om-participatie-van-mensen-met-een-beperking-te-verbeteren

21 Minder aandacht krijgen mensen met een Wlz-indicatie inclusief wonen. Zij zullen minder snel tussen wal en schip vallen omdat zij onder de hoede van een zorgorganisatie zijn genomen.

22 Dit wordt ook wel aangeduid met beperkt sociaal aanpassingsvermogen. Ministerie van Financiën (2019). Interdepartementaal beleidsonderzoek mensen met een licht verstandelijke beperking. Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse. Woittiez, I., Eggink, E., & Ras, M. (2019a). Achtergronddocument bij Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. SCP.

23 Het SCP spreekt van 1,1 miljoen mensen met een lvb (zowel een IQ onder de 85 als beperkte sociale redzaamheid), met een bandbreedte tussen 0,8 en 1,4 miljoen. In Woittiez I, Ras M., Oudijk D., (2012), IQ met beperkingen. SCP. wordt onderzoek aangehaald van Stoll et al (2004), die vermoeden dat circa 61 % (1,3 Nederlanders) van de mensen met een IQ tussen 70 en 85 ook bijkomende problematiek ervaart (en dus een lvb heeft) terwijl schattingen van het CBS (2004) komen op een groep van 300.000 tot 600.000 personen. Het SCP zelf houdt het op maximaal 300.000 mensen in Nederland met een IQ tussen 70 en 85 met bijkomende problematiek. Zie ook Kaal, H. (2013). Ongewoon moeilijk. Jeugdige delinquenten met een lvb als (voortdurende) bron van zorg. [Rede bij aanvaarding van lectoraat]. Hogeschool Leiden.

24 https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0891422210003082

25 Woittiez, I., Eggink, E., & Ras, M. (2019a). Achtergronddocument bij Het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking: een schatting. SCP.

26 We hebben in Nederland een 'IQ'-probleem | medischcontact

27 Kaal, H. (2013). Ongewoon moeilijk. Jeugdige delinquenten met een lvb als (voortdurende) bron van zorg. [Rede bij aanvaarding van lectoraat]. Hogeschool Leiden.

28 Moonen, X & Verstegen, D. (2006). LVG-jeugd met ernstige gedragsproblematiek in de verbinding van praktijk en wetgeving. Onderzoek & Praktijk. Voorjaar 2006. Jaargang 4, nummer 1

29 Jansen, J., & Custers, G. (2025). De beperkingen van LVB: Herkomst, beperkingen en mogelijke schadelijke effecten van kennis over intelligentie en adaptief functioneren. Tijdschrift voor Criminologie, 67(2).

30 Wieland J. Zaal-Schuller, I. & Leusink, G. (2026). LVB: Hoe een label gezondheidsverschillen vergroot. Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde.

31 Luister hiervoor bv. Ook de podcast LVB en meedoen in de samenleving – Met Boris, Ellie en Raza. Studio lvb – door Middin.
https://open.spotify.com/episode/7nPxVjf1ULqUaT5cuzAWQj?si=49tdw51bQI2IZyxSA8kzag

32 RVS (2025). Op de rem! Voorbij de hypernerveuze samenleving.

33 Boutelier, H. (2011). De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld.

34 WRR (2023). Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle. En: Baar, J. van (2026). De onzekerheidsepidemie: Hoe we overeind blijven in een wankele wereld.

35 WRR (2023). Grip. Het maatschappelijke belang van persoonlijke controle. En

36 RVS (2021). Gezichten van een onzeker bestaan. En: RVS (2024) Van overleven naar bloeien. Bestaansonzekerheid voorkomen en verminderen.

37 https://www.zorgwelzijn.nl/directeur-mee-nederland-over-ombouw-sociaal-pedagogische-diensten-voormalige-spder-wordt-pure-ondersteuner-zwz012800w/ En: https://www.mee.nl/over-mee/historie/historie-mee-en-mee-nl En: Kampen, T. & Tonkens, E. (2025). Onafhankelijke Cliëntondersteuning. Toen, Nu en Straks. Universiteit voor Humanistiek. En: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998, 6 oktober). Tijdelijke regeling spreiding en behoefte Sociaal Pedagogische Diensten. Staatscourant, 1998 (190), 9.

38 Allers, M.A. & Hoeben, C. (2010). Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten 2010-2012. NOS (2013, 21 februari). Bezuinigingen nekken buurthuizen.

[39] https://www.socialevraagstukken.nl/vitale-sociale-infrastructuur-bereikt-burgers-en-redt-levens/ En: Zantingh, P. (2025). Elke dag naar de bieb, maar niet voor de boeken. *NRC Handelsblad* 3 januari 2025.
[40] De meeste cliënten willen ook graag Huisje, Boompje, Beestje
[41] Giesbers, S.A.H. (2020). It's not who you know, It's how you know them: Support in formal and informal networks of people with mild intellectual disability. [Proefschrift]. Tilburg University. En: Asselt-Govers, A.E. van (2016). Social networks of people with mild intellectual disabilities: characteristics and interventions. [Proefschrift]. Tilburg University.
[42] Sanderson, K.A., Burke, M M., Urbano, R.C., Arnold, C.K., & Hodapp, R.M. (2019). Getting by with a little help from my friends: Siblings report on the amount of informal support received by adults with disabilities. Journal of Intellectual Disability Research, 63(9), 1097–1110.
[43] Asselt-Govers, A.E. van (2016). Social networks of people with mild intellectual disabilities: characteristics and interventions. [Proefschrift]. Tilburg University. En: A. E., Embregts, P. J. C. M., & Hendriks, A. H. C. (2013). Structural and functional characteristics of the social networks of people with mild intellectual disabilities. Research in Developmental Disabilities, 34(4), 1280–1288.
[44] samenvatting-ik-wil-ook-gewoon-een-normaal-leven.pdf
[45] Deze casus kwam naar voren in een gesprek met een van de geraadpleegde deskundigen en is geanonimiseerd.
[46] WRR (2017). Weten is nog geen doen. Een realistische perspectief op redzaamheid.
[47] WRR (2017). Weten is nog geen doen. Een realistische perspectief op redzaamheid.
[48] RVS (2021). Machtige mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan.
[49] Bussemaker, J. (2025). Zonder diploma verliezen jongeren én arbeidsmarkt. Het Financiele Dagblad, 19 augustus 2025.
[50] Fritspatrick, H., Franken, M., Houten, M. van, & Materman, H. (2023). Waardevol werken voor iedereen: Alles wat je altijd al wilde weten over waardevol werken. Movisie & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
[51] Eindhoven switcht simpeler tussen vormen van werk met proefperiode | Movisie
[52] Wouters, S., Sebrechts, M., Kampen, T. & Tonkens, E. (2025). Levensverhalen over werk. Een onderzoek naar de stap van dagbesteding naar (beschut) werk. Universiteit voor Humanistiek & Intituut Gak.
[53] Wilthagen, T., & Stolp, M. (2021). De arbeidsmarkttransitie: Naar meer waarde en meer werk. Nederlandse Stichting voor Psychotechniek, 1-106.
[54] Wouters, S., Sebrechts, M., Kampen, T. & Tonkens, E. (2025). Levensverhalen over werk. Een onderzoek naar de stap van dagbesteding naar (beschut) werk. Universiteit voor Humanistiek & Intituut Gak.
[55] Brown, A.D. (2015). Identity and Identity Work in Organizations. International Journal of Management Reviews.
[56] Uit: Wouters, S., Sebrechts, M., Kampen, T. & Tonkens, E. (2025). Levensverhalen over werk. Een onderzoek naar de stap van dagbesteding naar (beschut) werk. Universiteit voor Humanistiek & Intituut Gak.
[57] Gaag, A. van der (2025). Zonder werk vaart niemand wel. Over de zin en onzin van de arbeidsmarkt.
[58] WRR (2019) . Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht. En: Burdorf, A. ism Schuring, M. (zd). Werk en participatie als medicijn. Presentatie Erasmus MC. Uit latere publicaties blijkt evenwel dat over de positieve invloed van een baan op gezondheid geen consensus bestaat. SCP en CPB (2020). De brede baten van werk.
[59] Voor zover dit nog niet wetenschappelijk bewezen is, verwachten de geraadpleegde deskundigen met wie wij dit besproken hebben allemaal dit effect.
[60] Per 100 werklozen zijn er op dit moment (meest actuele stand van zaken van het eerste kwartaal van 2026) 91 vacatures. Dashboard arbeidsmarkt | CBS
[61] Het aanbod van arbeid - De arbeidsmarkt in cijfers 2025 | CBS
[62] Meer kansen voor een inclusieve werkplek met jobcarving | O&P Rijk
[63] Microsoft Word - Praktijkboek Job Crafting 2011 _definitief - ter verspreiding _.doc
[64] Gesprek Aart van der Gaag, Aart Bertijn en Henk Guise.

[65] Gaag, A. van der (2025). Zonder werk vaart niemand wel. Over de zin en onzin van de arbeidsmarkt.
[66] Putman, L., & Woittiez, I. (2020). Meer meedoen: Inzicht in onderwijs- en arbeidsmarktdeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking. SCP.
[67] Gesprek met Koen de Hek en Nahib Mohamed
[68] Voorbeeld: https://werkenbijdonkergroep.com/
[69] Gesprek met Naomi van Schaaik en Tesja van Dijk.
[70] In 2025 hadden 2,7 miljoen werknemers een flexibele arbeidsrelatie, 6 duizend meer dan in 2024. Het aanbod van arbeid - De arbeidsmarkt in cijfers 2025 | CBS

[72] Steeds meer werkenden hebben een hbo- of universitair diploma. In 2025 was dat 43 % van de werkzame beroepsbevolking. In 2015 ging het nog om 35 %. https://longreads.cbs.nl/dearbeidsmarktincijfers-2025/het-aanbod-van-arbeid/
[73] Onderwijs & LVB - Landelijk Kenniscentrum LVB
[74] Onderwijs & LVB - Landelijk Kenniscentrum LVB
[75] NJI, vormen van samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Horstkötter, D, Dondorp W & Wert, G. de (2015). Medicalization, demedicalization and beyond: antisocial behaviour and the case of the Dutch youth law. Public Health Ethics, 8(3), 284-294.
[76] https://www.rijksoverheid.nl/themas/onderwijs/passend-onderwijs/doelen-passend-onderwijs En: Inclusief onderwijs in 2035 | Rijksoverheid.nl
[77] In Nederland geldt een leerplicht tot 16 jaar, daarna hebben jongeren een kwalificatieplicht tot ze 18 jaar zijn.
[78] Wet van 14 juli 2025 tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter bevordering van de kansengelijkheid middels verbetering van de begeleiding naar duurzame economische zelfstandigheid van jongeren met een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt (Wet van school naar duurzaam werk), Staatsblad 2025, 210 (2025).
[79] Raad van State (2024, 6 juni). Wet van school naar duurzaam werk (Wo5.24.00027/I).
[80] Momenteel wordt er gewerkt aan een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) voor het inclusiever maken van po en vo.
[81] Brancheopleidingen | VGN academie brancheopleidingen
[82] De decentralisatie van jeugdzorg laten we door onze focus op volwassenen met een lvb buiten beschouwing.
[83] Kampen ,T. Bredewold, F. & Tonkens, E. (2016). De beloften van nabijheid. Hoe de transitiepretenties in de praktijk uitpakken. In: Kruiter, A.J. Bredewold, F. & Ham, M. (Red.). Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt: Kroniek van een verandering.
[84] Linthorst, E. & Oldenhof, L. (2020). Maatwerk aan de keukentafel: van ‘hoera’ begrip tot betwiste norm. NBT 2020/209, 511-521. Afl. 8 oktober 2020.
[85] Capel, R. (2024). Wegen uit het moeras. Werk voor arbeidsbeperkten van 2008 tot 2033.
[86] Bokhorst D, Bokhorst M, & Croon T. (2025). Cities as social investment frontrunners: the case of Amsterdam as innovator and welfare stopgap. Journal of Social Policy, 2025:1-17.
[87] https://www.socialevraagstukken.nl/de-decentralisaties-waren-een-meesterzet/
[88] Gevolgen Participatiewet | Rijksoverheid.nl
[89] Soorten Wajong: Wajong 2015, Wajong 2010, oude Wajong | UWV
[90] Welke regels gelden er voor de bijstand voor jongeren tot 27 jaar? | Rijksoverheid.nl
[91] Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP.
[92] Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP. En: Berenschot (2021). De ontwikkeling van beschut werk: Van Wsw naar Participatiewet. Berenschot.
[93] Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP.
[94] Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP.
[95] Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP.

[96] Putman, L., & Woittiez, I. (2020). Meer meedoen: Inzicht in onderwijs- en arbeidsmarktdeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking. SCP. En: Schrijver, E., Eden, D. van, Damhuis, E. & Hofman, E. (2022). Meedoen met een licht verstandelijke beperking: Literatuurverkenning over vrijetijdsbesteding door mensen met een licht verstandelijke beperking. Movisie.
[97] Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP.
[98] Nederlandse Arbeidsinspectie Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). Re-integratie-dienstverlening in het kader van de Participatiewet. Een onderzoek onder gemeentelijke klantmanagers naar de risico's voor de doeltreffendheid van de dienstverlening.
[99] Van februari 2023 tot en met december 2025 betrof het een regeling, per 1 januari 2026 is de Wet Domeinoverstijgende Samenwerking ingegaan, zie ook de uitgave Ministerie van Volksgezondheid Welzijn Sport (2025). Domeinoverstijgende samenwerking = Samen doen! Initiatieven Domeinoverstijgende samenwerking (SPUK DOS 2024).
[100] Bosselaar, H. red. (2020). Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
[101] Bosselaar, H. red. (2020). Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
[102] Bij de invoering van de Participatiewet in 2015 ging de overheid er van uit dat uiteindelijk 30.000 mensen aangewezen zouden zijn op beschut werk als opvolger van een deel van de voormalige sociale werkvoorziening. Daarom stelde het Rijk jaarlijks een taakstelling vast voor het minimumaantal beschutten werkplekken dat gemeenten gezamenlijk moesten realiseren.
[103] Bosselaar, H. red. (2020). Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
[104] Capel, R. (2023). Beschut werken. Achterhaald overheidsbeleid. Sociaal bestek.
[105] Motie Oostenbrink 22 mei 2025. 31293 nr. 821.
[106] Bosselaar, H. red. (2020). Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
[107] Capel, R. (2024). Wegen uit het moeras. Werk voor arbeidsbeperkten van 2008 tot 2033.
[108] Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. SCP.
[109] Het kabinet streeft naar een nieuwe banenafspraak voor mensen met een arbeidsbeperking. https://open.overheid.nl/documenten/6b7e91aa-fdb9-412b-9a48-8fb99870af09/file
[110] Vries, G. de, Christiani, A., Zal, S. van & Kartaoui, A. el. (2024). Samen werken werkt. Wat helpt bij het verkrijgen en behouden van betaald werk voor jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking en psychische problemen. En: Echtelt, P. van, Sadiraj, K. Hoff, S., Muns, S, Karpinska, K. Das, D. & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Paticipatiewet. SCP. En: Adelmeijer, M., Schenderling, P., Van Urk, F., & Ten Hoor, J. (2017). Onderzoek Participatiewet bij werkgevers: Rapportage fase 2. Berenschot.
[111] Nobel, J.N.J. (2025, 3 juli). Resultaten banenafspraak 2024 (Kamerstuk 834 352). Tweede Kamer der Staten-Generaal. En: Nobel, J.N.J. (2025, 19 juni). Verbeteringen banenafspraak (Kamerstuk 34 353, nr.340). Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[112] Gaag, A. van der (2025). Zonder werk vaart niemand wel. Over de zin en onzin van de arbeidsmarkt.
[113] Burdorf, A. (2023). Werk en zorg(kosten). Economische Statistische Berichten.
[114] Bosselaar, H. red. (2020). Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
[115] Het totale inkomen van jongeren onder de Participatiewet is echter lager dan dat van Wajongers. Dit komt vooral doordat onder de Participatiewet veel minder jongeren een uitkering ontvangen, en als ze een uitkering ontvangen deze veel lager is dan een Wajong-uitkering. Het hogere inkomen uit arbeid van jongeren onder de Participatiewet compenseert dus niet voor het verlies aan uitkering. Bosselaar, H. red. (2020). Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
[116] De beleidsonderzoekers (2025). Literatuursynthese naar ervaren knelpunten bij werk, inkomen en sociale zekerheid voor mensen met een beperking.
[117] Eijkel, R. van, Van Berkel, K. van, Casteren, B. van & Koning, P. (2024). Meer dan werk alleen: Een haalbaarheidsstudie naar het meten van brede baten en kosten van participatiebeleid. SEO Economisch Onderzoek.
[118] In 2026 lopen onder meer wetsvoorstellen om de loonkostensubsidie voor beschut werk te vereenvoudigen met een vast forfait en de overgang tussen de banenafspraak en beschut werk

makkelijker te maken. Wijziging Participatiewet ivm de invoering van een forfaitaire loonkostensubsidie voor beschut werk | Overheid.nl | Wetgevingskalender

[119] Heekleaar, M. & Vertegaal, B. (2024). MKBA Loonkostensubsidie.

[120] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/52/srg-i-cohortonderzoek-personen-met-loonkostensubsidie-2021-en-2022

[121] Eijkel, R. van, Van Berkel, K. van, Casteren, B. van & Koning, P. (2024). Meer dan werk alleen: Een haalbaarheidsstudie naar het meten van brede baten en kosten van participatiebeleid. SEO Economisch Onderzoek.

[122] Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel Bestaanszekerheid 2022. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

[123] De vroegere loonkostentoeslag was wel simpeler (want geen loonwaardebepaling en minder administratie etc.) maar daarbij betaalde de werkgever soms minder dan het wml, waarna de gemeente het inkomen aanvulde. De werknemer leek meer op een uitkeringsgerechtigde dan een werknemer, was minder gelijk met ander werknemers en kampte met ingewikkelde inkomenssituaties. De Iks van nu probeert juist te zorgen dat de werknemer minimaal het wml krijgt. M.a.w. met de Participatiewet zijn mensen meer ‘normaal werknemer’. De bedoeling is ook dat werkgevers gestimuleerd worden iemand in dienst te nemen.

[124] Uit het gesprek met Koen de Hek en Mohamed Nabih

[125] Uit het gesprek met Koen de Hek en Mohamed Nabih

[126] Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (2020). Simpel switchen op de kaart: Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk. Movisie & Stimulansz. En: Stap voor stap - Instituut Gak - Van dagbesteding naar (beschut) werk

[127] Home | Simpel Switchen; Het Simpel Switchen Kompas | Simpel Switchen, maar ook: Home - Zet ik de stap

[128] Nouwens, P (2018). United by diversity: Identifying characteristics, profiles and support needs of people with mild intellectual disability or borderline intellectual functioning. [Proefschrift]. Tilburg University.

[129] Handreiking Trauma en LVB - Academische Werkplaats Kajak

[130] Risico's & LVB - Landelijk Kenniscentrum LVB

[131] Nouwens, P (2018). United by diversity: Identifying characteristics, profiles and support needs of people with mild intellectual disability or borderline intellectual functioning. [Proefschrift]. Tilburg University.

[132] Bottenheft, E., Zonneveld, E. & Boeije H (2022). Participatie van mensen met een beperking in 2022: arbeidsparticipatie uitgelicht. Participatiemonitor kerncijfers 2022. Nivel.

[133] Vissers, I., Wolvers, N., Hut, I., Venema, R. & Leur, T. de (2023). Uitbuiting & LVB. Knelpunten en aanbevelingen voor een effectieve aanpak.

[134] Vissers, I., Wolvers, N., Hut, I., Venema, R. & Leur, T. de (2023). Uitbuiting & LVB. Knelpunten en aanbevelingen voor een effectieve aanpak.

[135] GGZ & LVB - Landelijk Kenniscentrum LVB

[136] COLLELO. Samen leren van eenzaamheid. Een nieuw onderzoek om de eenzaamheid onder mensen met een licht verstandelijke beperking te begrijpen en te verminderen - Universiteit Leiden

[137] Vrij, P. & Kaal, H. (2015). Licht verstandelijke beperking in detentie. Een handreiking voor medewerkers van DJI in de omvang met gedetineerden met een LVB. Hogeschool Leiden.

[138] Overvest, N. (2018). Maatschappelijke businesscase: Integrale aanpak voor mensen met een licht verstandelijke beperking in detentie. Dock4 & Organisatieadvies in Zorg.

[139] Ministerie van Financiën (2019). Interdepartementaal beleidsonderzoek mensen met een licht verstandelijke beperking. Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse.

[140] Ministerie van Financiën (2019). Interdepartementaal beleidsonderzoek mensen met een licht verstandelijke beperking. Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse.

[141] Vrij, P. en Kaal, H. (2015). Licht verstandelijke beperking in detentie. Een handreiking voor medewerkers van DJI in de omvang met gedetineerden met een LVB. Hogeschool Leiden.

[142] Zorginstituut Nederland (2025). Passende zorg voor mensen met een licht verstandelijke beperking en een gezondheidsprobleem.

[143] Kaal, H. (2013). Ongewoon moeilijk. Jeugdige delinquenten met een lvb als (voortdurende) bron van zorg. [Rede bij aanvaarding van lectoraat]. Hogeschool Leiden
[144] Tweede Kamer der Staten-Generaal (2025, 8 april). Adviescommissie richtlijn passend bewijs preventie en stand van zaken investeringsmodel voor preventie (Kamerstuk 32 793, nr. 819). Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[145] RVS (2023). Op onze gezondheid. De noodzaak van een sterk publieke gezondheidszorg.
[146] https://kenniscentrumlvb.nl/informatiebronnen-lvb-ggz/licht-verstandelijke-beperking/screenen-en-diagnosticeren/
[147] Jeannet Nieuwenhuis stelde in haar proefschrift vast dat het aandeel van mensen met lvb / zwakbegaafdheid in de gespecialiseerde ggz-populatie gemiddeld 40 % is. Driekwart van hen wordt niet als zodanig herkend. Nieuwenhuis, J. (2022). A blind spot? Screening for mild intellectual disabilities and borderline intellectual functioning in psychiatric patients in specialized mental health care in the Netherlands: prevalence and associations. [Proefschrift]. Erasmus Universiteit Rotterdam.
[148] Gesprek Katrien Pouls en Trudeke Navarro.
[149] Wieland, J, Kapitein, S., Otter, M. & Baas, R.W.J (2014). Diagnostiek van psychiatrische stoornissen bij mensen met een (zeer) lichte verstandelijke beperking. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 56(7), 463-470. En: Pouls, K. (2024). Primary mental healthcare for people with mild intellectual disabilities. Opportunities upstream. [Proefschrift]. Radboud Universiteit Nijmegen.
[150] Zorginstituut Nederland. (2022). Verbetersignalement: Zorg voor mensen met een licht verstandelijke beperking en een gezondheidsprobleem.
[151] Aanpak discriminatie op IQ vraagt maar kleine stappen - GGZ Totaal
[152] Nouwens, P (2018). United by diversity: Identifying characteristics, profiles and support needs of people with mild intellectual disability or borderline intellectual functioning. [Proefschrift]. Tilburg University.
[153] Ook in andere landen nam de vraag naar zorg door mensen met een vb overigens toe. Eggink, E., Putman, L, Ras, M, & Woittiez, I. (2014). Zorg beter begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking.
[154] Eggink, E., Putman, L, Ras, M, & Woittiez, I. (2014). Zorg beter begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking. Hierover hebben wij geen recentere cijfers gevonden.
[155] RVS (2025). Iedereen bijna ziek. Over de keerzijden van diagnose-expansie.
[156] Talman, J. Schenderling, P. & Ruig, L. de (2023). Doorgroeien van dagbesteding naar werk: oplossingen voor financiële knelpunten. De beleidsonderzoekers & Berenschot.
[157] Talman, J. Schenderling, P. & Ruig, L. de (2023). Doorgroeien van dagbesteding naar werk: oplossingen voor financiële knelpunten. De beleidsonderzoekers & Berenschot.
[158] Hoogeboom, F. (2019). Ontwikkelingen in dagbesteding: Kansen en knelpunten. AEF.
[159] Werken in het Westerpark
[160] In Hoogeboom, F. (2019). Ontwikkelingen in dagbesteding: Kansen en knelpunten. AEF. staat het volgende: We zien dat een groot aantal randvoorwaarden op stelselniveau te maken hebben met de financiering van de dagbesteding: aanpassing van de beleidsregels Wlz is noodzakelijk, flexibelere indicaties, een verruiming van de huidige tariefstructuur en aanpassing van de prestatiebeschrijvingen zodat dagbesteding ook op de woonlocatie kan worden vormgegeven. Dit maakt duidelijk dat zorgaanbieders op dit moment niet uitkomen in de financiering van de nieuwe vormen van dagbesteding. We moedigen de VGN daarom aan om te lobbyen voor deze financiële randvoorwaarden, met name door te gaan staan voor meer flexibiliteit in beleidsregels en aanpassing van de prestatiebeschrijvingen. Met name binnen de Wlz is dit hoogst noodzakelijk. Het is momenteel een grote uitdaging op dagbesteding op maat te realiseren voor grote groepen dagbesteding, met name binnen de arbeidsmatige dagbesteding.
[161] Hoogeboom, F. (2019). Ontwikkelingen in dagbesteding: Kansen en knelpunten. AEF.
[162] Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (2020). Simpel switchen op de kaart: Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk. Movisie & Stimulansz.

[163] RVS (2022). Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten. En: RVS (2023). Is dit wel verantwoord? Hoe de zorg betekenisvol rekenschap kan afleggen in tijden van transitie.
[164] Zonneveld, E., Terpstra, N., Baron, R. & Aussems, C. (2026). Participatiemonitor: kerncijfers 2024. Nivel. En: Jungman, N., Kaal, H., Hartogh, V. den & Fermin, B (2018). Lvb, schulden en werk. En: Welschen, S., Hoijtink, M., Lucas, P. & Kommer, R. van (2023). Gewoon meedoen met lvb vergt complexe professionele inzet.
[165] Basisbanen in Groningen: 'Ik heb eindelijk écht weekend' | Movisie
[166] Ook Amsterdam werkt met een basisbaan. Het is wel een tijdelijk regeling voor de duur van maximaal twee jaar. Mensen die langdurige werkloos zijn en moeilijk regulier werk vinden, krijgen een arbeidscontract als Werkbrigadist en voeren opdrachten van de gemeente uit. Het vergroot de kans op uitstroom naar betaald werk duidelijk (47 % is uitgestroomd, tegen 21 % van de 'gewone' bijstandsgerechtigden), blijkt uit een evaluatie. In Groningen stromen mensen met een basisbaan niet of nauwelijks door naar regulier werk. Kempen, H. van, Hofstetter, H., Haggenburg-Mohammad, M., Sewdas, R. & de Jong, I. (2019). Evaluatie Werkbrigade. Wat levert het de deelnemers op en wat levert het de stad op? OIS.
[167] Social return on Investment: van verplichting naar meerwaarde
[168] WRR (2022). Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht
[169] WRR (2022). Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht
[170] Factsheet Participatiewet 2025-II Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (gepresenteerd tijdens een technische briefing aan de Tweede Kamer 2025).
[171] Dat is geen nieuw mechanisme. Zie ook https://sociaalweb.nl/nieuws/oproep-erik-dannenberg-geef-chronisch-zieken-in-de-bijstand-een-logische-vorm-van-ondersteuning/
[172] Deze kritiek betreft met name de periode voor 2021. Sindsdien is binnen het programma Participatiewet in balans meer nadruk gelegd op maatwerk, menselijke maat en passende ondersteuning. De Nederlandse Arbeidsinspectie signaleerde in 2024 nog altijd knelpunten rond de doeltreffendheid van gemeentelijke re-integratiedienstverlening.
[173] Uit de gesprekken met Aart van der Gaag en Henk Guise.
[174] Schouten, C.J. (2023). Kamerbrief over sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk (Kamerstuk 34 352, nr. 300). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. En: Gemeren, J. van, Beek, H. ter, Laan, S. van der, Rockx, L., Slagman, A. & Weert, R. van. (2023). De kosten en uitvoering van beschut werkplekken in Nederland. Cijfers, duiding en doorgroeipotentie. Significant / APE. En: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2025). Verbeteragenda Beschut werk.
[175] Bosselaar, H. red. (2020). Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
[176] Bosselaar, H. red. (2020). Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet.
[177] Participatiewet in balans aangenomen - Eerste Kamer der Staten-Generaal Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werk nu aan een wetsvoorstel Participatiewet spoor 2 en 3.
[178] Het traject Participatiewet in balans bestaat uit drie sporen. Spoor 1 omhelst snelle verbeteringen, spoor 2 een fundamentele herziening en spoor 3 een versterking van de uitvoeringspraktijk. In de zomer van 2024 diende het kabinet het wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer die er in september 2025 mee instemde. Vanaf 2025 trad een groot deel van de wijzigingen in werking. Andere onderdelen volgen gefaseerd in 2027. De wet is niet het eindpunt maar een nadrukkelijke eerste stap. Dat spoor 2 loopt het langst door en moet leiden tot een fundamentele herziening van de Participatiewet. Tweede Kamer akkoord met Participatiewet in balans | Rijksoverheid.nl
[179] Dit wetsvoorstel wijzigt de o.a. de Participatiewet om de balans tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving te verbeteren. Door complexiteit, strenge handhaving en beperkte ondersteuning wordt de Participatiewet soms als te hard ervaren. Het voorstel biedt een pakket van ruim 20 maatregelen die uitvoeringsprofessionals meer ruimte geven om mensen goed te ondersteunen. In eerste instantie om hen aan het werk te helpen en als dat (nog) niet kan te zorgen voor een toereikend inkomen en andere vormen van participatie. De bedoeling is dat vertrouwen en de menselijke maat bij de uitvoering centraal komen te staan.
[180] Cordaan heeft overigens ook 120 cliënten aan een baan geholpen in de eigen verpleeghuizen via SROI. Zie ook Geest, M. van der (2018). Ouderenzorg krijgt meerwaarde door woonhulp

van mensen met een lichte verstandelijke beperking. In: De Volkskrant 21 december 2018. Het concept van woonhulp, waarbij mensen die barrières ondervinden om de arbeidsmarkt te betreden in de zorg aan het werk gaan, is inmiddels in meerdere organisaties in de praktijk gebracht. Van ‘dagbesteding is je plafond’ naar begeleider: het verhaal van Gordon | 's Heeren Loo

[181] Dit zijn allemaal zaken die ook in een MKBA te waarderen zijn, door het gebruik van kengetallen. De data die er voor nodig zijn, zijn alleen vaak niet voorhanden of niet hard genoeg.

[182] Eijkel, R. van, Gerritsen, S., Sadiraj, K. & Versantvoort, M. (2020). De brede baten van werk. CPB & SCP.

[183] Eijkel, R. van, Van Berkel, K. van, Casteren, B. van & Koning, P. (2024). Meer dan werk alleen: Een haalbaarheidsstudie naar het meten van brede baten en kosten van participatiebeleid. SEO Economisch Onderzoek.

[184] Werkwijzer MKBA sociaal domein

[185] Wetenschappelijk directeur van Vita Valley Marcel Canoy heeft zijn licht laten schijnen over het RVS-advies om beleid en financiering van zorg naar werk te verleggen om meer mensen met een lvb te laten participeren. VitaValley doet veel SROI-studies naar interventies die zich tussen zorg en het sociaal domein begeven, en besteedt aandacht indirecte effecten en moeilijk monetariseerbare baten. Ook Canoys inschatting is dat mensen met een lvb aan het werk helpen maatschappelijk rendeert, zelfs als je moeilijk monetariseerbare baten niet meeweegt bij besluitvorming.

[186] Eijkel, R. van, Gerritsen, S., Sadiraj, K. en Versantvoort, M. (2020). De brede baten van werk. Den Haag: CPB en SCP.

[187] Eijkel, R. van, Gerritsen, S., Sadiraj, K. en Versantvoort, M. (2020). De brede baten van werk. Den Haag: CPB en SCP.

[188] Dit is tijdens diverse gesprekken naar voren gekomen. Zie ook: Overvest, N. (2018). Maatschappelijke businesscase: Integrale aanpak voor mensen met een licht verstandelijke beperking in detentie. Dock4 & Organisatieadvies in Zorg.

[189] Michon, H. & Sanden, P. van der (2024). IPS voor mensen met een licht verstandelijke beperking: waarom niet? Adviesrapport voor VGN. Movisie.

[190] Veenendaal doorbreekt schotten en maakt meedoen eenvoudiger | Movisie

[191] https://www.rivm.nl/afwegingskader-preventie

[192] Miljoenennota | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid en Financieel jaarverslag | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

[193] Brief ministers Hermans en Sterk (VWS) aan VNG. AZWA-afspraken D5 en D6 en financieringsinstrument. 22 april 2026. Kenmerk 1097348-DMO

[194] Zie bijvoorbeeld als-verrekenen-een-beperking-is-eindrapport.pdf

[195] Capel, R. (2024). Wegen uit het moeras. Werk voor arbeidsbeperkten van 2008 tot 2033.

[196] Zorginstituut Nederland. (2022). Verbetersignalement: Zorg voor mensen met een licht verstandelijke beperking en een gezondheidsprobleem.

[197] Wieland J. Zaal-Schuller, I. & Leusink, G. (2026). LVB: Hoe een label gezondheidsverschillen vergroot. Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde.

[198] WRR (2009). Vertrouwen in school. Over de uitval van ‘overbelaste’ jongeren.

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060

Raad
Volksgezondheid
& Samenleving