



# Position paper Bestaanszekerheid

8 februari 2024

## Aanleiding

Kranten en partijprogramma's staan er de laatste tijd vol mee: bestaanszekerheid. De belangstelling voor het onderwerp is verklaarbaar. Het aantal mensen dat in armoede leeft, neemt toe. Steeds meer mensen hebben onzeker werk. Of werk waarmee ze niet in hun bestaan kunnen voorzien. Betaalbare woningen zijn schaars. De prijzen voor basisbehoeften als boodschappen en energie zijn fiks gestegen.

Eén groep wordt daarbij stelselmatig over het hoofd gezien: mensen met een blijvende beperking of chronische ziekte en hun naasten. Zij hebben op allerlei manieren te maken met uitsluiting. Zij hebben minder toegang tot arbeid en zijn daardoor vaker aangewezen op uitkeringen. Of ze zijn blijvend financieel afhankelijk van anderen. Zij hebben zorg, ondersteuning en andere voorzieningen nodig en hebben daardoor hogere zorg- en meerkosten.

Mensen met een levenslange levensbrede beperking hebben dus doorgaans een lager inkomen en hogere uitgaven. Dit zorgt voor meer armoede en schulden. Voldoende inkomen en betaalbare zorg zijn noodzakelijke voorwaarden om te kunnen participeren en te investeren in ontwikkeling. Mensen met een blijvende beperking staan daarom ook wat participatie en ontwikkeling betreft op achterstand. Dit alles geldt vaak ook voor hun naasten. Vanwege de intensieve en langdurige ondersteuning die zij bieden, kunnen zij minder werken, waardoor ook zij bovengemiddeld vaak te maken hebben met armoede en achterstanden. Mensen met een levenslange levensbrede beperking en hun naasten hebben bij uitstek te maken met bestaansonzekerheid.

## Inhoud

|                                                                                   |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Aanleiding</b>                                                                 | <b>1</b> |
| <b>Visie van Ieder(in) op bestaanszekerheid</b>                                   | <b>3</b> |
| <b>Bestaanszekerheid in wetgeving en verdragen</b>                                | <b>4</b> |
| <b>Bestaanszekerheid in de praktijk</b>                                           | <b>5</b> |
| <b>Wat er moet veranderen</b>                                                     | <b>7</b> |
| 1. Het inkomen van mensen met een beperking moet omhoog en moet voorspelbaar zijn | 7        |
| 2. De stapeling van zorgkosten voor mensen met een beperking moet stoppen         | 9        |
| 3. De vaste lasten voor mensen met een beperking moeten betaalbaar zijn           | 10       |



## Visie van Ieder(in) op bestaanszekerheid

Ieder(in) maakt zich sterk voor een samenleving waarin iedereen kan meedoen en niemand wordt uitgesloten. Het VN-verdrag Handicap dient daarbij als kompas. Dit internationale verdrag is glashelder over de mensenrechten van mensen met een beperking of chronische aandoening. Of het nu gaat om naar school kunnen gaan, passend wonen, werken, een toereikend inkomen, passende zorg, vervoer, vrijetijdsbesteding. Het VN-verdrag Handicap verplicht de overheid op al deze terreinen vooruitgang te boeken.

Bestaanszekerheid is een breed begrip. In dit document hanteren we de definitie van DIVOSA: "Bestaanszekerheid is niet alleen de zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen. Ook zekerheid om betaalbaar te wonen, toegang tot betaalbare zorg en de mogelijkheid om een financiële buffer op te bouwen voor onverwachte uitgaven zijn noodzakelijke voorwaarden om de rust en ruimte te vinden die nodig is om je als mens te ontwikkelen en mee te doen in de samenleving."

Deze definitie sluit aan op vier relevante artikelen uit het VN-verdrag Handicap: artikel 27 over werk en werkgelegenheid, artikel 28 over behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming, artikel 19 over zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij, en artikel 25 over gezondheid. Hieronder lees je wat deze vier artikelen zeggen over bestaanszekerheid.

- Artikel 27 gaat over het recht van mensen met een handicap op werk op voet van gelijkheid met anderen. De overheid moet dit bevorderen. Ze moet onder andere zorgen voor gelijke kansen en gelijke beloning van werk van gelijke waarde. Ook moet de overheid mensen met een handicap ondersteunen bij het vinden, verwerven en behouden van werk.
- Artikel 28 gaat over het recht van mensen met een handicap op een behoorlijke levensstandaard voor henzelf en voor hun gezinnen.
- Artikel 19 stelt dat mensen met een handicap het gelijke recht hebben om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen. De overheid moet doeltreffende en passende maatregelen nemen zodat mensen met een handicap volledig kunnen meedoen in de maatschappij. Het General Comment over artikel 19 voegt daar nog een aantal punten aan toe (zie punt 57). De overheid moet voldoende budgetten vrijmaken voor ondersteuning voor een onafhankelijk leven. De benodigde ondersteuning, inclusief persoonlijke assistentie om te leven en participeren in de maatschappij, moet niet uit eigen inkomen worden betaald.
- Artikel 25 gaat over het recht op gezondheid. Volgens dit artikel hebben mensen met een beperking recht op hetzelfde aanbod met dezelfde kwaliteit zorg en volgens dezelfde normen voor gratis of betaalbare zorg als mensen zonder beperking. Dat betekent dan ook dat mensen met een beperking niet meer kosten mogen maken voor zorg dan mensen zonder beperking.



## Bestaanszekerheid in wetgeving en verdragen

Artikel 20 van de Grondwet gaat over het recht op een toereikende levensstandaard. Dit cruciale recht op een menswaardig bestaan geldt voor de hele bevolking. Ook voor degenen die niet (meer volledig) in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. In artikel 20, eerste lid, worden bestaanszekerheid en spreiding van welvaart tot voorwerp van overheidszorg verklaard. Bij de voorbereiding van de grondwetswijziging in 1983 was de opname van een bepaling over bestaanszekerheid nauwelijks een punt van discussie (bron: [Nederland Rechtsstaat - Grondwet artikel 20 Bestaanszekerheid](#)).

Nederland heeft een aantal internationale verdragen geratificeerd waarin (aspecten van) bestaanszekerheid eveneens voorkomt. In artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) wordt het recht op een toereikende of 'adequate' levensstandaard geformuleerd (bron: [Rijksoverheid - IVESCR artikel 11](#)). Een vergelijkbare doelstelling is te vinden in artikel 22 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, in combinatie met artikel 25 UVRM) en in artikel 27 Verdrag Inzake de Rechten van het Kind (IVRK) (bron: [Rijksoverheid.nl - IVRK Artikel 27](#)). In artikel 28 van het VN Verdrag Handicap staat het recht op een behoorlijke levensstandaard genoemd van personen met een handicap en voor hun gezinnen (bron: [overheid.nl - VN-verdrag Handicap](#)). Het recht op sociale zekerheid is ook vastgelegd in Europese verdragen (zoals artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 12, 13 en 14 Europees Sociaal Handvest (ESH).

## Bestaanszekerheid in de praktijk

Wettelijk gezien is het recht op bestaanszekerheid goed geregeld. De praktijk is echter weerbarstiger. Sinds de opname van bestaanszekerheid in de Grondwet heeft het sociaalezekerheidsbeleid vooral in het teken gestaan van bezuinigingen. Het neoliberale ideaal van de economisch zelfredzame burger is dominant geworden. En daarmee het paradigma van de (arbeids)participatiesamenleving. De beste bescherming tegen armoede zou betaalde arbeid zijn ([Nederland Rechtsstaat - Grondwet artikel 20 bestaanszekerheid](#)).

Inmiddels zijn er allerlei rapporten die laten zien dat de bestaansonzekerheid toeneemt:

- [Commissie Sociaal Minimum, 2023, Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum](#);
- [Raad Volksgezondheid en Samenleving, 2022, Van schuld naar schone lei](#);
- [Nationale Ombudsman, 2022, Reflectie Sociale minima in de knel](#);
- [Nibud, 2020, Rapport Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten](#);
- [Nibud, 2019, Rapport Hoe gaan mensen om met hoge woonlasten](#).

In een aantal rapporten staat meer specifieke informatie over de bestaans(on)zekerheid van mensen met een beperking. In een rapportage van het College voor de Rechten van de Mens uit 2023 over IVESCR staat dat de bescherming van de economische en sociale mensenrechten van sommige groepen, waaronder mensen met een beperking, achteruit is gegaan. Voor mensen met een beperking is vanwege allerlei drempels extra moeilijk om te werken. Het systeem van sociale zekerheid is enorm ingewikkeld en voor hen niet altijd voldoende vangnet. In de praktijk wordt hun loon niet altijd aangevuld tot een leefbaar inkomen. Ook wordt het moeilijker om de zorg te krijgen die zij nodig hebben. Bijvoorbeeld omdat ze die niet kunnen betalen. Link naar het rapport: [Rapportage aan VN-comité over economische, sociale en culturele mensenrechten in Nederland](#).

De Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland uit 2019 meldt dat er sprake is van groeiende armoede en sociale uitsluiting onder mensen met een beperking. In 2009 leefde 19,5 procent van hen in armoede. In 2016 was dat 24,6 procent. Het niveau van armoede onder de rest van de bevolking ligt daar ver onder. Tussen 2008 en 2017 is de koopkrachtontwikkeling bij mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering gedaald met 0,9 procent tegen een stijging van 5,2 procent onder de algemene bevolking. Van alle jonggehandicapten met een uitkering en betaald werk verdient slechts 29 procent het wettelijk minimum of meer. De rest heeft een lager inkomen. Het aanvaarden van betaald werk kan leiden tot een lager besteedbaar inkomen. Hoger loon kan wegvallen tegen hogere eigen bijdragen voor zorg en ondersteuning. Mensen met een beperking werken minder vaak dan mensen zonder beperking: 72 procent van de volwassenen in Nederland heeft een betaalde baan, maar slechts 36 procent van de mensen met een fysieke beperking, 22 procent van de mensen met een psychosociale beperking en 21 procent van de mensen met een verstandelijke beperking. Het percentage werkgevers dat mensen met een beperking in dienst wil nemen is 5 procent. Maatregelen om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te verhogen hebben onvoldoende effect. Er is een tekort aan betaalbare toegankelijke woningen voor mensen met een beperking. Mensen die afhankelijk zijn van langdurige zorg ervaren hoge eigen bijdragen. Link naar het rapport: [Niets Over Ons Zonder Ons - Schaduwrapport VN-verdrag Handicap](#).



De Nationale Ombudsman rapporteerde in 2022 dat jongeren met een beperking veel risico lopen op langdurige financiële problemen. Dat komt met name door ingewikkelde wetten en regels, hoge administratieve lasten en onzekere financiën. Link naar het rapport: [Nationale Ombudsman - Algemeen Rapport Meedoen zonder beperkingen](#).

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in 2021 en 2023 onderzoek gedaan naar de werkonzekerheid van mensen die voorheen in de wet Sociale Werkvoorziening zaten, een groep van ongeveer 100.000 personen. Het instituut constateert dat de baan- en werkonzekerheid groot is, en indirect daarmee de inkomensonzekerheid ([Verwey-Jonker - Werkonzekerheid van mensen met een arbeidshandicap](#)). De personen die het instituut heeft geïnterviewd, wilden graag betaald werken, maar dit lukte bijna nooit zo dat er voldoende inkomen uit te halen was. Sommigen komen nauwelijks rond. Inkomen uit betaald werk wordt aangevuld door uitkeringsinstanties, waarbij de respondenten veel problemen ervaren met aanvullingen en verrekeningen. En de kansen om werk op de reguliere arbeidsmarkt te vinden zijn beperkt. Veel respondenten hebben daarnaast last van (de dreiging van) de voordeurdelerskorting. Ze kunnen binnen de Participatiewet niet in de woonvorm wonen waarin ze het liefst zouden willen wonen. Bijvoorbeeld met hun partner of één van de ouders ([Verwey-Jonker - Rapport Bestaansonzekerheid en begeleiding](#)).

In opdracht van de Landelijke Cliëntenraad en het UWV hebben drie onderzoeksbureaus in 2021 onderzocht tegen welke problemen mensen met een arbeidsbeperking aanlopen als hun inkomen wordt verrekend met een uitkering, en welke effecten dit heeft op hun leven. Mensen moeten geld terugbetalen omdat zij te veel uitkering hebben ontvangen, moeten toeslagen terugbetalen, gaan er financieel op achteruit, krijgen te weinig uitkering of krijgen deze te laat uitbetaald. Dit leidt vervolgens tot financiële problemen: ze hebben geen geld om boodschappen, rekeningen of vaste lasten te betalen, lenen geld bij familie of vrienden, verkopen hun spullen en/of komen in de schulden. Het zorgt voor onzekerheid en angst over het inkomen. Een deel van de werkenden wil vanwege de verrekeningen geen extra uren werken. Voor anderen zijn de verrekeningen de reden geweest om met werken te stoppen. Voor niet-werkenden zijn ze reden om helemaal niet aan werken te beginnen (bron: [Overheid.nl - Als verrekenen een beperking is, eindrapport UWV-subsidie](#)).

Dat de bestaanszekerheid van mensen met een beperking of chronische ziekte onder druk staat, blijkt ook uit enquêtes die Ieder(in) heeft gehouden onder haar achterban: in 2021 heeft Ieder(in) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de stapeling van

zorgkosten waaraan 1979 personen hebben deelgenomen. Vrijwel alle respondenten hebben hun verplicht eigen risico geheel of deels volgemaakt en meer dan 90 procent heeft extra, onverzekerde kosten voor de zorgverzekering. Een deel betaalt een eigen bijdrage Wmo of Wlz. Meer dan 80 procent heeft meerkosten gerelateerd aan de beperking of chronische ziekte. De helft van de respondenten heeft moeite met rondkomen en bij 30 procent van hen heeft dit te maken met hoge zorgkosten. Meer dan 60 procent van de respondenten heeft bezuinigd op allerlei zaken en ruim 40 procent heeft wel eens zorg gemeden of uitgesteld vanwege de kosten ([Ieder\(in\) Onderzoeksrapport Stapeling van Zorgkosten](#)).

In 2023 heeft Ieder(in) een meldactie gehouden over de energierekening onder mensen met een beperking. Van de 526 deelnemers heeft bijna driekwart een hoger energieverbruik voor extra warmte. Bijna de helft gebruikt extra warm water in verband met hun beperking of chronische ziekte. En 70 procent gebruikt extra energie voor hulpmiddelen en medische apparaten. Van de mensen met een gestegen energierekening kan 60 procent nog maar net rondkomen en kan 15 procent niet meer rondkomen. Ze bezuinigen op allerlei essentiële zaken. De energiemaatregelen van de overheid schieten tekort voor mensen met extra energieverbruik vanwege een chronische aandoening of beperking ([Ieder\(in\) - In de kou, Rapportage van de meldactie over de energierekening van mensen met een beperking of chronische ziekte](#)).

## Wat er moet veranderen

De bestaanszekerheid van mensen met een blijvende beperking en chronische ziekte moet verbeteren. Daarvoor zijn verschillende maatregelen nodig.

### **1. Het inkomen van mensen met een beperking moet omhoog en moet voorspelbaar zijn**

De Commissie Sociaal Minimum bepleit algemene maatregelen voor om de bestaanszekerheid te garanderen, zoals verhoging van de bijstand en het minimumloon en verhoging van huurtoeslag en kindtoeslagen. Deze maatregelen zijn noodzakelijk maar er moet meer gebeuren.

De beste manier om de inkomenspositie van mensen met een beperking te verbeteren is betaald werk. Maar de arbeidsmarkt is op veel vlakken (vaak ook letterlijk) ontoegankelijk. Om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te verbeteren, moeten als eerste de volgende maatregelen worden genomen:

- Er is voorkeursbeleid nodig waarbij bedrijven aansprakelijk worden voor het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking. Zo krijgen mensen met een beperking gelijkwaardige kansen op werk. Veel mensen met een beperking komen niet in aanmerking voor het huidige voorkeursbeleid, zoals de banenafspraken en beschut werk. En de huidige afspraken zijn voor bedrijven vrijblijvend. Ze ondervinden geen gevolgen als zij de doelstelling niet halen.
- Werk moet lonen. Dat doet het op dit moment vaak niet voor mensen met een beperking:
  - » Er zijn speciale participatieschalen in Cao's die het toestaan dat iemand met een beperking nooit meer dan het wettelijk minimumloon per uur kan verdienen. Schaf deze participatieschalen af.

- » Mensen met een beperking die gedetacheerd werken, zijn uitgezonderd van het recht op een gelijke inkomenspositie. Schrap deze uitzondering uit de Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (artikel 8a) en zorg voor een alternatief dat hun inkomenspositie versterkt.
- » Mensen die vanwege hun beperking niet voltijds kunnen werken en een baan hebben met een laag inkomen, kunnen zich nooit uit de bijstand werken. Terwijl zij wel werken naar vermogen. Werken en doorleren loont voor hen niet. Zij hebben nu niet dezelfde kansen als mensen zonder beperking en er gaat ook talent verloren voor de – steeds krappere - arbeidsmarkt. Compenseer hen voor de uren die zij niet kunnen werken.

Inkomen moet voorspelbaar zijn. Voor mensen met een beperking en een wisselende inzetbaarheid voor werk is dat niet het geval. Hun vaak lage inkomen wordt, wanneer nodig, aangevuld tot het sociaal minimum. Maar door inkomensfluctuaties, bijvoorbeeld vanwege hun wisselende inzetbaarheid, krijgen zij te maken met herberekeningen, terugvorderingen en bijbetalingen. Dat heeft ook weer gevolgen heeft voor landelijke en lokale toeslagen (zoals huurtoeslag, zorgtoeslag en bijzondere bijstand). Dat moet verbeteren:

- Verrekeningen, inkomsten en terugvorderingen van verschillende landelijke en lokale regelingen moeten op elkaar worden afgestemd, zodat het inkomen voorspelbaar wordt.

Inkomen moet voldoende zijn om volwaardig te kunnen leven. Daaronder valt ook de mogelijkheid om samen te wonen of een woning te delen. Regelingen in de huidige Participatiewet belemmeren dit:

- Schrap de kostendelersnorm en partnertoets in de Participatiewet. Zo wordt het voor mensen met een beperking financieel mogelijk om samen te wonen of een woning te delen. Dat vermindert tegelijk de druk op de woningmarkt.

Mensen met een beperking en hun naasten hebben recht op een WW-uitkering en pensioen. Daarvoor is nodig:

- Mensen die zorg verlenen aan hun naaste moeten hiervoor vaak noodgedwongen hun werk opzeggen en daarvoor in de plaats zich uitbetalen in PGB. Hiermee bouwen zij geen pensioen en WW-rechten op. Deze groep moet hier wel recht op krijgen.
- Mensen met een beperking die werken met loondispensatie moeten pensioen op kunnen bouwen.

Inkomensondersteunende voorzieningen moeten voor iedereen gelijk zijn en instanties moeten mensen actief benaderen over deze voorzieningen. Daarom moet het volgende veranderen:

- Welke inkomensondersteunende voorzieningen je krijgt en hoe hoog deze zijn mag niet meer afhankelijk zijn van in welke gemeente je woont. Maak een landelijk kader voor de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen.
- Zorg dat de voorwaarden om van gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen gebruik te kunnen maken hetzelfde zijn voor mensen met een UWV-uitkering.
- Nu zijn mensen met een beperking vaak niet op de hoogte van bestaande voorzieningen. Instanties moeten hen actief benaderen over inkomensondersteunende maatregelen.

## 2. De stapeling van zorgkosten voor mensen met een beperking moet stoppen

Veel mensen met een levenslange beperking of chronische ziekte hebben jaar in jaar uit hoge zorgkosten, gedurende hun hele leven. Nu wordt in het beleid onvoldoende rekening gehouden met de diversiteit van de bevolking en deze stapeling van zorgkosten bij mensen met een beperking en chronische ziekte.

Of zoals de Raad Volksgezondheid en Samenleving het verwoordt: "Waar de eigen bijdrage als financiële prikkel voor sommige mensen goed werkt om onnodige zorg te voorkomen, leidt het er bij andere mensen met een hulpvraag toe, dat zij afzien van zorg of ondersteuning vanwege de kosten. De drempel is in dat geval een onneembare horde." (Bron: [Essay Complexe problemen, eenvoudige toegang – Botsende waarden bewuster afwegen, pagina 12](#)).

Daarom zijn verschillende maatregelen nodig om de zorgkosten te verlagen voor mensen met een blijvende beperking of chronische ziekte:

- Maximeer het totaal aan eigen betalingen voor zorgkosten.
- Schaf het verplicht eigen risico in de Zorgverzekeringswet af.
- Verruim het basispakket om zorguitstel en zorgmijden te voorkomen. Bijvoorbeeld met fysiotherapie voor mensen die dat chronisch nodig hebben, met mondzorg en met hogere vergoedingen voor hulpmiddelen.
- Stop de plannen voor de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor alle Wmo-voorzieningen. Beperk de inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo tot enkelvoudige huishoudelijke hulp om oneigenlijk gebruik tegen te gaan.
- Verlaag de eigen bijdrage Wlz en zorg dat het zak- en kleedgeld voldoende is voor eigen uitgaven, participatie en ontwikkeling.
- Vereenvoudig het systeem van toeslagen en compensatiemaatregelen voor zorg- en meerkosten.



### **3. De vaste lasten voor mensen met een beperking moeten betaalbaar zijn**

Mensen met een blijvende beperking hebben geregeld hogere vaste lasten dan mensen zonder beperking. Rolstoelgebruikers hebben bijvoorbeeld servicekosten voor een lift en dat betekent hogere woonlasten. Een rolstoelgeschikte woning is vanwege de benodigde ruimte groter. En daarmee nemen de energiekosten toe. Energiekosten zijn ook hoger omdat mensen afhankelijk zijn van meerdere elektrische hulpmiddelen of alleen kunnen functioneren als het thuis warmer is dan gebruikelijk. De energierekening loopt extra hard op doordat veel mensen met een beperking vanwege een laag inkomen zijn aangewezen op minder goed geïsoleerde (huur)woningen. Deze extra vaste lasten zijn voor hen onvermijdbaar, geen luxe. Ze moeten daarom naar beneden:

- Zorg voor voldoende toegankelijke, betaalbare woningen, ook voor gezinnen en jongeren. Neem hiervoor expliciet doelstellingen op in de bouwopgave.
- Zorg dat de huursubsidie berekend blijft worden over de servicekosten.
- Geef bij verduurzaming van woningen prioriteit aan zorgwoningen, levensloopbestendige woningen en andere toegankelijke woningen.
- Compenseer mensen die vanwege hun beperking of chronische ziekte hoge energiekosten hebben.
- Bied voor alle elektrische hulpmiddelen die worden verstrekt een compensatie voor de energiekosten.