

Inclusie vanzelfsprekend voor iedereen

Bestaande kennis als hulpmiddel voor het bereiken van
meer inclusie in de samenleving



Martin Schuurman

Anke Visserman

Geactualiseerde versie

Februari 2023

INHOUD

VOORWOORD

1. INLEIDING	2
1.1 DE BASISBEHOEFTE VAN DE MENS	2
1.2 INCLUSIE ALS MAATSCHAPPELIJKE BEWEGING	3
1.3 DE WEERBARSTIGE PRAKTIJK	9
1.4 EEN KENNISPROJECT ALS HULPMIDDEL	13
1.5 DE INHOUD VAN DEZE PUBLICATIE	15
2. HET FUNDAMENT VAN INCLUSIE	18
2.1 ORDENING VAN HET MENSELIJK FUNCTIONEREN.....	18
2.2 DE ONDERSTEUNING VAN MENSEN	20
2.3 HET RECHT OP PARTICIPATIE EN INCLUSIE.....	23
3. HET BEGRIP INCLUSIE	27
3.1 DE DEFINITIE EN KENMERKEN VAN INCLUSIE	27
3.2 DE OUTCOME VAN INCLUSIE.....	32
4. DE VERZAMELING EN ORDENING VAN DE KENNIS	34
4.1 AANDACHTSPUNTEN BIJ HET VERZAMELEN EN ORDENEN.....	34
4.2 DE TOEGEPASTE HOOFDINDELING.....	36
4.3 AFSLUITING VAN HET EERSTE DEEL.....	39
5. INCLUSIE OP HET GEBIED VAN WONEN	42
5.1 DE BETEKENIS VAN WONEN VOOR DE MENS	42
5.2 WONEN VOOR MENSEN MET EEN BEPERKING	43
5.2.1 <i>De huidige situatie</i>	43
5.2.2 <i>Participatie in wijk, buurt en gemeente</i>	51
5.2.3 <i>De leefsituatie van mensen met een verstandelijke beperking</i>	54
5.2.4 <i>Voorbeelden van innovaties van inclusief wonen</i>	58
5.2.5 <i>In hoeverre is er sprake van inclusief wonen?</i>	59
5.3 DE INCLUSIEVE ROUTE NAAR WONEN VOOR IEDEREEN	61
5.3.1 <i>Inclusie op macroniveau</i>	61
5.3.2 <i>Inclusie op mesoniveau</i>	65
5.3.3 <i>Inclusie op microniveau</i>	73
5.4 SUGGESTIES VOOR VERDIEPENDE INFORMATIE EN TIPS	77
5.4.1 <i>Verdiepende informatie</i>	77
5.4.2 <i>Tips voor hulpmiddelen en instrumenten</i>	80
5.5 VIJF ADVIEZEN VOOR BELEIDSMAKERS	80
6. INCLUSIE OP HET GEBIED VAN WERK	82
6.1 DE BETEKENIS VAN WERK VOOR MENS EN MAATSCHAPPIJ	82
6.2 WERK VOOR MENSEN MET EEN BEPERKING	84
6.2.1 <i>De huidige situatie</i>	84
6.2.2 <i>Wet- en regelgeving</i>	92
6.2.3 <i>Arbeidsdeelname van personen met lvb</i>	100
6.2.4 <i>Voorbeelden van innovaties van inclusief werk</i>	101
6.2.5 <i>In hoeverre is er sprake van een inclusieve arbeidsmarkt?</i>	102
6.3 DE INCLUSIEVE ROUTE NAAR WERK VOOR IEDEREEN.....	105
6.3.1 <i>Inclusie op macroniveau</i>	106
6.3.2 <i>Inclusie op mesoniveau</i>	112
6.3.3 <i>Inclusie op microniveau</i>	119
6.4 SUGGESTIES VOOR VERDIEPENDE INFORMATIE EN TIPS	121
6.4.1 <i>Verdiepende informatie</i>	121
6.4.2 <i>Tips voor hulpmiddelen en instrumenten</i>	125

6.5	VIJF ADVIEZEN VOOR BELEIDSMAKERS	126
7.	INCLUSIE OP HET GEBIED VAN ONDERWIJS	128
7.1	DE BETEKENIS VAN ONDERWIJS VOOR MENS EN MAATSCHAPPIJ	128
7.2	ONDERWIJS VOOR MENSEN MET EEN BEPERKING	129
7.2.1	<i>Deelname aan het onderwijs</i>	129
7.2.2	<i>Aspecten van inclusief onderwijs</i>	134
7.2.3	<i>Wet- en regelgeving</i>	142
7.2.4	<i>Voorbeelden van innovaties van inclusief onderwijs</i>	145
7.2.5	<i>In hoeverre is er sprake van inclusief onderwijs?</i>	148
7.3	DE ROUTE NAAR INCLUSIEF ONDERWIJS VOOR IEDEREEN	151
7.3.1	<i>Inclusie op macroniveau</i>	152
7.3.2	<i>Inclusie op mesoniveau</i>	160
7.3.3	<i>Inclusie op microniveau</i>	165
7.4	SUGGESTIES VOOR VERDIEPENDE INFORMATIE EN TIPS	167
7.4.1	<i>Verdiepende informatie</i>	167
7.4.2	<i>Tips voor hulpmiddelen en instrumenten</i>	168
7.5	VIJF ADVIEZEN VOOR BELEIDSMAKERS	169
8.	INCLUSIE OP HET GEBIED VAN VRIJE TIJD EN MOBILITEIT	171
8.1	DE BETEKENIS VAN VRIJE TIJD EN MOBILITEIT VOOR MENS EN MAATSCHAPPIJ	171
8.2	VRIJE TIJD EN MOBILITEIT VOOR MENSEN MET EEN BEPERKING	172
8.2.1	<i>Het VN-verdrag</i>	172
8.2.2	<i>Voorzieningen voor vrijetijdsbesteding</i>	175
8.2.3	<i>Mobiliteit en vervoer</i>	181
8.2.4	<i>Informatievoorziening en communicatie</i>	187
8.2.5	<i>Voorbeelden van innovaties van vrije tijd en mobiliteit</i>	189
8.2.6	<i>In hoeverre is er sprake van inclusie in vrije tijd en mobiliteit?</i>	192
8.3	DE ROUTE NAAR INCLUSIE IN VRIJE TIJD EN MOBILITEIT	195
8.3.1	<i>Inclusie op macroniveau</i>	195
8.3.2	<i>Inclusie op mesoniveau</i>	202
8.3.3	<i>Inclusie op microniveau</i>	209
8.4	SUGGESTIES VOOR VERDIEPENDE INFORMATIE EN TIPS	212
8.4.1	<i>Verdiepende informatie</i>	212
8.4.2	<i>Tips voor hulpmiddelen en instrumenten</i>	212
8.5	VIJF ADVIEZEN VOOR BELEIDSMAKERS	213
9.	BESCHOUWING	215
9.1	PERSPECTIEVEN OP VERDERE INCLUSIE	215
9.2	DE ROL VAN KENNIS EN ONDERZOEK BIJ INCLUSIE	220
9.3	ALLE ADVIEZEN VOOR BELEIDSMAKERS OP EEN RIJ	224
	GERAADPLEEGDE BRONNEN	228
	BIJLAGE 1	239
	BIJLAGE 2	240
	BIJLAGE 3	242

VOORWOORD

We willen in ons land meer inclusie, dat wil zeggen een samenleving waarin er voor niemand obstakels zijn en worden ervaren om - naar behoefte en vermogen en op eigen gekozen wijze - mee te kunnen doen. Een samenleving waarin iedereen, ongeacht zijn achtergrond of situatie (leeftijd, huidskleur, culturele achtergrond, gender, inkomen, talenten, levensbeschouwing, seksuele voorkeur of beperkingen), er als vanzelfsprekend bij hoort, ervaart dat hij erkend en geaccepteerd wordt en contact kan maken met zijn omgeving.

Waarom willen we dat? Omdat we weten dat mensen beter worden van inclusie, zij hierdoor een grotere kwaliteit van leven gaan ervaren. Inclusie sluit immers aan op de basisbehoeften van de mens. Iedereen wordt er beter van, ook de mensen die geen hinder ondervinden in hun dagelijks functioneren als burger. Geven om en zorg hebben voor elkaar maakt gelukkiger en geeft een basis voor een tolerante maatschappij omdat er verbinding is. Ook wordt de zorg er betaalbaarder door en kan zij daardoor bijdragen aan een duurzamere maatschappij waar voor iedereen plaats is in zijn eigenheid en waarin iedereen als burger een bijdrage kan leveren aan de maatschappij. Inclusie heeft dus een grote meerwaarde voor de samenleving.

Inclusie heeft betrekking op iedereen, op ons allemaal. Speciale aandacht gaat in onze samenleving de laatste jaren uit naar inclusie voor mensen die op dit punt achterblijven. Mensen die als gevolg van (de combinatie van) bepaalde redenen - zoals immigratie, werkloosheid, beperkt onderwijs, minder vermogen, laag inkomen, slechte gezondheid - sociaal en economisch buiten de boot vallen en vaak te maken hebben met exclusie. In de politiek en onder tal van dienstverlenende en vertegenwoordigende organisaties is een beweging gaande die meer inclusie wil voor juist deze mensen.

De realisering van inclusie gaat echter traag, zij stuit op veel drempels en weerstanden. Vaak komen die voort uit niet weten hoe de weg naar inclusie kan worden afgelegd. Kennis over inclusie - en de bundeling en vertaling daarvan naar de praktijk - kan helpen om deze drempels en weerstanden te slechten.

Een bevolkingsgroep waarbinnen van oudsher veel sprake is van exclusie zijn mensen met een fysieke, verstandelijke en/of psychische beperking. Al decennia lang is in de zorg en ondersteuning aan deze mensen inclusie een belangrijk thema. Mede daardoor is er hier veel kennis over inclusie ontwikkeld. Die kennis kan ons helpen in het realiseren van meer inclusie voor iedereen, te meer omdat een belangrijk kenmerk van de zorg en ondersteuning aan mensen met een beperking is dat zij levenslang en levensbreed is. Hieraan ontleen deze zorg en ondersteuning hun gezag en legitimiteit: de vraag wat je in iedere levensfase en op afzonderlijke levensdomeinen voor het realiseren van inclusie moet kennen, kunnen en ondersteunen, en welke context daarbij past, kan voor een belangrijk deel worden beantwoord met kennis en kunde die is ontleend aan de zorg en ondersteuning van mensen met een beperking.

In onze studie verzamelen en ordenen we deze kennis over inclusie en maken die bruikbaar voor de brede praktijk. Dus niet alleen voor de verdere route naar inclusie van mensen met een beperking, maar juist ook voor de weg naar inclusie van iedereen.

In deze publicatie hebben wij onze bevindingen neergelegd.

Martin Schuurman en Anke Visserman

Januari 2023

1. INLEIDING

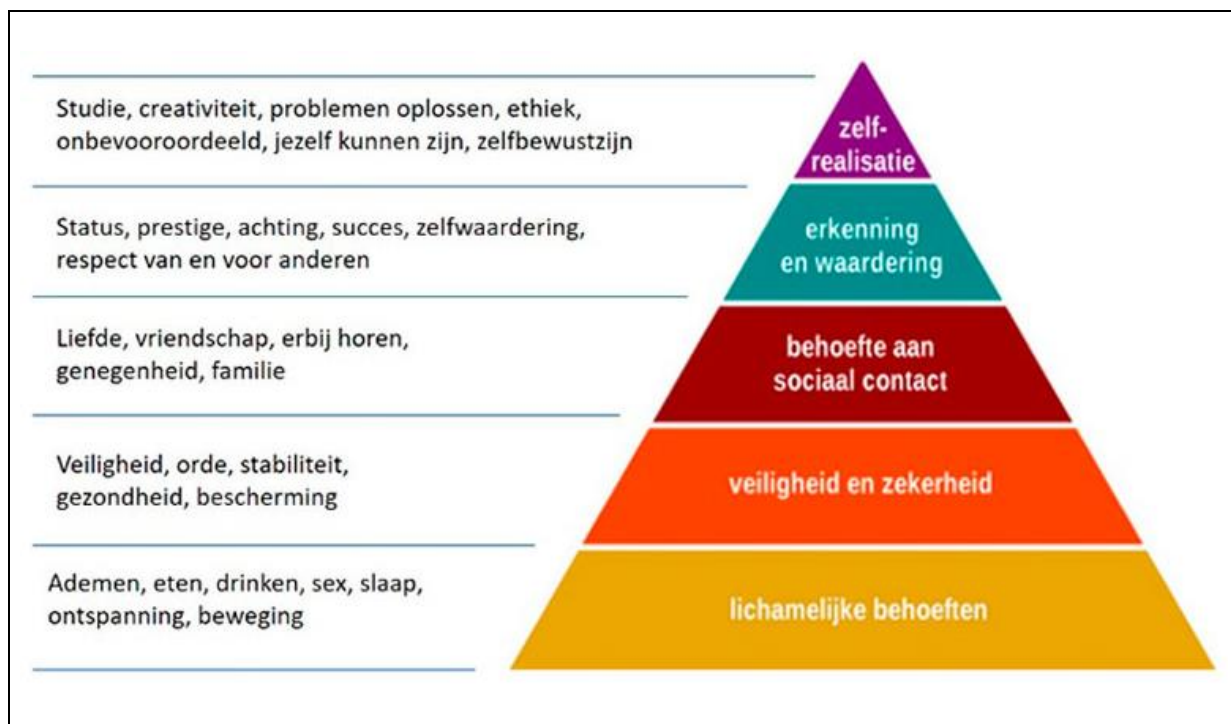
Inclusie ontleent haar betekenis in belangrijke mate aan het feit dat zij verbonden is met de basisbehoeften van de mens. In dit inleidende hoofdstuk beginnen we daarom met het benoemen van die basisbehoeften (par. 1.1). Vervolgens focussen we op de beweging die in onze samenleving rond inclusie is ontstaan (par. 1.2) en de bestaande belemmeringen om inclusie te realiseren (par. 1.3). Daarna gaan we in op de rol die kennis in de route naar inclusie kan spelen en hoe dit heeft geleid tot ons project (par. 1.4). Tenslotte beschrijven we de inhoud van deze publicatie (par. 1.5).

1.1 De basisbehoeften van de mens

Het figuur dat de basisbehoeften van de mens bij uitstek in beeld brengt, is de bekende piramide van Maslow. Deze piramide is een aan Abraham Maslow toegeschreven ordening van behoeftes, gedaan op basis van zijn al bijna tachtig jaar geleden gepubliceerde motivatietheorie (Maslow, 1943). Zij heeft betrekking op de basisbehoeften van de mens, wat diens persoonlijke situatie ook is.

Maslow rangschikte de universele behoeften van de mens in deze hiërarchie (zie figuur 1). Volgens zijn theorie zou de mens pas streven naar bevrediging van de behoeften die hoger in de hiërarchie zijn geplaatst nadat de lager geplaatste behoeften bevredigd zijn.

Figuur 1: De behoeftehiërarchie van Maslow (bron: [De Saedeleer, 2020](#))



Erbij horen en contact kunnen maken met anderen - de essentie van inclusie - loopt als een rode draad door deze piramide heen, vooral vanaf het tweede niveau:

- Behoefte aan veiligheid en zekerheid. Het individu zoekt veiligheid, orde, stabiliteit, bescherming en zekerheid in een georganiseerde kleine of grote groep. Dit kan bijvoorbeeld het gezin, de buurt of het bedrijf zijn.
- Behoefte aan sociaal contact. Hieronder vallen vriendschappen, liefde, erbij horen en genegenheid, bijvoorbeeld zoals geboden in de familiekring.

- Behoeftte aan erkenning en waardering. Hiertoe behoren status, aanzien, succes en respect van en voor anderen, zowel sociaal-maatschappelijk (in familie en gemeenschap) als economisch (bijvoorbeeld in het hebben van passend werk).
- Behoeftte aan zelfrealisatie, dat wil zeggen creativiteit, problemen oplossen, jezelf kunnen zijn en zelfbewustzijn. Met andere woorden, de behoefte om jouw persoonlijkheid en je mentale groeimogelijkheden te ontwikkelen en te waarderen.

Kijkend naar de piramide als geheel, valt op dat wordt uitgegaan van een holistische en integrale benadering van de mens, zonder op diens eventuele beperkingen te focussen. De piramide is gericht op het ontstaan van gezonde individuen. De niveaus geven behoeften aan die op maat kunnen worden toegepast, voor individuen maar ook voor groepen. Zij vormen een hiërarchie in voorwaarden: vorige niveaus moeten worden doorleefd om naar een hoger niveau te gaan. De piramide is waardevol als leidraad voor beleid en inclusie.

Ook veel andere onderzoekers en auteurs hebben zich bezig gehouden met het onderwerp van de menselijke basisbehoeften. Hoe de invalshoek ook is, steeds blijken zij die behoeften te verbinden aan het samenleven met anderen. We geven twee voorbeelden.

De Amerikaanse auteur Stephen Covey brengt de basisbehoeften van de mens in verband met het streven naar compleetheid, in lichaam, hoofd, hart en ziel. De vier basisbehoeften die hij onderscheidt, zijn hieraan gerelateerd: verbonden aan het lichaam is de behoefte om te leven, verbonden aan het hoofd de behoefte om te leren, verbonden aan het hart de behoefte om lief te hebben en verbonden aan de ziel de behoefte om van betekenis te zijn. (Covey, 2005).

Onderzoekers Deci en Ryan, bekend van de 'zelfdeterminatietheorie', gaan er in hun theorie van uit dat er bij ieder mens drie natuurlijke basisbehoeften zijn die bij bevrediging leiden tot optimaal functioneren en optimale groei. Deze behoeften zijn: autonomie, competentie en verbondenheid. Met andere woorden, via deze basisbehoeften komt de mens tot wording en verschaft hij zich duurzaam welbevinden. Het is een route waarop de mens zich richt op goede relaties, persoonlijke groei en maatschappelijke betrokkenheid. Dit zijn bij uitstek doelen die mensen zin en betekenis geven in het leven. (Deci en Ryan, 2012).

1.2 Inclusie als maatschappelijke beweging

Inclusie staat op diverse plaatsen in onze samenleving hoog op de agenda. In het onderwijs, op de werkvloer, binnen tal van organisaties, bij de overheid, in de media en ook in de onderzoekswereld wordt inclusiviteit steeds belangrijker gevonden en gaat men ermee aan de slag. In rapporten van landelijke adviesraden en onderzoeksinstituten wordt inclusie steeds vaker genoemd als voorwaarde voor een gezonde en duurzame samenleving.

Brede maatschappelijke heroverwegingen

Het is daarom geen verrassing dat inclusie een van de maatschappelijke onderwerpen is geworden van de zogenoemde *Brede maatschappelijke heroverwegingen*, gecoördineerd door de Inspectie der Rijksfinanciën, in een samenwerkingsverband met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het doel van deze Brede maatschappelijke heroverwegingen is 'om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te kunnen maken, door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan. Het gaat om onderwerpen over de volle breedte van de collectieve sector.' (Financiën, 2020).

De studie over het onderwerp inclusie heeft geleid tot het rapport *Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant* (Inspectie der Rijksfinanciën, 2020). De opdracht voor dit rapport was om 'in beeld te brengen wat effectief beleid is om groepen die achterblijven in de samenleving (weer) te laten participeren, en opties uit te werken om het beleid omtrent participatie van groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt effectiever en efficiënter te maken. (...) We willen daarmee voorkomen dat een deel van de mensen de aansluiting met de samenleving (blijvend) mist.'

Een inclusieve samenleving wordt omschreven als een samenleving waarin mensen volwaardig kunnen participeren. Die participatie 'kan worden onderverdeeld in arbeidsparticipatie, maatschappelijke participatie en sociale participatie. Onder maatschappelijke participatie verstaan we vrijwilligerswerk, mantelzorg, het volgen van onderwijs en dagbesteding. Onder sociale participatie verstaan we deelname aan het maatschappelijke verkeer via informele sociale contacten (contacten met kennissen, burens, vrienden, familie) en via georganiseerde sociale participatie (deelname aan sport- en cultuurverenigingen, belangenorganisaties, godsdienstige organisaties).'

Men is duidelijk over de winst van inclusie: 'Deelname aan de maatschappij bevordert de gezondheid, geeft structuur aan de dag, biedt sociale contacten, geeft zelfvertrouwen en het gevoel nuttig te zijn. Arbeidsparticipatie stelt mensen in staat om in hun eigen levensonderhoud te voorzien en is de basis voor onze welvaart. Participatie kan bovendien leiden tot binding binnen groepen en bevordert gelijkwaardige relaties tussen groepen. Als grotere groepen mensen stelselmatig minder participeren, gaat dit ten koste van de maatschappelijke samenhang en het functioneren van de democratie. En het leidt ook tot maatschappelijke kosten. Mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, krijgen inkomensondersteuning. Ongewenste inactiviteit kan het risico op gezondheidsklachten vergroten en is daarmee een determinant van zorggebruik. Armoede en schulden kunnen leiden tot een toename van het gebruik van (jeugd)zorg. Gebrek aan maatschappelijk perspectief kan ook leiden tot een verhoogde kans op crimineel gedrag, met alle gevolgen en kosten die daarmee gepaard gaan. Participatie heeft daarmee vele en sterke externe effecten.'

Aandacht voor mensen met een beperking

De aandacht voor de inclusieve samenleving is de laatste jaren toegenomen. In de zorg aan mensen met een verstandelijke, lichamelijke, zintuiglijke en/of psychische beperking is, zoals eerder gezegd, die aandacht er al heel lang. Dat heeft te maken met het feit dat die zorg 'levenslang en levensbreed' is. De maatschappelijke beweging voor meer inclusie voor deze mensen begon feitelijk al in de jaren tachtig van de vorige eeuw.

Gaandeweg werden gedachten over deelname van mensen met een beperking aan de samenleving ook in wetgeving vastgelegd. Om te beginnen gebeurde dit in de *Wet maatschappelijke ondersteuning* die per 1 januari 2007 van kracht werd en per 14 april 2014 herzien. Maatschappelijke ondersteuning, aldus deze wet, heeft onder meer tot doel 'het bevorderen van de participatie, c.q. deelname aan het maatschappelijke verkeer, en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem.' (Staatsblad, 2006, 2014a).

In 2015 volgden de *Participatiewet* (op het gebied van werk en arbeid) en de nieuwe *Jeugdwet* (op het gebied van jeugdzorg en jeugdwelzijn), die eveneens meer deelname van kwetsbare personen in de samenleving beoogden (Staatsblad, 2014b, 2014c). De herziene Wmo, Participatiewet en Jeugdwet vormen het drietal samenhangende decentralisatiewetten in het sociaal domein.

De keuze van de overheid om iedereen mee te laten doen, blijkt ook uit maatregelen die in de loop der jaren door specifieke ministeries zijn genomen:

- Door het Ministerie van OCW is in 2014 de *Wet passend onderwijs* ingevoerd.

- Door het Ministerie van SZW werd per 1 januari 2020 aan organisaties de verplichting gesteld om mensen met een beperking in dienst te nemen. Deze verplichting is in een quotum vastgelegd.
- Door het Ministerie van VWS is in 2018 het programma *Volwaardig leven* opgezet (VWS, [2018a](#), [2018b](#)).
- In 2007 werd door de Verenigde Naties het *VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* aangenomen (UN, [2006](#), [2007](#)). Na de rectificatie van het verdrag door Nederland, in 2016, werd eveneens door het Ministerie van VWS een programma voor de implementatie van dit verdrag opgezet ([VWS, 2018c](#)).

Het programma Volwaardig leven van VWS

‘Doel van Volwaardig leven is het toekomstbestendig maken van de gehandicaptenzorg en complexe zorg. We willen het gevoel van afhankelijkheid verminderen, zowel voor de mensen met een beperking als voor hun naasten. We willen dat zij zo meer kwaliteit van leven ervaren. En we willen dat mensen beter naar wens en vermogen kunnen meedoen in de samenleving.’

(VWS, [2018b](#))

In het Coalitieakkoord van de huidige regering wordt een enkele zin aan mensen met een beperking gewijd. Opvallend is dat de waarde van deze mensen voor de samenleving wordt benadrukt: ‘Mensen met een beperking hebben een ongekend potentieel voor de samenleving en hebben daarbij soms praktische ondersteuning nodig.’ Verder wil men blijven investeren in de gehandicaptenzorg en doorgaan met de goede initiatieven uit het programma *Onbeperkt Meedoen*. Passende zorg moet centraal staan. Meer in het algemeen vindt men dat ‘iedereen in Nederland een goed bestaan verdient en mee moet kunnen doen’ ([Coalitieakkoord, 2021](#)).

In een reflectie op het Coalitieakkoord trekt het Sociaal en Cultureel Planbureau de plannen van de coalitiepartijen op een breder niveau ([SCP, 2022](#)).

In een samenleving waarin iedere burger kan en mag meedoen, aldus het SCP, moeten mensen zich kunnen ontplooiën en deelgenoot zijn van de maatschappij, op zowel economisch, sociaal als cultureel vlak. Om die volwaardige participatie en ontplooiing van burgers op verschillende leefdoelgebieden mogelijk te maken, is er volgens het SCP behoefte aan een integrale aanpak. Dat betekent dus meer beleid door domeinen heen:

- ‘Omdat betaald werk niet de enige manier van meedoen aan de samenleving is, adviseert het SCP in de uitwerking van arbeidsmarkthervormingen verschillende vormen van maatschappelijke participatie mee te nemen. Dat draagt bij aan een kwalitatief betere arbeidsdeelname, een betere werk-privébalans en meer kansen om volwaardig mee te doen aan de samenleving.’
- ‘Het SCP pleit daarom bij de uitwerking van het coalitieakkoord voor een samenhangende visie op onderwijs en op ruimte voor een leven lang ontwikkelen, geredeneerd vanuit mensen. Het uitgangspunt daarvan is dat burgers op zinvolle wijze meedoen aan de samenleving. Dat betekent dat niet alleen prestaties in de vorm van een diploma uitgangspunt moeten zijn voor persoonlijke ontwikkeling, maar dat ook meedoen op een andere, voor mensen zinvolle manier, daar onderdeel van uitmaakt.’
- ‘Door burgers en hun ervaringen te betrekken bij de uitwerking en uitvoering van voorgenomen beleidsmaatregelen, krijgen hun noden en wensen een plaats in het beleid en wordt de kans op effectief beleid groter.’

Ratificatie en implementatie van het VN-verdrag

Een belangrijke gebeurtenis voor inclusie vond plaats op 14 juli 2016, toen Nederland (als een van de laatste landen ter wereld) het hiervoor genoemde *VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* ratificeerde. Naast het implementatieprogramma van het Ministerie van VWS kwamen, als gevolg van de wettelijke noodzaak tot implementatie van dit verdrag op alle niveaus, ook lokaal tal van initiatieven voor meer inclusie tot stand.

Artikel 1 van dit verdrag luidt als volgt:

'Doel van dit Verdrag is het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen. Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.'

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is zich van de plichten en mogelijkheden van het VN-verdrag bewust. In een handreiking voor het maken van een agenda voor lokale inclusie schrijft zij ([VNG, 2019a](#)):

'Voor gemeenten betekent dit dat zij passende maatregelen moeten nemen zodat personen met een handicap zo zelfstandig en onafhankelijk mogelijk kunnen leven. Dus dat mensen met een beperking:

- vrijelijk kunnen kiezen waar, met wie en hoe zij willen wonen en leven;
- de beschikking hebben over zorg en diensten die hen waar nodig ondersteunen bij het participeren in de samenleving;
- net als iedereen toegang hebben tot informatie, producten, openbare voorzieningen, maatschappelijke diensten, gebouwen en openbare ruimte.'

Ook gaf de VNG een *Inspiratiebundel* uit met verhalen over hoe gemeenten voor mensen met een lichte verstandelijke beperking het VN-verdrag waar kunnen maken ([VNG, 2021](#))

Ook de Coalitie voor Inclusie, een netwerk van organisaties en mensen die samen werken aan een inclusieve samenleving, zet zich sterk in vanuit het VN-verdrag. Men wil 'een samenleving waarin iedereen erbij hoort en gewaardeerd wordt om zijn talenten. In een inclusieve samenleving zijn er dus geen speciale voorzieningen voor mensen met een beperking. In plaats daarvan zijn alle voorzieningen toegankelijk voor iedereen. De samenleving past zich dus aan de mensen aan, in plaats van andersom.' ([Coalitie voor Inclusie, 2021](#)).

Signalen vanuit het werkveld

Naast dit alles zijn er ook de wensen, initiatieven en daden vanuit het werkveld van de ondersteuning van mensen met een beperking. We noemen twee brancheorganisaties die zich expliciet op inclusie richten.

Allereerst Ieder(in), koepelorganisatie van meer dan 200 organisaties voor mensen met een lichamelijke handicap, verstandelijke beperking of chronische ziekte, en daarmee belangenbehartiger van meer dan twee miljoen mensen. Zij laat op haar website weten wat zij wil ([Ieder\(in\), 2022](#)):

'Ieder(in) wil een écht inclusieve samenleving waarin mensen met een handicap of chronische ziekte alle kansen krijgen om volwaardig mee te doen. We maken ons sterk voor een samenleving waarin iedereen kan meedoen en niemand wordt uitgesloten.

Hiervoor moet de huidige maatschappij zich veel meer instellen op mensen met een beperking of chronische ziekte. Mensen met een beperking of chronische ziekte moeten kunnen rekenen op zorg en ondersteuning op maat. En ze moeten net als iedereen vrij kunnen kiezen hoe ze willen wonen, leren, werken, reizen en recreëren.’
Op alle terreinen van haar werkzaamheden brengt de organisatie dit doel tot uitvoering.

De Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, brancheorganisatie van de zorginstellingen voor mensen met een beperking, heeft een overeenkomstige blik op inclusie. Zij bracht, onder de titel *Een betekenisvol leven, gewoon meedoen*, haar visie op de gehandicaptenzorg in 2030 naar buiten (VGN, 2020).

Een droom voor 2030

‘Wij hebben een gezamenlijke ambitie uitgesproken, onze droom, dat Nederland zich ontwikkelt tot een samenleving waarin mensen met een beperking gewoon kunnen meedoen. Een samenleving waarin mensen met een beperking een betekenisvol eigen leven kunnen leiden. Hoe verschillend dat ook kan zijn. Dat is het hart van onze visie.’

‘In onze samenleving sluiten we mensen uit. Er lijkt ook steeds minder tolerantie te zijn in de maatschappij voor mensen die “anders” zijn. Ondanks nieuwe wetten worden oplossingen toch nog vaak gezocht in professionele hulp of specifieke voorzieningen.’

(VGN, 2020)

In de leidraad die de VGN liet ontwikkelen voor de zorg en ondersteuning aan mensen met beperkingen en intensieve zorgvragen, komt deze visie terug (VGN, 2021). Het perspectief ligt in deze leidraad op persoonsgerichte zorg:

‘Ieder mens heeft intrinsieke waarde. Waardigheid is onderliggend aan alle mensenrechten en betekent dat anderen de intrinsieke waarde van elk mens erkennen en respecteren. Daarom vormt menselijke waardigheid de basis voor de invulling van persoonsgerichte zorg. Volledige en gelijke garantie van mensenrechten vraagt om specifieke maatregelen voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden. Dit is uitgewerkt in het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Een speerpunt is dat mensen met beperkingen naar eigen wens en naar vermogen kunnen meedoen aan de samenleving.’

‘Bij persoonsgericht zorg participeren mensen met beperkingen in de samenleving door betekenisvolle relaties aan te gaan met anderen en een volwaardige plek in de samenleving te realiseren. Belangrijk aspect hiervan is sociale inclusie: het gevoel ergens bij te horen is een belangrijk aspect van de kwaliteit van leven. Deelname aan de samenleving door wonen, werken, bezigheid en vrijetijdsbesteding. Dit vraagt om ondersteuning die alert is op persoonlijke wensen, die helpt bij aanleren van vaardigheden die nodig zijn en die mogelijkheden biedt voor de gewenste participatie.’

Geluiden vanuit de politiek

Vanuit de politiek wordt inclusie van mensen met een beperking regelmatig aan de orde gesteld. Wij noemen twee initiatieven. Allereerst is er de motie die najaar 2022, tijdens het debat over de begroting van VWS, in de Tweede Kamer werd aangenomen. In deze motie werd de minister van VWS verzocht een meerjarige nationale strategie voor mensen met een handicap te ontwikkelen (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2022). Overwegingen daarbij waren de hardnekkige achterstelling en uitsluiting van mensen met een beperking, de doelen van

het VN-verdrag en niet passende en inefficiënte wet- en regelgeving. Kamerleden werden door een groep van belangenorganisaties met klem verzocht om voor deze motie te stemmen (Ieder(in) e.a., 2022).

Motie van het lid Werner c.s.

Voorgesteld 20 oktober 2022

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de achterstelling en uitsluiting van mensen met een handicap fundamenteel en hardnekkig is, zoals diverse wetsevaluaties van het SCP en verschillende rapportages van het College voor de Rechten van de Mens laten zien;

overwegende dat volgens het VN-Gehandicaptenverdrag, dat sinds 2016 in Nederland geldt, mensen met een handicap op gelijke voet moeten kunnen deelnemen aan de samenleving;

overwegende dat wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk, die verdeeld is over diverse ministeries en bestuurslagen, onbedoeld die gelijke deelname regelmatig bemoeilijkt of in de weg staat;

overwegende dat wat nu nodig is, het wijzigen van niet-passende wet- en regelgeving en het verbeteren van de uitvoeringspraktijk, om de achterstelling en uitsluiting op de vele levensterreinen op te heffen, een meerjarige strategie met beleidsagenda vraagt;

verzoekt de Minister van VWS, in samenspraak met vertegenwoordigende organisaties van mensen met een handicap en in het verlengde van de «list of issues» met betrekking tot het VN-Gehandicaptenverdrag, een meerjarige nationale strategie voor mensen met een handicap te ontwikkelen en in de strategie vast te leggen bij wie deze het beste bestuurlijk geborgd kan worden, en gaat over tot de orde van de dag.

Daarnaast noemen we de initiatiefnota *Ons land is beperkt* van politieke partij GroenLinks (2022). Op basis van een onderzoek onder 130 ervaringsdeskundigen doet men tal van voorstellen op het gebied van wet- en regelgeving, gegroepeerd op de domeinen inkomen en werk, mobiliteit, onderwijs, zorg en ondersteuning, democratie en gebouwen.

Ervaringsdeskundigen

Bij het streven naar een inclusieve samenleving hoort dat er volop gebruik wordt gemaakt van de werkzaamheden van ervaringsdeskundigen. De ervaringsdeskundige zet zijn eigen ervaring als persoon met een beperking in met als doel de positie van mensen met een beperking in de samenleving te verbeteren en hen te ondersteunen. Hij werkt in verschillende omgevingen en kan diverse taken uitvoeren. Hij kan bijvoorbeeld werkzaam zijn als gastdocent in een opleiding voor professionals, adviseur zijn van een gemeente of spreken bij een themabijeenkomst voor cliënten van een zorgorganisatie. Hij kan in dienst zijn van een belangenvereniging voor mensen met een beperking, een zorginstelling of andere organisatie, maar dat hoeft niet.

De inzet van ervaringsdeskundigen sluit ook aan bij het hiervoor genoemde programma *Volwaardig leven* want het werk van de ervaringsdeskundige draagt bij aan de verbetering van inclusie, het vergroten van de eigen regie en talentontwikkeling van mensen met een verstandelijke beperking in een brede context.

Onlangs is, op initiatief van de belangenvereniging LFB, het ministerie van VWS en de VGN het Competentieprofiel Ervaringsdeskundige verstandelijke Beperking uitgebracht (VWS, LFB & VGN, 2022). Met dit profiel wordt bijgedragen aan de professionalisering van het beroep van ervaringsdeskundige. Het profiel beschrijft wat een ervaringsdeskundige moet kennen en kunnen om het diploma Ervaringsdeskundige VB te behalen. Het opleidingstraject is een ontwikkelingsgericht en zal voor iedere ervaringsdeskundige in een eigen tempo en op maat worden vormgegeven.

1.3 De weerbarstige praktijk

De vorige paragraaf maakte duidelijk dat er in brede kring veel wensen en ambities zijn voor een meer inclusieve samenleving. In de praktijk echter lukt die toename van inclusie nog niet zo, veel zit in de weg. In het tweede deel van deze publicatie gaan we hier verder op in en laten we, op de verschillende levensdomeinen, tal van voorbeelden en onderzoeksuitkomsten zien waaruit dit blijkt.

In dit inleidende hoofdstuk beperken we ons tot enkele overstijgende, landelijke onderzoeken die zich uitspreken over het proces van participatie en inclusie.

Wet- en regelgeving hindert

Om te beginnen noemen we het in de vorige paragraaf aangehaalde rapport over inclusie in verband met de *Brede maatschappelijke heroverwegingen (Inspectie der Rijksfinanciën, 2020)*. Dit rapport signaleert een aantal knelpunten op het gebied van participatiebeleid:

- 'Allereerst is wet- en regelgeving rond participatie verdeeld over verschillende wetten met verschillende paradigma's/mensbeelden. Dit knelt met name bij huishoudens met problemen op verschillende vlakken (multiproblematiek). Ook bieden wetten niet altijd evenveel ruimte om maatwerk te bieden om problematiek effectief aan te pakken. Een oplossing hiervoor kan gezocht worden in het toewerken naar één wet op het sociaal domein, met voldoende open normen om maatwerk te leveren, maar ook een koppeling met andere domeinen waar nodig.'
- 'Binnen het participatiebeleid is veel aandacht voor arbeidsparticipatie. Gemeenten hebben zich in de afgelopen jaren, waarschijnlijk mede als gevolg van de bezuinigingen op re-integratie, vooral gericht op de meest kansrijke groepen in de bijstand. Er is minder aandacht geweest voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het vraagt langdurige inspanningen van gemeenten om deze mensen te activeren zodat zij op termijn kunnen uitstromen naar werk.'

Het Sociaal en Cultureel Planbureau onderzocht wat er terecht is gekomen van de drie eerder genoemde decentralisatiewetten uit 2015: Wmo, Participatiewet en Jeugdwet (SCP, 2020a). Belangrijke conclusies uit het onderzoeksrapport zijn:

- Er is sprake van een stijgend gebruik van individuele Wmo-voorzieningen en van jeugdzorg. Dit duidt er vooralsnog niet op dat mensen met behoefte aan maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg na de decentralisaties vaker een algemene voorziening zijn gaan gebruiken in plaats van een individuele maatwerkvoorziening. Dat laatste was wél de bedoeling van de nieuwe Wmo.
- Binnen maatwerkvoorzieningen is er noch bij de Wmo noch bij de Jeugdwet een verschuiving van zware naar lichte hulp. Ook dat was wat de wetten wel beoogden.
- De meeste gemeenten onderschrijven het belang van een integrale aanpak - dat wil zeggen wonen, arbeid, onderwijs, gezondheidszorg e.d. oppakken als een samenhangend geheel - maar in de praktijk is het nog niet altijd gerealiseerd.
- De samenwerking tussen allerlei partijen (overheden, dienstverlenende organisaties) verloopt lang niet altijd soepel.

Moeizame samenwerking op het sociaal domein

'Gemeenten werken bij de uitvoering van het sociaal domein met verschillende andere partijen samen, zoals zorgverzekeraars, aanbieders van (jeugd)zorg en welzijn, werkgevers, onderwijsinstellingen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Wanneer de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij gemeenten is gelegd, zou het gemeenten en andere betrokken partijen beter lukken om met elkaar (en niet langs elkaar heen) te werken aan een passende dienstverlening voor de cliënt.'

'De evaluaties van de Wmo 2015, de Jeugdwet en Participatiewet geven op dit punt een gemengd beeld. Hoewel in de jaren na invoering van de wetten de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen steeds beter op gang lijkt te zijn gekomen, komt er in de evaluaties ook een aantal knelpunten naar voren die niet (alleen) zijn toe te schrijven aan opstartproblemen en soms juist ook samenhangen met de decentralisaties.

1. Betrokken partijen hebben vaak hun eigen regels en doelstellingen, veelal gestuurd door afzonderlijke wetgeving, financieringsstromen en beroepscode, waardoor samenwerking soms niet van de grond komt.
2. De afbakening tussen de wetten in het zorglandschap is niet altijd duidelijk, waardoor het niet helder is welke instantie verantwoordelijk is voor welke hulp. Beleidsmedewerkers spreken bijvoorbeeld over grijze gebieden en vage lijnen tussen de Zorgverzekeringswet, Wlz, Wmo en de Jeugdwet. Het is vaak niet duidelijk wie de regie voert als cliënten te maken hebben met hulpverlening uit meerdere wetten tegelijk of na elkaar.
3. Een risico van de decentralisaties is dat er schaalnadelen kunnen optreden.
4. De uitwisseling van gegevens is een knelpunt, waarbij het zoeken is naar de juiste balans tussen de noodzaak van gegevensuitwisseling tussen professionals en bescherming van de burger tegen schending van de privacy.'

(SCP, 2020a)

De overeenkomst tussen de rapporten van de Inspectie der Rijksfinanciën en het SCP is, dat beide spreken van een gebrek aan samenhang tussen de diverse wetten en regels. Elke wet of regelgeving heeft betrekking op een specifiek terrein, waardoor een integrale aanpak - dat wil zeggen een aanpak door de verschillende levensdomeinen heen - onmogelijk is.

Waar het gaat om de decentralisatiewetten, is er ook in de voorbereiding van de totstandkoming daarvan veel mis gegaan, aldus de Raad van State (2021): 'Bij de decentralisaties in het sociaal domein heeft het ontbroken aan het grondige en essentiële voorwerk met betrekking tot de inhoudelijk verwachte resultaten en de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. De noodzaak daartoe was echter temeer aanwezig omdat aan deze overheveling van taken een nieuwe kijk op de verhouding tussen overheid en burger ten grondslag kwam te liggen.'

Tegen die achtergrond bepleitte de Raad al eerder zelfbeheersing en terughoudendheid met nieuwe regelgeving in de eerste jaren na de overheveling van deze taken. 'Die terughoudendheid is echter niet betracht. Dit heeft de interbestuurlijke verhoudingen onnodig belast.'

Van daadwerkelijke participatie is nog geen sprake

Belangrijke graadmeter van de stand van zaken rond inclusie zijn de rapporten van het College voor de Rechten van de Mens over de implementatie van het VN-verdrag in ons land. Zo voerde het college een uitgebreide studie uit naar de participatie van mensen met een beperking in 2016, op het gebied van wonen, deel uitmaken van de maatschappij, onderwijs en werk. We kunnen deze studie beschouwen als een soort

'nulmeting' omdat in het midden van dat jaar Nederland het VN-verdrag ratificeerde en vanaf dat moment de implementatie van het verdrag een wettelijke plicht werd.

Het college kwam tot de conclusie dat in dat jaar van volledige en daadwerkelijke participatie nog lang geen sprake was (CRvdM, [2018a](#), [2018b](#)).

Participatie: personen met een beperking in het nadeel

'De volledige en daadwerkelijke participatie van personen met een beperking is in 2016 nog niet gerealiseerd. Dat blijkt onder meer uit de meting van indicatoren over het gebruik van buurtvoorzieningen, deelname aan het onderwijs en de arbeidsparticipatie. Op al deze gebieden bestaat er in 2016 verschil tussen enerzijds de algemene bevolking en anderzijds personen met een beperking. Personen met een beperking zijn daarbij in het nadeel.'

Gebruik buurtvoorzieningen

'Vooral mensen met een (ernstige) lichamelijke beperking maken weinig gebruik van buurtvoorzieningen zoals openbaar vervoer, sportfaciliteiten en uitgaansgelegenheden. Nader onderzoek moet uitwijzen of dat komt door belemmeringen in de fysieke toegankelijkheid. Ook personen met een lichte tot matige verstandelijke beperking maken veel minder dan gemiddeld gebruik van buurtvoorzieningen.'

Onderwijs

'Het VN-verdrag vraagt van Nederland om een systeem van inclusief onderwijs in te voeren. Met het bestaan van speciaal onderwijs naast het reguliere onderwijs lijkt Nederland daar niet aan te voldoen. Uit de meting van de indicatoren over het jaar 2016 blijkt dat een relatief hoog aandeel leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen met een psychische aandoening naar het speciaal onderwijs gaat. Onder diezelfde groepen is het aandeel voortijdig schoolverlaters ook relatief hoog. Voor leerlingen met een verstandelijke beperking geldt vervolgens nog dat zij relatief vaak thuiszitten omdat zij niet in het bekostigd onderwijs ingeschreven staan. Dit alles scheidt het beeld dat het reguliere onderwijs voor personen met een verstandelijke of psychische beperking niet erg toegankelijk is. Van leerlingen met een zintuiglijke beperking zien we dat zij een gemiddeld lager onderwijsniveau behalen.'

Arbeid

'Wat betreft arbeidsparticipatie scoren personen met een zintuiglijke beperking volgens het CBS het laagst: nog niet de helft van de groep heeft in 2016 een betaalde baan. De cijfers laten grote verschillen zien in arbeidsparticipatie tussen enerzijds de algemene bevolking en anderzijds personen met een beperking. Van de algemene bevolking heeft 72% een betaalde baan, terwijl van de mensen met een beperking een veel kleiner aandeel betaald werk heeft: 21% van de personen met een lichte of matige verstandelijke beperking, 22% van de personen met een ernstige psychische aandoening en 36% van de personen met een lichamelijke beperking. Sinds 2012 is deze situatie onveranderd. Discriminatie en het onvoldoende benutten van mogelijke ondersteunende maatregelen kunnen hier oorzaken van zijn.'

(CRvdM, [2018a](#), [2018b](#))

Ook de participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wet- en regelgeving en van beleid op centraal niveau is nog niet goed geregeld, aldus het college. Anders dan het VN-verdrag voorstaat, is deze participatie niet vastgelegd in een wettelijk kader. Wel zijn er beleidskaders waarbinnen participatie op structuurniveau vorm krijgt.

Het college ziet dat de rijksoverheid weliswaar openstaat voor participatie en zoekt naar een goede (infra)structuur, maar er moeten nog stappen gezet worden om in de volle breedte geheel te voldoen aan de verdragsverplichting zoals uitgelegd door het VN-Comité Handicap ([CRvdM, 2020a](#)).

Voor de 'foto' van 2016 maakte het College voor de Rechten van de Mens gebruik van de uitkomsten van de Participatiemonitor van onderzoeksinstituut Nivel. Deze monitor geldt al jaren als een betrouwbare thermometer van hoe het er met de deelname van mensen met een beperking in onze samenleving voorstaat. In een eigen publicatie met een analyse van data over de jaren 2008 tot en met 2018 komt het instituut tot de bevinding dat er in deze periode op de verschillende leefdomeinen nauwelijks sprake is geweest van verandering ([Nivel, 2020](#)). De situatie van 2016 kunnen we dus beschouwen als representatief voor een lange periode daaraan voorafgaand.

Validisme

Mensen met een beperking krijgen op tal van manieren te maken met vooroordelen, stereotype beelden, stigmatisering, marginalisering en discriminatie. Een overkoepelende term hiervoor is 'validisme'. De manieren waarop mensen met een beperking in aanraking komen met validisme kan verschillende vormen aannemen. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om vooroordelen die worden geuit binnen momenten van persoonlijke contact, maar ook om discriminatie door middel van uitsluiting door instanties en werkgevers. Binnen de internationale wetenschap wordt al jaren onderzoek gedaan naar hoe validisme, in het bijzonder bij mensen met een verstandelijke beperking, kan worden teruggedrongen en voorkomen. Dit onderzoek laat zien dat mensen met een verstandelijke beperking wereldwijd nog steeds veel te maken krijgen met discriminatie en uitsluiting. Mensen met een verstandelijke beperking krijgen ook met meer vooroordelen te maken dan mensen met bijvoorbeeld een fysieke beperking. Ook in de landen waar de belangenbehartiging vergevorderd is en gelijke kansen worden weerspiegeld in beleid, wetten en dienstverlening, is van validisme sprake.

Wat betreft Nederland is bekend dat er verschillende stereotypen bestaan onder de Nederlandse bevolking ten aanzien van mensen met een verstandelijke beperking en dat een aantal van deze stereotypen voorspeller zijn van discriminerend gedrag, zoals mensen met een verstandelijke beperking op afstand willen houden. Zo denken mensen nog vaak dat inclusie van volwassenen en kinderen met een verstandelijke beperking in bijvoorbeeld het onderwijs nadelig zou zijn voor volwassenen en kinderen zonder een verstandelijke beperking.

Door Movisie is de kennis van internationaal onderzoek naar validisme in kaart gebracht, zodat deze waar wenselijk en nodig ingezet kan worden in de Nederlandse praktijk om discriminatie van mensen met een verstandelijke beperking tegen te gaan en te voorkomen ([Movisie, 2022](#)).

We houden vast aan het verleden

Ook in het buitenland is Nederland nauwlettend gevolgd, onder meer door *The Academic Network of European Disability experts* (ANED). Dit netwerk is in 2008 opgericht door de Europese Commissie, met als doel de commissie te voorzien van wetenschappelijke ondersteuning en advies.

ANED bracht landenrapporten uit met betrekking tot *Living independently and being included in the community 2018-2019*. Het rapport over Nederland geeft het beeld van een land dat nogal leeft in het verleden en vasthoudt aan instituutzorg ([ANED, 2019](#)):

- 'In het algemeen is er bij beleidsmakers, zorgverleners en gehandicaptenorganisaties geen bewustzijn over de noodzaak van Artikel 19 van het VN-verdrag: het recht om zelfstandig te leven en de noodzaak om over te stappen van institutionele naar community gerichte ondersteuning. Tot dusverre beschrijft alleen het College voor de Rechten van de Mens duidelijk dat het recht om zelfstandig te wonen en autonome

keuzes te maken moet leiden tot de overgang van residentiële zorg naar community gerichte ondersteuningssystemen.'

- 'Hoewel de hervorming van de langdurige zorg werd veroorzaakt door de hoge kosten van residentiële zorg in Nederland en het, vergeleken met andere landen, hoge percentage mensen dat in residentiële zorg woont, is het nooit de bedoeling geweest om alle residentiële zorg om te zetten in community care. De transformatie van de langdurige zorg heeft niet geleid tot een aanzienlijk lager percentage mensen met een handicap dat in residentiële zorg woont, noch tot aanzienlijk lagere kosten.'
- 'Het systeem van financiering en organisatie van langdurige zorg maakt directe betaling en incidenteel hogere zorgbudgetten mogelijk. Zorgverleners hebben de mogelijkheid om volledige zorg en ondersteuning bij individuele personen te bieden. Weinig zorgaanbieders maken echter systematisch gebruik van deze mogelijkheden. De overgrote meerderheid van de mensen die in aanmerking komen voor langdurige zorg krijgen plaatsen aangeboden in groepswoningen, met gedeelde woonkamers en de noodzaak om gedeelde zorgverleners zonder vrije keuze te accepteren.'

1.4 Een kennisproject als hulpmiddel

De voorafgaande twee paragrafen, die de situatie rond inclusie belichtten, zowel in het algemeen als van mensen met een beperking, laten een kloof zien: enerzijds is er de brede en unanieme wens voor meer inclusie, anderzijds een werkelijkheid waarin inclusie voorsnog lastig te realiseren is. Deze kloof moet overbrugd worden. Die overbrugging vraagt om een systematische aanpak waarin de mens voorop staat en het systeem (structuren en instituties) dienstbaar is en aanzet tot meer inclusie. Zij geldt voor het bereiken van inclusie van welke groepen of personen dan ook.

Noodzakelijke bundeling van kennis

Daarnaast vraagt deze overbrugging om een weloverwogen gebruik van de kennis die we inmiddels over inclusie hebben ontwikkeld. Want die kennis is er in grote mate. Maar zij is verspreid en versnipperd. Dit laatste is goed zichtbaar in de vele organisaties die zich, soms in afstemming met elkaar maar vaak op zichzelf, met kennisverwerving over inclusie bezighouden.

In een eerste inventarisatie vonden wij meer dan veertig van deze organisaties. Dat zich veel organisaties met inclusie bezighouden, is ook goed te zien op de digitale *Startpagina Inclusie* ([Vereniging Inclusie Nederland, 2020](#)).

Voor toenemende, succesvolle inclusie is bundeling van kennis een noodzakelijke voorwaarde. We kunnen dan denken aan de volgende kennis:

- Kennis over het proces van inclusie (hoe kom je er toe).
- Effectieve wegen, methodieken en tools die hierbij gebruikt kunnen worden.
- Instrumenten om het niveau van inclusie en de effecten van maatregelen en instrumenten te kunnen meten.
- Voorwaarden waaraan de context (leefgemeenschap, wijk, buurt, locatie, gemeente, ondersteunende organisaties) moet voldoen.

Over dat laatste, de rol van kennis in het inrichten van de optimale context van inclusie, schreven we eerder: 'Om tot verdere inclusie in Nederland te komen, heeft de onderzoeksweld de opgave om meer faciliterend te zijn naar de praktijk. Inclusie is een helder concept en we weten inmiddels voldoende over uitsluitende mechanismen om een volgende stap te zetten. De aandacht dient zich te focussen op de inrichting van de voor inclusie noodzakelijke context. Dat vraagt om sec kijken, zonder ideologische blik en aannames.' ([Schuurman, 2018a](#)).

Met ons project willen we tegemoet komen aan de hiervoor beschreven noodzaak om kennis over inclusie te bundelen. Het project bestaat uit twee onderdelen, een studie en de inrichting van een virtuele infrastructuur. Met dit laatste willen we bereiken dat er een

platform ontstaat voor het delen van kennis en inzichten, het vormgeven van inclusie met goede voorbeelden en het uitwisselen van wat werkt.

De studie

In deze studie verzamelen en ordenen we de kennis over inclusie en maken die bruikbaar voor de praktijk. De resultaten van de studie zijn neergelegd in deze publicatie, die het kernproduct van ons project vormt. Ze bestaat uit de hoofdtekst, afgewisseld met verdiepende teksten en casuïstiek.

De doelen van de studie zijn:

1. Het doorgronden wat inclusie werkelijk is, dat wil zeggen: helderheid verschaffen over de betekenis, operationalisering en werkbaarheid van inclusie, aangeven wat de maatschappelijke factoren hierbij zijn en het benoemen van wegen naar inclusie.
2. Het bieden van een overzicht van bestaande kennis over inclusie en de implementatie daarvan.

Een virtuele infrastructuur

We willen de resultaten van de studie ontsluiten voor iedereen die hiervan gebruik wil maken in zijn of haar - professionele of persoonlijke - leven. De hiervoor benodigde infrastructuur bestaat uit de website *inclusievooriedereen.nl* die speciaal voor dit project is gebouwd. Op deze website kunnen worden gevonden:

- Deze publicatie. Toegevoegd zijn de volledige lijst van gebruikte bronnen en, voor zover beschikbaar, de pdf's van deze bronnen. Naar de pdf's kan door de bezoekers van de site direct worden 'doorgeklikt' en zij kunnen ook worden gedownload.
- Een overzicht van methoden, materialen en tips voor de implementatie van inclusie. Hierbij behoren ook andere vormen dan geschreven tekst, zoals (strip)tekeningen, filmmateriaal op YouTube, podcasts, verhalen en tools gerelateerd aan inclusie. Voor zover mogelijk kunnen ook deze worden gedownload.
- De mogelijkheid voor een klantreis. Dit is de reis die iemand in zijn leven aflegt. De reis gaat door levensfasen en leeftijdscategorieën. Per fase en categorie worden achtereenvolgens beschreven: treffende casuïstiek, de kernelementen van die fase/categorie, wet- en regelgeving (wat je in die fase/categorie mag, kunt en niet mag), knelpunten die zich in deze fase/categorie op de weg naar inclusie kunnen voordoen, individuele oplossingen daarvoor (mogelijkheden en kansen voor een meer inclusief leven) en beslissingsmomenten: wat in welke fase te doen?
Doel van de klantreizen is om de bezoeker te ondersteunen in zijn eigen route naar volle maatschappelijke participatie in de levensfase waarin hij zich bevindt. We maken hem wegwijs in wat de juridische en maatschappelijke context voor zijn leven betekent, met veel aandacht voor de samenhang tussen de levensdomeinen.
- Een Platform. Bezoekers van de site leveren praktijken en projecten aan die momenteel spelen of recent gespeeld hebben. Doel is kennisuitwisseling en het verder brengen van inclusie als 'way of live' voor alle burgers.

De uitvoering van het project

De doelgroep van het project bestaat uit allen die met inclusie te maken hebben, c.q. beleidsmakers, bestuurders, professionals, onderzoekers, mensen met een beperking en hun netwerken, onderwijs (leerlingen/studenten en docenten), verenigingen, het bedrijfsleven, technologische bedrijven, gezondheidszorg, journalistiek, omroepen, bedrijven, MKB, landelijke politici en lokale bestuurders.

Zoals gezegd, gebruiken we de situatie met betrekking tot mensen met een beperking ook als een informatiebron op basis waarvan we generieke uitspraken over inclusie van wie dan ook kunnen doen. Met betrekking tot de definitie van mensen met een beperking volgen we het *VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UN, 2007)*: '*Personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving*'.

In de uitwerking en toepassing van deze definitie baseren we ons op de brede kennis die er over inclusie van deze mensen is. Met de uitkomsten van het project willen we een basis geven voor eerdergenoemde maatschappelijke beweging voor inclusie; een beweging die de komende jaren door zal gaan en naar wij hopen uiteindelijk inclusie voor iedereen tot resultaat mag hebben.

We hebben in dit project zelf geen nieuwe kennis ontwikkeld maar louter verzameld en verwerkt wat er aan kennis al aanwezig is. Deze kennis hebben we vanuit een integrale benadering verwerkt. De belangrijkste bronnen waren:

- De websites van instituten, bureaus, overheidsorganen en andere organisaties die op het terrein van inclusie en participatie, in het bijzonder van mensen met een beperking, werkzaam zijn.
- De digitale bibliotheek van onderzoeksbureau Kalliope Consult.
- Contacten met mensen die persoonlijk bij kennisontwikkeling rond inclusie betrokken zijn.
- Onze eigen ervaringskennis met het thema inclusie.

In hoofdstuk 4 geven we informatie over de wijze waarop we de kennis hebben verzameld en geordend.

In de uitvoering van het project hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de kennis, ervaring en diensten van een aantal mensen (zie voor het overzicht bijlage 1):

- Een Commissie van aanbeveling, bestaande uit bekende en gezaghebbende personen uit de gehandicaptenzorg, bedrijfsleven, reguliere dienstverlening en lokale politiek.
- Een zogenoemde 'Practicumgroep' waarin vanuit de praktijk naar ons project werd gekeken en suggesties werden gedaan over deelonderwerpen en 'best practices'.
- Enkele inhoudelijk deskundigen, die feedback gaven op de opzet en uitvoering van de publicatie en op concepten van teksten.

1.5 De inhoud van deze publicatie

Deze publicatie bestaat uit twee delen. In het eerste deel beschrijven we de inrichting van onze studie. Om te beginnen (hoofdstuk 2) gaan we in op het inhoudelijk fundament van inclusie zoals dat de afgelopen decennia is gevestigd. We zoomen in op drie onderwerpen: het menselijk functioneren (met aandacht voor de ICF, de internationale classificatie), de ondersteuning van mensen (c.q. het ondersteuningsmodel dat is ontwikkeld in de zorg aan mensen met een verstandelijke beperking) en de rechten op participatie en inclusie (zoals weergegeven in het *VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*).

Daarna (hoofdstuk 3) bespreken we het concept inclusie: wat bedoelen we met dit begrip en wat zijn de kenmerken ervan? Tenslotte (hoofdstuk 4) beschrijven we onze inhoudelijke en methodische uitgangspunten en presenteren we de ordening waarvoor we hebben gekozen om de grote hoeveelheid verzamelde kennis te kunnen verwerken.

In het tweede deel van de publicatie beschrijven we de wegen naar inclusie en de kennis en instrumenten die daarbij kunnen worden ingezet. Dit doen we op domeinen, die we ontleenden aan de indeling in het programma *Onbeperkt meedoen!* van het Ministerie van VWS toegepast: wonen, werk, onderwijs, en vrije tijd en mobiliteit.

Deze domeinen komen aan de orde in de hoofdstukken 5 t/m 8. Elk van deze vier hoofdstukken heeft dezelfde opbouw en behandelt achtereenvolgens de volgende onderwerpen:

- De betekenis van dit domein voor de mens.

- De situatie op het domein voor mensen met een beperking (de huidige situatie, innovaties die inclusiviteit dichterbij brengen, in hoeverre er al bij al sprake is van inclusie op dit domein).
- Hoe ziet de inclusieve route er op dit domein uit?
- Suggesties voor verdiepende informatie en tips voor hulpmiddelen en instrumenten.
- Vijf suggesties voor beleidsmakers.

Feitelijk wordt in deze hoofdstukken een routekaart naar meer inclusie gegeven.

Daarna volgt nog een laatste, beschouwend hoofdstuk waarin we perspectieven op verdere inclusie schetsen en ingaan op de rol van kennis over en onderzoek naar inclusie (hoofdstuk 9).

DEEL 1: DE INRICHTING VAN DE STUDIE

2. HET FUNDAMENT VAN INCLUSIE

Om inclusie te kunnen begrijpen en goed te definiëren is het van belang ons te realiseren dat het niet een verschijnsel is dat op zichzelf staat. Het bouwt voort op andere begrippen en op gezaghebbende documenten, die gezamenlijk de bodem legden voor de betekenis en inhoud ervan. In dit hoofdstuk bespreken we drie van die documenten, respectievelijk betrekking hebbend op de ordening van het menselijk functioneren (par. 2.1), de ondersteuning van mensen (par. 2.2) en het recht op participatie en inclusie (par. 2.3).

2.1 Ordening van het menselijk functioneren

Door de WHO (World Health Organisation) wordt al vele decennia aandacht besteed aan het classificeren van het menselijk functioneren. Een belangrijke reden hiervoor is dat door classificaties eenheid van taal kan worden aangebracht en de standaardisatie op het gebied van de functionele gezondheidstoestand nationaal en wereldwijd kan worden bevorderd.

Internationale classificaties

In 1980 introduceerde de WHO de ICIDH (International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps). Het doel van de ICIDH was een ordening aan te brengen in de verschillende aspecten van een beperking die een persoon kan hebben in zijn lichamelijke en geestelijke toestand, ook wel 'functionele gezondheidstoestand' genoemd. Drie aspecten werden onderscheiden: impairments, disabilities en handicaps.

Bijvoorbeeld, in het geval van het gehoororgaan:

- Impairments zijn de beschadigingen, zoals stoornissen in het gehoororgaan.
- Disabilities zijn de beperkingen (onvermogens) in de activiteit van het horen.
- Handicaps zijn de zelf ervaren verminderde mogelijkheden of handicaps in het maatschappelijk leven.

Inmiddels is de toen ontwikkelde versie van de ICIDH vernieuwd en zij heet nu 'International Classification of Functioning, Disability and Health' (ICF). Het belangrijkste verschil met de oude versie is dat het menselijk functioneren nu niet meer wordt opgevat als uitsluitend iets van de mens zelf maar als de uitkomst van een dynamische wisselwerking tussen iemands gezondheidsproblemen en de context waarin die problemen zich voor doen. De ICF houdt dus rekening met contextuele factoren - de omgeving - die het functioneren van een individu beïnvloeden. Het wil een dynamisch model zijn.

De ICF werd in 2001 in werking gesteld (WHO, 2001). Later volgde nog een aparte versie voor kinderen en jeugdigen (WHO, 2007). In Nederland is de ICF vertaald en is een apart centrum opgericht om over de ICF informatie te geven (WHO-FIC Collaborating Centre, 2002, 2022).

Het model ICF

Hoe ziet de ICF er uit? Het is een gestandaardiseerd begrippenapparaat voor het beschrijven van het menselijk functioneren en de problemen die daarin kunnen optreden. Belangrijk is dat de ICF betrekking heeft op *alle* mensen, dus niet louter op bijzondere groepen. En omdat in de ICF ook omgevingsfactoren zijn opgenomen, heeft deze classificatie het mogelijk gemaakt om universeel te kunnen werken aan de voorwaarden voor inclusie. Want met dit instrument is er eenheid in taal en een begrippenkader ontstaan waarop de mensen met een beperking terug kunnen vallen in hun recht op burgerschap.

In figuur 2 is de essentie van de ICF weergegeven. Met de classificatie kan allereerst iemands functioneren worden beschreven (het groen gekleurde gedeelte). Onderkend wordt dat dit functioneren door verschillende factoren wordt beïnvloed. Deze factoren worden ook wel gezondheidsdeterminanten of risicofactoren genoemd (het geel gekleurde gedeelte). Ook zij worden door de ICF in kaart gebracht.

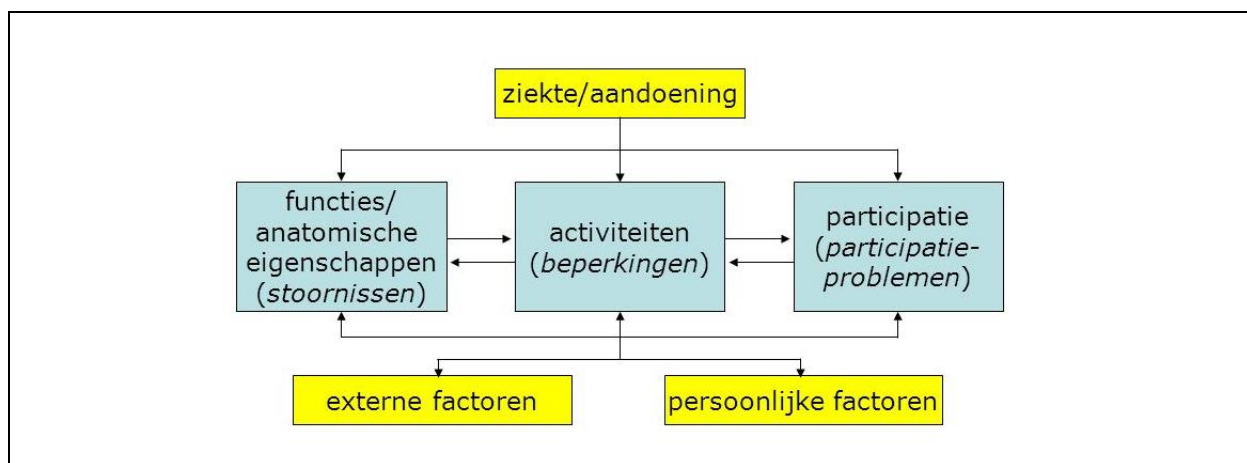
Zoals het figuur laat zien, kan het functioneren van iemand worden beschreven vanuit drie verschillende perspectieven (feitelijk zijn dit de drie hiervoor al genoemde aspecten impairments, disabilities en handicaps):

- Het perspectief van de mens als organisme, als 'lichaam' met zijn functies en anatomische eigenschappen. Hoe goed functioneren bijvoorbeeld de gewrichten, het hart en de bloedvaten, de hersenen en zenuwen van een persoon; zijn ze onbeschadigd? Problemen op dit gebied worden *stoornissen* genoemd.
- Het perspectief van de activiteiten, het menselijk handelen. Welke activiteiten voert iemand zelf uit en welke zou hij/zij zelf kunnen of willen uitvoeren? Problemen op dit gebied worden *beperkingen* genoemd.
- Het perspectief van participatie, van deelname aan het maatschappelijke leven. Kan iemand meedoen op alle levensterreinen, zoals werk, gezin, hobby? Doet hij/zij ook mee, is iemand een volwaardig lid van de maatschappij? Problemen op dit gebied worden *participatieproblemen* of handicaps genoemd.

In de factoren wordt onderscheid gemaakt tussen drie groepen:

- De ziekte of aandoening die iemand heeft.
- Persoonlijke factoren, zoals leeftijd, ras, geslacht, opleiding, persoonlijkheid en karakter, bekwaamheden, andere aandoeningen, lichamelijke conditie in het algemeen, levensstijl, levensgewoonten, opvoeding, redzaamheid, sociale achtergrond, beroep en ervaringen uit het heden en verleden.
- Externe factoren. Deze worden geordend op twee niveaus:
 - (a) Het individuele niveau. Dit is de onmiddellijke omgeving van het individu, waaronder wonen, school en werk, en de fysieke en materiele kenmerken van deze omgeving. Hiertoe behoort ook het rechtstreekse persoonlijke contact met anderen, zoals familieleden, kennissen, collega's, klasgenoten, burens, medebewoners en onbekenden.
 - (b) Het sociale niveau. Hiertoe behoren de formele en informele sociale verbanden in de gemeenschap of naaste omgeving die individuen in die omgeving beïnvloeden: organisaties en instellingen, buurtactiviteiten, communicatie en transport, overheidsdiensten en informele sociale netwerken. Dit niveau omvat zowel wetten, regelingen en formele regels als informele regels, houdingen en ideologieën.

Figuur 2: De wisselwerking tussen de verschillende aspecten van de gezondheidstoestand en externe en persoonlijke factoren (VCP, 2009)



Figuur 2 maakt ook zichtbaar dat er sprake is van wisselwerking tussen een aandoening of ziekte enerzijds en het functioneren en de externe en persoonlijke factoren anderzijds. Deze wisselwerking heeft een dynamisch karakter: interventies op één aspect of factor kunnen in beginsel veranderingen teweegbrengen in andere daaraan gerelateerde aspecten of factoren. De interacties zijn specifiek en staan niet in een voorspelbare één-op-één relatie tot elkaar. Een ziekte of aandoening kan uiteraard van invloed zijn op functioneringsproblemen maar het omgekeerde is ook het geval. Vaak lijkt het redelijk een beperking te veronderstellen op grond van één of meer stoornissen, of een participatieprobleem op grond van één of meer beperkingen.

De ICF in de praktijk

Hoe werkt de ICF in de praktijk? Bij de toepassing van de classificatie wordt de aard van het functioneren bepaald met behulp van codes die aangeven in welke mate de betreffende persoon een probleem ervaart op allerlei specifieke gebieden van functies/anatomische eigenschappen, activiteiten en participatie (de groene gedeelten in het figuur). Overigens worden deze laatste twee in de uitwerking samengenomen. In het geval van externe factoren wordt gebruik gemaakt van codes die aangeven of de factor een negatieve (belemmerende) factor is dan wel een positieve (ondersteunende).

Als voorbeeld van de werking van de ICF geven we binnen de categorie 'Activiteiten en participatie' het hoofdstuk 'Huishouden (zie bijlage 2)'. Dit hoofdstuk laat zien dat de onderwerpen rond huishouden lopen van kopen/huren en inrichten van de woning tot boodschappen doen, het bereiden van maaltijden, opruimen en schoonmaken. Ook is er aandacht voor het helpen van huisgenoten, in en buiten de woning.

De ICF wordt op vele manieren toegepast. Zo wordt zij gebruikt voor het meten van de kwaliteit van leven, het benoemen van de effecten van zorg of van aanwezige externe factoren. Daarnaast kan zij, op collectief niveau, als basis dienen voor het ontwikkelen van instrumenten voor sociaal beleid: bij het plannen van de sociale zekerheid, bij uitkeringsstelsels en bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Dat betekent dat zij ook kan worden ingezet als instrument voor inclusie. In het tweede deel van de publicatie laten we dat op de verschillende leefdomeinen zien.

Samengevat kan de komst van de ICF worden beschouwd als een uiterst belangrijke stap in een route die in de vorige eeuw is ingezet en zich kenmerkt door het groeiende besef dat mensen deel uitmaken van de samenleving. Dit laatste is in twee opzichten in het model zichtbaar. In de eerste plaats in de toevoeging van participatie als onderdeel van het menselijk functioneren en van participatieproblemen (handicaps) in het geval de omgeving onvoldoende aan eventuele beperkingen tegemoetkomt. In de tweede plaats is de rol van de samenleving zichtbaar in de opname van externe factoren als verklaringsgrond van problemen bij het functioneren en bij de inventarisatie van wat dit betekent in de vraag naar persoonlijke ondersteuning.

2.2 De ondersteuning van mensen

Een inclusieve samenleving kan niet bestaan zonder ondersteuning aan hen die niet in staat zijn om op eigen kracht deel te nemen aan activiteiten en om verbindingen met anderen aan te gaan zoals zij dat zouden willen. Hoe kan die ondersteuning er uitzien? Voor een modelmatige benadering hiervan kunnen we putten uit wat in de zorg aan mensen met een verstandelijke beperking in de loop der jaren is ontwikkeld. In deze paragraaf geven we daarvan een beschrijving.

Het concept 'verstandelijke beperking'

Het toenemend besef dat mensen deel uitmaken van de samenleving heeft ook in de ondersteuning van mensen met een verstandelijke beperking geleid tot veranderende

opvattingen. Zo staat in de definitie van 'verstandelijke beperking' al sinds het begin van deze eeuw niet meer het defect, de aandoening of het intelligentietekort centraal, maar het functioneren van mensen in de dagelijkse situatie. Dit functioneren vindt plaats binnen het spanningsveld tussen enerzijds de eigen competenties en anderzijds de verwachtingen en eisen van de omgeving. Om met dat spanningsveld om te kunnen gaan is compensatie (ondersteuning) nodig.

De definitie van verstandelijke beperking wordt van oudsher vastgesteld door de American Association on Intellectual and Developmental Disabilities (AAIDD). De meest recente definitie treffen we aan [op de website van deze organisatie](#).

Verstandelijke beperking

De AAIDD hanteert momenteel de volgende definitie ([AAIDD, 2021, 2022](#)):

Een *verstandelijke beperking* (intellectual disability) is een beperking die wordt gekenmerkt door aanzienlijke begrenzingsen in zowel intellectueel functioneren als adaptief gedrag. De beperking ontstaat voor de leeftijd van 22 jaar.

Intellectueel functioneren - ook wel intelligentie genoemd - verwijst naar de algemene mentale capaciteit, zoals leren, redeneren, problemen oplossen, enz.

Adaptief gedrag is de verzameling conceptuele, sociale en praktische vaardigheden die door mensen in hun dagelijks leven worden geleerd en uitgevoerd.

- Conceptuele vaardigheden: taal en geletterdheid, omgaan met geld, tijd en getallen, zelfsturing.
- Sociale vaardigheden: interpersoonlijke vaardigheden, sociale verantwoordelijkheid, zelfrespect, goedgelovigheid, behoedzaamheid, het oplossen van sociale problemen, het vermogen om regels te volgen/wetten te gehoorzamen en te voorkomen dat men slachtoffer wordt.
- Praktische vaardigheden: dagelijkse activiteiten (persoonlijke verzorging), beroepsvaardigheden, gezondheidszorg, reizen/vervoer, schema's/routines, veiligheid, gebruik van de telefoon.

De AAIDD benadrukt dat, bij de bepaling of iemand verstandelijk beperkt is, er rekening moet worden gehouden met de context, bijvoorbeeld met de leefgemeenschap die kenmerkend is voor de leeftijdsgenoten van de persoon. En daarnaast met culturele verschillen in de manier waarop mensen communiceren, bewegen en zich gedragen. Ook moet de beoordeling of iemand verstandelijk beperkt is ervan uitgaan dat beperkingen bij individuen vaak samengaan met sterke punten en dat het levensniveau van een persoon zal verbeteren als gedurende een aanhoudende periode passende persoonlijke ondersteuning wordt geboden.

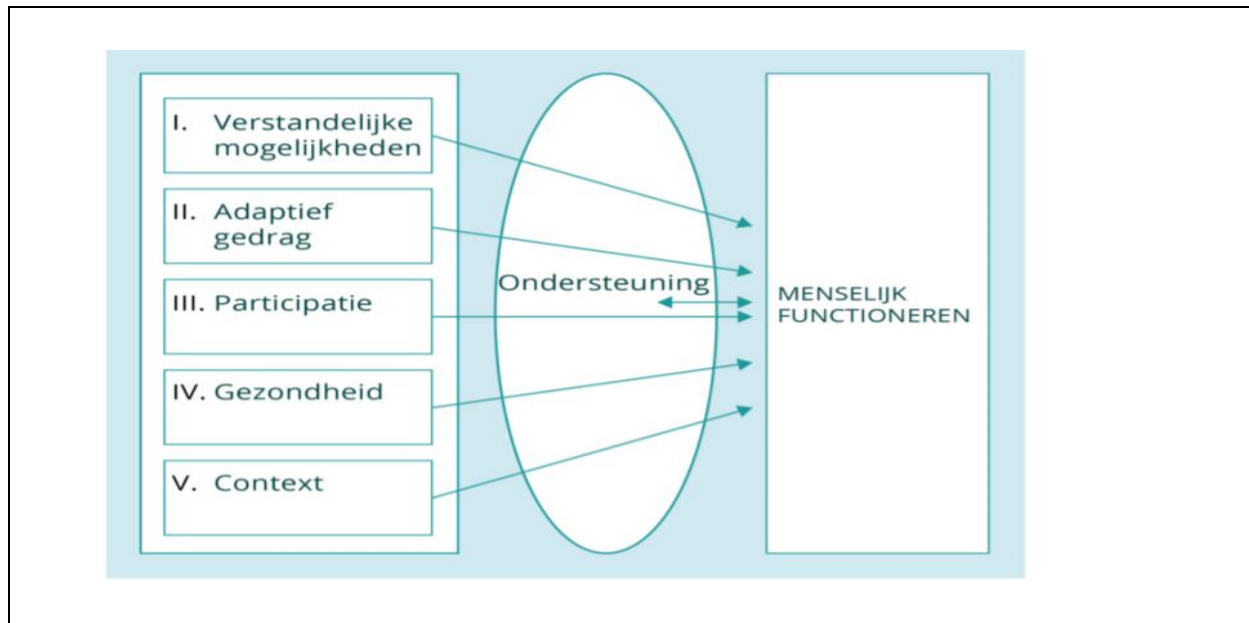
Alleen op basis van dergelijke veelzijdige evaluaties kunnen professionals bepalen of een persoon een verstandelijke beperking heeft en kunnen zij ondersteuningsplannen op maat maken, aldus de AAIDD.

Het AAIDD-model

Die ondersteuning is in het geval van een verstandelijke beperking natuurlijk van groot belang. Het functioneren kan positief worden beïnvloed door ondersteuning. Een verstandelijke beperking is dan ook een functie van aanwezige competenties, omgevingseisen én ondersteuning. In figuur 3 is het geheel als model in beeld gebracht.

Met de definities van verstandelijke beperking die sinds het begin van deze eeuw worden gehanteerd, is dit AAIDD-model nadrukkelijk een 'sociaal model' (Buntinx en Schalock, 2010). Hiermee wordt bedoeld dat het hebben van een handicap niet wordt gezien als een individueel probleem, maar als een probleem dat in de samenleving ligt. Een beperking wordt een handicap als gevolg van maatschappelijke, culturele en/of fysieke barrières. Niet meer het defect, de aandoening of het intelligentietekort staat centraal (zoals in het medisch model), maar het functioneren van mensen in de dagelijkse situatie (het sociaal model). Hierin hanteert het AAIDD-model dus hetzelfde uitgangspunt als de ICF.

Figuur 3: Het AAIDD-model 'Verstandelijke beperking'



De definitie van de AAIDD legitimeert de wending van aanbodgerichte ondersteuning naar vraaggerichte ondersteuning, waarbij de kwaliteit van bestaan van de cliënt en de regie over het eigen leven centraal staan.

Het AAIDD-model en de ICF

Hoewel vergelijkbaar met het ICF-model, verschilt het AAIDD-model in drie opzichten van dat model (Buntinx & Schalock, 2010):

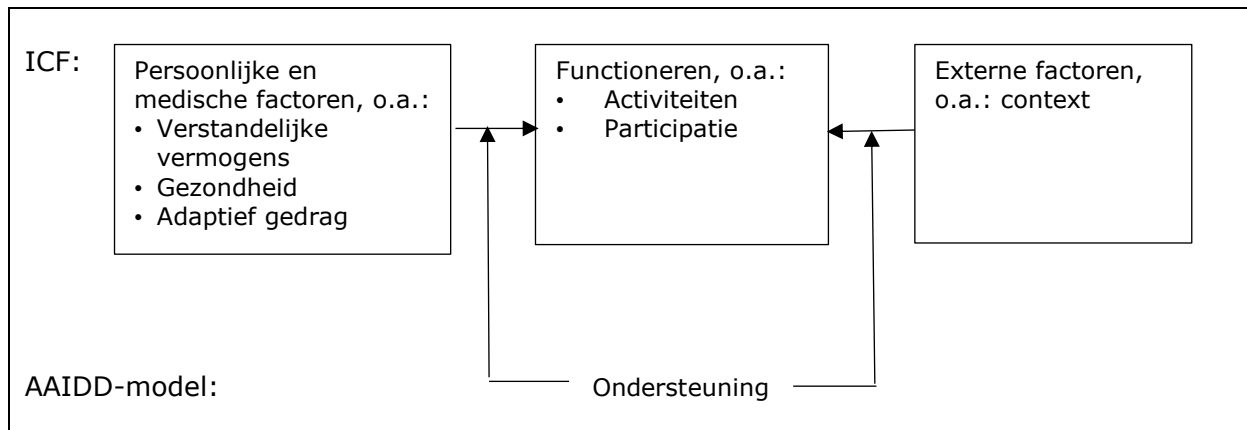
- Het AAIDD-model is ontwikkeld als een speciaal systeem voor verstandelijke beperkingen. Het bevat geavanceerde professionele richtlijnen voor diagnose en classificatie en voor de beoordeling van het functioneren volgens de vijf dimensies die zijn weergegeven in figuur 3. De ICF is bedoeld voor alle mensen.
- Terwijl ondersteuning in de ICF wordt ondergebracht in de omgevingsfactoren, definieert het AAIDD-model ondersteuning als een uiterst belangrijk onderdeel van het model zelf: de AAIDD plaatst ondersteuning centraal als een sleutelfactor bij het verbeteren van het individueel functioneren.
- Het AAIDD-model biedt geen classificatiecodes die voor administratieve doeleinden kunnen worden gebruikt. De ICF doet dat wel. De AAIDD geeft classificaties voor indicaties en de ICF vult deze in met de voorwaarden.

Op de eerste twee punten gaan we nog even in. Wat betreft het eerste, het AAIDD-model is weliswaar ontwikkeld ten behoeve van de zorg en ondersteuning van personen met een verstandelijke beperking, het is naar onze mening veel breder toepasbaar dan alleen voor deze groep. Het ondersteuningsmodel in figuur 3 geldt in feite voor iedereen. Ook bij mensen bij wie geen verstandelijke beperking is vastgesteld, wordt het functioneren

bepaald door de optelsom van verstandelijke mogelijkheden, adaptief gedrag, participatie, gezondheid en context, in combinatie met ondersteuning wanneer dat aan de orde is.

Het tweede punt benadrukt het verschil in invalshoek: de ICF is een breed model rond het functioneren van de mens, het AAIDD-model heeft ondersteuning als centraal element. De aansluiting van de twee modellen op elkaar wordt zichtbaar in het feit dat de vijf bepalende variabelen van het functioneren volgens het AAIDD-model (zie figuur 3) alle een plek hebben in de ICF. In figuur 4 hebben we dat in beeld gebracht.

Figuur 4: De relatie tussen ICF en AAIDD-model (eigen figuur van de auteurs)



Conclusie: de ICF beschrijft het functioneren en het AAIDD-model geeft een adequaat ondersteuningsmodel. Beide zijn voor iedereen toepasbaar, dus ook voor mensen zonder een beperking of aandoening.

De zorg aan mensen met een verstandelijke beperking, waarbinnen het AAIDD-model is ontwikkeld, levert hiermee een grote bijdrage aan de ondersteuning in het dagelijks leven van wie dan ook. Haar gezag en legitimiteit ontleent deze zorg aan haar aard, namelijk dat zij 'levenslang en levensbreed' is. Zij is dus een zorgvorm die een levenslange hulpvraag voor inclusie kan overzien en ondersteunen. De vraag wat je in iedere levensfase moet kennen en kunnen en waarin je ondersteuning nodig hebt - en welke context daarbij past - kan voor een belangrijk deel worden beantwoord met kennis en kunde die hier is ontwikkeld.

2.3 Het recht op participatie en inclusie

Voorgeschiedenis van het VN-verdrag

Het *VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* werd eind 2006 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen (UN, [2006](#), [2007](#)). Nederland ondertekende het verdrag in maart 2007 en ratificeerde het in juli 2016.

Eerdere verdragen en regels gingen aan dit verdrag vooraf. Zo verschenen de *Standaardregels betreffende het bieden van gelijke kansen voor gehandicapten* (UN, [1994](#)), die een uiting waren van het belang dat men binnen de Verenigde Naties aan burgerschap van mensen met een beperking hecht. Deze Standaardregels waren echter niet verplichtend, het VN-verdrag is dat wel.

Ook *Agenda 22*, een op de VN-Standaardregels gebaseerde strategie en methode voor het maken van beleidsplannen en stappenplannen, kan als een voorloper van het VN-

verdrag worden beschouwd. Zij is afkomstig uit Zweden en werd in Nederland geïntroduceerd door de toenmalige Chronisch zieken en Gehandicapten Raad (CG-Raad, 2003).

De inhoud van het verdrag

Het VN-verdrag, dat dus een natuurlijke volgende stap is op de weg naar meer participatie en inclusie van mensen met een beperking, beoogt volledige participatie en opname van mensen met een beperking in de samenleving. Doel is 'het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen. Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in samenwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.' (Artikel 1).

Ook in de grondbeginselen van het verdrag (Artikel 3) wordt volledige participatie genoemd. Deze grondbeginselen vormen in feite de waarden waarop inclusie berust.

De grondbeginselen van het VN-verdrag

1. Respect voor de inherente waardigheid, persoonlijke autonomie, met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken en de onafhankelijkheid van personen.
2. Non-discriminatie.
3. Volledige en daadwerkelijke participatie in, en opname in de samenleving.
4. Respect voor verschillen en aanvaarding dat personen met een handicap deel uitmaken van de mensheid en menselijke diversiteit.
5. Gelijke kansen.
6. Toegankelijkheid.
7. Gelijkheid van man en vrouw.
8. Respect voor de zich ontwikkelende capaciteiten van kinderen met een handicap en eerbiediging van het recht van kinderen met een handicap op het behoud van hun eigen identiteit.

In het verdrag is, naast participatie en inclusie, ook zelfbeschikking een rode draad. Dit is goed zichtbaar in enkele preambules:

- 'Het belang voor personen met een handicap erkennend van individuele autonomie en onafhankelijkheid, met inbegrip van de vrijheid hun eigen keuzes te maken.' (Preambule n).
- 'Overwegend dat personen met een handicap in de gelegenheid moeten worden gesteld actief betrokken te zijn bij de besluitvormingsprocessen over beleid en programma's, met inbegrip van degenen die hen direct betreffen.' (Preambule o).

De zienswijze dat een handicap het gevolg is van belemmeringen in de samenleving, die het niet of slecht mogelijk maken om met de aanwezige beperkingen te functioneren (het 'sociaal model'), treffen we ook aan in het AAIDD-model in de vorige paragraaf. Deze zienswijze leidt ertoe dat in het verdrag veel verantwoordelijkheden aan de afzonderlijke landen worden gegeven om door middel van aanpassingen belemmeringen voor mensen met een beperking weg te nemen. Het verdrag maakt onderscheid tussen drie niveaus van aanpassingen.

Niveaus van aanpassingen in de samenleving

1. Algemeen beleid. Je maakt zo veel mogelijk aanpassingen voor een zo groot mogelijke groep. Voorbeelden zijn een toegankelijk openbaar vervoer, technologische ondersteuning, digitale voorzieningen, inrichting van openbare ruimtes op verminderde mobiliteit en visusbeperkingen, belastingwetgeving, de situatie waarin er uitsluitend regulier onderwijs is voor mensen met en zonder een beperking, financiering van de zorg met een PGB, en gehandicapten sporten.
2. Specifiek beleid, dat zich richt op bepaalde groepen. Voorbeelden hiervan zijn gespecialiseerde gezondheidszorg, aangepaste hulpmiddelen als rolstoel en fietsen en reisbegeleiding met techniek, het systeem voor vervoer buiten de regio voor reizigers met een mobiliteitsbeperking, extra uitkeringen ter compensatie van meerkosten, het speciaal onderwijs en het bouwen van aangepaste woningen binnen wijken bij de aanleg van een wijk.
3. Individuele aanpassingen. Voorbeelden zijn persoonlijke ondersteuning binnen het onderwijs, het speciaal vervoer in busjes en taxi's, aanpassing van de werkplek en behandeling en training op vaardigheden en gedragsregulatie.

Het VN-verdrag is helder in zijn voorkeur: zo veel mogelijk algemeen beleid, zo min mogelijk specifiek beleid en individuele aanpassingen.

(UN, 2006, 2007)

Gebruik van het begrip 'community'

In het VN-verdrag wordt voortdurend het woord 'community' gebruikt. Zo luidt de titel van het belangrijke Artikel 19: 'Living independently and being included in the community'.

We zien dat in de Nederlandse tekst van het VN-verdrag 'community' steeds wordt vertaald met 'maatschappij'. Zie bijvoorbeeld de Nederlandse vertaling van de titel van Artikel 19: 'Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij'. Deze vertaling is in overeenstemming met de terminologie die wij in ons land steeds hebben gebruikt: 'leven in de maatschappij' en 'leven in de samenleving' zijn de afgelopen decennia ingeburgerd geraakt als uitdrukkingen voor leven buiten de intramurale settings.

Samenleving en maatschappij drukken echter een veel grotere schaal van samenleven uit dan community, dat zich feitelijk beter laat vertalen in '(leef)gemeenschap'. In termen van de drie niveaus macro (de samenleving als geheel), meso (organisaties, leefgemeenschappen) en micro (het individu) kun je zeggen dat we in ons land van meet af aan 'community' teveel vertalen naar het macroniveau terwijl het bedoeld is op meso- en microniveau.

We zullen in deze publicatie dan ook steeds het begrip 'leefgemeenschap' gebruiken. Met dit woord doen we meer recht aan het begrip community en blijven we dicht bij de betekenis en de bedoeling van dit begrip, namelijk participeren als burger en het burgerschap kunnen consumeren.

Toetsing van de implementatie van het verdrag

Tegen de achtergrond van een verleden met slechts een beperkte participatie van mensen met een beperking in de samenleving (zie par. 1.3) kan het VN-verdrag voor Nederland een nuttige katalysator, hulpmiddel en toetssteen zijn in het proces van voortgaande inclusie. Ieder mens heeft recht op inclusie, dat is feitelijk de omvattende

boodschap van het VN-verdrag. Voor dit verdrag geldt hetzelfde als voor het AAIDD-model: het is ontwikkeld door en voor mensen met een beperking maar toepasbaar en geldig voor iedereen.

Of en hoe Nederland het VN-verdrag implementeert, is wel iets dat in de gaten wordt gehouden. In ons land zelf voert het College voor de Rechten van de Mens periodiek onderzoek uit naar hoe de zaak ervoor staat. Daarnaast gebeurt dit ook door de Verenigde Naties zelf. Eind 2022 of begin 2023 jaar gaan zij Nederland toetsen op de uitvoering van het VN-verdrag. Hiertoe heeft al een voorbereidende sessie van het VN-comité plaatsgevonden in Genève.

Inmiddels is door dit comité – aan de hand van de rapportage van de Nederlandse Staat uit 2018 en geactualiseerde rapportages van het College voor de Rechten van de Mens en de Alliantie VN-verdrag Handicap - een 'List of issues' voor deze toetsing uitgebracht ([UN, 2022a](#)). Deze lijst, waarvan ook een vertaling beschikbaar is ([UN, 2022b](#)), is voorgelegd aan de Nederlandse regering. Het VN-comité stelt over bijna alle artikelen van het VN-verdrag vragen. Van onderwijs, werk, inkomen en mobiliteit tot zorg en ondersteuning, recht op privacy, crisiscommunicatie en humanitaire noodsituaties en beleid rond dwang en drang.

De beantwoording van de List of Issues is door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – als coördinerend ministerie voor de implementatie van het Verdrag – opgesteld in samenwerking met de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Infrastructuur en Waterstaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie en Veiligheid, en tevens met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ([VWS, 2022a](#), [2022b](#)).

Na deze schriftelijke ronde zal er een mondelinge behandeling plaatsvinden bij het Comité in Genève waarbij Nederland in de gelegenheid wordt gesteld een mondelinge toelichting te geven.

Op basis van de toetsing krijgt Nederland van het VN-comité een 'rapportcijfer'. De bevindingen van het comité zijn van groot belang voor de accenten die de komende jaren in de verdere implementatie van het VN-verdrag worden gelegd.

3. HET BEGRIP INCLUSIE

Dan komen we nu toe aan inclusie zelf. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de inhoud van dit begrip: wat verstaan we onder inclusie en waardoor wordt het gekenmerkt? (par. 3.1). Vervolgens gaan we in op de 'outcome' van inclusie, in het bijzonder de effecten die het heeft op de kwaliteit van leven (par. 3.2).

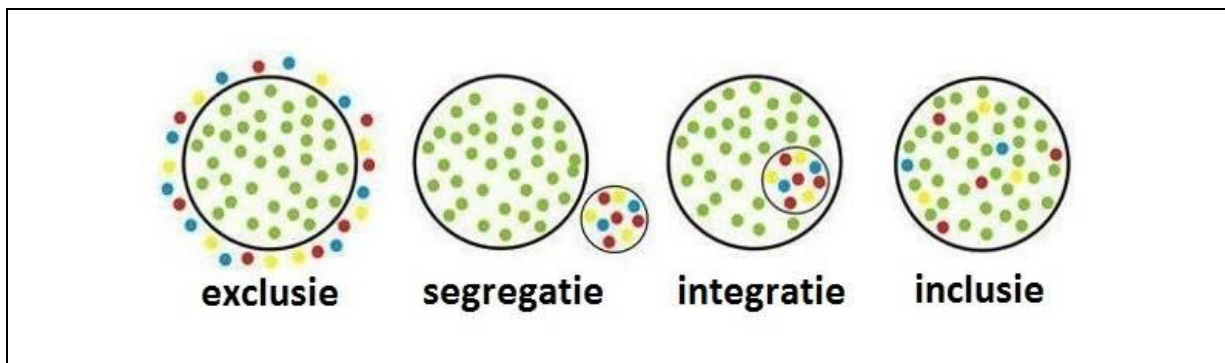
3.1 De definitie en kenmerken van inclusie

In het voorwoord van deze publicatie gaven we als omschrijving van inclusie:

Een samenleving waarin er voor niemand obstakels zijn en worden ervaren om - naar behoefte en vermogen en op eigen gekozen wijze - mee te kunnen doen. Een samenleving waarin iedereen, ongeacht zijn achtergrond of situatie (leeftijd, huidskleur, culturele achtergrond, gender, inkomen, talenten, levensbeschouwing, seksuele voorkeur of beperkingen), er als vanzelfsprekend bij hoort, ervaart dat hij erkend en geaccepteerd wordt en contact kan maken met zijn omgeving.

Een vaak gebruikte visualisering van inclusie is de volgende (figuur 5).

Figuur 5: Exclusie, segregatie, integratie en inclusie



Deze afbeeldingen spreken uit dat in een inclusieve samenleving we mensen met een beperking niet buiten de samenleving zetten (exclusie), we geen plekken buiten de samenleving organiseren (segregatie) en ook geen aparte plekken binnen de samenleving maken (integratie). In een inclusieve samenleving is er plek voor iedereen.

Inclusie en exclusie

Enige relativisering over de relatie tussen inclusie en exclusie in het algemeen wordt aangebracht door Mascareno en Carvajal (2015). Zij vinden dat het niet terecht is, en ook onwerkbaar, dat exclusie en inclusie als tegenpolen worden beschouwd. Want exclusie, al dan niet tijdelijk van aard, kan best zinvol worden gevonden. Zie bijvoorbeeld voorzieningen voor mensen die een intensieve hulp nodig hebben die om directe nabijheid en permanente beschikbaarheid van professionals vraagt. Of exclusie waar mensen bewust voor kiezen, zoals religieuze groeperingen, ouderen of meerdere generaties die zich samen afzonderen. Exclusie kan ook veranderen in de tijd. Zo maakt, in het geval van de situatie van intensieve ondersteuning, de komst van het Elektronisch Cliënten Dossier (ECD) het in de toekomst wellicht meer mogelijk dat complexe ondersteuning in de gezondheidszorg minder exclusie behoeft.

Het is dus niet zo dat exclusie per definitie fout is en inclusie goed. Genoemde auteurs pleiten voor meer flexibiliteit in het omgaan met de begrippen exclusie en inclusie. De

vrijheid van hoe te willen leven staat voorop. Tot je recht kunnen komen betekent ook de eigen context kunnen kiezen.

Wij volgen de auteurs hierin, maar maken er de kanttekening bij dat in het geval van exclusie (en hetzelfde geldt voor segregatie en integratie) deze als doel moet hebben om op dezelfde waarden een zinvol leven te kunnen bereiken als bij inclusie en dat duidelijk is dat dit alleen door exclusie kan worden bereikt. Exclusie heeft dus altijd een verklaring nodig van het waarom en heeft geen andere uitkomstwaarde dan inclusie, namelijk meedoen en in contact leven met de omgeving, met als resultaat vergroting van de kwaliteit van leven. Anders gezegd: de context is anders, maar de outcome is, naar vermogen, hetzelfde.

Inclusie en diversiteit

Het woord inclusie, afkomstig van het Latijnse *includere* dat insluiten betekent, is een bijzondere weg gegaan (Hamans, 2022). Bij de invoering van de btw in 1969 was het nog lange tijd bij elke grote aankoop de vraag of het geadverteerde bedrag in- of exclusief deze nieuwe belasting was. Inclusief werd *all-in*: alle kosten inbegrepen. Nu is het anders. Een inclusieve school is een school waar kinderen met en zonder beperkingen samen onderwijs ontvangen. Een all-in klas dus. De Zweedse pedagoog Ingemar Emanuelsson is de uitvinder ervan. Eind jaren zestig van de vorige eeuw realiseerde hij zich dat het toen geldende systeem, waarbij leerlingen met een handicap apart gezet werden en extra hulp kregen, deze kinderen stigmatiseerde en daardoor discrimineerde. Het roer moest om en hij ging voor inclusie. Inclusief in deze zin staat voor het niet uitsluiten van wie dan ook. Ras, geslacht, godsdienst, leeftijd, handicap, seksuele oriëntatie en wat er verder nog meer gevonden kan worden om mensen te onderscheiden, mag niet worden gebruikt om iemand buiten te sluiten. Inclusiviteit, dus het insluiten van iedereen, staat in deze opvatting tegenover discriminatie.

Diversiteit is iets anders. Zo bedoelen we met 'een divers publiek' een publiek dat niet homogeen is maar bestaat uit een verscheidenheid aan mensen. En iemand die 'diverse functies' heeft vervuld, heeft een geschakeerde loopbaan achter zich. Divers is tegenwoordig nastrevenswaard, het staat voor een maatschappij die sociaal en etnisch gevarieerd is en waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar ras, geslacht, godsdienst, leeftijd, handicap of seksuele oriëntatie.

Diversiteit wordt vaak in één adem genoemd met inclusie. Er zijn mensen die beargumenteren dat het onmogelijk is om te werken aan diversiteit zonder ook bezig te zijn met inclusie. Anderen benoemen inclusie juist als een vervolg op het werken aan diversiteit of zeggen dat diversiteit kan bijdragen om inclusie te realiseren.

Het verschil tussen diversiteit en inclusie is fraai uitgedrukt door Vernā Myers: '*Diversity is being invited to the party, inclusion is being asked to dance*'. Zo willen we graag naar inclusie kijken.

Een operationalisering van inclusie

Hoe kan inclusie worden geoperationaliseerd? De resultaten van een eerdere literatuurstudie hebben geleid tot de vaststelling dat een inclusieve setting de volgende drie kenmerken heeft (Schoorman, 2018b; deze kenmerken zijn gebaseerd op de resultaten van onderzoek van Brown en Schalock, 2006):

1. *Participatie en integratie in de leefgemeenschap*. Dit betekent dat mensen erbij horen, geaccepteerd worden in hoe ze zijn. En dat tegemoet wordt gekomen aan hun recht om in de leefgemeenschap te wonen, te werken en onderwijs te volgen, met dezelfde mogelijkheden als ieder ander. Er is, met erkenning van de verschillen tussen personen wat betreft hun wensen en behoeften aan participatie, sprake van

allerlei alledaagse activiteiten in contact met de leefgemeenschap.

2. *Gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten.* We verstaan onder dit laatste het geheel van kwaliteiten in relatie tot de participatie in de leefgemeenschap en de bredere samenleving. Mensen worden in de gelegenheid gesteld deze kwaliteiten verder te ontwikkelen en hun sterke kanten en gaven te benutten. In de eerste plaats gaat het om het vervullen van gewaardeerde sociale rollen en het leveren van betekenisvolle bijdragen aan de leefgemeenschap. In de tweede plaats gaat het om zelfbeschikking en keuzevrijheid, in de derde plaats om zelfredzaamheid en 'doenvermogen'.
3. *Verkrijgen van benodigde ondersteuning.* Iedereen heeft toegang tot alle benodigde ondersteunende diensten, waar mogelijk reguliere en waar nodig specialistische. Het speciale en reguliere circuit zoeken samen, vanuit hun aanvullende expertisen, naar nieuwe vormen en oplossingen in ondersteuning. Ook is er betrokkenheid van en zijn er contacten met familie, vrienden en vrijwilligers.

De mate waarin aan dit drietal kenmerken is voldaan, bepaalt in hoeverre sprake is van inclusie. Dit kan worden vastgesteld op zowel individueel niveau als op het niveau van de leefgemeenschap of samenleving als geheel. Beide hebben een geheel eigen perspectief (Bolsenbroek & Van Houten, 2010):

- Vanuit het perspectief van de persoon betekent inclusie dat je in alle aspecten van je leven gelijkwaardig kunt meedoen in de samenleving. Je maakt gebruik van dezelfde voorzieningen (bijvoorbeeld scholen, sportclubs, verenigingen en gezondheidszorg) als andere mensen. En je hebt dezelfde rechten. Je komt mensen in je leven tegen die iets voor jou betekenen of voor wie jij belangrijk bent. Ook mensen zonder beperkingen maken daar deel van uit. En je vervult waardevolle sociale rollen in de samenleving. Indien nodig krijg je daarbij ondersteuning.
- Vanuit het perspectief van de samenleving betekent inclusie: gezamenlijk bouwen aan een samenleving van en voor iedereen.

Een samenleving waarin iedereen welkom is en gelijkwaardig kan meedoen met anderen: op school, op de arbeidsmarkt, aan sport en cultuur en in de wijk. Het maakt niet uit hoe oud iemand is of wat zijn culturele achtergrond, talenten of beperkingen zijn. Mensen trekken gezamenlijk op en iedereen leert van jongs af aan omgaan met verschillen. In een inclusieve samenleving kan iedereen zowel ondersteuning geven als ontvangen. Mensen hebben het nodig om iets te kunnen betekenen voor anderen. Ze ontlenen daar eigenwaarde aan, voelen zich gelukkiger en hebben een zinvoller leven. Een inclusieve samenleving heeft een meerwaarde voor iedereen.

Een buitenlands onderzoek

Een uitgebreide bespreking van het begrip inclusie vinden we ook bij een groep buitenlandse onderzoekers (Simplican e.a., 2015). Zij spreken niet van inclusie als zodanig maar gebruiken het begrip 'social inclusion' (hierna te noemen: sociale inclusie).

Deze onderzoekers brengen, op basis van eigen literatuuronderzoek, naar voren dat sociale inclusie allerlei effecten heeft: het bevordert geluk, zelfrespect, zelfvertrouwen, geestelijke gezondheid, welzijn en besluitvormingsvermogen. Kortom, sociale inclusie verbetert in wezen ieders persoonlijke leven.

'En dat geldt voor alle mensen, met en zonder een beperking, en op alle niveaus. Met andere woorden, sociale inclusie is voor ons allemaal: voor personen met een verstandelijke beperking of ontwikkelingsstoornis, voor mensen met verstandelijke beperkingen en ontwikkelingsstoornissen als groep, voor leden van de samenleving die profiteren van hun inclusie en voor de samenleving als geheel, die kan profiteren van de

participatie van mensen die samen beschikken over een rijke hoeveelheid bekwaamheden. Sociale inclusie is daarmee een voorwaarde voor kwaliteit van leven.'

Volgens hen leidt sociale inclusie tot een grotere mate van kwaliteit van leven. Zij definiëren sociale inclusie als de interactie tussen twee belangrijke levensdomeinen, te weten interpersoonlijke relaties en participatie in de gemeenschap. Beide domeinen zijn weer onderverdeeld:

1. Interpersoonlijke relaties bestaat uit:
 - 1.1. Categorieën waarop die relaties betrekking hebben: familie, vrienden, collega's, burens, etc.
 - 1.2. De structuur van de relaties, o.a. duur, frequentie, intensiteit en wederkerigheid.
 - 1.3. De functie die de relaties kunnen hebben: emotioneel (liefde, zorg, vertrouwen), instrumenteel (tastbare hulp, ondersteuning en dienstverlening) en informatief (advies, suggesties, informatie).
2. Participatie in de gemeenschap bestaat uit:
 - 2.1. Categorieën van participatie (zoals onderwijs, werk en activiteiten op het gebied van religie, cultuur en vrijetijd).
 - 2.2. De structuur van de participatie: gescheiden (bijvoorbeeld leven in een intramurale voorziening), half-gescheiden (eigen setting in de leefgemeenschap, zoals een restaurant of theatergroep, of juist andersom: binnen de gescheiden setting is er inbreng van mensen uit de leefgemeenschap) en mainstream (volledig deel uitmaken van settings in de leefgemeenschap, zoals werken in een regulier bedrijf).
 - 2.3. Het niveau van participatie: louter aanwezigheid, ontmoeting en echte deelname.

De twee domeinen staan in een wisselwerking met elkaar: meer participatie in de gemeenschap kan iemands sociale netwerk en persoonlijke relaties vergroten en versterken en omgekeerd zullen sterke interpersoonlijke relaties de toegang tot en het niveau van betrokkenheid bij de gemeenschap vergroten.

Het model van Simplican e.a. geeft in twee opzichten een verruiming van ons eigen hiervoor genoemde inclusiemodel:

- Allereerst worden interpersoonlijke relaties als afzonderlijk domein geïntroduceerd. Binnen dat domein bevinden zich interessante en bruikbare specificaties, zoals die van de structuur van relaties en het onderscheid tussen de drie typen functies die relaties kunnen hebben.
- Daarnaast wordt participatie in de leefgemeenschap (ons eigen eerste kenmerk van inclusie) praktisch ingevuld. Bijvoorbeeld in de structuur en het niveau van de participatie.

Dat zijn nuttige specificaties. Met de varianten van 'structuur' kan bijvoorbeeld beter worden ingespeeld op de behoefte om de context voor wonen te kunnen kiezen, dan wel deze te laten realiseren door de woningbouwcorporatie. Het blijft dan de uitdaging om inclusie niet te zien in wonen op zich maar echt in stedelijke voorzieningen, al dan niet in een gespecialiseerde omgeving als een intramurale zorgsetting.

Daarnaast missen we bij Simplican e.a. een tweetal zaken die wel in ons eigen model zijn opgenomen:

- Allereerst wordt geen expliciete aandacht besteed aan het toepassen van persoonlijke kwaliteiten, ons tweede kenmerk van inclusie. Het vervullen van gewaardeerde sociale rollen en het leveren van betekenisvolle bijdragen aan de leefgemeenschap, alsmede zelfbeschikking, keuzevrijheid en zelfredzaamheid hebben geen eigen plek in het model.
- Hetzelfde geldt voor het verkrijgen van ondersteuning, ons derde kenmerk van inclusie. In het model van Simplican e.a. is ondersteuning wel opgenomen, maar het

zit enigszins 'verborgen' in interpersoonlijke relaties (de functie 'instrumenteel') en in participatie in de leefgemeenschap (de categorie 'toegang tot goederen en diensten').

Onze definitie en kenmerken van inclusie

Op basis van de uitkomst van deze vergelijking stellen we onze definitie en kenmerken van inclusie enigszins bij. We nemen vanuit het model van Simplican e.a. het onderdeel Interpersoonlijke relaties over en geven dat een expliciete plaats naast de bestaande drie kenmerken van inclusie die we al hebben. In de verdere operationalisatie van de kenmerken Participatie en integratie en Interpersoonlijke relaties kunnen we gebruik maken van de specificaties die Simplican e.a. in hun model geven.

Bij Participatie en integratie kunnen we bovendien gebruik maken van de ICF (par. 2.1). Deze geeft de mogelijkheid om invulling te geven aan de context en aan de eventuele problemen bij participatie op alle drie de niveaus (individueel, leefgemeenschap en samenleving). Het AAID-model (par. 2.2) geeft handvatten in de mate waarin beperkingen zich voordoen en wat daarbij een goede ondersteuningsstructuur is, en kan de ICF laden met voorwaarden die nodig zijn om volwaardig mee te kunnen doen.

Onze definitie en kenmerken van inclusie luiden nu als volgt.

Definitie van inclusie

Inclusie is een proces dat leidt naar een samenleving waarin er voor niemand obstakels zijn en worden ervaren om - naar behoefte en vermogen en op eigen gekozen wijze - mee te kunnen doen. Een samenleving waarin iedereen, ongeacht zijn achtergrond of situatie (leeftijd, huidskleur, culturele achtergrond, gender, inkomen, talenten, levensbeschouwing, seksuele voorkeur of beperkingen), er als vanzelfsprekend bij hoort, ervaart dat hij erkend en geaccepteerd wordt en contact kan maken met zijn omgeving.

Kenmerken van inclusie:

1. *Participatie en integratie* in de leefgemeenschap. Mensen horen erbij, worden geaccepteerd in hoe ze zijn.
Er wordt tegemoet gekomen aan het recht om in de leefgemeenschap te wonen, te werken, onderwijs te volgen, vrije tijd te besteden en gezondheidszorg en ondersteuning te ontvangen op een wijze die bij de persoon past. Kortom, hij of zij kan leven op alle domeinen, met dezelfde mogelijkheden als ieder ander.
2. Het bestaan van *interpersoonlijke relaties*. Er is, met erkenning van de verschillen tussen personen wat betreft hun wensen en behoeften, sprake van onderling contact en relaties met personen binnen de leefgemeenschap. Dit kunnen huis- of buurtgenoten zijn, vrienden, levenspartners, collega's, ondersteuners, familieleden en alle anderen uit de leefgemeenschap.
3. Gelegenheid tot het toepassen van *persoonlijke kwaliteiten*. Men wordt in de gelegenheid gesteld deze kwaliteiten verder te ontwikkelen en zijn sterke kanten en gaven te benutten. Het gaat hierbij in het bijzonder om het vervullen van gewaardeerde sociale rollen en het leveren van betekenisvolle bijdragen aan de leefgemeenschap, om zelfbeschikking en keuzevrijheid en om zelfredzaamheid en 'doenvermogen'.
4. Verkrijgen van *ondersteuning*. Men heeft toegang tot alle benodigde ondersteunende diensten, bij voorkeur reguliere en waar nodig specialistische. Het speciale en reguliere circuit zoeken samen, vanuit hun aanvullende expertisen, naar nieuwe vormen van ondersteuning. Ook is er in de ondersteuning betrokkenheid van en zijn er contacten met familie, vrienden en vrijwilligers.

Zoals we al eerder schreven, de mate waarin aan deze kenmerken is voldaan, bepaalt in hoeverre sprake is van inclusie. Dit kan worden vastgesteld op zowel het individuele

niveau (micro), als op het niveau van de leefgemeenschap (meso) of het niveau van de samenleving als geheel (macro).

3.2 De outcome van inclusie

Vervolgens gaan we in op de outcome van inclusie, dat wil zeggen de werking en effecten die inclusie heeft op de persoon met een beperking. We hebben het dus niet over de output van inclusie, dat is iets anders. Vaak worden beide begrippen met elkaar verward.

Output en outcome

Outcome wordt onderscheiden van output. Met output wordt bedoeld wat er aan het eind van de afgesproken periode daadwerkelijk tot stand is gebracht. Bijvoorbeeld datgene wat er in een fabriek aan het eind van de dag aan productie is gerealiseerd. Of wat er in een winkel die wordt gerund door mensen met een beperking, in een week aan klantcontacten heeft plaatsgevonden. Outcome is dat wat er toe doet voor de mens en heeft bijvoorbeeld betrekking op het directe effect van een voorziening: de cliënt is tevreden, de doelen van de hulp zijn gehaald en problemen of beperkingen zijn voldoende verminderd. Een outcome-indicator is een meetlat om de kwaliteit van zorg- of dienstverlening op een dergelijk aspect zichtbaar te maken.

Een belangrijke outcome van inclusie, zo niet de belangrijkste, is de kwaliteit van leven en daarmee ook de maatschappelijke meerwaarde. Is die door inclusieve maatregelen, interventies en/of verandering van de context toegenomen of afgenomen? Hebben deze geleid tot blijvende veranderingen in het leven en de waardering daarvan van de betreffende persoon?

Door een brede groep onderzoekers wordt al enige decennia onderzoek naar kwaliteit van leven gedaan. Dit heeft geleid tot een breed aanvaard model dat uit twee onderdelen bestaat (Schalock e.a., 2008):

- Enerzijds is er de onderkenning dat kwaliteit van leven op individueel niveau bestaat uit drie factoren die het belangrijkste zijn voor een volwaardig leven: onafhankelijkheid, sociale participatie en welbevinden. De kwaliteit van leven neemt toe wanneer aan dit drietal invulling wordt gegeven.
- Er worden acht terreinen (domeinen) onderscheiden waarop deze factoren werkzaam zijn: persoonlijke ontwikkeling, zelfbeschikking, persoonlijke relaties, sociale integratie, mensenrechten en emotioneel, lichamelijk en materieel welbevinden.

Factoren en domeinen zijn aan elkaar gerelateerd (zie tabel 1).

De acht domeinen geven naast aandachtspunten voor het persoonlijk functioneren ook invulling aan de voorwaarden die hiervoor op alle maatschappelijke niveaus nodig zijn. Zo zijn ze opgenomen in de Persoonsgericht Ondersteuningsuitkomsten Schaal (POS), waarmee de toestand van kwaliteit van leven kan worden beschreven (Van Loon e.a., 2010). Deze beschrijving vindt plaats vanuit het perspectief van zowel de betrokken persoon als een proxy (begeleider, leerkracht, etc.).

Tabel 1: Factoren en domeinen van kwaliteit van leven

<i>Kwaliteit van leven</i>	
<i>Factoren</i>	<i>Domeinen</i>
Onafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Persoonlijke ontwikkeling • Zelfbeschikking
Sociale participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Persoonlijke relaties • Sociale integratie (inclusie) • Mensenrechten
Welbevinden	<ul style="list-style-type: none"> • Emotioneel welbevinden • Lichamelijk welbevinden • Materieel welbevinden

Overigens: we bespreken hier de outcome van inclusie op microniveau, c.q. de toename van kwaliteit van leven die inclusie voor het individu met zich meebrengt. Daarnaast is er natuurlijk ook een meerwaarde op meso- en macroniveau: de 'opgetelde' toenames van kwaliteit van leven van individuen leiden tot een toename van de kwaliteit van leefgemeenschappen en van de samenleving als geheel.

4. DE VERZAMELING EN ORDENING VAN DE KENNIS

In dit hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop wij de kennis hebben verzameld en geordend. We beginnen met een overzicht van enkele inhoudelijke en methodische aandachtspunten die bij de verzameling van de kennis mede sturend zijn geweest (par. 4.1). Daarna beschrijven en motiveren we de ordening waarvoor we hebben gekozen om de grote hoeveelheid verzamelde kennis te kunnen verwerken (par 4.2). Tenslotte sluiten we in een afzonderlijke, samenvattende paragraaf het eerste deel van deze publicatie af (par. 4.3).

4.1 Aandachtspunten bij het verzamelen en ordenen

Vanzelfsprekend hebben we ons bij de verzameling van de kennis over inclusie breed opgesteld. Alle kennis was welkom. Tegelijkertijd leveren de uitkomsten van de vorige hoofdstukken - in het bijzonder het eerste hoofdstuk waarin wensen en belemmeringen voor inclusie werden beschreven - een aantal specifieke aandachtspunten voor de kennisverzameling. Sommige zijn van inhoudelijke aard, andere van methodische. Het gaat om de volgende vijf aandachtspunten.

De mens staat centraal

De maatschappelijke beweging naar inclusie die we in het eerste hoofdstuk beschreven, bestaat uit diverse actoren. Het is opvallend hoezeer iedereen van mening is dat de mens centraal behoort te staan: inclusie is iets dat staat voor een samenleving waarin mensen met elkaar verbonden zijn, elkaar ruimte en respect geven en waar nodig elkaar ondersteunen. Woorden die hierbij meerdere malen worden genoemd, zijn: participatie, eigen regie, volwaardig leven, respect, mensenrechten, eerbiediging van waardigheid, gelijkheid, zelfstandigheid, onafhankelijkheid, meedoen, vrije keuzen, betekenisvol leven.

Ook de wetgever is zich van dit uitgangspunt bewust. Terugblikkend op het eerste jaar van de decentralisatiewetten uit 2015 stelt Donner, toen vicepresident van de Raad van State: 'Bij dat alles gaat het erom steeds voor ogen te houden wat de inzet is; mensen tot recht laten komen in een samenleving waarin we steeds meer lijken te vergeten dat ieder mens de medewerking, steun en soms hulp van anderen behoeft om tot zijn recht te kunnen komen.' ([Donner, 2016](#)).

De termen en opvattingen uit het eerste hoofdstuk hebben dus als belangrijke rode draad dat het gaat om de mens, met al zijn wensen, mogelijkheden en eventuele beperkingen. Bij iedereen wordt gezocht naar het optimale niveau van inclusie. Dit betekent dat ook bij het aangeven van wegen en instrumenten naar inclusie, en het daartoe verzamelen en verwerken van kennis over inclusie, de mens op de eerste plaats komt. Het betekent voorts dat we de mens in zijn totaliteit bekijken, dat wil zeggen in al zijn capaciteiten en ontwikkelingsmogelijkheden, en oog hebben voor de verbinding tussen de diverse levensdomeinen: wonen, werken, onderwijs, zorg, vrije tijd, etc. En dat we aandacht hebben voor de eigen rollen van de mens in de samenleving, voor het kunnen leiden van een eigen betekenisvol en waardig leven.

Die waardigheid wordt ook benadrukt in de zorg aan mensen met een verstandelijke beperking. Zo geven Reerink en Roelofsen ([2017](#)) aan dat een goed leven van mensen met een beperking ontstaat in een context met anderen, levend in een vitaal netwerk: 'Zo'n netwerk zien wij als een gelijkwaardig samenwerkingsverband tussen (familie)vertegenwoordigers, professionals en omstanders. Dat samenwerkingsverband weet zich te verplaatsen in mensen met een beperking en accepteert hen zoals zij zijn. Het zoekt voortdurend naar kansen om hen binnen de kaders van hun mogelijkheden te prikkelen tot het aangaan van relaties en het opdoen van ervaringen.'

Luisteren naar het verhaal van hulpbehoevende mensen is daarbij cruciaal. Om met oor, oog en hart te kunnen luisteren, zijn andere prioriteiten in zorgorganisaties nodig.'

Instituties zijn volgend, zo veel mogelijk regulier en kleinschalig

Uit het voorafgaande volgt dat instituties op de tweede plaats komen. Wanneer je als ingang zou kiezen voor instituties (organisaties op het gebied van huisvesting, onderwijs, werk, zorg, e.d.) kom je haast vanzelf in sectoraal denken terecht en dat is tegenovergesteld aan inclusief denken. Veel personen met een andere huidskleur, een andere seksuele voorkeur of met een beperking worden juist vanwege het op de eerste plaats stellen van het institutionele nog steeds buitengesloten. Met andere woorden: het systeem (de structuren en instituties) behoort dienstbaar aan de mensen te zijn en zet aan tot inclusie. Het systeem volgt de mens en niet andersom.

Veel mensen hebben op hun weg naar inclusie ondersteuning nodig, die geleverd wordt door diverse voorzieningen. Essentieel is de volgorde van die voorzieningen. In navolging van het VN-verdrag (zie par. 2.3) komen de algemene, reguliere voorzieningen op de eerste plaats. Zij worden optimaal ingezet en richten zich op collectiviteiten, met daarbinnen maatvoering naar individuen. Zij behoren voorliggend te zijn aan gespecialiseerde voorzieningen. Laatstgenoemde komen pas in het zicht als voor individuen algemene voorzieningen niet voldoende zijn. Met elkaar moeten ze een keten van geoliede schakels vormen.

Of een voorziening algemeen is dan wel gespecialiseerd, kleinschaligheid heeft de voorkeur. Dat wil zeggen: ondersteuningsteams van beperkte omvang, met een verscheidenheid aan aanvullende vaardigheden, waarin men er snel voor elkaar kan zijn als dat nodig is. Hiërarchische grootschalige uniforme diensten zijn doorgaans minder adequaat. Grootschaligheid biedt geen antwoord, het gaat veeleer om het grootschalig organiseren van kleinschaligheid.

Zoektocht naar bevorderende en belemmerende factoren

Het is zaak om in onze zoektocht naar de beste wegen naar inclusie de bevorderende maatschappelijke factoren van inclusie in de leefgemeenschap en samenleving te vinden en na te gaan hoe deze productief en werkzaam voor inclusie kunnen worden ingezet. Inclusie is immers vooral een zaak van een adequate inrichting van de context. Daarnaast gaat het ook om de belemmerende factoren, hoe deze een obstakel vormen voor inclusie en omzeild of overwonnen kunnen worden, dan wel omgezet in werkzame factoren.

Bevorderende en werkzame factoren staan in feite voor de 'trekkracht' van de samenleving naar mensen met beperkingen. We kunnen die factoren vinden op het niveau van wet- en regelgeving, maar ook bijvoorbeeld in de wijze waarop gemeentelijke overheden zich voor inclusie inzetten of een werkgever zijn werknemer met een beperking faciliteert. Het is hierbij wenselijk om niet alleen oog te hebben voor de inzichten en beleidsmatige instrumenten die tot inclusie kunnen leiden, maar ook voor de vele concrete instrumenten (tools) die inmiddels voor inclusie zijn ontwikkeld.

Ook kleinschalige initiatieven en factoren

Van groot belang is om, naast het weergeven van kennis over de grotere lijnen en patronen rond inclusie, ook kennis te ontsluiten over initiatieven en factoren die op een kleinere schaal plaatsvinden, vanuit een individu of groepje, via kleine projecten en micropraktijken. Deze kennis levert een eigen, aanvullende bijdrage in het blootleggen van vormen en gradaties van inclusie. Vanzelfsprekend gaat het dan in het bijzonder om kennis over de mogelijkheden en successen van deze initiatieven en activiteiten. Ook hebben we aandacht voor de wisselwerking tussen deze micropraktijken - die geïnspireerd kunnen zijn door een maatschappelijk bewustzijn, door waargenomen onrecht of onrechtvaardigheid, best practices en aangedragen oplossingen door

ervaringsdeskundigen - en macropraktijken.

Aandacht voor de samenhang in processen op alle niveaus

Tenslotte is van belang dat we aandacht schenken aan de samenhang in de processen die tot inclusie moeten leiden, op elk van de maatschappelijke niveaus. Allereerst gaat het om de samenhang tussen de uitvoering van diverse wetten (macroniveau). Dan hebben we het over Participatiewet, Wmo en Jeugdwet, maar ook over bijvoorbeeld de Woningwet (die te weinig ruimte heeft voor bijzondere doelgroepen) en de wetgeving over het onderwijs (die nog geen sluitend systeem heeft om een leven lang te kunnen leren door mensen met een beperking).

In het verlengde hiervan gaat het ook over de samenhang, afstemming en samenwerking tussen lokaal beleid en de uitvoering van wetgeving, instituties, organisaties en andere actoren (meso- en macroniveau). Die samenhang is niet vanzelfsprekend. Kenmerkend in ons land is bijvoorbeeld het bestaan van parallelle stelsels, zoals in het onderwijs (regulier naast speciaal). Tenslotte hebben we het ook over de mogelijkheid om - binnen een inclusie stimulerende context van wetgeving, lokaal beleid en voorzieningen - met en tussen anderen burgerschap te kunnen beleven. Hiervoor is het nodig dat inclusie wordt vormgegeven op micro-, meso- en macroniveau.

4.2 De toegepaste hoofdindeling

Welke systematiek is het meest geëigend om de kennis die over inclusie voorhanden is, te ordenen? Uit de voorafgaande paragraaf en hoofdstukken worden twee zaken duidelijk: het bevorderen van inclusie vraagt een adequate inrichting van de context én bestaat uit processen die op alle maatschappelijke niveaus (macro, meso en micro) dienen plaats te vinden.

Het concept context

Laten we ons eerst richten op het concept context. We definiëren het als 'een geïntegreerd geheel van omstandigheden dat zich voordoet in de omgeving van het menselijk leven en functioneren' (Schalock e.a., 2020).

Een context kan drie gedaanten aannemen. Ze kan een onafhankelijke variabele zijn, een tussenliggende variabele en een zogenoemd integratief construct.

Drie gedaanten van de context

- Als *onafhankelijke variabele* omvat context persoonlijke kenmerken en omgevingskenmerken die doorgaans niet worden gemanipuleerd, zoals leeftijd, taal, cultuur en etniciteit, geslacht en gezin.
- Als *tussenliggende variabele* omvat context organisaties, systemen, maatschappelijk beleid en maatschappelijke praktijken die kunnen worden gemanipuleerd om het menselijk functioneren en persoonlijke resultaten te verbeteren.
- Als een *integraal concept* biedt context een raamwerk voor: (a) het beschrijven en analyseren van aspecten van het menselijk functioneren, zoals persoonlijke factoren en omgevingsfactoren, planningssystemen voor ondersteuning en het ontwikkelen van een gehandicaptenbeleid, en (b) het afbakenen van de factoren die het menselijk functioneren zowel positief als negatief beïnvloeden.

(Schalock e.a., 2020)

Het is nuttig om deze verfijning van het begrip context in het achterhoofd te houden. Waar het gaat om de invloed op inclusie doen alle drie gedaanten zich weliswaar voor, ze

zijn echter niet even effectief richting inclusie. Door zijn 'manipuleerbaarheid' verdient de middelste gedaante - context als tussenliggende variabele - de meeste aandacht.

Maatschappelijke niveaus

In de uitgangspunten van de vorige paragraaf - de mens staat centraal, instituties zijn volgend en zoveel mogelijk regulier, aandacht voor samenhang op alle niveaus - zijn de drie maatschappelijke niveaus al goed zichtbaar.

Over 'maatschappelijke niveaus' is de afgelopen jaren een betekenisvolle methodologische bijdrage geleverd door een team van internationale onderzoekers (Shogren e.a., 2020). Zij ontwikkelden een multidimensionaal model waarmee bij mensen met een beperking de invloed van de context op persoonlijke uitkomsten kunnen worden bepaald en geanalyseerd.

Voor de duidelijkheid: het gaat in dit model dus niet specifiek over inclusie, het model kan worden gebruikt voor welke persoonlijke uitkomsten dan ook. En het is niet alleen toepasbaar op mensen met een beperking maar op iedereen. Omdat inclusie als een persoonlijke uitkomst kan worden beschouwd, is dit gedachtegoed voor ons interessant.

Laten we het model eens inhoudelijk bekijken. Het bevat twee assen:

1. In de eerste plaats de as 'multilevel', die bestaat uit de niveaus waarbinnen mensen leven, leren, werken en recreëren en de invloed en impact die deze niveaus hebben op het menselijk functioneren en persoonlijke resultaten. De auteurs onderscheiden de volgende drie niveaus:
 - Het microniveau: de directe sociale setting van de persoon, inclusief diens relaties met familie, nabije vrienden, advocates en ondersteuners.
 - Het mesoniveau: de buurt (community), gemeente en alle voorzieningen en organisaties die ondersteuning bieden.
 - Het macroniveau: de bredere context van beleid en wetgeving die het systeem van dienstverlening ondersteunt, alsook het overkoepelende patroon van cultuur, samenleving, land en sociaal-politieke invloeden.
2. Daarnaast bevat het model de as 'multifactorial', die verwijst naar de vele potentieel invloedrijke factoren in de context waarbinnen mensen leven. Die factoren komen op elk van de niveaus voor. Factoren op microniveau zijn bijvoorbeeld de cultuur, taal, gezinsstructuren en geboden keuzemogelijkheden. Op meso- en macroniveau kunnen we denken aan de beschikbaarheid van en toegang tot diensten en de afstemming van ondersteuning op persoonlijke doelen en ondersteuningsbehoeften. En aan de afstemming van de ondersteuning op het beleid binnen de leefgemeenschap of organisatie, waarbij waarden als menselijke waardigheid, autonomie en betrokkenheid aan de orde zijn.

Sommige factoren, aldus de onderzoekers, kunnen niet gemanipuleerd worden. Zij behoren, in termen van de eerder genoemde gedaanten van de context, tot de context in zijn 'onafhankelijke gedaante', maar moeten wel worden begrepen om diensten en ondersteuning te kunnen ontwerpen en leveren. Bijvoorbeeld geldt dit voor leeftijd, taal en geslacht.

Andere factoren kunnen daarentegen wel worden gemanipuleerd of veranderd om 'disability policy goals' te verwezenlijken en daarmee persoonlijke resultaten te kunnen verbeteren. Deze behoren dus tot 'de context als tussenliggende variabele'.

Tussen al die factoren is sprake van interactie. Die kan plaatsvinden binnen eenzelfde niveau (op microniveau bijvoorbeeld de interactie tussen leeftijd en ondersteuningsbehoefte) of tussen verschillende niveaus (tussen micro- en mesoniveau bijvoorbeeld de interactie tussen geslacht en beschikbare voorzieningen).

Onze intentie is om vanuit bestaande kennis wegen en instrumenten te benoemen die inclusie kunnen doen toenemen. Het blootleggen van factoren die inclusie bevorderen of

belemmeren is daarbij essentieel. Het model van Shogren e.a. sluit met zijn twee assen hierbij goed aan.

De onderkenning dat de factoren verspreid zijn over de drie niveaus en door hun interactie ook beweging binnen en tussen niveaus tot stand brengen, maakt dit model tot een dynamisch geheel en bruikbaar voor onze situatie. We willen de verzamelde kennis over inclusie dan ook rangschikken op de drie onderscheiden niveaus: macro, meso en micro.

Deze indeling in maatschappelijke niveaus wordt in sociaalwetenschappelijk onderzoek veelvuldig toegepast. Ook in een recent uitgebreid onderzoek naar inclusie heeft zij een belangrijke rol gekregen. We maken nog even een uitstapje naar dat onderzoek.

Het betreft de al eerder besproken studie van Simplican e.a. (2015). Zij verzamelden een groot aantal factoren van inclusie van mensen met een beperking, die zij groepeerden in een zogenoemd ecologisch model. Dit model bestaat uit vijf categorieën, c.q. ecologische paden: individuele, interpersoonlijke, organisatorische, gemeenschaps- en sociaalpolitieke factoren. Het past volgens deze onderzoekers bij een brede trend 'die handicaps zien als een product van individuele factoren, omgevingsfactoren en sociale factoren. Deze factoren vormen de ecologische omstandigheden die sociale inclusie kunnen bevorderen of belemmeren.'

In tabel 2 geven we het model in een eigen bewerking weer. Elk van de vijf categorieën is in een aantal concrete variabelen uitgewerkt.

Tabel 2: Ecological pathways to and from social inclusion (naar Simplican e.a., 2015)

<i>Level</i>	<i>Variables</i>
Individual	Age, gender, level of functioning, self-motivation, knowledge, goal-setting, self-esteem, loneliness, sense of belonging.
Interpersonal	<ul style="list-style-type: none"> • Relationships with staff, family members, friends, etc. • Relationships between social network members. • Attitudes of social network members. • Levels of respect, trust and social capital.
Organisational	<ul style="list-style-type: none"> • Culture of the group home, mission statements, attitudes of senior staff, training opportunities for staff. • Organizational cultures of groups within the community, such as schools, employment centres, and law enforcement. • Individual or family's socioeconomic status, social capital, family culture. • Access to communication services.
Community	<ul style="list-style-type: none"> • Availability of and access to appropriate services, transportation, and online communities and resources. • Type of living accommodation, such as the size and setting. • Availability of self-advocacy groups. • Community attitudes, culture, geography, and discourse.
Socio-political	Laws, legal enforcement, market forces, state perspectives, histories of service delivery, legislative cutbacks.

Onze ordening

We zien dat in vergelijking tot Shogren e.a. het model van Simplican e.a. twee niveaus meer onderscheidt ('Interpersonal' en 'Community') en de factoren per niveau wat meer concretiseert. Daar staat tegenover dat hun factoren op 'Organisational' en 'Community'

nogal gericht zijn op de leefgemeenschap sec terwijl het corresponderende mesoniveau van Shogren e.a. ook allerlei maatschappelijke organisaties bevat en dus breder is.

We voegen de twee modellen voor eigen gebruik samen. Daartoe brengen we de niveaus 'Interpersonal' en 'Community' van Shogren e.a. onder bij resp. het micro- en macroniveau. Daarnaast maken we de uitgebreide invulling van het mesoniveau van Simplican e.a. tot een afzonderlijke subcategorie van ons mesoniveau. We krijgen dan de volgende ordening:

1. Het microniveau, waarop we twee delen onderscheiden:
 - 1.1. Het individuele niveau: achtergrondgegevens (geslacht, leeftijd, opleiding), eigenwaarde, motivaties, niveau van functioneren.
 - 1.2. Het interpersoonlijke, relationele niveau: relaties met familieleden, nabije vrienden, advocates en ondersteuners en anderen uit het sociale netwerk.
2. Het mesoniveau, waarop we twee delen onderscheiden:
 - 2.1. De leefgemeenschap (community), waartoe behoren de woonsituatie, directe omgeving, informele ondersteuning vanuit de buurt, transport, online voorzieningen, de beschikbaarheid van self-advocacy groepen en algemene kenmerken van de buurt (houding, cultuur, geografie, taalgewoonten).
 - 2.2. Organisaties voor dienstverlening en ondersteuning (wonen, gezondheid, onderwijs, werk, e.d.) en de gemeente.
3. Het macroniveau. Hiertoe behoren beleid en wetgeving, het financieel-economische systeem, de krachten in de markt en de overkoepelende patronen van cultuur, samenleving en sociaal-politieke invloeden.

4.3 Afsluiting van het eerste deel

We willen in Nederland een meer inclusieve samenleving. Dat wil zeggen, een samenleving waarin iedereen, ongeacht zijn achtergrond of situatie, er vanzelfsprekend bij hoort en naar eigen behoefte, vermogen en keuzen mee kan doen. Dit is verbonden met de existentie van het mens-zijn. Want de behoefte om erbij te horen en contact te kunnen maken met anderen is een basisbehoefte van de mens.

Drie inspiratiebronnen

Die maatschappelijke beweging naar inclusie komt niet uit de lucht vallen. Naast politieke en sociale motieven, ligt er ook een ontwikkeling vanuit het verleden aan ten grondslag. De wens voor inclusie bouwt namelijk voort op andere begrippen en gezaghebbende documenten, die de afgelopen decennia gezamenlijk de bodem legden voor de betekenis en inhoud van inclusie.

We bespraken achtereenvolgens:

- De ICF. Deze classificatie geeft een ordening van het menselijk functioneren en brengt in beeld welke krachten en belemmeringen in dat functioneren worden ervaren. Zij geeft ook duidelijkheid over wat er aanwezig moet zijn om maatschappelijk te functioneren, c.q. duidelijkheid over de benodigde context. De ICF is toepasbaar op iedereen.
- Het AAIDD-model. Dit model is afkomstig uit de zorg aan mensen met een verstandelijke beperking, maar eveneens toepasbaar op alle mensen. Het model geeft invulling aan de aard van de hulpvraag op individueel niveau en zorgt ervoor dat, op basis van individuele verhalen en diagnostiek, de aard van de vraag wordt uitgewerkt in ondersteuning. Zij geeft op basis van gedeelde beeldvorming over de persoon (of personen) inhoud aan de te organiseren ondersteuning op overstijgend niveau, zowel in de interventies als in scholing en kennis van professionals.

- Het VN-verdrag over de rechten van mensen met een handicap. Dit verdrag biedt een juridisch en moreel kader voor volledige participatie en inclusie, niet alleen voor mensen met een beperking maar voor iedereen. Het erkent het recht - en werkt dat uit - om in de maatschappij te wonen, te werken, onderwijs te volgen, toegang te hebben tot gezondheidszorg, zich te verplaatsen, etc. En dit alles met dezelfde keuzemogelijkheden als ieder ander. Bovendien noemt het verdrag de verplichtingen van landen en organisaties om te waarborgen en te bevorderen dat mensen zonder enige vorm van discriminatie alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen: via algemene aanpassingen voor iedereen, en als dat niet mogelijk is via specifieke aanpassingen voor bepaalde groepen en in het uiterste geval via individuele aanpassingen.

Deze documenten en begrippen kunnen worden ingezet als inspiratiebron en instrument in de route naar inclusie.

Verzameling en verwerking van de kennis

Bij de verzameling en verwerking van de kennis over inclusie nemen we vijf aandachtspunten mee:

- De mens staat centraal, dus de focus is op de mens als geheel, door alle levensdomeinen heen.
- Instituties zijn volgend, en zo veel mogelijk regulier en kleinschalig.
- We verzamelen kennis over zowel bevorderende als belemmerende factoren van inclusie.
- We hebben aandacht voor ook kleinschalige initiatieven en factoren.
- We hebben oog voor samenhang in processen op alle niveaus.

We ordenen de verzamelde kennis op de drie maatschappelijke niveaus:

- Micro: het individu en het interpersoonlijke/relatieve (relaties met familieleden, nabije vrienden en anderen uit het sociale netwerk).
- Meso: de leefgemeenschap (wijk, buurt, locatie), organisaties voor dienstverlening en ondersteuning, de gemeentelijke overheid.
- Macro: de samenleving als geheel (landelijke wet- en regelgeving, financieel-economisch systeem, cultuur en politiek).

Definitie en kenmerken van inclusie

We hebben inclusie gedefinieerd en er vier kenmerken aan verbonden: participatie en integratie in de leefgemeenschap, het bestaan en kunnen ontwikkelen van interpersoonlijke relaties, gelegenheid hebben tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten en de aanwezigheid van toegang tot benodigde ondersteuning.

De definitie en kenmerken van inclusie bieden een toetsingskader voor de bereikte inclusie en de outcome van inclusie. Zij doen dit op alle drie niveaus:

- Op microniveau relateren zij het persoonlijk verhaal aan de mate waarin voor het individu sprake is van inclusie en toename van kwaliteit van leven (als outcome van inclusie).
- Op mesoniveau geven zij handvatten om de context (o.a. voorzieningen, gemeentelijke regelingen) in te richten op de persoonlijke vragen, in het perspectief van (best) practices.
- Op macroniveau geven zij inhoud aan (het functioneren van) de wet- en regelgeving vanuit het persoonlijk perspectief, geheel op basis van het sociaal model.

DEEL 2: OP WEG NAAR INCLUSIE

5. INCLUSIE OP HET GEBIED VAN WONEN

Wonen is voor de mens van essentieel belang. Dat komt omdat wonen een directe relatie heeft met het vervullen van de basisbehoeften, waarvan we eerder een overzicht gaven in de piramide van Maslow (par. 1.1). Het beschikken over woonruimte raakt vooral aan de onderste lagen van deze piramide: lichamelijke behoeften en de behoefte aan veiligheid en zekerheid.

We beginnen dit hoofdstuk met een korte uitwerking van de betekenis van wonen voor de mens (par. 5.1). Daarna richten we de aandacht op de doelgroep mensen met een beperking. We gaan in op de huidige situatie van wonen voor deze mensen. In hoeverre is voor hen sprake van inclusief wonen? (par. 5.2). Vervolgens werken we de inclusieve route naar wonen uit op de drie niveaus: macro, meso en micro (par. 5.3). Daarbij gaan we van de 'casus' mensen met een beperking naar iedereen. Want voor iedereen geldt natuurlijk dat wonen belangrijk is voor een goed leven. Daarna volgen suggesties voor verdiepende informatie en tips voor meer inclusie op het gebied van wonen (par. 5.4). We sluiten af met vijf adviezen voor beleidsmakers (par. 5.5).

5.1 De betekenis van wonen voor de mens

'Een goede en veilige woonplek is een belangrijke behoefte van iedere burger en een voorwaarde voor maatschappelijke participatie. Een woning geeft een basis voor het opbouwen van een bestaan en draagt ook bij aan de identiteit van mensen. Woonruimte is een belangrijk sociaal grondrecht van burgers.'

Aldus de Commissie Toekomst beschermd wonen (2015) in het advies dat zij uitbracht op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. 'Hoe kwetsbaar mensen ook kunnen zijn en hoe hun levensgeschiedenis ook is, zij zijn en blijven burger. Burgerschap geeft toegang tot sociale grondrechten, zoals inkomen, onderdak en onderwijs en is daarmee vitaal voor de dagelijkse kwaliteit van leven van mensen.'

Goed wonen, en het recht daarop, heeft dus te maken met burgerschap. Maar er zijn meer verbanden. Zo noemt het College voor de Rechten van de Mens twee beginselen die nauw aan wonen zijn verbonden en waarmee we ons in de hogere lagen van de behoeftepiramide bevinden: waardigheid en persoonlijke autonomie (CRvdM, 2020b).

Wat betreft waardigheid: 'Het beginsel van waardigheid is verbonden aan het recht op zelfstandig wonen en hiermee het recht op deel uitmaken van de maatschappij. Het respecteren van de waardigheid van mensen met een beperking ligt ten grondslag aan Artikel 19 van het VN-verdrag voor de rechten van personen met een handicap. Een woning is onderdeel van je identiteit. Het is een plek die je zelf in kunt richten, waar je zeggenschap over hebt, waar je jezelf kunt zijn en een plek die als uitvalsbasis gebruikt kan worden om de samenleving in te gaan. (...) Het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten heeft gesteld dat het recht op huisvesting onlosmakelijk is verbonden met de inherente waardigheid van personen. Het gaat niet alleen om het hebben van een dak boven je hoofd, maar ook om adequate huisvesting. Er moet rekening gehouden worden met de verschillende omstandigheden van mensen.'

Ook persoonlijke autonomie is een van de beginselen die ten grondslag liggen aan Artikel 19 van het VN-verdrag en speelt dus een grote rol in het verwezenlijken van het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij: 'Mensen moeten op voet van gelijkheid met anderen kunnen kiezen hoe, waar en met wie ze willen wonen.' Dit brengt bijvoorbeeld met zich mee dat speciale woonvoorzieningen waar mensen met een beperking worden gedwongen tot een bepaalde manier van leven en geen vrijheid meer

hebben om zelf keuzes te maken niet in lijn zijn met Artikel 19 van het VN-verdrag, aldus het college.

Belangenorganisatie Ieder(in) sluit op haar website hierbij aan: 'Goed wonen voor iedereen gaat over meer dan de eigen woning. Ook de woonomgeving dient toegankelijk en bruikbaar te zijn. Belangrijk is dat er voldoende voorzieningen zijn, met goede mogelijkheden om buurtbewoners te ontmoeten en sociaal veilig.' (Ieder(in), 2022).

En voorts (Ieder(in), 2017): 'De woonsituatie heeft veel invloed op het leven van mensen. Wonen geeft op vele manieren betekenis aan het dagelijks leven.

- *Goed wonen betekent een plek hebben waar je je kunt vestigen (stabiliteit).*
- *Goed wonen betekent een plek hebben waar je je eigen stempel op kunt drukken, bijvoorbeeld op de inrichting (identiteit).*
- *Goed wonen betekent een plek hebben waarover je zeggenschap hebt (regie).*
- *Goed wonen betekent een plek hebben waar je erbij hoort (integratie).*
- *En goed wonen betekent een plek hebben als uitvalsbasis, een plek van waaruit je de wereld om je heen kunt betreden (maatschappelijke participatie).'*

5.2 Wonen voor mensen met een beperking

Hoe is de huidige situatie met betrekking tot wonen voor mensen met een beperking? In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de huidige situatie in het wonen op zich, de participatie in de nabije buitenwereld (buurt, wijk, gemeente), de leefsituatie van mensen met een verstandelijke beperking en de innovaties die in bouwen en wonen plaatsvinden. We sluiten af met de vraag in hoeverre er nu echt sprake is van inclusief wonen.

5.2.1 De huidige situatie

We kennen allemaal de voorbeelden uit de media: statushouders en studenten samen in een pand. Of ouderen die niet alleen aangepast wonen, maar ook gezelligheid en comfort vinden. Inclusief wonen begint met huisvesting maar heeft natuurlijk ook te maken met veiligheid, medebewoners, integratie in de buurt en persoonlijke ontwikkeling. Hoe is de situatie bij mensen met een beperking?

Waarnemingen aan de hand van het VN-verdrag

De woonsituatie van mensen met een beperking kan in kaart worden gebracht aan de hand van onder meer de evaluaties van de implementatie van eerder genoemd VN-verdrag. Artikel 19 van dat verdrag bepaalt immers waaraan inclusief wonen dient te voldoen. De volledige tekst van dit artikel luidt als volgt.

Verplichtingen van Staten op het gebied van Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij (Artikel 19)

De Staten die Partij zijn bij dit Verdrag erkennen het gelijke recht van alle personen met een handicap om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en nemen doeltreffende en passende maatregelen om het personen met een handicap gemakkelijker te maken dit recht ten volle te genieten en volledig deel uit te maken van, en te participeren in de maatschappij, onder meer door te waarborgen dat:

- a. Personen met een handicap de kans hebben, op voet van gelijkheid met anderen, vrijelijk hun verblijfplaats te kiezen, alsmede waar en met wie zij leven, en niet verplicht zijn te leven in een bepaalde leefregeling.

- b. Personen met een handicap toegang hebben tot een reeks van thuis, residentiële en andere maatschappij ondersteunende diensten, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen.
- c. De maatschappijdiensten en –faciliteiten voor het algemene publiek op voet van gelijkheid beschikbaar zijn voor personen met een handicap en beantwoorden aan hun behoeften.

(UN, 2007)

De Alliantie VN-verdrag Handicap (2019) ging na hoe het met de implementatie van dit artikel is gesteld. Zij deed dit aan de hand van enerzijds bronnenonderzoek, anderzijds het uitvoeren van interviews, een enquête en het verzamelen van verhalen bij honderden mensen met een beperking. Over wonen werd het volgende waargenomen:

- Er is een tekort aan betaalbare toegankelijke woningen voor mensen met een beperking. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het woningaanbod en maken met woningcorporaties prestatieafspraken. In 2018 is in slechts 6 procent van de prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties 'mensen met een handicap' als specifieke doelgroep bestempeld.
- Gemeenten hebben over het algemeen weinig aandacht voor jongeren met een beperking die het ouderlijk huis willen verlaten. Ouders melden een tekort aan beschermde woonplekken.
- Een grote groep mensen met een beperking komt niet in aanmerking voor gemeentelijke ondersteuning en moet verhuizen naar een instelling. Sinds 2015 is er een toename van mensen jonger dan 65 jaar die in instellingen wonen: van 95.975 in 2015 naar 100.225 in 2017, procentueel een stijging van ongeveer vier procent.

De belangrijkste groepen die in een instelling wonen

- Ouderen (65+) in verpleeghuizen: rond 170.000.
- Mensen met een verstandelijke beperking: ruim 75.000.
- Mensen met een fysieke beperking: 9.500.
- Mensen met een zintuiglijke beperking: 2.400.
- Mensen met psychische beperkingen: 45.000.

- De financiering van instellingszorg is afgestemd op groepswonen. Ook de begeleiding vindt voornamelijk plaats in groepsverband. De institutionele zorg wordt geboden in groepswoningen op instellingsterreinen of in een groepswoning in een woonwijk. Bewoners hebben doorgaans een zit/slaapkamer en delen een woonkamer. Kenmerkend voor institutionele zorg is dat mensen inleveren op privacy en vrijheid omdat ze zich moeten voegen naar organisatorische routines.
- Er zijn twee alternatieven voor instellingszorg: het persoonsgebonden budget (pgb), waarbij een zorgvrager budget krijgt om zelf persoonlijke assistentie in te huren en het 'volledig pakket thuis' (vpt), waarbij zorg in iemands privéwoning wordt geleverd. Van alle volwassenen in de Wlz-zorg kiest 7,7% voor een pgb en 4,8% voor een vpt. Het budget van vpt is vaak ontoereikend voor zelfstandig wonen, want gebaseerd op financiële normen voor groepswonen.

Wonen in zorgparken

Overigens kan ook wonen op een instelling in meer of mindere mate inclusief zijn. Dat wees een onderzoek op twee zorgparken van 's Heeren Loo uit (Schuurman, 2017). Integratie en participatie in de leefgemeenschap, het leveren van betekenisvolle bijdragen, het hebben van eigen regie en de beschikbaarheid van adequate

ondersteuning vanuit de leefgemeenschap - vier indicatoren van inclusief wonen - bleken daar relatief goed mogelijk.

Datzelfde gold voor het onderhouden van open verbindingen met de omliggende samenleving. Beide zorgparken ontwikkelden zich naar een volwaardige leefgemeenschap voor mensen met intensieve problematiek en complexe ondersteuningswensen en hadden de potentie uit te groeien tot geprofessionaliseerde woonparken waarin bescherming en inclusie samengaan, aldus dit onderzoek.

Hoe luiden de wooncijfers voor afzonderlijke groepen?

In paragraaf 1.3 noemden we al enkele resultaten uit het rapport van het College voor de Rechten van de Mens over de situatie in Nederland in 2016 (de zogenoemde nulmeting van de implementatie van het VN-verdrag). Meer specifieke bevindingen met betrekking tot wonen over de afgelopen jaren zijn behalve in dat rapport ([CRvdM, 2018a](#)) ook in beeld gebracht in het meest recente rapport van het college over de participatie van mensen met een beperking in de maatschappij ([CRvdM, 2022a](#)). Dit laatste rapport gaat over de situatie in 2020 en is gebaseerd op dataverzameling van onderzoeksinstituut Nivel ([2021](#)) en het centraal Bureau voor de Statistiek ([CBS, 2022](#)). Het volgende is zichtbaar:

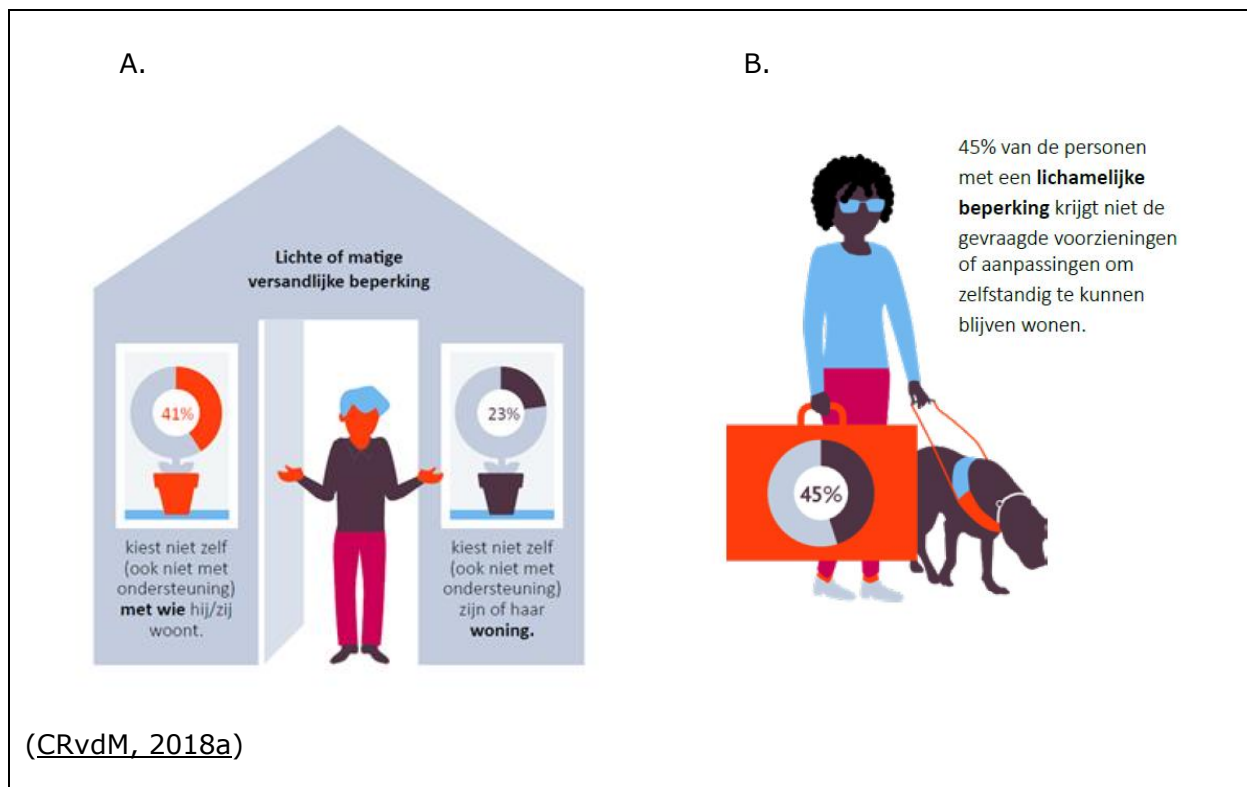
- Van de *mensen met een verstandelijke beperking* woont ongeveer een kwart in een woonwijk (alleen of samen met partner en/of kind(eren)). Iets minder dan de helft woont ook in een woonwijk, maar dan met andere mensen met een verstandelijke beperking, en een vijfde woont op een instellingsterrein. Deze cijfers zijn al jaren ongeveer hetzelfde.
Van de personen met een lichte of matige verstandelijke beperking in een huurwoning ontvangt een relatief groot aandeel huursubsidie (60%), een WAO-uitkering (36%) of bijstand (10%); op die manier wordt het zelfstandig wonen en participeren dus financieel bevorderd.
Binnen deze groep kiest 23% niet zelf (ook niet met ondersteuning) zijn of haar woning. En 41% kiest niet zelf (ook niet met ondersteuning) met wie hij/zij woont (zie figuur 6, deel A).
- Bij *personen met een lichamelijke beperking of chronische lichamelijke aandoening* is er behoefte aan aanpassingen in de woning. Deze is het grootst onder personen met een ernstige lichamelijke beperking, en onder hen heeft 82% voldoende aan de eventuele aanpassingen die al in de woning aanwezig zijn. 13% van deze groep geeft aan dat de benodigde aanpassing of voorziening in hun woning nog niet aanwezig is. Het blijkt dat als de behoefte aan extra ondersteuning in de woning is kenbaar gemaakt, dat deze in 45% van de gevallen niet wordt gehonoreerd (zie figuur 6, deel B). Mogelijkerwijs heeft dit te maken met het ontbreken van overstijgende regie bij woningbouwcorporatie of gemeente. Toekenning van een verzoek tot extra ondersteuning zou het recht op zelfstandig wonen kunnen realiseren.
- Van de *personen met een ernstige psychische aandoening* wonen de meeste mensen in een woonwijk wonen (alleen, met kind(eren) en/of met partner). Een klein deel woont op een instellingsterrein. Bijna alle mensen met een psychische aandoening geven aan dat zij zelf, al dan niet met ondersteuning, voor hun woning hebben gekozen (94%).
Van deze personen ontvangt een relatief groot aandeel huursubsidie, een WAO-uitkering of een bijstandsuitkering. Dit helpt deze personen met zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij. Wat echter niet helpt is dat sommige personen met een ernstige psychische aandoening vanwege de beperking met problemen geconfronteerd worden bij het afsluiten van een levensverzekering bij een hypotheek. En ook blijkt dat het recht op zelfstandig wonen mogelijk geschaad wordt doordat zij niet zelf beslissen over de woonplek en huisgenoten. Dit overkomt 9% van de personen met een ernstige psychische aandoening.

- De gemeten indicator over autonomie in het persoonlijke leven laat zien dat het overgrote deel (87-99%) van de mensen met een lichamelijke beperking, chronische ziekte of psychische aandoening zelf kiest hoe zij hun leven invullen. Concreet is er gevraagd naar zelfstandig of met ondersteuning keuzes kunnen maken over de invulling van de dag, de persoonlijke verzorging en met wie men vriendschappen onderhoudt. Voor mensen met een verstandelijke beperking geldt deze vrijheid in mindere mate.

Onderzoeksinstituut Nivel ([2020](#)) rapporteert dat in zowel de periode 2008-2018 als de periode 2015-2018 het percentage mensen met een lichte of matige verstandelijke beperking dat in een woonwijk woont, is afgenomen: van 88% in 2008, via 85% in 2015 naar 78% in 2018.

In de voorwaarden om zelfstandig te kunnen wonen, worden in het Nivel-onderzoek drie categorieën onderscheiden: woningaanpassing, zorgondersteuning en woonbegeleiding. Ook combinaties komen voor. Bij 16% van de respondenten is van een van deze vormen sprake. Bijna 8% zegt wel professionele hulp aan huis (zorg of begeleiding) of woningaanpassingen nodig te hebben, maar die op dit moment nog niet te krijgen.

Figuur 6: Keuze van woning en medebewoners door mensen met een lichte of matige verstandelijke beperking (A) en het verkrijgen van gevraagde voorzieningen of aanpassingen om zelfstandig te kunnen blijven wonen door personen met een lichamelijke beperking (B)



Woonervaringen van mensen zelf

Hoe tevreden zijn mensen met een beperking zelf over hun woonsituatie? Door het Verwey-Jonker Instituut ([2019](#)) is hiernaar onderzoek gedaan. Binnen een steekproef van ruim 5.200 respondenten (voornamelijk personen met een chronische ziekte en mensen met een psychische aandoening) zegt 78% tevreden te zijn over de huidige woonsituatie.

De top vijf van nog niet vervulde wensen en behoeften is (Nivel, 2020):

1. Men wil graag een betaalbare woonruimte.
2. Men vindt het belangrijk om woonruimte te hebben met sociale contacten in de buurt.
3. Men heeft behoefte aan een zelfstandige of zelfstandiger woonruimte.
4. In die zelfstandige woonruimte dienen woningaanpassingen, zorgondersteuning en/of woonbegeleiding in voldoende mate en op maat aanwezig te zijn. Bij afwezigheid hiervan komt de zelfstandigheid van het wonen in de knel.
5. De woning moet in een veilige buurt liggen.

Veel problemen met betrekking tot wonen doen zich voor bij de overgang naar de leeftijd van 18 jaar. Als je 18 wordt, loopt in veel gevallen de jeugdhulp af. Dit kan betekenen dat je uit je huis moet, tenzij je voldoet aan bepaalde voorwaarden. De voorwaarden zijn dat je werk hebt en een woonbijdrage moet betalen. Dat kan leiden tot vervelende situaties. Zie onderstaande casus.

Natascha

Natascha kwam op haar 17e terecht in een fasehuis. Toen zij 18 werd, was er geen instantie die haar binnen drie maanden een woonruimte kon aanbieden. Ze stond op straat en had een gewelddadige relatie.

'Vanaf mijn 17e kwam ik in een fasehuis terecht in Deventer. Natuurlijk wisten zij en mijn voogd al een jaar dat ik 18 zou worden, maar op de één of andere manier leek het alsof ik uit het niets 18 jaar werd. Ik zat al in fase 4, wat inhoudt dat je op jezelf woont. Ik wilde graag in Den Haag wonen omdat mijn moeder, die manisch depressief was, daar ook woonde. Mijn zoektocht begon, maar er was helaas geen instantie die mij binnen drie maanden een huis kon geven.'

'Ik heb één jaar nazorg gekregen na mijn 18e, maar deze was onmogelijk te realiseren. Mijn hulpverlening zat in Deventer, maar ik woonde inmiddels in Den Haag. Ik stond niet open voor emotionele hulp. Ik had namelijk verlenging gevraagd met behoud van mijn mentor van het fasehuis, maar dit kon niet. Ik moest leren om anderen in mijn omgeving te vertrouwen. Dit betekent dat in deze verlenging geen huis/woonruimte voor mij werd gezocht. Bovendien vonden er nauwelijks nog gesprekken plaats. Emotioneel kreeg ik het moeilijker omdat ik thuisloos was. Ik ging in therapie om uiteindelijk sterker te worden. De therapie bestond uit twee gesprekken. Meer gesprekken kon ik niet betalen. Toen de schulden zich opstapelden, werd ik nog afhankelijker van mijn relatie die in het teken stond van geweld en verkrachting. Wegens schaamte voor mijn verwondingen kwam ik nauwelijks bij mijn familie. De gemeente wilde mij geen urgentie geven waardoor de kans op onderdak kleiner werd.'

'In deze tijd kreeg ik op school veel steun van een leraar. Een jaar lang hadden wij wekelijks gesprekken over het vinden van mijn kracht. Door deze gesprekken heb ik de kracht gevonden om mijn relatie te beëindigen nadat mijn ex geprobeerd had mijn leven af te nemen. Deze leraar is mijn redder geweest en heeft ervoor gezorgd dat mijn eigen destructieve gedrag stopte. Natuurlijk ging dit met vallen en opstaan, maar hij was de eerste man die mij steunde zonder verwachtingen en voorwaarden. Ik ben nu 26 jaar en het gaat gelukkig weer goed met mij! Ik heb een eigen bedrijf, *Be positive*, waar ik alle thema's rondom veiligheid aanpak. Ook voor de jeugdhulp en het bevorderen van ervaringsdeskundigheid zet ik me in. Uiteindelijk is mijn doel om elk kind te geven wat het verdient: liefde en acceptatie. Ik ben aan het afstuderen als Maatschappelijk werker met de specialisatie GGZ-agoog en leef mijn leven nu als een gelukkig mens!'

Zorg en ondersteuning

Voor mensen met een beperking is het voor goed wonen essentieel dat zij kunnen beschikken over benodigde zorg en ondersteuning. De Alliantie VN-verdrag Handicap (2019) signaleert dat de bezuinigingen waarmee de decentralisaties van 2015 gepaard gingen, juist voor de zorg en ondersteuning negatieve gevolgen hadden.

'Tot 2015 werden langdurige zorg en begeleiding voor kinderen en volwassenen met een beperking grotendeels landelijk georganiseerd en betaald. Na 2015 is het bieden van persoonlijke verzorging en begeleiding van kinderen en volwassenen met een relatief lichte ondersteuningsbehoefte (in de jeugdzorg ook de zware complexe zorg) grotendeels overgeheveld naar gemeenten. De wettelijke opdracht aan gemeenten is inwoners met een beperking zodanige ondersteuning te bieden dat ze kunnen participeren in de samenleving en thuis zorg krijgen. Bij deze decentralisatie is bezuinigd op zorg en begeleiding van kinderen en volwassenen met een beperking. Gemeenten kregen twee jaar na invoering van de decentralisatie 12,5% minder budget voor die doelen dan het rijk aan uitgaven had vóór 2015.'

Mede door die bezuinigingen is er sprake van de volgende mankementen:

- 'Gemeenten hanteren ingewikkelde aanvraagprocedures. Onderzoek toont aan dat een kwart tot de helft van hulpvragers (vooral mensen met een verstandelijke beperking en personen met psychische problemen), grote moeite heeft met deze aanvraagprocedures.'
- 'Dat mensen met een handicap persoonlijke ondersteuning gebruiken om betaald werk te zoeken, opleidingen te volgen, politiek of anderszins maatschappelijk actief te worden is wettelijk mogelijk maar dat wordt door gemeenten niet zo beleefd. Ook hebben gemeenten nog te weinig aandacht voor factoren die van belang zijn voor mogelijkheden voor zelfstandig leven, zoals verbeteren van aanbod van betaalbare geschikte woningen, beschikbaar stellen van toereikend persoonsgebonden budget, ondersteunen bij het opbouwen van een sociaal netwerk, verminderen van stigmatisering rondom mensen met psychosociale problemen en het effectief ontlasten van familieleden die mantelzorg verlenen.'
- 'Zorg en ondersteuning door gemeenten kan in de vorm van een persoonsgebonden budget worden verstrekt zodat mensen met een beperking zelf hun zorg organiseren en minder afhankelijk zijn van door de gemeente gecontracteerde zorgaanbieders. Gemeenten stellen strenge voorwaarden en hanteren zulke lage pgb-tarieven (in 2019 deden zich tariefsverlagingen tot 35% voor), dat gebruikers het ervaren als een ontmoedigingsbeleid om een pgb te vragen. Het aantal ontvangers van een pgb via een gemeente (voor kinderen en volwassenen) is van 2015 tot 2017 gedaald met 29 procent (van 107.535 personen in 2015 tot 76.852 in 2017).'

Mede door de verschillende wetten en bijbehorend beleid komt de integrale benadering bij gemeenten onvoldoende op gang. Hiermee komt het besef dat een kwalitatief leven méér is dan alleen wonen onvoldoende tot zijn recht. Om dit wel te laten gebeuren, is het nodig dat bij het leveren van zorg en ondersteuning de wisselwerking tussen de verschillende leefdomeinen worden betrokken. Dit is mogelijk met bestaand beleid maar krijgt nog te weinig grond in de praktische uitwerking op meso- en microniveau.

Ook de eerder genoemde evaluatie van de drie decentralisatiewetten (Wmo, Participatiewet en Jeugdwet) laten geen vernieuwing zien rond de ondersteuning van mensen in hun woonsituatie (SCP, 2020a):

- 'De bedoeling was dat mensen met behoefte aan maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg na de decentralisaties vaker een algemene voorziening zouden gebruiken in plaats van een individuele maatwerkvoorziening. Het stijgende gebruik van individuele Wmo-voorzieningen en van jeugdzorg duidt hier voorsnog niet op.'

- 'Kijken we naar een mogelijke verschuiving in het gebruik binnen de individuele en maatwerkvoorzieningen, dan zien we noch bij de Wmo noch bij de Jeugdwet een verschuiving van zware naar lichte hulp. Ook dat was wel de bedoeling.'
- 'Naast het participatiedoel voor individuele burgers, was een belangrijk doel op het niveau van de samenleving dat mensen lokaal meer voor elkaar zouden gaan zorgen. Waar mogelijk zou hulp vanuit de overheid vooral een aanvulling moeten zijn op informele hulp van burgers onderling, zo was de gedachte. De Nederlandse bevolking staat hier echter ambivalent tegenover. De invloed van de overheid op die houding is waarschijnlijk beperkt.'

Toegankelijkheid van woningen

Tenslotte de toegankelijkheid van het wonen. Belangenorganisatie Ieder(in) voerde een onderzoek uit onder ruim 600 mensen met een beperking, gericht op de toegankelijkheid van wonen. Belangrijke uitkomsten waren (Ieder(in), 2021a):

- Veel mensen met een beperking hebben woningen met een matig of slecht toegankelijkheidsniveau. Onder de huishoudens met iemand met een lichamelijke beperking beoordeelt ruim een derde de eigen woning als niet geschikt voor hen. Naast problemen met de toegang tot de woning zijn veelgenoemde knelpunten binnenshuis de drempels (vooral naar of in de badkamer) en te krappe afmetingen voor rolstoelen.
- Er is een grote behoefte aan woningaanpassingen. Een derde van de mensen met een beperking heeft in de afgelopen vijf jaar een aanpassing gerealiseerd. Over het resultaat is men over het algemeen tevreden, iets minder tevreden is men over de procedure om de aanpassing te regelen. Bijna een kwart van de mensen met een beperking heeft een woningaanpassing nodig, maar krijgt het niet geregeld (11%) of is er nog niet aan begonnen (13%). Als reden waarom de woningaanpassing (nog) niet lukt, wordt door sommigen een gebrek aan energie of aan informatie genoemd. Veel vaker noemt men dat de woning volgens de gemeente niet aanpasbaar is en dat men moet verhuizen. Maar verhuizen is vaak geen optie.

Verhuizen is vaak geen optie

Moeten verhuizen in plaats van een woning aanpassen is voor huurders meestal geen oplossing. Een verplichting om te verhuizen, omdat aanpassen van de woning niet mogelijk is of te duur wordt (het zogenaamde 'primaat van verhuizen'), leidt in veel gevallen tot een impasse. De volgende zaken spelen een rol:

- Een toegankelijke, betaalbare huurwoning vinden, is zoeken naar een speld in een hooiberg. De woningen zijn schaars en bovendien wordt in veel gemeenten niet goed aangegeven hoe toegankelijk woningen zijn.
- Voor jongeren en volwassenen komt hierbij dat veel toegankelijke woningen gelabeld zijn als 55+ woning en dus voor hen niet beschikbaar zijn.
- Een medische urgentie kan helpen, maar die wordt niet verstrekt als de beperking niet ernstig genoeg is en niet aan mensen die geen zelfstandige woning achterlaten (zoals jongeren die uit een studentenwoning of het ouderlijk huis doorstromen). Bovendien is er een drempel om medische urgentie aan te vragen, omdat je dan een aangeboden woning niet mag weigeren, zelfs niet als de locatie heel onpraktisch is.
- Er is een groot tekort aan toegankelijke woningen voor mensen met een beperking, in het bijzonder voor jongeren en voor gezinnen en meerpersoonshuishoudens. Een derde van de mensen met een beperking is nu of in de nabije toekomst op zoek naar een toegankelijke woning. Bij de jongere groepen liggen de percentages hoger: van de jongeren tot 30 jaar is of gaat het merendeel (64%) op zoek naar een woning die past bij de levensfase (op zichzelf wonen, gaan samenwonen). En nog eens 11 % wil een andere woning omdat er meer of andere aanpassingen nodig zijn.

(Ieder(in), 2021a)

- De mensen met een verhuishwens zijn zeer negatief over hun kansen. Van hen vindt 9% dat er voldoende toegankelijke woningen voor ouderen zijn en slechts 1% vindt dat er voldoende aanbod is voor jongeren en gezinnen. De laatste groepen geven aan dat de gemeente zich met woningbouw vooral richt op senioren en dat de toegankelijke woningen die er zijn, te krap zijn voor gezinnen waarvan een gezinslid een beperking heeft. Jongvolwassenen met een beperking voelen zich belemmerd om te gaan samenwonen of om hun kinderswens in vervulling te laten gaan.
- Er is behoefte aan vernieuwend woonzorgaanbod voor mensen met een beperking. Veel mensen geven aan dat zij een woonvorm zoeken met een vorm van gemeenschappelijkheid en onderlinge steun. Mensen zoeken naar alternatieven waarbij ze meer eigen regie hebben. Zij willen in een toegankelijke woning hun zorg via een persoonsgebonden budget (pgb) kunnen regelen. Een aantal mensen is bezig met een eigen wooninitiatief, omdat er geen passende woonoplossingen voor hen zijn. Zij willen daarbij graag meer steun van hun gemeente ontvangen.

Ook het College voor de Rechten van de Mens inventariseerde de situatie rond de toegankelijkheid (CRvdm, 2019). Diens algemene waarneming is 'dat het vinden van een toegankelijke woning voor mensen met een beperking niet altijd eenvoudig is. Het is bekend dat de woningmarkt in Nederland onder druk staat. Voor veel mensen met en zonder handicap is het moeilijk een passende woning te vinden. Voor mensen met een beperking levert dat in het bijzonder problemen op: zij stellen, afhankelijk van hun beperking, immers extra eisen aan een woning ten opzichte van andere mensen. Op een toch al krappe woningmarkt is het daardoor voor hen extra lastig om een passende en toegankelijke woning te vinden. De overheid heeft een aantal instrumenten die dit kunnen bevorderen en barrières kunnen weghalen. De belangrijkste daarvan is het Bouwbesluit 2012. De Wet maatschappelijke ondersteuning is ook relevant: via de Wmo kunnen aanpassingen in een bestaande woning gerealiseerd worden om de woning toegankelijker te maken voor bewoners met een beperking.'

Het college maakt onderscheid tussen drie aspecten van toegankelijkheid en signaleert op elk daarvan tekortkomingen:

- *Fysieke toegankelijkheid.* Het Bouwbesluit 2012 stelt een aantal minimumeisen aan de toegankelijkheid van nieuwbouwwoningen. Deze regels zijn echter alleen van toepassing op hoogbouw en grotere huizen; bestaande bouw en kleinere en gelijkvloerse nieuwbouw zijn van de toegankelijkheidseisen uitgezonderd. In 2018 is het actieplan 'Toegankelijkheid voor de bouw' gepresenteerd dat tot stand is gekomen in samenwerking met stakeholders uit de bouw en representatieve organisaties voor mensen met een beperking. Dit plan formuleert een aantal richtlijnen en te nemen maatregelen om toegankelijkheid van woningen te verbeteren, en daarmee te voldoen aan de eisen van het verdrag. In het plan is echter te weinig aandacht voor:
 - de toegankelijkheid van woningen vanaf de openbare weg (en niet alleen van de woning zelf);
 - de toegankelijkheid van woningen anders dan de fysieke (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van prikkelarme woningen voor mensen met autisme);
 - verbouwing van bestaande woningen.
- *Toegankelijkheid van informatie en communicatie.* Er is er niet altijd adequate informatie voorhanden over Wmo-voorzieningen met betrekking tot passende huisvesting binnen een bepaalde gemeente. Dit knelt temeer als mensen een complexere zorgaanvraag hebben en meerdere voorzieningen nodig hebben die door verschillende zorgaanbieders kunnen worden geleverd. Dit zal relatief vaak voorkomen wanneer iemand met een beperking verhuist en in zijn of haar nieuwe woning zowel voorzieningen nodig heeft voor het toegankelijk maken van de woning

als voor zorgvragen die samenhangen met de nieuwe woonsituatie.

- *Toegankelijkheid van dienstverlening.* De decentrale uitvoering van dienstverlening betekent dat wanneer iemand met een beperking verhuist, alle Wmo-aanvragen opnieuw moeten worden gedaan in de gemeente waar die persoon naartoe verhuist. Niet iedere gemeente heeft dezelfde contracten gesloten met zorgverleners of stelt hetzelfde budget beschikbaar.

5.2.2 Participatie in wijk, buurt en gemeente

Wonen is niet alleen het beschikken over een huis, maar ook het hebben van verbinding en contacten met de wijk, buurt en gemeente. Gezamenlijk kunnen die ontspanning, veiligheid en waar nodig ondersteuning bieden.

Participatie in de buurt

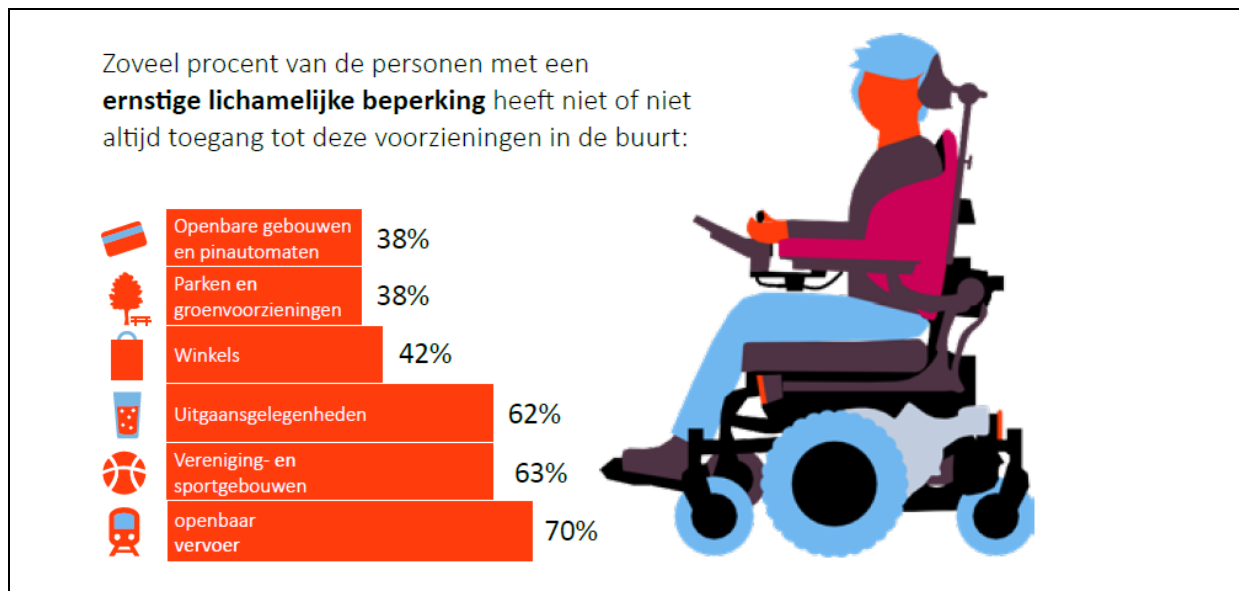
We gaan opnieuw even terug naar de eerder genoemde publicaties van het College voor de Rechten van de Mens (CRvdM, [2018a](#), [2022](#)). Deze laten het volgende zien.

- De algemene bevinding is dat mensen met een beperking minder vaak gebruik maken van buurtvoorzieningen dan andere burgers. Dit is een achterstand waarbij de afgelopen jaren weinig vooruitgang is geboekt. Hierbij valt vooral op dat mensen met een ernstigere vorm van lichamelijke beperking en mensen met een verstandelijke beperking minder vaak gebruik maken van buurtvoorzieningen.
- Als het gaat om de participatie in de buurt, dan blijkt dat personen met een lichamelijke beperking hierin de grootste achterstand hebben ten opzichte van de algemene bevolking. Terwijl driekwart van de algemene bevolking regelmatig gebruik maakt van buurtvoorzieningen, is dit onder personen met een lichamelijke beperking twee derde. Extra kwetsbaar blijken personen met een ernstige lichamelijke beperking; van hen gebruikt slechts 45% regelmatig buurtvoorzieningen. De toegankelijkheid van buurtvoorzieningen speelt daarbij zeker een rol, want slechts een derde van de personen met een lichamelijke beperking ervaart het openbaar vervoer, sport- en verenigingsgebouwen en uitgaansgelegenheden als vrijwel altijd toegankelijk. Binnen de groep personen met ernstige lichamelijke beperkingen heeft tussen 38% en 70% niet of niet altijd toegang tot voorzieningen (zie figuur 7).
- Ook het gebruik van buurtvoorzieningen door personen met een lichte of matige verstandelijke beperking blijft achter bij de algemene bevolking: 44% van deze personen maakt er regelmatig gebruik van tegenover 74% van de algemene bevolking. Het gebruik van buurtvoorzieningen door personen met een ernstig psychische aandoening wijkt niet af van de algemene bevolking.
- Verder valt op dat tussen 2012 en 2020 de toegankelijkheid van buurtvoorzieningen vrijwel onveranderd is gebleven. Vooral voor mensen met een ernstige lichamelijke beperking blijven uitgaansgelegenheden, verenigings- en sportgebouwen en het openbaar vervoer vaak minder of niet toegankelijk. Ook voor mensen met een verstandelijke beperking zijn veel voorzieningen minder toegankelijk. Het vaakst geldt dit voor openbare gebouwen en pinautomaten. Winkels, parken en groenvoorzieningen zijn wel goed toegankelijk voor de meeste mensen met een beperking. Toch is ook hier er een aanzienlijke subgroep die dat anders ervaart. Deze groep bestaat voornamelijk uit mensen met een ernstige lichamelijke beperking en mensen met een verstandelijke beperking.

Belangenorganisaties melden dat mensen met een verstandelijke beperking vereenzamen en weinig zinvolle contacten hebben, of ze nu in de woonwijk leven of binnen een instelling. Oorzaak is dat de ondersteuning zich beperkt tot basiszorg, men

krijgt geen begeleiding die gericht is op het mogelijk maken van zingevende activiteiten en contacten die mensen uit een sociaal isolement halen. (Alliantie VN-verdrag Handicap, 2019).

Figuur 7: Toegankelijkheid van voorzieningen in de buurt voor personen met een ernstige lichamelijke beperking



Sociale netwerken

Mede in relatie tot het laatste punt: hoe staat het met de sociale netwerken van mensen met een beperking? Van Asselt-Goverts (2018) zocht dit uit waar het gaat om mensen met een lichte verstandelijke beperking. Haar bevindingen waren:

- Deze personen hadden minder mensen op hun ecogram (schema van het sociaal netwerk van iemand) dan de referentiegroep, wat laat zien dat zij een beperkter netwerk hebben. Dit is in lijn met eerder onderzoek dat aantoont dat netwerken van mensen met een verstandelijke beperking over het algemeen klein zijn.
- Van de ontvangen steun in het netwerk was affectie, met name voor wat betreft familie en professionals, het sterkst positief gerelateerd aan ervaren kwaliteit van bestaan.
- De vraag naar tevredenheid met het netwerk liet zien dat ook mensen die aangaven tevreden te zijn, soms erg eenzaam waren en veel netwerkwenen hadden. Het is dus van belang door te vragen naar eenzaamheid en netwerkwenen en hierbij concrete opties te noemen om beter zicht te krijgen op de behoeften van de persoon.
- Begeleiders spelen een belangrijke rol in het leven van mensen met een lichte verstandelijke beperking. Hoewel zij het belang van netwerken erkennen, vinden zij het in de praktijk van alledag moeilijk om de netwerken uit te breiden of te versterken. Er zijn veel belemmerende factoren, waaronder de beperkte omvang van het sociaal netwerk, het 'tussen de wal en het schip vallen' bij vrijetijdsbesteding, te weinig geld en tijd, meervoudige problematiek en gebrek aan vrijwilligers. Daadwerkelijke sociale inclusie is kennelijk moeilijk te bereiken, ondanks beleid, fysieke integratie en training van professionals.
- Informele en formele netwerkliden zijn niet inwisselbaar. In hun rol betrekken begeleiders de perspectieven van cliënten én hun netwerkliden, betrekken zij deze netwerkliden, hebben zij oog voor de behoefte aan een sterker of groter netwerk en stemmen zij de mate van ondersteuning af op de wisselende behoeften van hun cliënten en hun netwerk.

Ook Overmars (2018) deed onderzoek naar de contacten van mensen met een verstandelijke beperking in hun buurt. Haar bevinding was dat wanneer personen met een verstandelijke beperking het burenccontact zouden willen intensiveren, er vanuit het burenperspectief meerdere belemmeringen een rol te spelen. Er is niet of nauwelijks sprake van uitwisseling van hulp tussen burenen met en zonder een verstandelijke beperking en ook als het gaat om buurtactiviteiten, nemen de mensen met een verstandelijke beperking hier maar weinig aan deel. Belemmeringen die burenen ervaren, hebben zowel betrekking op het (gepercipieerde) gedrag van mensen met een verstandelijke beperking als op de ideeën die buurtgenoten hebben over de woonvorm waar deze mensen wonen. Zij geven aan bang te zijn voor claimend gedrag van mensen met een verstandelijke beperking. Ze vrezen een inbreuk op hun privacy. Net als in relatie met andere burenen willen zij niet het gevoel hebben verplicht te worden tot structureel contact.

Interessant is de benadering van Brummel (2017), die in haar studie naar sociale netwerken van mensen met een lichte verstandelijke beperking of psychische aandoening gebruikt maakte van het begrip 'capabilities'. Dit zijn 'de effectieve of daadwerkelijke mogelijkheden van iemand om een leven te leiden dat redelijkerwijs de moeite waard is. De feitelijke kansen die het bestaan te bieden heeft en de middelen die iemand nodig heeft om een menswaardig bestaan te leiden.'

De mogelijkheden om capabilities in te zetten, hebben alles te maken met de context van inclusie. Want 'inclusie richt zich niet op het aanpassen *aan* de norm, maar op het aanpassen *van* de norm zodat er ruimte komt voor diversiteit. Denken in menselijke diversiteit biedt ruimte voor keuzes die een persoon zelf maakt en wat deze persoon nodig heeft om capabilities om te zetten in handelingen.'

Twee opmerkelijke uitkomsten van het onderzoek:

- Mensen met een beperking hebben verschillende sociale rollen in de wijk, zoals buurman of buurvrouw, incidenteel bezoeker, vaste deelnemer of vrijwilliger van activiteiten, mantelzorger of informeel maatje. De verschillende sociale rollen leveren sociale contacten op, waardoor het persoonlijke sociale netwerk wordt vergroot. Een aantal sociale rollen, zoals deelnemer of vrijwilliger bij activiteiten, leverde ook een bijdrage aan andere capabilities zoals controle over de eigen omgeving.
- Een groot deel van de respondenten identificeert zich met de rol van cliënt. Het onbewust identificeren met deze rol is een voorbeeld van een *adaptive preference*. Deze wordt gevormd door sociale normen die gangbaar zijn in een samenleving. Het gaat om geïnternaliseerde sociale normen die een negatieve impact kunnen hebben op autonome keuzes en kwaliteit van leven.

Dit laatste heeft wellicht ook te maken met het feit dat de mensen om cliënten heen hun maatschappelijk rollen niet herkennen en dan blijven hangen in het beeld van de cliënt, met alle negatieve associaties tot gevolg. Het trainen van cliënten in maatschappelijk relevant gedrag en hun inzet daarbij kan helpen dit te doorbreken. Met andere woorden: als je wilt meedoen dan vraagt dat ook wat en dat mag er ook zijn.

Participatie kost geld

Participatie in wijk en buurt kost geld, en niet iedereen heeft dat, aldus Ieder(in) (2021b). Naast de stapeling van zorgkosten is er voor een persoon met een beperking de afgelopen jaren ook sprake geweest van een stapeling van bezuinigingen. Dat zorgt voor stress, gevoelens van eenzaamheid en isolement en voor een gebrek aan geld voor 'de leuke dingen van het leven'.

De gevolgen van zorgkosten voor het dagelijkse leven leggen hiermee een wrange dynamiek bloot. Het zorgbeleid is er onder meer op gericht dat burgers vaker een beroep doen op hun eigen netwerk. Maar hoge zorgkosten leiden ertoe dat mensen (ook) gaan besparen op sociale bezigheden. Zo verschaalt hun netwerk juist.

5.2.3. De leefsituatie van mensen met een verstandelijke beperking

In de vorige twee paragrafen kwam, bij de beschrijving van de woon- en leefsituatie van mensen met een beperking, ook de situatie van mensen met een verstandelijke beperking hier en daar aan bod. In deze paragraaf focussen we uitsluitend op deze groep mensen. Aanleiding is het onderzoek dat het Sociaal en Cultureel Planbureau recent naar hen uitvoerde (SCP, 2020c).

In Nederland zijn er naar schatting van het SCP 68.000 mensen met een matige of ernstige verstandelijke beperking en circa 1,1 miljoen mensen met een lichte verstandelijke beperking. In totaal gaat het dus om ruim 6,5% van de bevolking. Met zijn onderzoek geeft het SCP aan de hand van kwantitatief onderzoek inzicht in hoe het met deze mensen gaat en wat ze nodig hebben om hun kwaliteit van leven te vergroten. Het doet dit door hun zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven te vergelijken met die van mensen zonder een beperking.

Aanleiding voor het rapport zijn de signalen dat mensen met een verstandelijke beperking het steeds moeilijker vinden om mee te doen in onze samenleving. Zij hebben daar steeds meer hulp bij nodig en voor die hulp doen ze in toenemende mate een beroep op professionals. De oorzaken van de toenemende participatieproblemen liggen vooral in de complexer wordende samenleving, gecombineerd met de steeds hogere eisen die aan het functioneren van mensen worden gesteld. Zo wordt in de Wmo nadruk gelegd op de eigen kracht van burgers. Dat betekent dat men zoveel mogelijk zaken zelf moet regelen of ervoor moet zorgen dat andere mensen hen helpen. Pas daarna kan men hulp vanuit de Wmo krijgen. Precies die veronderstelde zelfredzaamheid van mensen wordt als een belangrijk knelpunt gezien voor mensen met een verstandelijke beperking.

Zelfredzaamheid

Allereerst de verschillen in zelfredzaamheid, dat wil zeggen de mate waarin iemand activiteiten op eigen kracht kan doen. De drie onderdelen hiervan zijn:

- *Functionele zelfredzaamheid*, bijvoorbeeld het kunnen bijhouden van persoonlijke verzorging en het kunnen uitvoeren van huishoudelijke taken.
- *Administratieve zelfredzaamheid*, zoals het afhandelen van financiën en computer vaardigheden).
- *Sociale zelfredzaamheid*, zoals het zelf kunnen onderhouden van contacten en het zelfstandig kunnen deelnemen aan vrijetijdsbesteding.

Zoals verwacht, blijkt uit de resultaten van het onderzoek dat de zelfredzaamheid van mensen met een verstandelijke beperking achterblijft bij die van mensen zonder een beperking: zij hebben immers te maken met cognitieve beperkingen. Op alle onderzochte onderdelen blijken zij minder zelfredzaam te zijn (zie figuur 8).

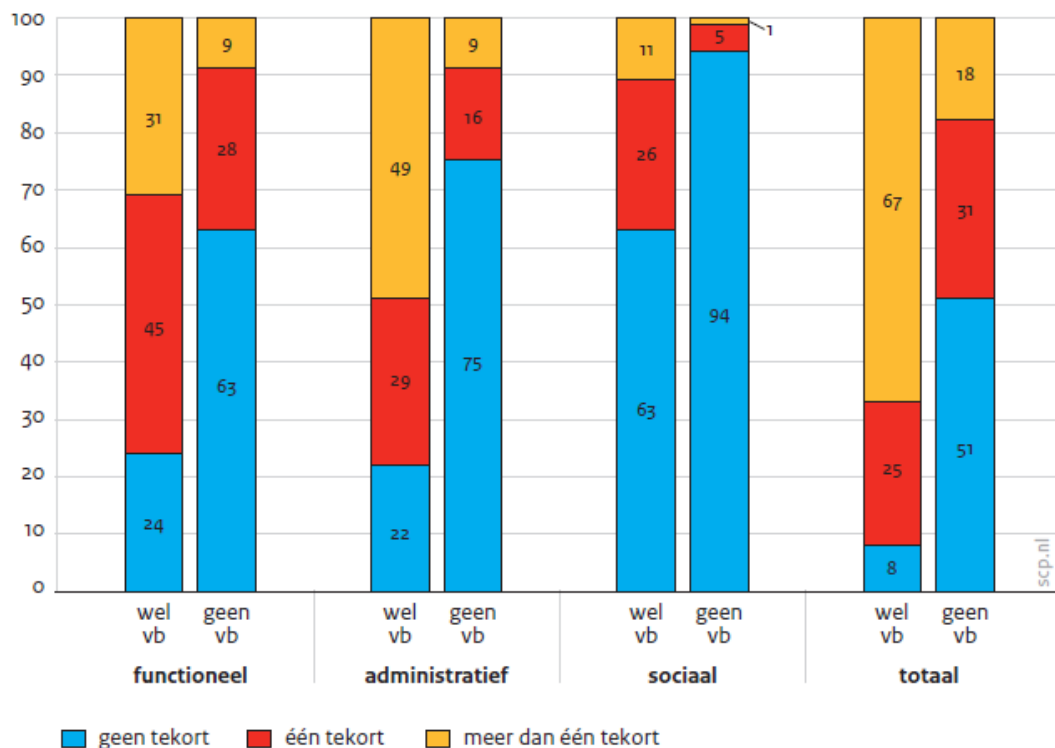
Verder blijkt dat mensen met een verstandelijke beperking niet alleen per onderdeel minder zelfredzaam zijn, ook geldt dat zij vaker op meerdere onderdelen tegelijk niet zelfredzaam zijn: bijna 70% heeft problemen op twee of drie van de drie onderdelen van zelfredzaamheid. Hier scoren zij veel lager dan mensen zonder een verstandelijke beperking, van wie minder dan 20% op meer dan één terrein problemen heeft. Ook zijn zij zelden zelfredzaam op alle drie de terreinen samen. Slechts 8% van alle mensen met een verstandelijke beperking is zowel functioneel, administratief als sociaal zelfredzaam (laatste kolom figuur 8).

Hulpbronnen

Ook is gekeken naar de beschikbaarheid van hulpbronnen. Met hulpbronnen worden factoren bedoeld die mensen al dan niet hebben en die iemand vooruit kunnen helpen in het leven.

Bij hulpbronnen wordt onderscheid gemaakt tussen persoonskapitaal (zoals gezondheid en de veerkracht van mensen om met tegenslagen om te gaan), economisch kapitaal (zoals het hebben van betaald werk, het opleidingsniveau of het inkomen) en sociaal kapitaal (de steun vanuit het sociale netwerk).

Figuur 8: Aantal problemen met zelfredzaamheid naar het al dan niet hebben van een verstandelijke beperking, 2015-2017 (in procenten, n = 16.121)^{a, b, c}



- a vb = verstandelijke beperking.
- b Tekorten op functionele zelfredzaamheid zijn moeite hebben met lopen, zich verplaatsen, persoonlijke verzorging, huishoudelijke taken of met zien/horen. Tekorten op administratieve zelfredzaamheid zijn niet zelf formulieren in kunnen vullen, geen computervaardigheden hebben en niet zelf financiën kunnen afhandelen. Tekorten op sociale zelfredzaamheid betreffen niet zelf contacten kunnen onderhouden of niet zelf vrijetijdsactiviteiten kunnen uitvoeren. Totaal: tekorten op functionele, administratieve en sociale zelfredzaamheid.
- c De verschillen tussen respondenten met en zonder verstandelijke beperking zijn significant, ook wanneer we corrigeren voor leeftijd, geslacht en huishoudsamenstelling.

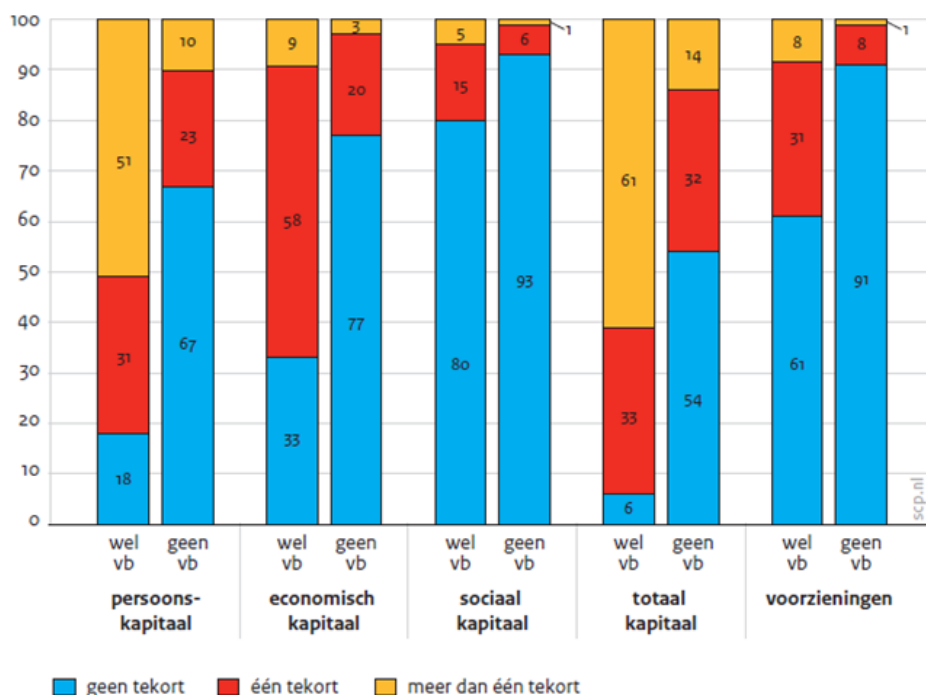
Bron: scp (sdi'15-'17)

De analyses laten zien (zie figuur 9) dat mensen met een verstandelijke beperking ook minder hulpbronnen hebben dan anderen. De verschillen tussen mensen met en zonder verstandelijke beperking zijn het grootst bij het persoonskapitaal en het economisch kapitaal.

Net als bij zelfredzaamheid, is ook bij de hulpbronnen sprake van een cumulatie van tekorten bij de mensen met een verstandelijke beperking. Circa 60% van hen heeft twee of drie tekorten op de vormen van kapitaal naast 14% van de mensen zonder verstandelijke beperking (vierde kolom in figuur 9).

Uit de analyses blijkt verder dat veel mensen met een verstandelijke beperking niet alleen weinig hulpbronnen hebben (60%, figuur 9) of niet zelfredzaam zijn (70%, figuur 8), maar ook dat ruim 40% beschikt over zowel weinig zelfredzaamheid als weinig hulpbronnen. Er is als het ware sprake van 'double trouble'.

Figuur 9: Aantal tekorten op hulpbronnen naar het al dan niet hebben van een verstandelijke beperking, 2015-2017 (in procenten, n = 13.578)^{a, b, c, d}



- a vb = verstandelijke beperking.
- b Het gaat hier om de kapitaalvormen als geheel, niet om de losse aspecten. Tekorten bij persoonskapitaal zijn een slechte gezondheid, langdurige ziekte, weinig veerkracht of iemand met verslavingsproblematiek in het huishouden. Tekorten bij economisch kapitaal zijn een lage opleiding, geen werk, of een laag inkomen. Tekorten bij sociaal kapitaal treden op wanneer er minder dan wekelijks sprake is van bezoek van zowel familie, vrienden als burens, of wanneer hulp vanuit het netwerk mogelijk is voor minder dan twee activiteiten. Met totaal kapitaal bedoelen we tekorten op persoons-, sociaal of economisch kapitaal.
- c Bij voorzieningen betekent een tekort dat er wel gebruikgemaakt wordt van een voorziening. Het gaat om het gebruik van begeleiding, vervoersvoorziening, maaltijdvoorziening, maatschappelijk werk of het wijkteam.
- d De verschillen tussen respondenten met en zonder verstandelijke beperking zijn significant. Deze verschillen blijven significant wanneer we corrigeren voor leeftijd, geslacht en huishoudsamenstelling.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

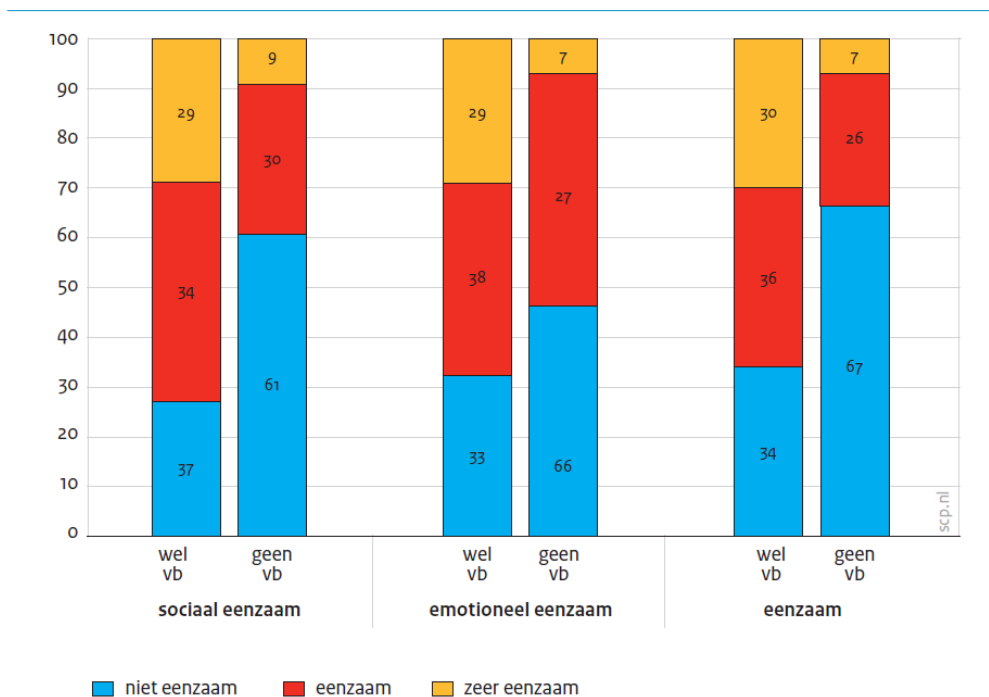
Kwaliteit van leven

Met kwaliteit van leven bedoelen we hoe het met mensen gaat op verschillende levensterreinen. In zijn onderzoek beperkte het SCP zich tot drie onderdelen: de subjectieve tevredenheid met diverse aspecten van het leven, de ervaren eenzaamheid (sociaal en emotioneel) en de objectieve maatschappelijke participatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, vrijetijdsactiviteiten).

Mensen met een verstandelijke beperking hebben op elk van deze onderdelen een lagere kwaliteit van leven dan mensen zonder verstandelijke beperking:

- Zij zijn minder vaak (73%) tevreden over hun leven (rapportcijfer 6 of hoger) dan mensen zonder zo'n beperking (93%). Zij zijn vooral minder tevreden over hun financiële situatie.
- Zij hebben vaker te maken met eenzaamheid dan mensen zonder een verstandelijke beperking (respectievelijk 66% en 34%). Dit geldt voor zowel de emotionele als voor de sociale eenzaamheid (zie figuur 10).
- Zij participeren minder op verschillende terreinen (respectievelijk 43% en 74%). Zij gaan vooral minder naar het theater, de film of een restaurant en doen minder verenigingsactiviteiten. Het verschil met mensen zonder verstandelijke beperking is kleiner voor bezoeken aan buurthuis en het doen van mantelzorg of vrijwilligerswerk.

Figuur 10: Kwaliteit van leven: eenzaamheid naar het al dan niet hebben van een verstandelijke beperking, 2015-2017 (in procenten, n = 13.912)^{a, b, c}



a vb = verstandelijke beperking.

b Alleen respondenten die de vragenlijst zelf hebben ingevuld zijn in deze analyse meegenomen.

c De verschillen tussen respondenten met en zonder verstandelijke beperking zijn significant. Deze verschillen blijven significant wanneer we corrigeren voor leeftijd, geslacht en huishoudsamenstelling.

Bron: SCP (SDI'15-'17)

Tevredenheid met het leven heeft bij mensen met een verstandelijke beperking vooral te maken met sociaal kapitaal en administratieve zelfredzaamheid. Sociaal kapitaal (contact met vrienden of mogelijke hulp vanuit het netwerk) is het belangrijkste voor hun tevredenheid. Dit maakt het des te schrijnender dat het netwerk van mensen met een verstandelijke beperking kleiner is dan dat van mensen zonder verstandelijke beperking en dat ook de kwaliteit van hun netwerk vaak minder is.

Maatschappelijke participatie is voor mensen met een verstandelijke beperking vooral gerelateerd aan functionele zelfredzaamheid en sociaal kapitaal. Functionele zelfredzaamheid is zo belangrijk voor maatschappelijke participatie omdat participeren makkelijker is als je zelfstandig op pad kan gaan. Sociaal kapitaal is belangrijk omdat je dan samen met vrienden of familie naar de film kan gaan.

5.2.4 Voorbeelden van innovaties van inclusief wonen

Naast belemmeringen en bureaucratische drempels in het wonen voor mensen met een beperking, is er in ons land ook sprake van innovaties die inclusief wonen en leven dichterbij brengen. Veel van die innovaties bevinden zich op het niveau van de casuïstiek, ze zijn nog niet structureel ingebed.

We geven drie voorbeelden. Het eerste voorbeeld betreft een woonzorgcentrum voor senioren.

Het verbindende netwerk

Humanitas Deventer is een zelfstandig woonzorgcentrum voor senioren met een behoefte aan ondersteuning op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Het beschikt, naast zorggeschoold personeel, over veel niet-professionals die er toe bijdragen dat het een warme, rijke woonomgeving kan zijn.

Op iedere gang woont een student. Die betaalt geen huur maar is als tegenprestatie een goede buur en heeft een BHV (Bedrijfshulpverlening)-cursus gevolgd om in noodgevallen bij te kunnen springen. Achter het complex, aan de Adeboldstraat, wonen de zogeheten Adebold-jongeren. Dat zijn jonge mensen die moeite hebben om in de maatschappij mee te komen, bijvoorbeeld door een lichte verstandelijke beperking of autisme. Vanuit hun aanleunappartementen leveren ze hand- en spandiensten. Daarnaast zijn er nog 'superbuurvrouwen' en 'buurtmaatjes', die op hun beurt weer gekoppeld zijn aan een jongere.

Zij zijn allemaal onderdeel van een verbindend netwerk om het woonzorgcentrum heen. Wederkerigheid is een sleutelbegrip in die visie. De ouderen hebben soms hulp of aandacht nodig, terwijl veel jonge mensen baat hebben bij het lagere levenstempo binnen het complex.

(*Skipr*, nummer 4, herfst 2020)

Het tweede voorbeeld is woningcorporatie Ymere in Amsterdam, die zich in het bijzonder richt op lagere inkomensgroepen.

Woningcorporatie Ymere

Het doel van Ymere is glashelder: 'Wij willen mensen met een bescheiden inkomen een goed thuis geven in de Metropoolregio Amsterdam. Een uitdagende opdracht waar we hard aan werken.'

'Hoe doen we dat? We bouwen nieuwe sociale woningen. Zorgen zo goed mogelijk voor de oude. Verduurzamen. En we zoeken continu naar nieuwe manieren om onze huurders een zo passend mogelijke woning te kunnen geven. Denk aan het gemakkelijker maken van verhuizen, ook tussen gemeenten, experimenteren met woningruil, en natuurlijk het aanpakken van woonfraude.'

Huurbeleid:

- 'De meeste woningen verhuren we aan huurders die huurtoeslag ontvangen of recht hebben op huurtoeslag.
- Als we de huren verhogen dan houden we rekening met de hoogte van de huur: Hoe hoger de huur, hoe lager de huurverhoging.

- Voor mensen die (tijdelijk) een heel laag inkomen hebben, proberen we de huur te verlagen.'

(<https://www.vmere.nl/>)

Het derde voorbeeld gaat over Buurtcirkels, een samenlevingsconcept waarin meedoen en er voor elkaar zijn centraal staan.

Buurtcirkels

Je woont op jezelf of wilt op jezelf wonen, maar je kent niet veel mensen in jouw buurt. Je voelt je misschien wel eens eenzaam en het lijkt je leuk om af en toe wat te gaan doen met anderen. Je wilt ook graag iets betekenen voor iemand anders en zelf kun je ook wel wat hulp gebruiken.

Dit is het uitgangspunt van de Buurtcirkel, een zorg- en samenlevingsconcept waarin een groep kwetsbare mensen met ondersteuningsvragen elkaar op basis van hun talenten en krachten ondersteunt. Professionals kunnen dan geleidelijk terugtreden, zo is de gedachte. Er wordt een horizontaal buurtnetwerk opgebouwd, mantelzorg wordt belangrijker en burgers worden aangemoedigd om zelfstandig en zelfredzaam te zijn. Een Buurtcirkel wordt door een professional samen met een vrijwilliger begeleid.

In een Buurtcirkel ben je er voor elkaar, want iedereen is wel ergens goed in. Samen naar de tandarts, boodschappen doen, een administratieve klus, of iets in huis, het zijn soms de kleine dingen waar je elkaar mee kunt helpen. Een Buurtcirkel draagt bij aan de eigen ontwikkeling omdat je bijvoorbeeld leert om hulp te vragen, zelfvertrouwen krijgt, een netwerk opbouwt en zelfstandiger wordt. Je hoeft dit niet alleen te doen. Jouw Buurtcirkelnetwerk, een vrijwilliger en een professionele coach helpen jou hierbij.

(<https://buurtcirkel.nl/>)

5.2.5 In hoeverre is er sprake van inclusief wonen?

Wat kan op basis van het voorafgaande de conclusie zijn over de mate van inclusief wonen voor mensen met een beperking?

Voor het antwoord op deze vraag kijken we naar de vier kenmerken die we aan inclusie hebben verbonden (zie par. 3.1): daadwerkelijke participatie en integratie in de leefgemeenschap, het bestaan van interpersoonlijke relaties, gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten en het verkrijgen van benodigde ondersteuning. In hoeverre is hieraan voldaan waar het gaat om wonen van mensen met een beperking?

Het beeld als geheel is niet gunstig. Daadwerkelijke participatie en integratie in de leefgemeenschap wordt in de weg gestaan door een tekort aan betaalbare en toegankelijke woningen. Veel mensen met een beperking wonen, mede hierdoor, in een instelling (17% van degenen met een lichte of matige verstandelijke beperking). Daar overheerst het groepsleven, wat ten koste gaat van de privacy en het kunnen toepassen van persoonlijke kwaliteiten. Van hen, en ook van mensen die (relatief) zelfstandig wonen in een wijk, zijn velen niet in de situatie dat zij hun woning en/of de mensen met wie zij samen wonen kunnen kiezen. Bij veel gemeenten en woningbouwcorporaties is er sowieso weinig aandacht voor het thema wonen van mensen met een beperking. Aanpassingen aan de woning hebben vaak geen prioriteit. Aanvragen voor aanpassingen

komen terecht in bureaucratische molens en worden in bijna de helft van de gevallen niet gehonoreerd.

Zorg en ondersteuning bij het wonen is doorgaans wel aanwezig, bijvoorbeeld via de algemene voorziening Wmo. De aanvraagprocedures zijn echter ingewikkeld en er is weinig of geen oog voor niet-materiële zaken, zoals opleiding en ontwikkeling of politiek en maatschappelijk actief willen zijn. Ook is er onvoldoende bewustzijn van het tekort aan zelfredzaamheid en hulpbronnen, dat bijvoorbeeld bij mensen met een verstandelijke beperking groot is in vergelijking tot mensen zonder verstandelijke beperking. Met andere woorden, er worden weinig dwarsverbanden tussen levensdomeinen en relaties met persoonlijke kwaliteiten gelegd. De focus op de totale mens ontbreekt.

Ook de financiering van de ondersteuning levert vaak problemen op. Dit alles vergt veel van de persoon, waardoor er weinig energie over is voor sociaal contact en eigen ontwikkeling. In termen van de piramide van Maslow: als de onderste lagen niet in orde zijn, geeft dat geen energie voor hogere lagen.

Over de participatie van mensen met een beperking in hun buurt en wijk is het beeld wisselend. Velen maken gebruik van daar aanwezige voorzieningen maar als geheel doen mensen met een beperking dat toch aanzienlijk minder dan anderen. Bij mensen met een lichamelijke beperking wordt dit beïnvloed door het feit dat het bij die voorzieningen op brede schaal ontbreekt aan fysieke toegankelijkheid.

Er is onder mensen met een beperking ook sprake van veel eenzaamheid. En het is doorgaans niet gemakkelijk om een sociaal netwerk op te bouwen en te onderhouden in de wijk.

Naast dit alles staat dat er ook her en der innovaties plaatsvinden waarin bestuurders van zorgorganisaties en woningcorporaties de richting inslaan van inclusiviteit. Die innovaties zijn echter incidenteel en afhankelijk van persoonlijke initiatieven. Zij zijn zeker niet structureel.

In tabel 3 vatten we dit alles samen. De conclusie is dat er op het gebied van inclusief wonen nog veel verbeterd kan worden.

Tabel 3: In hoeverre is er sprake van inclusief wonen?

<i>Kenmerk van inclusie</i>	<i>Domein bouwen en wonen voor mensen met een beperking</i>
1. Participatie en integratie in de leefgemeenschap	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een tekort aan betaalbare en toegankelijke woningen voor mensen met een beperking, velen wonen hierdoor in instellingen. • Mensen met een beperking maken veel minder gebruik van voorzieningen in de buurt dan anderen. • Veel voorzieningen zijn niet of slecht fysiek toegankelijk voor mensen met een lichamelijke beperking. • Er is te weinig aandacht van gemeenten en corporaties voor wonen van mensen met een beperking. • Er is ook sprake van innovaties.
2. Bestaan van interpersoonlijke relaties	<ul style="list-style-type: none"> • Er is onder mensen met een beperking veel eenzaamheid. • Zij hebben vaak minder sociale contacten dan zij willen; het opbouwen en onderhouden daarvan is lastig. • Informele hulp is beperkt aanwezig. • Er is ook sprake van innovaties.
3. Gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Als de omstandigheden in orde zijn, kan men zichzelf zijn en kunnen persoonlijke kwaliteiten worden toegepast. • Vaak kan men de eigen woning en huisgenoten niet zelf kiezen.

	<ul style="list-style-type: none"> • Veel mensen met een (verstandelijke) beperking hebben weinig zelfredzaamheid. • Er is ook sprake van innovaties.
4. Verkrijgen van benodigde ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn ingewikkelde aanvraagprocedures voor het verkrijgen van ondersteuning. • Gemeenten hebben onvoldoende oog voor niet materiele zaken (opleiding en ontwikkeling, maatschappelijk actief willen zijn). • Gevraagde aanpassingen voor woningen worden vaak geweigerd. • Veel mensen met een (verstandelijke) beperking hebben weinig hulpbronnen. • Er is ook sprake van innovaties.

5.3 De inclusieve route naar wonen voor iedereen

In deze paragraaf bespreken we hoe wonen meer inclusief kan worden. Voor de duidelijkheid: hoewel we ook hier veel bronnen zullen gebruiken die betrekking hebben op de inclusieve woonroute voor mensen met een beperking, gaat het om inclusief wonen voor iedereen.

Om te beginnen benoemen we nogmaals de essentie van 'goed wonen', zoals onder woorden gebracht door belangenorganisatie Ieder(in) (2017):

'De woonsituatie heeft veel invloed op het leven van mensen. Wonen geeft op vele manieren betekenis aan het dagelijks leven. Het is meer dan een dak boven het hoofd. Wonen bestaat uit een "harde", tastbare kant (de stenen, het gebouw) en een "zachte" kant (het thuis voelen, de belevingsaspecten). Daarnaast is van belang dat mensen grip hebben op hun woonsituatie, regie kunnen voeren.'

Er is sprake van een goede kwaliteit van wonen als:

1. Er keuzevrijheid is in het bepalen van waar, hoe en met wie te wonen.
2. De gebruikskwaliteit op peil is: de woonruimte is bruikbaar, toegankelijk, veilig, gezond, comfortabel, duurzaam, aanpasbaar en onderhoudsvriendelijk.
3. De belevingsaspecten op peil zijn: autonomie en privacy, veiligheid, integratie en ondersteuning bij het wonen zijn geborgd.
4. De woonomgeving toegankelijk en bruikbaar is, voldoende voorzieningen biedt, veilig is en mogelijkheden heeft voor ontmoeting.

Kortom: 'Een inclusief woonbeleid richt zich op alle groepen burgers en houdt rekening met diversiteit. Mensen of hun vertegenwoordigers zijn nauw betrokken bij de totstandkoming van het woonbeleid. En burgers hebben zoveel mogelijk zelf zeggenschap over hun woonsituatie.'

5.3.1 Inclusie op macroniveau

Tot het macroniveau rekenen we - zo schreven we in paragraaf 4.2 - landelijk beleid en wetgeving, het financieel-economische systeem, de krachten in de markt en de overkoepelende patronen van cultuur, samenleving en sociaal-politieke invloeden.

Op macroniveau blijkt voor bouwen en wonen Artikel 19 van het VN-Verdrag (zie par. 5.2.1) een belangrijk sturend element. Het heeft geleid tot diverse landelijke standpunten, beleidsplannen en programma's die de in paragraaf 5.2 genoemde tekortkomingen willen aanpakken en opheffen.

Goed wonen voor iedereen

Een *ruim aanbod* van passende woonvormen waaruit men kan kiezen, *toegankelijkheid*, zowel binnen de woning als in de openbare ruimte eromheen, en een goed functionerend systeem van *begeleiding en ondersteuning*, zie daar de drie pijlers van goed wonen voor iedereen.

Meer specifiek betekent dit (Ieder(in), 2022; Alliantie VN-verdrag, 2019):

- Mensen, waaronder juist ook degenen met een beperking of chronische ziekte, moeten goed kunnen wonen. Het aanbod van passende, toegankelijke en betaalbare woonvormen en woningen dient daarom veel groter en meer divers te zijn. Mensen hebben het recht om zelf te kiezen waar, hoe en met wie ze wonen. Dit recht is vastgelegd in Artikel 19 van het VN-verdrag. Landelijke en lokale overheden, maar ook corporaties, ontwikkelaars, bouwers en verhuurders, dienen veel meer werk te maken van wonen voor iedereen.
- Inclusieve wijken betekenen voor het wonen niet alleen dat er voldoende levensloopbestendige woningen zijn, ook moet de openbare ruimte toegankelijk zijn. Dus toegankelijk voor mensen in een rolstoel, mensen met een rollator, mensen met een visuele beperking, etc. Daarnaast zullen mensen steeds meer gebruik gaan maken van thuishetchnologie en e-health-oplossingen, waardoor er hogere eisen gesteld zullen worden aan bijvoorbeeld internetverbindingen.
- Er moet meer persoonlijke begeleiding beschikbaar zijn, gericht op zinvolle participatie in maatschappelijke activiteiten, ongeacht de plek waar mensen wonen.
- Er moet actief de-institutionaliseringbeleid worden gevoerd. Daartoe behoort het afbouwen van institutionele zorg, het uitbreiden van het vpt (volledig pakket thuis) en persoonsgebonden budgetten, het monitoren van de afbouw van instellingen, het investeren in kleinschalige zorginfrastructuur in de wijk en het beschikbaar stellen van voldoende persoonlijke individuele begeleiding.
- Het is nodig dat landelijke toegankelijkheidseisen worden ingevoerd en verscherpt, zowel voor nieuwbouwappartementen als voor verbouwingen van bestaande publiek toegankelijke gebouwen. Hier kan de ICF (zie par. 2.1) behulpzaam bij zijn.

De eerder genoemde Commissie Toekomst beschermd wonen (2015) vat een en ander kernachtig samen. Dat een goede en veilige woonplek een belangrijke behoefte is van iedere burger en een voorwaarde voor maatschappelijke participatie vraagt om *'een transformatie van beschermd wonen binnen diverse zorgsectoren naar het beschermen van kwetsbare burgers midden in de samenleving door uiteenlopende woonvarianten met flexibele herstelondersteuning, gericht op een zingevend bestaan.'*

Actielijn Bouwen en Wonen

Een belangrijke actor op macroniveau is de rijksoverheid. Het Ministerie van VWS geeft in het programma *Onbeperkt meedoen!* sturing aan de landelijke implementatie van het VN-verdrag (VWS, 2018c, 2020). Binnen dit programma is er de *Actielijn Bouwen en Wonen*. Doel van deze actielijn is de toegankelijkheid van gebouwen te verbeteren en te zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen en woonvormen voor mensen met een beperking.

Uitgangspunt bij het verbeteren van de toegankelijkheid van gebouwen is om dit in eerste instantie te doen op basis van vrijwillige afspraken tussen partijen, binnen de kaders van de bestaande wet- en regelgeving. Wanneer onvoldoende voortgang wordt geboekt, zal worden bezien of het nodig is om over te gaan tot aanvullende wet- en regelgeving, bijvoorbeeld gericht op het verbeteren van de toegankelijkheid bij renovatie of verbouw van voor publiek toegankelijke gebouwen.

Overigens: behalve de toegankelijkheid van gebouwen is, aldus VWS, ook goede toegankelijkheid van de woon- en leefomgeving essentieel voor een inclusieve samenleving. Een definitie hiervan wordt gegeven in het Handboek voor Toegankelijkheid.

Toegankelijkheid van de gebouwde omgeving

In het Handboek voor Toegankelijkheid is de toegankelijkheid van de gebouwde omgeving als volgt gedefinieerd: *'Toegankelijkheid van de gebouwde omgeving is de eigenschap van buitenruimten, gebouwen en woningen die maakt dat mensen er kunnen doen wat ze volgens de bestemming moeten kunnen doen.'*

In deze definitie is de toegankelijkheid van de gebouwde omgeving als voorwaarde voor participatie in sociale en economische activiteiten gepresenteerd. Een voor iedereen toegankelijke gebouwde omgeving helpt om gelijkwaardig en zelfstandig te kunnen functioneren en geeft mensen dezelfde keuzemogelijkheden als het om wonen gaat.

(RIGO, 2019)

Concrete maatregelen in de *Actielijn Bouwen en Wonen* richten zich op:

1. Eenduidige richtlijnen voor toegankelijk (ver)bouwen

Samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de sector, de VNG, ervaringsdeskundigen en hun vertegenwoordigende organisaties wordt een eenduidige en breed gedragen *Richtlijn voor toegankelijk bouwen en verbouwen* ontwikkeld. Alle bij het actieplan betrokken partijen hebben aangegeven dat het op dit moment aan zo'n eenduidige en breed gedragen richtlijn ontbreekt en dat het belangrijk is dat die er komt. Met deze eenduidige richtlijn wordt het voor iedereen die betrokken is in het ontwikkel- en bouwproces duidelijk wanneer een gebouw goed toegankelijk is en welke maatregelen daarvoor in bestaande of nieuw te realiseren gebouwen getroffen moeten worden. Belangrijk is dat deze richtlijn goed wordt ontsloten, zodat iedereen er gebruik van kan maken.

Als eerste stap is een verkennend onderzoek uitgevoerd door RIGO Research en Advies ([RIGO, 2019](#)). Daarna is, eind 2019, het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) gevraagd om de Nederlandse richtlijn te ontwikkelen.

Maatwerk in wonen

Binnen zijn eigen *Actieplan Toegankelijkheid voor de bouw* heeft het Ministerie van BZK een verkenning laten uitvoeren van de aard en de omvang van woonwensen van zelfstandig wonende jongvolwassenen met een beperking. Dit leidde tot het rapport *Maatwerk in wonen* ([Verwey-Jonkerinstituut, 2019](#)). De reactie van het ministerie luidde als volgt.

'Het opgedane inzicht draagt bij aan de opgave waarvoor het VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een beperking ons stelt op het terrein van zelfstandig wonen. Het rapport stelt dat de woonbehoeften van de doelgroep mensen met een beperking varieert naar type beperking en leeftijd. Maar ook dat de woonbehoefte binnen de verschillende groepen in hoge mate varieert.

Betaalbaarheid van woonruimte, sociale contacten in de buurt, de benodigde woningaanpassingen, zorgondersteuning en zelfstandigheid bij het wonen zijn belangrijke thema's voor de doelgroep. Het rapport stelt dat wie het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen wil faciliteren, dat (steeds opnieuw) op maat moet doen. Met oog en oor voor collectieve patronen, maar vooral voor individuele behoeften. Het onderzoek brengt ook knelpunten aan het licht.

Het rapport benoemt een te gering woningaanbod op de lokale woningmarkt, wachtlijsten voor aangepaste woningen, te hoge huur- en koopprijzen en het gebrek aan mantelzorg-, aanleun- en kangoeroewoningen. Daarnaast kan niet iedereen over adequate zorg, ondersteuning en of aanpassingen beschikken.'

'Wij vinden dat op lokaal niveau het beste kan worden aangesloten bij de woon (zorg)-vraag van mensen met een beperking. Lokaal kan een overzicht van de vraag en het aanbod worden opgesteld. Vervolgens kunnen gemeenten op basis daarvan afspraken maken met woningcorporaties, marktpartijen en zorgaanbieders.'

(BZK, 2020)

2. Stimuleren van voldoende geschikte en beschikbare woningen

De meeste mensen met een beperking, waaronder ook ouderen, blijven het liefst zo lang mogelijk in hun eigen huis in hun vertrouwde buurt wonen. Hiertoe is het van belang dat zij in een geschikte woning (kunnen) wonen en er nieuwe woonzorgvormen beschikbaar komen. De mate waarin mensen met een beperking zelfstandig kunnen (blijven) wonen is echter afhankelijk van veel verschillende factoren. Naast de geschiktheid van de woning spelen bijvoorbeeld de benodigde zorg, het sociale netwerk en de aard en intensiteit van de beperkingen een rol. Dit kan op lokaal niveau worden gerealiseerd. Het Rijk zal lokale partijen hierbij stimuleren en ondersteunen.

3. Onderzoek naar extra toegankelijkheidseisen in het Bouwbesluit voor nieuwbouwappartementen

De minister van BZK zal naast de in het *Actieplan Toegankelijkheid voor de bouw* opgenomen acties, bezien of het mogelijk en wenselijk is om in het Bouwbesluit een aantal extra toegankelijkheidseisen te stellen aan nieuwbouwappartementen. De minister zal ook bezien of het mogelijk en wenselijk is om bij zorgwoningen de aanwezigheid van een buitenruimte (balkon, tuin) verplicht te stellen.

4. Inventarisatie knelpunten toegankelijkheid van de openbare ruimte.

De verantwoordelijkheid voor een toegankelijke openbare ruimte ligt vooral op het lokale en regionale niveau. Behalve gemeenten kunnen ook ondernemers in de goederen- en dienstensector hierbij een belangrijke rol vervullen, net zoals de gebruikers zelf. Niet altijd is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en vaak zijn betrokkenen zich niet bewust van de ontoegankelijkheid en de gevolgen daarvan voor mensen met een beperking. Het kabinet zal daarom in samenwerking met de VNG overleg organiseren met betrokken partijen, met uiteraard ook een belangrijke rol voor mensen met een beperking zelf. Doel van het overleg is om beter in kaart te brengen welke problemen er zijn rondom toegankelijkheid van de openbare ruimte en te verkennen welke oplossingen daarvoor mogelijk zijn.

In de praktijk gebeurt er intussen wel het een en ander, aldus het Ministerie van VWS.

Goede voorbeelden op het gebied van bewustwording en het bevorderen van deskundigheid op het gebied van toegankelijkheid

- De Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus ontwikkelt een masterclass 'Design for all' voor architecten en opdrachtgevers. Bouwend Nederland neemt deze masterclass op in haar Academie.
- De minister van BZK organiseert samen met de Rijksbouwmeester een bijeenkomst met universiteiten en hogescholen over aandacht voor toegankelijkheid in lesprogramma's.

- 'In de gebouwen van Utrecht moet iedereen kunnen doen wat hij/zij volgens de bestemming komt doen.' Dat is de ambitie van de Utrecht Standaard Toegankelijk, die de gemeente heeft ontwikkeld om aandacht voor toegankelijkheid in ontwikkelprocessen bij onderhoud, renovatie of bouw te verankeren. De Standaard is een voorbeeld van bewustwording en deskundigheidsbevordering, die breder in de bouwsector kan worden verspreid.
- De Speeltuinbende adviseert, met een testteam van kinderen met en zonder beperking, speeltuinen over het beter toegankelijk maken van de speeltuinen voor alle kinderen. De Speeltuinbende komt voort uit een initiatief van de Nederlandse Stichting voor het Gehandicapte Kind.

(VWS, 2018c)

5.3.2 Inclusie op mesoniveau

Met mesoniveau bedoelen we de lokale organisaties voor dienstverlening en ondersteuning op het gebied van wonen. Waar het gaat om de algemene voorzieningen kunnen we met name denken aan woningbouwcorporaties en gemeenten. Gemeenten hebben vanwege hun taken ook een belangrijke rol in het realiseren van de rechten die in het VN-verdrag over wonen en maatschappelijk leven zijn opgenomen, zeker ook omdat zij dicht bij de burger staan.

De route naar inclusief wonen op lokaal niveau

Tal van kennisbronnen geven onderzoeksresultaten en adviezen over hoe door gemeenten inclusief wonen kan worden bevorderd. Het gaat dan vaak om afzonderlijke (deel)onderwerpen, zoals de verbetering van toegankelijkheid en woningaanpassing. Hieronder voegen wij allerlei informatie en kennis samen, in een ordening die de route op lokaal niveau richting inclusief wonen aangeeft. De bronnen waaruit wij hebben geput, zijn: VWS, 2018c; VNG, 2019a; CRvdM, 2020b; Bureau HHM, 2020; Platform31, 2021; Brummel, 2017.

1. Woonvisie

De route naar meer inclusief wonen begint met een visie. Het is belangrijk dat gemeenten 'wonen met zorg' onderdeel laten zijn van hun woonvisie en daarbij expliciet aangeven wat zij van woningcorporaties verwachten, om vervolgens deze verwachtingen vast te leggen in concrete prestatieafspraken, ook met de huurdersorganisaties. Het is van belang om hierin expliciet en transparant te zijn, bijvoorbeeld door in deze woon(zorg)visie en in de prestatieafspraken met woningcorporaties de verschillende doelgroepen met naam te noemen.

2. In kaart brengen van de vraagkant (woningbehoeften)

Een volgende stap is het in kaart brengen van de vraagkant. Wat zijn de woonbehoeften en bij welke doelgroepen doen zich welke behoeften voor? Voor twee groepen is in ieder geval meer aandacht nodig:

- Mensen met een fysieke beperking. Het is voor gemeenten vaak lastig om zicht en grip te krijgen op de omvang en woonbehoeften van deze mensen. Onderzoek toont aan dat de samenstelling en woonwensen van deze groep vaak zeer uiteenlopen. Als er al afzonderlijke aandacht voor hen is, gaat het vaak om mensen met een motorische beperking (bijv. in een rolstoel) en minder om mensen met een visuele en/of auditieve beperking. Om goed wonen te kunnen faciliteren, vraagt dit om een borging van maatwerk in het proces van woningaanpassingen c.q. verhuizen. Ook kun je, door deze woonvraag te monitoren, inspelen op het aanbod dat nodig is om iedereen naar wens te kunnen huisvesten.

- Jongeren en jongvolwassenen. Veel mensen zetten verschillende stappen in hun wooncarrière: op zichzelf wonen, een grotere woning om samen te wonen met een partner of voldoende ruimte voor gezinsuitbreiding. Voor mensen met een beperking is het soms lastig om een passende (en betaalbare) woning te vinden om 'de volgende stap' te kunnen maken, onder meer door aanhoudende krapte op de woningmarkt. Ook kan iemand zijn of haar (medische) urgentie verliezen als deze persoon op zoek gaat naar een volgende aangepaste woning, bijvoorbeeld om te gaan samenwonen of meer ruimte te hebben voor zichzelf. Immers, vaak wordt geredeneerd dat iemand al 'geschikt' woont. Ook komt het voor dat jongeren met een fysieke beperking die het ouderlijk huis willen verlaten niet in aanmerking komen voor medische urgentie, omdat ze geen zelfstandige wooneenheid achterlaten.

Aanbevelingen:

- Bied mensen met een fysieke beperking de mogelijkheid om in systemen voor woningtoewijzing aan te geven dat ze een aangepaste woning nodig hebben.
- Borg maatwerk in het proces van woningaanpassingen en verhuizingen voor mensen met een fysieke beperking.
- Monitor de woonvraag zodat je beter kunt inspelen op het aanbod dat nodig is. Stop met leeftijdsgebonden labels, zodat de kansen voor (jong)volwassenen op een geschikte woning worden vergroot.
- Versoepel de toewijzing van urgentie voor jongeren die geen zelfstandige wooneenheid achterlaten.
- Zoek afstemming met partijen, zoals de woningcorporatie, GGZ-instelling en politie. Doe dit zowel voor het signaleren van mensen met een behoefte aan een beschermende en sociaal passende woonomgeving als voor het organiseren van aanbod.

3. In kaart brengen en vergroting van het aanbod

Er zijn méér woningen nodig. Anno 2022 is er in Nederland sprake van een grote krapte op de woningmarkt. Hierdoor wordt het nóg moeilijker voor mensen met een beperking om een betaalbare en geschikte woning te vinden.

Een positieve ontwikkeling is dat partijen steeds vaker inzetten op flexibel vastgoed en op oplevering van nieuwbouwwoningen die aanpasbaar of nultreden (alles gelijkvloers) zijn. Desondanks voldoet dit vaak nog niet aan de vraag die er in veel gemeenten naar passende woningen is. Ook is niet genoeg aandacht voor inclusief wonen en het realiseren van inclusieve woningen en woonvormen waardoor participatie van mensen met een fysieke beperking gestimuleerd kan worden.

Aanbevelingen:

- Houd samen met woningcorporaties en marktpartijen het bestand van beschikbare woningen bij, zodat er voortdurend een actueel overzicht is.
- Er zijn budgetten vrijgekomen voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen. Benut deze ook expliciet om de woningvoorraad te vergroten.
- Pas standaard de principes van *design for all* toe voor nieuwbouwwoningen (zoals geheel drempelloos, bredere deurposten).
- Breng meer eenheid en eenvoud aan in labels. Soms is verhuizen nodig omdat de eigen woning niet aangepast kan worden. Door woningen te labelen (op basis van kenmerken of doelgroep) kan de zoektocht naar passende, beschikbare woningen worden vergemakkelijkt. Echter, gemeenten hanteren lang niet altijd dezelfde labels. Hierdoor is het moeilijk om, ook landelijk, zicht te krijgen en te houden op passend aanbod. Ook bemoeilijkt het de matching tussen vraag en aanbod voor woningzoekenden en corporaties die in meerdere gemeenten vastgoed hebben. Hanteer dus in iedere gemeente dezelfde labels voor aangepaste woningen. Simplificeer de labels, bijvoorbeeld door er minder te gebruiken en door gebruik te maken van standaarden op basis van de ICF. En tenslotte: label aangepaste

woningen op basis van de kenmerken van de woning, zodat duidelijker is voor wie de woning geschikt is en deze toegankelijk wordt voor meerdere doelgroepen.

- Stimuleer en faciliteer inclusief wonen. Een inclusieve samenleving vraagt om een inclusieve woningvoorraad, die mensen met een fysieke beperking de mogelijkheid biedt te participeren. Gemeenten en corporaties kunnen daarop sturen bij de aanpassing van bestaande bouw en bij nieuwbouw, bijvoorbeeld door in te zetten op innovatieve woonvormen en -concepten voor mensen met een fysieke beperking. Of door te kiezen voor flexibel vastgoed dat makkelijk(er) aangepast kan worden aan de woonbehoeften van de bewoner(s). Blijf inclusieve woonvormen en -concepten ontwikkelen die bijdragen aan de participatie van mensen met een fysieke beperking in de samenleving.
- Lokaal kan een overzicht van de vraag en het aanbod worden opgesteld. Vervolgens kunnen gemeenten op basis daarvan afspraken maken met woningcorporaties, marktpartijen, zorgaanbieders en burgers over het realiseren van een voldoende passend woningaanbod voor kwetsbare mensen.

4. Zelf kiezen en toewijzing

Om mensen met een beperking de mogelijkheid te geven om te kiezen waar zij willen wonen, is het belangrijk dat er voldoende woningaanbod is. En dat daarnaast de omgeving toegankelijk is (de buurt, het openbaar vervoer, het parkje).

Aanbevelingen:

- Het vertrekpunt is de mens. Bied hem of haar zoveel mogelijk keuze aan.
- Zorg voor voldoende deskundigheid bij de toegang tot de woningmarkt en wijs cliënten op het recht zich te laten bijstaan door een cliëntondersteuner.
- Ga over cliëntgroepen met aanbieders in gesprek, zodat cliënten niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Blijf met elkaar in gesprek, ook als cliënten in zorg zijn. Niet 'Wie lost het op?' maar 'We lossen het samen op!'
- Organiseer een gezamenlijke 'wachtlijstregisseur' zodat optimaal gebruik gemaakt kan worden van beschikbare plekken.
- Voorkom administratieve rompslomp en onnodige wachttijd, zoals een verplichte afwijzing van het CIZ voor de Wlz voor toegang tot beschermd wonen. Zorg dat de professionals in de toegang in afstemming met betrokken zorgverleners de inschatting kunnen maken of een Wlz-indicatie van toepassing is.

5. Woningaanpassingen

Uit onderzoek van Ieder(in) en de Woonbond blijkt dat het voor de helft van de mensen die hun woning willen aanpassen, onduidelijk is hoe ze deze aanpassing kunnen regelen. Waar moet iemand bijvoorbeeld beginnen? Wie kan bijdragen aan de kosten van welke aanpassingen? Welke processtappen moet iemand doorlopen? Het aanvragen van een woningaanpassing kost vaak veel tijd en energie, wat voor mensen met een fysieke beperking belastend en stressvol kan zijn. Niet iedereen kan de (complexe) administratieve lasten even makkelijk aan. Als de (landelijke) overheid verwacht dat mensen met een fysieke beperking zelfredzaam zijn, is het zaak het systeem en procedures daarop in te richten.

Aanbevelingen:

- Maak het proces rond het aanvragen van woningaanpassingen gemakkelijker; verminder de bureaucratie.
- Communiceer helder over waar iemand terecht kan met welke vraag.
- Biedt aan wat mogelijk is en wacht niet op een vraag.

6. Ondersteuning

Over de relatie tussen wonen en de Wmo zegt de VNG: 'De Wmo vraagt van gemeenten hun inwoners te helpen bij het zelfstandig (blijven) wonen. Door middel van aanpassingen in het huis (bijvoorbeeld een traplift of aangepaste keuken) en door ondersteuning (zoals hulp met het huishouden, persoonlijke ondersteuning en training in vaardigheden). Hierbij is het van belang dat er gekeken wordt naar de individuele situatie van de aanvrager. Er is niet één oplossing die voor iedereen de beste is. En wanneer er bij nieuwbouw direct al rekening wordt gehouden met algemene standaarden voor personen met een beperking, kunnen aanpassingen op grond van de Wmo afnemen.' (VNG, 2019a).

Vaak kunnen mensen met een beperking niet zelfstandig wonen zonder dat zij gebruik kunnen maken van maatwerkvoorzieningen. Daarom hebben zij op basis van het VN-verdrag het recht om op basis van persoonlijke benodigdheden en voorkeuren een keuze te maken uit (aanbieders van) voorzieningen. Individuele ondersteuning moet flexibel genoeg zijn om zich aan te passen aan de behoeftes van degene die van de voorziening gebruik maakt en niet andersom.

Het doel van de ondersteunende voorziening moet zijn om inclusie in de maatschappij te realiseren. De voorzieningen mogen dus niet leiden tot isolatie en segregatie, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn in een speciale woonvoorziening. In dit kader is het ook van belang te zorgen voor diversiteit in de opzet van wijken bij nieuwbouw en renovatie. Dit is nodig om een levendige wijk te kunnen zijn waar de sociale rollen tot hun recht kunnen komen.

Aanbevelingen:

- Ondersteuning is individueel maatwerk en integraal denken. Ondersteuning volgt de behoeftes van de mensen en niet andersom. Betrek hier de kennis bij die beschikbaar is over inclusief wonen.
- Verwerk Artikel 19 van het VN-verdrag in het Wmo-plan. Inventariseer de ondersteuningsvragen van mensen met een beperking in de gemeente zodat er geen tekort aan voorzieningen ontstaat. Stel niet te strenge eisen aan het in aanmerking komen voor een voorziening.
- Maak de procedure om voorzieningen aan te vragen toegankelijk voor alle inwoners. Geef inwoners informatie over de procedure, de plek waar een aanvraag kan worden ingediend en de beschikbaarheid van cliëntondersteuning. Waarborg de onafhankelijkheid van cliëntondersteuners.
- Houd rekening met de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager.
- Stel een wijkteammedewerker aan met aandachtsgebied 16-27 jaar die ook de regie voert over het integraal plan (wonen, zorg, werk, inkomen en onderwijs).
- Geef een langlopende beschikking af. Korte beschikkingen geven veel onrust en extra administratieve lasten. Laat de beschikking ook pas ingaan als er een verblijfsplek beschikbaar is.
- Laat de eventuele mogelijkheid van mantelzorgondersteuning uit een aanvullende zorgverzekering geen vertragende factor zijn in het proces. Niemand kan verplicht worden een aanvullende verzekering af te sluiten.
- Ga over op scheiden van wonen en zorg voor de institutionele zorg zodat zorgaanbieders ook in de wijk vpt (volledig pakket thuis)gaan aanbieden met gelabelde woningen.

7. Toegankelijkheid van woon- en leefomgeving (zie ook hoofdstuk 8)

Om het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij te realiseren, is de beschikbaarheid van aangepaste woningen en hulpmiddelen voor het zelfstandig wonen niet voldoende. Daarnaast moet de openbare ruimte toegankelijk zijn voor mensen met een beperking, zodat zij volledig in de maatschappij kunnen participeren. Ook de samenleving daaromheen moet toegankelijk zijn, zowel op fysiek als sociaal vlak.

Dat geldt ook voor voorzieningen, het is belangrijk dat deze goed bereikbaar en toegankelijk zijn.

Dit betekent dat algemene voorzieningen ook beschikbaar en bereikbaar zijn voor mensen met een beperking. Denk aan bibliotheken, openbaar vervoer, winkels, musea, scholen, websites en apps. Mensen met een beperking doen dikwijls minder aan bijvoorbeeld sport, cultuur en vrijwilligerswerk dan mensen zonder een beperking, terwijl zij wel graag meer zouden willen participeren.

Aanbevelingen:

- Besteed in het Wmo-plan aandacht aan Artikel 19 van het VN-verdrag op het gebied van toegankelijkheid van de openbare ruimte en participatie in de samenleving. Vergeet hierbij niet de mogelijkheden van vervoer te optimaliseren.
- Ga in gesprek met organisaties in de gemeente, zoals sportclubs, bibliotheken en winkels, en moedig hen aan om rekening te houden met mensen met een beperking. Leg vast dat evenementen die in de gemeente worden georganiseerd toegankelijk moeten zijn voor mensen met een beperking.

8. Inclusie is een proces, geen project

Het is van belang om sociale inclusie in de wijk niet als een project te zien maar als een doorlopend traject en hier de werkprocessen ook op in te richten. Dat betekent dat de gehandicaptensector, de geestelijke gezondheidssector en de welzijnssector anders moeten gaan werken als het gaat om sociale inclusie. Men dient veel meer bewust bezig te zijn met de voorwaarden voor inclusief leven (zie de vier kenmerken die wij aan inclusie verbonden: daadwerkelijke participatie, het hebben van interpersoonlijke relaties, het kunnen toepassen van persoonlijke kwaliteiten en het verkrijgen van adequate ondersteuning). Om de persoonlijke kwaliteiten toe te kunnen passen kan worden gedacht aan de ontwikkeling van daadwerkelijke mogelijkheden, de 'capabilities' (c.q. de effectieve of daadwerkelijke mogelijkheden van iemand om een leven te leiden dat redelijkerwijs de moeite waard is).

Aanbevelingen:

- Beleidsmakers van gemeenten en van (semi)publieke instellingen dienen hiervoor kritisch te kijken naar de gevolgen van beleidsmaatregelen voor meerdere capabilities. Met andere woorden, hoe 'capability-proof' is een beleid?
- Besteed als beroepsbeoefenaars in de praktijk meer aandacht aan de sociale rollen van mensen (zoals die van buurman of buurvrouw, postbode voor pakjes en andere taken die er zijn in een wijk).
- Daarnaast is het van belang dat alle professionals kritisch reflecteren op de eigen beeldvorming ten aanzien van mensen met een beperking.
- Daarbij is het belangrijk dat de beeldvorming actief wordt ondersteund vanuit de kracht van mensen met een beperking. Hierdoor wordt er actief gewerkt aan het zien en erkennen van mensen met een beperking als onderdeel van de community.

Inspirerende verhalen

Tot zover de route op gemeentelijk niveau, in de vorm van deze acht punten. Ter aanvulling hiervan: door de VNG is een bundel uitgebracht met 'inspirerende verhalen' over hoe in een aantal gemeenten wordt gewerkt aan de implementatie van het VN-verdrag op het gebied van wonen ([VNG, 2020](#)). De verhalen kunnen worden beschouwd als een illustratie van hoe geprobeerd wordt deze acht punten op wisselende plaatsen in de praktijk te brengen.

Behalve in de activiteiten van gemeenten en woningcorporaties, is er op mesoniveau ook sprake van tal van speciale woonvoorzieningen voor mensen die bijzondere woonwensen hebben vanwege aanwezige beperkingen. Ook in de inrichting en werkwijzen van die woonvoorzieningen zijn elementen uit voorafgaande 'route' (woningaanpassing, toegankelijkheid, wonen en zorg) zichtbaar. We geven drie voorbeelden hiervan.

Het eerste voorbeeld gaat over het zogenoemde flexwonen. Door dat toe te passen, neemt de kwaliteit van leven toe en kan door een eenvoudige voorziening (zwaardere) zorg worden voorkomen.

Flexwonen en Tiny Houses

Voor mensen met een beperking zijn er vaak maar beperkte woonopties: óf je woont thuis, al dan niet met begeleiding, óf je woont bij een zorgaanbieder. Maar veel mensen hebben een tussenvorm nodig. Daar hebben de Prinsenstichting en zorgboerderij Ophovenerhof een oplossing voor bedacht: het flexwonen en het wonen in Tiny Houses.

Mensen met een beperking blijven vaak thuis wonen, tot het niet meer gaat. Wat volgt is een harde overgang naar wonen bij een zorgorganisatie. Dat kan anders, vond directeur Ineke Huibregtsen van de Prinsenstichting. Samen met medewerkers werkte ze het idee van flexwonen uit.

'In deeltijdverblijven kunnen cliënten een paar dagen in de week wennen aan wonen elders. Het is voor mensen met een beperking een goede manier om zich verder te ontwikkelen en hun vleugels uit te slaan.

Speciaal voor hen bouwt de Prinsenstichting nu Tiny Houses. Dit zijn kleine, volwaardige en vrijstaande woningen met een vloeroppervlak van maximaal 50 vierkante meter, met een zo klein mogelijke ecologische voetafdruk. In Tiny Houses wordt permanent gewoond (ze zijn dus niet bedoeld als recreatiewoning).'

'Flexwonen is de term die wij gebruiken om de flexibiliteit te benadrukken. Daarbij gaat het zowel om verblijf op basis van logeren, als om deeltijdverblijf dat sinds 2020 mogelijk is binnen de Wlz. Flexwonen in deeltijdverblijf is iets anders dan bijvoorbeeld logeeropvang of respijtzorg. In een deeltijdverblijf verblijft de cliënt minimaal de helft van het jaar. Dat kan zijn om de week, of een paar dagen per week. De rest van de tijd woont de cliënt thuis.'

'De voordelen van flexwonen zijn overduidelijk. Verwanten houden de zorg langer vol, als ze die voor een deel uit handen kunnen geven. Met flexwonen bereik je mensen eerder en maak je de drempel lager om gebruik te maken van ondersteuning. Daarbij hoeft het overigens niet altijd te gaan om een overgang naar permanente bewoning. Ouders van kinderen met een verstandelijke beperking kunnen met deze flexibele woonvorm ook ontlast worden door zorg thuis te combineren met een regelmatig verblijf bij ons. Men merkt dat dit voor veel ouders erg goed werkt.'

(*Twinkel Magazine*, 24 juni 2021, en <https://tinyhousenederland.nl/>)

Een mooi voorbeeld over het samengaan van de 'harde' en de 'zachte' kant van bouwen en wonen is het verhaal over de Vinkenhofjes.

Het Vinkenhofjesverhaal

In Nuenen bevindt zich de 'Vinkenhofjes', een gebouw met nieuwe woon- en samenlevingsvormen. Het is niet zomaar een gebouw. In feite is het ingericht op basis van de wensen van de, toen nog toekomstige, bewoners. Zij hebben aan de tekentafel gezeten.

Zo was in de nieuwbouw een etage gereserveerd voor een woongroep. De zes appartementen waren zo gesitueerd dat die zich leenden voor het wonen in een groep. Er was een ruimte om de was en de strijk te doen. Ook was er een groepskeuken voorzien waar gezamenlijke maaltijden gekookt konden worden. De appartementen zelf bestonden uit een kleine woonkamer en een ruime slaapkamer. Dat was best klein. Maar doordat er op de etage ook een logeerkamer voorzien was, konden de kleinkinderen van een van de bewoners toch blijven logeren als ze dat wilden. En er was een gezamenlijke woonkamer.

Het ontwerp van het gebouw is tot stand gekomen aan de hand van de ideeën van de bewoners over wonen en leven. De ruimte voor de gezamenlijke woon-eetkamer en de logeerkamer kan op elk moment worden omgebouwd tot een volwaardig appartement. Het is dus flexibel.

Die flexibiliteit is op alle etages voor elkaar gekregen. Op elke etage van het gebouw wordt op een andere manier gewoond en geleefd. Zo is er de etage met de woongroep, maar ook een etage waar in één van de appartementen een echtpaar woont dat eenvoudige zorgtaken doet voor bewoners die, al dan niet tijdelijk, een beperkte zorgbehoefte hebben. Daardoor heeft men iets weten te creëren wat het midden houdt tussen volwaardige professionele zorg en alleen maar moeten leunen op familie als mantelzorgers. Je ziet overigens in de praktijk ook allerlei mengvormen ontstaan. Het is goed om te zien dat binnen dit gebouw, en trouwens ook in de directe omgeving ervan, heel snel en gemakkelijk op- en afgeschaald kan worden qua zorg. In feite bepalen de mensen dat allemaal zelf.

Bijzonder is dat men erin geslaagd is om de mensen die hier zijn komen wonen vrijwel honderd procent garantie te geven dat ze ook daadwerkelijk hier kunnen blijven tot het einde. In hun eigen appartement. Dus zonder dat ze hoeven te verhuizen als het minder goed met ze gaat. De techniek die daarbij is ingezet, helpt daar enorm bij. Die techniek is volledig spraak gestuurd. Zo heeft ieder een eigen 'toverwoord' in geval van persoonlijk alarm. Er is echter veel meer. Geen knoppen meer in de liften, maar gewoon zeggen waar je heen wilt. Niet meer naar de deur lopen om hem open te doen, maar gewoon zeggen 'kom maar binnen'. En als je 's nachts in het donker je bed uit moet hoeft je alleen maar te zeggen dat de lamp aan moet.

Om die honderd procent woongarantie voor elkaar te krijgen zijn op de begane grond van het gebouw permanent enkele medewerkers van zorgorganisatie Archipel aanwezig. Ook zitten er een aantal andere laagdrempelige zorg- en welzijnsfuncties en partijen. Zo heeft ook het maatschappelijk werk er een plek gevonden. Ook zitten er huisartsen, een apotheker en een fysiotherapeut. Die zitten trouwens naast de stalling en oplaadplek voor scootmobielen en e-bikes. Om dat alles ook nog betaalbaar te houden heeft men permanent vier studenten verpleegkunde en verzorgende op kamers wonen. De enige verplichting die daar aanhangt is dat die studenten al hun stages in dit wooncomplex doen. Daarover zijn contracten gesloten met de opleidingsinstituten. Voor Archipel snijdt dat het mes aan twee kanten. Op deze manier hebben zij een vrijwel permanente instroom van nieuwe jonge medewerkers weten te organiseren.

Op elke etage van dit gebouw wordt anders gewoond en geleefd. Er zijn twee etages waar eigenlijk alleen jongeren wonen. Bij één daarvan gaat dat om jongeren die zich in hun huurovereenkomst verbonden hebben aan de uitvoering van een gemeenschapstaak, zoals het koken voor de woongroep. Op de andere etage wonen jongeren op kamers. Hen wordt daar geleerd om voor zichzelf te zorgen en ook om hun opleiding af te maken. Zodra ze afgestudeerd zijn en werk hebben, wordt ervoor gezorgd dat ze elders een woning krijgen zodat er weer een nieuwe jongere kan instromen. Toen men daarmee begon werd er huiswerkbegeleiding gegeven door een betaalde kracht. Inmiddels is dat niet meer zo. Er bleken voldoende oudere bewoners te zijn die dat konden en wilden overnemen. Men heeft zelfs een oud-lerares basisonderwijs en een oud-leraar Nederlands erbij. Een gepensioneerde politieagent helpt bij de woonbegeleiding.

Iets dergelijks geldt voor de faciliteiten in de ontmoetingsruimte. Zo wordt er twee keer per week een warme lunch gemaakt door de horecastudenten van het Nuenens College. Ook vinden er regelmatig uitvoeringen plaats door verenigingen uit Nuenen.

Toen begonnen werd met nadenken over echte 100% levensloopbestendigheid van de woningen in dit complex liep men tegen allerlei bureaucratische belemmeringen op. Zo waren er strakke scheidslijnen tussen Wmo-financiering en de financiering van de verpleeghuiszorg. Men wist dat ze daar iets mee moesten, wilden ze het doel bereiken. Men heeft toen in een vroeg stadium de gemeente Nuenen erbij betrokken. Maar ook andere partijen, zoals de zorgverzekeraars.

Wat men hier voor elkaar heeft gekregen, was destijds uniek voor Nederland. Alle betrokken financiers in de zorg en het welzijn hebben het potje gemaakt voor alle vormen van zorg- en welzijns ondersteuning voor de hele wijk Zuid in Nuenen. Dat potje wordt elk jaar opnieuw gevuld. De beslissingen over de inzet van die middelen ligt bij het Woon-, Zorg- en Welzijnsteam Nuenen Zuid.

(Eigen casus)

En ook in de architectuur kunnen de 'harde' en de 'zachte' kant worden gecombineerd.

The healing environment of the society

Een beginnend architect maakte tijdens zijn afstudeeronderzoek een ontwerp, bestaande uit een clustering van zelfstandige woningen voor mensen met een verstandelijke beperking. De woningen stralen gezamenlijk de sfeer en het beeld van een grote woning uit. Deze woonvorm is gebaseerd op het feit dat wonen een principiële basisbehoefte is voor iedereen, met of zonder een beperking. Echter, veel mensen met een beperking wonen in grote paviljoens, op zorg gericht en met de uitstraling van een instelling. De paviljoens hebben vaak een lage belevingswaarde terwijl juist mensen met een verstandelijke beperking behoefte hebben aan extra prikkeling van de zintuigen. Om die reden bestond zijn afstudeeronderzoek uit een zoektocht naar een goede huisvestingsvorm voor mensen met een verstandelijke beperking. Door een thuis in de samenleving worden de zintuigen extra gestimuleerd wat kan bijdragen aan hun ontwikkeling.

Om dit te bewerkstellten ontwikkelde de architect het concept *The healing environment of the society*. 'Dit concept is een architectonische vertaling van het idee om met optimale ruimtelijke beleving een plek te creëren waar mensen met een verstandelijke beperking zich thuis voelen. Een plek die deze mensen raakt in hun ziel en emoties oproept door de perfecte combinatie van licht, kleuren en materiaalgebruik. Een thuis waar ze trots op zijn en die het gevoel geeft dat ze er bij horen. Pas als de zintuigen bij mensen met een verstandelijke beperking optimaal gestimuleerd worden en ze het gebouw als prettig, mooi en aangenaam beleven, is er sprake van een goed ontwerp.'

'Behalve de hinder als gevolg van hun beperking ondervinden mensen met een verstandelijke beperking het gevoel dat ze beperkt worden in hun deelname aan de samenleving doordat ze op "groene" instellingen buiten het centrum wonen. Er bestaat behoefte om erbij te horen, deel uit te maken van de samenleving en te integreren in een normale woonomgeving, waar op een natuurlijke manier interactie plaatsvindt tussen mensen met een verstandelijke beperking en hun buurtbewoners. Bij *The healing environment of the society* is het de bedoeling dat een grote differentiatie van mensen met elkaar in een buurt wonen, met of zonder een beperking.

Door mensen met een verstandelijke beperking een plaats te geven in de samenleving, wordt er een solide basis gecreëerd voor een kwalitatief hoogwaardige leef- en zorgomgeving. Wonen krijgt de hoogste prioriteit, zorgen voor wordt ondersteunen van, aanbod gestuurd wordt vraaggericht.'

Om aan de vraag van de cliënten te voldoen is de architect nagegaan wat ze zelf willen en in welke situaties ze zich prettig voelen.

- 'Allereerst willen ze een huis met het uiterlijk van een 'gewone' woning, geen instelling met een centrale ingang, maar een huis met een puntdak en voordeur.
- Wonen, werk en zorg willen ze graag van elkaar scheiden en ondersteunende functies mogen elders in de wijk worden ondergebracht.
- Naast een gemeenschappelijke woonkamer is er behoefte aan een individuele woon/slaapkamer met eigen sanitair en voldoende ruimte om bezoek te ontvangen. Deze kamer moet naar eigen smaak ingericht kunnen worden om een persoonlijke sfeer te creëren en het klinische beeld van een instelling kwijt te raken.
- Er moet plaats zijn voor een snoezelruimte, waar een schemerige, geurende, ontspannende en sfeervolle ambiance heerst. Dit wordt bereikt met verschillende materialen, kleuren, bewegingen en geuren die op de zintuigen inspelen.'

'De relatie tussen de binnen- en buitenwereld speelt een belangrijke rol bij het prikkelen van de zintuigen. De ramen in mijn afstudeerontwerp zijn op een speelse wijze gepositioneerd, zodat zowel staand, zittend en liggend de buitenwereld waargenomen kan worden, hierbij is rekening gehouden met zichtlijnen op zowel een prikkelende als rustgevende omgeving. In de woning zelf is een "binnenwereld" gecreëerd, de gezamenlijke ruimte loopt als een "binnenstraat" door het gebouw. De verschillende activiteiten als koken, televisiekijken, computeren of knutselen vinden plaats op de "pleinen" die aan de "binnenstraat" grenzen. Vanuit de kamers hebben de bewoners binnen ramen om de activiteiten waar te nemen.'

(Beerepoot, 2008)

5.3.3 Inclusie op microniveau

De voorafgaande twee paragrafen beschreven de context die nodig is om inclusief wonen op individueel niveau mogelijk te maken. In deze paragraaf focussen we op dat individuele niveau. Hoe kan de inclusieve route op het gebied van wonen er voor iemand persoonlijk uitzien?

We zien een route met vier stappen. Deze route zou toegepast kunnen worden in bijvoorbeeld het toewijzingsproces van een woning door de gemeente, maar evengoed in een situatie waarin sprake is van een overgang naar een gespecialiseerde woonvoorziening.

Stap 1

Beschrijving van de dromen en wensen over wonen. Dit is altijd de start van het proces: wat verlangt iemand als woon- en leefsituatie, wat heeft hij of zij nodig om waardig en autonoom te wonen? Het is belangrijk dat het denken hierover niet gehinderd wordt door gedachten over mogelijkheden of onmogelijkheden.

Behulpzaam hierbij kunnen zijn de eerste drie kenmerken van inclusie (participatie, sociale relaties en het toepassen van persoonlijke kwaliteiten), als een soort format of checklist:

- In wat voor huis wil je wonen? Waaraan moet de woning voldoen?
- In wat voor omgeving (buurt) wil je wonen? Wat wil je waar het gaat om het omgaan met anderen: hoe belangrijk is dat en met wie wil je in de buurt omgaan?

- Welke persoonlijke kwaliteiten en sociale rollen wil je in het wonen inzetten en ontwikkelen?

Stap 2

Vervolgens is de vraag: wat voor normaal leven past bij het realiseren van de dromen en wensen uit stap 1? Wat is hiervoor nodig? Wat moet je mogelijk overbruggen om optimaal bij dit gewone leven te kunnen komen? Heb je iets niet dat elders gewoon is? Wat zijn hierbij de eventuele belemmeringen en drempels, hetzij in jezelf, hetzij in de context?

Om de belemmeringen en problemen in persoon en context op het spoor te komen, kan gebruik worden gemaakt van de in paragraaf 2.1 besproken ICF (WHO-FIC Collaborating Centre, 2002). De in de ICF genoemde items op het terrein van wonen (weergegeven in tabel 4) kunnen worden ingevuld. Het gaat dan enerzijds om Activiteiten en participatie, anderzijds om Externe factoren.

Tabel 4: Overzicht van de items in de ICF die betrekking hebben op wonen

<i>Categorie</i>	<i>Nummers</i>	<i>Hiertoe behoren</i>
<i>Activiteiten en participatie op het gebied van wonen *</i>		
Zelfverzorging (h5)	d510 t/m d599	Zich wassen, verzorgen van lichaamsdelen, zorgdragen voor toiletgang, zich kleden, eten, drinken, zorgdragen voor de eigen gezondheid.
Huishouden (h6)	d610 t/m d699	Verwerven van woonruimte, inrichten van de eigen woonruimte, boodschappen doen, bereiden van maaltijden, huishouden doen, onderhouden van de woning.
Tussenmenselijke interacties en relaties (h7)	d710 t/m d799	Aangaan en onderhouden van formele relaties (bijv. met verhuurder), aangaan en onderhouden van informele sociale relaties (bijv. met vrienden, burens, kennissen en medebewoners), onderhouden van familierelaties (bijv. ouders, broers en zussen), aangaan en onderhouden van intieme relaties.
<i>Externe factoren op het gebied van wonen **</i>		
Producten en technologie (h1)	e110 t/m e199	Er zijn producten en technologie voor gebruik in het dagelijks leven (bijv. continue beschikbaarheid van wifi), voor verplaatsing in huis (bijv. loop hulpmiddelen, aanpassingen), voor communicatiedoelinden.
Ondersteuning en relaties (h3 en h4)	e310 t/m e399, e410 t/m e499	Eventuele persoonlijke verzorgers en hulpverleners zijn ondersteunend, zowel in hun gedrag/activiteiten als in hun attitudes, vrienden, kennissen, burens, etc. vormen een positieve context, zowel in hun gedrag/activiteiten als in hun attitudes .
Diensten, systemen en beleid (h5)	e510 t/m e599	Er zijn voorzieningen voor wonen en huisvesting (bijv. goed functionerende woningcorporatie en administratief systeem), en voorzieningen in de woning (eigen kamer/appartement, bad/douche, huisnummer, brievenbus en privacy om familie en vrienden ontvangen).

* De codering op de activiteiten is als volgt: 0 (geen probleem), 1 (licht probleem), 2 (matig probleem), 3 (ernstig probleem), 4 (volledig probleem), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

** De codering voor externe factoren volgt de negatieve en positieve schaal van de mate waarin externe factoren respectievelijk als belemmerende of als ondersteunende factoren een rol spelen. Belemmerend: 0 (geen belemmerende factor), 1 (licht belemmerende factor), 2 (matig belemmerende factor), 3 (aanzienlijk belemmerende factor), 4 (volledig belemmerende factor), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing). Ondersteunend: 0 (geen ondersteunende factor), 1 (licht ondersteunende factor), 2 (matig ondersteunende factor), 3 (aanzienlijk ondersteunende factor), 4 (volledig ondersteunende factor), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

Stap 3

Op basis van de uitkomsten van stappen 1 en 2 kan nu een overzicht worden gemaakt van de voorwaarden waaraan de woning en de woonomgeving moeten voldoen en van de benodigde individuele ondersteuning om dit wonen mogelijk te maken. Bij het overzicht van de benodigde ondersteuning kan gebruik worden gemaakt van de categorieën van het AAIDD-model uit paragraaf 2.2 (verstandelijke vermogens, adaptief gedrag, participatie, gezondheid en context).

De inhoudelijke wens, de 'scores' op de ICF en de benodigde ondersteuning geven samen het 'persoonlijk woonprofiel'.

Stap 4

Gezocht gaat worden naar een woning en woonomgeving die zo veel mogelijk aansluiten bij het persoonlijk woonprofiel. Voor de realisatie van de eventuele ondersteuning en/of aanpassingen die voor het wonen nodig zijn, kan gebruik worden gemaakt van de drie niveaus van het VN-verdrag: algemene voorzieningen, specifieke voorzieningen en individuele aanpassingen. Het streven hierbij is om zoveel mogelijk gebruik te maken van algemene voorzieningen en zo min mogelijk specifieke voorzieningen en individuele aanpassingen in te zetten.

Tot zover de inclusieve route op individueel niveau. We sluiten af met een drietal casussen waarin de stappen van deze route zichtbaar zijn. De eerste laat zien hoe een overzichtelijke ingreep de kwaliteit van leven flink zou kunnen vergroten.

Mariska wil meer geluidsisolatie

Een dichtslaande deur, voetstappen op de trap of een centrifugerende wasmachine: voor de meeste mensen niet anders dan achtergrondgeluiden. Voor mensen die snel overprikkeld raken is het een grote aanslag op hun leven. Zo ook voor Mariska van Dasselaar. Zij heeft autisme en is erg prikkelgevoelig. 'Waar andere mensen al die prikkels kunnen filteren, kan ik er niet aan ontsnappen', zegt Van Dasselaar. 'Soms moet ik mijn huis ontvluchten om te ontsnappen aan geluiden, maar dan zijn er buiten weer andere prikkels.'

'Woningcorporaties moeten zorgen voor isolatie'. Van Dasselaar wil dat woningcorporaties hun steentje bijdragen, bijvoorbeeld door haar huurwoning extra te isoleren. 'Juist door mijn autisme kan ik niet volledig werken, zit ik in een uitkeringssituatie, en is zelf mijn huis isoleren dus te duur.'

Volgens Artikel 19 uit het VN-Verdrag voor de rechten van mensen met een beperking heeft iedereen het recht om zelfstandig te wonen en deel uit te maken van de maatschappij. Gemeenten moeten zorgen dat het VN-verdrag wordt uitgewerkt. Van Dasselaar ziet in Arnhem nog wel wat ruimte voor verbetering: 'De gemeente zou met een Wmo-indicatie kunnen werken, zodat als je bijvoorbeeld autisme hebt of ADHD, er gekeken kan worden naar je persoonlijke situatie. Ook zou een x-aantal sociale

huurwoningen prikkelarm kunnen worden gemaakt, zodat mensen met een indicatie daar aanspraak op kunnen maken.'

(Omroep Gelderland, 19 oktober 2021)

De tweede casus toont hoe een goed steunnetwerk zelfstandig wonen mogelijk maakt.

Dominiek woont nu alleen

Dominiek heeft een verstandelijke beperking. Hij woonde 39 jaar in een instelling. Vandaag woont hij alleen dankzij een steunnetwerk en een persoonlijk assistentiebudget (PAB), nu voor volwassenen omgezet in persoonsvolgend budget.

'Ik kan nu zelf beslissen wat ik doe. Ik sta op mijn eigen benen', zegt Dominiek. 'Mijn netwerk helpt me. Het is een groepje mensen dat regelmatig samenkomt om met mij beslissingen te nemen.'

Het steunnetwerk zorgt niet voor de dagelijkse ondersteuning. Daarvoor heeft Dominiek zijn persoonlijke assistenten. Met dienstencheques betaalt hij een poetshulp. Een bewindvoerder bewaakt dat de huur op tijd betaald wordt.

Bij het verhaal van Dominiek voel je hoe dit zelfstandig wonen, gecombineerd met de nodige ondersteuning, een boost geeft aan persoonlijke ontwikkeling. De assistenten van Dominiek helpen hem om zijn creatieve ideeën in realiteit om te zetten. Dominiek maakt films, ontwikkelt thematische spelen en gaat spreken voor scholen. Hij bepaalt in overleg met zijn assistenten welke ondersteuning ze geven.

(sociaal.net, 2 maart 2018)

Een belangrijke hefboom is dus de juiste ondersteuning, wat ook blijkt uit het derde verhaal.

Guny leeft nu heel anders dan in een instelling

Guny woont in een appartement. De grond waarop het gebouw staat, is van het OCMW (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn). Het OCMW kreeg opdracht om er 'iets mee te doen voor personen met een handicap'. De ouders van Guny hebben samen met een ander koppel de grond in erfpacht gekregen en er een appartementencomplex gebouwd.

Vijf appartementen zijn voorbehouden aan personen met een handicap. Er is een extra gemeenschappelijke ruimte voor ontmoetingen tussen de bewoners, als zij dit wensen. Maar iedereen heeft een eigen appartement. En iedereen heeft ook zijn individuele ondersteuning. Dit is heel anders dan het leven in een instelling.

'Ik trek mijn plan maar heb wel hulp nodig. Mijn persoonlijke assistent passeert hier elke dag. Als ik een vraag heb, kan ik bij haar terecht. Ze gaat met mij naar de winkel en ze controleert of ik het juiste bedrag heb teruggekregen want dat is voor mij moeilijk. Ze helpt mij bij het afwassen en stofzuigen. Ik kook zelf. Ik maak zelf mijn weekmenu. Als het nodig is, helpt mijn assistente me om een kookplan te maken.'

(sociaal.net, 2 maart 2018)

5.4 Suggesties voor verdiepende informatie en tips

5.4.1 Verdiepende informatie

Informatie over wet- en regelgeving

⇒ *Vorbereiding 18e levensjaar*

Vanaf je 16e is het belangrijk om stil te staan bij welke veranderingen er vanaf het 18e jaar plaatsvinden. Denk hierbij aan het aanleren van woonvaardigheden, afsluiten van een zorgverzekering, aanvragen van toeslagen, aanvragen van studiefinanciering, opties bekijken voor woongelegenheid, het aflopen van voorzieningen vanuit de Jeugdwet, het vinden van begeleiding na het 18e levensjaar en kijken bij de gemeente of ze de hulp die jij nodig hebt, inkopen.

⇒ *Aflopen jeugdhulp*

Als je 18 wordt, loopt in veel gevallen de jeugdhulp af. Vervolgens zijn er drie mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is om nieuwe zorg of ondersteuning aan te vragen via andere wettelijke voorzieningen. Ten tweede kan je verlengde van de jeugdhulp aanvragen als je aan bepaalde voorwaarden voldoet en de gemeente dit heeft ingekocht. De derde optie is om niets te doen.

Het aanvragen van verlengde jeugdhulp betekent dat je vóór je 18e verjaardag een beroep doet op de zgn. *doorloopregeling*. Die regeling houdt in dat jongeren onder bepaalde voorwaarden ook na hun 18e bij dezelfde aanbieder zorg mogen ontvangen, voor zover deze hulp niet onder een ander wettelijk kader valt en mits wordt voldaan aan één van onderstaande drie kenmerken:

- de jongere krijgt vóór de 18e verjaardag jeugdhulp die nog niet is afgerond;
- de gemeente heeft vóór de 18e verjaardag jeugdhulp toegekend;
- als de jongere voor de 18e verjaardag jeugdhulp heeft gehad en de gemeente binnen een half jaar na afloop daarvan weer nieuwe jeugdhulp toekent.

Zie: <https://www.16-27.nl/ruimte-wet-en-regelgeving-vijf-tips>

Als je niets doet, kan het zijn dat je uit je huidige woonplek moet, tenzij je voldoet aan de voorwaarden dat je werk hebt en een woonbijdrage moet betalen. Het kan hierbij dus gebeuren dat de jongere hulp nodig heeft, maar het niet meer krijgt. Omdat hij dit niet wil, niet weet hoe hij dit moet aanvragen, er niet voor in aanmerking komt of omdat de gemeente geen jeugdhulp voor 18+ heeft ingekocht. Meer redenen waarom iemand vanaf 18 geen hulp meer ontvangt worden gegeven in de publicatie *Leeftijdsgrenzen, betere kansen voor kwetsbare jongeren* van de RVS ([Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2018](#)), blz. 33 en 34.

⇒ *Zorgverzekeringswet en zorgtoeslag*

Wanneer je de leeftijd van 18 jaar bereikt, ben je niet meer gratis meeverzekerd op de zorgverzekering van je ouders. Je moet dus premie gaan betalen en hebt twee opties:

1. Vóór je 18e een keus maken waar je een basisverzekering en eventueel een aanvullende verzekering afsluit.
2. Op de polis van je ouders blijven. Er wordt geen onderscheid gemaakt of je wel/niet studeert en er zit geen leeftijdsgrens aan.

Daarnaast mag je zorgtoeslag aanvragen voor je zorgverzekering mits je inkomen niet hoger is dan € 31.138 per jaar en je vermogen niet hoger is dan € 118.479. Als je samenwoont mag jullie inkomen bij elkaar niet hoger zijn dan € 39.979 en het vermogen niet hoger dan € 149.819. Zie: www.belastingdienst.nl/zorgtoeslag

⇒ *Zelfstandig wonen*

Je mag je vanaf je 18e inschrijven voor een kamer of huurwoning. Een probleem kan zijn dat woningen niet op een handicap zijn ingericht. In sommige gevallen kan de gemeente ervoor zorgen dat iemand via Wmo wonen voorrang krijgt op een huurwoning. De Wmo kan er ook voor zorgen dat, als zelfstandig wonen geen optie is, je begeleid gaat wonen. Zie: <https://www.hetsociaalplein.nl/is/een-vraag-over-2/wonen-en-huishouden/woningen-en-woonvormen/wmo-wonen>

Voor mensen met een beperking/handicap kan het lastiger zijn dan voor anderen om zelfstandig te gaan wonen. Hierdoor worden de waardigheid en autonomie van de persoon aangetast. Omdat mensen met een beperking/handicap speciale woonvoorzieningen nodig kunnen hebben, worden ze als het ware gedwongen om op een bepaalde manier te wonen en kunnen ze zelf beperkt keuzes hierover maken. Ook moet de omgeving toegankelijk en bruikbaar zijn. Een oplossing hierbij is dat wooncorporaties rekening houden met het bouwen van toegankelijke woningen.

⇒ *Woningaanpassingen*

Soms is het nodig om woningaanpassingen te doen. Simpele woningaanpassingen kun je bij de thuiszorgwinkel of bouwmarkt kopen. Moeilijke woningaanpassingen kunnen vergoed worden vanuit de Wmo en de aanvraagprocedure is per gemeente anders. Als er een aannemer of klusbedrijf nodig is kan je een persoonsgebonden budget (pgb) aanvragen bij de gemeente. Je krijgt dan eenmalig een bedrag om van deze faciliteiten gebruik te maken. Het is belangrijk om begeleiding te vinden bij het aanvragen van deze procedures, omdat aanvraagformulieren ingewikkeld kunnen zijn.

⇒ *Persoonlijk assistentie budget (PAB)*

Het persoonlijk assistentie budget (PAB) is bedoeld voor verzekerden vanaf 18 jaar met een zeer zware lichamelijke beperking, die wel volledig regie hebben over het eigen leven. Als zij vanuit medisch oogpunt zijn aangewezen op permanent toezicht of 24 uur zorg per dag in de directe nabijheid nodig hebben om levensbedreigende situaties te voorkomen, kan het zorgkantoor onder bepaalde voorwaarden het persoonsgebonden budget (pgb) van de verzekerde verhogen. Zie:

- <https://www.zorginstituutnederland.nl/Verzekerde+zorg/persoonlijk-assistentie-budget-wlz>
- *Webinar Wonen en Zorg voor jongvolwassenen in een kwetsbare positie:*
https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=MRNIHXyI558&feature=emb_logo

⇒ *Huurtoeslag*

Als je 18 bent, mag je huurtoeslag aanvragen. De huur mag dan (in 2021) niet hoger zijn dan € 752,33. Als alle bewoners in de woning jonger zijn dan 23 jaar mag de huur niet hoger zijn dan € 442,46, behalve als je al een kind hebt dat bij je woont. Je vermogen mag maximaal € 31.340,00 zijn en samen met je partner maximaal € 62.680,00.

Uitzonderingen: je krijgt verzorging thuis, je hebt een groot huishouden, je woont langer dan één jaar buitenshuis, iemand in je huishouden is gehandicapt en je woning is aangepast, je bent gehandicapt en jonger dan 23 jaar, je huur is te hoog geworden voor huurtoeslag, je krijgt nabetaling van inkomsten of een afkoopsom, je ontvangt schadevergoeding. Soms werkt het hebben van een baan tegen om voor huurtoeslag in aanmerking te komen. Zie:

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/huurtoeslag/content/alle-voorwaarden>

Als jij, je toeslagpartner of medebewoner gehandicapt is en je woont in een aangepaste woning kan je meer huurtoeslag krijgen. Of je kan huurtoeslag krijgen terwijl je huur hoger is dan de maximale huur.

Zie: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoelagen/huurtoeslag/huur-en-servicekosten/gehandicapt-en-aangepaste-woning/>

⇒ *Wet langdurige zorg (Wlz)*

Deze wet gaat over zorg met verblijf in een instelling of thuis. De indicatie die je vóór je 18e had, blijft hetzelfde na je 18e verjaardag. Wel moet je er rekening mee houden dat je, bij verblijf in een instelling, naar een volwassenafdeling gaat en een eigen bijdrage moet gaan betalen voor de zorg. De hoogte hiervan wordt door het CAK (oorspronkelijk een afkorting van Centraal Administratie Kantoor) vastgesteld. Zie: <https://www.ciz.nl/aanvraag-doen>

⇒ *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*

Persoonlijke begeleiding, verzorging, dagbesteding en bijvoorbeeld kort verblijf worden voor personen boven 18 jaar vanuit de Wmo geregeld (beneden 18 jaar gebeurt dit vanuit de Jeugdwet). Dit geldt voor mensen die zelfstandig of bij hun ouders wonen met een beperking of chronische ziekte. In deze wet staan regelingen die ervoor zorgen dat deze mensen zoveel mogelijk zelfstandig kunnen wonen en kunnen meedoen in de maatschappij. De gemeente is verantwoordelijk voor passende ondersteuning voor burgers met een hulpvraag.

Voor hulp kun je terecht bij het Wmo-loket van je gemeente. Je gemeente is verantwoordelijk voor de bekostiging van de hulp vanuit de Wmo. Daarbij is het mogelijk om de ondersteuning zelf te organiseren via een pgb of 'zorg in natura' (zin). Voor maatwerkvoorzieningen betaal je, afhankelijk van je inkomen en uitkering, ook een eigen bijdrage aan het CAK. Zie: <https://www.zorgwijzer.nl/zorgwijzers/handicap>

Overige verdiepende kennis en informatie

⇒ *Attitudes en competenties*

Attitudes en competenties van begeleiders vormen vaak een belemmering voor veranderingen. De Hogeschool Utrecht heeft een lijst samengesteld van tien competenties die de sociaal werker die gericht is op inclusie, zou moeten hebben (Wilken & Knevel, 2016). Deze competenties luiden als volgt.

	<i>Algemeen</i>	<i>Specifiek</i>
1	Werkt op basis van een presentiegerichte visie en houding.	Leeft zich in en sluit aan bij de leefwereld en het perspectief van de ander.
2	Is zichtbaar en gaat op mensen af.	Bevordert de zichtbaarheid van mensen met een verstandelijke beperking in de samenleving.
3	Stuurt aan op betrokkenheid en participatie.	Nodigt mensen met een verstandelijke beperking uit zichzelf actief te bewegen in de samenleving (buurt, gemeente, verenigingen, burgerinitiatieven, bedrijfsleven).
4	Beweegt zich in uiteenlopende netwerken en systemen.	Is in staat lokale partijen zoals gemeente, verenigingen, burgerinitiatieven, en commerciële partijen te stimuleren actieve maatschappelijke deelname van mensen met een beperking te bevorderen.
5	Promoot gelijkwaardigheid van mensen met een beperking.	Hanteert methoden van Kwartiermaken om gastvrijheid in de samenleving te bevorderen.
6	Heeft participatie van de cliënt en zijn naasten hoog in het vaandel.	Werkt zelf 'inclusief' in alle aspecten van het werk: Vanaf het eerste tot het laatste contact staat evenwaardige betrokkenheid en samenwerking centraal.
7	Verheldert wensen, vragen en behoeften.	Ondersteunt de cliënt bij het formuleren van de eigen wensen, doelen en ondersteuningsbehoeften.

8	Problematiseert niet maar zoekt actief en creatief naar oplossingen, kansen en mogelijkheden. Werkt vanuit een ontwikkelingsgerichte en oplossingsgerichte visie op hulpverleners.	Is ondernemend. Versterkt op systematische wijze eigen kracht, zelfregie en participatie. Hanteert bijvoorbeeld één van de volgende methoden: Triple C, Persoonlijke Toekomst Planning (PTP), Eigen Initiatief Model (EIM), Active Support en Sociale Rol Valorisatie).
9	Ziet zichzelf als onderdeel van sociale netwerken. Is gevoelig voor de verhoudingen en interacties in netwerken.	Ondersteunt en versterkt het sociale netwerk rond de cliënt. Fungeert bijvoorbeeld als jobcoach, onderwijsassistent, familie-ondersteuner.
10	Maakt een verbinding tussen 'binnen' (bijvoorbeeld een woonvorm of activiteitenplek) en 'buiten' (de omgeving). Benut professionele ruimte en is ondernemend, inventief en creatief.	Ondersteunt de cliënt om zich te bewegen als burger in de samenleving (bijvoorbeeld stemmen bij verkiezingen, beroep doen op rechten zoals opgenomen in het VN-verdrag voor personen met een handicap). Is binnen en buiten de eigen organisatie ambassadeur voor inclusie.

5.4.2 Tips voor hulpmiddelen en instrumenten

⇒ *Stichting Bont*

Stichting BONT maakt werken, wonen, logeren en beleven voor jongeren met een ernstige tot matige verstandelijke beperking onder begeleiding mogelijk. Zij wil hen spelenderwijs nieuwe ervaringen op laten doen en stimuleren in het leren van nieuwe dingen. Uitgangspunt is 'samen doen en samen leren' en 'zien doet leren'. De activiteiten bereiden jongeren voor op hun toekomstige leven. Daarnaast wil Stichting BONT hen laten genieten van de simpele dingen in het leven die voor iedere andere jongere zo gewoon lijken: een bijbaantje, even chillen met vrienden of een logeerpartij. De studenten en young professionals regelen van alles en nog wat voor de jongeren. Zo hebben zij een busje bij elkaar gesprokkeld via fondsenwerving.

Doel van Stichting BONT is de jongeren laten zien hoe zij in de toekomst kunnen wonen en werken en wat ze kunnen doen in hun vrije tijd. Zo biedt BONT logeeropvang aan door de week en het weekend. Niet alleen als respijtzorg, maar ook om de jongeren op hun toekomstige zelfstandige woonsituatie voor te bereiden. In Rotterdam heeft Stichting BONT zinvolle en op de buurt gerichte werkplekken en dagbesteding voor jongeren met een verstandelijke beperking. De jongeren doen allerlei klusjes in de wijk, zoals boodschappen bij de Albert Heijn. Ze zijn goed zichtbaar door het BONT-logo op hun kleding. Zie:

- <https://www.stichtingbont.nl/>
- <https://www.kennispleingehandigaptensector.nl/inclusie/samen-doen-leren-bc>

⇒ *Stichting Mienskipsoarch*

Mienskipsoarch is een stichting met als belangrijkste speerpunt: zorgen voor een goede sociale cohesie waarbij (kwetsbare) mensen zo lang mogelijk de regie over hun leven kunnen houden. Zie:

<https://www.kennispleingehandigaptensector.nl/inclusie/gemeenschap-mienskipsoarch>

5.5 Vijf adviezen voor beleidsmakers

1. Breng meer systematiek aan in het beleid rond wonen voor kwetsbare mensen. De routekaart in paragraaf 5.3.2, bestaande uit acht achtereenvolgende stappen, kan hierbij behulpzaam zijn.
2. Het is belangrijk dat woningcorporaties en gemeenten hun rol nemen in mensen zichzelf te kunnen laten zijn, door de toegang tot wonen, huurbescherming en

keuzevrijheid structureel te regelen.

3. Vaak kunnen mensen met een beperking niet zelfstandig wonen zonder dat zij gebruik kunnen maken van maatwerkvoorzieningen. Realiseer, in lijn met het VN-verdrag, dit maatwerk en eventuele verdere ondersteuning zo veel mogelijk binnen algemene voorzieningen. Pas als het niet anders kan, komen speciale voorzieningen in aanmerking. Deze mogen niet leiden tot isolatie en segregatie, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn in een speciale woonvoorziening. Individuele ondersteuning moet flexibel genoeg zijn om zich aan te passen aan de behoeftes van degene die van de voorziening gebruik maakt, en niet andersom.
4. Wees je als gemeenten bewust van je taak om ondersteuning aan mensen in te richten volgens het mensenrechtenmodel en het te plaatsen in een breed beleidskader waarin wordt gewerkt aan een inclusieve samenleving, met inclusief onderwijs, eigen keuzen, afbouw van institutionele zorg en de opbouw van een adequate zorginfrastructuur die ook mensen met ernstige beperkingen adequaat in hun participatie ondersteunt. Houd rekening met de eventuele beperkingen in zelfredzaamheid en hulpbronnen, zoals die bijvoorbeeld gelden voor mensen met een verstandelijke beperking.
5. Het is niet voldoende als mensen met een beperking zelfstandig kunnen wonen. Ook de samenleving daaromheen moet toegankelijk zijn, zowel fysiek als sociaal:
 - Voorzieningen moeten goed bereikbaar en toegankelijk zijn. Er mag dus geen sprake zijn van discriminatie.
 - Voorzieningen moeten ook van binnen fysiek toegankelijk zijn.
 - Voorzieningen moeten economisch toegankelijk zijn, dat wil zeggen voor iedereen betaalbaar.
 - Inwoners moeten toegang hebben tot informatie over diensten en voorzieningen en moeten deze informatie ook kunnen ontvangen en verspreiden.
 - De omgeving moet de mogelijkheid bieden tot sociale inclusie.

6. INCLUSIE OP HET GEBIED VAN WERK

Werk is voor een inclusief leven van groot belang. Dat komt omdat de betekenis van werk direct aansluit bij het vervullen van de basisbehoeften van de mens, waarvan we eerder, in de piramide van Maslow, een overzicht gaven (par. 1.1). We beginnen dit hoofdstuk met een uitwerking van die betekenis (par. 6.1).

Daarna richten we de aandacht op de doelgroep mensen met een beperking (par. 6.2). Voor hen levert werk, en het behoud daarvan, vaak problemen op. We gaan in op de huidige situatie van werk en werkgelegenheid voor deze mensen. Vervolgens werken we de inclusieve route naar arbeid uit op de drie niveaus: macro, meso en micro (par. 6.3). Daarbij gaan we voortdurend van de 'casus' mensen met een beperking naar iedereen. Want voor iedereen geldt natuurlijk dat werk (of een andere zinvolle besteding van de dag) belangrijk is voor een inclusief leven. We maken daarbij gebruik van de zogenoemde Participatieladder, die is gemaakt om integraal en waardenbewust naar werk te kunnen kijken.

Daarna volgen suggesties voor verdiepende informatie en tips voor inclusie op het gebied van werk (par. 6.4). We sluiten af met vijf adviezen voor beleidsmakers (par. 6.5).

6.1 De betekenis van werk voor mens en maatschappij

Over de betekenis van werk voor mens en maatschappij is veel geschreven. Een boeiende publicatie is *Werk zaligmakend of ziekmakend; de relatie tussen arbeid en gezondheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ([WRR, 2020](#)).

In deze publicatie gaat de raad eerst in op de betekenis van werk voor de maatschappij. Uitgangspunt is dat zo veel mogelijk mensen zo veel en zo lang mogelijk aan het werk zijn. Het activerend arbeidsmarktbeleid van de afgelopen decennia benadrukt de positieve aspecten van werk. De achterliggende gedachte is dat een hoge arbeidsdeelname de verzorgingsstaat betaalbaar houdt, en dat het hebben van een betaalde baan uiteindelijk ook het beste is voor de mensen zelf.

Hierbij is er veel aandacht voor de 'duurzame inzetbaarheid' van werkenden. Twee pijlers daarvan zijn scholing en gezonde werkomstandigheden. Hierdoor kan worden voorkomen dat werkenden door ziekte voortijdig uit het arbeidsproces geraken. In verband met dat laatste is er op de beleidsagenda van de overheid, naast fysieke werkomstandigheden, steeds meer aandacht voor de risico's van psychosociale arbeidsbelasting en werkstress, die immers een steeds vaker voorkomende oorzaak van uitval zijn. Investering in menselijk kapitaal is een belangrijke grondstof voor het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het 'verdienvermogen van de toekomst', aldus de WRR.

Werk als component voor kwaliteit van leven

Op individueel niveau heeft werk naast het genereren van inkomen ook een aantal minder zichtbare voordelen die belangrijk zijn voor het welbevinden van individuen, zoals tijdstructurering, sociale integratie, zelfontplooiing en de ontwikkeling van competenties en vaardigheden. Veel onderzoek laat zien dat het hebben van een betaalde baan van invloed is op de psychische gezondheid.

Volgens de WRR zijn er uit al het onderzoek vier factoren te destilleren die van belang zijn voor gezond werk:

- Waardering en beloning.
- Autonomie en zeggenschap.
- Sociale relaties.
- Benutting van talenten.

Deze uitkomsten sluiten aan bij de eerdere bevindingen van Scholten & Schuurman (2015). Deze onderzoekers onderscheiden drie functies aan arbeid: materiële, immateriële en maatschappelijke functies. In onze samenleving is de materiële functie (geld verdienen) steeds de belangrijkste motivatie geweest, maar het belang van de immateriële functie is in de loop van de tijd steeds meer naar voren gekomen als bepalende factor voor een inclusief leven.

Functies van arbeid

Materiële functies:

- Verdienen van geld, verwerven van inkomen.
- Kunnen voorzien in eigen levensonderhoud.

Immateriële functies:

- Mogelijkheid tot verdere ontplooiing.
- Ontwikkelen van zelfrespect.
- Van betekenis zijn, kunnen bijdragen aan doelen van de organisatie.
- Vergroten van het gevoel van eigenwaarde.
- Opdoen en onderhouden van sociale contacten.
- Verkrijgen van maatschappelijk aanzien (sociale status/positie).
- Kunnen inzetten van eigen competenties en daar waardering voor krijgen.
- Tevredenheid en geluk.

Maatschappelijke functies:

- Bijdragen aan hoger doel (zoals emancipatie).
- Bijdragen aan verdere evolutie en ontplooiing van de samenleving als geheel.

(Scholten & Schuurman, 2015)

Dit overzicht laat zien dat het vervullen van sociale rollen (en daardoor van betekenis zijn), het opdoen en onderhouden van sociale contacten en het verkrijgen van aanzien wezenlijke functies van arbeid zijn. Ook is werk een belangrijke factor voor geluk en kwaliteit van leven.

In haar uitleg aan de gemeenten over de relatie tussen het VN-verdrag en de Participatiewet (waarover later meer) geeft ook de Landelijke Cliëntenraad aan dat arbeid zeer belangrijk is voor de mens (LCR, 2014). Zij schrijft arbeid een materiële en een immateriële functie toe:

- Materieel: met werk wordt geld verdiend, een inkomen verworven en het is mogelijk in het eigen levensonderhoud te voorzien.
- Immaterieel: door werk zijn er mogelijkheden tot ontplooiing, ontwikkeling van zelfrespect, van betekenis kunnen zijn voor de organisatie, vergroten van het gevoel van eigenwaarde, opdoen van sociale contacten, verwerven en hebben van maatschappelijk aanzien, ontwikkelen en inzetten van eigen competenties en daarvoor waardering krijgen.

Alle functies en factoren van arbeid die in deze drie bronnen worden genoemd, sluiten naadloos aan bij de basisbehoeften in de piramide van Maslow (zie par. 1.1). Van lichamelijke en materiële behoeften tot zelfrealisatie, aan alle wordt tegemoetgekomen. Het hebben van werk of een andere zinvolle besteding van de dag is een belangrijke factor in het hebben van kwaliteit van leven en het als burger in de maatschappij kunnen leiden van een inclusief leven. In werk kan de mens vrijwel al zijn basisbehoeften vervullen.

6.2 Werk voor mensen met een beperking

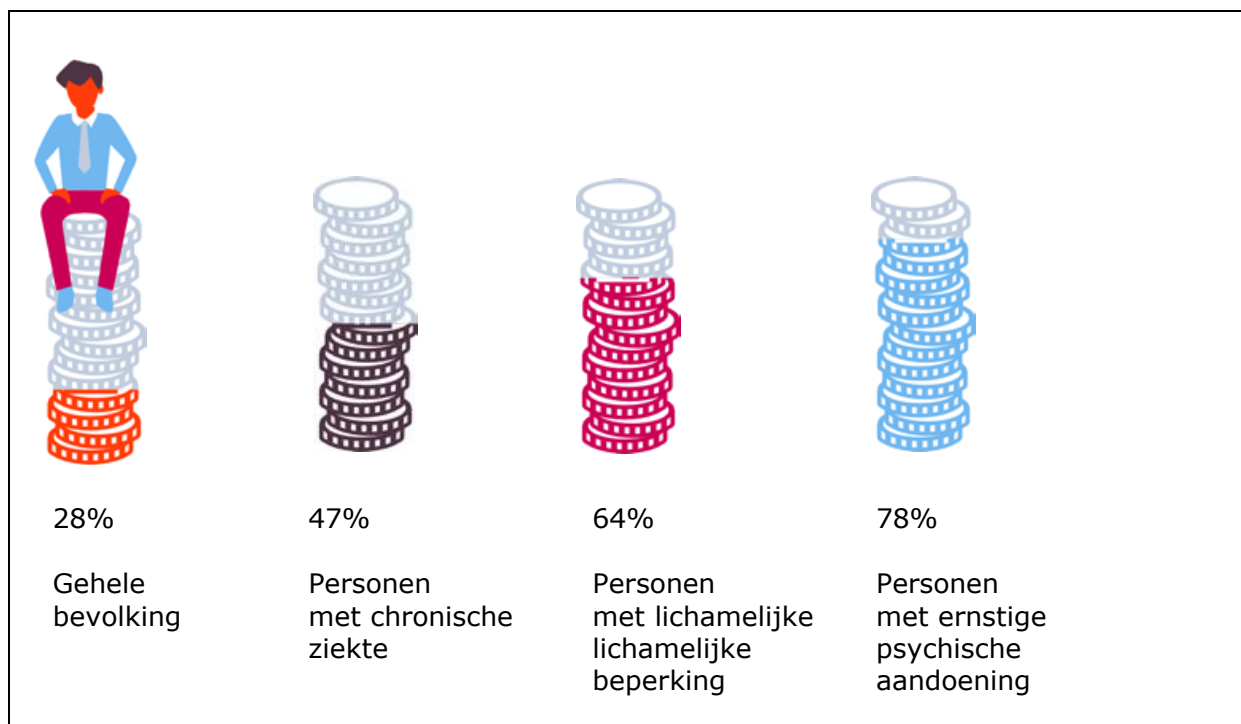
Hoe is de huidige situatie met betrekking tot werk voor mensen met een beperking? In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de huidige situatie, de wet- en regelgeving, de situatie voor personen met een lichte verstandelijke beperking (lvb) en de innovaties die plaatsvinden. We sluiten af met de vraag in hoeverre er nu echt sprake is van een inclusieve arbeidsmarkt.

6.2.1 De huidige situatie

De eerste, voor de hand liggende vraag is hoeveel mensen met een beperking in ons land actief zijn op de arbeidsmarkt. Al jaren is het beeld dat mensen met een beperking minder vaak betaald aan het werk zijn dan mensen zonder beperking. Dat geldt voor alle groepen: mensen met een lichamelijke beperking (lichte, matige en ernstige), een chronische ziekte, psychische aandoening of verstandelijke beperking. Voor alle groepen mensen met een beperking is de grootste participatieafstand met de algemene bevolking te zien op het gebied van betaald werk.

Figuur 11 laat de situatie in 2016 zien. Deze cijfers zijn al tien jaar vrijwel constant, aldus het College voor de Rechten van de Mens, dat deze cijfers verzamelde (CRvdm, 2018a). Uit een meer recente publicatie (CRvdm, 2022a) blijkt dat in 2020 van mensen met een ernstige lichamelijke beperking 84% geen betaald werk had en van mensen met een psychische aandoening 80%. Het percentage mensen zonder betaald werk was in 2020 het hoogst onder mensen met een verstandelijke beperking, namelijk 86%. Binnen de algemene bevolking had in dat jaar slechts 22% geen betaald werk.

Figuur 11: Percentage personen dat geen betaald werk heeft (CRvdm, 2018a)



Dit recente onderzoek van het college, dat gebaseerd is op de onderliggende dataverzameling van onderzoekinstituut Nivel (2021) en het centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2022), geeft ook nog verdere informatie:

- Het percentage mensen zonder betaald werk dat daar ook geen behoefte aan heeft, ligt bij mensen met een lichamelijke beperking, chronische ziekte of psychische aandoening lager dan bij de algemene bevolking. Met andere woorden, mensen met een beperking die niet aan het werk zijn, hebben daar vaak wel behoefte aan. Zij willen wel een betaalde baan, maar hebben die niet.
- Zij die wél een betaalde baan hebben, kunnen naar eigen zeggen hun taken naar tevredenheid uitvoeren, zij worden niet onevenredig belast en kunnen hun werk behouden. Bij de meeste werknemers met een beperking lijkt er voldoende geregeld te zijn.
- De meeste ervaren de beloning die zij ontvangen voor hun werk als passend. Deze cijfers verschillen niet veel van de algemene bevolking.
- Meer dan de helft van de werknemers met een lichamelijke beperking, chronische ziekte, verstandelijke beperking of psychische aandoening ervaart een gebalanceerde werkdruk. Ook deze ervaring verschilt niet van die van de algemene bevolking.
- Mensen met een beperking moeten net als alle andere werknemers in aanmerking kunnen komen voor een promotie. Onder verschillende groepen mensen met een beperking leeft het gevoel dat dit lang niet altijd gebeurt. Zo is meer dan de helft van mensen met een ernstige psychische aandoening van mening dat zij vanwege hun beperking minder vaak in aanmerking komen voor een promotie.

Werk is niet vanzelfsprekend

Voor mensen met een beperking is werk dus bepaald niet vanzelfsprekend. De cijfers in de eerste plaats zien dat veel mensen met een beperking geen echt inclusief leven kunnen ervaren en bijgevolg een lagere kwaliteit van leven hebben dan de gemiddelde bevolking. Burgerschap kan niet volledig worden beleefd.

Ook hebben zij hierdoor onvoldoende inkomen om een volwaardig leven te kunnen leiden en zich te kunnen ontwikkelen. De laatste tijd wordt over deze ongelijkheid in inkomen en ontwikkeling veel geschreven. De conclusies zijn niet mis te verstaan: het niet hebben van gewenst werk geeft minder levensverwachting, in een slechtere gezondheid en met minder kwaliteit van leven. Er is met andere woorden geen sprake van een gezond en volwaardig leven.

De gevolgen van het niet hebben van werkt raakt het leven van veel mensen met een beperking dus drievoudig: minder burgerschap, minder inkomen en een lagere levensverwachting. Daarnaast laten deze cijfers zien dat de maatschappij veel arbeidspotentieel onbenut laat en er onnodig zorgkosten worden ingezet om deze groep andere vormen van besteding van de dag te bieden. Onderstaande casus geeft hiervan een voorbeeld. Zij laat zien hoe het leven na je achttiende tot stilstand kan komen en de kwaliteit van leven daardoor afneemt.

Harry

Harry, 20 jaar, is verstandelijk beperkt en enigszins spastisch. Hij woont sinds zijn zevende jaar in een 24-uurs woonvoorziening voor kinderen en jongeren. Hij vindt zijn woonsituatie de afgelopen jaren saai, is op zijn medebewoners uitgekeken en zou graag meer zelfstandig willen wonen. Dat lijkt hem leuk en spannend. Zijn persoonlijk begeleider kijkt wel voor hem rond maar er is in het bestand van woningen en appartementen van de zorgorganisatie al tijden niet iets vrij waar hij naartoe zou kunnen verhuizen. Bovendien: kan hij dat wel aan?

Een jaar geleden beëindigde Harry het speciaal onderwijs, waar hij gelukkig was en veel vrienden had. Deze ziet hij nu nog maar weinig, hij mist ze erg. Na de school plaatste de

zorginstelling hem in de bosgroep (bos- en groenonderhoud) van de zorgorganisatie, waar een plaats vrij was. Hij werkt daar, samen met andere cliënten, nu vier dagen per week, in het grote park op een kilometer of tien afstand van zijn woonverblijf. Met het busje gaat hij er naar toe. Hij vindt het fijn om steeds buiten te zijn maar ondervindt weinig uitdaging in zijn werk. Het is steeds hetzelfde, afval en losse takken opruimen. Zo zou hij ook wel eens willen snoeien maar dat mag hij niet, dat vindt zijn begeleider te gevaarlijk. Elke donderdag is hij vrij, is dan noodgedwongen op zichzelf en brengt de dag voornamelijk met spelletjes op zijn computer en luisteren naar muziek. Dat laatste doet hij sowieso veel, ook 's avonds na zijn werk en in het weekend. En steeds op zijn eigen kamer, de gezamenlijke huiskamer trekt hem niet zo, die huisgenoten kent hij nu wel.

Rond die dagbesteding heeft zich onlangs trouwens iets vervelends voorgedaan. Het budget van de gemeente voor het vervoer naar de dagbesteding is, halverwege het jaar, op. Een week zat hij verplicht thuis, toen had men dagbesteding in de kinderboerderij dicht bij huis gevonden. Daar werkt hij nu, maar heeft er weinig te doen. Bovendien was de bosgroep leuker.

Harry is een gezonde, sterke en vrolijke jongeman. Vroeger kon hij vanwege zijn spasticiteit moeilijk lopen maar dat is erg verbeterd; hij is steeds beter gaan lopen. Het liefst zou hij werken in een supermarkt of in een café. Dat is zijn droom. Zijn begeleiders hebben hem verteld dat hij dat niet kan, met zijn beperkingen, en dat snapt hij ook wel. Hij is goed in cijfers, heeft een goed geheugen voor namen en verjaardagen van mensen, is erg sociaal en doorgaans goedgehumeurd; iedereen wordt vrolijk van hem. Zijn hobby's zijn muziek, spelletjes op de computer en er op uit gaan. Hij is dol op pretparken. En hij zou wel een vriendin willen hebben.

(Eigen casus)

Het VN-verdrag als spiegel

Wat voor ondersteuning wordt mensen met een beperking gegeven om (betaald) werk uit te kunnen voeren? We weten hier steeds meer van doordat van verschillende kanten de implementatie van het *VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* in Nederland wordt gevolgd en geëvalueerd. Het verdrag is een spiegel, het biedt een maatstaf voor de beoordeling van de stand van zaken met betrekking tot inclusie.

Het verdrag geeft in Artikel 27 een opsomming van de verplichtingen die landen hebben ten aanzien van werk en werkgelegenheid. Essentieel is dat landen 'het recht erkennen van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen; dit omvat het recht op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van in vrijheid gekozen of aanvaard werk op een arbeidsmarkt en in een werkomgeving die open zijn, waarbij niemand wordt uitgesloten, en die toegankelijk zijn voor personen met een handicap.'

Werk, levensonderhoud (dus betaling van werk), keuzevrijheid, toegankelijkheid van de arbeidsmarkt en ondersteuning worden hier in één adem genoemd als samenhangend cluster waar iedereen recht op heeft. Het is uitgewerkt in elf verplichtingen.

Deze verplichtingen zijn in enigszins algemene termen gesteld, wat begrijpelijk is, alle landen moeten er immers mee uit de voeten kunnen. Tegelijkertijd zijn ze concreet genoeg om in de praktijk te brengen en de overheid erop aan te spreken.

Verplichtingen van Staten op het gebied van Werk en werkgelegenheid (Artikel 27)

De Staten nemen passende maatregelen, onder meer door middel van wetgeving, teneinde onder andere:

- a. discriminatie op grond van handicap te verbieden met betrekking tot alle aangelegenheden betreffende alle vormen van werkgelegenheid, waaronder voorwaarden voor de werving, aanstelling en indiensttreding, voortzetting van het dienstverband, carrièremogelijkheden en een veilige en gezonde werkomgeving;
- b. het recht van personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen te beschermen op rechtvaardige en gunstige arbeidsomstandigheden, met inbegrip van gelijke kansen en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde, een veilige en gezonde werkomgeving, waaronder bescherming tegen intimidatie, alsmede de mogelijkheid tot rechtsherstel bij grieven;
- c. te waarborgen dat personen met een handicap hun arbeids- en vakbondsrechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen;
- d. personen met een handicap in staat te stellen effectieve toegang te krijgen tot technische en algemene beroepskeuzevoorlichtingsprogramma's, arbeidsbemiddeling, beroepsonderwijs en vervolgoopleidingen;
- e. de kans op werk en carrièremogelijkheden voor personen met een handicap op de arbeidsmarkt te bevorderen, alsmede hen te ondersteunen bij het vinden, verwerven en behouden van werk, dan wel de terugkeer naar werk;
- f. de kansen te bevorderen om te werken als zelfstandige, op het ondernemerschap, het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden en een eigen bedrijf te beginnen;
- g. personen met een handicap in dienst te nemen in de publieke sector;
- h. de werkgelegenheid voor personen met een handicap in de private sector te bevorderen door middel van passend beleid en passende maatregelen, waaronder voorkeursbeleid, aanmoedigingspremies en andere maatregelen;
- i. te waarborgen dat op de werkplek wordt voorzien in redelijke aanpassingen voor personen met een handicap;
- j. te bevorderen dat personen met een handicap werkervaring kunnen opdoen op de vrije arbeidsmarkt;
- k. de beroepsmatige en professionele re-integratie van en programma's ten behoeve van het behoud van hun baan en terugkeer naar werk voor personen met een handicap te bevorderen.

(UN, 2007)

Het College voor de Rechten van de Mens evalueert de implementatie van het VN-verdrag in Nederland (we gaan daar later verder op in). Daarnaast volgen ook anderen de implementatie. Zo voerde de Alliantie VN-verdrag Handicap (2019), bestaande uit tal van (belangen)organisaties in de gehandicaptenzorg, een eigen evaluatie uit.

Drie belangrijke bevindingen van deze evaluatie:

- Slechts 27% van jongeren met een arbeidshandicap krijgt concreet ondersteuning van gemeenten. Werkzoekenden met een lichte beperking worden eerder geholpen dan werkzoekenden met een ernstigere beperking. Hier ligt mogelijk de overtuiging bij de gemeenten aan ten grondslag dat dit goedkoper is, maar zeker speelt ook een rol dat er onvoldoende kennis is van de mogelijkheden van mensen met ernstiger beperkingen en dat de maatschappelijk meerwaarde niet wordt gezien of niet wordt vertaald naar individuele vragen in de toeleiding naar arbeid.
- Er zijn problemen met werkend leren in de overgang van beroepsopleiding naar betaald werk omdat mensen met een beperking geen werkplekaanpassingen of

- begeleiding krijgen voor onbetaalde stages. Ook verdergaande digitalisering van werkprocessen, zoals digitale bedrijfsadministraties en IT-systemen die in het hele bedrijf gebruikt worden, zijn niet aangepast. En ook individuele aanpassingen (bijvoorbeeld voor mensen die blind zijn of niet kunnen lezen) werken niet goed. Vanwege privacywetgeving weigeren werkgevers soms een aanpassing zoals bijvoorbeeld voorleesapparatuur voor balie medewerkers. Waardoor bepaalde functies die passend zijn toch niet kunnen worden ingevuld voor mensen met een beperking.
- Mensen met een Wajong-uitkering werken vaak voor een salaris onder het wettelijk minimumloon en hebben een aanvullende uitkering nodig (die gekort wordt als er ander gezinsinkomen is).

Dagbesteding

Veel personen met een verstandelijke, lichamelijke, zintuiglijke of psychische beperking hebben geen betaald werk maar brengen de tijd door met dagbesteding. In het nu volgende gaan we uitgebreid hierop in.

Onderzoeksbureau AEF bracht in opdracht van de VGN de dagbesteding in de gehandicaptenzorg in kaart ([AEF, 2021](#)). De onderzoekers onderscheiden drie soorten dagbesteding:

- Ontwikkelingsgerichte dagbesteding. Hiertoe behoren het leren en ontwikkelen van sociale vaardigheden, het sociaal-emotioneel functioneren, praktische vaardigheden of werknemersvaardigheden.
- Arbeidsmatige dagbesteding, waarbij er een focus is op werkgerichte activiteiten en activiteiten met een maatschappelijke opbrengst (bijvoorbeeld horeca of multimedia).
- Belevingsgerichte dagbesteding. Deze staat in het teken van het prikkelen en stimuleren van cliënten en het opdoen van ervaringen in een veilige omgeving, zoals voelen, ruiken en bewegen.

Dagbesteding voor mensen met een beperking wordt geïndiceerd en gefinancierd vanuit verschillende wettelijke kaders, namelijk de Wet langdurige Zorg (Wlz), de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. De Wlz wordt uitgevoerd door zorgkantoren, de Jeugdwet en de Wmo door gemeenten. Ook bestaan er dagbestedingsarrangementen, dit zijn combinaties van online dagbesteding, fysieke dagbesteding en/of individuele begeleiding. Sinds de decentralisaties in 2015 wordt dagbesteding in toenemende mate aangeboden als laagdrempelige, algemene voorziening waarbij de aanbieder gesubsidieerd wordt of inschrijft op aanbesteding door gemeenten.

Het onderzoek van AEF betrof de dagbesteding vanuit de Wmo en de Wlz. Men neemt drie belangrijke ontwikkelingen in de dagbesteding waar: dat dagbesteding méér in de maatschappij plaatsvindt, zich technologische innovatie voordoet en dat er sprake is van inclusie en talentontwikkeling. Om deze ontwikkelingen verder te kunnen laten voortgaan moet, aldus de onderzoekers, aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden hebben betrekking op enerzijds de zorgorganisatie, anderzijds het stelsel van wet- en regelgeving (we gaan daar in par. 6.3.2 verder op in).

De lijn die uit de resultaten en voorwaarden tevoorschijn komt, is de noodzaak tot meer flexibiliteit rond dagbesteding: beleidsregels, tariefstructuren, regelgeving omtrent locaties en roosters, competentieprofielen en financiële kaders worden door zorgaanbieders en cliënten als knellend en belemmerend ervaren. Zij staan talentbenutting en inclusie in de weg en de mogelijkheden tot experimenteren zijn beperkt. Er is behoefte aan meer armslag, zowel in materieel en financieel opzicht als inhoudelijk.

In hoeverre wordt met dagbesteding daadwerkelijk de weg naar inclusie ingeslagen? Hoe waardevol de genoemde ontwikkelingen en gewenste veranderingen ook mogen zijn, het uitgangspunt van dagbesteding is en blijft de bekommering en zorg voor mensen door de

zorgorganisatie, en veel minder de kant van persoonlijke groei, emancipatie en burgerschap. Dagbesteding is nog steeds niet gericht op het verwerven en behouden van een passende werkcarrière, het is daarom voor vrijwel iedereen nog steeds een eindstation. Er is met bovengenoemde ontwikkelingen dus eerder sprake van een voorzichtige beweging binnen het zorgsysteem richting samenleving dan een harde transformatie naar inclusie. In termen van het VN-verdrag: er blijft sprake van specifiek beleid (gericht op een bijzondere groep) en niet van algemeen beleid (gebruik makend van algemene, reguliere voorzieningen).

Nauwelijks perspectief op betaald werk

Bij alle drie soorten dagbesteding ontbreekt het perspectief van een leven lang leren en van werkend leren om een werkcarrière te kunnen doorlopen en talenten te ontwikkelen. Arbeidsmatige dagbesteding is soms wel gericht op het verkrijgen van betaald werk in een regulier bedrijf, maar slechts weinigen lukt het om die stap te maken.

Dat laatste heeft ook te maken met de relatie tussen Jeugdwet en Wlz. Beide wetten zijn aanvullend waar het gaat om mensen met levenslange beperkingen: de één geldt voor personen tot 18 jaar, de ander voor de leeftijd daarna. In de praktijk is er vaak eerder sprake van een breuk dan van een vloeiende overgang. Zo komt het nog weinig voor dat ruim voor het bereiken van het achttiende jaar werkwensen en werkperspectief worden onderzocht en de persoon zich door middel van specifieke, aanvullende opleiding en training zich al in de richting van het beoogde werk kan ontwikkelen.

Daarnaast speelt ook de huidige regelgeving een rol. Een goed voorbeeld hiervan is de situatie van veel oud-studenten van Academie Spelderholt. Door deze academie wordt een driejarig traject aangeboden, dat gericht is op het versterken van de zelfstandigheid en het bevorderen van de kwaliteit van leven van jongeren met een licht tot matig verstandelijke beperking. De studenten wonen, werken en leren gedurende vijf dagen per week op één locatie. Onder begeleiding van woon- en praktijkbegeleiders, docenten en orthopedagogen werken zij aan hun persoonlijke, sociaal-emotionele ontwikkeling (Wie ben ik? Wat wil ik? Wat kan ik?) en hun woon- en arbeidsvaardigheden. Maar als de drie jaren voorbij zijn, blijkt het erg lastig om in de gewone wereld een aansluitende stap te maken.

Perverse prikkels in de doorstroom naar betaald werk

De oud-studenten van Academie Spelderholt draaien een serieuze werkweek, gemiddeld 26 uur per werk. Mede daarom roept de situatie van een aantal oud-studenten werkzaam in de dagbesteding de vraag op waarom zij niet werken met loonwaarde. Analyse van deze casussen maakt duidelijk dat het systeem de verdere persoonlijke ontwikkeling eerder belemmert dan bevordert. Zo zijn er afspraken tussen vso-scholen en aanbieders van dagbesteding. Verder blijken ouders terughoudend om het gesprek aan te gaan over loonvormend werk uit angst voor de mogelijke consequenties van een dergelijke stap. Veel ouders zouden het graag anders zien, maar vrezen de eventuele gevolgen voor de Wajong. Verder zijn ze bang de huidige werkgever tegen de haren in te strijken en hebben ze twijfels over de begeleiding die hun kind zal krijgen. Ook wijzen ze erop dat het amper loont. Ouders tellen hun zegeningen: hun kind werkt nu met plezier en de dagbesteding kunnen ze betalen vanuit de Wlz.

Daarnaast hebben aanbieders van dagbesteding weinig of geen belang bij opstroom naar betaald werk. Wanneer het systeem de ontwikkeling naar betaald werk minder zou belemmeren en meer zou stimuleren, dan zou de groei in zelfstandigheid in werk, zoals gerealiseerd tijdens het ontwikkelingstraject op de academie, mogelijk meer kunnen renderen. En zouden mogelijk meer studenten in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten, wellicht via de arbeidsmatige dagbesteding.

(Van der Woude e.a., 2020)

Belemmerende factoren bij de switch van dagbesteding naar werk

Mensen die de dagbesteding verlaten, vervolgen hun weg het vaakst naar een vorm van werk (beschut werk of werk via een banenafspraken). Ook stromen zij uit naar een andere vorm van dagbesteding of vrijwilligerswerk. De switch naar regulier werk komt niet vaak voor, onder meer door de tegenwerking van het systeem, zoals de casus van zojuist laat zien.

Movisie en Stimulanz (2020) deden nader onderzoek naar de belemmerende factoren van de switch van dagbesteding naar werk. De uitkomsten van hun onderzoek laten het volgende zien.

Allereerst: om hoeveel mensen gaat het eigenlijk? De schattingen lopen uiteen, maar het gaat volgens aanbieders om grofweg 24% van deelnemers binnen de dagbesteding Wmo en 10% binnen de dagbesteding Wlz. Dan hebben we het over ongeveer 22.000 mensen die nu in dagbesteding zitten, maar in potentie zouden kunnen en willen werken met loonwaarde.

Belemmerende factoren voor de overgang van dagbesteding naar werk bevinden zich met name in het gemeentelijk apparaat:

- *Gebrek aan samenwerking.* De gemeenten zijn sinds de decentralisaties in 2015 verantwoordelijk voor een groot deel van de dagbesteding. Hierdoor kwam op lokaal niveau de verbinding tussen Wmo en Participatiewet in beeld. Er is de afgelopen jaren binnen gemeenten sprake van een intensivering van de samenwerking en afstemming tussen de afdelingen Wmo en W&I (Werk & Inkomen). Een integrale aanpak waarbij Wmo- en W&I-afdelingen samenwerken, wordt bij de meerderheid van de gemeenten bepleit. Toch is, vijf jaar na de decentralisaties, nog bij zo'n 40% van de gemeenten geen sprake van een dergelijke samenwerking.
- *Vrijblijvendheid.* Gemeenten hebben zeker oog voor de groeimogelijkheden van mensen in de dagbesteding. Driekwart van de gemeenten wil dat aanbieders inzetten op de doorstroom van mensen uit de arbeidsmatige dagbesteding naar werk, hoewel hier niet altijd harde afspraken over zijn gemaakt. Een derde van de gemeenten vraagt expliciet van aanbieders dat ze aandacht hebben voor de doorstroom richting vormen van werk, als dat voor de gebruiker mogelijk is.
- *Weinig inzicht bij de gemeenten en aanbieders in de 'resultaten' van dagbesteding.* Er is bij de betrokken actoren - aanbieders, gemeenten en uitvoerders van regelingen - nog te weinig oog voor de ontwikkeling van deelnemers en hun mogelijkheden om stappen op het gebied van werk te zetten. De 'routes' en ontwikkeling van deelnemers aan dagbesteding worden niet of nauwelijks gemonitord, in de indicatiestelling staat ontwikkeling niet centraal.
- *Geen integrale aanpak.* Iedere stakeholder is verantwoordelijk voor een stukje van het proces, maar niemand voert regie. Gemeenten, UWV en zorgkantoren zijn in beleid en uitvoering veelal nog georganiseerd volgens de schotten, financieel en inhoudelijk. Er wordt nog te weinig overstijgend gedacht en gewerkt, wat een belemmering vormt om doorstroom te realiseren.

De belangrijkste belemmerende factor, aldus het onderzoek, is in feite de enorme complexiteit van het hele systeem aan wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving bevat de nodige elementen die de participatie van mensen kunnen bevorderen en handvatten bieden voor switchen tussen dagbesteding en vormen van werk. Zij voorziet namelijk in een breed spectrum aan regelingen en voorzieningen om passende ondersteuning te kunnen bieden en indien gewenst te schakelen tussen dagbesteding en werk. Het is echter een complex systeem, door:

- De hoeveelheid en diversiteit aan regelingen met eigen toetsingscriteria.
- De financiële complexiteit, door de verschillende financieringsstromen en onderliggende conflicterende regelingen tussen wettelijke regelingen onderling en bij de uitvoering van beleid.

- De diversiteit aan uitvoerders van de regelingen.

Met andere woorden: wat in potentie mogelijk is, wordt aan het zicht onttrokken door deze grote complexiteit.

De rol van jobcoaches

Duizenden mensen met een arbeidsbeperking zitten werkloos thuis, terwijl ze met goede begeleiding aan het werk kunnen ([RTL Nieuws, 2022](#)). Slechts één op de drie gemeenten maakt gebruik van professionele jobcoaches, terwijl die wel het verschil kunnen maken. De meeste gemeenten maken nu al wel gebruik van jobcoaches om mensen met bijvoorbeeld autisme te helpen om een baan te vinden, maar de mate van begeleiding en de kwaliteit ervan verschilt sterk van gemeente tot gemeente.

Duidelijke kwaliteitseisen waaraan een jobcoach moet voldoen zijn er niet. 'Dat betekent dat iedereen dit werk nu kan doen', zegt Elwin Wolters van brancheclub OVAL voor loopbaanorganisaties. 'Daarbij zien we dat sommige gemeenten vooral kijken naar wat begeleiding kost en niet wat het oplevert.'

Het ontbreekt ook aan kennis. Te veel talenten en kansen van mensen met een arbeidsbeperking blijven nu onbenut. Dat is zonde in een tijd dat werkgevers zitten te springen om personeel. Met betere begeleiding kun je twee vliegen in één klap slaan: meer mensen met een arbeidsbeperking krijgen een baan en werkgevers krijgen het extra personeel waar ze zo om staan te springen.

Hoe werkt jobcoaching?

- Een jobcoach kijkt naar de mogelijkheden die iemand ondanks zijn of haar beperking heeft om te werken, en zoekt vervolgens een baan die bij hem of haar past. De jobcoach kijkt daarbij ook uitdrukkelijk of de werkomgeving geschikt is voor deze persoon.
- Vervolgens stelt de jobcoach samen met de werknemer en de werkgever een begeleidingsplan op. Zowel de werknemer als de werkgever kunnen tijdens de aanstelling bij de jobcoach terecht voor vragen en advies.
- Meestal is de begeleiding vooral in de beginfase intensief. Als de baan een succes is en werkgever en werknemer aan elkaar gewend zijn, is in de regel minder intensieve coaching nodig.

([RTL Nieuws, 2022](#))

Mensen met een psychische aandoening

Ook onder mensen met een psychische beperking is er een potentieel aan werkenden. Zoals we eerder lieten zien (figuur 11 in par. 6.2.1), heeft van deze mensen ongeveer 20% betaald werk, tegenover 70% van de totale bevolking.

Onderzoek van het Trimbosinstituut ([2020](#)) laat zien dat van degenen zonder werk (betaald dan wel onbetaald) een derde een wens heeft tot betaald werk. Van de degenen die vrijwilligerswerk doen, heeft zelfs 42% de wens om betaald werk te hebben. Voor een aanzienlijk ander deel van de vrijwilligers (49%) is werk een te grote belasting, zij doet dan ook liever vrijwilligerswerk dan betaald werk.

Veel mensen in het onderzoek geven aan dat zij met betere ondersteuning meer kunnen bereiken op arbeidsdeelname, of het nu om betaald of onbetaald werk gaat. Ook is sprake van onvervulde behoeftes op het gebied van dagbesteding en vindt men dat de professionele ondersteuning beter zou kunnen matchen met hun vraag.

Voor mensen met een ernstige psychische aandoening die een wens hebben om betaald werk te vinden, is in veel regio's de interventie IPS (Individuele Plaatsing en Steun) beschikbaar die effectief is in het helpen vinden van betaald werk. Tegelijkertijd is IPS niet het antwoord voor alle vragen op dit gebied en is nog veel onderzoek nodig naar de effectiviteit van professionele hulp en de interventies die ingezet kunnen worden om in de behoeften van mensen te voorzien, aldus dit onderzoek.

6.2.2 Wet- en regelgeving

Hoe is de situatie in Nederland qua wet- en regelgeving op het gebied van arbeid voor mensen met een beperking? Hieronder noemen we de belangrijkste vijf wetten: Participatiewet, Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, Wlz, Wmo en Wajong.

Wet- en regelgeving op het gebied van arbeid voor mensen met een beperking

Participatiewet

Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking. De wet trad op 1 januari 2015 in werking.

- Meer informatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>
- Wettekst: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2021-01-01>

Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

In het sociaal akkoord van april 2013 hebben het kabinet en sociale partners (werkgevers en werknemers) afgesproken dat ze banen gaan creëren bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking. Volgens de banenafpraak moeten in 2026 100.000 banen in de marktsector en in 2024 25.000 banen bij de overheid gerealiseerd zijn.

- Meer informatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/documenten/publicaties/2015/03/06/kennisdocument>
- Wettekst: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036551/2015-05-01>

Wet langdurige zorg (Wlz)

De Wlz regelt zware, intensieve zorg voor kwetsbare ouderen, mensen met een handicap en mensen met een psychische aandoening. Zij regelt ook de dagbesteding. De wet trad op 1 januari 2015 in werking.

- Meer informatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verpleeghuizen-en-zorginstellingen/wet-langdurige-zorg-wlz>
- Wettekst: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035917/2021-01-01/#Hoofdstuk3_Paraagraaf1_Artikel3.1.1

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en geeft via de Wmo ondersteuning aan hen die dit niet op eigen kracht kunnen. Het gaat bijvoorbeeld om begeleiding en dagbesteding en om ondersteuning die de mantelzorger tijdelijk kan ontlasten. De Wmo bestaat sinds 1 januari 2007, de huidige versie trad op 1 januari 2015 in werking.

- Meer informatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015>
- Wettekst: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2020-07-01>

Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)

Wajong is voor mensen die voor hun 18e of tijdens een studie een ziekte of handicap hebben. Door deze ziekte of handicap kunnen zij nooit meer werken. Zij hebben recht op

Wajong als ze aan de voorwaarden voldoen. De eerste versie van de wet (die nog sprak over 'arbeidsondersteuning') trad in 1998 in werking, de huidige versie per 1 januari 2015.

- Meer informatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wajong>
- Wettekst: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008657/2021-01-01>

De Participatiewet werkt onvoldoende

De Participatiewet en de Wmo zijn, net als de herziene Jeugdwet, op 1 januari 2015 in werking getreden. Met elkaar worden zij de 'decentralisatiewetten' genoemd. De eerste vijf jaar van deze wetten zijn inmiddels door het Sociaal en Cultureel Planbureau geëvalueerd (SCP, 2020a).

Het SCP constateert dat deze wetten nog lang niet zo goed functioneren als ze zouden moeten:

- 'Bij het inkomensdeel van de Participatiewet zien we een grote verschuiving van zwaar naar licht in de zin dat (de nieuwe instroom) jonggehandicapten met arbeidsvermogen niet meer in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering maar onder het regime van de bijstand vallen. Slechts een klein deel van de 18-jarige jonggehandicapten die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering, krijgt nu een bijstandsuitkering. Op het terrein van de toeleiding naar werk is het zware instrument sociale werkvoorziening vervangen door de re-integratie instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk. Voor gemeenten kan het financieel gunstiger zijn om mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijstandsuitkering te geven, dan om voor hen zware, dure re-integratie instrumenten in te zetten. Daardoor worden de mensen met de grootste ondersteuningsbehoefte, met name mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor de sociale werkvoorziening, minder geholpen dan voorheen en hebben zij een kleinere kans op werk.'
- 'Hiernaast en hierbij is er ook onvoldoende zicht op de mogelijkheden tot inzet van mensen met een beperking en de maatschappelijke meerwaarde die het inzetten van hen materieel en immaterieel kan hebben voor de hele maatschappij.'
- 'Inmiddels is ook duidelijk dat een integrale holistische ondersteuning voor deze mensen een voorwaarde is om een leven lang succesvol te kunnen zijn. Bij iedere levensfase en levensevent moet er steeds gekeken worden wat dan nodig is. In de Wmo is daarom veel aandacht voor het achterhalen van de vraag achter de vraag waarbij levensbreed naar de problemen gekeken zou moeten worden, dus in de brede context van iemands leven.'
- 'Op het terrein van de Participatiewet en andere wetgeving, zoals die van het UWV, onderwijs en uitkeringen, ervaren gemeentelijke uitvoerders een spanningsveld bij het opleggen van de verplichtingen en maatregelen uit de wet. Deze botsen volgens gemeenten regelmatig met het streven om mensen eerst te helpen op andere terreinen van het leven (zoals schulden en huisvesting), voordat zij aan het werk kunnen worden geholpen. Het doel van de Participatiewet om de baankansen te vergroten is voor de meeste doelgroepen nog niet bereikt en verdient de volle aandacht.'
- 'De Participatiewet richt zich hoofdzakelijk op de toeleiding naar werk. Het is opvallend dat een aanzienlijk deel van de Participatiewetcliënten, naast problemen met werk en inkomen, ook aangeeft problemen te ervaren met de meer basale zaken, zoals het verrichten van dagelijkse handelingen, het voeren van een zelfstandig huishouden, geletterdheid en sociale contacten. De focus op werk in de Participatiewet is volgens gemeenten en de doelgroep zelf daarom vaak niet realistisch.'

Dat veel cliënten van de Participatiewet aangeven ook meer basale, onderliggende problemen te hebben (het laatste punt), laat zien dat een 'integrale, holistische

ondersteuning' (derde punt) hard nodig is. Dat volgens gemeenten vanwege die andere problemen de focus op werk niet realistisch is (laatste punt), klinkt daarmee in tegenspraak. Alsof er een harde knip wordt gehanteerd tussen de sociale domeinen onderling. Als je de mens begeleidt in zijn hele bestaan is focus op werk een onderdeel daarvan en toch juist wél realistisch?

Weinig maatwerk, veel wantrouwen

Een te strikte interpretatie van bepaalde maatregelen uit de Participatiewet kan kwetsbare jongeren in grote problemen brengen, aldus ander recent onderzoek (Movisie, 2021).

Dit onderzoek laat zien dat van de mogelijkheid tot maatwerk die de Participatiewet biedt, in de gemeentelijke praktijk lang niet altijd gebruik wordt gemaakt. Zie bijvoorbeeld de regel van de vier weken zoektermijn. Deze houdt in dat jongeren die zich melden voor de bijstand eerst vier weken zelf moeten zoeken naar een geschikte school, studie of baan, voordat hun aanvraag in behandeling wordt genomen. Maar jongeren in een kwetsbare positie hebben vaak niet de financiële buffer of hulp van een sociaal netwerk waarmee zij deze extra periode zonder inkomen kunnen overbruggen. Vanwege de coronapandemie zijn de regels rond deze en andere maatregelen korte tijd verruimd geweest. Helaas is dit per 1 oktober 2021 niet meer het geval.

Maar niet alle gemeenten houden zich hieraan. De gemeente Utrecht zet het opschorten van de zoektermijn tot en met 2022 voort. Zij stelt dat, om maatwerk toe te kunnen passen, je de jongere moet kennen. Daarom is het nodig de aanvraag direct te beoordelen en niet pas na vier weken. En vervolgens de tijd te nemen voor maatwerk. Zo kan de gemeente sneller ondersteuning bieden aan kwetsbare jongeren, verhinderen dat er schulden ontstaan en voorkomen dat de jongeren buiten beeld geraken.

Achterliggende problemen zijn volgens het onderzoek van Movisie:

1. Het verstrekken van uitkeringen is nog steeds te veel gebaseerd op wantrouwen. Meer dan 90% van de aanvragers van een uitkering is ter goeder trouw. De kleine groep die dat niet is bepaalt echter de beeldvorming en als gevolg daarvan ook hoe er met klanten wordt omgegaan. Er is geen behoefte aan méér handhaving maar aan slimme handhaving.
2. Er is sprake van willekeur. De interpretatie van de regels binnen de Participatiewet verschilt te veel per klantmanager. Sommige zoeken wel de in de wet geboden ruimte voor maatwerk, anderen houden zich aan een strikte beperkte interpretatie.
3. Zodra er sprake is van pilots wordt de ruimte voor maatwerk makkelijker gevonden. Maar na afloop van pilots worden de geleerde lessen nog te weinig in het reguliere werkproces meegenomen en geborgd.
4. De zoektermijn is gebaseerd op een onjuiste vooronderstelling. De meeste jongeren die zich nu melden zijn niet direct beschikbaar voor of bemiddelbaar naar werk.
5. Bij het toepassen van de scholingsplicht wordt nog te weinig rekening gehouden met psychische of financiële omstandigheden bij de jongeren die het volgen van een opleiding belemmeren.
6. De overheid gaat te veel uit van zelfredzame, autonome burgers die de meest optimale besluiten nemen op basis van alle beschikbare informatie en zelf dus aansprakelijk zijn voor de (financiële) consequenties ervan. Dit is echter een fictie. Omstandigheden en regelgeving zijn vaak zo complex, dat veel burgers niet alle consequenties van beslissingen kunnen overzien.
7. Dit laatste punt geldt ook voor klantmanagers. Vanuit de complexiteit zijn ook zij niet altijd in staat om alle consequenties van hun besluit voor de betreffende jongere te overzien.
8. Men realiseert zich onvoldoende dat kwetsbare jongeren vaak over een inadequaat sociaal netwerk beschikken (ouders, vrienden), dat weinig opvang en ondersteuning kan bieden.

9. Vooral jongeren met een lang verleden in de jeugdzorg zijn moe van hulpverleners en weinig gemotiveerd om hulp te zoeken, zelfs wanneer dat dringend nodig is.

Inkomensproblematiek

Door de ingewikkelde en onsamenvangende wet- en regelgeving, is er veel inkomensproblematiek bij mensen met een beperking. Recent is hier voor het eerst uitgebreid onderzoek naar gedaan (Optimalistic e.a., 2021).

Onderdeel van dat onderzoek was een enquête onder 497 personen met een beperking die een betaalde baan hadden, dan wel in het nabije verleden hadden gehad.

Onderstaande tekst is uit het onderzoeksrapport overgenomen.

'Wie in Nederland door een arbeidsbeperking niet in staat is om zelf genoeg geld te verdienen, kan een beroep doen op een uitkering. Als je vóór je 18^e of tijdens je studie een ziekte of handicap hebt gekregen, kun je een Wajong-uitkering aanvragen. Sinds 2015 is de Wajong echter alleen nog toegankelijk voor mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Kun je nog wel werken, of is de verwachting dat dit in de toekomst weer kan? Of ben je op latere leeftijd arbeidsongeschikt geraakt terwijl je niet in loondienst was? Dan ben je aangewezen op de Participatiewet voor een bijstandsuitkering. Wie tijdens werk in loondienst ziek of gehandicapt raakt, kan na twee jaar in de ziektewet een beroep doen op de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen), die sinds 2004 voor nieuwe instroom de WAO (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering) vervangt.'

'De regels en criteria voor deze uitkeringen verschillen, maar één ding is in alle regelingen hetzelfde: wie kan werken, moet dit ook zoveel mogelijk doen. Als je inkomen daarbij te laag is om van te kunnen leven, krijg je een aanvullende uitkering. Het UWV of de gemeente bekijkt dan hoeveel je hebt verdiend, en berekent op basis daarvan hoe hoog je aanvullende uitkering moet zijn. Dit noemen we de 'inkomstenverrekening'. Deze inkomstenverrekening gaat niet altijd zonder slag of stoot. De aanvullende uitkering moet aan het eind van de maand of snel daarna worden uitbetaald, maar vaak is dan nog niet duidelijk wat iemand heeft verdiend: de maand is nog niet voorbij en/of de werkgever heeft het loon nog niet doorgegeven. Vooral als iemand geen vaste inkomsten heeft, is het voor gemeenten en UWV een lastige taak om op tijd de juiste uitkering te berekenen en te betalen. Bij wisselende uren, loon dat wekelijks of vierwekelijks wordt uitbetaald of flexibel werk, is die uitdaging het grootst. In een flexibiliserende arbeidsmarkt lopen mensen die vanuit de uitkering gaan werken steeds vaker tegen problemen met de inkomstenverrekening aan. Hun uitkering komt niet op tijd, of er wordt niet direct het goede bedrag uitbetaald. Mensen moeten dan rondkomen van te weinig geld, of krijgen juist te veel geld dat ze later weer moeten terugbetalen.'

De regels voor inkomstenverrekening in Wajong en Participatiewet

- In de Participatiewet geldt de regel dat het inkomen wordt aangevuld tot de bijstandsnorm. Alle inkomsten die lager zijn dan de bijstandsnorm worden verrekend met de uitkering. Verdient iemand meer dan de bijstandsnorm, dan vervalt het recht op uitkering. Iedereen die vanuit de bijstand in deeltijd werkt, en niet genoeg verdient om uit te stromen, krijgt dus te maken met inkomstenverrekening. De bijstandsuitkering wordt dan verlaagd met het bedrag dat iemand heeft verdiend.
- Binnen de Wajong kon je voorheen betaald werk uitvoeren zonder dat alles van de uitkering werd afgetrokken. Sinds 2015 wordt voor wie vanuit de Wajong toch gaat werken de uitkering verlaagd met het bedrag dat is verdiend. Werken is dan financieel dus niet lonend. Vanaf 2021 is hier met de *Wet vereenvoudiging Wajong* één geharmoniseerde regeling voor in de plaats gekomen. Doel van de harmonisering is om meer eenduidigheid en eenvoud te brengen in alle verschillende rekenregels zoals hierboven omschreven. Daarnaast moet deze wijziging van de Wajong

voorkomen dat mensen er door te gaan werken financieel op achteruit gaan. Werken moet lonen, en méér werken moet ook méér lonen. De hoofdregel van de nieuwe wet is dat 70% van het inkomen wordt verrekend. Ofwel: van elke euro die je verdient, mag je 30 cent houden. Dat geldt tot een inkomen van 100% van het wettelijk minimum. Wie meer verdient krijgt geen aanvullende uitkering en heeft dus ook niet meer te maken met de inkomstenverrekening.

Kortom, als je naast je uitkering werkt moet je soms onverwacht veel geld terugbetalen, omdat je te veel uitkering hebt ontvangen. Daarnaast moeten sommigen door een verandering van uitkering of inkomen anderen instanties onverwacht terugbetalen, zoals toeslagen of studiefinanciering. Ook kan de uitkering te laat uitbetaald worden of maken ze te weinig uitkering over. Tot slot kan je er financieel op achteruit gaan als je gaat werken, omdat je minder ontvangt dan wanneer je niet werkt.

Onderstaande casus geeft een voorbeeld van hoe mis het kan lopen.

De trotse Job

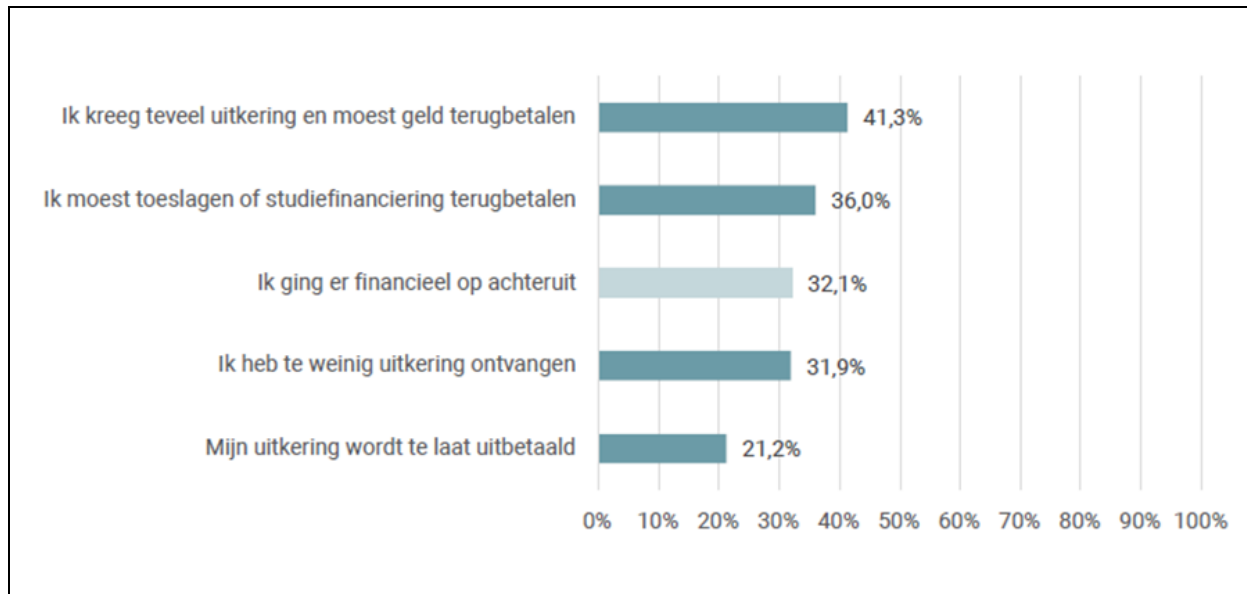
Job heeft een verstandelijke beperking en werkt in het magazijn van een bedrijf dat zendmasten aanlegt. Hij is trots op zijn werk. In het weekend doet hij in zijn bedrijfskleding boodschappen. Iedereen mag zien dat hij aan het werk is. Minder fijn is dat Job deze maand hoorde dat hij ruim 1.800 euro aan UWV moet terugbetalen. De vader van Job vertelt: 'Job is enorm gegroeid sinds hij aan het werk is. Hij hoort er ook helemaal bij. Heel leuk. Ik ben ook heel blij voor hem, maar over zijn financiën maak ik me grote zorgen. Vorige maand kregen we een brief van UWV. De uitkering van Job is vastgesteld, en die bleek veel lager dan UWV dacht. Hij heeft zes maanden lang meer dan 300 euro te veel uitkering gekregen. Dat moet nu worden terugbetaald. Het stomme is: ik had al die tijd al het gevoel dat de uitkering niet helemaal klopte. Ik heb daar zelfs een paar keer over gebeld. Maar toen kreeg ik te horen dat ze na 6 maanden zouden kijken hoe of wat. Niemand kon me precies vertellen hoe hoog de uitkering eigenlijk echt zou moeten zijn. De arbeidsdeskundige gaf eerlijk toe dat ze daar zelf te weinig van af weet. Maar ook een medewerker van de uitkeringen kon me niet echt verder helpen. Ze konden nu nog niet zien hoeveel hij echt had verdiend, en dat verschilt ook per maand. En verder moest ik me geen zorgen maken, zeiden ze. Nou, dat hebben we gezien. Ik weet niet, maar Job heeft echt geen 1.800 euro ergens op de plank liggen. Ik heb geen idee hoe dat moet worden terugbetaald.'

Ervaren financiële knelpunten

De deelnemers aan het onderzoek van Optimalistic is gevraagd naar de financiële knelpunten die zij in het werk en de uitvoering van de inkomstenverrekening ervoeren. Figuur 12 geeft een overzicht van de antwoorden.

Er worden veel knelpunten ervaren. De grootste hebben betrekking op terugbetaling, van teveel ontvangen uitkering (41,3%) en toeslagen of studiefinanciering (36,0%).

Figuur 12: Financiële knelpunten in werk en uitvoering inkomstenverrekening



Dat naast de Wajong en de Participatiewet ook de regelgeving rond de Bijstandwet een gemotiveerde en harde werker in de problemen kan brengen, blijkt uit het verhaal van Chris.

Een sombere toekomst

Chris behaalt op zijn 16-de een certificaat in het praktijkonderwijs en rondt daarna een 'entreeopleiding' af (mbo niveau 1). Daarmee heeft hij nog geen diploma. In de hoop toch een diploma te halen stroomt hij snel door naar niveau 2. Maar dit blijkt te hoog gegrepen en uiteindelijk moet hij ermee stoppen. Omdat hij de opleiding zonder diploma heeft verlaten, heeft hij formeel de status van vroegtijdig schoolverlater. Daardoor komt Chris niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Echt zuur; want als hij niet was begonnen met het mbo, dan was hij wél in aanmerking gekomen voor een bijstandsuitkering. Jongeren met alleen een certificaat in het praktijkonderwijs zijn namelijk uitgezonderd van de scholingsplicht.

Maar: via oude contacten uit de praktijkschool krijgt Chris gelukkig vrij snel een baan. Dat is het begin van een stabiel leven. Hij ontmoet een vrouw en samen krijgen ze twee kinderen.

Dan, als hij 24 jaar is, raakt Chris zijn baan kwijt. Hij ontvangt een paar maanden WW en vraagt dan een bijstandsuitkering aan bij de gemeente. Deze legt hem een zoekperiode op van vier weken, waarbinnen hij werk of een opleiding moet vinden. Alleen als hij hard zoekt en niks vindt, komt hij in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Sollicitatiebrieven schrijven is lastig voor hem, maar hij stort zich er toch op. Een opleiding zoekt hij niet, want die haalt hij toch niet, denkt Chris.

Helaas. We zijn vier weken verder en Chris heeft nog geen baan gevonden. De gemeente vindt echter dat hij niet genoeg zijn best heeft gedaan in de zoekperiode. Waarom heeft hij bijvoorbeeld niet naar een opleiding gezocht? Zijn aanvraag wordt daarom afgekeurd. Chris besluit opnieuw bijstand aan te vragen, waardoor opnieuw een zoekperiode van vier weken ingaat. Nu schrijft hij zich toch maar in voor een mbo-opleiding en stuurt nog een aantal sollicitatiebrieven. Door het formele toelatingsrecht binnen het mbo wordt hij geaccepteerd. Dat levert een hoop stress op.

Chris is bang dat de opleiding weer niet gaat lukken, hij krijgt nu geen bijstand én nu moet hij studiefinanciering aanvragen. Dat is nauwelijks genoeg om van rond te komen en hij bouwt nog een schuld op ook. Chris ziet zijn toekomst somber in.

Onderzoek Nationale ombudsman

Ook de Nationale ombudsman heeft aandacht besteed aan de financiële problemen van mensen met een beperking, in het bijzonder jongeren die te maken hebben met een (potentiële) arbeidssituatie. Hij voerde een onderzoek uit met de vraag: in hoeverre ervaren deze jongeren financiële problemen door de uitvoering van wet- en regelgeving? ([Nationale ombudsman, 2022](#)).

De conclusie van dit onderzoek is dat jongeren met een beperking een hoog risico lopen om langdurig financieel in de knel te komen. Meer specifieke bevindingen zijn:

- Zelfredzaamheid is een illusie, want: de wet- en regelgeving is ingewikkeld; jongeren ervaren grote administratieve lasten; hulp vanuit het sociale netwerk wordt door de overheid overschat.
- Onbeperkt meedoen lukt niet, want: er zijn grote verschillen in uitgangspositie tussen jongeren; jongeren ervaren weinig toekomstperspectief; door verrekeningen loont werken niet altijd.
- Ondanks goede wil kan hulp beter, want: de informatieverstrekking schiet tekort; specifieke deskundigheid ontbreekt soms; gemeenten ervaren een tekort aan tijd en geld; de samenwerking in de keten is beperkt.

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

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

Onderstaande casus - een ingezonden brief aan de fractievoorzitters van de Tweede Kamer - laat de financiële knelpunten nog eens goed zien.

Politiek moet nu echt werk maken van nakomen VN-Verdrag Handicap. Veel mensen met een arbeidsbeperking overleven op 70% van het wettelijk minimumloon, dat is ongeveer 1006 euro per maand

Overleven met een uitkering en werken

Veel mensen met een arbeidsbeperking overleven op 70% van het wettelijk minimumloon, dat is ongeveer 1006 euro per maand. Dat is het absolute bestaansminimum. Er is heel weinig aandacht voor de koopkracht van mensen met een arbeidsbeperking. Vaak hebben zij hogere zorgkosten dan een gezond persoon. Veel mensen denken dat zij wel extra compensatie krijgen vanwege hun beperking, maar dat is helemaal niet zo. Soms krijgen ze een tegemoetkoming in de kosten voor chronisch zieken, maar dat is maar een bedrag van rond de 200 euro per jaar. Dit staat in geen verhouding tot de werkelijke kosten. Ook als men niet fulltime kan werken moet men overleven van 70% van het wettelijk minimumloon en krijgt men met verrekeningen van inkomsten te maken, omdat men loon uit de uitkering krijgt en loon uit werk.

Ik wil u erop wijzen dat het veel beter zou zijn als er duurzame banen komen. Men moet een voorziening van het UWV kunnen behouden als men de baan kwijt raakt, op deze manier kan men sneller weer aan een andere baan komen, om volwaardig mee te kunnen doen. We hebben recht op een behoorlijke levensstandaard en dat is in mijn ogen niet het bestaansminimum, maar tenminste het wettelijk minimumloon.

Verder wil ik ook vragen of u kunt onderzoeken wat er gedaan kan worden aan de enorme administratieve lasten die bij een uitkering komen kijken. Veel mensen in een uitkering hebben enorm veel stress en waardoor er geregeld iets fout kan gaan in de administratie en daar kan men op afgestraft worden, uitkeringsgerechtigden moeten namelijk alles doorgeven als er iets verandert in hun situatie.

Recht op een behoorlijke levensstandaard

Mensen met een arbeidsbeperking kunnen in veel gevallen niet (fulltime) werken, omdat ze door hun beperking niet voldoende energie hebben om fulltime te kunnen werken, daardoor kunnen ze vaak ook niet voldoende uren maken om het wettelijk minimumloon verdienen. Maar ook zij hebben recht op een behoorlijke levensstandaard stelt het VN-verdrag Handicap. (Artikel 28 VN-verdrag Handicap.) Soms is er een aanpassing nodig om tot gelijke behandeling te kunnen komen. Er moet voor mensen met een arbeidsbeperking een aanvulling komen tot het wettelijk minimumloon, want dan kunnen zij pas echt een volwaardig leven leiden. De inclusietoeslag is zo'n instrument, wat de FNV en LCR hebben voorgesteld. Dit verdient serieuze discussie in een nieuw kabinet.

De Kostendelersnorm en partnertoets

De kostendelersnorm en de partnertoets zijn voor mensen met een beperking, maar eigenlijk voor alle uitkeringsgerechtigden, een groot obstakel. Deze regels maken mensen afhankelijk en het zorgt voor een toenemende dakloosheid en leidt tot woningnood.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid als het gaat om de kostendelersnorm, maar maken vaak geen gebruik van deze vrijheid. De partnertoets en de kostendelersnorm weerhoudt mensen om samen te wonen, omdat men dan ook financieel afhankelijk is van de partner of huisgenoten, terwijl men al zo vaak afhankelijk is van anderen. Daarom zou de partnertoets en de kostendelersnorm afgeschaft moeten worden voor mensen met een (arbeids)beperking. Immers mocht iemand met een beperking gaan samenwonen, dan treedt de partner vaak ook op als gedeeltelijke mantelzorger, waar voorheen sprake was van een professional. In plaats van dit te stimuleren en te bevorderen, krijgt men als beloning voor deze informele arbeid ook nog een korting op de uitkering. Woningen blijven bezet door alleenstaanden en prijzen lopen op, omdat er geen woning meer is te krijgen. Voor jongeren is het onmogelijk om zelfstandig te wonen als gevolg van deze druk op de woningmarkt.

(www.joopbnnvara.nl, opinie, 17 april 2021)

6.2.3 Arbeidsdeelname van personen met lvb

Een bijzondere groep binnen de populatie van mensen met een beperking zijn de personen met een licht verstandelijke beperking (lvb). Deze groep, zo mag worden aangenomen, heeft relatief nog de meeste kans op werk. Het Sociaal en Cultureel Planbureau deed onderzoek naar hun deelname aan het arbeidsproces. De resultaten laten zien dat mensen met een lvb ondanks hun relatief gunstige positie veel moeite hebben om mee te doen op de arbeidsmarkt. De onderzoekers noemen de volgende redenen (SCP, 2020b):

- Mensen met een lvb zijn veelal aangewezen op eenvoudige banen die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden. Dat werk is steeds vaker aan te duiden als precair. Dat wil zeggen dat het laagbetaald en onzeker is, het wordt steeds vaker op flexibele basis verricht. Als het niet goed lukt op de arbeidsmarkt en er hulp nodig is, ligt daarvoor een eerste verantwoordelijkheid bij het UWV of de gemeente. Zij verstrekken uitkeringen in het kader van de Werkloosheidswet (WW), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en Participatiewet.
- Zij vormen een 'blinde vlek'. Van mensen met een lvb is niet altijd direct duidelijk dat zij een beperking hebben. Werkgevers beseffen onvoldoende dat zij moeite hebben met het begrijpen van informatie en het uitvoeren van taken in het dagelijks leven. Door deze blinde vlek wordt vaak te weinig rekening gehouden met de beperktere capaciteiten en vaardigheden. Die blinde vlek hebben bedrijven overigens niet alleen. Ook maatschappelijke organisaties en de overheid veronderstellen dat hun cliënten of burgers over een aantal basisvaardigheden beschikken, maar dat is voor mensen met een lvb niet altijd zo.
- Onbekend maakt onbemind. Werkgevers zien mensen met een lvb vaak over het hoofd als geschikte kandidaat. Zij hebben over het algemeen een negatief beeld van deze groep werknemers omdat de verwachtingen over hun inzetbaarheid laag zijn. Werkgevers die eerdere ervaringen hebben gehad met werknemers met een verstandelijke beperking hebben vaak een positiever beeld. Als zij op voorhand al een positiever beeld hebben, komt dat onder andere doordat zij belang hechten aan sociaal werkgeverschap maar ook doordat zij in hun directe omgeving te maken hebben met mensen met een verstandelijke beperking.
- Te weinig geschikte functies. Bereidheid betekent nog niet dat werkgevers hun ook daadwerkelijk een dienstverband aanbieden. Een van de redenen waarom dat niet gebeurt, is een gebrek aan geschikte vacatures. De aard van het eenvoudig werk en de omstandigheden waaronder het wordt uitgevoerd zijn veranderd. Er wordt vaker gebruikgemaakt van moderne technieken en het werk moet vaker zelfstandig worden gedaan. Daardoor is dit soort werk vaak niet meer geschikt voor mensen met een lvb. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen werk meer voor hen is. Dat is er wel, maar daarvoor moeten werkgevers aanpassingen in bestaande functies maken. Daar hebben ze vaak hulp bij nodig. Maar zelfs als er wel geschikte functies gecreëerd kunnen worden, kunnen de plannen van werkgevers om mensen met een lvb in dienst te nemen nog stuklopen. Als werkgevers niet gecompenseerd worden voor de financiële gevolgen, zoals gederfde productie of extra begeleiding, weerhoudt dat hen ervan mensen met een lvb daadwerkelijk in dienst te nemen.
- Geen goede match. Tenslotte wordt de arbeidsparticipatie van mensen met een lvb gehinderd doordat er geen goede match tot stand komt. Daar speelt een gebrek aan de juiste vaardigheden bij werkgevers en mensen met een lvb een rol in. Bij werkgevers kan het mis gaan omdat er geen inclusief HR-beleid is, het niet duidelijk is hoe mensen met een lvb te werven, er geen goede samenwerking met externe partijen tot stand komt of adequate begeleiding op de werkvloer ontbreekt. Een goede match kan ook uitblijven vanwege een gebrek aan motivatie bij mensen met een lvb of doordat zij hun eigen mogelijkheden over- of onderschatten.

Het belang van een goede match (het laatste punt) is groot, aldus SCP. Het bepaalt niet alleen of mensen met een lvb werken, maar ook of zij hun baan behouden. Dat lukt niet als werkgevers hun visie en motieven over het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking niet kenbaar maken aan het (overige) personeel. Openheid over de redenen waarom mensen met een lvb in dienst zijn genomen helpt namelijk om draagvlak op de werkvloer te creëren. Aandacht besteden aan de juiste beeldvorming en het wegnemen van stereotypingen is dan ook een belangrijke voorwaarde voor een duurzame arbeidsrelatie. Andere voorwaarden daarvoor zijn het blijvend letten op het werkvermogen en de belastbaarheid van mensen met een lvb. Als daar veranderingen in optreden moeten zij het werk aanpassen en de mogelijkheid tot ontwikkeling bieden.

De meerwaarde van een duurzame arbeidsrelatie met personen met een lvb kan voor bedrijven juist groot zijn. Denk aan teambuilding en het overdragen van kennis. In combinatie met jobcarving kan zo'n arbeidsrelatie eveneens leiden tot verlichting van taken van anderen en dus ook financieel aantrekkelijk zijn.

6.2.4 Voorbeelden van innovaties van inclusief werk

Naast belemmeringen en bureaucratische drempels in het werken voor mensen met een beperking, is er in ons land zeker ook sprake van innovaties die inclusief werken dichterbij brengen. Veel van die innovaties bevinden zich op het niveau van de casuïstiek, zij zijn nog niet structureel ingebed.

We geven twee voorbeelden. Het eerste toont hoe de maatschappij arbeidspotentieel laat liggen, een bedrijf dit dóór heeft en hierdoor de kwaliteit van leven juist kan toenemen.

De heftruckchauffeur

Een logistiek bedrijf met tien heftruckchauffeurs krijgt het steeds drukker en komt tot de conclusie dat er een heftruckchauffeur bij moet komen om het werk allemaal gedaan te krijgen. Men neemt contact op met een jobcoach van het UWV met de vraag of hij geschikte mensen kent voor die baan. En of de hij de vacature voor heftruckchauffeur wil plaatsen. De jobcoach heeft net enkele sessies gevolgd over kansen vergroten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en ziet in deze vraag een uitdaging. Hij vraagt daarom of hij de volledige functieomschrijving van een heftruckchauffeur kan krijgen. Hij analyseert deze en komt erachter dat een chauffeur naast de heftruck bedienen ook karton moeten snijden, verzamelen en wegbrengen. Hij moet pallets die stuk zijn verwerken. En hij is tevens medeverantwoordelijk voor het schoonhouden van de vloer. Er zijn dus veel werkzaamheden die gedaan moeten worden naast het bedienen van de heftruck. Als je dat van tien chauffeurs bij elkaar stapelt heb je bijna een fulltime baan. Hij moet denken aan een gesprek wat hij heeft gehad met een jongen uit de reclassering, die jongen heeft foute dingen gedaan maar wil nu niets liever dan een baan en hij wil er hard voor werken!

De coach gaat in overleg met de werkgever en legt deze voor dat bij het splitsen van werkzaamheden hij een persoon met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, een jongen uit de reclassering, een kans kan geven. Daarnaast legt hij uit dat het de werkgever kosten bespaart omdat hij minder betaalt voor deze jongen dan voor een heftruckchauffeur. En hij hoeft ook geen nieuwe heftruck aan te schaffen. De werkgever moet echt overtuigd worden maar na een goede match tussen werk en aanbod en een gesprek met de jongen, ziet hij er wel wat in. Na een telefoontje enkele maanden later hoort de jobcoach een tevreden werkgever; de boel op het bedrijf wordt prima opgeruimd en hij ziet dat de chauffeurs op deze manier veel efficiënter met hun tijd omgaan. Er wordt met dezelfde tien chauffeurs nu veel meer werk verzet. Hij kan er nu

nog wel werk bijhebben! En de jongen uit de reclassering? 'Ja, dat is een harde werker daar heb ik wel wat aan. Ik heb een leuk contact met hem, hij is blij dat ik hem deze kans biedt.'

(Scholten & Schuurman, 2015)

Het tweede voorbeeld betreft de verbinding tussen werken en wonen.

Werken én wonen

Zayaz is een woningcorporatie en Weener XL een werk- en ontwikkelbedrijf voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, beide gevestigd in Den Bosch. Tien jaar geleden vonden de organisaties elkaar in het besef dat het hebben van een woning én van werk cruciaal is om mee te kunnen doen. Werk om je huis te betalen en een thuis om je werk te kunnen doen. Weener XL en Zayaz bundelen hun maatschappelijke ambities om samen nog meer impact te hebben.

Bij Zayaz ontstond het idee om leveranciers om een bijdrage te vragen, onder meer via social return. Bij een opdracht van meer dan 150.000 euro verplicht Zayaz de leverancier om een percentage daarvan in te vullen door of voor iemand met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. En daar komt Weener XL in beeld. Het kan door een tijdelijk werkplek te creëren op een project, maar liever streeft men naar langdurige plaatsing. Lukt het niet om iemand te plaatsen, dan zijn er legio andere manieren om bij te dragen. Bedrijven kunnen een dienst afnemen, zoals postbezorging, zelf expertise beschikbaar stellen of een cursus sponsoren.

Veel mensen die bij Weener XL in de bijstand zitten, huren een huis van Zayaz. Als iemand qua werk in de problemen zit, en dus financieel de huur niet aan kan, kan in het overleg tussen beide organisaties een oplossing worden gevonden. De lijnen zijn kort.

Door het samengaan van wonen en werk is de arbeidsintegratie van mensen met een beperking, tegen de landelijke trend in, in Den Bosch niet afgenomen. Dat komt door de manier waarop men zichzelf organiseert: werk en inkomen zijn binnen de gemeente één proces.

(Jubileummagazine 10 jaar samenwerking Weener XL en Zayaz, 2021)

6.2.5 In hoeverre is er sprake van een inclusieve arbeidsmarkt?

Arbeid is een uiterst belangrijk levensdomein. Het hebben van zinvol werk heeft een groot aandeel in de kwaliteit van leven. In werk kan de mens vrijwel al zijn basisbehoeften vervullen, van lichamelijke behoeften tot de behoefte aan zelfrealisatie.

In hoeverre kunnen we, uitgaande van de informatie uit de voorafgaande paragrafen, spreken van een inclusieve arbeidsmarkt voor mensen met een beperking? Voor het antwoord op deze vraag kijken we naar de vier kenmerken die we aan inclusie hebben verbonden (zie par. 3.1): daadwerkelijke participatie en integratie in de leefgemeenschap, het bestaan van interpersoonlijke relaties, gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten en het verkrijgen van benodigde ondersteuning.

Toetsing op de vier kenmerken van inclusie

Om te beginnen participatie en integratie in de leefgemeenschap. Onze belangrijkste bevindingen zijn:

- De arbeidsparticipatie van mensen met een beperking is erg laag (par. 6.2.1). Van alle mensen met een chronische ziekte heeft 47% geen betaald werk, van mensen met een lichamelijke beperking 64%, van mensen met een ernstige lichamelijke beperking 84%, van mensen met een psychische aandoening 80% en van mensen met een verstandelijke beperking 86%. In de totale bevolking is dit percentage 22.
- Voor veel mensen met een beperking heeft participatie de vorm van dagbesteding. De inhoud daarvan is in de loop der jaren ten goede veranderd, maar de vier factoren die door de WRR zijn genoemd als behorend tot gezond werk (waardering en beloning, autonomie en zeggenschap, sociale relaties en benutting van talenten, zie par. 6.1) zijn in dagbesteding vrijwel afwezig. Arbeidsmatige dagbesteding is soms wel gericht op het verkrijgen van betaald werk in een regulier bedrijf, maar slechts weinigen lukt het om die stap te maken.
- Er is onvoldoende sprake van gelijke kansen voor mensen met een beperking onderling. Om tot een gelijkwaardige positie op de arbeidsmarkt te komen, is het belangrijk dat beleid zich richt op alle mensen met een beperking. Op dit moment is er mogelijk sprake van verdringing, waarbij mensen met een beperking die buiten de banenafpraak vallen, moeten concurreren met de doelgroep banenafpraak. Mensen voelen zich daardoor onvoldoende gesteund. Ook duurt het leveren van passende ondersteuning en aanpassingen op de werkplek lang en verschilt het aanbod in ondersteuning sterk per gemeente.

Het is niet alleen van belang dat mensen werken, maar ook dat zij op hun werk naar vermogen participeren en hiermee bestaanszekerheid kunnen opbouwen en goed kunnen wonen. En dat het werk gelegenheid geeft tot het aangaan van interpersoonlijke relaties en doorgroeimogelijkheden als persoon. Voor mensen met een arbeidsbeperking is hier onvoldoende sprake van:

- In dagbesteding ontbreekt doorgaans het perspectief van een leven lang leren en van werkend leren om een werkcarrière te kunnen doorlopen en talenten te ontwikkelen. Dagbesteding is voor vrijwel iedereen eerder een eindstation dan een vertrekpunt.
- Er doet zich een breuk voor als iemand 18 jaar wordt en diens ondersteuning overgaat van de Jeugdwet naar de Wlz. Het komt nog weinig voor dat ruim voor het bereiken van het achttiende jaar werkwensen en werkperspectief worden onderzocht en de persoon zich door middel van specifieke, aanvullende opleiding en training al in de richting van het beoogde werk kan ontwikkelen. Voor velen komt de persoonlijke ontwikkeling daardoor na het achttiende jaar tot stilstand.
- Er is voor velen sprake van inkomensproblematiek, door de lage lonen, het ingewikkelde, aanvullende uitkeringssysteem en de 'inkomstenverrekening'.

Ondersteuning in het verkrijgen of behouden van werk voor mensen met een arbeidsbeperking vindt plaats via enerzijds de Participatiewet (toeleiding naar betaald werk), anderzijds via Wlz en Wmo (dagbesteding). Belangrijke bevindingen zijn:

- De Participatiewet richt zich hoofdzakelijk op het vergroten van baankansen en de toeleiding naar werk. Veel mensen met een beperking geven aan dat zij, naast problemen met werk en inkomen, ook problemen ervaren met de meer basale zaken, zoals het verrichten van dagelijkse handelingen, het voeren van een zelfstandig huishouden, geletterdheid en sociale contacten. De focus op werk in de Participatiewet is daarom vaak niet realistisch.
- In het verlengde hiervan ervaren gemeentelijke uitvoerders op het terrein van de Participatiewet en andere wetgeving - zoals die van het UWV, onderwijs en uitkeringen - dan ook een spanningsveld bij het opleggen van de verplichtingen en maatregelen. Deze botsen regelmatig met het streven om mensen eerst te helpen op andere terreinen van het leven (zoals schulden en huisvesting), voordat zij aan het werk kunnen worden geholpen.
- Dat veel cliënten van de Participatiewet aangeven ook meer basale, onderliggende problemen te hebben, laat zien dat een integrale, holistische ondersteuning hard nodig is. Dat volgens gemeenten vanwege die andere problemen de focus op werk niet realistisch is, klinkt daarmee in tegenspraak. Alsof er een harde knip wordt

gehanteerd tussen de sociale domeinen onderling. Als je de mens begeleidt in zijn hele bestaan is focus op werk een onderdeel daarvan en toch juist wél realistisch?

- Op het terrein van de toeleiding naar werk is het zware instrument sociale werkvoorziening vervangen door de re-integratie instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk. Voor gemeenten kan het financieel gunstiger zijn om mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijstandsuitkering te geven, dan om voor hen zware, dure re-integratie instrumenten in te zetten. Daardoor worden de mensen met de grootste ondersteuningsbehoefte, met name mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor de sociale werkvoorziening, minder geholpen dan voorheen en hebben zij een kleinere kans op werk.

In tabel 5 vatten we het voorafgaande samen. De conclusie is dat er op het gebied van inclusief werken nog veel verbeterd kan worden. Aan de vier kenmerken van inclusie wordt onvoldoende voldaan. Zij hangen ook samen, zoals het onderzoek van het SCP over de arbeidsdeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking laat zien.

Wordt de stagnatie doorbroken, zoals in de casus over het bedrijf met de heftruckchauffeurs, dan zijn er opeens veel mogelijkheden en zijn de vier kenmerken van inclusie direct bereikbaar. Maar dit is nog teveel afhankelijk van individuele initiatieven en toevalligheden.

Tabel 5: In hoeverre is er sprake van een inclusieve arbeidsmarkt?

<i>Kenmerk van inclusie</i>	<i>Domein werk voor mensen met een beperking</i>
1. Participatie en integratie in de leefgemeenschap	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsparticipatie (betaald werk) is zeer laag • Er is onvoldoende sprake van gelijke kansen binnen de groep mensen met een arbeidsbeperking. • Factoren behorend tot gezond werk (waardering en beloning, autonomie en zeggenschap, sociale relaties en benutting van talenten) zijn in dagbesteding vrijwel afwezig. • Slechts weinigen lukt het de overstap van arbeidsmatige dagbesteding naar regulier werk te maken.
2. Bestaan van interpersoonlijke relaties	<ul style="list-style-type: none"> • Doordat men geen volwaardig, passend werk heeft, komt men niet toe aan het aangaan van interpersoonlijke relaties.
3. Gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten	<ul style="list-style-type: none"> • In dagbesteding ontbreekt doorgaans het perspectief van een leven lang leren en van werkend leren om een werkcarrière te kunnen doorlopen en talenten te ontwikkelen. Het is eerder een eindstation dan een vertrekpunt. • Door de 'breuk' op het achttiende levensjaar, komt de eigen ontwikkeling tot stilstand. • De inkomensproblematiek - lage lonen, het ingewikkelde, aanvullende uitkeringsstelsel en de 'inkomstenverrekening' - houdt persoonlijke ontwikkeling tegen.
4. Verkrijgen van benodigde ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • Veel cliënten van de Participatiewet hebben achterliggende, basale problemen. Dat vraagt om een integrale aandacht voor 'de mens als geheel'. Die is er onvoldoende. • Voor gemeenten kan het financieel gunstiger zijn om mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijstandsuitkering te geven, dan om voor hen zware, dure re-integratie instrumenten in te zetten. Daardoor worden de mensen met de grootste ondersteuningsbehoefte - met name zij die voorheen in aanmerking kwamen voor de sociale werkvoorziening - minder geholpen dan voorheen en hebben zij een kleinere kans op werk.

De rol van de context

Bij het niet bereiken van inclusie in werk en op de arbeidsmarkt speelt de context een belangrijke rol:

- Op microniveau wordt nog teveel gefocust, bij zowel de mensen zelf als hun omgeving, op wat *niet* haalbaar is, omdat de maatschappij de maat is. En in relatie hiermee is er het niet weten en niet beschikbaar zijn van passende wegen naar arbeid voor het individu. Er wordt onvoldoende maatwerk geboden en er ontbreken ontwikkelmogelijkheden naar een volwaardige participatie van mensen met een arbeidsbeperking.
- Op mesoniveau is er bij arbeidsorganisaties onvoldoende kennis om goed gebruik te kunnen maken van mensen met een beperking. In zorginstellingen is er te weinig aandacht voor de scholing en ontwikkeling van cliënten, te weinig personeel en veelal een cultuur van 'zo is het wel goed', waardoor voor velen dagbesteding het eindstation is. Belemmerende factoren voor de overgang van dagbesteding naar werk bevinden zich ook in het gemeentelijk apparaat: gebrek aan samenwerking (integrale aanpak) tussen afdelingen Wmo en Werk & Inkomen, vrijblijvendheid naar aanbieders (geen verplichting tot doorstroom naar arbeid), weinig inzicht bij de gemeenten en aanbieders in de resultaten van dagbesteding (te weinig monitoring) en de afwezigheid van een integrale aanpak en regie (gemeenten, UWV en zorgkantoren zijn in beleid en uitvoering veelal nog georganiseerd volgens de schotten, financieel en inhoudelijk).
- Op macroniveau is er de grote complexiteit van het systeem aan wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving bevat de nodige elementen die de participatie van mensen kunnen bevorderen en handvatten bieden voor bijvoorbeeld switchen tussen dagbesteding en vormen van werk. Zij voorziet in een breed spectrum aan regelingen en voorzieningen om passende ondersteuning te kunnen bieden en indien gewenst te schakelen tussen dagbesteding en werk. Het is echter een complex systeem, door de hoeveelheid en diversiteit aan regelingen met eigen toetsingscriteria, de financiële complexiteit door de verschillende financieringsstromen en de diversiteit aan uitvoerders van de regelingen. Met andere woorden: wat in potentie mogelijk is, wordt aan het zicht onttrokken door deze grote complexiteit en is ook complex in zijn uitvoering.

Daarnaast worden de kansen op arbeidsparticipatie van mensen met een beperking onvoldoende benut. Er is onvoldoende besef van de mogelijkheden tot inzet van mensen met een beperking en de maatschappelijke meerwaarde die het inzetten van hen materieel en immaterieel kan hebben voor de maatschappij als geheel.

De conclusie is dat de huidige situatie met betrekking tot werk van mensen met een beperking enerzijds hoopvol is (van alle kanten wordt het belang van arbeid voor hen onderkend, er zijn goede voorbeelden), anderzijds zeker niet goed. In de praktijk doen zich voor mensen met een beperking tal van knelpunten voor: laag inkomen, gebrek aan duurzame banen, bureaucratische drempels, administratieve lasten, te weinig bewustzijn en financiële middelen voor 'een leven lang leren' en soms grote verschillen tussen gemeenten in uitvoeringszaken (zoals in partnertoets en kostendelersnorm). Het systeem staat voorop, de mens moet volgen, zo is de huidige situatie veelal. Het meest duidelijk is dit in de wet- en regelgeving.

In een inclusieve arbeidsmarkt kan iedereen naar vermogen participeren, met gelijke behandeling en gelijke kansen op duurzaam werk dat loont, precies zoals dat in het VN-verdrag wordt omschreven. Van zo'n markt is nog geen sprake.

6.3 De inclusieve route naar werk voor iedereen

Uitgangspunt bij inclusie op het gebied van arbeid is de mens die deelneemt aan het arbeidsproces en duurzaam werk uitvoert dat zowel voor hemzelf als maatschappelijk loont. Een inclusieve arbeidsmarkt is een toegankelijke markt, waarop iedereen naar

vermogen participeert, met gelijke behandeling, gelijke kansen op passend en relevant werk en een eerlijke beloning.

Een belangrijke hulpmiddel in de vormgeving van een werkcarrière is de zogenoemde Participatieladder, een hiërarchie van participatievormen gerangschikt naar de mate waarin participatie binnen de maatschappij mogelijk is. Participatieladders worden onder andere door gemeenten gebruikt, in het bijzonder waar het gaat om arbeid (VNG, 2011).

Hoewel ontwikkeld ten behoeve van mensen met een beperking is de Participatieladder ook voor andere doelgroepen goed bruikbaar. Deze ladder is ontwikkeld om de route van mensen met een beperking in beeld te brengen en te sturen maar is feitelijk op iedereen van toepassing.

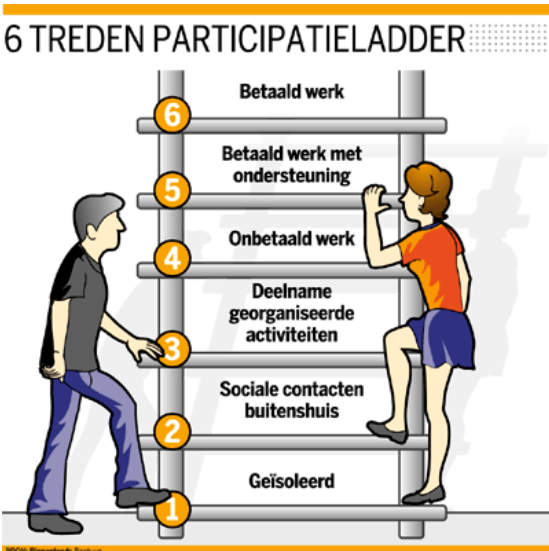
Zelf spreken wij liever van de 'omgekeerde Participatieladder', omdat het denken over en het invullen van inclusie gebeurt vanuit het perspectief van mogelijkheden, niet van beperkingen. In figuur 13 wordt deze omkering toegelicht.

Figuur 13: De omkering van de participatieladder

De participatieladder heeft betrekking op het domein arbeid maar wordt vaak ook gebruikt op andere leefdomeinen. Zij wordt doorgaans toegepast van laag naar hoog, waarbij het normale leven het eindstation is: je gaat terug *naar* het normale leven.

In deze studie beginnen we bij de hoogste tree. Wat kun je en wat zijn je talenten? Wat kan je wel?

Uitgangspunt is dat het normale leven aanwezig is. Je vertrekt *vanuit* het normale leven. Het betekent dat je als professional (bemiddelaar, ondersteuner, coach) niet problematiseert maar insteekt op de vraag wat voor een normaal leven nodig is. Wat moet je overbruggen om optimaal bij het gewone leven te kunnen komen? Heeft deze persoon iets niet dat elders gewoon is? Wat zijn hierbij de belemmeringen, hetzij in de persoon, hetzij in de context? Je vertrekpunt is een inclusief leven. Dit is toepasbaar op alle drie niveaus: macro, meso en micro.



6 TREDEN PARTICIPATIELADDER

6 Betaald werk

5 Betaald werk met ondersteuning

4 Onbetaald werk

3 Deelname georganiseerde activiteiten

2 Sociale contacten buitenshuis

1 Geïsoleerd

6.3.1 Inclusie op macroniveau

Voornemens van SZW met de Participatiewet

Door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is eind 2022 de stand van zaken met betrekking tot de participatiewet opgemaakt (SZW 2022a, 2022b).

De bevinding is dat op dit moment mensen drie problemen met de Participatiewet ervaren:

- a. De ondersteuning is beperkt.
- b. Het sanctie regime is streng.
- c. De bestaanszekerheid is te complex georganiseerd.

Hierdoor verkeren mensen in onzekerheid en ervaren ze wantrouwen in hun contact met de overheid. Ook blijkt aan het werk gaan soms lastig.

De minister wil 'de balans weer terugbrengen in de Participatiewet, door de mens centraal te stellen, meer ruimte te maken voor maatwerk en uit te gaan van vertrouwen. Zodat de Participatiewet uitvoerders beter in staat stelt om te doen wat nodig is om mensen te ondersteunen om aan het werk gaan en als dat (nog) niet kan te zorgen voor inkomensondersteuning en andere vormen van participatie. Dit betekent: niet uitgaan van systemen, maar van mensen. Dat er oog is voor wie om hulp vraagt, want dat is soms al moeilijk genoeg. Waarbij we naast iemand gaan staan in plaats van er tegenover.'

De minister gaat daarom toewerken naar een Participatiewet:

- die eenvoudiger is en een toereikend bestaansminimum biedt;
- die mensen passende ondersteuning biedt om mee te doen in de samenleving. In de eerste plaats via werk of, als dat nog niet haalbaar is, door een andere vorm van participatie;
- met rechten en plichten die zinvol en begrijpelijk zijn en nageleefd kunnen worden door iedere uitkeringsgerechtigde. Waarbij, wanneer de situatie daar om vraagt, proportioneel gesanctioneerd kan worden. Doelbewust misbruik maken van sociale vangnet ondermijnt het draagvlak en moet aangepakt worden;
- die aansluit bij het doenvermogen van mensen;
- die goed uitvoerbaar is voor de professional, het verschil wordt uiteindelijk echt gemaakt in het contact met de mensen.

Brancheorganisatie VGN onderschrijft deze voorstellen, die men goed vindt aansluiten bij de eigen *Visie 2030 (VGN, 2022b)*. Haar uitgangspunt is: bied mensen met een beperking die kunnen werken toegang tot de arbeidsmarkt en geef ze kansen om een leven lang te leren en zich te ontwikkelen.

Om de voorstellen tot een succes te maken, vraagt de VGN om aandacht te besteden aan de volgende drie onderwerpen:

- Zorg voor een samenhangende integrale aanpak van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet gericht op participatie in de samenleving.
- Investeer in doorlopende ontwikkelingstrajecten, ook als een betaalde baan niet in zicht is.
- Beloon de mensen met een beperking die participeren naar vermogen.

Voornemens van VWS in relatie tot VN-verdrag

Voor het creëren van een context op macroniveau, is eerdergenoemd VN-verdrag helpend en sturend. In Nederland is het Ministerie van VWS verantwoordelijk voor de implementatie van het VN-verdrag. Daartoe heeft dit ministerie het programma 'Onbeperkt meedoen!' opgezet (VWS, 2018c). Dit programma bestaat uit verschillende 'actielijnen'.

Actielijn Werk

Binnen de actielijn Werk is het doel 'om mensen met een arbeidsbeperking meer kansen te geven op een reguliere baan, en zo bij te dragen aan een inclusieve arbeidsmarkt. Het kabinet bouwt hiermee voort op de lopende inzet voor een inclusieve arbeidsmarkt. Bij deze opgave werkt het nauw samen met gemeenten, het UWV, de Landelijke Cliëntenraad, Ieder(in) en sociale partners (vakbonden, AWWN, VNO-NCW, MKB).'

Concrete maatregelen richten zich op vier terreinen:

1. Meer werkgelegenheid

Mensen met een beperking die nu nog aan de kant staan, moeten meer kans op werk krijgen, bij voorkeur regulier werk en als dat niet mogelijk is beschut werk. De volgende instrumenten moeten dit realiseren:

- Al in het Sociaal Akkoord 2013 hebben regering, werkgevers en werknemers afspraken gemaakt voor meer werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking. Werkgevers in de sector overheid moeten via jaarlijks oplopende stapjes 25.000 extra banen in 2024 realiseren. Werkgevers in de marktsector moeten via jaarlijks oplopende stapjes 100.000 extra banen realiseren in 2026. Indien de afgesproken aantallen niet worden gehaald, treedt de quotumregeling in werking.
- Voor beschermt werk geldt per gemeente een jaarlijkse doelstelling.
- In de Participatiewet wordt het instrument 'loondispensatie' ingevoerd. Voor werkgevers komt er zo een eenvoudiger instrumentarium om mensen met een beperking in dienst te nemen. Voor werknemers gaat werken met loondispensatie van meet af aan lonen. Vrijkomende middelen worden ingezet voor meer ondersteuning door gemeenten aan mensen met een beperking richting werk.

2. Verbeterde werknemersdienstverlening

Voor mensen in arbeidsongeschiktheidsregelingen is het vaak moeilijk om weer zelfstandig duurzaam werk te vinden. Dat moet verbeteren. Instrumenten hiervoor zijn:

- Voor sommigen sluit de opleiding niet aan op het beschikbare banenaanbod. Daarom komt er 30 miljoen euro meer beschikbaar voor persoonlijke dienstverlening van de UWV aan personen met een uitkering in de WGA en Wajong.
- Ook komt 30 miljoen euro beschikbaar voor een experiment met scholing dat kan bijdragen aan werkhervatting.
- Daarnaast is eind 2017 een project gestart door koepels van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs, werkgevers en gemeenten met als doel de samenwerking in de regio te verbeteren zodat de overgang van school naar werk beter verloopt.

3. Verbeterde werkgeversdienstverlening.

Werkgeversdienstverlening op regionaal niveau is van groot belang om werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt en werkgelegenheid bij elkaar te brengen.

Instrumenten hiervoor:

- Afspraken tussen de regionale werkbedrijven.
- Het programma 'Matchen op Werk', dat zich richt op de coördinatie van werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's.
- Specifiek op het terrein van de zorg draagt het 'Actieprogramma Werken in de zorg' eraan bij dat mensen met een beperking door middel van begeleiding door het UWV en gemeenten meer kans hebben op werk in de zorg.

4. Verbeterde verstrekking van werkvoorzieningen.

Voorzieningen op het werk zoals een doventolk, jobcoach of werkplekaanpassingen kunnen werknemers met een beperking ondersteuning bieden om duurzaam aan de slag te blijven. In de praktijk blijken er knelpunten te zijn bij de inzet van werkvoorzieningen. Daarom wil het ministerie scherper in beeld brengen wat de knelpunten zijn en welke oplossingen hiervoor nodig zijn. UWV heeft een speciaal team samengesteld om verbeteringen te realiseren.

Nieuw project 'Simpel switchen'

De voortgangsrapportage van 'Onbeperkt Meedoen!' (VWS, 2020) geeft aan dat zojuist genoemde instrumenten in de praktijk worden toegepast. Ook is er sprake van nieuwe activiteiten, waaronder het project 'Simpel Switchen in de Participatieketen'.

Simpel switchen in de Participatieketen

In dit project zijn acties gestart langs vier sporen:

1. Mensen moeten vanuit een uitkering gemakkelijker kunnen gaan werken en weer terugvallen op een uitkering als dit toch of tijdelijk niet lukt.
2. Beter inzicht in de financiële gevolgen van aan het werk gaan.

3. Meedoen op de best passende plek.
4. Continuïteit in begeleiding en integrale ondersteuning.

Het Ministerie van SZW werkt hierin samen met Divosa (de vereniging van gemeentelijke directeuren en leidinggevenden in het sociaal domein) en andere partners aan de uitwerking van dit project. Enkele opbrengsten tot nu toe zijn:

- Een aanpassing van de Wajong, zodat het recht op Wajong herleeft bij uitval uit werk.
- Creatieve oplossingen met betrekking tot het aan- en uitzetten van de bijstandsuitkering.
- De Rekentool 'Uitkering naar Werk', ontwikkeld door het Nibud.
- De handreiking 'Simpel switchen van dagbesteding naar werk'.

Onderdeel van dit nieuwe project is de verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk (Movisie & Stimulanz, 2020), waaraan wij hiervoor (in par. 6.2.1) al aandacht schonken.

Deze studie komt tot de slotsom dat het, om te komen tot een verdere ontwikkeling van de mogelijkheden voor eenvoudig switchen tussen dagbesteding en werk, nodig is om de omstandigheden te optimaliseren. Twee uitgangspunten daarvoor zijn:

- Stel de ontwikkeling van mensen centraal en begin bij hun wensen en mogelijkheden.
- Maak de vraag wat de best passende plek voor mensen is leidraad in het uitvoeringsproces en expliciteer en faciliteer de routes die mogelijk zijn

Verder is een stimuleringsprogramma nodig dat minimaal het volgende behelst:

- Uitdragen van een andere zienswijze, waarbij zorg en werk niet als gescheiden werelden worden gezien en behandeld.
- Zorgen dat het stelsel minder complex en makkelijker uitvoerbaar wordt.
- Ontwikkelen van een aantal routes voor verschillende doelgroepen, zorgen dat deze toegankelijk zijn voor mensen en zorgen dat de routes voor uitvoerders en aanbieders soepel uitgevoerd kunnen worden.
- Regievoering vanuit beide ministeries (VWS en SZW) om met alle relevante partijen te komen tot een landelijke uitvoering van deze routes.

In een afzonderlijke publicatie worden zes voorbeelden gegeven van switchen van dagbesteding naar werk (Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt, 2019).

Wat zijn de effecten van het beleid?

Alle hiervoor genoemde instrumenten kunnen stuk voor stuk een positieve bijdrage leveren tot een grotere facilitering van een inclusieve arbeidsmarkt. Er is van alles gaande, maar over de effecten is nog niets zichtbaar. Uitsluitend over de uitkomst van de Wet banenafpraak zijn harde gegevens beschikbaar.

Effecten banenafpraak

De cijfers over de 'banenafpraak' vormen in feite een van de weinige harde uitkomstmaten van het ingezette beleid. Er worden twee indicatoren gemeten:

- Het aantal mensen dat werkzaam is onder de Wet banenafpraak, op een beschutte werkplek onder de Wsw of in de Participatiewet. Dit aantal steeg van 137.894 in 2016 tot 167.089 in 2019.
- Het aantal banen voor mensen uit de doelgroep banenafpraak. Dit aantal steeg van 97.733 in 2016 tot 136.794 in 2019.

(RIVM, 2020)

Wat we missen zijn concrete indicatoren waarop de effecten van de maatregelen kunnen worden nagegaan. Bijvoorbeeld indicatoren die verbonden zijn aan de elf verplichtingen van het VN-verdrag die wij zojuist noemden. Pas wanneer die er zijn, zou daadwerkelijk kunnen worden nagegaan in hoeverre het macroniveau meer op inclusie wordt ingericht.

Aanbevelingen door landelijke onderzoeksorganisaties

In de vorige paragraaf beschreven we de huidige situatie rond werk en werkgelegenheid aan de hand van publicaties van onderzoeksorganisaties. Deze organisaties doen ook tal van suggesties voor het zodanig inrichten van het macroniveau dat inclusie daarbij goed gedijt. We voegen een aantal adviezen samen van het College voor de Rechten van de Mens (CRvdm, 2016), de Alliantie VN-verdrag Handicap (2019) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2020b):

- Heb als overheid en werkgeversorganisaties meer oog voor de inzet en meerwaarde van mensen met een beperking op de arbeidsmarkt.
- Lever meer inspanning voor mensen met relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook zij hebben recht op werk. Zet ook voor hen de re-integratie instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk in.
- Maak het mogelijk en aantrekkelijk voor werkgevers om mensen met een beperking duurzaam aan te nemen: voor langere tijd en met de juiste benodigdheden. Zorg ervoor dat deze werkgevers: (a) verzekerd zijn tegen ziekte en uitval, (b) financieel worden ondersteund en (c) structurele ondersteuning ontvangen.
- Maak gebruik van goede voorbeelden van werkgevers die erin slagen om mensen met een beperking binnen te halen en te behouden.
- Overleg met werkgevers en vakbeweging hoe bedrijven algemeen toegankelijk gemaakt kunnen worden (gebouwen, bedrijfs- en IT-systemen), zodat minder persoonlijke aanpassingen nodig zijn. Verleen voor zulke algemene toegankelijkheid subsidie.
- Zorg ervoor dat werk voor mensen met een beperking lonend, relevant en duurzaam is. Voer de Participatiewet zodanig uit dat er ruimte bestaat voor individuele maatwerkbenaderingen.
- Bied bestendige coaching aan voor werkzoekenden.
- Zorg voor inkomensbescherming voor alle mensen met een beperking, ook zij die gedeeltelijk kunnen werken, zodat ze een zelfstandig inkomen hebben dat niet wordt verrekend met inkomsten van anderen in een huishouden. Toets of sprake is van indirect onderscheid op basis van gender.
- Zorg voor recht op terugkeer in een oude arbeidsongeschiktheidsuitkering zodat het veiliger wordt een tijdelijke betaalde baan te accepteren.
- Monitor niet alleen de effecten van de banenafpraak maar ook de algemene werkgelegenheidssituatie van alle groepen mensen met een beperking. Besteed bij die monitoring aandacht aan specifieke groepen waar de werkgelegenheid bijzonder laag is, zoals bij vrouwen met een beperking, mensen met ernstige beperkingen en mensen van kleur met een beperking.
- Heb een holistische kijk. Veel mensen met een arbeidsbeperking ervaren problemen met de meer basale zaken, zoals het verrichten van dagelijkse handelingen, het voeren van een zelfstandig huishouden, geletterdheid en sociale contacten. De directe focus op werk in de Participatiewet is daarom vaak niet realistisch. Het opleggen van de verplichtingen en maatregelen uit de Participatiewet en andere wetten (UWV) moet je daarom soms uitstellen.

Aanbevelingen vanuit de gehandicaptenzorg

Brancheorganisatie Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) geeft in een brief aan de leden van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer de volgende vier aanbevelingen (VGN, 2022a):

1. Zorg voor een inclusieve samenleving. Bied mensen met een beperking die willen werken toegang tot de arbeidsmarkt en motiveer werkgevers om hen aan te nemen. Laat de samenleving en het bedrijfsleven zich daarbij concentreren op wat wél kan en

- bied mensen met een beperking kansen om een leven lang te leren en zich te ontwikkelen.
2. Vereenvoudig de Participatiewet. Deze wet biedt mogelijkheden voor een integrale, domein-overstijgende aanpak, met aandacht voor de groei die mensen met een beperking in de loop van de jaren doormaken. Maar doordat gemeenten te veel regelruimte hebben en specifieke kennis van de doelgroep vaak tekortschiet, maakt deze ambitie geen kans. Daar moeten stappen in worden gezet, bijvoorbeeld via 'Simpel switchen' (zie eerder in deze paragraaf).
 3. Investeer in de talentontwikkeling van mensen met een beperking. Door het ontwikkelen van talent en vaardigheden wordt meedoen in de samenleving makkelijker. Mensen met een beperking ontwikkelen zich echter langzamer en op hun eigen manier. Dit vraagt om andere, langjarige ontwikkeltrajecten dan het beroepsonderwijs kan bieden. Door al vanaf de dagbesteding te investeren in de talentontwikkeling van mensen met een beperking kunnen zij vaak doorgroeien naar de best passende plek.
 4. Bied perspectief op een volwaardig inkomen. Voor mensen die vanwege hun beperking niet fulltime kunnen werken, maar werken naar vermogen, is een verruiming van de vrijlatingsregeling (die gaat over de verrekening van inkomen van mensen die een bijstandsuitkering ontvangen) tot minimaal het wettelijk minimumloon een eerste stap naar een volwaardig inkomen.

Aanbevelingen door de Nationale ombudsman

Eerder (in par. 6.2.2) noemden we het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de financiële problemen van jongeren met een beperking (Nationale ombudsman, 2022). Hij roept naar aanleiding van dit onderzoek de betrokken overheidsinstanties - het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten - op om in gezamenlijkheid de in het onderzoek geconstateerde knelpunten op te lossen. Hierbij ziet de ombudsman een aansturende rol voor de minister van SZW, de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen en de staatssecretaris van VWS. Hij doet de volgende aanbevelingen:

1. Informeer jongeren - proactief en in begrijpelijke taal - al vóór de 18e verjaardag. Overheidsinstanties dienen jongeren met een beperking actief te informeren over hun rechten en plichten en de voorzieningen waarvan zij gebruik kunnen maken. Gemeenten kunnen scholen benaderen om jongeren met een beperking vroegtijdig in beeld te krijgen en hen te informeren over hun mogelijkheden.
2. Zorg voor persoonlijke begeleiding. Jongeren met een beperking hebben vaak hulp nodig bij hun administratie, het aanvragen van een uitkering en voorzieningen en contacten met instanties. Daarom is het belangrijk dat deze jongeren persoonlijke begeleiding krijgen. Deze begeleiding moet onafhankelijk zijn van de overheid en goed op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. Cliëntondersteuning vanuit de Wmo kan hierin voorzien.
3. Zorg dat werken van toegevoegde waarde is, ook in deeltijd. Werken met een uitkering brengt vaak een forse administratieve belasting met zich mee en geen of weinig financieel voordeel. Dit ontmoedigt jongeren met een beperking om aan het werk te gaan, terwijl werk hen veel kan bieden: zelfontplooiing, structuur, sociale contacten, beroepstrots, een eigen inkomen en een bijdrage aan de maatschappij. Door de administratieve lasten te verlichten en werken lonend te maken, zorgt de overheid ervoor dat de redenen die jongeren hebben om aan het werk te gaan, ook redenen zijn om aan het werk te blijven.
4. Zorg voor financiële zekerheid. Zorg ervoor dat jongeren met een beperking weten waar ze aan toe zijn als ze gaan werken naast hun uitkering. De overheid moet deze jongeren meer zekerheid bieden over hun inkomen, ook als sprake is van een onregelmatig aantal arbeidsuren en wisselende inkomsten bij flexibele contracten. Het is voor hen immers belangrijk dat ze kunnen overzien wat de financiële gevolgen zijn van veranderingen in hun werkzame uren. Het verruimen van bijverdiengrenzen, direct verrekenen van inkomsten en het instellen van een bufferbudget kunnen hierbij

helpen. Meer duidelijkheid over hun financiën betekent dat jongeren makkelijker de stap naar werk zetten en ook de stap om eventueel meer of minder te gaan werken, afhankelijk van hun belastbaarheid.

Manifest van de Werkcoalitie

Tot slot van deze paragraaf wijzen wij op het manifest van de *Werkcoalitie*, bestaande uit de Landelijke Cliëntenraad, FNV, VCP, CNV, Wij Staan Op!, MIND, Coalitie voor inclusie, Stichting studeren en werken op maat en Ieder(in). Deze coalitie roept het kabinet op om de bestaanszekerheid van mensen met een beperking snel te verbeteren en doet daarvoor vier voorstellen (Werkcoalitie, 2022):

1. Maak een regeling voor mensen met een beperking die bestaanszekerheid biedt. Erken dat niet iedereen kan werken, hoe graag men dat ook wil; verhoog de uitkering; schrap de partner- en vermogenstoets; maak bijverdiene eenvoudiger; zorg dat wie naar vermogen werkt, met inkomensondersteuning minimaal het functieloon ontvangt.
2. Zorg dat iedereen met een beperking recht heeft op passende ondersteuning. Maak één loket waar mensen zich voor ondersteuning kunnen melden; zet de expertise van UWV en Regionale Mobiliteitsteams in voor ondersteuning en bemiddeling; maak ondersteuningsmogelijkheden voor iedereen gelijk toegankelijk; betrek mensen zelf bij de keuze voor de aard van de ondersteuning; regel één centraal budget.
3. Bied een alternatief voor wie de stap naar de arbeidsmarkt te groot is. Bied bestaanszekerheid en werkzekerheid via sociale ontwikkelbedrijven; betaal de werknemers een cao- of functieloon; investeer daarnaast in de verdere ontwikkeling van praktijkleren en leerwerkplekken.
4. Houd veel beter in de gaten hoe het mensen met een beperking vergaat. Onderzoek veel beter hoe het mensen met een beperking mét en zonder baan vergaat. Zodat ze gerichter en beter kunnen worden ondersteund.

6.3.2 Inclusie op mesoniveau

Op dit niveau schenken we eerst aandacht aan arbeidsorganisaties in het algemeen en wat zij voor inclusie kunnen betekenen. Daarna bespreken we de mogelijkheden en uitdagingen voor organisaties in de gehandicaptenzorg en voor de lokale overheid.

HRM-handvatten voor een inclusieve arbeidsorganisatie

In het bedrijfsleven is men over het algemeen niet zo gericht op arbeid voor mensen met een beperking. Men is zich nog niet bewust van het potentieel dat in deze groep aanwezig is, er is weinig focus op talenten en te behalen winst.

De casus van de heftruckchauffeur in paragraaf 6.2.4 laat zien hoe een arbeidsorganisatie meer inclusief kan gaan denken en handelen. Meer in het algemeen kunnen we de vraag stellen waaraan een arbeidsorganisatie moet voldoen om 'inclusief' te zijn. Wat is een inclusieve arbeidsorganisatie eigenlijk? Een uitgebreid antwoord hierop wordt gegeven in een publicatie vanuit de HRM, de Human Resource Management (De Vries e.a., 2017). Het nu volgende is geheel aan die publicatie ontleend.

Om te beginnen de definitie:

Een inclusieve arbeidsorganisatie is een organisatie die optimaal gebruik maakt van de diversiteit van talenten en vermogens op de arbeidsmarkt. Het is een organisatie waarin iedereen in staat wordt gesteld om naar vermogen bij te dragen aan het bedrijfsresultaat. Een inclusieve arbeidsorganisatie is daarom ook in staat om mensen met een arbeidsbeperking op te nemen en duurzaam in dienst te houden en te voorkomen dat medewerkers voortijdig uitvallen met beperkingen door ziekte of veroudering.

Om meer mogelijkheden te creëren voor kwetsbare medewerkers kan het helpen om het werk of de werkplek aan te passen. Vaak is maatwerk daarbij een vereiste. In sommige gevallen kan het nodig zijn om een geheel nieuwe functie voor een kandidaat te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door functiecreatie, waarbij bedrijfsprocessen worden geanalyseerd en efficiënter georganiseerd door de werkzaamheden opnieuw te verdelen en relatief eenvoudige taken uit een functie af te splitsen en samen te voegen tot nieuwe zogenoemde duurzame banen. Er is zelfs een naam voor de professionals die werkgevers hierin adviseren: jobcreator.

HR-instrumenten voor inclusief HRM

Er zijn inmiddels vier typen HR-instrumenten en -interventies onderzocht en gevalideerd die kunnen worden ingezet bij het creëren van een duurzame fit tussen de belasting en belastbaarheid van diverse groepen van (kwetsbare) medewerkers:

1. HR-instrumenten gericht op de persoonlijke ontwikkeling (ofwel loopbaanbeleid), zoals training en doorstroom naar andere of vaste functies om (kwetsbare) werkenden te helpen groeien (zelfmanagementdoel: groei en verbeteren van de fit-situatie tussen persoon en omgeving).
2. HR-praktijken gericht op behoud van functioneren in de huidige functie, zoals baanveiligheid, inzet van een Harrie of jobcoach en flexibele werktijden (arbeidsomstandighedenbeleid), waardoor (kwetsbare) werkenden in staat gesteld worden hun huidig niveau van functioneren te behouden (zelfmanagementdoel: stabiliseren van een fit-situatie).
3. HR-beleid gericht op het benutten van de bestaande bredere ervaring, kennis en kunde van kwetsbare werkenden, zoals horizontale baanverandering of taakverrijking, en het gebruiken van nog niet eerder gebruikte kennis en vaardigheden van de kwetsbare medewerker via het starten van een tweede loopbaan (zelfmanagementdoel: verbeteren van de fit-situatie tussen persoon en omgeving).
4. HR-instrumenten gericht op ontzien van werkenden via het beschermen of sparen van kwetsbare werkenden (door demotie of taakverlichting). Deze HRM-instrumenten helpen werkenden om goed te functioneren op lagere niveaus wanneer behoud of herstel niet langer mogelijk is (zelfmanagementdoel: reguleren van verlies of herstellen van een misfit-situatie).

Werken aan een inclusieve organisatie vraagt om een inspanning en om een bepaalde manier van kijken naar werk en werkgeverschap. Wie medewerkers ziet als noodzakelijk kwaad, als 'instrumenten' die zo efficiënt mogelijk tegen zo laag mogelijke kosten moeten worden ingezet, zal er niet aan beginnen. Wie echter oog heeft voor de intrinsieke waarde van werk voor mensen en beseft hoe belangrijk 'meedoen en productief zijn' is, zal eerder geneigd zijn om verantwoordelijkheid te nemen om hiertoe mogelijkheden te bieden.

Zo zoekt inclusief HRM niet alleen naar oplossingen als er problemen zijn met het functioneren van een medewerker, maar gaat het ook actief op zoek naar mogelijkheden om alle medewerkers, met hun verschillende achtergronden, optimaal te laten presteren en floreren en op een optimale manier waarde toe te laten voegen aan de organisatie. Inclusief HRM richt zich dus niet apart op kwetsbare medewerkers, deze medewerkers maken integraal onderdeel uit van het HRM-beleid.

Inclusief HRM zoekt gericht naar ruimte om aan te sluiten bij individuele kwaliteiten en behoeften van alle medewerkers. Het uitgangspunt bij inclusief HRM is dat ieder mens uniek is, met unieke mogelijkheden en beperkingen. De uitdaging voor HRM, en voor de organisatie als geheel, is om te zorgen voor omstandigheden waarin die mogelijkheden optimaal benut kunnen worden en de beperkingen zo min mogelijk een belemmering vormen. Dit uitgaan van verschillende kwaliteiten gebeurt vaak al voor toptalenten, die worden gekoesterd en met zorg omringd. Inclusief HRM doet dit niet alleen voor toptalent, maar ondersteunt iedereen bij het bereiken van zijn of haar (persoonlijke) top.

Conclusies met betrekking tot inclusief HRM

1. De belangrijkste conclusie is dat inclusief HRM niet zozeer gaat om het compenseren van beperkingen bij een specifieke groep medewerkers, maar om het versterken van kwaliteiten bij iedereen, ongeacht de beperking.
2. Het uitgangspunt bij inclusief HRM is dan ook dat ieder mens uniek is, met unieke mogelijkheden en beperkingen. De uitdaging voor HRM en voor de organisatie als geheel, is om te zorgen voor omstandigheden waarin die mogelijkheden optimaal benut kunnen worden en de beperkingen zo min mogelijk een belemmering vormen.
3. Uitgaan van diversiteit en uniciteit betekent niet dat er geen beleid meer gevoerd kan worden. Visie, doelstellingen, methodieken en vaste routines blijven van belang, maar moeten wel ruimte bieden voor verschil.
4. Echt inclusief werken vraagt aandacht, inzet, een langetermijnvisie en een integrale aanpak. 'Quick fixes', zoals bijvoorbeeld zorgen voor instroom van kwetsbare medewerkers zonder tegelijk ook op andere terreinen aanpassingen te doen, kunnen op korte termijn succesvol lijken omdat zo bijvoorbeeld aan quota wordt voldaan. Echter, op lange termijn leidt dit vaak niet zozeer tot inclusie, maar tot uitval van kwetsbare medewerkers.
5. Voor bedrijven is hier ook winst te behalen met het toedelen van delen van functies aan mensen met een beperking.

Tot zover deze publicatie van De Vries e.a. In de nu volgende casus zijn onderdelen van inclusief HRM goed zichtbaar.

'Ik wil dat het op de Zuidas wemelt van de rolstoelen'

Op de Zuidas rijden vooral Tesla's. Oud-paralympiër Rolf Schrama (45), die een zeldzame vorm van dwerggroei heeft, rijdt er rond op een kleuterfiets. Sinds juli 2019 werkt hij als 'diversity officer' bij bank Van Lanschot Kempen. In deze functie zoekt hij talentvolle mensen met een beperking en verkent hij de mogelijkheden binnen de organisatie om hen in dienst te nemen.

'Ik hoorde steeds vaker waar mensen met een beperking mee kampen op de arbeidsmarkt: niet aan een baan kunnen komen, vooroordelen, 'microagressies'. Dat laatste zijn soms 'kleine' dingen, zoals: 'Wat knap dat je hier werkt', 'Kun jij ook autorijden?'. Of: 'Ik had niet achter je gezocht dat je kunt schrijven'. Dat soort opmerkingen zijn vaak bedoeld als complimenten, maar hebben het tegenovergestelde effect.'

De Participatiewet mag dan al zes jaar geleden zijn ingevoerd, die beeldvorming is niet zomaar veranderd. Nog steeds ziet de buitenwereld vaak eerst de beperking en dan pas de competenties. Bovendien zijn geschikte werkplekken niet een-twee-drie geregeld. Bedrijven moeten daarom actief beleid voeren.

Volgens onderzoek van organisatieadviesbureau Berenschot uit 2019 zijn er sinds de invoering van de Participatiewet meer werkgevers aan het denken gezet over het in dienst nemen van arbeidsbeperkte mensen. Bij slechts 4,5 procent van de onderzochte bedrijven leidden die plannen daadwerkelijk tot plaatsing. Schrama: 'Dat zijn schrikbarende cijfers. Maar de laatste twee jaar gaat het veel sneller. Ook op de Zuidas.'

Vaak zijn vacatures al een eerste obstakel voor mensen met een beperking. 'Daar kunnen eisen in staan die iemand bij voorbaat kunnen afschrikken. Mensen met een beperking hebben soms langer over hun studie gedaan en hebben daardoor nog niet de vereiste werkervaring. Het kan ook dat iemand een 'energiebeperking' [een aandoening waardoor iemand sneller moe is] heeft en daardoor geen veertig uur kan werken, maar wel twintig bijvoorbeeld. Daardoor kom je al snel niet in aanmerking voor de baan die

je wilt. Dat is zonde, want mensen met een beperking zijn vaak heel doelgericht, denken in oplossingen, kunnen tegenslagen incasseren en hebben doorzettingsvermogen. Omdat ze van verder zijn gekomen.'

Schrama vindt daarom dat bedrijven de waarde van een werknemer niet alleen moeten uitdrukken in productiviteit en geld. 'Het zou meer moeten gaan om het grotere geheel: de rol die je als bedrijf kunt innemen in de maatschappij. Je zou er trots op moeten zijn dat je een diverse groep mensen in dienst hebt. Het maakt een bedrijf gewoon leuker.'

Maar het werk stopt niet bij het binnenhalen van mensen. Het kan ook moeilijk zijn iemand voor langere tijd te houden. Het is belangrijk om realistisch te zijn, vindt Schrama: 'Iemand met een beperking kan niet alles. Daar moeten we eerlijk over zijn. Maar als je diegene op de juiste plek zet, valt de beperking grotendeels weg. Soms is dat even zoeken. Het kan zijn dat iemand bepaalde taken uit het pakket niet goed kan uitvoeren of niet goed meekomt in een team. Misschien komt iemand in een ander team beter tot z'n recht. Of moet diegene ander werk doen, dat wel past. Of de werkomgeving moet aangepast worden.'

Geen beperking is hetzelfde. Daar moet je als werkgever mee uitkijken, zegt Schrama. En niet alle beperkingen zijn direct zichtbaar. 'Iemand met autisme kan bijvoorbeeld analytisch heel sterk zijn. Die kan misschien heel goed met data werken, maar heeft wel een stillere werkplek nodig. Daar is dan een beetje maatwerk voor nodig. Dat geldt eigenlijk voor iedere beperking. Het is daarom belangrijk dat de manager bereid is om breder te kijken.'

Als diversity officer sluit Schrama regelmatig aan bij 'meet & greets'. Dat zijn gelegenheden waar mensen met een beperking en werkgevers elkaar kunnen ontmoeten. Via die weg heeft hij al meerdere mensen bij Van Lanschot Kempen aan een baan geholpen. Iemand die hem nog zeer bijstaat, is een jonge vrouw uit Iran. Ze mist een deel van een arm, beheerst de Nederlandse taal niet en had geen werkvergunning. 'Ze had een voortreffelijk cv en ik zag vuur in haar ogen. Ik wist dat ik moeite voor haar moest doen. Dus ik heb haar profiel voorgelegd aan een paar managers. Ze heeft inmiddels een vaste aanstelling en doet de marketing voor ons kantoor in Londen. Daar ben ik heel trots op.'

Schrama hoopt dat hij straks nog meer van dit soort verhalen te vertellen heeft. 'Ik wil dat het straks op de Zuidas wemelt van de rolstoelen, stokken en fietsen zoals die van mij. Misschien ben ik wel de dikke vrouw in de mode, denk ik soms. Ik probeer het modebeeld te verschuiven op de Zuidas.'

(NRC, 29 juni 2021)

Intenties in de gehandicaptenzorg

Een bijzondere categorie op mesoniveau zijn de organisaties die in de gehandicaptenzorg werkzaam zijn. Hun brancheorganisatie, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, wil met betrekking tot arbeid in 2030 het volgende hebben bereikt (VGN, 2020):

- Wie kan, heeft een passende (betaalde) baan bij een regulier bedrijf, een sociale onderneming of een maatschappelijke organisatie.
- Voor wie dit een stap te ver is, zijn er betekenisvolle activiteiten in verbinding met de samenleving. Traditionele activiteiten worden geïnnoveerd en waar mogelijk vervangen door activiteiten midden in de maatschappij.

Om dit te bereiken zijn veel acties nodig. Die op korte termijn liggen vooral op de volgende drie terreinen:

- Ontwikkelen en inspireren. Hier gaat het vooral om de vernieuwing van dagbesteding. Labs worden opgezet om oplossingen voor problemen met elkaar te delen en voor het thema van dagbesteding naar een betaalde baan (en omgekeerd). Ook worden grote

landelijke bedrijven bij elkaar gebracht om meer openingen te creëren voor (on)betaald werk.

- Lobby en agendering. Onderwerpen hierbij zijn nieuwe regels voor financiering van dagbesteding en het eenvoudiger maken van de stap naar betaald werken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit in combinatie met een 'vangnet' voor wanneer het noodzakelijk is een stapje terug te doen. Ook gaat men intensiever samenwerken met andere maatschappelijke partners om te komen tot vernieuwing van stelsels rond werk en inkomen. Daarbij zet men zich ook in voor een financiële beloning bij onbetaald werk.
- De rol van de professionals met betrekking tot het realiseren van betekenisvol werk. Een ontwerp wordt gemaakt voor het nieuwe vakmanschap van professionals van de toekomst. Dit gebeurt samen met leden, professionals en mensen met een beperking.

De rode draad in de aandacht is dagbesteding. Dit is voor de VGN een belangrijk thema, wat ook blijkt uit het feit dat men een onderzoek liet uitvoeren naar de ontwikkelingen die zich thans in het werkveld op dit gebied voordoen ([AEF, 2021a](#)). Een overzicht van de resultaten van het onderzoek hebben we weergegeven in bijlage 2, onderdeel A.

Ook de Coalitie voor Inclusie, een netwerk van organisaties en mensen die samen werken aan een inclusieve samenleving voor mensen met een beperking, doet duidelijke uitspraken. Het stelde onder de titel 'Samen in beweging naar een inclusieve samenleving' een 'inspiratiepaper' samen ([Coalitie voor inclusie, 2020](#)). Hierin wordt over arbeidsorganisaties het volgende gezegd:

- 'We willen geen nieuwe sociale werkplaatsen, ondanks dat veel mensen met een beperking moeilijk of niet aan het werk komen. De oplossingen moeten gezocht worden in inclusief werkgeverschap. Zodat mensen, met ondersteuning en/of aanpassingen, in reguliere bedrijven kunnen werken. En zo deel uitmaken van een divers personeelsbestand.' Of, zoals iemand met een arbeidsbeperking zegt: "*Bij inclusie voelt het voor mij: je bent werknemer in een bedrijf net zoals ieder ander, en niet in een aparte groep bij elkaar.*"
- 'Het is belangrijk om met werkgevers in contact te komen als we willen werken aan een inclusieve arbeidsmarkt. Het risico is dat we blijven hangen in onze eigen netwerken. Verbinding met andere netwerken die bezig zijn met inclusief werkgeverschap is een opdracht aan onszelf.'
- 'Er is een vangnetconstructie nodig om mensen vast te houden in het werk, als het even tegenvalt. Jobcoaching moet structureel beschikbaar zijn, want vaak zijn arbeidsbeperkingen blijvend. De klik met een jobcoach blijkt essentieel, dus hierbij is ook keuzevrijheid nodig, vanuit eigen regie. Zodat mensen hun werk goed kunnen blijven uitvoeren en hun baan behouden.'

Leerwerktrajecten

Het zorgaspect, en de beeldvorming daarover, speelt eveneens een belangrijke rol bij de realisering van leerwerktrajecten. Die realisering wordt belemmerd doordat gemeenten zorgaanbieders maar beperkt zien als een aanbieder van op maat gemaakte trajecten voor mensen die geen startkwalificatie hebben. Deze groep heeft hierdoor minder de mogelijkheid om zich te ontwikkelen.

Inmiddels zijn door de Academie voor Zelfstandigheid, VGN, LFB en VWS stappen gezet om, buiten de structuur van dagbesteding om, te komen tot brancheopleidingen die mensen met een beperking een volwaardig arbeidsleven kunnen geven.

Drie brancheopleidingen voor mensen met beperkingen

Het afgelopen jaar heeft de Academie voor Zelfstandigheid (AvZ) - in opdracht van VWS en in samenwerking met ervaringsdeskundigen, gehandicaptenzorgorganisaties, VGN en LFB - drie nieuwe brancheopleidingen ontwikkeld. Deze praktijkgerichte opleidingen zijn erkend door landelijke werkgeversorganisaties. Hierdoor wordt de overstap naar een passende plek midden in de samenleving gemakkelijker.

De drie opleidingen zijn: Assistent Groen, Assistent Facilitair en Assistent Logistiek. De AvZ had al eerder meegewerkt aan het ontstaan van de eveneens erkende brancheopleiding Woonhulp door Calibris.

VWS heeft aan de AvZ de opdracht gegeven om gehandicaptenzorgorganisaties te ondersteunen met onder andere de volgende activiteiten:

- Een handreiking voor de trainers.
- Workshops voor trainers om studenten op te leiden te begeleiden via Blended learning.
- Het inzetten van al het materiaal dat ontwikkeld is voor de drie brancheopleidingen.
- Het stimuleren van regionale samenwerking.
- Webinars om de uitvoerders en beslissers binnen de zorgorganisatie goed te informeren over de voortgang van de brancheopleidingen.

Cliënten kunnen in deze opleidingen zelfredzamer en zelfstandiger worden en doen waar ze goed in zijn. Een *Leven Lang Leren* voor iedereen is dan een kans. Cliënten ontwikkelen zich en kunnen misschien zelfs een stap maken van dagbesteding naar werk. Het doel is om in 2021 driehonderd mensen te laten starten met en brancheopleidingen en nog eens tweehonderd in 2022. Hiervoor wordt door VWS een subsidieregeling opgesteld waar zorgorganisaties gebruik van kunnen maken. Subsidie wordt verstrekt voor een cursusgroep van tien studenten en kan ook binnen een regionaal samenwerkingsverband worden aangevraagd.

(<https://www.academievoorzelfstandigheid.nl/professional/brancheopleidingen>)

De rol van de gemeenten

Naast arbeidsorganisaties in het algemeen en organisaties in de gehandicaptenzorg zijn gemeenten een derde belangrijke speler op het mesoniveau. In de toeleiding naar arbeid van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt spelen zij sinds de uitvoering van de decentralisatiewetten in 2015 een belangrijke rol.

Al eerder (par. 1.2) wezen we op de publicatie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, waarin zij de gemeenten een handreiking geeft om zelf een lokale inclusieagenda te maken ([VNG, 2019a](#)). Deze handreiking bevat enerzijds een routekaart om tot zo'n agenda te komen, anderzijds een reeks inhoudelijke onderwerpen voor de agenda, gerelateerd aan het VN-verdrag: gelijkwaardigheid, participatie, eigen regie, solidariteit, bewustwording, toegankelijkheid en ontmoeting. Feitelijk maakt de VNG hiermee een operationaliseringslag van VN-verdrag naar de lokale praktijk.

Onderzoeksinstituut Movisie organiseerde een bijeenkomst waarop mensen uit de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet bij elkaar kwamen. Aan de hand van een aantal casussen bespraken zij welke gevolgen jongvolwassenen kunnen ondervinden van een te strikte interpretatie van maatregelen en vooral welke oplossingen er mogelijk zijn om schrijnende gevallen te voorkomen. De bijeenkomst leidde tot de volgende aanbevelingen ([Movisie, 2021](#)):

1. Hulpvragen zijn vaak complex. Om met die complexiteit te kunnen omgaan, zijn verschillende vormen van kennisuitwisseling nuttig. Bijvoorbeeld:
 - Casusoverleg, intern tussen klantmanagers of in de keten tussen verschillende betrokken hulpverleners. In veel gemeenten gebeurt dit nog steeds niet.
 - Eén regisseur die vanuit verschillende invalshoeken/disciplines voor een bredere blik kan zorgen.
 - Klantmanagers die durven te erkennen dat je niet alles weet en de ruimte nemen om een interne of externe deskundige te raadplegen.
2. Om maatwerk te realiseren, moet ook aan allerlei randvoorwaarden worden voldaan. Maatwerk kost meer tijd dan standaardoplossingen. Klantmanagers moeten dus de tijd krijgen om die te kunnen bieden. Ook samenwerking met andere partijen in de keten kost tijd.
3. Probeer waar mogelijk in te zetten op preventie.
4. De omstandigheden van jongeren veranderen. Een eenmaal genomen besluit (bijvoorbeeld over de scholingsplicht) kan door veranderende omstandigheden minder goed uitpakken. Het is dus belangrijk om de vinger aan de pols te houden en eventueel het besluit daarop aan te passen.
5. Om het gat tussen leefwereld en systeemwereld te overbruggen, zouden ervaringsdeskundigen een grotere rol moeten spelen. Idealiter zouden zij in zoveel mogelijk gemeentelijke afdelingen actief moeten zijn en voor hun inzet betaald moeten worden. Zorg als gemeente ook voor voldoende budget hiervoor.
6. Versterken van het netwerk van de jongeren, bijvoorbeeld door het inzetten van buurtcoaches.

Acties van gemeenten voor jongeren na het vso

Meer in het bijzonder is de aanpak en begeleiding van jongeren na het afsluiten van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) een puzzel waar veel gemeenten zich over buigen. De Landelijke Cliëntenraad heeft al enige tijd geleden op een rij gezet welke concrete acties gemeenten in dit verband kunnen uitvoeren ([LCR, 2014](#)).

1. Met betrekking tot banen en bedrijven:
 - Vergroten van de kans op werk door banen bij bedrijven en overheid te reserveren voor mensen met een handicap en werk en werkplekken aan te passen.
 - Zorgen dat werkprojecten loskomen van zorginstellingen en samenwerken met gewone bedrijven. Beseffen dat ook mensen met heel ernstige beperkingen kunnen werken.
 - Werken aan inclusie opnemen in bouwbesluiten, subsidieverordeningen, e.d. Meer werkopdrachten geven aan bedrijven die veel mensen met een handicap in dienst hebben. Ook zelf meer mensen met een handicap in dienst nemen.
 - Anders kijken naar werkprocessen. Werkgevers moeten met meer verschillende banen aansluiten op de diversiteit op de arbeidsmarkt. Knip functies op in taken en maak van gelijksoortige taken uit nieuwe, passende functies (jobcarving).
 - Zorgen dat er centraal overzicht komt van vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt, voor banen en ervaringsplaatsen.
 - Inzien dat het automatisme van arbeidsmatige dagbesteding geen automatisme meer mag zijn, zo'n aanbod past hier niet.
2. Met betrekking tot school en leren:
 - Letten op de overgang van school naar werk. Scholen voor speciaal onderwijs bereiden jongeren lang niet altijd voor op werk.
 - Zorgen dat mensen met een handicap ontdekken wat ze goed kunnen en wat ze willen. Dan weten ze beter welke baan ze willen en hoe je kunt zorgen dat zo'n baan wordt gecreëerd. Organisaties moeten niet op zoek gaan naar wat mensen niet kunnen, maar naar wat ze wél kunnen.

- Mensen met een handicap helpen onderzoeken waar interesses voor werk liggen en welke talenten zij hebben. Laat het iemand zelf vertellen, neem hiervoor de benodigde tijd en gebruik deze informatie voor het opstellen van een profiel.
 - Mensen met een handicap betere opleiding en hulpmiddelen geven. Starten van training- en opleidingsplekken in bedrijven en bij de overheid. Zorgen dat mensen carrière maken en steeds mogen leren.
3. Met betrekking tot voorwaarden:
- Iedereen een eigen budget geven om werk te zoeken en te houden.
 - Bij individuele bijstand rekening houden met eventuele extra kosten om maatschappelijk deel te nemen.
 - Zorgen voor goed openbaar vervoer (bijvoorbeeld voldoende bushaltes), zodat mensen naar hun werk kunnen reizen.
 - Zorgen dat regels voor ondersteuning beter passen en niemand uitsluiten. Als achterliggend kader de Participatieladder hanteren.
4. Met betrekking tot de gemeente zelf:
- Zorgen dat ambtenaren goed op de hoogte zijn van het *VN-Verdrag inzake gelijke rechten van mensen met een handicap*, zodat ze regels en uitvoering daadwerkelijk kunnen toetsen aan het verdrag.
 - Zorgen dat burgers die werk zoeken of een uitkering aanvragen één aanspreekpunt hebben dat verantwoordelijk is en verbanden legt met andere partijen.
 - Verspreiden van respectvolle en begrijpelijke informatie over werk en inkomensvoorzieningen, ook voor mensen met een verstandelijke beperking.
 - Een werkgroep starten van gemeente, sociale partners en burgers. De werkgroep onderzoekt op welke wijze de gemeente vrijwilligerswerk, ervaringsplekken en nieuwe banen kan scheppen die aansluiten op de diversiteit op de arbeidsmarkt.
 - Als gemeente scheppen van gunstige voorwaarden om zelf mensen met een handicap in dienst te nemen. Zorgen dat deze mensen dezelfde mogelijkheden als anderen hebben voor dienstverbanden, promotiemogelijkheden, salarisverhoging en deelname aan trainingsprogramma's voor personeel.

6.3.3 Inclusie op microniveau

In de voorafgaande twee paragrafen kwam, vanuit de context op macro- en mesoniveau, al veel naar voren over de voorwaarden van inclusie op individueel niveau. Bijvoorbeeld dat het gaat om rechten, gelijkwaardigheid en inkomensbescherming. En boven alles om maatwerk: de aansluiting van opleiding op arbeid, de best passende werkplek, coaching, het versterken van de kwaliteiten van déze persoon, etc.

Hoe kan de inclusieve route op het gebied van arbeid er voor iemand persoonlijk uitzien? Zij kan bestaan uit een viertal stappen:

Stap 1

Beschrijving van de dromen en wensen over werk. Wat verlangt iemand als werksituatie, wat is het ideale soort werk om de eigen kwaliteiten toe te passen en zich in het werk te kunnen ontwikkelen? Het is belangrijk dat het denken hierover niet gehinderd wordt door gedachten over mogelijkheden of onmogelijkheden.

Behulpzaam hierbij kunnen de kenmerken van inclusie zijn, als een soort format of checklist:

- Wat voor werk geeft jou optimaal gelegenheid om deel te nemen aan de leefgemeenschap en de maatschappij?
- Hoe belangrijk is het omgaan met andere mensen daarin? Vormen relaties die je in het werk hebt en kan aangaan een onderdeel van de dromen en wensen?

- Welke persoonlijke kwaliteiten en sociale rollen zou je in het werk willen en kunnen inzetten en ontwikkelen?

Stap 2

Toepassing van de Participatieladder. Wat voor normaal leven past bij het realiseren van de dromen en wensen uit stap 1? Wat is hiervoor nodig? Wat moet je overbruggen om optimaal bij dit gewone leven te kunnen komen? Heb je iets niet dat in dit werk elders gewoon is? Wat zijn hierbij de eventuele belemmeringen en drempels, hetzij in jou als persoon, hetzij in de context?

Om de eventuele belemmeringen en problemen in jezelf of in de context op het spoor te komen, kan gebruik worden gemaakt van de in paragraaf 2.1 besproken ICF ([WHO-FIC Collaborating Centre, 2002](#)). De in de ICF genoemde items op het terrein van werk en werkgelegenheid (zie tabel 6) kunnen worden ingevuld. Het gaat dan enerzijds om Activiteiten en participatie, anderzijds om Externe factoren.

Tabel 6: Overzicht van de items in de ICF die betrekking hebben op werk

Categorie	Nummers	Hiertoe behoren
<i>Activiteiten en participatie op het gebied van werken *</i>		
Beroep en werk (h8)	d840 t/m d859	<ul style="list-style-type: none"> • Werkend leren: activiteiten in het kader van programma's die zijn bedoeld als voorbereiding op het werk, zoals de taken uitvoeren die nodig zijn bij het werkend leren, in de leer zijn en een opleiding op de werkplek volgen. • Verwerven, behouden en beëindigen van werk: werk zoeken, vinden en uitkiezen, ingehuurd worden, werk aannemen en behouden, en vorderingen maken in het werk, in een baan of beroep, en het werk naar behoren beëindigen; inclusief het opstellen van een curriculum vitae of levensloop, het opnemen van contact met werkgevers en het voorbereiden van een sollicitatiegesprek, het beoordelen van de eigen werkprestaties en oplettend zijn tijdens het werk. • Uitvoeren van betaald werk: tegen betaling alle aspecten van werk, beroep of baan uitvoeren, als voltijds of deeltijds werknemer, of als zelfstandig ondernemer, zoals het uitvoeren van de taken in het kader van het werk, op tijd op het werk verschijnen, andere werkende begeleiden of zelf begeleid worden, en de vereiste taken alleen of in groepsverband uitvoeren. • Uitvoeren van onbetaald werk: onder betaling alle aspecten van het werk uitvoeren, voltijds of deeltijds, inclusief georganiseerde werkactiviteiten, taken uitvoeren in het kader van werk, op tijd op het werk verschijnen, andere werkers begeleiden of zelf begeleid worden, en de vereiste taken alleen of in groepsverband uitvoeren, zoals vrijwilligerswerk of liefdadigheidswerk uitvoeren, voor een gemeenschap of religieuze groep werken zonder betaling, in en rond het huis werken zonder betaling.
<i>Externe factoren op het gebied van werken **</i>		
Producten en technologie	e135	Apparatuur, producten en technologie gebruikt om activiteiten tijdens het werk te vergemakkelijken, zoals gereedschap, machines en kantoorbenodigdheden, niet aangepast of juist speciaal ontworpen (zoals verstelbare tafels, leesstandaards en ladekasten en op afstand bedienbare deuren bij de in- en uitgang; computer hardware, software, accessoires en omgevingsbedieningssystemen om het uitvoeren van iemands werktaken te vergemakkelijken en gericht op controle van iemands werkomgeving).

Diensten, systemen en beleid (h5)	e590	<p>Voorzieningen en programma's geleverd door lokale, regionale of nationale overheden, of door private organisaties, die zijn gericht op het vinden van geschikt werk voor mensen die werkloos zijn of op zoek naar ander werk of het ondersteunen van mensen die al werken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorzieningen gericht op het zoeken of voorbereiden van werk, herintreden, outplacement, coaching, bedrijfsgezondheidsdiensten en veiligheidsdiensten, en voorzieningen ter verbetering van de werkomgeving. • Systemen voor het implementeren van beleid en standaarden voor het creëren van arbeidsplaatsen, garantie op werk, welomschreven werk, werk tegen prestatieloon. • Wetgeving, regelgeving en standaarden die de verdeling van werk en andere vormen van betaalde arbeid in het economisch veld reguleren, zoals standaarden en beleid voor het creëren van arbeidsplaatsen, garantie op werk, vastgestelde en uitdagende arbeid, standaarden en wetgeving met betrekking tot werk en vakbonden.
-----------------------------------	------	---

* De codering op de activiteiten is als volgt: 0 (geen probleem), 1 (licht probleem), 2 (matig probleem), 3 (ernstig probleem), 4 (volledig probleem), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

** De codering voor externe factoren volgt de negatieve en positieve schaal van de mate waarin externe factoren respectievelijk als belemmerende of als ondersteunende factoren een rol spelen. Belemmerend: 0 (geen belemmerende factor), 1 (licht belemmerende factor), 2 (matig belemmerende factor), 3 (aanzienlijk belemmerende factor), 4 (volledig belemmerende factor), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing). Ondersteunend: 0 (geen ondersteunende factor), 1 (licht ondersteunende factor), 2 (matig ondersteunende factor), 3 (aanzienlijk ondersteunende factor), 4 (volledig ondersteunende factor), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

Stap 3

Op basis van de uitkomsten van stappen 1 en 2 kan nu een overzicht worden gemaakt van de benodigde individuele ondersteuning en de voorwaarden waaraan de context moet voldoen. Bij het overzicht van de benodigde ondersteuning kan gebruik worden gemaakt van de categorieën van het AAIDD-model uit paragraaf 2.2 (verstandelijke vermogens, adaptief gedrag, participatie, gezondheid en context). De inhoudelijke wens, de 'scores' op de ICF en de benodigde ondersteuning geven samen het 'persoonlijke werkprofiel'.

Stap 4

Gezocht gaat worden naar werk dat 1-op-1 aansluit bij het persoonlijke werkprofiel. Voor de realisatie van de ondersteuning, resp. aanpassingen die voor de uitoefening van de functie nodig zijn, kan gebruik worden gemaakt van de drie niveaus van het VN-verdrag: algemeen beleid, specifiek beleid en individuele aanpassingen. Dit kan leiden tot allerlei vormen van functies en werkzaamheden. Bijvoorbeeld in relatie tot 'job carving'.

6.4 Suggesties voor verdiepende informatie en tips

6.4.1 Verdiepende informatie

Informatie over wet- en regelgeving

⇒ *Participatiewet*

Deze wet is bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking. Zie:

https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/?friendlyurl=/particulieren/wajong/index.aspx&wt_ga1=128225269117_537615953435&wt_kw1=b_128225269117_%2Bwajon

g%20%2Baanvragen

⇒ *Re-integratie of leerwerktraject*

Voor jongeren van 16 of 17 jaar is het in sommige gevallen gewenst dat zij begeleiding naar werk krijgen door bijvoorbeeld re-integratietrajecten of leerwerktrajecten. Vanuit het budget van de Participatiewet of onderwijsbudget (RMC/vsv-middelen) kan dit worden gerealiseerd. Zie: <https://www.16-27.nl/integraal-samenwerken/toekomstplan>

⇒ *Bijstandsuitkering*

Als je na je 18e arbeidsongeschikt bent geraakt terwijl je niet in loondienst bent, kun je een bijstandsuitkering aanvragen. Om voor een bijstandsuitkering in aanmerking te komen moet je binnen vier weken een studie of werkplek vinden. Het probleem hierbij is dat niet alle jongeren tot 27 jaar zelfstandig op zoek kunnen gaan naar werk of een studie. Oplossingen hiervoor zijn:

- Maatwerk bieden volgens Artikel 18 van de Participatiewet.
- Voor jongeren zonder startkwalificatie kan een leerwerktraject worden geboden; daar is wel goede ondersteuning bij nodig.

Voor verdere informatie, zie: <https://www.werk.nl/werkzoekenden/uitkering-aanvragen/bijstandsuitkering/>

⇒ *Ziektewet*

Als je gehandicapt of ziek wordt tijdens loondienst val je onder de ziektewet. Na twee jaar kan je een beroep doen op de *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen* (WIA). Zie: <https://www.uvw.nl/particulieren/formulieren/aanvragen-wia-uitkering.aspx>

⇒ *Inkomstenverrekening.*

Als je inkomsten te laag zijn, kan je in aanmerking komen voor de zogenoemde inkomstenverrekening. Zie de publicatie *Als verrekening een beperking is*, (pag. 28-30), te downloaden op: <https://www.loontwerken.nu/>.

Kanttekening: Als je naast je uitkering werkt, moet je soms onverwacht veel geld terugbetalen omdat je te veel uitkering hebt ontvangen. Daarnaast kan het zijn dat je, door een verandering van uitkering of inkomen, anderen instanties onverwacht moet terugbetalen, zoals de belastingdienst (toeslagen) of studiefinanciering. Ook kan je er bij werk financieel op achteruit gaan, omdat je minder ontvangt dan wanneer je niet werkt.

⇒ *Werkeloosheidswet (WW)*

Uitkering als je geheel of deels werkeloos wordt. Zie: <https://www.uvw.nl/particulieren/werkloos/index.aspx>

⇒ *Vrijlatingsregeling*

Deze regeling in de Participatiewet (vanaf 27 jaar) maakt het mogelijk dat wanneer iemand met een bijstandsuitkering een baan krijgt, hij of zij voor maximaal zes maanden een deel van de inkomsten uit dit werk mag houden (met een maximum van € 221 per maand). De gemeente kort diegene dan op zijn of haar bijstandsuitkering met 75% in plaats van 100% van de inkomsten uit het werk. Het achterliggende idee is dat het aantrekkelijker wordt om te beginnen met werken voor bijstandsontvangers. Zie: <https://www.utrecht.nl/werk-en-inkomen/aan-het-werk/bijstand-en-werken/vrijlatingsregeling/>

⇒ *Participatieplaats*

Deze regeling in de Participatiewet (voor bijstandsgerechtigden vanaf 27 jaar) maakt het mogelijk om onder begeleiding tussen de 16 en 32 uur per week te werken, eventueel met bijscholing. Na één jaar volgt een beoordeling of de kansen op een betaalde baan zijn vergroot. Zie: <https://www.hetsociaalplein.nl/is/werk-en-inkomen/kans-op-werk-vergroten/participatieplaats>

⇒ *Wajonguitkering*

Als je voor je 18^e of tijdens je studie een ziekte of handicap hebt gekregen kun je een Wajonguitkering aanvragen. Als je nog wel kunt werken of als er verwacht wordt dat dit in de toekomst wel weer kan val je onder de Participatiewet (bijstandsuitkering). Zie: https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/?friendlyurl=/particulieren/wajong/index.aspx&wt_ga1=128225269117_537615953435&wt_kw1=b_128225269117_%2Bwajong%20%2Baanvragen

⇒ *WIA*

Als je gehandicapt of ziek wordt tijdens loondienst val je onder de ziekwet. Na twee jaar kan je beroep doen op de WIA. Zie: <https://www.uwv.nl/particulieren/formulieren/aanvragen-wia-uitkering.aspx>

⇒ *Minimumloon en loonkostensubsidie*

Jongeren tot 22 jaar hebben recht op het minimumjeugdloon. Vanaf 22 jaar heb je recht op het minimumloon. Werknemers met een arbeidsbeperking kunnen niet altijd het minimumloon verdienen. Bijvoorbeeld als de werknemer minder productief is dan een werknemer zonder beperking. Met loonkostensubsidie ontvangt de werknemer het reguliere salaris en de werkgever wordt gecompenseerd voor de verminderde productiviteit. Werkgevers kunnen de loonkostensubsidie aanvragen bij de gemeente. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/vraag-en-antwoord/welke-financiele-regelingen-zijn-er-voor-werkgevers-die-mensen-in-dienst-hebben-met-een-arbeidsbeperking>

⇒ *Begeleiding naar werk*

Mensen met een arbeidsbeperking kunnen begeleid worden door de gemeente bij het zoeken naar een baan. Als je een uitkering ontvangt van het UWV kan het UWV je begeleiden bij het vinden van werk. Het kan gaan om 'gewoon' werk, een baan voor mensen met een beperking of beschermt werk. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/vraag-en-antwoord/hoe-met-arbeidsbeperking-bij-werkgever-aan-de-slag>

⇒ *Stapbudget voor scholing en ontwikkeling*

Werkenden en werkzoekenden kunnen een STAP-budget van maximaal € 1.000 per jaar aanvragen voor scholing en ontwikkeling. U kunt deze subsidie gebruiken voor een training, cursus of opleiding. De subsidie heet STAP, wat staat voor Stimulering Arbeidsmarkt Positie. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiele-regelingen/stap-budget>

Overige verdiepende kennis en informatie

⇒ *Verhalen en interviews*

In het magazine van het UWV van februari 2022 wordt veel aandacht besteed aan het werken door en de arbeidsmarkt voor mensen met een beperking. Met interviews en casuïstiek. ([UWV 2022](#))

⇒ *Dagbesteding*

Rond dagbesteding hebben Ieder(in), KansPlus en LSR een onderzoek uitgevoerd onder ruim 100 (naasten van) mensen die vanaf 2015 te maken kregen met nieuwe of andere dagbesteding. Het onderzoek vond plaats als onderdeel van het programma 'Samen sterk voor kwaliteit'. De resultaten zijn te vinden in twee publicaties: Ieder(in) e.a. ([2019a](#), [2019b](#)).

⇒ *Jobcarving*

Over jobcarving (het opsplitsen van bestaande functies om banen te creëren voor mensen met een beperking) kan meer informatie worden verkregen:

- Via de VNG (<https://vng.nl/artikelen/functiecreatie-en-jobcarving>).
- Via de website 'Ondernemen met personeel' (<https://www.ondernemenmetpersoneel.nl/orienteren/dienstverbanden/wat-jobcarving-en-hoe-werkt-het>).

⇒ *Attitudes en competenties*

Attitudes en competenties van begeleiders vormen vaak een belemmering voor veranderingen (zie bijlage 2, in het overzicht ontwikkelingen met betrekking tot dagbesteding). De Hogeschool Utrecht heeft een lijst samengesteld van tien competenties die de sociaal werker die gericht is op inclusie, zou moeten hebben (Wilken & Knevel, 2016). Deze competenties luiden als volgt.

	<i>Algemeen</i>	<i>Specifiek</i>
1	Werkt op basis van een presentiegerichte visie en houding.	Leeft zich in en sluit aan bij de leefwereld en het perspectief van de ander.
2	Is zichtbaar en gaat op mensen af.	Bevordert de zichtbaarheid van mensen met een verstandelijke beperking in de samenleving.
3	Stuurt aan op betrokkenheid en participatie.	Nodigt mensen met een verstandelijke beperking uit zichzelf actief te bewegen in de samenleving (buurt, gemeente, verenigingen, burgerinitiatieven, bedrijfsleven).
4	Beweegt zich in uiteenlopende netwerken en systemen.	Is in staat lokale partijen zoals gemeente, verenigingen, burgerinitiatieven, en commerciële partijen te stimuleren actieve maatschappelijke deelname van mensen met een beperking te bevorderen.
5	Promoot gelijkwaardigheid van mensen met een beperking.	Hanteert methoden van Kwartiermaken om gastvrijheid in de samenleving te bevorderen.
6	Heeft participatie van de cliënt en zijn naasten hoog in het vaandel.	Werkt zelf 'inclusief' in alle aspecten van het werk: Vanaf het eerste tot het laatste contact staat evenwaardige betrokkenheid en samenwerking centraal.
7	Verheldert wensen, vragen en behoeften.	Ondersteunt de cliënt bij het formuleren van de eigen wensen, doelen en ondersteuningsbehoeften.
8	Problematiseert niet maar zoekt actief en creatief naar oplossingen, kansen en mogelijkheden. Werkt vanuit een ontwikkelingsgerichte en oplossingsgerichte visie op hulpverleners.	Is ondernemend. Versterkt op systematische wijze eigen kracht, zelfregie en participatie. Hanteert bijvoorbeeld één van de volgende methoden: Triple C, Persoonlijke Toekomst Planning (PTP), Eigen Initiatief Model (EIM), Active Support en Sociale Rol Valorisatie).
9	Ziet zichzelf als onderdeel van sociale netwerken. Is gevoelig voor de verhoudingen en interacties in netwerken.	Ondersteunt en versterkt het sociale netwerk rond de cliënt. Fungeert bijvoorbeeld als jobcoach, onderwijsassistent, familie-ondersteuner.
10	Maakt een verbinding tussen 'binnen' (bijvoorbeeld een woonvorm of activiteitenplek) en 'buiten' (de omgeving). Benut professionele ruimte en is ondernemend, inventief en creatief.	Ondersteunt de cliënt om zich te bewegen als burger in de samenleving (bijvoorbeeld stemmen bij verkiezingen, beroep doen op rechten zoals opgenomen in het VN-verdrag voor personen met een handicap). Is binnen en buiten de eigen organisatie ambassadeur voor inclusie.

6.4.2 Tips voor hulpmiddelen en instrumenten

⇒ *Participatiescan*

De Participatiescan is een online actie- en analysetool om jongeren in een kwetsbare positie naar werk te begeleiden. Samen met netwerkpartners bekijk je de actuele situatie in jouw regio. Na het doorlopen van de scan heb je een concrete verbeteragenda. Zie: <https://participatiescan.com/>

⇒ *Leren werkt voor iedereen*

'Lerenwerktvooriedereen' is een gratis webapp met korte laagdrempelige leeractiviteiten ontwikkeld voor medewerkers van sociale werkbedrijven. Aan bod komen onderwerpen als taal & cultuur, digitale vaardigheden, gezond & veilig werken, geld & rekenen en prettig samenwerken. De webapp is te vinden via www.lerenwerktvooriedereen.nl en staat ook op www.WERK-portal.nl.

⇒ *Toolbox 'Corona en banenafpraak'*

De verspreiding van het coronavirus en de beheersmaatregelen die genomen zijn om burgers te beschermen, raken ook medewerkers uit de doelgroep Banenafpraak. Deze doelgroep is erg breed en gevarieerd, maar omvat ook een kwetsbaarder deel van de arbeidsbevolking. Hun werkgevers zoeken manieren om hun mensen gezond en aan het werk en hun bedrijf draaiende te houden. Om hen te ondersteunen met informatie over relevante wet- en regelgeving en over manieren van omgang en begeleiding, op de werkvloer en daarbuiten, heeft het project 'Op naar de 100.000 banen' deze toolbox 'Corona en Banenafpraak' opgezet.

Zie: <https://www.opnaarde100000.nl/toolbox-corona-en-banenafpraak/>

⇒ *Inclusief werkgeverschap*

De publicatie *Inclusief werkgeverschap. Het VN-Verdrag Handicap in jouw gemeente (Movisie & VNG, 2019)* geeft tal van casussen en tips voor inclusief werkgeverschap in de gemeente. Ook geeft de publicatie tips voor ondersteuning:

- www.regelhulpenvoorbedrijven.nl/financieelcv
Met deze tool kunnen werkgevers – op basis van de gegevens die de werkzoekende verstrekt – nagaan van welke regelingen zij gebruik kunnen maken als zij deze werkzoekende in dienst nemen.
- www.denormaalstezaak.nl/sbcm-begeleidingskaarten-psychische-arbeidsbeperking
Achtergrondinformatie over het werken met mensen met psychische beperkingen.
- www.awvn.nl/topics/inclusief-werkgeven
Pagina van de Algemene Werkgeversvereniging Nederland bevat de Zelfcoach, een gratis online-instrument met informatie, links en tips.
- www.onbeperktaandeslag.nl
Onbeperkt aan de Slag is een landelijk digitaal platform waarop werkzoekenden met een beperking een profiel aanmaken en werkgevers hun werkaanbod presenteren.
- www.fitforworknederland.nl
Fit for Work ontwikkelt tools voor werkenden, werkgevers en zorgverleners. Deze tools zijn gericht op chronische aandoeningen in het algemeen, maar ook op specifieke aandoeningen.
- www.samensterkzonderstigma.nl/stigma-en-werk/tips-en-tools/
Tips en tools voor werkgevers hoe om te gaan met mensen met psychische problemen.
- www.ikbenharrie.nl
Wanneer een werknemer met een beperking goed wordt ondersteund door een naaste collega, is de kans op succesvol participeren op de werkvloer aanzienlijk hoger. Harrie is de ideale collega die de directe begeleiding biedt.

⇒ *Platform Werk Inclusief Beperking*

Dit platform is een samenwerking tussen Movisie en het Verwey-Jonker Instituut. Het is één van de vier platforms (naast jongeren, nieuwkomers en vijftigplussers) die Goldschmeding Foundation samen met partners mogelijk maakt om het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt dichterbij te brengen.

Het platform ondersteunt innovatieve initiatieven die streven naar het vinden van nieuwe oplossingen om een inclusievere arbeidsmarkt te realiseren. Het platform ondersteunt bij hun (door)ontwikkeling om op de lange termijn te komen tot meer bewezen effectieve aanpakken.

Tevens brengt het platform organisaties, gemeenten, werkgevers, ondersteuners en andere relevante betrokkenen samen om een duurzame verandering teweeg te brengen.

Zie: <https://www.movisie.nl/platformwerkinclusiefbeperking>

⇒ *SBCM*

Bijdragen aan passend, betaald en duurzaam werk voor mensen met een afstand tot op de arbeidsmarkt. Dát is de missie van SBCM, het Kenniscentrum en Arbeidsmarkt- & Opleidingsfonds voor de sociale werkgelegenheid.

SBCM wordt bestuurd door werkgevers- en werknemersorganisaties: VNG, Cedris, FNV en CNV. Het werkt met Cedris samen in het Kenniscentrum inclusieve en sociale werkgelegenheid. Zie: <https://www.sbcm.nl/over-ons> en www.inclusiefwerkt.nl

6.5 Vijf adviezen voor beleidsmakers

1. Neem bij het bieden van ondersteuning voor werk altijd de mens als uitgangspunt en realiseer voor iedereen optimaal de vier factoren van gezond werk die door de WRR zijn genoemd: waardering en beloning, autonomie en zeggenschap, de aanwezigheid van sociale relaties en de benutting van talenten.
2. Realiseer op alle niveaus een integrale aanpak:
 - Op persoonlijk niveau: heb oog voor de samenhang tussen werk en andere levensdomeinen, waaronder wonen en onderwijs/scholing. Werk is immers een onderdeel van het totale bestaan.
 - Binnen het gemeentelijk apparaat: realiseer samenwerking en afstemming tussen de afdelingen Wmo en Werk & Inkomen.
 - Met externe partijen: iedere stakeholder (gemeente, UWV, zorgkantoor) is verantwoordelijk voor een stukje van het ondersteuningsproces; organiseer het overstijgende en de regievoering.
3. Onderzoek van iemand met een arbeidsbeperking ruim voor het bereiken van het achttiende jaar werkwensen en werkperspectief, zodat de persoon zich door middel van specifieke, aanvullende opleiding en training al in de richting van het beoogde werk kan ontwikkelen. Hiermee kan stilstand in de persoonlijke ontwikkeling worden voorkomen.
4. Maak in arbeidsorganisaties werk van 'inclusief HRM', waardoor niet alleen naar oplossingen wordt gezocht als er problemen zijn met het functioneren van een medewerker maar ook actief op zoek wordt gegaan naar mogelijkheden om alle medewerkers, met al hun verschillende achtergronden, optimaal te laten presteren en floreren en op een maximale manier waarde toe te laten voegen aan de organisatie.
5. Voer systematische monitoring uit:
 - Monitor de algemene werkgelegenheidssituatie van alle groepen mensen met een beperking. Besteed bij die monitoring aandacht aan specifieke groepen waar de werkgelegenheid bijzonder laag is, zoals bij vrouwen met een beperking en mensen met een ernstige beperking.
 - Monitor de 'resultaten' van dagbesteding, c.q. de ontwikkeling van deelnemers en

hun mogelijkheden om stappen op het gebied van werk te zetten.

- Monitor de mate waarin wordt voldaan aan het VN-verdrag. De elf maatregelen uit Artikel 27 (zie par. 6.2.1) kunnen hierbij als checklist en toetsingskader worden gebruikt.

7. INCLUSIE OP HET GEBIED VAN ONDERWIJS

Naast wonen en werk is onderwijs het derde domein dat voor de mens van essentieel belang is. Leren en persoonlijke ontwikkeling, als doelen van het onderwijs, sluiten direct aan bij het vervullen van de basisbehoeften van de mens, waarvan we eerder een overzicht gaven (par. 1.1, de piramide van Maslow). Ieder mens wil leren, ontwikkelen en nieuwe ervaringen opdoen. Dit geldt uiteraard ook voor mensen met een beperking, hun directe netwerk, professionals en de omgeving. Schoolse vaardigheden kunnen het leven van mensen verrijken en meer zelfstandigheid, participatiemogelijkheden en plezier geven.

We beginnen dit hoofdstuk met een korte uitwerking van de betekenis van onderwijs voor de mens (par. 7.1). Daarna richten we de aandacht op de doelgroep mensen met een beperking. We gaan in op de huidige onderwijssituatie van deze mensen (par. 7.2). Vervolgens werken we de route naar inclusief onderwijs uit op de drie niveaus macro, meso en micro (par. 7.3). Daarbij gaan we van de 'casus' mensen met een beperking naar alle mensen. Want voor iedereen geldt natuurlijk dat onderwijs belangrijk is voor een goed leven.

We vervolgen met suggesties voor verdiepende informatie en tips voor meer inclusie op het gebied van onderwijs (7.4) en sluiten af met vijf adviezen voor beleidsmakers (7.5).

7.1 De betekenis van onderwijs voor mens en maatschappij

Een heldere beschrijving van de betekenis van onderwijs voor de mens wordt gegeven in het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een handicap ([UN, 2007](#)). Direct in het begin van het artikel over onderwijs (Artikel 24, lid 1) worden de doelen genoemd die met het realiseren van een inclusief onderwijssysteem en met voorzieningen voor een leven lang leren worden nagestreefd. Feitelijk gelden deze doelen voor al het onderwijs. Het zijn er drie:

- De volledige ontwikkeling van het menselijk potentieel en het gevoel van waardigheid en eigenwaarde en de versterking van de eerbiediging van mensenrechten, fundamentele vrijheden en de menselijke diversiteit.
- De optimale ontwikkeling door personen van hun persoonlijkheid, talenten en creativiteit, alsmede de mentale en fysieke mogelijkheden, naar staat van vermogen.
- Het in staat stellen van personen om effectief te participeren in een vrije maatschappij.

Deze doelstellingen zijn een uitwerking van verschillende grondbeginselen die zijn opgenomen in Artikel 3 van het VN-verdrag.

Een indringende, enigszins poëtische beschrijving van de betekenis van onderwijs voor de mens treffen we aan in de *Position Paper* over inclusief onderwijs van de Europese organisatie Inclusion Europe ([2021](#)).

Why we care about education

*Living in your own place. Having friends. Making your own choices.
Being good at something.
Belonging.*

*We all share these ambitions. For ourselves. For others.
Parents have them for their children.
Teachers have them for their students.*

*School is where these ambitions begin to take shape.
It is where children learn to know what we think is important.
It is where children learn to do what prepares them for life and work.
It is where children learn to play and to be with others.*

*School is where the future of our children starts.
"School is the manufactory of humanity."*

*We need schools where all students are together.
Because they learn to work and to be with one another.
To understand and respect various personalities and attitudes.
To look beyond "categories" and "backgrounds".*

*We need schools that are about relationships, and skills for life and work.
Because it is what students bring from school to their future.
They learn to find answers and solutions to everyday problems.
They find what they are good at and how they can contribute to others at work, and in the community.*

*We need schools where teachers have the time and skills to support the special ways of learning each child can have.
Because one size does not fit all. It never did.
A good teacher always finds ways to bring up the best in every student.
Helps them to prepare for the future, and to realise their potential.*

(Inclusion Europe, 2021)

7.2 Onderwijs voor mensen met een beperking

Hoe is de huidige onderwijssituatie voor mensen met een beperking in ons land? We gaan in op vier onderwerpen: hun deelname aan het onderwijs, hoe we ervoor staan op verschillende aspecten van inclusief onderwijs, de situatie in relatie tot wet- en regelgeving en de innovaties die met betrekking tot inclusief onderwijs plaatsvinden.

7.2.1 Deelname aan het onderwijs

Aantallen leerlingen in het speciaal onderwijs

In Nederland kennen we het speciaal onderwijs. Dat is basisonderwijs voor kinderen die, om tot leren te kunnen komen, een zwaardere ondersteuningsbehoefte hebben. Het gaat meestal om leerlingen met een beperking, ziekte of stoornis.

Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen 'leerbaar' (leerlingen die kunnen leren, dat wil zeggen hiertoe cognitief in staat zijn) en 'schoolbaar' (leerlingen die het gedrag vertonen dat noodzakelijk is om binnen een onderwijsinstelling een opleiding te kunnen volgen).

Er is een grote groep kinderen die wel leerbaar is maar niet schoolbaar. Zij hebben een zodanig aangepaste context nodig dat de reguliere school daar vaak geen antwoord op kan geven. Veel van deze kinderen zitten op het speciaal onderwijs. Veel anderen volgen in het geheel geen onderwijs, dit zijn de zogenoemde thuiszitters.

In tabel 7 en figuur 14 geven we weer hoeveel leerlingen in de afgelopen vijf jaar stonden ingeschreven in het (voortgezet) speciaal onderwijs. In het speciaal onderwijs neemt het aantal leerlingen de laatste jaren toe, in het voortgezet speciaal onderwijs is het ongeveer constant. Het absolute totaal aantal leerlingen ligt daarmee licht onder het

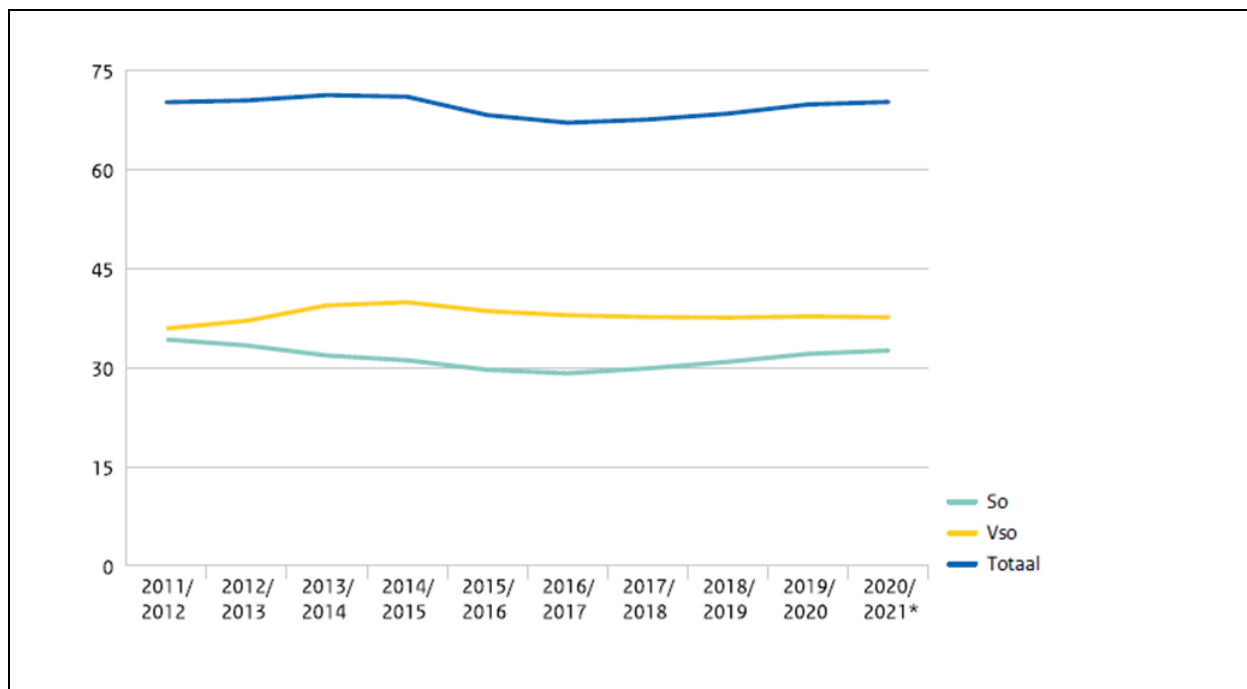
cijfer van voor de invoering van het passend onderwijs: in 2013 was het totaal aantal leerlingen in dit onderwijstype 71.233, in 2020/2021 bedroeg het 70.201.

Opvallend is dat er een verschuiving lijkt te hebben plaatsgevonden in het aandeel speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs ten opzichte van de situatie van voor de invoering van het passend onderwijs in 2015. Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs is sinds 2013 toegenomen van 31.822 (4,6% van het totaal aantal leerlingen in dit onderwijstype) naar 32.580 (4,7%), terwijl het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs is afgenomen van 39.411 (6,8%) naar 37.621 (6,6%).

Tabel 7: Aantallen leerlingen in het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (Inspectie van het onderwijs, 2021b)

Type onderwijs	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Speciaal onderwijs	29.137	29.872	30.868	32.069	32.580
Voortgezet speciaal onderwijs	37.917	37.660	37.566	37.750	37.621
Totaal	67.054	67.532	68.434	69.819	70.201

Figuur 14: Aantal leerlingen in het (voorgezet) speciaal onderwijs, in de jaren 2011/2012-2020/2021 (Inspectie van het onderwijs, 2021a)



Deelname van afzonderlijke groepen

Hoe zijn de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs verdeeld over de verschillende categorieën van personen met een beperking? Informatie hierover vinden we in een recente publicatie van het College voor de Rechten van de Mens (CRvDM, 2022a), die mede gebaseerd is op de onderliggende dataverzameling van onderzoekinstituut Nivel (2021) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2022). In figuur 15 geven we het overzicht dat in deze publicatie wordt getoond. De cijfers hebben betrekking op de situatie in 2020.

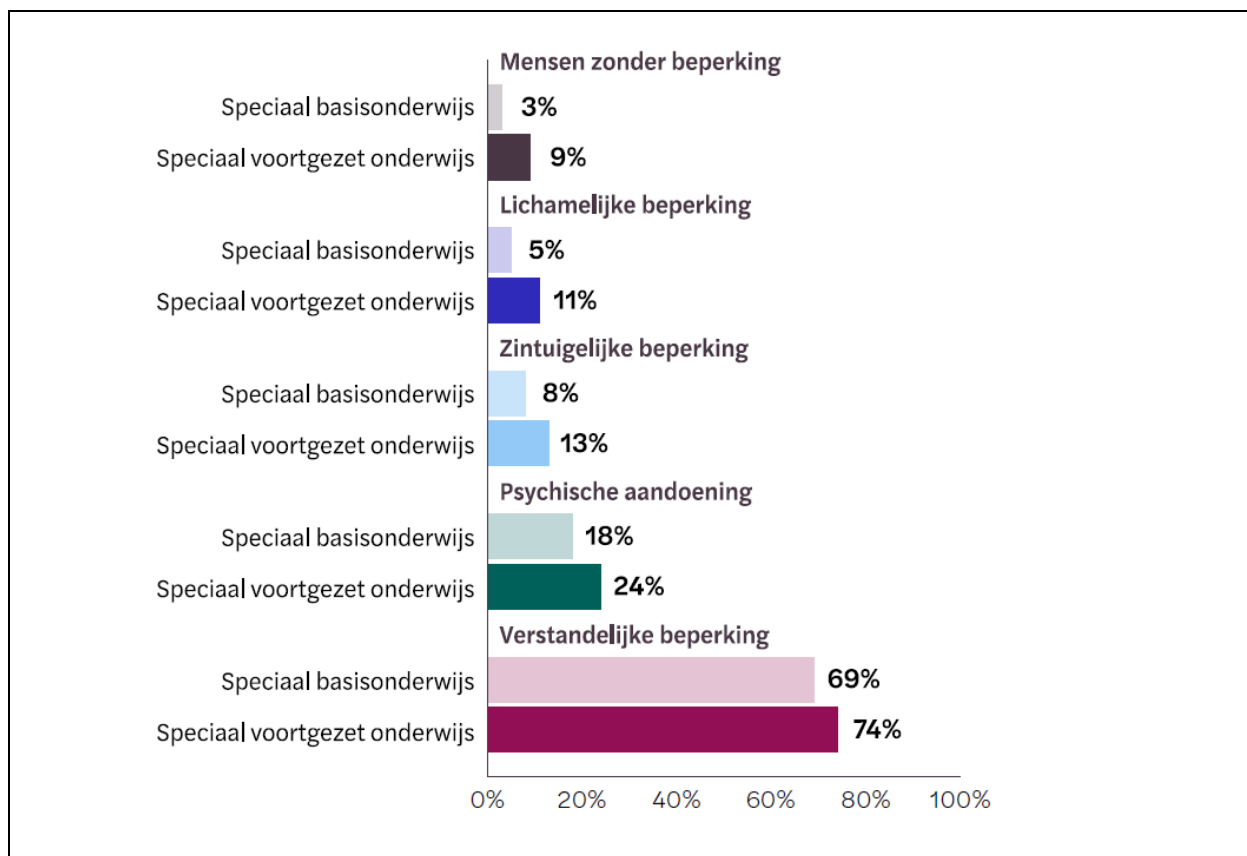
We zien dat van de kinderen zonder beperking die ingeschreven zijn in het basisonderwijs, 97% staat ingeschreven in het regulier onderwijs en 3% in het speciaal onderwijs. Onder de ingeschrevenen in het basisonderwijs met een beperking is de verdeling 93% in het regulier onderwijs tegenover 7% in het speciaal onderwijs (niet in dit figuur opgenomen).

Een blik op de subgroepen maakt duidelijk dat het vooral personen zijn met een verstandelijke beperking (69%) en een psychische aandoening (18%) die ingeschreven staan in het speciaal basisonderwijs. Bij kinderen met een lichamelijke aandoening en kinderen met een zintuigelijke beperking gaat het om respectievelijk 5% en 8%.

Van de leerlingen zonder beperking die ingeschreven staan in het voortgezet onderwijs staat 91% ingeschreven in het regulier onderwijs en 9% in het speciaal onderwijs. Van alle leerlingen met een beperking staat 13% ingeschreven in het speciaal voortgezet onderwijs (niet in het figuur opgenomen). Ook hier is het beeld anders als er wordt gekeken naar de subgroepen: van ingeschrevenen met een verstandelijke beperking volgt 74% speciaal onderwijs, van de ingeschrevenen met een psychische aandoening is dat 24%.

Over het algemeen valt op dat vooral de groepen leerlingen met een verstandelijke beperking en een psychische aandoening aangewezen zijn op het speciaal onderwijs. Hier ligt dus nog een belangrijke taak om de beweging richting inclusiever onderwijs te bewerkstelligen.

Figuur 15: Percentage leerlingen dat ingeschreven staat in het speciaal onderwijs in 2020 (CRvdM, 2022a)



Aanvullende waarnemingen van het College voor de Rechten van de Mens zijn (CRvdM, 2018a):

- Wat betreft *voortijdig schoolverlaters*: een relatief hoog percentage hiervan zijn leerlingen met een verstandelijke beperking en een chronische of langdurige psychische aandoening. Het gaat in absolute zin niet om grote aantallen, maar het lijkt desalniettemin een aanwijzing voor ongelijke kansen in het onderwijs. Het is niet precies duidelijk welk aandeel van de voortijdig schoolverlaters doorstroomt naar speciaal of leerwegondersteunend onderwijs.
- Wat betreft *onderwijsniveau*: het blijkt dat leerlingen met een chronische aandoening en/of een langdurige psychische aandoening vaker een lager onderwijsniveau hebben gevolgd en behaald dan de algemene bevolking. Met name leerlingen met een chronische zintuiglijke beperking hebben relatief vaak maximaal een laag onderwijsniveau afgerond.

Thuiszitters

Laten we vervolgens kijken naar het aandeel van personen die ondanks hun leerplichtige leeftijd niet deelnemen aan het door de overheid bekostigd onderwijs, ook wel 'thuiszitters' genoemd.

Het terugdringen van het aantal thuiszitters is één van de doelstellingen van passend onderwijs. Daarom werd er naast de invoering van passend onderwijs in 2014, in 2016 een 'Thuiszitterspact' gesloten om het terugdringen van het aantal thuiszitters nog meer kracht bij te zetten. Hierin werd de ambitie opgenomen dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zit zonder passend aanbod van onderwijs en/of zorg.

Feitelijk bestaat de groep thuiszitters uit drie subgroepen:

- Degenen die, vanwege hun beperking, op grond van Artikel 5 van de Leerplichtwet zijn vrijgesteld van de leerplicht.
- Leerlingen die ingeschreven staan op een school maar ongeoorloofd afwezig zijn, dat wil zeggen geen geldige reden hebben om niet aan de leerplicht te voldoen (relatief verzuim).
- Leerlingen die in het geheel niet op een school staan ingeschreven (absoluut verzuim).

De aantallen thuiszitters worden door het Ministerie van OCW, op basis van de gemeentelijke rapportages over de werking van de Leerplichtwet, elk jaar in beeld gebracht. De meest recente cijfers over het schoolverzuim langer dan drie maanden zijn in tabel 8 opgenomen. De cijfers laten zien dat het totaal aantal thuiszitters in de loop van de jaren is toegenomen, van 3254 leerlingen in schooljaar 2013/2014 tot 4790 in schooljaar 2018/2019. Het doel van het Thuiszitterspact om in 2020 nul thuiszitters te hebben, is dus bij lange na niet gehaald.

Tabel 8: Schoolverzuim, langer dan drie maanden (OCW, 2020a)

Schooljaar	Absoluut verzuim > 3 mnd	Langdurig relatief verzuim > 3 mnd	Thuiszitters
2013-2014	1411	1843	3254
2014-2015	1660	2232	3892
2015-2016	1602	2592	4194
2016-2017	1700	2514	4214
2017-2018	1972	2507	4479
2018-2019	2078	2712	4790

Er is in deze cijfers niet gespecificeerd naar leerlingen met een beperking. Uit een andere bron (CRvdM, 2018a) weten we echter dat onder de thuiszitters relatief veel leerlingen met een verstandelijke beperking zitten. Want 8% van de kinderen van 5 tot en met 15 jaar met een verstandelijke beperking staat niet ingeschreven in het bekostigd onderwijs. In absolute aantallen gaat het om circa 900 leerlingen. Bij kinderen van 5 tot en met 15 jaar met een chronische lichamelijke aandoening, zintuiglijke beperking of een chronische of langdurige psychische beperking staat 99% ingeschreven in het bekostigd onderwijs.

Ook het aantal leerlingen dat via de vrijstelling van de Leerplichtwet van onderwijs wordt uitgesloten, is gegroeid: van 4.444 in het schooljaar 2013/2014 naar 6.022 in het schooljaar 2018/2019. Deze leerlingen wordt 'niet leerbaar' geacht of heeft in de ogen van de scholen een te intensieve zorgbehoefte ('niet schoolbaar').

Deze laatste cijfers zijn voor het Ministerie van OCW aanleiding om de vrijstellingsprocedure zoals opgenomen in de Leerplichtwet te wijzigen: 'Zoals eerder aangegeven, gaan wij het onderwijskundig perspectief beter betrekken bij het afgeven van een vrijstelling van de leerplicht op grond van Artikel 5 onder a. (...) Een beroep op een vrijstelling van de leerplicht kan uitsluitend door ouders worden gedaan, en mag nooit het gevolg zijn van een gebrek aan een passend onderwijsaanbod, maar alleen het onvermijdelijke resultaat van ernstige lichamelijke en psychische klachten.' (OCW, 2020b).

Positie op de arbeidsmarkt

Tenslotte schenken we in deze paragraaf aandacht aan de uit- en doorstroom van leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs. In haar meest recente publicatie over het speciaal onderwijs laat de Inspectie van het Onderwijs zien hoe de uit- en doorstromers van het schooljaar 2014/2015 er drie jaar later aan toe waren (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Zie tabel 9.

We zien dat in 2015 van de groep leerlingen met het uitstroomprofiel arbeidsmarkt 61 procent ook daadwerkelijk richting arbeidsmarkt uitstroomde. Dat wil zeggen dat ze werk of geen werk hadden, al dan niet met een uitkering (de vier onderste groepen onder 2015). De overige schoolverlaters uit het arbeidsmarktgerichte profiel, 39 procent, begonnen in dat jaar aansluitend aan het vso aan een vervolgopleiding. Dit aandeel was drie jaar later, op 1 oktober 2018, gestegen naar ruim 50 procent. Deze leerlingen maakten vaak de overstap naar de entreeopleiding.

Overigens hebben jongeren uit het arbeidsmarktgerichte profiel van het voortgezet speciaal onderwijs volgens de inspectie al jaren lage baankansen. Zo vindt maar ongeveer 20 procent van de leerlingen die dit profiel volgden een baan. En ze verliezen hun baan relatief vaak. Verloor in 2018 en 2019 ongeveer 15 procent van de werkende voormalige leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs met een arbeidsmarktprofiel hun baan, in de periode tussen februari en september in 2020 was dit 18,4 procent. Daarnaast vonden in dezelfde periode ook minder niet-werkenden een baan. In 2019 was dat 11,5 procent en in 2020 8,8 procent.

Tabel 9: Positie op de arbeidsmarkt in oktober in het jaar van uitstroom en 3 jaar later, uitstromers 2014/2015, in percentages, n=9.860 (Inspectie van het Onderwijs, 2021a)

		Uitstroomprofiel arbeidsmarkt		Uitstroomprofiel vervolgonderwijs		Uitstroomprofiel dagbesteding	
		2015	2018	2015	2018	2015	2018
Doorstroom naar vervolgonderwijs		39,0	50,9	77,9	86,1	4,4	7,9
Uitstroom	Werknemer	11,5	11,9	4,5	3,7	1,5	2,0
	Werknemer en uitkering	7,1	8,5	0,4	0,6	2,5	3,0
	Uitkering	24,4	24,9	5,1	7,0	78,3	85,1
	Geen werk, geen uitkering	18,0	3,8	12,1	2,7	13,3	2,0

Van de leerlingen met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs stroomde bijna 78 procent inderdaad door naar vervolgonderwijs; drie jaar later was dit ruim 86 procent. Bij het uitstroomprofiel dagbesteding zien we dat verreweg het grootste gedeelte (78% in 2015, 85% drie jaar later) een uitkering heeft.

Dove en slechthorende leerlingen

Omdat er nog onvoldoende empirische kennis is over de situatie van dove en slechthorende leerlingen in het Nederlandse onderwijs, heeft het College voor de Rechten van de Mens speciaal naar deze groep onderzoek laten uitvoeren. Het college wilde weten hoe deze leerlingen in het onderwijs (zowel regulier als speciaal) hun recht op onderwijs ervaren.

De conclusie van het onderzoek luiden als volgt (Hogeboom & Scholten, 2022):

- Dove en slechthorende leerlingen ervaren in het huidige onderwijssysteem veel knelpunten bij het uitoefenen van hun recht op onderwijs. Die knelpunten spelen in meer of mindere mate op alle drie onderscheiden dimensies van het recht op onderwijs: cognitieve ontwikkeling, sociaal-emotionele ontwikkeling en participatie.
- Het kost alle leerlingen veel inspanning om een plek te vinden die passend is, voor dit moment en voor de toekomst. Die inspanning is letterlijk (het duurt lang voordat ze een plek op een school vinden, in een enkel geval vindt zelfs discriminatie plaats in het regulier onderwijs) en figuurlijk (regulier onderwijs past zich niet aan, leerlingen krijgen niet de ondersteuning die zij nodig hebben, en waar zij om vragen) waardoor het recht op onderwijs soms ernstig in de knel komt.
- Leerlingen (en hun ouders) hebben tal van praktische oplossingen aangedragen die voor dove en slechthorende leerlingen veel verschil kunnen maken (in de publicatie wordt hiervan een lijst gegeven). Deze oplossingen zijn direct toepasbaar door docenten en scholen, er zijn geen wijzigingen voor nodig in het onderwijsstelsel. De oplossingen dragen eraan bij dat de omgeving van de leerling meer meebeweegt, dat onderwijsdeelname voor deze leerlingen minder vermoeiend is, en dat zij zich (meer) geaccepteerd en begrepen voelen.

7.2.2 Aspecten van inclusief onderwijs

Rond inclusiviteit in het onderwijs kunnen we een groot aantal aspecten onderscheiden. In deze paragraaf lopen we enkele ervan langs.

Het VN-verdrag

We beginnen met de tekst van het artikel over onderwijs in het VN-verdrag. De doelen van onderwijs (het eerste lid) noemden we al in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. De rest van het artikel betreft de toegankelijkheid tot het reguliere onderwijs, ondersteuning, facilitering en hulpmiddelen, aanpassingen en de competenties van leerkrachten.

Verplichtingen van de Staten op het gebied van Onderwijs (Artikel 24)

1. De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op onderwijs. Teneinde dit recht zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, waarborgen Staten die Partij zijn een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus en voorzieningen voor een leven lang leren en wel met de volgende doelen: (a) de volledige ontwikkeling van het menselijke potentieel en het gevoel van waardigheid en eigenwaarde en de versterking van de eerbiediging van mensenrechten, fundamentele vrijheden en de menselijke diversiteit, (b) de optimale ontwikkeling door personen met een handicap van hun persoonlijkheid, talenten en creativiteit, alsmede hun mentale en fysieke mogelijkheden, naar staat van

- vermogen, (c) het in staat stellen van personen met een handicap om effectief te participeren in een vrije maatschappij.
2. Bij de verwezenlijking van dit recht waarborgen de Staten die Partij zijn dat: (a) personen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem, en dat kinderen met een handicap niet op grond van hun handicap worden uitgesloten van gratis en verplicht basisonderwijs of van het voortgezet onderwijs, (b) personen met een handicap toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basisonderwijs en tot voortgezet onderwijs en wel op basis van gelijkheid met anderen in de gemeenschap waarin zij leven, (c) redelijke aanpassingen worden verschaft naar gelang de behoefte van de persoon in kwestie, (d) personen met een handicap, binnen het algemene onderwijssysteem, de ondersteuning ontvangen die zij nodig hebben om effectieve deelname aan het onderwijs te faciliteren, (e) doeltreffende, op het individu toegesneden, ondersteunende maatregelen worden genomen in omgevingen waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd, overeenkomstig het doel van onderwijs waarbij niemand wordt uitgesloten.
 3. De Staten die Partij zijn stellen personen met een handicap in staat praktische en sociale vaardigheden op te doen, teneinde hun volledige deelname aan het onderwijs en als leden van de gemeenschap op voet van gelijkheid te faciliteren. Daartoe nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen, waaronder: (a) het faciliteren van het leren van braille, alternatieve schrijfwijzen, het gebruik van ondersteunende en alternatieve communicatiemethoden, -middelen en -vormen, alsmede het opdoen van vaardigheden op het gebied van oriëntatie en mobiliteit en het faciliteren van ondersteuning en begeleiding door lotgenoten, (b) het leren van gebarentaal faciliteren en de taalkundige identiteit van de gemeenschap van doven bevorderen, (c) waarborgen dat het onderwijs voor personen, en in het bijzonder voor kinderen, die blind, doof of doofblind zijn, plaatsvindt in de talen en met de communicatiemethoden en -middelen die het meest geschikt zijn voor de desbetreffende persoon en in een omgeving waarin hun cognitieve en sociale ontwikkeling worden geoptimaliseerd.
 4. Teneinde te helpen waarborgen dat dit recht verwezenlijkt kan worden, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om leerkrachten aan te stellen, met inbegrip van leerkrachten met een handicap, die zijn opgeleid voor gebarentaal en/of braille, en leidinggevend en medewerkers op te leiden die op alle niveaus van het onderwijs werkzaam zijn. Bij deze opleiding moeten de studenten worden getraind in het omgaan met personen met een handicap en het gebruik van de desbetreffende ondersteunende communicatie en andere methoden, middelen en vormen van en voor communicatie, onderwijstechnieken en materialen om personen met een handicap te ondersteunen.
 5. De Staten die Partij zijn waarborgen dat personen met een handicap, zonder discriminatie en op voet van gelijkheid met anderen, toegang verkrijgen tot algemeen universitair en hoger beroepsonderwijs, beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en een leven lang leren. Daartoe waarborgen de Staten die Partij zijn dat redelijke aanpassingen worden verschaft aan personen met een handicap.

(UN, 2007)

Effecten van regulier en speciaal onderwijs

Kenmerkend voor het Nederlandse onderwijs is het tweesporensysteem van speciaal onderwijs naast regulier onderwijs. Het passend onderwijs, in 2014 ingevoerd, laat het tweesporensysteem intact. Het beoogt hooguit de groei van speciaal onderwijs te beperken, maar dat lukt tot dusver niet. De instroom in het speciaal onderwijs onder jonge kinderen stijgt en in 2019 zijn wachtlijsten ontstaan. Het aandeel kinderen in het speciaal onderwijs in de basisschoolleeftijd schommelt rond 4 procent. Het aandeel

leerlingen met een beperking dat extra ondersteuning ontvangt op reguliere scholen is sinds 2014 gedaald van 1% naar 0,3%. De onderwijsinspectie ziet geen beweging naar inclusief onderwijs (Alliantie VN-Verdrag, 2019).

Er zijn in de loop van de tijd diverse onderzoeken uitgevoerd naar het verschil tussen regulier en speciaal onderwijs wat betreft hun effecten op leerlingen met en zonder een beperking. We noemen drie Nederlandse onderzoeken.

De Graaf e.a. (2012) deden onderzoek naar het schoolleven van kinderen met het syndroom van Down. Zij vonden dat deze kinderen in het reguliere onderwijs meer academische en taalvaardigheden leren dan in het speciaal onderwijs. Daarnaast bleek dat zij weliswaar goed worden geaccepteerd door hun leeftijdsgenoten, maar dat echte interacties met leeftijdsgenoten moeten worden aangemoedigd. Kansen voor het ontwikkelen van intieme 'beste' vriendschappen moeten expliciet worden georganiseerd.

Belangenorganisatie Ieder(in) stelde in een onderzoek onder jongeren met een beperking, zowel uit het speciaal als het regulier onderwijs, de vraag: 'Hoe ervaren leerlingen het onderwijs op verschillende typen scholen en heeft het volgen van een bepaald type onderwijs effect op hun sociale omgeving?'

Het antwoord op deze vraag luidde als volgt: 'Het regulier onderwijs biedt leerlingen met een beperking een rijker sociaal leven omdat zij meer vriendschappen opdoen en meer ingebed zijn in hun sociale omgeving. Kinderen en jongeren voelen zich in principe op beide schooltypen prettig. Dus voor het gevoel van welbevinden maakt het niet uit naar welk type school zij gaan. Maar leerlingen die naar het regulier onderwijs gaan, hebben wel meer contacten in hun sociale omgeving en hebben meer vriendschappen. Het is belangrijk voor kinderen dat scholen moeite doen om kinderen met elkaar te laten samenwerken. Dat heeft een positieve invloed op vriendschappen en hun gevoel van sociaal welbevinden. Wel zal kritisch gekeken moeten worden hoe de ondersteuning in het regulier basisonderwijs en regulier voortgezet onderwijs verbeterd kan worden.' (Ieder(in), 2018).

Op basis van eigen bronnenonderzoek komt Defence for Children (2019b) tot de volgende effecten van inclusief onderwijs:

- Betere sociale ontwikkeling. 'Inclusief onderwijs is in vergelijking met gesegregeerd onderwijs (het in stand houden van twee aparte systemen van regulier en speciaal onderwijs) beter voor de sociale ontwikkeling van kinderen met een beperking. Er blijkt meer interactie te zijn tussen de leerlingen. Leerlingen met een beperking hebben grotere vriendenkringen op een inclusieve school. Hun sociale netwerk is tevens breder, omdat hun vriendenkring meer divers is. Kinderen in het speciaal onderwijs zijn vaker bevriend met kinderen die ook een beperking hebben. Daarnaast is het moeilijker voor hen om vriendschappen buiten school te onderhouden, omdat vrienden op school vaak niet in de buurt wonen en er door de lange reistijd naar school weinig tijd en energie overblijft.'
- Positieve invloed op sociale acceptatie. 'Inclusie in het onderwijs heeft een positief effect op sociale acceptatie van leerlingen met een beperking. Leerlingen in een inclusieve klas ontwikkelen meer acceptatie voor mensen met een beperking in het algemeen, zowel op school als daarbuiten. Dit heeft tevens een positieve invloed op de mate van acceptatie van mensen met een beperking in de hele maatschappij. Door inclusief onderwijs worden leerlingen voorbereid op een inclusieve samenleving.'
- Hogere onderwijsresultaten. 'Naast de positieve invloed op sociale ontwikkeling en acceptatie heeft inclusief onderwijs ook een positieve invloed op onderwijsresultaten. In inclusieve klassen worden in veel gevallen hogere onderwijsresultaten behaald dan in gesegregeerde klassen. Studenten met en zonder beperking boeken in een inclusieve klas betere resultaten op het gebied van geheugencapaciteit, vertonen hogere denkniveaus, kunnen zich verbaal en schriftelijk uitgebreider uitdrukken en kunnen effectiever maatregelen nemen. Leerlingen zonder beperking presteren over het algemeen óók beter in een inclusieve klas. Dit positieve effect wordt veroorzaakt

doordat er meer rekening wordt gehouden met individuele behoeftes in de klas en er hiervoor specifieke lesmethoden en schoolbrede strategieën worden toegepast.'

Ook in het buitenland is onderzoek gedaan naar de effecten van inclusief onderwijs. Twee meta-studies laten het volgende zien:

- Het effect van inclusief onderwijs op leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften is positief, zij behalen betere cognitieve prestaties dan leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte op scholen waar niet sprake is van inclusief onderwijs. Dit werd aangetoond op basis van 47 onderzoeken met in totaal bijna vijf miljoen leerlingen (Szumski e.a., 2017).
- Analyse van 40 onderzoeken gebaseerd op bijna 12.000 leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte, laat zien dat deze leerlingen betere cognitieve resultaten behalen in regulier onderwijs dan in speciaal onderwijs (Krämer e.a., 2021).

Inclusief onderwijs als zodanig

Het VN-verdrag vraagt van Nederland, aldus het College voor de Rechten van de Mens, om een systeem van inclusief onderwijs in te voeren. Met het bestaan van speciaal onderwijs naast het reguliere onderwijs lijkt Nederland daar niet aan te voldoen (CRvdm, 2018a): 'Een relatief hoog aandeel leerlingen met een verstandelijke beperking en leerlingen met een psychische aandoening gaat naar het speciaal onderwijs. Onder diezelfde groepen is het aandeel voortijdig schoolverlaters ook relatief hoog. Voor leerlingen met een verstandelijke beperking geldt vervolgens nog dat zij relatief vaak thuiszitten omdat zij niet in het bekostigd onderwijs ingeschreven staan. Dit alles scheidt het beeld dat het reguliere onderwijs voor personen met een verstandelijke of psychische beperking niet erg toegankelijk is. Van leerlingen met een zintuiglijke beperking zien we dat zij een gemiddeld lager onderwijsniveau behalen.'

En verder: 'De focus bij inclusief onderwijs ligt niet op het kind met een beperking dat een probleem heeft, maar op het feit dat het onderwijssysteem niet op kinderen met een beperking is ingericht.'

De Alliantie VN-Verdrag (2019) brengt naar voren dat de doelstelling om tot een inclusief onderwijssysteem te komen nergens is opgenomen, niet in wetgeving en ook niet in beleid. Het is ook niet terug te vinden in de Actielijn Onderwijs uit het implementatieplan *Onbeperkt meedoen!* van het Ministerie van VWS. Verder merkt men op dat, gezien het feit dat zoveel personen met een beperking en/of een chronische ziekte naar het speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs kan gaan, van inclusief onderwijs in ons land geen sprake is.

Onderwijsexperts erkennen dat ratificatie van het VN-verdrag indringende vragen oproept over de institutionele tweedeling tussen regulier en speciaal onderwijs en dat Artikel 24 van het VN-verdrag een diepgaande discussie vereist over de vraag of alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben dat kunnen krijgen in het reguliere onderwijs en hoe dat kan worden gedefinieerd als er geen aparte sector van speciaal onderwijs meer bestaat. Van zo'n 'diepgaande discussie' is voornamelijk geen sprake.

De Verenigde Naties zelf noemen een reeks van factoren die barrières opwerpen voor de toegang van personen met een beperking tot inclusief onderwijs. Al deze factoren zijn te herkennen binnen het Nederlandse onderwijs. Deze herkenning zou, samen met de cijfers die de achterstand in deelname aan het onderwijs laten zien van mensen met een beperking, aanleiding moeten zijn voor een bijgesteld beleid en een actieve implementatie van het VN-verdrag inzake inclusief onderwijs.

Barrières voor de toegang tot inclusief onderwijs

- Het niet begrijpen of implementeren van het mensenrechtenmodel van handicaps, waarin barrières binnen de gemeenschap en de samenleving - en niet persoonlijke beperkingen - personen met een handicap uitsluiten.
- Gebrek aan kennis over de aard en voordelen van inclusief onderwijs en diversiteit.
- Gebrek aan contact met ouders en aan passende antwoorden op ondersteuningsvereisten, wat leidt tot misplaatste angsten en stereotypen dat inclusie een verslechtering van de kwaliteit van het onderwijs zal veroorzaken of anderszins een negatieve invloed zal hebben op anderen.
- Gebrek aan onderzoek en onderzoeksdata, noodzakelijk voor verantwoording en programmaontwikkeling. Hierdoor wordt de ontwikkeling van effectief beleid en interventies ter bevordering van inclusief en kwaliteitsvol onderwijs belemmerd.
- Gebrek aan politieke wil, technische kennis en capaciteit om het recht op inclusief onderwijs te implementeren, inclusief onvoldoende opleiding van al het onderwijzend personeel.

(UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2016)

Ondersteuning

Dat de focus bij inclusief onderwijs niet ligt op het kind met een beperking dat een probleem heeft, maar op het onderwijssysteem als geheel dat niet op kinderen met een beperking is ingericht, wordt ook zichtbaar als we kijken naar de ondersteuning. De Alliantie VN-verdrag (2019) constateert dat ouders van een kind met een beperking weliswaar mogen kiezen voor een reguliere school, maar een school een aanmelding mag weigeren als het meent geen adequate ondersteuning te kunnen bieden. De ervaring van veel ouders van kinderen met een beperking is dat het moeilijk is om in de buurt op een goede onderwijsplek te komen.

Een ander systeemkenmerk, aldus de Alliantie, is dat kinderen zelf geen wettelijke recht op onderwijsondersteuning hebben. Het passend onderwijs bepaalt dat scholen mogen beslissen welke ondersteuning zij bieden. Gemeenten bezuinigen sinds 2015 op zorgmiddelen voor ondersteuning op school voor kinderen met een beperking. Ouders van kinderen met een beperking ervaren dat ondersteuning moeilijk te regelen is. Zij hebben geen zeggenschap over de toekenning van ondersteuningsgeld, of dat geld nu komt van samenwerkingsverbanden van scholen of van gemeenten.

Meekomen in het onderwijs zonder extra ondersteuning is moeilijk. Het SCP (2020b) deed uitgebreid onderzoek naar jongeren met een licht verstandelijke beperking (lvb) en constateerde dat deze jongeren meer moeite hebben om mee te komen in het onderwijs dan jongeren zonder deze beperking. Meer dan de helft van de jongeren met een lvb tussen 12 en 18 jaar (ongeveer 91.000 van de 163.000 jongeren, bijna 56%) heeft moeite om zonder ondersteuning mee te komen in het onderwijs. Daarmee wordt bedoeld dat ze deelnemen aan onderwijsvormen waar ze extra ondersteuning krijgen: het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs, het vmbo met leerwegondersteuning of het entreewonderwijs. Deze 56% is vele malen hoger dan het aandeel jongeren zonder lvb dat moeite heeft om zonder extra ondersteuning mee te komen in het onderwijs (5%).

Hoe komt het dat mensen met een lvb meer moeite hebben om mee te komen in het onderwijs? Het SCP noemt drie redenen:

1. Het leren gaat moeilijker omdat jongeren met een lvb meer moeite hebben met abstractie en abstracte begrippen en met het onthouden van nieuwe dingen.

Overigens hebben jongeren met een lvb, net als jongeren zonder lvb, sterke en zwakke punten. Er zijn jongeren die verbaal sterk zijn maar meer tijd nodig hebben bij taken met ruimtelijk inzicht en organiseren en er zijn ook jongeren die non-verbaal sterk zijn of goed zijn in visueel en praktisch handelen.

2. Een goede gezondheid is belangrijk om op school goed te kunnen functioneren. Gezonde jongeren leren beter en kunnen meer en gemakkelijker dagelijkse activiteiten aan. Uit verschillende wetenschappelijke studies blijkt dat mensen met een verstandelijke beperking vaker gezondheidsproblemen hebben dan mensen zonder een verstandelijke beperking. Jongeren met een verstandelijke beperking hebben ook vaak psychische problemen en dat is eveneens van invloed op hun leervermogen.
3. De sociaal-emotionele ontwikkeling loopt achter. Het hebben van een lvb vergroot het risico op het ontwikkelen van sociaal-emotionele problemen. Jongeren met een lvb hebben vaker problemen met impulscontrole en met het overzien van de gevolgen van (hun) gedrag voor anderen. Hun onhandigheid in sociale situaties kan tot frustraties en conflicten leiden. Zij lopen tegen belemmeringen aan op verschillende gebieden zoals communicatie, zelfverzorging, sociale en relationele vaardigheden, ontspanning, gezondheid en veiligheid. Door de achterstand in hun sociaalemotionele ontwikkeling ontstaan er gemakkelijk frustraties en conflicten met klasgenoten.

Deze jongeren hebben een aangepaste context nodig en zijn misschien minder schoolbaar, maar zeker wel leerbaar als hun ondersteuningsbehoefte wordt ingevuld. Omdat dit vaak onvoldoende gebeurt, hebben deze leerlingen en studenten veel faalervaring waardoor zij vroegtijdig afhaken en/of hun schoolbaarheid en leerbaarheid afnemen.

Over de tevredenheid over de ondersteuning van leerlingen en studenten weten we weinig. In het kader van het programma *Onbeperkt meedoen!* geeft het RIVM ([2020](#)) enkele cijfers:

- Van de mbo-studenten met een beperking vindt 32% de hulpmiddelen en aanpassingen die men op school voor de beperking heeft, goed of heel goed.
- Van de studenten met een functiebeperking, ziekte of aandoening in het hoger onderwijs is 47% tevreden of zeer tevreden over de voorzieningen die de onderwijsinstelling aanbiedt om het studeren te vergemakkelijken.

Toegankelijkheid

Ook vanuit het begrip toegankelijkheid is naar het onderwijs gekeken. Onderzoek van het College voor de Rechten van de Mens laat het volgende zien ([CRvdm, 2019](#)):

- Fysieke toegankelijkheid. In 2017 is in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de 'Monitor onderwijshuisvesting' voor het primair- en voortgezet onderwijs uitgevoerd. Uit deze monitor blijkt dat 35,7 procent van de bezochte scholen onvoldoende toegankelijk was voor mensen die gebruikmaken van een rolstoel. In 27,9 procent van de scholen die zijn onderzocht was geen mindervalidentoilet aanwezig.
- Toegankelijkheid van informatie en communicatie. Daarnaast is het aanbod van aangepaste studiematerialen in het mbo en hoger onderwijs beperkt. Dit komt doordat lesmateriaal niet standaard wordt omgezet en de collectie alleen bestaat uit titels die al eerder zijn aangevraagd door studenten met een visuele beperking. In een onderzoek naar mediawijsheid bij kinderen met een licht verstandelijke beperking wordt als knelpunt genoemd dat deze kinderen vaak moeite hebben met het begrijpen van informatie, applicaties of programma's.
- Toegankelijkheid van dienstverlening. Zo lijkt bij thuiszittende leerlingen met psychische of psychiatrische problematiek vaak een oorzaak van het thuiszitten dat het nog niet lukt om een goede samenwerking tot stand te brengen tussen het onderwijs en de zorgverlening (jeugdhulp), terwijl dit voor leerlingen met complexe problematiek vaak wel nodig is.

Scholen die al uitgaan van inclusief onderwijs geven aan dat maatwerk en het centraal stellen van de behoeften van het kind erg belangrijk zijn. Individueel maatwerk en meer flexibiliteit bij de school, bijvoorbeeld door ruimte te maken voor een eigen leerroute, kan bijdragen aan het terugdringen van het aantal thuiszitters.

Op de vingers getikt

Het College voor de Rechten van de Mens toetst regelmatig individuele zaken aan de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ). Het college constateert dat scholen bij leerlingen en studenten met een beperking in sommige gevallen te weinig onderzoek doen naar de mogelijkheid tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen.

Zo heeft een opleiding een student geweigerd omdat hij door zijn beperking (verminderde mond- en tongmotoriek en stotteren) niet zou kunnen voldoen aan de exameneisen. De school had nagelaten om te onderzoeken of het examen op een andere manier had kunnen worden ingericht of dat een doeltreffende aanpassing mogelijk was. In deze situatie was sprake van het maken van verboden onderscheid in de zin van de WGBH/CZ.

(CRvdm, 2019)

Leerkrachten

Met betrekking tot leerkrachten in het onderwijs komt de Alliantie VN-Verdrag ([2019](#)) tot de volgende waarnemingen:

- 'Opleidingsprogramma's voor leerkrachten bij de hogescholen en instituten voor pedagogiek trainen niet in methodieken van inclusief onderwijs. Er zijn problemen gemeld rond het maken van aangepast lesmateriaal voor scholen. Lesmateriaal voor kinderen met een verstandelijke beperking (door ouders en leerkrachten aangepast op basis van lesmateriaal waarop auteursrecht berust) mag niet worden verspreid wegens schending van auteursrechten. Dit belemmert kennisoverdracht.'
- 'Op het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) lopen studenten met een beperking aan tegen gebrek aan kennis over beperkingen, zowel bij de beroepspraktijkvorming (stage) als bij de scholen. Vooral studenten afkomstig van het speciaal onderwijs lopen vast door een gebrek aan begeleiding. Een gesprek in april 2019 in het parlement illustreerde aan de hand van casussen hoe studenten met een beperking vroegtijdig uitgeschreven worden door administratieve fouten die door hen worden gemaakt en dat ondersteuning afhangt van de willekeur van de mentor en van de zwakke rechtsbescherming binnen de mbo-sector.'

Evaluatie van passend onderwijs

Tenslotte het passend onderwijs. Dit werd ingevoerd in augustus 2014. Het was een stelselherziening voor het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, met als doel deze leerlingen een passende plek te geven, het liefst in het regulier onderwijs. Daarnaast beoogde de overheid met deze regeling de complexiteit en bureaucratie van het beleid rondom leerlingen met een ondersteuningsbehoefte te verminderen. Tegelijk met de invoering werd een implementatieperiode van vijf jaar afgesproken, gepaard gaande met onderzoek naar de effecten van de herziening.

In 2019 was de periode van vijf jaar verstreken. Een jaar later verscheen het eindrapport van het evaluatieonderzoek naar passend onderwijs.

Conclusies van de evaluatie van passend onderwijs

- De stelselwijziging passend onderwijs heeft geleid tot een minder complexe en minder starre organisatie van de ondersteuning van leerlingen. Het is niet langer de centrale overheid die bepaalt wie er hoeveel en welke ondersteuning krijgt; samenwerkende schoolbesturen zijn hiervoor verantwoordelijk. De regionale samenwerkingsverbanden kunnen sturen met eigen budget en waarderen en benutten de verkregen beleidsruimte, net als de bij hen aangesloten schoolbesturen. Ze voeren het (bedoelde) overleg met gemeenten over jeugdhulp, al doen zich in de afstemming tussen deze partijen nog knelpunten voor.
- In de meeste regio's is een 'dekkend aanbod': er zijn voldoende voorzieningen voor het ondersteunen van verschillende groepen leerlingen. Toch zijn er nog hiaten, bijvoorbeeld voor ernstig meervoudig beperkte leerlingen en voor leerlingen die zowel een hoog cognitief niveau als gedragsproblemen hebben. Leerlingen die thuiszitten zijn beter in beeld, maar terugdringen van hun aantal blijkt moeilijker dan verwacht.
- Voor de rijksoverheid zijn de kosten beheersbaar geworden: de samenwerkingsverbanden krijgen een gefixeerd budget. Wel doen zich daardoor in een aantal regio's tekorten voor. Daarbij speelt mee dat - na een daling - weer meer leerlingen naar het (dure) speciaal onderwijs gaan, dat ook valt onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden.
- Ook scholen waarderen de vrijheid die ze hebben om de ondersteuning meer naar eigen inzicht in te richten. De meeste vinden dat ze de basisondersteuning kunnen bieden die in hun samenwerkingsverband is afgesproken. Wel hebben ze klachten over bureaucratie en een deel van hen is kritisch over het budget waarmee ze passend onderwijs moeten realiseren.
- Leraren lopen tegen grenzen aan. Passend onderwijs heeft bij hen verwachtingen gewekt die niet zijn uitgekomen. Er is weinig veranderd in de dagelijkse praktijk in de klas, terwijl leraren vinden dat de problemen van leerlingen complexer zijn geworden.
- Of leerlingen meer hulp op maat krijgen, valt niet goed vast te stellen. Het ontbreekt aan betrouwbare registraties van leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Ouders en leerlingen zijn in meerderheid wel tevreden over de geboden ondersteuning en over de communicatie met de school, al hebben ouders die te maken hebben met verschillende instanties (school, jeugdhulp, zorg) nog last van bureaucratie. Verder zijn ouders minder 'ontzorgd' dan was verwacht. De verplichting voor scholen om een aangemelde leerling een passend aanbod te doen - in de eigen school of elders - voorkomt niet dat ouders soms zelf blijven zoeken naar wat zij zelf een geschikte plek vinden. Ongeveer een kwart van de ouders is niet tevreden. Passend onderwijs heeft ook bij hen hoge verwachtingen gewekt die niet zijn uitgekomen.

([Ledoux & Waslander, 2020](#))

Passend onderwijs: een 'kruipend' concept

In een reflectie op de bevindingen merken de onderzoekers op: 'De ontwikkeling van passend onderwijs gaat door. Ook de beleidsdoelen zijn in beweging, mede als gevolg van de aandacht voor dit politiek gevoelige onderwerp van politici, media en belangengroepen. Het gaat over kwetsbare kinderen en over verlangens om ook hen de beste onderwijskansen te bieden. Het feit dat doelen noch doelgroep duidelijk zijn afgebakend, voedt het debat over wat wenselijk is en maakt van passend onderwijs een kruipend concept. Men schaar er steeds meer groepen leerlingen onder, steeds meer onderwijsontwikkelingen raken ermee verweven, net als steeds meer andere beleidsterreinen en bredere (maatschappelijke) ontwikkelingen. Voor een faire beoordeling van passend onderwijs is het van belang de bevindingen tegen het licht te houden van de oorspronkelijke beleidsdoelen.' ([Ledoux & Waslander, 2020](#)).

De onderzoekers noemen passend onderwijs 'een kruipend concept'. Een illustratie daarvan is volgens hen de discussie over inclusief onderwijs:

'Het is nooit de bedoeling van de stelselwijziging geweest om inclusief onderwijs te realiseren. Integendeel, het eerste beleidsvoorstel van de toenmalige minister van OCW om het stelsel anders in te richten en om daarmee het wettelijke onderscheid tussen regulier en speciaal onderwijs op te heffen, veroorzaakte zo veel kritiek dat het snel werd losgelaten. Bij de invoering kreeg passend onderwijs het adagium: regulier waar het kan, speciaal waar het moet. Samenwerkingsverbanden moesten dit naar eigen inzicht vormgeven. De roep om inclusief onderwijs klinkt echter weer sterker na de Nederlandse ratificatie van het *VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* in 2016. In beleidsdiscussies lopen de termen 'passend onderwijs' en 'inclusief onderwijs' steeds meer door elkaar.'

Door het Ministerie van OCW werd op dit eindrapport gereageerd met twee Kamerbrieven (OCW, [2020c](#), [2020d](#)). De minister erkent dat passend onderwijs niet heeft gebracht wat men zich erbij had voorgesteld. Om het beter te doen voor leerlingen, leraren en ouders, wil hij 'een aantal stevige ingrepen doen in de manier waarop passend onderwijs nu werkt'. Zijn 'verbeteraanpak passend onderwijs' bestaat uit 25 voorstellen, waaronder de verankering van het leerrecht, een landelijke norm voor basisondersteuning, strakkere zorgplicht, een vast aanspreekpunt voor elke leerling, meer mogelijk maken voor o.a. EMB-leerlingen en hoogbegaafden (om thuiszitten te voorkomen) en leraren beter voorbereiden op het omgaan met leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.

Ook gaat de minister in op het streven naar inclusiever onderwijs. 'Het doel van de inzet op inclusiever onderwijs is dat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoeften vaker samen dicht bij huis naar dezelfde school kunnen, als het kan in dezelfde klas zitten en elkaar ontmoeten op het schoolplein.

Wanneer diversiteit op school de norm wordt, is dat in de samenleving daarna ook het geval. Voor die leerlingen voor wie dit nodig is, blijft er (tijdelijke) plek in een specialistische setting. Het speciaal onderwijs moet hiernaast een specialistisch netwerk worden, dat zijn expertise binnen inclusievere scholen inzet.'

Bij de Tweede Kamerbrief is een beleidsnota gevoegd waarin de voorstellen uitgebreid worden toegelicht. Op deze beleidsnota gaan we in paragraaf 7.3.1 verder in.

Ter afsluiting van deze paragraaf merken we het volgende op. Veel onderwerpen rond inclusief onderwijs passeerden de revue. Een belangrijke rode draad in de gepresenteerde kennis en informatie is dat in ons land het systeem van het onderwijs op de eerste plaats komt. Er wordt nog steeds meer naar het systeem gekeken dan naar de lerende jonge mens. De algemene conclusie is dat het onderwijsartikel van het VN-verdrag nog veel te weinig als leidraad voor het handelen en het beleid wordt genomen. Wat betreft de doelgroepen van mensen met een beperking heeft dit de meeste gevolgen voor mensen met een verstandelijke beperking. Zij lijden het meest van de systeemgerichtheid van het onderwijs. Velen van hen vallen buiten de boot.

7.2.3 Wet- en regelgeving

Over de wet- en regelgeving werd in de vorige paragraaf al het een en ander gezegd. In deze paragraaf gaan we er meer expliciet op in.

Twee internationale verdragen

Het VN-verdrag vormt, samen met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (het VN-Kinderrechtenverdrag), de basis voor het internationale kinderrechtenkader omtrent onderwijs. De tekst over onderwijs in het VN-verdrag lieten we al zien in paragraaf 7.2.2. Belangrijke artikelen uit het VN-Kinderrechtenverdrag zijn:

- Artikel 28, dat aangeeft dat ieder kind recht heeft op onderwijs. Dit geldt ook voor kinderen met een extra zorg- of ondersteuningsbehoefte. De overheid heeft de plicht om maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school voortijdig verlaat te verminderen.
- In Artikel 29 wordt de inhoud van het onderwijs verder uitgewerkt. In de eerste plaats gaat het om de ontplooiing van de talenten en capaciteiten van het individuele kind. Hieronder worden ook basisvaardigheden begrepen die ieder mens nodig heeft om zich staande te kunnen houden in de samenleving. Daarnaast draait onderwijs om de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving. De school dient een plaats te zijn waar mensenrechten, waaronder kinderrechten, worden gerespecteerd.

Nederlandse wetgeving

Welke wetten gelden in het Nederlandse onderwijs? De Onderwijs Consumenten Organisatie geeft hiervan een bruikbaar overzicht (OCO, 2019).

Sectorwetten onderwijs

Basisonderwijs: Wet op het primair onderwijs (WPO)

Wettekst: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2021-10-01>

Voortgezet onderwijs: Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)

Wettekst: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2021-10-01>

Speciaal onderwijs (SO) en voortgezet speciaal onderwijs (vso): Wet op de expertisecentra (WEC)

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0003549/2021-10-01>

Middelbaar beroepsonderwijs: Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2021-10-01>

Hoger onderwijs: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2021-10-01>

Overige voor het onderwijs relevante wetten

Grondwet (GW), Artikel 23

https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21/#Hoofdstuk1_Artikel23

Leerplichtwet 1969 (LPW)

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/2021-10-01>

Wet studiefinanciering 2000 (WSF)

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0011453/2021-10-01>

Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ)

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0014915/2020-01-01>

Het overzicht laat zien dat het onderwijs in ons land verdeeld is in min of meer leeftijdsgebonden sectoren: basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Voor elke sector is er een aparte wet. Passend onderwijs is verwerkt in de verschillende sectorwetten. Het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs worden geregeld in de Wet op de expertisecentra.

De Onderwijs Consumenten Organisatie merkt op dat 'ouders zich bewust moeten zijn van het feit dat de meeste onderwijswetten gericht zijn op de bekostigingsrelatie tussen overheid en schoolbesturen. In het Nederlandse onderwijsstelsel staat qua wetgeving de onderwijsaanbieder centraal en helaas niet het leerrecht van het kind.' (OCO, 2019) Dit komt overeen met wat we in de vorige paragraaf citeerden uit een publicatie van het College voor de Rechten van de Mens, namelijk dat 'de focus bij inclusief onderwijs niet ligt op het kind met een beperking dat een probleem heeft, maar op het feit dat het onderwijssysteem niet op kinderen met een beperking is ingericht.' (CRvdM, 2018a).

In een afzonderlijke publicatie van het College voor de Rechten van de Mens gaat het college in op de juridische aspecten van het Nederlandse onderwijs in relatie tot het VN-verdrag (CRvdM, 2020c). In het nu volgende behandelen we enkele belangrijke onderdelen van deze publicatie.

Recht op onderwijs

Het recht op onderwijs in het VN-verdrag, aldus het college, staat in nauw verband met het doel en de grondbeginselen van het verdrag, waaronder waardigheid en inclusie, en andere rechten die in het verdrag bescherming vinden. Het kunnen volgen van onderwijs is bijvoorbeeld van groot belang om de stap naar de arbeidsmarkt te maken.

Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat het recht op onderwijs in het VN-verdrag zich uitstrekt tot het systeemniveau (het stelsel van onderwijs) en tot de situatie van individuele mensen met een beperking. De gelijktijdige, elkaar aanvullende en versterkende maatregelen die het verdrag voorschrijft zien we dan ook op zowel het systeemniveau als op het individuele niveau. Een goed voorbeeld hiervan is het passend onderwijs: 'Dit onderwijsstelsel houdt in dat voor iedere leerling een passende plek in het onderwijs moet worden gevonden. Hierbij is het uitgangspunt dat dit een reguliere school is waar het kan en een school voor speciaal onderwijs waar het moet.'

Daarbij merkt het college op dat het huidige onderwijsstelsel is ingericht op de onderwijsvrijheid. Dit geeft onderwijsinstellingen veel autonomie om zelf keuzes en afwegingen te maken, ook op het gebied van ondersteuning. Het recht op onderwijs vereist een andere manier van kijken, waarbij de leerling of student en diens mogelijkheden om zich te ontwikkelen en ontplooiën centraal komen te staan en wordt gekeken wat nodig is om dat te faciliteren.

Ontheffing leerplicht

Over het recht op onderwijs in relatie tot de ontheffing van de leerplicht schrijft het college:

- 'Artikel 23 van de Grondwet stelt met name het perspectief van de onderwijsgever centraal, terwijl de internationale verdragen uitgaan van de onderwijsvrager, en soms diens ouders. Het recht op onderwijs is vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen, waaronder Artikel 24 van het VN-verdrag, maar niet als zodanig neergelegd in de Nederlandse grondwet en andere wetgeving.'
- 'Zo biedt de Leerplichtwet de mogelijkheid om een leerling te ontheffen van de leerplicht op grond van een beperking (Artikel 5a Leerplichtwet 1969). In ieder geval tot het schooljaar 2018/2019 was sprake van een toename van het aantal leerlingen dat op deze grond een onderwijsvrijstelling ontving. Het aantal afgegeven vrijstellingen in het schooljaar 2018/2019 bedroeg 6.000, wat een verdubbeling betekende ten opzichte van het schooljaar 2010/2011.'
- 'In voorbereiding is een wetsvoorstel dat moet waarborgen dat vrijstelling op grond van Artikel 5a van de Leerplichtwet alleen dan wordt afgegeven als het vanwege ernstige lichamelijke en/of psychische beperking(en) van de leerling onvermijdelijk is.'

Het is volgens het college van belang dat de wetgever bij de totstandkoming van wetgeving die mensen met een beperking raakt een zichtbare beoordeling in het licht van het VN-verdrag verricht. Momenteel is in de toelichting op het wetsvoorstel over de leerplicht een dergelijke beoordeling nog niet opgenomen.

Doeltreffende aanpassingen en ondersteuning

Daarnaast vraagt het college aandacht voor het feit dat onderwijsinstellingen niet altijd voldoen aan hun verplichting om een redelijke aanpassing te treffen. 'Dit geldt voor het hele onderwijsveld, zoals ook blijkt uit de oordelenpraktijk van het college. Zo rust op scholen een zorgplicht voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben (Artikel 8, 18a Wet op het primair onderwijs, Artikel 17a, 17b Wet op het voortgezet onderwijs). Bij de invoering van het passend onderwijs is hierbij ook verwezen naar de WGBH/CZ.'

'Het recht om onderwijs te kunnen volgen in de eigen gemeenschap volgt uit Artikel 24, tweede lid, onder b, van het VN-verdrag. Ook Artikel 23 van de Grondwet en de daarin opgenomen vrijheid van onderwijs erkent het belang van het kunnen volgen van onderwijs in de eigen gemeenschap. De vrijheid van onderwijs biedt ouders de mogelijkheid een school te kiezen die aansluit bij hun opvattingen. Mensen met een beperking zijn in de praktijk veelal minder vrij in de schoolkeuze dan leerlingen zonder een beperking. Om voor alle leerlingen onderwijs nabij het eigen thuis onderwijs te kunnen realiseren is ondersteuning van groot belang.'

Voorzieningen voor een leven lang leren

Hierover zegt het college: 'Staten die partij zijn bij het VN-verdrag handicap moeten zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen waarborgen dat mensen met een beperking toegang hebben tot voorzieningen voor een leven lang leren (Artikel 24, eerste lid van het VN-verdrag). Daarvoor is van belang dat mensen met een beperking, ook als zij op een later moment in hun leven onderwijs willen volgen, een beroep kunnen doen op voorzieningen die beschikbaar zijn voor studenten.'

'Een leven lang leren' is niet een concept waaraan in het Nederlandse onderwijs veel aandacht wordt besteed. Een typerend voorbeeld van een concreet knelpunt in dit verband betreft mensen met een auditieve beperking: 'Wanneer zij dertig jaar of ouder zijn en een opleiding volgen, komen zij in sommige gevallen niet meer in aanmerking voor een tolkvoorziening. Hierdoor is het voor deze groep lastig om nog op latere leeftijd een opleiding te volgen, waarmee zij worden belemmerd in hun mogelijkheden tot een leven lang leren', aldus het college.

7.2.4 Voorbeelden van innovaties van inclusief onderwijs

Bij alle belemmeringen voor inclusiviteit in het onderwijs zijn er ook voorbeelden van initiatieven en vernieuwing die leiden tot meer inclusief onderwijs. We noemen er drie. De eerste gaat over de bundeling van regulier en speciaal onderwijs.

Eduwiek: samen leren onder één dak

Eduwiek is een gemeenschap van scholen waarbinnen kennis en expertise van het regulier en speciaal onderwijs worden gebundeld en beide onderwijstypen elkaar via een 'kruisbestuiving' versterken. Leerlingen van het algemeen voortgezet onderwijs, vwo, praktijkonderwijs, vmbo, het speciaal voortgezet onderwijs en leerlingen met een beperking uit het woonzorgcentrum - in totaal 2.200 leerlingen - krijgen les in één gebouw. Iedere school heeft zijn eigen plekje, met een eigen plein en ingang. De scholen delen praktijkruimtes, zoals een leskeuken, praktijklokalen voor hout en metaal, een winkel en een simulatiewoonhuis.

Aan de leerlingen wordt de juiste ondersteuning geboden binnen hun eigen school(gebouw), zonder dat ze verwezen worden naar speciaal voortgezet onderwijs elders. Ook kunnen leerlingen vakken bij een andere onderwijsvorm volgen om zo goed mogelijk aan te sluiten bij hun wensen en mogelijkheden. Dit doet Eduwiek door combinaties van onderwijs aan te bieden wanneer de situatie van een leerling hierom vraagt. Het team kijkt per leerling wat nodig is vanuit het motto: 'samen waar het kan, apart als het moet'.

Eduwiek biedt onderwijscombinaties die afgestemd zijn op de mogelijkheden van elke leerling. Een expertiseteam zorgt voor passende ondersteuning. Het totale aanbod aan onderwijs, begeleiding en zorg is beschikbaar voor iedere leerling, van het praktijkonderwijs tot en met het gymnasium.

(<https://rvec.nl/2022/01/13/eduwiek-voor-ieder-kind/>)

Er zijn inmiddels veel situaties van samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs in het basisonderwijs. De volgende twee voorbeelden gaan hierover.

Inclusie op de basisschool

Zorgorganisatie Esdégé-Reigersdaal is al een hele tijd bezig met inclusie. Tegen alle weerstanden in. Het beleid van de organisatie is gericht op de gang naar buiten. Een mooi voorbeeld is De Klink, orthopedagogisch dagcentrum (ODC). De Klink heeft een dependance op een unieke locatie: een eigen lokaal in een basisschool in Heerhugowaard.

Elke dag komen zeven kinderen met een meervoudig complexe beperking naar basisschool De Smaragd. Hun leeftijd ligt tussen de 4 en 14 jaar. Er zijn twee begeleidsters. De kinderen van De Klink hebben dagelijks contact met de basisschoolkinderen. Elke ochtend doet een van de kinderen mee in de kring van groep 7/8. Ze spelen samen, helpen met voeren, stoeien op het waterbed en zingen. Ook zijn de kinderen welkom in de klassen (bijvoorbeeld bij de muziekles). De weeksluiting en feesten als Sinterklaas vieren ze samen.

Nieuwe vriendschappen

Sandra is een van de begeleidsters. 'In het begin was het wel even wennen', vertelt ze. 'We kregen een lawine van vragen over ons heen. Nu merk je dat de kinderen het heel gewoon vinden. Ze zien meer, zoeken zelf het contact en pakken spontaan dingen op. De kinderen met een beperking zie je daardoor veranderen. Ze genieten zichtbaar van het contact. Ze zijn heel alert en open. Ze groeien doordat ze meer prikkels krijgen. Daardoor kunnen ze meer aan. En je ziet vriendschappen ontstaan!'

Kansen pakken

De school betrekken bij het ODC vereist andere competenties van de medewerkers. Voor de leerkrachten van de basisschool, maar ook voor de ouders is er soms nog een drempel. Begeleiders moeten dus zoeken naar manieren om deze belemmeringen weg te nemen. Ze moeten in staat zijn beeldvorming over en weer af te breken en de kansen te pakken die er zijn. Bij een evaluatie bleek dat er bij begeleiders schroom bestond een beroep te doen op de leerkrachten. Terwijl leerkrachten aangaven: jullie zijn altijd welkom, binnen zonder kloppen! Omgekeerd bestond er ook bij sommige leerkrachten wat angst voor het onbekende.

Voor kinderen is inclusie heel normaal

De kinderen zijn daar veel vrijer in. Ze zoeken elkaar makkelijker op en herkennen en begroeten elkaar in het dorp. En als het klikt ontstaat er een band. Zoals bij Remo en Dennis. 'In het begin keek hij niet zo vrolijk, nu begint hij al te lachen als hij mijn stem hoort', vertelt Remo. 'Soms denk ik: misschien zijn dit wel hele slimme kinderen in een lichaam waar ze niet veel mee kunnen.'

(<https://www.kennispleingehandicaptensector.nl/inclusie/basisschool-esdege-reigersdaal>)

De Samen naar School klassen

De Samen naar School klas is een initiatief van het fonds *Het Gehandicapte Kind*. Kinderen met een (meervoudige) beperking krijgen in deze klas onderwijs in een reguliere school. In de school zit een aangepast lokaal, waar de kinderen onderwijs, zorg en ondersteuning krijgen. In sommige gevallen kunnen ze met ondersteuning van de Samen naar School klas volledig meedoen in een reguliere klas. Inmiddels zijn er achtendertig Samen naar School klassen in Nederland met in totaal 222 leerlingen.

Ongeveer de helft van Samen naar School klassen zijn initiatieven van ouders die willen dat hun kind in de eigen wijk, samen met broers en zussen, naar school gaan. Ook zorgprofessionals en leerkrachten nemen het initiatief voor een klas, omdat zij zich willen inzetten voor een optimale ontwikkeling van kinderen met een (ernstig meervoudige) handicap. *Het Gehandicapte Kind* steunt deze initiatieven met geld en goede raad. Initiatiefnemers van Samen naar School klassen kunnen gebruik maken van de kennis en ervaringen die al door de andere klassen zijn opgedaan. Door werkbezoeken af te leggen, netwerkbijeenkomsten te bezoeken én gebruik te maken van de toolkit, waarin kennis en ervaringen zijn gebundeld in 10 bouwstenen.

Door de Rijksuniversiteit Groningen is onderzoek gedaan naar de Samen naar School klassen (de attitudes en ervaringen van leraren, leerlingen en ouders; motieven en tevredenheid van ouders met een kind met ernstig meervoudige beperkingen; de impact van de Samen naar School klas op kinderen met ernstig meervoudige beperkingen). De bevindingen zijn te lezen in de afsluitende nieuwsbrief van de Rijksuniversiteit Groningen (De Boer, 2020).

(www.samennaarschool.nl)

Defence for Children publiceerde de resultaten van een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van platform 'In1school', naar scholen die werk maken van inclusief voortgezet onderwijs. Aan het eind van de publicatie geeft het een overzicht van succesfactoren van deze scholen. We geven dit overzicht in tabelvorm weer (tabel 10).

Tabel 10: Succesfactoren van 'Zo kan het ook' scholen ([Defence for Children, 2019a](#))

<i>Succesfactor</i>	<i>Omschrijving</i>
Heldere missie en visie	Een heldere missie en visie op onderwijs voor alle kinderen biedt een kapstok voor iedereen om op een eenduidige manier te werken en te leren.
Samen leren en meedoen	De school ziet zichzelf als een leer- en leefgemeenschap met als uitgangspunt dat leerlingen, ouders, onderwijzend en ondersteunend personeel en de externe partners van de school van en met elkaar leren en

	samen optrekken. Aan die gemeenschap kan iedereen een actieve bijdrage leveren.
Aandacht voor kwaliteiten	Nieuwsgierig zijn naar jongeren, naar wat ze in huis hebben en willen ontwikkelen geeft richting aan de invulling van het onderwijs. Ook al zijn de scholen gebonden aan diverse regels en eisen, ze maken ruimte voor de interesses, talenten en kwaliteiten van jongeren.
Flexibel meebewegen	Zodra scholen de vrijheid nemen om te schuiven met middelen en de invulling van functies en taken, blijkt er meer mogelijk dan gedacht.
Kleinschaligheid	Scholen die hun onderwijs kleinschalig organiseren, kunnen gemakkelijker persoonlijke doelen van jongeren realiseren, omdat iedereen elkaar kent. Ouders en andere opvoeders worden hierin meegenomen. Wanneer leerlingen zich gezien, gehoord en ondersteund voelen is de kans groot dat ze actief aan hun persoonlijke leerdoelen willen werken.
Gepersonaliseerd onderwijs	Leerlingen mogen zijn wie ze zijn. Vormen van gepersonaliseerd onderwijs doen recht aan verschillen in leerstijl, tempo en mate van zelfstandigheid van jongeren. Hierin kunnen jongeren laten zien wat ze in hun mars hebben en met succes toewerken naar een diploma, stage of werk.
Ondersteuning is gewaarborgd	De ondersteuning van jonge mensen die tijdelijk of langdurig niet meekomen in het onderwijs, is goed ingebed in de school. Iedereen herkent en werkt mee aan een inclusieve schoolcultuur, -beleid en -praktijk.

7.2.5 In hoeverre is er sprake van inclusief onderwijs?

In hoeverre kunnen we, uitgaande van de informatie uit de voorafgaande paragrafen, spreken van inclusief onderwijs voor mensen met een beperking? Voor het antwoord op deze vraag kijken we naar de vier kenmerken die we aan inclusie hebben verbonden (zie par. 3.1): daadwerkelijke participatie en integratie in de leefgemeenschap, het bestaan van interpersoonlijke relaties, gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten en het verkrijgen van benodigde ondersteuning.

Toetsing op de vier kenmerken van inclusie

Allereerst de participatie en integratie in de leefgemeenschap. Het voorafgaande laat het volgende zien:

- In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn op dit moment ruim 70.000 leerlingen ingeschreven. Dit aantal is de afgelopen jaren vrijwel constant gebleven, ondanks de introductie van passend onderwijs. Van alle deelnemers aan het basisonderwijs staat ongeveer 4 procent ingeschreven in het speciaal onderwijs, van de deelnemers aan het voortgezet onderwijs ongeveer 16 procent. Het betreffen vooral personen met een verstandelijke beperking (van hen staat 69% ingeschreven in het speciaal basisonderwijs) en personen met chronische of langdurige psychische aandoening (18%). Ook de voortijdig schoolverlaters en thuiszitters komen voornamelijk uit deze groepen. Van participatie en integratie in de leefgemeenschap is bij deze leerlingen geen sprake.
- Het totaal aantal thuiszitters in de loop van de jaren toegenomen, van 3254 leerlingen in schooljaar 2013/2014 tot 4790 in schooljaar 2018/2019. Het doel van het Thuiszitterspact om in 2020 nul thuiszitters te hebben, is dus bij lange na niet gehaald. Onder de thuiszitters bevinden zich relatief veel leerlingen met een verstandelijke beperking: 8% van de kinderen van 5 tot en met 15 jaar met een verstandelijke beperking staat niet ingeschreven in het bekostigd onderwijs.
- Ook het aantal leerlingen dat via de vrijstelling van de Leerplichtwet van onderwijs wordt uitgesloten, is gegroeid: van 4.444 in het schooljaar 2013/2014 naar 6.022 in

het schooljaar 2018/2019. Deze leerlingen worden 'niet leerbaar' geacht of hebben in de ogen van de scholen een te intensieve zorgbehoefte ('niet schoolbaar').

- Jongeren uit het arbeidsmarktgerichte profiel van het voortgezet speciaal onderwijs hebben al jaren lage baankansen. Zo vindt maar ongeveer 20 procent van de leerlingen die dit profiel volgden een baan. Bij het uitstroomprofiel dagbesteding zien we dat verreweg het grootste gedeelte (78% in 2015, 85% drie jaar later) een uitkering heeft.

Daar waar leerlingen met een beperking regulier onderwijs volgen, laten diverse onderzoeken positieve resultaten zien: leerlingen in een zogenoemde inclusieve klas ontwikkelen meer acceptatie voor mensen met een beperking, zowel op school als daarbuiten. Dit heeft tevens een positieve invloed op de mate van acceptatie van mensen met een beperking in de hele maatschappij. Door inclusief onderwijs worden leerlingen voorbereid op een inclusieve samenleving. Naast een positieve invloed op sociale ontwikkeling en acceptatie heeft inclusief onderwijs ook een positieve invloed op onderwijsresultaten.

Wat betreft het ontwikkelen van persoonlijke relaties: kinderen en jongeren met een beperking die in het speciaal onderwijs zitten, gaan niet samen met leeftijdsgenoten uit de buurt naar een school en ontwikkelen dus minder persoonlijke relaties. Datzelfde geldt voor kinderen en jongeren die, vanwege verzuim of ontheffing van de leerplicht, thuiszitten.

Daarnaast hebben kinderen en jongeren met een beperking in het regulier onderwijs gelegenheid tot het ontwikkelen van een breder pakket aan kwaliteiten dan in het speciaal onderwijs.

Er zijn veel voorzieningen voor de ondersteuning van kinderen en jongeren met een beperking in het onderwijs. Echter, formeel hebben leerlingen zelf geen wettelijke recht op onderwijsondersteuning. Zo mag een school een aanmelding weigeren als het meent geen adequate ondersteuning te kunnen bieden. Ook in het passend onderwijs mogen scholen zelf beslissen welke ondersteuning zij bieden.

Kinderen en jongeren met een beperking hebben een aangepaste context nodig en zijn misschien minder schoolbaar, maar zeker wel leerbaar als hun ondersteuningsbehoefte wordt ingevuld. Veel leerlingen met een beperking in het regulier onderwijs krijgen echter niet de juiste zorg en ondersteuning die nodig is om volwaardig te kunnen deelnemen. Omdat dit vaak onvoldoende gebeurt, hebben deze leerlingen en studenten veel faalervaring waardoor zij vroegtijdig afhaken en/of hun schoolbaarheid en leerbaarheid afnemen.

Scholen die al uitgaan van inclusief onderwijs geven aan dat maatwerk en het centraal stellen van de behoeften van de leerling erg belangrijk zijn. Individueel maatwerk en meer flexibiliteit bij de school, bijvoorbeeld door ruimte te maken voor een eigen leerroute, kan bijdragen aan het terugdringen van het aantal thuiszitters.

In tabel 11 vatten we het antwoord op de vraag naar de stand van zaken van inclusief onderwijs samen.

Tabel 11: In hoeverre is sprake van inclusief onderwijs?

<i>Kenmerk van inclusie</i>	<i>Domein werk voor mensen met een beperking</i>
1. Participatie en integratie in de leefgemeenschap	<ul style="list-style-type: none"> • Een constant groot aantal leerlingen (ongeveer 70.000) volgt speciaal onderwijs en is hiermee uitgesloten van de gewone, reguliere onderwijsgemeenschap. Personen met een verstandelijke beperking zijn hierin oververtegenwoordigd. • Er zijn veel thuiszitters en kinderen/jongeren met vrijstelling van de leerplicht. Ook hier betreft het relatief veel personen met een verstandelijke beperking.

	<ul style="list-style-type: none"> • Van jongeren uit het arbeidsmarktgerichte profiel van het voortgezet speciaal onderwijs vindt ongeveer 20% een baan. Bij het uitstroomprofiel dagbesteding krijgt ongeveer 80% een uitkering. • Leerlingen in een inclusieve klas ontwikkelen meer acceptatie voor mensen met een beperking, zowel op school als daarbuiten. Voorts heeft inclusief onderwijs een positieve invloed op sociale ontwikkeling en onderwijsresultaten.
2. Bestaan van interpersoonlijke relaties	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderen/jongeren met een beperking in het speciaal onderwijs gaan niet samen met leeftijdsgenoten uit de buurt naar een school en ontwikkelen minder persoonlijke relaties dan anderen. • Datzelfde geldt voor kinderen/jongeren die thuiszitten, vanwege verzuim of ontheffing van de leerplicht.
3. Gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderen/jongeren met een beperking ontwikkelen hun kwaliteiten in inclusief onderwijs veel breder dan in het speciaal onderwijs.
4. Verkrijgen van benodigde ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn veel voorzieningen voor de ondersteuning van kinderen en jongeren met een beperking in het onderwijs. Formeel hebben leerlingen zelf geen wettelijke recht op deze ondersteuning. Een school mag een aanmelding weigeren als het meent geen adequate ondersteuning te kunnen bieden. • Kinderen en jongeren met een beperking zijn zeker leerbaar als hun ondersteuningsbehoefte wordt ingevuld. Veel leerlingen met een beperking in het regulier onderwijs krijgen echter niet de juiste zorg en ondersteuning die nodig is om volwaardig te kunnen deelnemen. Hierdoor bestaat de kans dat zij faalervaring opbouwen, vroegtijdig afhaken en/of hun schoolbaarheid en leerbaarheid afnemen. • Scholen met inclusief onderwijs geven relatief veel aandacht aan maatwerk, het centraal stellen van de behoeften van de leerling en het ruimte maken voor een eigen leerroute.

De conclusie is dat inclusief onderwijs in Nederland nog onvoldoende tot stand komt. Wij zien vier 'systeemfouten' die hieraan ten grondslag liggen.

Systeemfout 1: Tweesporensysteem

Kenmerkend voor het Nederlandse onderwijs is het tweesporensysteem van speciaal onderwijs naast regulier onderwijs. Het passend onderwijs, in 2014 ingevoerd, laat het tweesporensysteem intact. Het beoogde hooguit de groei van speciaal onderwijs te beperken, maar dat is tot dusver niet gelukt.

Het VN-verdrag vraagt van Nederland om een systeem van inclusief onderwijs in te voeren. Met het bestaan van speciaal onderwijs naast het reguliere onderwijs lijkt Nederland daar niet aan te voldoen. Het heeft door dit beleid een van de meest gesegregeerde onderwijssystemen van Europa, een hoog aantal thuiszitters en veel kinderen en jongeren die geen passende plek vinden in het onderwijssysteem. Veel personen worden buitengesloten van regulier onderwijs en krijgen niet dezelfde kansen als anderen.

Systeemfout 2: De leerling staat niet centraal

Daarnaast speelt een rol dat in ons land met name het perspectief van de onderwijsgever centraal staat en niet het leerrecht van het kind. Dit komt onder meer tot uitdrukking in Artikel 23 van de Grondwet. Het huidige onderwijsstelsel is ingericht op de vrijheid van onderwijs. Dit geeft onderwijsinstellingen veel autonomie om zelf keuzes en afwegingen te maken, ook op het gebied van ondersteuning. Leerlingen hebben geen wettelijk recht op onderwijsondersteuning. Zo is in de regelgeving van het passend onderwijs bepaald dat scholen mogen beslissen welke ondersteuning zij bieden. Dit is een belemmerende factor in het kunnen realiseren van inclusief onderwijs.

Internationale verdragen daarentegen gaan uit van de onderwijsvrager, en soms diens ouders. Het recht op onderwijs is vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen, waaronder het VN-verdrag en het VN- Kinderrechtenverdrag. Het Nederlandse onderwijssysteem is dus niet in lijn met het internationaal recht. De Nederlandse staat heeft het VN-verdrag en VN-Kinderrechtenverdrag geratificeerd. Daarmee is het de verplichting aangegaan om stapsgewijs te zorgen voor een inclusief onderwijssysteem; een systeem waarin kinderen, ongeacht hun achtergrond en ondersteuningsbehoefte, samen leren, werken en spelen. Het tweesporensysteem gaat in tegen deze VN-verdragen. Dat is expliciet gemaakt, onder andere door het College voor de Rechten van de Mens, maar heeft geen diepgaande discussie over dit beleid teweeggebracht. Er wordt nog steeds meer naar het systeem gekeken dan naar de lerende jonge mens.

Het recht op onderwijs vereist een andere manier van kijken, waarbij de leerling of student en diens mogelijkheden om zich te ontwikkelen en ontplooiën centraal komen te staan en wordt gekeken wat nodig is om dat te faciliteren. 'Een leven lang leren', waar op dit moment in het onderwijs nauwelijks aandacht aan wordt geschonken, maakt hier deel van uit.

Systeemfout 3: Gemakkelijke ontheffing van de leerplicht

De Leerplichtwet biedt de mogelijkheid om een leerling te ontheffen van de leerplicht op grond van een beperking (Artikel 5a, Leerplichtwet 1969). Hier wordt ruim gebruik van gemaakt. Het recht op onderwijs blijft hiermee liggen. Het geven van vrijstellingen is in tegenspraak met het recht op onderwijs.

Systeemfout 4: Inclusief onderwijs is geen onderwerp in de opleidingen

Opleidingsprogramma's voor leerkrachten bij de hogescholen en instituten voor pedagogiek trainen niet in methodieken van inclusief onderwijs. Bureaucratische regels verhinderen de realisering van initiatieven hiervoor. Zo zijn er problemen gemeld rond het maken van aangepast lesmateriaal voor scholen. Lesmateriaal voor kinderen met een verstandelijke beperking, door ouders en leerkrachten aangepast op basis van lesmateriaal waarop auteursrecht berust, mag niet worden verspreid wegens schending van auteursrechten. Dit belemmert kennisoverdracht.

Verder lopen op het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) studenten met een beperking aan tegen gebrek aan kennis over beperkingen, zowel bij de beroepspraktijkvorming (stage) als bij de scholen. Vooral studenten afkomstig van het speciaal onderwijs lopen vast door een gebrek aan begeleiding.

7.3 De route naar inclusief onderwijs voor iedereen

In deze paragraaf geven we aan hoe de route naar inclusief onderwijs vorm gegeven kan worden. Net als in de vorige hoofdstukken maken we hierbij onderscheid tussen de drie niveaus macro, meso en micro.

Zeven basiskenmerken van inclusief onderwijs

Een inhoudelijke basis voor deze paragraaf als geheel vinden we in het document dat, in het verlengde van het VN-verdrag, door de Verenigde Naties afzonderlijk over inclusief onderwijs is uitgebracht (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2016). We noemden dit document al in paragraaf 7.2.2.

In het document wordt een aantal basiskenmerken van inclusief onderwijs beschreven. Voor de Nederlandse situatie lijken ons de volgende zeven in het bijzonder van belang, zij kunnen dienen als uitgangspunten voor inclusief onderwijs in ons land:

- Het gaat bij inclusief onderwijs om het hele systeem en de hele onderwijsomgeving. Dat betekent dat ministeries van onderwijs ervoor zorgen dat alle middelen worden

geïnvesteed in het bevorderen van inclusief onderwijs. En onderwijsinstellingen hebben toegewijde leiders die de cultuur, het beleid en de praktijken die nodig zijn om inclusief onderwijs te bereiken, introduceren en verankeren.

- Alles is volledig gericht op de persoon. Erkenning wordt gegeven aan het vermogen van elke persoon om te leren. Inclusief onderwijs biedt flexibele curricula en onderwijs- en leermethoden die zijn aangepast aan verschillende competenties en leerstijlen. Het impliceert het bieden van ondersteuning, redelijke aanpassingen en vroegtijdige interventie, zodat allen hun potentieel kunnen benutten. Bij het plannen van onderwijsactiviteiten ligt de nadruk meer op de capaciteiten en ambities van de leerlingen dan op de inhoud. Men zet zich in voor inclusief klassikaal onderwijs in toegankelijke leeromgevingen met passende ondersteuning. Het onderwijssysteem biedt een gepersonaliseerde educatieve respons, in plaats van te verwachten dat de leerling of student in het systeem past.
- Ondersteuning van leraren. Alle leraren en ander personeel krijgen onderwijs en training waardoor ze de kernwaarden en competenties krijgen om zich aan inclusieve leeromgevingen aan te passen. Vanzelfsprekend behoren ook leraren met een handicap tot die leeromgeving. De inclusieve cultuur biedt een toegankelijke en ondersteunende omgeving die werken aanmoedigt door middel van samenwerking, interactie en probleemoplossing.
- Diversiteit. Alle leden van de leergemeenschap zijn even welkom, er is respect voor diversiteit in handicap, ras, kleur, geslacht, taal, taalkundige cultuur, religie, politieke of andere mening, inheemse of sociale afkomst, eigendom, geboorte, leeftijd of andere status. Alle leerlingen voelen zich gewaardeerd, gerespecteerd, opgenomen en gehoord. Inclusie hanteert een individuele benadering van leerlingen.
- Leervriendelijke omgeving. De inclusieve leeromgeving creëert een toegankelijke omgeving waarin iedereen zich veilig, ondersteund en gestimuleerd voelt en in staat is om zich te uiten. Leerlingen zelf worden betrokken bij het opbouwen van een positieve schoolgemeenschap. Erkenning wordt verleend aan de peer group, het opbouwen van positieve relaties, vriendschappen en acceptatie.
- Effectieve overgangen. Leerlingen worden ondersteund in het maken van een effectieve overgang van leren op school naar beroeps- en tertiair onderwijs en uiteindelijk naar werk. De capaciteiten en het zelfvertrouwen van de leerlingen worden ontwikkeld en zij krijgen redelijke aanpassingen in beoordelings- en examenprocedures en in de certificering van hun capaciteiten en verworvenheden, op voet van gelijkheid met anderen.
- Monitoring. Als een continu proces wordt het inclusief onderwijs regelmatig gecontroleerd en geëvalueerd om ervoor te zorgen dat segregatie of integratie niet formeel of informeel plaatsvindt. Bij toezicht moeten ook personen met een handicap, inclusief kinderen en personen met intensieve ondersteuningsbehoeften, worden betrokken, evenals ouders of verzorgers van kinderen met een handicap.

Verschillende van deze kenmerken zijn ook zichtbaar in het overzicht dat Inclusion Europe in haar eerder genoemd *Position Paper* over inclusief onderwijs geeft. In dit overzicht worden inclusief en gescheiden onderwijs in een aantal kenmerken naast elkaar geplaatst (zie figuur 16).

7.3.1 Inclusie op macroniveau

Het recht op onderwijs in het VN-verdrag, aldus het College voor de Rechten van de Mens (2022), gaat in de kern uit van mensen met een beperking die op basis van gelijke kansen de mogelijkheid moeten hebben om zich te ontwikkelen en ontplooiën. Om dit te realiseren moet de overheid verschillende elementen waarborgen:

- Allereerst mogen mensen met een beperking niet uitgesloten worden van het algemene onderwijs. Het zonder meer weigeren van een leerling of student op de enkele grond van zijn of haar beperking geldt als discriminatie.

Figuur 16: Kenmerken van inclusief en gescheiden onderwijs (Inclusion Europe, 2021)

Inclusive		Segregated
<p>Children with disabilities go to the local school, close to their home.</p> <p>Children with disabilities are part of the classroom.</p>	Location	<p>Children with disabilities go to separate schools only for and with people with disabilities.</p> <p>Students with disabilities may go to the local school close to home, but in a different classroom.</p>
<p>Adaptations in physical school environment. Flexible curriculum allows adaptations in the teaching and learning methods for different abilities, learning styles and requirements (including teaching material in easy-to-read).</p> <p>Valuing the different skills that people should acquire in school. Individualised plans and support adapted to every child.</p>	Quality of education	<p>Students with disabilities in mainstream classes without any structural changes such as:</p> <ul style="list-style-type: none"> • child in a wheelchair excluded from science class because the laboratory is not accessible, • providing a deaf child with a sign language interpreter, but no teachers or children fluent in sign language to interact • not adapting the material, evaluation and activities. <p>Low expectations and a lack of ambitions for students with intellectual disabilities.</p>
<p>Forming skills for future life and work.</p> <p>Establishing social relations and inter-personal skills.</p>	Focus	<p>Acquiring amount of knowledge about things (that will be mostly obsolete when student leaves school).</p>

- Ten tweede dienen verdragsstaten te waarborgen dat mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot inclusief, hoogwaardig en gratis basis- en voortgezet onderwijs in de gemeenschap waarin zij leven. Het VN-comité heeft uitgelegd dat een inclusief onderwijssysteem betekent dat alle aspecten van het onderwijs toegankelijk zijn. Dus behalve schoolgebouwen, moeten ook informatie en communicatie, studiematerialen, het curriculum en de lesmethoden toegankelijk zijn voor scholieren en studenten met een beperking.
- Een derde aspect dat verdragsstaten moeten waarborgen is dat leerlingen en studenten met een beperking binnen het algemene onderwijssysteem de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Dit betekent dat doeltreffende, op het individu toegesneden ondersteunende maatregelen moeten worden genomen in een omgeving waarin de cognitieve en sociale ontwikkeling wordt geoptimaliseerd. Als laatste is van belang dat wordt gewaarborgd dat indien nodig redelijke aanpassingen worden gedaan.

Thuiszittersaanpak

Mede door de tegenvallende resultaten van passend onderwijs in de afgelopen jaren, zijn er op landelijk niveau publicaties verschenen die richting geven aan de intentie tot meer inclusief onderwijs.

Om te beginnen met betrekking tot het probleem van de vele thuiszitters in het onderwijs. Als oplossing hiervan wordt beschouwd een integrale aanpak die bestaat uit

drie sporen: de 'verbeteragenda passend onderwijs', de verbeterde afstemming tussen onderwijs en zorg en het principe van onderwijszorgarrangementen (OCW & VWS, 2020).

In de verbeteragenda staan concrete maatregelen die helpen om uitval te voorkomen. Het gaat het om de volgende zaken:

1. Leerlingen met een ondersteuningsbehoefte krijgen een wettelijk hoorrecht, zodat er geen besluiten zonder hen worden genomen.
2. Alle leerlingen in het voortgezet onderwijs met een ondersteuningsbehoefte krijgen een vast aanspreekpunt.
3. Alle samenwerkingsverbanden dienen een onafhankelijk ouder- en jeugdinformatiepunt in te richten.
4. De zorgplicht wordt aangescherpt. Om te voorkomen dat scholen onnodig leerlingen 'wegadviseren', wordt ervoor gezorgd dat ouders en leerlingen betere informatie krijgen over de zorgplicht.
5. Lerarenopleidingen wordt gevraagd om studenten beter voor te bereiden op kinderen en leerlingen met een (complexere) ondersteuningsbehoefte.
6. De huidige uitgevallen leerlingen krijgen afstandsonderwijs als zij daar baat bij hebben. Het doel is dat zij uiteindelijk weer naar school gaan.
7. Tenslotte wordt de verzuimrapportage gewijzigd. Er wordt voortaan gerapporteerd over verzuim vanaf 16 uur in vier weken, in plaats van pas na drie maanden. Dat geeft een beter beeld.

Zaak van durven en organiseren

Uit twee publicaties van het College voor de Rechten van de Mens en één van de Alliantie VN-verdrag kunnen we afleiden dat het realiseren van inclusief onderwijs toch vooral een zaak is van durven en organiseren (CRvdm, 2016, 2018a; Alliantie VN-Verdrag, 2019).

Want het uiteindelijke doel is helder. Volgens het VN- Kinderrechtenverdrag en het VN-verdrag heeft iedereen recht op inclusief onderwijs. Dit betekent dat alle kinderen met en zonder een beperking samen regulier onderwijs moeten kunnen volgen. Nationale overheden hebben de plicht om dit recht te realiseren.

Daarvoor geven deze drie publicaties de volgende handreikingen:

- Op termijn moet het systeem van gescheiden schoolsystemen (regulier naast speciaal) worden afgeschaft. Omdat het niet realistisch is om dit per direct te doen, is het nodig dat een stapsgewijze ontwikkeling wordt ingezet van gescheiden naar inclusief onderwijs.
- Neem het realiseren van inclusief onderwijs op als doel in wetten, regelgeving en beleid. Stel aan de hand hiervan een plan van aanpak op met middelen, tijdslijnen en specifieke, meetbare doelen. Er moeten maatregelen komen die ertoe bijdragen dat leermiddelen, lesmaterialen en voor het onderwijs gebruikte technologieën toegankelijk zijn voor iedereen, dus ook voor leerlingen met een beperking.
- Maak een nationaal programma van inclusief onderwijs speciaal voor kinderen met een beperking.
- Richt het financieringssysteem voor onderwijs zo in dat inclusief onderwijs op scholen gefaciliteerd kan worden. Zorg in het bijzonder voor voldoende financiële middelen en personeel om genoemd nationaal programma te implementeren.
- Hef de wettelijke mogelijkheid op om vrijstelling van leerplicht te verlenen vanwege een handicap of zorgbehoefte.
- Onderzoek wat er nodig is om van passend onderwijs inclusief onderwijs te maken. Maak hierbij gebruik van de hiervoor genoemde lijst met kenmerken van inclusief onderwijs van het UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities.
- Een inclusieve school moet een scala aan werkwijzen bieden en er moet ruimte zijn voor een individuele benadering. Zorg dat de wens van het kind uitgangspunt is bij het te volgen onderwijs en de wijze waarop onderwijs wordt gevolgd. Als een leerling regulier onderwijs wil volgen, mag het niet naar speciaal onderwijs worden doorverwezen.

- Ga in gesprek met de scholen die wel inclusief onderwijs willen geven maar daar niet toe in staat zijn. Hierdoor krijg je in beeld welke specifieke factoren in de praktijk belemmerend werken. Het beleid kan hierop worden aangepast.
- Zorg in docentenopleidingen voor het reguliere onderwijs voor kennis over onderwijs aan leerlingen met een beperking.

Stuk voor stuk zijn dit zinvolle handreikingen die inclusief onderwijs dichterbij kunnen brengen. Wat we missen is de aantekening dat ook het recht op onderwijs voor kinderen vastgelegd moet worden. Zolang dat niet gebeurt, wordt qua mensenrechten op de oude voet voortgegaan en is er geen formele garantie op gepersonaliseerd onderwijs.

Onderwijsraad: steeds inclusiever onderwijs, graag!

Het is opvallend hoe een advies van de Onderwijsraad op deze punten aansluit. Deze raad heeft, op verzoek van de minister van Onderwijs, met het oog op het einde van de vijfjarige beleidsperiode Passend onderwijs een advies uitgebracht over hoe nu verder gegaan kan worden (Onderwijsraad, 2020). Met dit advies, dat de titel *Steeds inclusiever* heeft, geeft de raad een perspectief hoe het onderwijs op langere termijn inclusiever kan worden voor leerlingen en studenten met een beperking.

Vertrekpunt is 'dat de samenleving de opdracht heeft mensen met een beperking ondersteuning te bieden en toe te rusten, zodat ze kunnen meedoen. Daarom heeft inclusie van mensen met een beperking een plaats gekregen in wetgeving en internationaal recht. In de praktijk vallen mensen met een beperking in Nederland echter nog vaak buiten de boot. Ook het onderwijs, dat deel uitmaakt van de samenleving, en jongeren en kinderen erop voorbereidt, kan en moet inclusiever.'

Volgens de Onderwijsraad betekent inclusiever onderwijs drie dingen (zie ook figuur 17):

- dat leerlingen met een beperking de benodigde ondersteuning en toerusting krijgen om naar school te kunnen;
- dat hun school dicht bij huis is;
- dat ze samen met leerlingen zonder een beperking onderwijs volgen.

De combinatie van deze drie - ondersteuning en toerusting, thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs - vormt 'de stip aan de horizon' waar iedereen naartoe werkt. Naast directe ondersteuning en toerusting van de leerling met een beperking zijn ook indirecte ondersteuning en toerusting nodig: aan medeleerlingen, het lerarenteam en de ouders. Beide - directe en indirecte ondersteuning - dragen ertoe bij dat leerlingen met een beperking zich welkom voelen en er zeker van kunnen zijn dat de school de hele leerperiode voor hen klaarstaat.

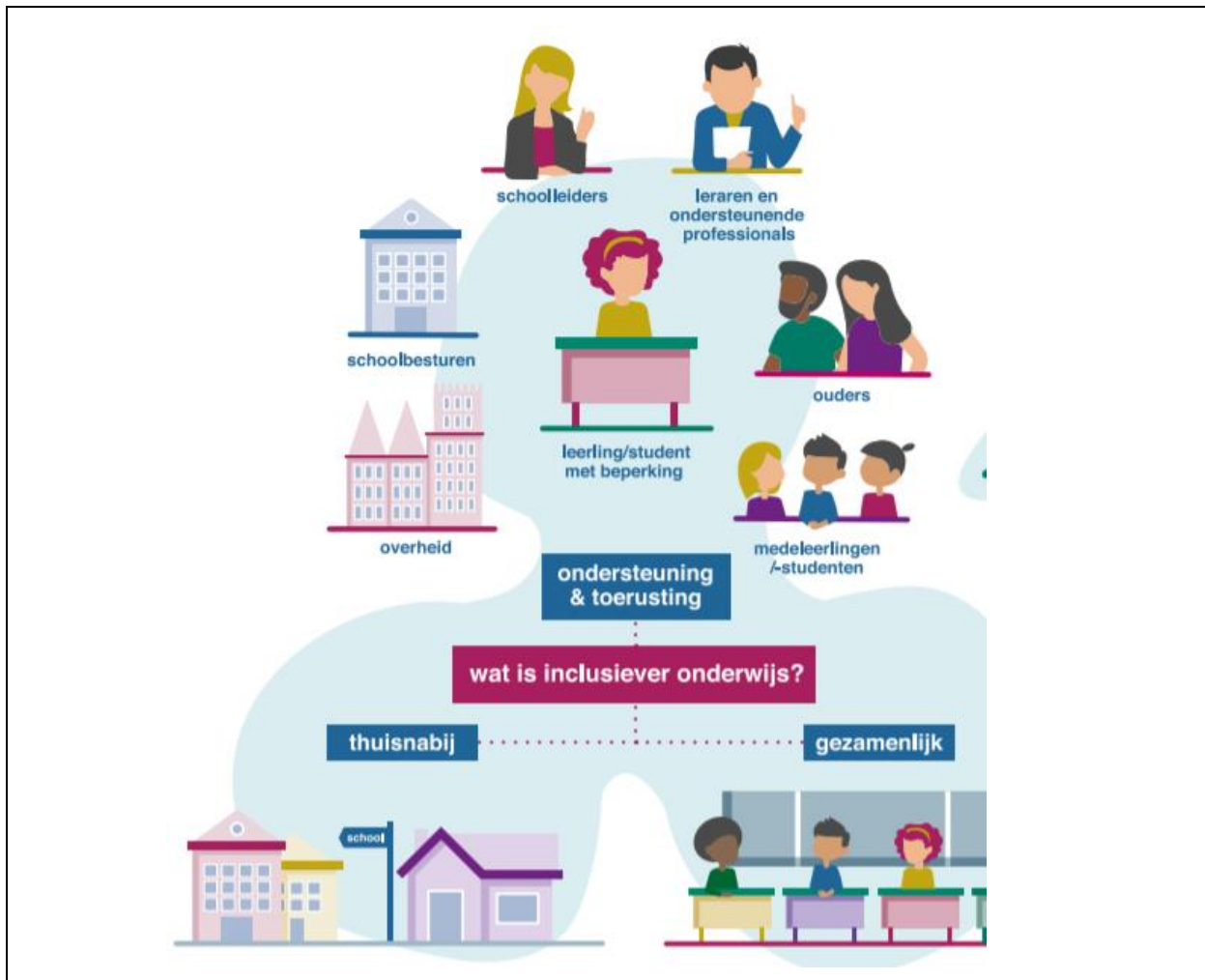
De Onderwijsraad komt tot een drietal aanbevelingen:

1. 'Om te borgen dat álle scholen klaarstaan voor leerlingen met een beperking, adviseert de raad aan de rijksoverheid om een landelijke norm voor de lichte ondersteuning en toerusting te laten ontwikkelen voor het primair en voortgezet onderwijs. Dat gebeurt door professionals uit de praktijk samen met wetenschappelijke experts. Voor een betere borging adviseert de Onderwijsraad daarnaast om de huidige zorgplicht in het primair en voortgezet onderwijs te verbreden, zodat die ook ondersteuning en toerusting omvat bij overgangen in loopbaan en leefwerelden. Ook voor het middelbaar beroepsonderwijs adviseert de raad invoering van een zorgplicht.'
2. 'De raad adviseert schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en de overheid om speciaal en regulier dichterbij elkaar te brengen. Door beide schoolsoorten op een locatie onder te brengen kunnen mengvormen ontstaan en wordt thuisnabij en gezamenlijk onderwijs ook mogelijk voor leerlingen die zwaardere ondersteuning en toerusting nodig hebben. Bovendien kunnen faciliteiten en expertise worden gedeeld. Om de expertise op scholen verder te vergroten adviseert de raad om inclusiever

onderwijs nadrukkelijk een plaats te geven in het curriculum van initiële lerarenopleidingen en op te nemen in nascholingsprogramma's.'

3. 'De overheid heeft de taak om regelgeving, bekostiging en toezicht in lijn te brengen met de doelen van inclusiever onderwijs. Dat betekent onder andere dat scholen in het primair en voortgezet onderwijs op termijn rechtstreeks worden bekostigd voor alle lichte onderwijsondersteuning en -toerusting. Samenwerkingsverbanden blijven bekostiging ontvangen om scholen te helpen bij zwaardere ondersteuning en zorg-onderwijscombinaties.'

Figuur 17: Hoe kan het onderwijs inclusiever? (Onderwijsraad, 2020)



Ministerie van OCW: mengen van regulier en speciaal

De tweede aanbeveling - het dichterbij brengen van speciaal en regulier onderwijs - werd door het Ministerie van OCW opgepakt en uitgewerkt in haar *Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs* die de bijlage vormde bij de Kamerbrief waarin werd gereageerd op de evaluatie van vijf jaar passend onderwijs. We geven enkele belangrijke passages uit deze nota (OCW, 2020e).

'Parallel aan de verbeteraanpak voor meer passende ondersteuning werken we toe naar inclusievere onderwijsvoorzieningen met behoud en doorontwikkeling van voldoende specialistische expertisecentra. Zodat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen en waar mogelijk in dezelfde klas zitten. Dit ligt in het verlengde van het verbeteren van passend onderwijs: ook het passend

onderwijsbeleid was al gericht op het realiseren van zoveel mogelijk thuisnabij en gezamenlijk onderwijs, waarbij de ondersteuningsbehoefte leidend werd. Komend jaar werken we, samen met partijen, een routekaart naar inclusiever onderwijs uit, waarmee iedereen wordt gestimuleerd de volgende stappen naar inclusiever onderwijs te zetten.'

De missie is: 'We werken in de komende 15 jaar toe naar inclusievere onderwijsvoorzieningen met behoud en doorontwikkeling van het speciaal onderwijs naar specialistische netwerken. Zodat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen, (zoveel mogelijk) in de dezelfde klas zitten, samen spelen of elkaar ontmoeten op het schoolplein.'

Via de beleidsregel 'Experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs 2020' is al samenwerking mogelijk tussen het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs, en tussen het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Deze beleidsregel maakt dat een (v)so-school of -instelling, een speciale school voor basisonderwijs en een reguliere school voor basis- of voortgezet onderwijs die intensief willen gaan samenwerken, zes jaar als één school kunnen functioneren.

'Het doel is echter om het ook structureel mogelijk te maken leerlingen vanuit het speciaal en regulier onderwijs in gemengde groepen zoveel mogelijk gezamenlijk onderwijs te laten volgen. We spreken tegen die tijd ook niet meer van "regulier" en "speciaal" maar van inclusievere, geïntegreerde voorzieningen. Op de weg daar naar toe zullen we verschillende vormen van samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs tegenkomen waarbij er bijvoorbeeld niet een gebouw gedeeld wordt, maar leerlingen wel worden uitgewisseld en de expertise vanuit het speciaal onderwijs steeds meer wordt ingezet in het reguliere onderwijs. Daardoor kunnen in het regulier onderwijs meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte binnen boord gehouden worden waardoor de reguliere school steeds inclusiever wordt. Er is dus niet één manier om inclusievere scholen te vormen. Er is een pallet aan vormen om te komen tot inclusiever onderwijs.'

Ministerie van VWS: aansluiting zorg en onderwijs

Tot zover het Ministerie van OCW. Ook het Ministerie van VWS heeft, in zijn programma *Onbeperkt meedoen!* dat tot doel heeft de implementatie van het VN-verdrag, aandacht voor het onderwijs. Men is duidelijk minder expliciet over de inrichting van het onderwijs dan de Onderwijsraad en het collega-ministerie van OCW. Het gaat binnen de *actielijn Onderwijs* van dit programma vooral om 'in kaart brengen' en 'verkennen' (VWS, 2018c).

Doel en ambitie van deze actielijn is 'dat alle kinderen en jongeren toegang moeten hebben tot onderwijs en een aanbod krijgen dat bij hen past. Onderwijsondersteuning en begeleiding moeten goed vindbaar zijn'. De maatregelen zijn gericht op:

1. Het in kaart brengen en verminderen van drempels voor leerlingen en studenten rondom de toegankelijkheid en invulling van onderwijs.
2. Een verkenning samen met het veld omtrent de toekomst van inclusiever onderwijs.
3. Het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en zorg.

In de voortgangsrapportage van het programma (VWS, 2020) wordt verwezen naar de evaluatie passend onderwijs en de beleidsregel 'Experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs'. Daarnaast worden de volgende activiteiten en resultaten genoemd:

- Aansluiting onderwijs en zorg. Gememoreerd wordt dat de ministeries van OCW en VWS samenwerken om onderwijs en zorg beter met elkaar te verbinden (zie in dit verband ook: OCW & VWS, 2020). Zo wordt integraal maatwerk met onderwijs-zorgarrangementen gestimuleerd, wordt de financiële regeling voor EMB-leerlingen verdubbeld en wordt gestart met een pilot met collectieve financiering van zorg in onderwijstijd in twee regio's (Twente en Hart van Brabant).
- Pilots na-begeleiding in het mbo. De afgelopen jaren zijn er twee pilots uitgevoerd, gericht op de sluitende overgang van het mbo-onderwijs naar de arbeidsmarkt. De

resultaten hiervan leiden mogelijk tot het wettelijk vastleggen van een nazorgverplichting.

- VN-intentieverklaringen in het hoger onderwijs. Steeds meer hoger onderwijsinstellingen hebben de VN-intentieverklaring ondertekend. Hiermee onderschrijven zij de ambitie van het VN-verdrag en koppelen daar doelstellingen binnen hun eigen organisatie aan. Deze instellingen komen als werkgroep bijeen om kennis uit te wisselen.
- Informatievoorziening en begeleiding in het hoger onderwijs. Studenten blijken vaak niet goed op de hoogte van de voorzieningen bij hogescholen en universiteiten, DUO en gemeenten. Voortaan kunnen zij online informatie vinden op websites (zie ook par. 7.4).
- Pilot over de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. Deze pilot, *WerkLab* genoemd, is een samenwerkingsverband tussen de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN), ROC Nijmegen, Radboud Universiteit, WerkBedrijf Rijk van Nijmegen en UWV Werkbedrijf. Doel is het extra ondersteunen van kwetsbare studenten bij de overgang van opleiding naar passend werk. Het project richt zich sterk op preventie: voorkomen van uitval van de student tijdens de studie én op de arbeidsmarkt.

Drempelvrij studeren

Op dinsdag 13 oktober 2020 tekende rector Frank Baaijens namens het College van Bestuur van de Technische Universiteit Eindhoven de intentieverklaring rond de implementatie van het VN-verdrag in het hoger onderwijs. De universiteit wil toegankelijk zijn voor alle studenten, zodat een beperking geen belemmering hoeft te zijn om te kunnen studeren.

Studenten aan de Technische Universiteit Eindhoven die tijdens hun studie behoefte hebben aan extra ondersteuning, bijvoorbeeld door een functiebeperking, chronische ziekte of door psychische klachten, worden op verschillende manieren ondersteund om hun studie zo succesvol mogelijk te laten verlopen. Ook het speciale programma Study+ helpt studenten daarbij.

([VWS, 2020](#))

Dove en slechthorende leerlingen

Tenslotte gaan we nog even in op de specifieke groep van dove en slechthorende leerlingen. Hiervoor (in par. 7.2.1) beschreven we de conclusies van het onderzoek dat in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens is uitgevoerd naar de situatie van dove en slechthorende leerlingen. Het college doet op basis van dit onderzoek de volgende aanbevelingen ([CRvdM, 2022b](#)). Ook heeft het een sheet uitgegeven met tips voor leraren met een dove of slechthorende leerling in de klas ([CRvdM, 2022c](#)).

Aanbevelingen aan de overheid:

1. Wijs scholen op hun plicht om leerlingen niet uit te sluiten op de enkele grond van hun beperking en om redelijke aanpassingen te doen als de leerling daarom vraagt. Het onderzoek laat zien dat er scholen zijn die ongeoorloofd onderscheid maken op grond van de beperking van een kind. De oplossingsrichtingen die leerlingen zelf aandragen zijn vaak verrassend laagdrempelig en met groter bewustzijn hiervan worden scholen inclusiever. De lijst met praktische tips die dove en slechthorende leerlingen zelf hebben opgesteld, laat dit zien.
2. Vergroot onder leerlingen en hun ouders/verzorgers de kennis van hun recht op onderwijs. Zorg dat zij weten wat hun recht op onderwijs inhoudt en maak duidelijk

welke stappen zijn kunnen ondernemen wanneer zij dit recht niet volledig kunnen uitoefenen.

3. Vergroot het bewustzijn van de knelpunten waar dove en slechthorende leerlingen tegenaan lopen. Het onderzoek laat zien dat het dove en slechthorende leerlingen over het algemeen zeer veel energie kost om het onderwijs te volgen. Ook voelen zij zich vaak eenzaam en onbegrepen. Horende leerlingen hebben bijvoorbeeld het gevoel dat iemand wordt voorgetrokken als een dove of slechthorende leerling een extra pauze mag nemen, of zijn niet bereid een zin te herhalen als een dove of slechthorende leerling het niet goed heeft verstaan.
4. Biedt ruimte in wet- en regelgeving voor maatwerk en flexibiliteit. Er is een proactieve, stimulerende rol van de Onderwijsinspectie nodig in de weg naar inclusief onderwijs. Betrek leerlingen met een beperking en hun ouders bij het maken van wetgeving en beleid.
5. Zorg voor zoveel mogelijk integratie van speciaal en regulier onderwijs. Daarbij moet het voor leerlingen wel mogelijk blijven specialistisch onderwijs te volgen. Leerlingen geven in het onderzoek aan dat zij op het speciaal onderwijs over het algemeen goede ondersteuning krijgen, maar niet altijd de keuze hebben voor het lesniveau dat zij aan kunnen. Zij kiezen soms om die reden voor het regulier onderwijs, maar missen daar vervolgens voldoende ondersteuning.
6. Vergroot het aantal leerkrachten dat ervaring heeft met Nederlandse Gebarentaal. Leerkrachten moeten daarnaast getraind worden in het omgaan met personen met een handicap en het gebruik van ondersteunende communicatie en andere methoden, evenals onderwijstechnieken en materialen om personen met een handicap te ondersteunen. Deze training kan bijvoorbeeld een onderdeel zijn van de lerarenopleiding.

Aanbevelingen aan onderwijsinstellingen:

1. Overleg samen met de leerling en ouders/verzorgers over de behoeftes bij plaatsing op een school. Vraag hierbij niet alleen naar de benodigde ondersteuning om het onderwijs technisch gezien te kunnen volgen, maar ook naar sociaal-emotionele behoeftes. De kans op sociale uitsluiting is groot als een doof of slechthorend kind onderwijs volgt in een klas vol horende leerlingen.
2. Biedt gedurende het onderwijs steeds maatwerk in overleg met de leerling en ouders/verzorgers. Het onderzoek laat zien dat dove en slechthorende leerlingen oplossingen aandragen die met flexibiliteit en maatwerk laagdrempelig kunnen worden doorgevoerd. Heb er oog voor dat leerlingen misschien per vak andere aanpassingen nodig kunnen hebben of een ander niveau aankunnen. Dove en slechthorende leerlingen geven met name aan dat zij bij een vak als spelling achterlopen omdat zij niet zeker weten of zij het woord wel goed gehoord hebben.
3. Werk toe naar zoveel mogelijk integratie van het speciaal en regulier onderwijs. De overheid werkt aan een routekaart naar inclusief onderwijs. Het blijft belangrijk dat leerlingen daadwerkelijke keuzevrijheid hebben voor een vorm van onderwijs die bij hen past. Uit het onderzoek blijkt dat uitwisseling tussen het speciaal en regulier onderwijs heel waardevol is. Bijvoorbeeld binnen samenwerkingsverbanden, maar ook informeel door collega's in het onderwijs te benaderen om te vragen naar hun ervaringen met dove en slechthorende leerlingen in de klas.
4. Zorg dat ambulant begeleiders de juiste expertise hebben. Kennis tussen het speciaal en regulier onderwijs wordt onder andere uitgewisseld door de speciaal onderwijsinstellingen die ambulant begeleiders koppelen aan dove en slechthorende leerlingen in het regulier onderwijs. De training van de begeleiders kan nog verbeterd worden. Het onderzoek laat zien dat veel ambulant begeleiders specialistische kennis hebben over taalontwikkelingsstoornissen, maar niet of in mindere mate over doofheid en slechthorendheid.

7.3.2 Inclusie op mesoniveau

De 'stip aan de horizon' van de Onderwijsraad - thuisnabij onderwijs, de combinatie van ondersteuning en toerusting en gezamenlijk onderwijs - kan ook op het mesoniveau inhoud worden gegeven.

Thuisnabij onderwijs

Intensieve samenwerking en zelfs integratie van speciaal en regulier onderwijs komt in Nederland voor. Via de beleidsregel 'Experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs 2020' wordt dit ook door het Ministerie van OCW mogelijk gemaakt (zie de vorige paragraaf).

Het Steunpunt Passend Onderwijs (2020) beschrijft tien voorbeelden hiervan. In de inleiding van deze publicatie merkt men op dat bij de invoering van passend onderwijs in 2014 de schotten tussen regulier en speciaal onderwijs feitelijk in stand zijn gehouden. Deze schotten blijken hardnekkig en staan de beleidsintenties van passend onderwijs en intensieve samenwerking en/of integratie tussen speciaal en regulier onderwijs regelmatig in de weg.

Deels heeft dit te maken met de voormalige beleidsregel uit 2018. Deze bood volgens deelnemende schoolbesturen en directeuren onvoldoende ruimte en werd ook weinig enthousiast ontvangen in het veld. Inmiddels is er dus de nieuwe beleidsregel uit 2020.

De schotten tussen regulier en speciaal onderwijs blijken in Nederland hardnekkig. Het Steunpunt Passend Onderwijs: 'Andere landen koersen al langer op sociale en onderwijskundige integratie en inclusiever onderwijs. De praktijkinitiatieven in het primair en voortgezet onderwijs in onze ontwikkelgroepen zijn allemaal actief in deze ontwikkelingsrichting. De verscheidenheid is echter aanzienlijk. Het kan gaan om intensieve samenwerking tussen bijvoorbeeld een school voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs met verbrede toelating of om intensieve samenwerking met het voortgezet speciaal onderwijs om bepaalde groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften voor korte of langere tijd in het regulier onderwijs te bedienen, al dan niet in aparte klassen.'

Zoals eerder gezegd: er is een pallet aan vormen om te komen tot inclusiever onderwijs.

Ondersteuning en toerusting

Het tweede onderdeel van de stip aan de horizon - ondersteuning en toerusting - wordt door het Sociaal en Cultureel Planbureau behandeld in zijn onderzoek naar problemen in het onderwijs van leerlingen met een licht verstandelijke beperking (lvb). Het geeft een aantal handreikingen over ondersteuning in inclusief onderwijs ([SCP, 2020b](#)):

- Leerlingen moeten de ondersteuning ontvangen die ze nodig hebben om effectief aan het onderwijs deel te nemen.
- Geef tijdig de juiste begeleiding. Een leraar die goed kan uitleggen, orde kan houden en betrokken is bij zijn/haar leerlingen is een cruciale factor voor succesvol onderwijs. Bij deze begeleiding zijn alle leerlingen gebaat. Leerlingen met een lvb hebben daarnaast vaak een specifieke aanpak nodig, juist vanwege hun verstandelijke beperking. Het helpt om het taalgebruik te vereenvoudigen, kleine stapjes tegelijk te nemen bij het uitleggen en de oefenstof zo concreet mogelijk te maken.
- Bied maatwerk in ondersteuning. De effectiviteit van de ondersteuning van jongeren bij wie het participeren niet goed lukt, hangt af van of een jongere niet kan participeren maar dat wel wil, of het niet kan en het ook niet (meer) wil.
 - Jongeren die wel willen maar niet kunnen hebben het gevoel erbij te horen, alleen hebben ze hulp nodig om verder te komen. Bij deze jongeren moet je hun competenties en sociale omgeving versterken en zorgen dat ze de moed erin houden. Hier zou de professional zich vooral moeten richten op begeleiding, training en werkervaring en op het in contact brengen van de jongeren met

- instanties en werkgevers.
- Jongeren die niet kunnen en niet (meer) willen, hebben niet het gevoel erbij te horen en vertrouwen niet op overheid en instituties: ze hebben het opgegeven. Voor hen draait het om het bieden van structuur en het ontwikkelen van motivatie en soft skills. Van belang daarbij is dat de professional, die sturend en directief is, het verloren vertrouwen terugwint.
 - Doe aan preventie en interventie op meerdere domeinen. De gevolgen van leerproblemen en problemen in sociale emotionele ontwikkeling zijn onder andere hogere schooluitval en -verzuim en op lange termijn negatieve consequenties voor de kansen op de arbeidsmarkt en maatschappelijke participatie. Een preventieve aanpak in alle leefmilieus waarbij ouders en school samenwerken zijn succesvoller dan een geïsoleerde aanpak die zich op één kenmerk van de jongere of diens leefsituatie richt. Een brede aanpak met verbindingen tussen onderwijs, arbeidsmarkt en zorg kan een oplossing bieden.

Vooraf dit laatste punt is een pleidooi om toch vooral meer integraal naar kinderen en jongeren in het onderwijs te kijken. In verband daarmee adviseert men met klem om ook aan vroegtijdige signalering te doen.

Vroegtijdige signalering

Om de juiste begeleiding te bieden is het essentieel vroegtijdig te signaleren dat een leerling een lvb heeft. Keerzijde daarvan is dat het stigmatisering in de hand kan werken. Toch is vroegsignalering belangrijk omdat voorkomen beter is dan genezen: leerlingen met een lvb worden zonder vroegsignalering mogelijk langdurig overvraagd met psychische en psychiatrische problematiek tot gevolg. Internationaal onderzoek en ervaringen in de praktijk hebben laten zien *dat langdurige preventie van schooluitval succesvoller is dan activiteiten die erop gericht zijn om voortijdig schoolverlaters terug te laten keren naar school*. Onderkenning van het hebben van een lvb leidt ertoe dat er eerst aandacht geschonken kan worden aan zelfvertrouwen en psychosociale vaardigheden. Daarna kan gewerkt worden aan het verbeteren van sociale interacties en pas daarna kan effect verwacht worden van interventies op het gebied van leren.

Gezamenlijk onderwijs

Het derde onderdeel van de stip aan de horizon is de gezamenlijkheid van het onderwijs. De sociale kant daarvan is niet vanzelfsprekend. Want het is zeker niet zo dat wanneer je diverse leerlingen maar bij elkaar plaatst, sociale relaties vanzelf ontstaan. Dat laten bijvoorbeeld onderzoeken naar de ontwikkeling van kinderen met Downsyndroom zien (De Graaf, 2015).

Uit deze onderzoeken komt naar voren dat, ongeacht het schooltype, sociale interacties met andere kinderen, zowel op school als buiten schooltijd, voor veel kinderen met Downsyndroom niet zomaar plaatsvinden. Ze moeten gericht worden georganiseerd en ondersteund. Er zijn aanwijzingen dat scholen die denken en handelen vanuit een sociaal model in plaats van uit een 'medisch model', eerder de noodzakelijke ondersteuning van interacties zullen bieden en ook meer zullen doen om daarbij wederkerigheid en gelijke status te stimuleren.

Overigens geven deze onderzoeken ook aanwijzingen dat deze leerlingen in het speciaal onderwijs vaak onvoldoende worden aangesproken op hun leerpotentieel. Daarin zou verbetering moeten komen. Schoolse vaardigheden, zelfs als die beperkt zijn, kunnen het leven van mensen met Downsyndroom immers verrijken in zelfstandigheid, participatiemogelijkheden en plezier. In het regulier onderwijs zouden deze leerlingen veel sterker op hun vaardigheden worden aangesproken. Natuurlijk is ook dit iets wat voor alle leerlingen geldt, of zij nu een beperking hebben of niet.

Leren en ontwikkelen

In onderwijs gaat het om leren en ontwikkelen. Ieder mens wil leren, ontwikkelen en nieuwe ervaringen opdoen. Dat geldt uiteraard ook voor mensen met een beperking, hun directe netwerk, professionals en de omgeving. De gehandicaptensector, aldus de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, staat voor een leven lang leren en voor ontwikkelen, hoe klein de stapjes soms ook zijn (VGN, 2020). Leren en ontwikkelen behoren afgestemd te zijn op ieders vaardigheden en mee te bewegen met de veranderende samenleving.

De ambities van de VGN voor 2030 zijn:

- Mensen met een beperking, hun netwerk, professionals en de omgeving hebben levenslang toegang tot een landelijk leer- en ontwikkelaanbod. Iedereen met een beperking heeft toegang tot onderwijs of onderwijskundige expertise.
- Iedereen ontwikkelt zich met de skills van de toekomst.
- Professionals coachen en ondersteunen gemeenschappen rondom mensen met een beperking. De sector bepaalt samen met het onderwijs de onderwijsinhoud en -systematiek voor toekomstige professionals.

Op korte termijn wil de VGN één plek ontwikkelen met een breed toegankelijk leer- en ontwikkelaanbod waar mensen met een beperking, hun netwerken en professionals zelf kunnen kiezen wat zij nodig hebben, hoe ze willen leren en waar ze willen leren. Om dat mogelijk te maken stimuleert men onderwijsinstellingen om hun leer- en ontwikkelaanbod hiervoor beschikbaar te stellen.

Daarnaast zet de VGN zich in 'voor meer handicapvriendelijke en inclusieve scholen voor kinderen en jongeren met een beperking. Hiervoor zoeken we samenwerking met onder meer de PO- en VO-Raad en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.'

De Academie voor Zelfstandigheid

Die 'ene plek met een breed toegankelijk leer- en ontwikkelaanbod' is gevonden in de Academie voor Zelfstandigheid. Dit is een landelijke organisatie die gelooft in talent van iedereen. De academie traint de vaardigheden en kennis van mensen voor wie leren niet vanzelfsprekend is. Zij is opgericht in 2009 en sinds 1 maart 2019 een onafhankelijke dochteronderneming van 's Heeren Loo.

De visie van de Academie voor Zelfstandigheid is dat mensen met een beperking een volwaardige plek in de samenleving verdienen. Dat is goed voor henzelf en ook voor de samenleving. Als iedereen meedoet, draagt dat bij aan welzijn én welvaart. De academie ondersteunt gemeenten, scholen, bedrijven en zorgorganisaties bij het inzetten van mensen met een beperking, op zo'n manier dat iedereen er beter van wordt.

De academie kan, met het praktijkgericht leren, een brug zijn voor studenten die de overstap willen maken van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of het praktijkonderwijs naar het mbo-onderwijs (entree-opleiding). Door de talenten van de student te ondersteunen, worden hun mogelijkheden om mee te doen in de samenleving versneld. Men werkt nauw samen met het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en de regionale opleidingscentra (ROC's). Als entree-onderwijs niet direct binnen bereik is, kan de student werken aan certificaten die de basis vormen voor branchediploma's of een praktijkverklaringen.

De Academie voor Zelfstandigheid hanteert vijf inhoudelijke uitgangspunten:

1. Visie op leren. De academie draagt bij aan een Leven Lang Leren voor mensen met een beperking. Zodat zij (sociaal) zelfredzaam en (economisch) zelfstandig worden. Met als uiteindelijke doel: inclusiviteit voor iedereen.
2. Leren op eigen niveau. Elk lesprogramma wordt op maat voor de student gemaakt. Ze leren dus op hun eigen niveau. De trainer put uit meer dan 55 trainingen en 200 e-learnings. De lesstof is visueel en interactief en bevat veel positieve prikkels.

Studenten leren niet alleen cognitief, maar vooral ook door te doen. Uit onderzoek blijkt dat ze de geleerde lesstof niet meer vergeten.

3. Overall en altijd leren met de app. Leren doe je dagelijks, op heel veel manieren en op allerlei plekken: thuis, op de dagbesteding of je werk en in de trainingsruimte van de academie. Dit dankzij de app waarmee de lesstof toegankelijk is op smartphone, tablet en pc. En eventueel op het digibord bij de academie.
4. Leren in eigen tempo. De studenten slagen altijd. Want ze kunnen er net zo lang over doen als nodig is. Na afloop van elke training krijgen ze een deelcertificaat. Zo bouwen ze stap voor stap aan een eigen portfolio. De opleidingen naar werk worden afgesloten met een erkend branchediploma. Daarmee heeft de student meer kans op werk. Ook de stap naar de entree-opleiding is dan mogelijk.
5. Steeds hoger op de Participatieladder. Studenten leren steeds meer. Daardoor maken zij stappen op de Participatieladder. Van het leren van vaardigheden om zelfredzamer te leven tot het volgen van een opleiding Facilitair Medewerker of Woonhulp. Omdat iedereen leert op zijn of haar manier is alles is mogelijk.

Het aanbod van de Academie voor Zelfstandigheid

Het aanbod van de Academie voor Zelfstandigheid is gegroepeerd rond drie thema's:

1. Burgerschap

Je leert hoe je zelfstandiger wordt. Zoals:

- Je huishouden doen: schoonmaken, koken, de was doen, je bed opmaken, boodschappen doen.
- Gezonde voeding: eetgewoonten, gezond eten, diëten en allergieën.
- Jezelf verzorgen: persoonlijke verzorging, uiterlijke verzorging, ziek zijn en beter worden.
- Seksuele voorlichting. In deze training ga je praten over de verschillen tussen mannen en vrouwen. De training gaat ook over verliefd worden. Je gaat praten over jouw grenzen bij verliefdheid en vrijen. En hoe je respectvol kan omgaan met de grenzen van iemand anders. Ook leer je over hoe je veilig vrijt.
- Omgaan met geld: inkomsten en uitgaven, munt- en briefgeld, rekenen met geld, betalen met je pinpas, betalen via internet. Wat is loon? En wat is een uitkering?
- EHBO: kleine verwondingen, wat doen in noodsituaties.
- Omgaan met de dood: introductieles, verlies van een naaste, verschillende religies.
- Reizen met het openbaar vervoer: bus, trein.
- Verkeersles brommer en auto: leren voor de examentraining.
- Milieu: introductie, afval scheiden, moestuin en eetbare planten.
- Dieren verzorgen: introductie dierenverzorging.
- Vriendschap: hoe maak je vrienden, verschillende vriendschappen, vriendschap en ruzie, bezoek ontvangen.
- Daten & verliefdheid. In deze training leer je over daten en over verliefdheid. Je gaat onderzoeken wat jij belangrijk vindt als je met iemand gaat daten. Bijvoorbeeld hoe iemand eruit ziet, karakter, woonplaats, hobby's. Je onderzoekt ook wat verliefdheid is en hoe je weet of je verliefd bent. Ook kun je leren hoe je om kan gaan met je verliefdheid als de ander niet verliefd op jou is.
- Cursussen: fotograferen met je smartphone, schilderen.

2. 21e-eeuwse vaardigheden

Je leert hoe je je kunt bewegen in de wereld om je heen. Zoals:

- Omgaan met je smartphone en tablet.
- Veilige online: veilig internetten, wachtwoorden, veilig apps gebruiken.
- Leren werken met digitale programma's: e-learning, e-mail, Word.
- Omgaan met social media: sociale regels, jouw identiteit op sociale media, veilig gebruiken.

- Problemen oplossen: hulp vragen, hulp bieden, omgaan met tegenslag.
- Communicatie: een boodschap overbrengen, een praatje maken, je taalgebruik aanpassen, luisteren, samenvatten en doorvragen, interesse tonen.

3. Werken

Bij de academie kun je diverse trainingen en opleidingen volgen gericht op werken. Hiermee ontwikkelt de academie talent voor overheden, bedrijven en zorgorganisaties.

Het aanbod is:

- Drie brancheopleidingen: voor Assistent Facilitair, Assistent Groen en Assistent Logistiek. De academie heeft deze opleidingen - in opdracht van VWS en in samenwerking met ervaringsdeskundigen, 19 zorgorganisaties, VGN en LFB - zelf ontwikkeld. De brancheopleidingen kunnen worden afgesloten met een erkend branchediploma en/of certificaat en zijn erkend door landelijke werkgeversorganisaties zoals LTO Nederland, de NVG, VBNE en de RAS. Ze hebben ook een Europese NLQF1 erkenning (het NLQF1 is vergelijkbaar met het mbo-1 niveau).
- De (eveneens door Calibris) erkende brancheopleiding Woonhulp.
- De opleiding tot Veiligheidscertificaat SWB (Start Werk & Blijf veilig).
- Trainingen met academiecertificaat (68 trainingen).

(<https://www.academievoorzelfstandigheid.nl/>)

Het verhaal van Ludo

Ludo is 48 jaar. Hij woont in Apeldoorn met 24 uur begeleiding per week. Al 13 jaar werkt hij bij Bakkerij Zonnehoeve. Ludo houdt van paardrijden en muziek. Ook computeren vindt hij leuk.

En hij houdt van leren. In 2005 kwam hij voor het eerst naar de Academie voor Zelfstandigheid in Apeldoorn. Ludo was daar zelfs één van de eerste studenten. 'Ik wilde leren strijken. Dat kon ik niet. Het was best ingewikkeld om te leren.' Na de training kon hij het. Hij kreeg ook een certificaat. Dat was een feest! Zijn zus was erbij om het te vieren.

Training Omgaan met geld

Ludo kreeg de smaak te pakken. Hij deed nog meer trainingen. Zoals de training "Omgaan met geld". 'Dat was moeilijk. Je moet goed tellen. Ik kan nu makkelijker geld teruggeven. Ik herken de munten. En ik kan beter terugrekenen.' De training "Pinnen en kasboek" deed hij ook. Toch blijft pinnen lastig voor hem. Wat wel heel goed gaat: zelfstandig reizen met de trein.

Training Vriendschap en verliefdheid

Ludo wil graag een vriendin. Dat lijkt hem leuk en gezellig. Een tijdje geleden deed hij de training "Vriendschap en verliefdheid". Hij leerde van alles. Wanneer is iemand een vriend? Wat gebeurt er als je verliefd wordt? Wat doe je als je verliefd bent: wil je dat wel? En doe je dan dezelfde dingen als met een vriend? Ludo vond het een leuke training. Hij volgde daarna ook de training "Seksualiteit". In die training leer je wat seksualiteit precies is. Je leert je eigen lijf kennen. En je leert meer over seks. Je bekijkt informatieve filmpjes en praat over met de trainer.

Ook belangrijk: de sociale contacten

Meestal is Daphne de trainer van Ludo. Hij is blij met haar. 'Ze doet goed haar best. Ze kan duidelijk uitleggen. En ze heeft geduld.' Ludo vindt het leuk op de Academie voor Zelfstandigheid, ook voor de sociale contacten. Binnenkort begint hij daarom met de training "Een praatje maken".

Ludo merkt dat hij steeds meer zelf kan. 'Ik ben zelfstandiger geworden.' Thuis maakt hij bijvoorbeeld zelf zijn kamer schoon. Ook stofzuigen doet hij zelf. Koken kan hij ook. Wie weet wat Ludo nóg meer gaat leren. Hij wil wel.

(<https://www.academievoorzelfstandigheid.nl/>)

Acht elementen van inclusief onderwijs

Om hogescholen en universiteiten te helpen bij het vormgeven van inclusief onderwijs en een vertaalslag te maken van het VN-verdrag naar de praktijk, beschrijft de *Staat van Inclusief Onderwijs* van het Expertisecentrum inclusief onderwijs acht elementen voor een inclusieve onderwijsaanpak (ECIO, 2022).

Die elementen zijn: Onderwijssysteem, Leeromgeving en cultuur, Onderwijsprogramma en toetsing, Ondersteuningsaanbod, Toerusting onderwijsprofessionals, Overgang van en naar onderwijs, Landelijke en regionale samenwerking en Monitoring en datagebruik. In deze Staat geeft men een voorzet voor de definities van de acht elementen en de subthema's die onder de verschillende elementen vallen, belicht men de highlights die vanuit onderzoek de afgelopen tijd naar voren zijn gekomen en biedt men inzicht in de huidige stand van zaken op elk specifieke element. De Staat is tevens een opmaat naar het schrijven van de jaarlijkse Staat van Inclusief Onderwijs.

7.3.3 Inclusie op microniveau

Hoe kan de inclusieve route op het gebied van onderwijs er voor iemand persoonlijk uitzien?

Onderwijs dient de persoonlijke ontwikkeling van kinderen en jongeren en bereid hen voor op deelname aan de maatschappij. De bevindingen in dit hoofdstuk tonen aan dat dit beter lukt in een inclusieve, reguliere onderwijsomgeving dan in een gesegregeerde omgeving. Door de positievere invloed op de sociale ontwikkeling en de onderwijsresultaten van leerlingen stimuleert inclusief onderwijs in grotere mate de persoonlijke groei. Dit geldt niet alleen voor leerlingen met een beperking. Ook klasgenoten zonder beperking hebben baat bij een inclusieve onderwijspraktijk. Zowel de leerlingen met een beperking als de leerlingen zonder beperking zijn dan beter voorbereid op deelname aan de maatschappij. Een maatschappij waarin zij moeten samenleven en werken met mensen met verschillende afkomst, geloven, gaardheden en beperkingen.

De inclusieve route op individueel niveau kan bestaan uit een viertal stappen:

Stap 1

Beschrijving van de dromen en wensen over leren en onderwijs. Het is belangrijk dat het denken hierover niet gehinderd wordt door gedachten over mogelijkheden of onmogelijkheden.

Behulpzaam hierbij kunnen de eerste drie kenmerken van inclusie (participatie, sociale relaties en het toepassen van persoonlijke kwaliteiten) zijn. De op macro- en mesoniveau genoemde onderdelen van 'de stip aan de horizon' - thuisnabij en gezamenlijk onderwijs - passen goed in deze drie kenmerken van inclusie. Je kunt ze hanteren als een soort format of checklist:

- Wat zou je graag willen leren, ook in relatie tot wat voor werk je later zou willen doen?
- Waaraan moet de onderwijslocatie voldoen? Moet het een gebouw zijn of ook iets anders?

- Hoe nabij jouw woonhuis wil je naar school? Wat wil je waar het gaat om het omgaan met anderen: hoe belangrijk is dat je vrienden op school hebt met wie je ook na school graag wil omgaan?
- Welke persoonlijke kwaliteiten en sociale rollen wil je in het leren en onderwijs inzetten en ontwikkelen?

Stap 2

Wat voor normale (reguliere) school past bij het realiseren van de dromen en wensen uit stap 1? Wat is hiervoor nodig? Wat moet je mogelijk overbruggen om optimaal bij dit gewone schoolleven te kunnen komen? Heb je iets niet dat elders gewoon is? Wat zijn hierbij de eventuele belemmeringen en drempels, hetzij in jezelf, hetzij in de context?

Om de belemmeringen en problemen in persoon en context op het spoor te komen, kan gebruik worden gemaakt van de in paragraaf 2.1 besproken ICF (WHO-FIC Collaborating Centre, 2002). De in de ICF genoemde items op het terrein van onderwijs kunnen worden ingevuld (tabel 12). Het gaat dan enerzijds om Activiteiten en participatie, anderzijds om Externe factoren.

Stap 3

Op basis van de uitkomsten van stappen 1 en 2 kan nu een overzicht worden gemaakt van de benodigde individuele ondersteuning en de voorwaarden waaraan de school en de leeromgeving moeten voldoen. Bij het overzicht van de benodigde ondersteuning kan gebruik worden gemaakt van de categorieën van het AAIDD-model uit paragraaf 2.2 (verstandelijke vermogens, adaptief gedrag, participatie, gezondheid en context). De inhoudelijke wens, de 'scores' op de ICF en de benodigde ondersteuning geven samen het 'persoonlijk leer- en schoolprofiel'.

Tabel 12: Overzicht van de items in de ICF die betrekking hebben op onderwijs (WHO, 2001)

Categorie	Nummers	Hiertoe behoren
<i>Activiteiten en participatie op het gebied van onderwijs *</i>		
Leren en toepassen van kennis (h1)	d110 t/m d199	Gebruiken van zintuigen (o.a. gadeslaan, luisteren), basaal leren (o.a. leren lezen, schrijven en rekenen), ontwikkelen van vaardigheden, toepassen van kennis (o.a. denken, lezen, schrijven, rekenen, oplossen van problemen, besluiten nemen). Het betreft hier feitelijk de schoolbaarheid van de persoon.
<i>Externe factoren op het gebied van onderwijs **</i>		
Producten en technologie (h1)	e130	Er zijn apparatuur, producten, processen, methoden en technologie gebruikt voor het verwerven van kennis, ervaring of bekwaamheid, inclusief aangepast of speciaal ontworpen (bijvoorbeeld: boeken, handleidingen, educatief speelgoed, computer hardware en software, speciale computertechnologie).
Diensten, systemen en beleid (h5)	e585	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn voorzieningen en programma's gericht op het opleiden en het verwerven, handhaven en verbeteren van kennis, expertise en beroeps- of artistieke vaardigheden zoals die worden aangeboden via verschillende schooltypen. • Er zijn wetgeving, regelgeving en standaarden, alsook administratieve beheer- en controlemechanismen, die het bieden van onderwijsprogramma's reguleren. Het betreft dan beleid en standaarden, en systemen voor het implementeren daarvan, met betrekking tot de vaststelling wie tot publieke of private opleidingen en tot bepaalde programma's voor mensen met specifieke behoeften wordt toegelaten; lokale, regionale of

		<p>nationale onderwijscommissies of andere autoriteiten die de kenmerken van de onderwijssystemen reguleren, inclusief curricula, klassengrootte, aantal scholen binnen een regio, onderwijsbijdragen en subsidies, maaltijdverstrekking en naschoolse opvang.</p>
--	--	--

* De codering op de activiteiten is als volgt: 0 (geen probleem), 1 (licht probleem), 2 (matig probleem), 3 (ernstig probleem), 4 (volledig probleem), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

** De codering voor externe factoren volgt de negatieve en positieve schaal van de mate waarin externe factoren respectievelijk als belemmerende of als ondersteunende factoren een rol spelen. Belemmerend: 0 (geen belemmerende factor), 1 (licht belemmerende factor), 2 (matig belemmerende factor), 3 (aanzienlijk belemmerende factor), 4 (volledig belemmerende factor), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing). Ondersteunend: 0 (geen ondersteunende factor), 1 (licht ondersteunende factor), 2 (matig ondersteunende factor), 3 (aanzienlijk ondersteunende factor), 4 (volledig ondersteunende factor), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

Stap 4

Gezocht gaat worden naar een school en leeromgeving die zo veel mogelijk aansluiten bij het persoonlijk leer- en schoolprofiel. Voor de realisatie van de eventuele ondersteuning en/of aanpassingen die voor het wonen nodig zijn, kan gebruik worden gemaakt van de drie niveaus van het VN-verdrag: algemene voorzieningen, specifieke voorzieningen en individuele aanpassingen. Het streven hierbij is om zoveel mogelijk gebruik te maken van algemene voorzieningen (regulier onderwijs) en zo min mogelijk specifieke voorzieningen (speciaal onderwijs) en individuele aanpassingen in te zetten.

7.4 Suggesties voor verdiepende informatie en tips

7.4.1 Verdiepende informatie

Informatie over wet- en regelgeving

⇒ *Leerplicht*

Je bent leerplichtig tot 16 jaar. Als je geen diploma havo, vwo, mbo-niveau 2 of hoger hebt (zgn. startkwalificatie) dan heb je een kwalificatieplicht. Dit houdt in dat je tussen 16 tot 18 jaar verplicht bent tot deeltijdonderwijs totdat je een startkwalificatie hebt (minimaal mbo-niveau 2, met diploma). Na 18 jaar is er geen verplichting meer. Wellicht wordt deze grens verhoogd naar 21 jaar.

De kwalificatieplicht komt dus na de leerplicht, zij is bedoeld om schooluitval tegen te gaan en de kansen op een baan te vergroten. Zij geldt niet voor jongeren die onderwijs hebben gevolgd in de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht of dagbesteding op het vso. Als de kwalificatieplicht is afgelopen, hoef je dus niet meer naar school als je dit niet wilt. Maar om voor een bijstandsuitkering in aanmerking te komen moet je binnen vier weken een studie of werkplek vinden. Informatie over leerplicht en kwalificatieplicht:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/leerplicht-en-kwalificatieplicht>

⇒ *Passend onderwijs*

Moet je zelf aanvragen bij een school naar keuze. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-krijgt-mijn-kind-passend-onderwijs>

⇒ *Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)*

Dit is voor vmbo-leerlingen die extra hulp nodig hebben bij het behalen van hun diploma. Een deel van de scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs (vmbo) geven deze vorm

van onderwijs. Vraag aan de basisschool of je (c.q. jouw kind in het geval van ouders) er in aanmerking voor komt tijdens het vmbo. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-krijgt-mijn-kind-leerwegondersteunend-onderwijs-lwoo>

⇒ *Aanvragen studiefinanciering*

Als je mbo, hbo of universiteit doet, kan je studiefinanciering aanvragen. Zie:

<https://duo.nl/particulier/studiefinanciering/>

⇒ *Tegemoetkoming scholieren.*

Als je voltijd vmbo, havo, vwo of vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) doet, kan je een tegemoetkoming scholieren krijgen. Zie:

<https://duo.nl/particulier/tegemoetkoming-scholieren/>

⇒ *Entreeopleiding in het mbo*

Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/opleidingen-niveaus-en-leerwegen-in-het-mbo/entreeopleiding-in-het-mbo>

⇒ *Informatievoorziening en begeleiding in het hoger onderwijs*

Studenten blijken vaak niet goed op de hoogte van de voorzieningen bij hogescholen, universiteiten, DUO en gemeenten. Zij kunnen online informatie vinden op:

- De website www.studeermeteenplan.nl
- De Factsheet *Slim studeren* (https://www.ecio.nl/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/OCW_ECIO_Financieel-slim-studeren_2020.pdf).
- De website www.hotoegankelijk.nl in de maak, met informatie voor studenten met een ondersteuningsvraag.

⇒ *STAP-budget voor scholing en ontwikkeling*

Deze regeling houdt in dat voor iedereen die onderwijs wil volgen geld beschikbaar is. Werkenden en werkzoekenden kunnen een STAP-budget van maximaal € 1.000 per jaar aanvragen voor scholing en ontwikkeling. Met dit geld kun je een opleiding, training of cursus volgen. De overheid wil dat je als werkende of werkzoekende zelf kan beslissen over je ontwikkeling tijdens jouw loopbaan. Zo heb je meer kansen om je baan te houden of om een nieuwe baan te vinden. De subsidie heet STAP, wat staat voor STimulering Arbeidsmarkt Positie.

- Voor nadere informatie, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-financiele-regelingen/stap-budget>
- Om het budget aan te vragen, zie: <https://www.stapuwv.nl/stap/p/voorportaal>

7.4.2 Tips voor hulpmiddelen en instrumenten

⇒ *Instrumenten Coalitie voor Inclusie*

Een reeks nuttige en bruikbare en instrumenten wordt genoemd in het *Inspiratiepaper* van de Coalitie voor Inclusie (2020):

- Samen naar School klassen. Een Samen naar School klas biedt onderwijs met zorg op maat aan kinderen met een (ernstige meervoudige) beperking op een reguliere school. Dit gebeurt vanuit de overtuiging dat alle kinderen kunnen leren en dat kinderen met en zonder handicap van elkaar kunnen leren. Daarom sluiten leerlingen met en zonder handicap dagelijks aan bij elkaars lessen en activiteiten. Dit wordt uitgevoerd onder leiding van gediplomeerde leerkracht(en) en zorgverlener(s), op basis van een met ouders afgestemd onderwijs-zorgplan. Zie: www.samennaarschool.nl
- Via het platform In1school worden goede voorbeelden van inclusief onderwijs in de praktijk gedeeld en kennis en ervaring op dit gebied uitgewisseld. Zie: <https://www.in1school.nl>

- Stichting Vobis zet ervaringsdeskundige ex-studenten in als gastsprekers op scholen. Om bewustwording te creëren bij docenten. Zie: <https://www.stichtingvobis.nl>
- Esdégé-Reigersdaal heeft een ambitie voor een eigen leerlijn voor kinderen met een ontwikkelachterstand. Ze maken een verbinding tussen zorg en onderwijs. Er zijn nog veel belemmeringen weg te nemen. Onder andere de verschillende financiële structuren voor ondersteuning (gemeente, onderwijs) zitten innovaties in de weg. Zie: <https://www.esdege-reigersdaal.nl>
- Leven lang leren. Stichting ABRI zet zich in Almere in voor een leven lang leren voor iedereen, ongeacht een beperking. Dat blijkt nog niet zo gemakkelijk. Vooral het bijhouden van vaardigheden na het vso is heel belangrijk. Zie: <https://www.stichtingabri.org>
- Zorgeloos studentenleven. Wiel&Diel ondersteunt studenten voor een zorgeloos studentenleven. Door de overstap van de middelbare school (regulier of speciaal onderwijs) naar studeren voor mensen met een beperking makkelijker te maken. Zie: <https://wielendeal.nl>
- Iedereen kan leren. ECIO gaat uit van het sociale model. Iedereen kan meedoen door leren zonder belemmeringen. Voor mbo, hbo en wo. Zie: <https://ecio.nl>
- Jongeren community. Bij OLC21 creëren ze een community met de jongeren zodat zij elkaar in een netwerk kunnen ondersteunen en met ondernemers concreet kunnen gaan bouwen aan deze toekomst. Zie: <https://olc21.nl>

⇒ *Zorg én onderwijs mogelijk maken*

Werken aan de verbinding tussen onderwijs en zorg en een aansluitend aanbod realiseren voor of met kinderen en hun ouders gebeurt op meerdere plekken in het land. Kennis en ervaringen hierover worden gedeeld en voorbeelden uitgewisseld in de zgn. OplossingenLabs. Deze worden een aantal keer per jaar georganiseerd door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), samen met de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Sectorraad Gespecialiseerd onderwijs (Sectorraad GO). Van de achtste editie, die november 2021 plaatsvond, met tachtig deelnemers vanuit scholen, zorgaanbieders, samenwerkingsverbanden en overheden, verscheen een magazine met inspirerende bijdragen (NJI, 2022).

⇒ *Literatuurverkenning succesvolle aanpakken in mbo*

Een literatuurverkenning is uitgevoerd als onderdeel van een groter onderzoek naar succesvolle aanpakken in het mbo. Aan dit onderzoek namen vijf ROC's deel die samen twee typen interventies uitvoerden.

Beide interventies waren gericht op een integrale aanpak ter bevordering van een succesvolle leer- en arbeidsloopbaan van jongeren in kwetsbare posities op mbo-niveau 1 en 2. Hun eerste ervaringen zijn positief. Zie: <https://www.16-27.nl/succesvolle-aanpakken-mbo-studenten-kwetsbare-posities>

⇒ *Bruikbare kennis over onderwijs aan leerlingen met Down Syndroom*

Hoe kun je een goed pedagogisch-didactisch klimaat scheppen en het klassenmanagement zo aanpassen dat de individuele leerling met Down Syndroom zich optimaal kan ontwikkelen? De Down Academy geeft hierover studiedagen. Deze is telefonisch bereikbaar op: 0522 - 281337.

7.5 Vijf adviezen voor beleidsmakers

1. Maak van het volgen van inclusief onderwijs een recht voor iedereen. Hiermee wordt aangesloten bij de door Nederland geratificeerde internationale verdragen (VN-verdrag en VN-Kinderrechtenverdrag). Neem het realiseren van inclusief onderwijs op als doel in wetten, regelgeving en beleid.
2. Het is nodig dat een stapsgewijze ontwikkeling wordt ingezet van gescheiden naar inclusief onderwijs. Om te beginnen kunnen schoolbesturen,

samenwerkingsverbanden en de overheid speciaal en regulier dicht bij elkaar brengen. Door beide schoolsoorten op één locatie onder te brengen kunnen mengvormen ontstaan en wordt thuisnabij en gezamenlijk onderwijs ook mogelijk voor leerlingen die zwaardere ondersteuning en toerusting nodig hebben. Bovendien kunnen faciliteiten en expertise worden gedeeld. Ook dient inclusiever onderwijs nadrukkelijk een plaats te krijgen in het curriculum van lerarenopleidingen en nascholingsprogramma's.

3. Combineer het toewerken naar inclusievere onderwijsvoorzieningen met de doorontwikkeling van het speciaal onderwijs naar specialistische netwerken. Zodat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen, in de dezelfde klas zitten, samen spelen of elkaar ontmoeten op het schoolplein.
4. De inclusieve route op individueel niveau kan bestaan uit een viertal stappen: (1) beschrijving van de dromen en wensen over leren en onderwijs, (2) nagaan wat voor type gewone (reguliere) school bij het realiseren van deze dromen en wensen past, (3) benoemen van de benodigde individuele ondersteuning en de voorwaarden waaraan de school en de leeromgeving moeten voldoen, (4) zoeken naar een school en leeromgeving die zo veel mogelijk aansluiten bij het persoonlijk leer- en schoolprofiel.
5. Doe veel meer aan monitoring. Omdat inclusief onderwijs een continu proces is, moet het regelmatig worden gecontroleerd en geëvalueerd om ervoor te zorgen dat segregatie of integratie niet formeel of informeel plaatsvindt. Bij toezicht moeten ook personen met een beperking, inclusief kinderen en personen met intensieve ondersteuningsbehoeften, worden betrokken, evenals ouders of verzorgers van kinderen met een beperking.

8. INCLUSIE OP HET GEBIED VAN VRIJE TIJD EN MOBILITEIT

Naast wonen, werk en onderwijs is ook vrijetijd voor de mens van wezenlijk belang. Dit domein zit wat hoger in de hiërarchie van basisbehoeften van Maslow (par. 1.1). In vrijetijdsbesteding heeft de mens de gelegenheid om zijn creatief, sociaal en intellectueel potentieel te ontwikkelen en te gebruiken op een wijze die hij geheel zelf kan kiezen. We voegen het thema mobiliteit hieraan toe omdat vrije tijd en mobiliteit in elkaars verlengde liggen. Vrijetijdsbesteding betekent immers vaak ook erop uitgaan. Beiden raken op hun beurt aan toegankelijkheid, een onderwerp dat al als een rode draad door de drie vorige hoofdstukken liep. In dit hoofdstuk komt het meer expliciet aan de orde met betrekking tot vrijetijdsvoorzieningen, vervoer en openbare ruimten.

We beginnen dit hoofdstuk met een korte uitwerking van de betekenis van vrije tijd en mobiliteit voor de mens (par. 8.1). Daarna richten we de aandacht op de doelgroep mensen met een beperking (par. 8.2). We gaan in op de huidige situatie van vrije tijd en mobiliteit. In hoeverre is hierin sprake van inclusiviteit?

Vervolgens werken we de inclusieve route naar vrije tijd en mobiliteit uit op de drie niveaus macro, meso en micro (par. 8.3). Daarbij gaan we van de 'casus' mensen met een beperking naar iedereen. Want voor iedereen geldt natuurlijk dat vrije tijd en mobiliteit belangrijk is voor een goed leven.

Daarna volgen suggesties voor verdiepende informatie en tips voor het bereiken van meer inclusie op dit gebied (par. 8.4). We sluiten af met vijf adviezen voor beleidsmakers (par. 8.5).

8.1 De betekenis van vrije tijd en mobiliteit voor mens en maatschappij

Vrije tijd, zo is de algemene opvatting, is de tijd die men niet hoeft te besteden aan verplichte of noodzakelijke activiteiten zoals (huishoudelijk) werk, zorg en studie. Het wordt vooral geassocieerd met de mogelijkheid om datgene te doen wat men graag doet, zoals het beoefenen van een hobby, televisiekijken of eropuit gaan. Ook sport en spel kunnen in zijn algemeenheid gezien worden als vrijetijdsbesteding. Het woord vrije tijd komt oorspronkelijk van het Latijnse woord 'otium', dat 'rust' betekent.

In de wijze waarop er meer inhoudelijk tegen vrijetijdsbesteding wordt aangekeken, kunnen twee benaderingen worden onderscheiden. De eerste ziet vrije tijd als een tijd van recreatie, essentieel om betere prestaties op het werk of in studies te verkrijgen, omdat het ons in staat stelt de energie op te laden die wordt gebruikt in dagelijkse verplichtingen. Als zodanig zijn vrije tijd al die activiteiten die het individu vrijwillig uitvoert om zichzelf te 'bevrijden' van zijn professionele werk of studie en sociale verplichtingen. Met als doel om te ontspannen en te rusten, aangezien mentale rust essentieel is voor gezondheid en welzijn van de mens. Deze opvatting is verbonden aan het industriële tijdperk en komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het rapport dat het Sociaal en Cultureel Planbureau enkele jaren geleden uitbracht over de verschillen in druk op vrouwen en mannen. Vrije tijd werd gedefinieerd als 'de tijd die we overhouden na noodzakelijke bezigheden' (SCP, 2016).

De tweede benadering gaat bij vrije tijd niet zozeer uit van 'vrij zijn van', maar meer van 'vrij zijn tot'. Vrije tijd is in deze benadering ideaal om te zoeken naar nieuwe zingeving, nieuw gedrag, nieuwe contacten en nieuwe producten. En het versterkt je identiteit omdat je datgene kan doen waar je jezelf in kunt ontplooien en plezier aan beleeft. Het belang van vrije tijd wordt hier gedefinieerd als tijd voor eigen zingeving volgens eigen regels. Doen waar je zin in hebt en waar je goed in bent.

De twee benaderingen worden ook wel in verband gebracht met negatieve en positieve vrijheid. Negatieve vrijheid veronderstelt beperkingen, bij positieve vrijheid gaat om het vermogen iets belangrijks en zinvol te verwezenlijken. Zoals de econoom Paul Teule betoogt, gaat het in het goede leven juist om positieve vrijheid, oftewel de vrijheid die mensen hebben wanneer ze in staat zijn dat te doen wat belangrijk voor hen is (Teule, 2016).

Het VN-verdrag volgt bij vrijetijdsbesteding in feite deze tweede benadering, waar het zegt dat landen 'alle passende maatregelen nemen om personen met een handicap de kans te bieden hun creatieve, artistieke en intellectuele potentieel te ontwikkelen en gebruiken, niet alleen ten eigen bate maar ook ter verrijking van de maatschappij.' (Artikel 30, lid 2). Vrijetijdsbesteding is op deze wijze verbonden aan inclusie.

Hoe staat mobiliteit in dit alles? Mobiliteit is een belangrijk middel om vrijetijdsbesteding te realiseren. Jezelf kunnen verplaatsen, door middel van goed toegankelijk vervoer, is essentieel voor een inclusieve samenleving. Want inwoners moeten zich, al dan niet zelfstandig, kunnen verplaatsen, niet alleen van bijvoorbeeld huis naar werk en weer terug maar ook om hun vrije tijd goed door te brengen. Voor mensen met een beperking geldt: hoe meer zelfstandig vervoer georganiseerd kan worden, des te beter. Daarbij is aansluiting op het openbaar vervoer een belangrijk aandachtspunt. Toegankelijk openbaar vervoer draagt bij aan de zelfstandigheid en autonomie van personen met een beperking. Met andere woorden: mobiliteit is, letterlijk en figuurlijk, een voertuig naar een goed leven.

8.2 Vrije tijd en mobiliteit voor mensen met een beperking

Hoe is de situatie rond vrije tijd en mobiliteit voor mensen met een beperking? We beginnen deze paragraaf met het noemen van de artikelen uit het VN-verdrag die op vrije tijd en mobiliteit betrekking hebben. Daarna schenken we aandacht aan drie deelonderwerpen, namelijk: voorzieningen voor vrijetijdsbesteding; mobiliteit en vervoer; en informatievoorziening en communicatie. Daarna volgen enkele voorbeelden van innovatie die een inclusieve vrijetijdsbesteding en mobiliteit dichterbij kunnen brengen. We sluiten af met de samenvattende vraag in hoeverre er in ons land sprake is van inclusiviteit op het gebied van vrije tijd en mobiliteit.

8.2.1 Het VN-verdrag

Tot het domein vrije tijd en mobiliteit behoren vier artikelen uit het VN-verdrag. We geven de tekst van deze artikelen hieronder weer.

Verplichtingen van Staten op het gebied van Toegankelijkheid (Artikel 9)

1. Teneinde personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, tot vervoer, informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en -systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, in zowel stedelijke als landelijke gebieden. Deze maatregelen, die mede de identificatie en bestrijding van obstakels en barrières voor de toegankelijkheid omvatten, zijn onder andere van toepassing op: (a) gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen in gebouwen en daarbuiten, met inbegrip van scholen, huisvesting, medische voorzieningen en

werkplekken, (b) informatie, communicatie en andere diensten, met inbegrip van elektronische diensten en nooddiensten.

2. De Staten die Partij zijn nemen tevens passende maatregelen om: (a) de implementatie van minimumnormen en richtlijnen voor de toegankelijkheid van faciliteiten en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, te ontwikkelen, af te kondigen en te monitoren, (b) te waarborgen dat private instellingen die faciliteiten en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek aanbieden, zich rekenschap geven van alle aspecten van de toegankelijkheid voor personen met een handicap, (c) betrokkenen te trainen inzake kwesties op het gebied van de toegankelijkheid waarmee personen met een handicap geconfronteerd worden, (d) openbare gebouwen en andere faciliteiten te voorzien van bewegwijzering in braille en in makkelijk te lezen en te begrijpen vormen, (e) te voorzien in vormen van hulp en bemiddeling door mensen, met inbegrip van begeleiders, mensen die voorlezen en professionele doventolken om de toegang tot gebouwen en andere faciliteiten, die openstaan voor het publiek te faciliteren, (f) andere passende vormen van hulp en ondersteuning aan personen met een handicap te bevorderen, teneinde te waarborgen dat zij toegang hebben tot informatie, (g) de toegang voor personen met een handicap tot nieuwe informatie en communicatietechnologieën en -systemen, met inbegrip van het internet, te bevorderen, (h) het ontwerp, de ontwikkeling, productie en distributie van toegankelijke informatie- en communicatietechnologieën, en communicatiesystemen in een vroeg stadium te bevorderen, opdat deze technologieën en systemen tegen minimale kosten toegankelijk worden.

(UN, 2007)

Verplichtingen van Staten op het gebied van Persoonlijke mobiliteit (Artikel 20)

De Staten die Partij zijn nemen alle effectieve maatregelen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen onder meer door:

- a. de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap te faciliteren op de wijze en op het tijdstip van
- b. hun keuze en tegen een betaalbare prijs;
- c. instellingen die mobiliteitshulpmiddelen, -instrumenten en ondersteunende technologieën produceren, aan te moedigen rekening te houden met alle aspecten van mobiliteit voor personen met een handicap.

(UN, 2007)

Verplichtingen van Staten op het gebied van Vrijheid van mening en meningsuiting en toegang tot informatie (Artikel 21)

De Staten die Partij zijn nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat personen met een handicap het recht op vrijheid van mening en meningsuiting kunnen uitoefenen, met inbegrip van de vrijheid om op voet van gelijkheid met anderen informatie en denkbeelden te vergaren, te ontvangen en te verstrekken middels elk communicatiemiddel van hun keuze, zoals omschreven in Artikel 2 van dit Verdrag, onder meer door:

- a. private instellingen die diensten verlenen aan het publiek, ook via het internet, aan te sporen informatie en diensten ook in voor personen met een handicap toegankelijke en bruikbare vorm te verlenen;
- b. de massamedia, met inbegrip van informatieverstrekkingen via het internet, aan te moedigen hun diensten toegankelijk te maken voor personen met een handicap;
- c. het gebruik van gebarentalen te erkennen en te bevorderen.

(UN, 2007)

Verplichtingen van Staten op het gebied van Deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport (Artikel 30)

1. De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen deel te nemen aan het culturele leven en nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat personen met een handicap: (a) toegang hebben tot cultuuruitingen in toegankelijke vorm, (b) toegang hebben tot televisieprogramma's, films, theater en andere culturele activiteiten in toegankelijke vorm, (c) toegang hebben tot plaatsen voor culturele uitvoeringen of diensten, zoals theaters, musea, bioscopen, bibliotheken en dienstverlening op het gebied van toerisme en zo veel mogelijk toegang tot monumenten en plaatsen van nationaal cultureel belang.
2. De Staten die Partij zijn nemen alle passende maatregelen om personen met een handicap de kans te bieden hun creatieve, artistieke en intellectuele potentieel te ontwikkelen en gebruiken, niet alleen ten eigen bate maar ook ter verrijking van de maatschappij.
3. De Staten die Partij zijn nemen alle passende maatregelen in overeenstemming met het internationale recht om te waarborgen dat wetgeving ter bescherming van de intellectuele eigendom geen onredelijke of discriminatoire belemmering vormt voor de toegang van personen met een handicap tot cultuuruitingen.
4. Personen met een handicap hebben op voet van gelijkheid met anderen recht op erkenning en ondersteuning van hun specifieke culturele en taalkundige identiteit, met inbegrip van gebarentalen en de dovencultuur.
5. Teneinde personen met een handicap in staat te stellen op voet van gelijkheid met anderen deel te nemen aan recreatie, vrijetijdsbesteding en sportactiviteiten, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen: (a) teneinde deelname van personen met een handicap aan algemene sportactiviteiten op alle niveaus zo veel mogelijk aan te moedigen en te bevorderen, (b) teneinde te waarborgen dat personen met een handicap de kans krijgen handicap specifieke sport- en recreatieactiviteiten te organiseren, ontwikkelen en daaraan deel te nemen en daartoe te bevorderen dat hen op voet van gelijkheid met anderen passende instructie, training en middelen worden verschaft, (c) teneinde te waarborgen dat personen met een handicap toegang hebben tot sport-, recreatie- en toeristische locaties, (d) teneinde te waarborgen dat kinderen met een handicap op voet van gelijkheid met andere kinderen kunnen deelnemen aan spel-, recreatie-, vrijetijds- en sportactiviteiten, met inbegrip van activiteiten in schoolverband, (e) teneinde te waarborgen dat personen met een handicap toegang hebben tot diensten van degenen die betrokken zijn bij de organisatie van recreatie -, toeristische, vrijetijds- en sportactiviteiten.

(UN, 2007)

8.2.2 Voorzieningen voor vrijetijdsbesteding

Feitelijke participatie

Over de deelname van mensen met een beperking aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport kunnen we het volgende zeggen (Nivel, 2020; Nivel e.a., 2021; RIVM, 2020).

Over het algemeen is de participatie van mensen met een beperking op deze deelgebieden het afgelopen decennium gelijk gebleven en lager dan voor mensen zonder een beperking. Vooral mensen met een verstandelijke beperking en degenen met meervoudige beperkingen hebben een lagere participatie op alle gebieden.

Voor zowel mensen met een lichamelijke beperking of psychische aandoening als de algemene bevolking geldt dat participatie op deelgebieden hoger ligt wanneer zij belang hechten aan participatie op dat deelgebied.

Specifieke cijfers zijn beschikbaar voor mensen met een lichamelijke beperking, mensen met een verstandelijke beperking en mensen met een psychische aandoening.

Participatie van mensen met een lichamelijke beperking:

- In de periode 2008-2018 is er een toename in het percentage mensen met een lichamelijke beperking dat tenminste maandelijks uitgaansgelegenheden bezoekt. Ook bezoekt een groter aandeel regelmatig een restaurant of café. Er is geen significante toename te zien in het bezoek aan musea, attracties, bioscoop en theater.
- Het percentage mensen dat tenminste maandelijks aan een verenigingsactiviteit deelneemt, is in deze periode afgenomen. Datzelfde geldt voor mensen die maandelijks deelnemen aan een religieuze bijeenkomst. Het percentage dat een cursus voor plezier of persoonlijke ontwikkeling volgt is daarentegen gestegen.
- In de periode 2016-2020 ontmoeten mensen met een lichamelijke beperking in alle vier jaren nagenoeg even vaak vrienden als mensen in de algemene bevolking.
- Van de mensen met een lichamelijke beperking van 12 jaar en ouder doet 24% wekelijks aan sport.

Participatie van mensen met een verstandelijke beperking:

- Van deze mensen maakt 44% regelmatig gebruik van minimaal twee buurtvoorzieningen (in de algemene bevolking is dit 75%).
- Van hen onderneemt 77% minimaal maandelijks activiteiten in de vrije tijd en doet 12% dat ook zonder mensen met een verstandelijke beperking (vaak georganiseerd).
- Van hen ontmoet 59% minimaal maandelijks vrienden of goede kennissen (in de algemene bevolking is dit 85%) en ontmoet 41% minimaal maandelijks ook vrienden of goede kennissen zonder een verstandelijke beperking.

Participatie van mensen met een psychische aandoening:

- In de periode 2016-2020 ligt de participatie van deze mensen over het algemeen iets lager dan de participatie van de algemene bevolking. Uitzonderingen hierop zijn het gebruik van openbaar vervoer en het doen van vrijwilligerswerk. Op deze deelgebieden ligt de participatie van mensen met een psychische aandoening relatief hoger dan die van de algemene bevolking.
- Het aandeel mensen met een psychische aandoening dat maandelijks een attractie, museum, bioscoop of theater bezoekt, is in 2020 lager dan in 2019. Hiermee is het verschil met de algemene bevolking toegenomen.

Persoonlijke ervaringen wijzen op tekortkomingen

Mensen met een beperking is in een aantal onderzoeken ook zelf gevraagd naar hun ervaringen in de vrije tijd (Nivel, 2020; Nivel, 2021; Alliantie VN-verdrag, 2019). Het beeld dat hieruit tevoorschijn komt, is dat zij het vrijetijdsleven erg belangrijk vinden.

Mensen met een lichamelijke beperking bezoeken graag een attractie, museum, bioscoop of theater. Datzelfde geldt voor mensen met een psychische aandoening. Het georganiseerd kunnen sporten vinden beide groepen wat minder belangrijk.

Mensen met een verstandelijke beperking en mensen met meervoudige beperkingen hebben een lagere participatie op alle deelgebieden van de vrije tijd. Ze hebben daarbij ook een sterke behoefte aan meer sociale contacten. Mensen uit deze groepen geven aan hoe belangrijk ondersteuning daarbij is, bijvoorbeeld voor daten, vriendschap en seksuele intimiteit.

Men ontmoet veel belemmeringen in de toegankelijkheid van vrijetijdsvoorzieningen. Bijvoorbeeld:

- Mensen met mobiliteits- en zintuigelijke beperkingen vertellen hoe de ontoegankelijkheid van gebouwen en openbare ruimte en de onveiligheid door obstakels op straten en trottoirs het lastig maken om deel te nemen aan het culturele leven, recreatie en vrijetijdsbesteding.
- Culturele podia zijn vaak niet toegankelijk en regelgeving en vergunningen van gemeenten lijken hier geen rekening mee te houden.
- Er is veel ontoegankelijkheid bij openlucht muziekfestivals. Ook zijn bioscopen en theaters lang niet altijd rolstoeltoegankelijk. Het enige theatergezelschap dat theater in gebarentaal aanbood, stopte in 2015 door gebrek aan subsidie.
- Een belemmering van een andere orde zijn de kosten. De Wet langdurige zorg vergoedt geen ondersteuning voor sociale uitstapjes en vrijetijdsbesteding, wat deelname in het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport voor mensen met een ernstige verstandelijke en zintuigelijke of fysieke beperking ernstig belemmert.

Toegankelijkheid van locaties: veel knelpunten

We gaan nu verder in op de toegankelijkheid. Het College voor de Rechten van de Mens voerde een aparte studie uit naar de toegankelijkheid van goederen en diensten in ons land, waaronder ook die van vrijetijdsvoorzieningen ([CRvdM, 2019](#)).

Het college signaleert om te beginnen dat er tal van voorbeelden zijn van goede initiatieven die de toegankelijkheid van vrijetijdslocaties willen verbeteren.

Initiatieven voor de verbetering van toegankelijkheid van vrijetijdslocaties in Nederland

- Het project 'Natuur, toegankelijk voor iedereen' van Natuurmonumenten samen met belangenorganisaties.
- HandicapNL en de stichting No Restrictions Party Unlimited willen festivals toegankelijk maken voor mensen met een beperking. Dankzij hun inzet opende Zwarte Cross het eerste festivalhotel voor mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking.
- Tijdens het jaarlijkse theaterfestival De Parade zijn tolken Nederlandse Gebarentaal aanwezig.
- Een ander initiatief voor mensen met een auditieve beperking is het 'Songfestival in Gebaren' van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO). Door middel van een extra televisie-uitzending met een gebarentolk was het Eurovisie Songfestival in 2021 ook te volgen voor mensen die doof of slechthorend zijn.
- Een initiatief dat hierbij aansluit, is de inzet van tolken Nederlandse Gebarentaal en muziektolken op podia van belangrijke evenementen voor de LHBTI-gemeenschap, zoals de Amsterdamse en Rotterdamse Gay Pride, Roze Zaterdag en Aids Memorial Day. Dit initiatief is afkomstig van de organisatie Het Roze Gebaar.

Daarnaast werden veel knelpunten gevonden, met name bij de fysieke toegankelijkheid van gebouwen, theaters, musea, bioscopen en sportfaciliteiten. De volgende casus laat zien wat iemand met een gehoorbeperking zoal tegenkomt.

'Verplicht culturele instellingen hun producties toegankelijk te maken'

Dennis Hoogeveen (31) uit Groningen is zelfstandig ondernemer. Zijn bedrijf vertaalt teksten en filmpjes op websites naar de Nederlandse Gebarentaal (NGT). Ook organiseerde Hoogeveen de Werelddovendag in september 2019 en is hij freelance museumgids in het Groninger Museum en het Drents Museum.

'Ik ben doof geboren en gebruik geen hoorhulpmiddelen. In mijn vrije tijd ga ik graag naar musea en de bioscoop. Soms is er een theatervoorstelling die toegankelijk is voor doven en slechthorenden, waar ik heenga. Een enorm goed initiatief vind ik Musea in Gebaren. Zestien musea doen hieraan mee met speciaal opgeleide, dove museumgidsen. Wat ook aardig is geregeld, is de ondertiteling in bioscopen. Vrijwel alles is ondertiteld. Alleen Nederlands gesproken films niet, hoewel daar altijd fondsen of zelfs ondertitels voor beschikbaar zijn. Bioscopen kiezen ervoor om die niet te gebruiken.'

Toegankelijkheid theaters

'De overheid kan meer doen om culturele instellingen te verplichten hun producties toegankelijk te maken. Bijvoorbeeld een deel van de subsidies voor musea oormerken voor toegankelijkheid. Ik vind vooral de toegankelijkheid van theaters op dit moment een groot probleem. Er wordt wel vaak ad hoc een gebarentolk ingezet om een voorstelling toegankelijk te maken voor een dove bezoeker. Maar de kwaliteit van deze tolken laat nogal eens te wensen over; ze zijn niet opgeleid om een voorstelling te tolken, of krijgen onvoldoende betaald voor voorbereiding.

Een groot gemis is dat er in Nederland geen door doven gemaakte voorstellingen zijn. In Noorwegen, Zweden en Finland zijn theatergezelschappen met exclusief dove acteurs, en producties die de dovencultuur weerspiegelen.

Om affiniteit met dovencultuur te hebben en deze cultuur te blijven ontwikkelen, zijn uitingen in de Nederlandse Gebarentaal nodig. Soms ga ik speciaal naar Noorwegen om die voorstellingen te bezoeken.'

Basisgebaren voor communicatie

'Wekelijks squash en zwem ik. In de sporthal zou het een enorme aanvulling zijn als ik in gebarentaal kan aangeven dat ik een squashbaan heb gereserveerd of dat ik mijn zwemabonnement wil verlengen. Medewerkers hoeven echt geen volledige nieuwe taal te leren, basisgebaren om de communicatie te vergemakkelijken zou al top zijn. Ik doe geen teamsporten, maar van anderen weet ik dat bijvoorbeeld meedoen met voetbal niet altijd vanzelfsprekend is. Mensen ervaren wel eens discriminatie op basis van doofheid, of krijgen niet eens de kans om mee te doen.

Als museumgids en vertaler zie ik dat doven dankzij Nederlandse Gebarentaal veel meer meekrijgen. Bij de stichting DoofCentraal, waar ik vrijwilliger ben, maken we nieuws toegankelijk door wekelijks een aantal hoogtepunten samen te vatten in Nederlandse Gebarentaal. Door ons contact met dove kijkers merken we dat zij hun mening over onderwerpen nuanceren dankzij die nieuwe informatie. Normale nieuwsvoorziening is nou eenmaal auditief (radio en televisie) of tekstueel (nieuwsapps en kranten). Doven die de Nederlandse taal niet goed beheersen, hebben hierin een achterstand.'

(CRvdM, 2019)

Met betrekking tot het culturele leven maakt het College voor de Rechten van de Mens onderscheid tussen fysieke en sociale toegankelijkheid.

Op het punt van de fysieke toegankelijkheid wijst het college op het onderzoek van het bureau RIGO naar knelpunten die mensen met een beperking ervaren bij het gebruik van gebouwen met een publieksfunctie. Uit dit onderzoek blijkt het volgende:

- Theaters en bioscopen zijn in de meeste gevallen wel toegankelijk. Soms zijn mensen niet tevreden met de voor hen bestemde plek - vooraan en alleen – die zij op een festival krijgen aangewezen. Zij ervaren daarbij een sociale drempel om daadwerkelijk samen met anderen deel te kunnen deelnemen aan culturele evenementen.
- Musea worden steeds beter toegankelijk voor mensen met een beperking, als gevolg van initiatieven (zoals de jaarlijkse RAAK-stimuleringsprijs en het project 'Onbeperkt Eropuit' van De Zonnebloem).
- Sinds mei 2019 biedt het Rijksmuseum in Amsterdam bezoekers met een auditieve beperking een videotour in Nederlandse Gebarentaal aan. Voor mensen met een auditieve beperking zou de aanwezigheid van een ringleiding in een gebouw of zaal waar lezingen en presentaties worden gegeven, ervoor kunnen zorgen dat zij deze ook kunnen volgen. Aandacht voor de akoestiek in gebouwen met een culturele functie zou deze ook toegankelijker kunnen maken voor deze groep.
- Knelpunten die mensen met een fysieke beperking vaak ervaren in publieke gebouwen hebben te maken met de ontoegankelijkheid van toiletten. Deze zijn soms moeilijk te vinden of bevinden zich niet in het publiek toegankelijke deel. Deuren kunnen lastig te bedienen zijn.
- De knelpunten die mensen met een visuele beperking het meest noemen, zijn het vinden van de ingang. Denk bijvoorbeeld aan een glazen pui met glazen deur of een wand met daarin een deur in dezelfde kleur, en gangpaden die niet vrij zijn. Sommige knelpunten hebben betrekking op de veiligheid: drempels, traptreden, ongelijke (glazen) wanden en te korte trapleuningen kunnen onveilige situaties opleveren.

Uit oordelen van het college blijkt dat er niet alleen fysieke drempels zijn die de toegankelijkheid belemmeren van goederen en diensten in de culturele sector maar ook sociale drempels. Nederlandse films in bioscopen en theaters zijn bijvoorbeeld niet goed toegankelijk voor mensen met een auditieve beperking, doordat deze doorgaans niet zijn ondertiteld. Het komt ook voor dat culturele verenigingen toegangseisen stellen aan mensen met een beperking die hun lidmaatschap belemmeren. Zie de nu volgende casus.

Geweigerd bij de zangvereniging

Een voorbeeld: de zangvereniging die als bijkomende toegangseis stelt dat de koorleden een choreografie ('swingende beweging') moeten kunnen maken. Omdat de vrouw in de rolstoel dit niet zou kunnen, werd de vrouw niet toegelaten tot het koor. De vereniging wees de vrouw af zonder met haar in gesprek te gaan en zonder te onderzoeken of er een oplossing was (zoals zittend een swingende beweging maken). Het College voor de Rechten van de Mens oordeelde daarom dat er sprake is van verboden onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte. Immers, als een persoon zelf heeft aangegeven dat hij of zij vanwege een beperking behoefte heeft aan een aanpassing om deelname mogelijk te maken, dan moet de aanbieder van de betreffende dienst altijd onderzoeken of een 'doeltreffende aanpassing' de beperking kan wegnemen. Alleen wanneer een aanpassing een onevenredige belasting oplevert voor de aanbieder, is deze niet verplicht om een aanpassing te verrichten.

(CRvdM, 2019)

Op het gebied van sport speelt, aldus het college, vooral de fysieke toegankelijkheid. Ondanks de door de regering genomen maatregelen, maken mensen met een ernstige lichamelijke beperking vaak geen gebruik van sportvoorzieningen. Dit kan deels worden verklaard door de beperkte toegankelijkheid van sportcentra. In 2016 was 63 procent van deze faciliteiten niet toegankelijk voor mensen met een ernstige lichamelijke beperking. Er zijn nog steeds drempels en hulpmiddelen nodig, zoals een plank, om sportvoorzieningen daadwerkelijk toegankelijk te maken voor rolstoelgebruikers. Daarnaast zijn er nog weinig aanpassingen voor mensen met een visuele beperking. Fitnessapparaten zijn veelal niet toegankelijk voor deze groep. Er is ook steeds begeleiding nodig, die niet altijd op het gewenste moment kan worden geboden. Ook is het voor slechtziende mensen die met een stok lopen erg moeilijk om zelf tussen sportende mensen en fitnessapparatuur de weg te vinden. Dat kan gevaarlijke situaties opleveren.

Specifieke vrijetijdservaringen van mensen met een lichamelijke beperking

Het Sociaal en Cultureel Planbureau voerde een uitgebreid onderzoek uit naar de toegankelijkheid die mensen met een lichamelijke beperking in de samenleving ervaren, met de veelzeggende titel 'Ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving' (SCP, 2021). We gaan hieronder uitgebreid op dit onderzoek in. Het speelde zich af rondom drie vragen.

De eerste vraag luidde: Welke barrières ervaren personen met een lichamelijke beperking bij het bezoeken van publieke plekken en hoe werken deze barrières door in het volwaardig kunnen participeren?

Zonder uitzondering ervaren de deelnemers aan de studie dat zij niet gelijkwaardig mee kunnen doen en velen hebben het gevoel dat er te weinig oog is voor hun situatie. In de verhalen die mensen vertellen, is veel aandacht voor praktische barrières. De barrières die mensen tegenkomen zijn heel divers en ook afhankelijk van de beperking, maar er zijn vier terugkomende punten:

- Een euvel dat vaak genoemd werd, is het gebrek aan goed toegankelijke toiletten. De afwezigheid van een goed toegankelijk toilet kan een reden zijn om ergens niet naartoe te gaan, maar bijvoorbeeld ook om de hele avond niks te drinken.
- Een tweede praktisch probleem dat vaak terugkwam, is de slechte fysieke toegankelijkheid van veel horecagelegenheden en winkels, vooral wanneer deze zich bevinden in historische binnensteden. Panden zijn daar vaak te krap, stoepen en pleinen moeilijk begaanbaar en parkeergelegenheden ver weg.
- Een derde terugkerend probleem is het beperkte aantal rolstoelplaatsen in theaters, bioscopen, stadions en andere grote zalen. Hierdoor moeten mensen met een rolstoel vaak lang van tevoren boeken en kunnen zij vaak niet zitten naast de persoon met wie ze gekomen zijn.
- Als laatste noemen we dat het vaak lastig is de informatie te vinden die nodig is om het bezoek voor te kunnen bereiden. Als informatie al beschikbaar is, is deze vaak niet actueel of niet precies genoeg. Online informatie van ervaringsdeskundigen kan uitkomst bieden.

Onprettig ervaren bejegening

De meest directe vorm van sociale barrières bestaat uit onprettige bejegening, wat regelmatig voorkomt in de openbare ruimte en in horecagelegenheden. In dit soort situaties worden mensen als 'anders' behandeld. Meestal ligt hier omgangsverlegenheid aan ten grondslag.

Praktische barrières zorgen dus voor zowel uitsluiting als ongelijkwaardigheid in het contact met andere mensen. De praktische barrière krijgt hiermee een gevoelswaarde die verder gaat dan dat het alleen maar lastig is.

Dat toegankelijkheid kennelijk te weinig prioriteit heeft, geeft de boodschap dat de samenleving het kennelijk niet belangrijk vindt dat mensen met een lichamelijke beperking volwaardig kunnen participeren.

De gevolgen van de barrières waar mensen tegenaan lopen zijn groot. Het levert hun veel verborgen arbeid op. Zo zijn mensen met een lichamelijke beperking vaak genoodzaakt om een bezoek van tevoren in detail voor te bereiden. Zij moeten informatie inwinnen over toegankelijkheid en vervoer en alles ruim van tevoren organiseren. Ook moeten zij afstemmen met anderen bij wie zij begrip moeten kweken voor hun situatie. Bovendien moet gedacht worden aan mogelijke onvoorziene blokkades, zoals een lift die kapot kan zijn. Dit extra werk kost tijd en energie die mensen met een lichamelijke beperking dus meer moeten investeren om naar een ontmoetingsplek toe te gaan dan mensen zonder beperking, terwijl veel mensen met een lichamelijke beperking juist minder energie hebben.

Naast het praktische extra werk, verzetten mensen met een beperking dus ook veel emotioneel werk.

Verschillen tussen publieke plekken

De tweede vraag was: *Welke verschillen bestaan tussen typen publieke plekken in de mate waarin zij toegankelijk zijn voor mensen met een lichamelijke beperking en welke barrières spelen hierbij een rol?*

In de uitkomsten kwam naar voren:

- De openbare ruimte bevat veel onvoorspelbare fysieke obstakels.
- In supermarkten lijkt de situatie beter dan in de openbare ruimte. Dat van de mensen met een ernstige lichamelijke beperking toch vrij veel personen niet of nauwelijks in een supermarkt komen, zou te maken kunnen hebben met de verplaatsing naar de supermarkt door de minder toegankelijke openbare ruimte.
- Buurthuizen blijken geen populaire plek, waarbij meespeelt dat deze onder mensen met een lichamelijke beperking een vrij lage status blijken te hebben.
- Plekken om te sporten zijn niet goed toegankelijk voor personen met een matige of ernstige lichamelijke beperking.
- Uitgaansgelegenheden lijken van alle plekken tot de minst toegankelijke te behoren. De beperkte toegankelijkheid van deze plekken heeft gedeeltelijk te maken met de randvoorwaarden. Uitgaan is vaak duur, met financiële barrières tot gevolg. Daarbij bevinden veel uitgaansgelegenheden zich voor de meeste mensen niet naast de deur. Vervoer kan duur, ingewikkeld en vermoeiend zijn, waarbij zowel middelen als gezelschap - iemand die bijvoorbeeld kan rijden - nodig zijn om er op een prettige manier te komen en te verblijven.
- Maar ook ter plaatse gaat uitgaan gepaard met barrières, te beginnen met de praktische barrières. Veel respondenten vertelden dat horecagelegenheden voor hen fysiek slecht toegankelijk zijn door te krappe toiletten, binnentrappen, drempels en volle of drukke ruimten.

Overheidsgebouwen niet altijd toegankelijk

Hoewel overheidsgebouwen relatief goed toegankelijk blijken, ligt de lat hier ook hoog. Toen mensen met een lichamelijke beperking een debat in de Tweede Kamer wilden volgen over het VN-verdrag, was het een enorme domper dat zij dit via een beeldverbinding moesten volgen door een tekort aan rolstoelplekken op de publieke tribune.

(SCP, 2021)

Invloed van individuele kenmerken

De derde vraag van het CBS-onderzoek luidde: *Hoe werken andere individuele kenmerken in op de barrières die mensen met een lichamelijke beperking ervaren bij het bezoeken van publieke plekken?*

Vier factoren kwamen naar voren als relevant:

- Opleiding en financiële mogelijkheden. Het blijkt dat mensen met een lichamelijke beperking en een laag opleidingsniveau over de hele linie minder plekken bezoeken dan anderen met een hoger opleidingsniveau. Respondenten met geldgebrek ervaren veel hindernissen bij het deelnemen aan de samenleving. Niet alleen zijn hun mogelijkheden om activiteiten te ondernemen beperkt doordat zij moeten rondkomen met weinig geld, het bezoeken van plekken kan voor hen door hun beperking ook duurder zijn.
- Een sociaal netwerk. Het belang van een sociaal netwerk kwam op vele manieren naar voren. Net als bij financiële middelen versterken de verschillen in sociale netwerken de ongelijke mogelijkheden van mensen met en zonder beperking in de samenleving.
- Een migratieachtergrond. Aan de ene kant kan de migratieachtergrond op verschillende manieren gepaard gaan met extra uitsluiting. Aan de andere kant kwam de migratieachtergrond ook naar voren als een extra hulpbron.
- Sekse. Het blijkt dat mannelijke deelnemers veel minder publieke plekken bezoeken dan vrouwelijke. Als het verschil specifiek voor mensen met een beperking is, zou een mogelijke verklaring kunnen zitten in de frictie tussen 'mannelijkheid' en het leven met een lichamelijke beperking. Waar mannelijkheid veelal geassocieerd wordt met waarden als fysieke kracht en autonomie, wordt een lichamelijke beperking geassocieerd met zwakte en afhankelijkheid.

8.2.3 Mobiliteit en vervoer

Vervoer is een uiterst belangrijk middel voor de besteding van vrije tijd buitenshuis. Bij mensen met een beperking gaat het dan vrijwel altijd om vervoer dat door anderen wordt verzorgd, in het bijzonder openbaar vervoer. Waar mensen uit de algemene bevolking relatief vaker dan mensen met een beperking aangeven dat zij meedoen belangrijk vinden, is een uitzondering hierop het gebruik kunnen maken van openbaar vervoer. Dat vinden mensen met een beperking even belangrijk of zelfs belangrijker dan mensen in de algemene bevolking (Nivel e.a., 2021).

Op de achtergrond speelt hierbij de indeling in niveaus van aanpassing die in het VN-verdrag worden genoemd:

1. Algemeen beleid. Je maakt zo veel mogelijk aanpassingen voor een zo groot mogelijke groep. In dit geval bijvoorbeeld een toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen.
2. Specifiek beleid. Dat richt zich op bepaalde groepen. Een voorbeeld hiervan is een apart regionaal systeem voor vervoer voor reizigers met een mobiliteitsbeperking.
3. Individuele aanpassingen. Voorbeelden zijn het speciaal vervoer in busjes en taxi's.

Het VN-verdrag is helder in zijn voorkeur: zo veel mogelijk algemeen beleid, zo min mogelijk specifiek beleid en pas in het uiterste geval individuele aanpassingen.

Ervaringen van mensen met vervoer en mobiliteit

Waarschijnlijk omdat vervoer voor mensen met een beperking zo belangrijk is om een zelfstandig en zelf gekozen leven te leiden, is er veel bekend over de ervaringen die zij met vervoer en mobiliteit hebben. We bundelen hieronder de kennis uit verschillende onderzoeken (Alliantie VN-verdrag, 2019; Nivel, 2020; SCP, 2021; CRvdM, 2021).

Het volgende is gebleken:

- Mensen met visuele en andere beperkingen melden dat straten vaker als 'shared space' worden ingericht, waarbij geen onderscheid meer is tussen trottoir, oversteekplaatsen en autowegen. Hierdoor zijn er voor hen geen afgeschermd veilige zones meer. Ze mijden het uitgaan in publieke ruimtes uit angst aangereden te worden en melden dit als grote zorg.
- Voor mensen met een lichamelijke beperking biedt openbaar vervoer meer zelfstandigheid en over treinen zijn velen tevreden. Het lokale openbaar vervoer wordt als minder toegankelijk ervaren. Een probleem hierbij is dat buschauffeurs niet altijd de moeite nemen om de plank neer te laten, waardoor mensen die hiervan afhankelijk zijn de bus niet in kunnen.
- Voor mensen met een lichamelijke beperking maakt een passend vervoermiddel een groot verschil. Een aangepaste elektrische fiets, handbike of auto kan vele mogelijkheden openen. Zij ervaren echter veel problemen met het aanvragen van deze hulpmiddelen. Zij krijgen te maken met lange wachttijden, maar ook met beslissingen waar zij zich niet in kunnen vinden en complexe bureaucratische processen waarbij instanties vaak naar elkaar verwijzen. Het aanvragen van voorzieningen kost dan ook veel moeite en niet zelden voeren zij langdurige juridische procedures.
- Mensen met een beperking ervaren het openbaar vervoer nog regelmatig als ontoegankelijk. De omgeving van het station of de halte is bijvoorbeeld niet toegankelijk en soms zijn er weinig tot geen toegankelijkheidsvoorzieningen. Zo blijkt dat bus- en tramhaltes lang niet altijd toegankelijk zijn voor mensen in een rolstoel of mensen met een visuele of auditieve beperking. In een onderzoek uit 2018 naar de toegankelijkheid van treinstations en de stationsomgeving komen verschillende aandachtspunten naar voren. Daartoe behoren obstakels op de route naar het station, bijvoorbeeld omdat er onveilige oversteekplaatsen zijn of omdat er voorwerpen op de looproute staan. Daarnaast kan het lastig zijn om van het treinstation naar de bus- of tramhalte te komen, omdat verschillende gebieden niet goed op elkaar zijn aangesloten. Hierbij kan worden gedacht aan het ontbreken van een geleidelijn voor blinden en slechtzienden van het station naar de bushalte.

Mensen met een verstandelijke beperking nemen op het gebied van vervoer en mobiliteit een bijzondere plaats in. Zij nemen veel minder deel aan openbaar vervoer dan zowel de algemene bevolking als mensen met een andere beperking. Slechts 49% maakt weleens gebruik van het openbaar vervoer.

Voor hen gelden naast voorkomende fysieke beperkingen nog meer beperkingen omdat zij onvoldoende het vervoer overzien en niet of onvoldoende kunnen handelen bij onverwachte omstandigheden. Zij zijn daarom in het openbaar vervoer voor het overgrote deel afhankelijk van begeleiding.

Ook blinde mensen hebben specifieke problemen. Zij kunnen niet zien welke bus in aantocht is en zouden geholpen zijn met auditieve ondersteuning. Wanneer er meer aandacht zou zijn voor visuele, auditieve ondersteuning en een hulpdienst zouden meer mensen zonder problemen kunnen deelnemen aan het openbaar vervoer. Dit geldt niet alleen voor mensen met een beperking maar ook voor anderen. Hier is maatschappelijke meerwaarde te bereiken.

Toegankelijkheid van bushaltes

Uit onderzoek blijkt dat het percentage bushaltes dat toegankelijk is voor mensen met een motorische beperking 45% is. Toegankelijk voor mensen met een visuele beperking is 49% van de bushaltes.

(RIVM, 2020)

Openbaar vervoer: veel hiaten in de toegankelijkheid

Wat valt er op wettelijk niveau en op beleidsniveau te zeggen over vervoer en mobiliteit? Uit onderzoek blijkt over het openbaar vervoer het volgende (Alliantie VN-verdrag, 2019):

- Wettelijke regels uit 2011 stellen doelen om het openbaar vervoer toegankelijk te maken volgens een gedetailleerd tijdschema. Alle treinstations, bussen, tram- en metrohaltes zouden in 2022 toegankelijk moeten zijn. Deze doelen zijn echter niet volledig gehaald, een belangrijk deel van de stations, bussen, tram- en metrohaltes is niet toegankelijk. Ook blijkt dat in toegankelijk gemaakte stations de perrons vaak niet aansluiten bij de instaphoogte. Reizigers met een beperking kunnen instaphulp reserveren. Deze is beschikbaar op slechts een kwart van alle treinstations. Volgens de huidige planning zijn treinstations pas vanaf 2030 zelfstandig toegankelijk en de treinen pas in 2045.
- Bij aanbestedingen van openbaar vervoer door provinciale of lokale overheid blijkt dat toegankelijkheidseisen lager mogen zijn dan de eisen die de landelijke overheid stelt. Een klacht tegen een vervoerder bij het College voor de Rechten van de Mens over het ontbreken van een voorziening in treinen op een bepaald traject werd afgewezen omdat de voorziening niet was opgenomen in de aanbestedingsvoorwaarden. Gemeenten en provincies dienen bij aanbestedingen te letten op toegankelijkheid maar de landelijke overheid controleert daar niet op.
- Een handboek over toegankelijk bouwen dat wordt gebruikt in opleidingen voor ontwerpers en architecten wordt niet verplicht gesteld in de praktijk. In opleidingen (bouwkunde, vervoer, telecommunicatie, IT) wordt niet verplicht aandacht besteed aan toegankelijkheid.
- Toegankelijkheid van busvervoer blijkt slecht. Mensen met een beperking melden dat chauffeurs hen voorbijrijden omdat chauffeurs niet assisteren met instappen of omdat de lift stuk is. Onderzoek door het College voor de Rechten van de Mens bevestigt dat liften in een kwart van de bussen stuk zijn en dat chauffeurs vaak niet willen helpen. Zoals iemand zei: 'Ik ben al meerdere keren geweigerd in de bus. En weet dus nooit of ik mijn bestemming bereik.'
- Voor mensen met een verstandelijke beperking, een visuele beperking of laaggeletterden zijn de aanduiding van vertrektijden en routes niet te begrijpen of te gebruiken. Er is geen of onvoldoende auditieve en visuele ondersteuning van de reisinformatie.

Bejegening door buschauffeurs

Het College voor de Rechten van de Mens heeft verschillende zaken behandeld waarin de bejegening en assistentie door buschauffeurs centraal stond. In een zaak gaf de buschauffeur aan dat hij de reiziger niet zou helpen met instappen en dat de reiziger maar hulp moest vragen aan een medereiziger. Hier was sprake van discriminatie, omdat de buschauffeur het verlenen van assistentie niet mag overlaten aan een medereiziger. Om toegankelijk vervoer te realiseren is het blijvend van belang om werknemers bewust te maken van hun verantwoordelijkheden en waar nodig te trainen in het gebruik van voorzieningen.

(CRvdM, 2019)

Persoonlijke mobiliteit: willekeur en bureaucratie

Over de facilitering van persoonlijke mobiliteit is het volgende bekend (Alliantie VN-verdrag, 2019):

- Gemeenten bieden aangepast lokaal vervoer aan voor mensen met een beperking. Er is een landelijk aanbod van rolstoeltaxi's en ander regionaal vervoer met een

standaardjaarbudget van maximaal 700 kilometer per gebruiker. Taxi's komen vaak laat en maken combiriten wat leidt tot veel wachten, te laat verschijnen op school, werk of afspraken. De enige klachtmogelijkheid is bij het vervoersbedrijf, wat doorgaans niet tot verbetering leidt.

- Gemeenten weigeren soms om vervoer te regelen naar een school waar een kind met een beperking heen wil gaan. Zij verzorgen alleen vervoer naar de speciale school die het dichtst gelegen is bij de woning van het kind.
- In minder dicht bevolkte delen van Nederland vervangen gemeenten en provinciebesturen openbaar vervoerbussen door bussen die door vrijwilligers worden bestuurd. De vrijwilligers in deze bussen mogen geen mensen in een rolstoel vervoeren. Rolstoelers worden zo gedwongen gebruik te maken van speciale taxi's waarvoor het maximumbudget aan te reizen kilometers geldt.
- De kwaliteit en keuzevrijheid voor hulpmiddelen en vervoermiddelen (zoals rolstoelen, scootmobielen en aangepaste fietsen) zijn beperkt. Gebruikers van elektrische rolstoelen klagen over de kwaliteit van de rolstoelen en dat ze soms weken moeten wachten op reparatie door het beperkte aantal leveranciers.
- Gemeenten selecteren aanbieders van aangepast vervoer en hulpmiddelen via aanbestedingen. De aanbestedingen leiden tot een prijzenslag tussen aanbieders die ten koste kan gaan van de kwaliteit van dienstverlening.

Een woud aan afzonderlijke regelingen

Uit het voorafgaande blijkt hoezeer bureaucratische regels en gedrag het vervoer voor mensen met een beperking bemoeilijken. Het College voor de Rechten van de Mens gaat hier in zijn publicatie over het recht op mobiliteit verder op in ([CRvdM, 2021](#)).

Het college stelt dat de procedures die mensen moeten doorlopen voor het aanvragen van hulpmiddelen als ingewikkeld gelden: 'Onderzoeken (van het SCP en de Nationale Ombudsman) beschrijven een dicht woud aan organen, regelingen en voorzieningen waarin zowel burgers als professionals gemakkelijk verdwalen. Hulpmiddelen worden immers uit verschillende wetten bekostigd, waarbij per hulpmiddel meerdere wetten van toepassing kunnen zijn. In het zorglandschap is de afbakening tussen de wetten niet altijd duidelijk en hierdoor is niet helder welke instantie verantwoordelijk is voor welke hulp en wie de regie voert.

Burgers weten vaak niet waar ze een hulpmiddel kunnen aanvragen. Bovendien is de informatie die de burger van de overheid ontvangt over het aanbod van hulpmiddelen en de regels over eigen bijdrage vaak niet eenduidig of moeilijk te begrijpen. En dit is precies een situatie waar het VN-comité voor waarschuwt: ernstige knelpunten die ontstaan omdat administratieve procedures heel ingewikkeld zijn.'

Uit raadplegingen van het college blijkt dat mensen met een beperking en hun organisaties het als een knelpunt ervaren dat hulpmiddelen niet 'meebewegen' met de persoon. Een hulpmiddel heb je niet voor niets, zo wordt aangegeven. Op twee punten knelt het gebrek aan meebewegen het meest:

- De verstrekking van hulpmiddelen is in beginsel georganiseerd per leefdomein. 'Dit brengt met zich mee dat verschillende wettelijke regimes tot stand zijn gebracht. Bij deze verschillende wetten hoort veelal een afzonderlijke uitvoeringsinstantie. Dit heeft geleid tot een versnipperd stelsel, wat de nodige knelpunten met zich meebrengt voor mensen met een beperking. Bijvoorbeeld wanneer zij te maken krijgen met een overgang naar een ander leefdomein, zoals van onderwijs naar werk. Het is niet vanzelfsprekend dat zij het hulpmiddel voor het ene leefdomein kunnen meenemen naar het andere domein. Zij moeten dan opnieuw een aanvraag indienen voor het hulpmiddel, met een mogelijk andere uitkomst. Dit is een tijdrovend proces dat veel energie kost.'
- Bij verhuizing is het niet altijd mogelijk is een hulpmiddel mee te nemen naar een andere gemeente. 'Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid waar het gaat om het verstrekken van hulpmiddelen en werken veelal met eigen leveranciers. Ook in deze situaties moeten mensen met een beperking opnieuw de aanvraagprocedure

doorlopen, waarbij zij niet de garantie hebben dat hetzelfde hulpmiddel wordt verstrekt. Het college ziet dat in dit kader stappen zijn gezet, onder meer door het 'Convenant meeverhuizen van individuele mobiliteitshulpmiddelen en roerende woonvoorzieningen bij een verhuizing'. Dit convenant beoogt dat mensen hun hulpmiddel kunnen blijven gebruiken bij een verhuizing naar een andere gemeente. Of dit convenant ook daadwerkelijk leidt tot verbetering zal nog moeten blijken.'

Kortom, bij het inrichten van vervoer voor mensen met een beperking is de mens zelf nog onvoldoende vertrekpunt. Maatwerk wordt nog onvoldoende geleverd en er wordt geen rekening gehouden met de lange termijn. De volgende casus is hiervan een illustratie.

Steeds weer opnieuw moeten bewijzen dat je een handicap hebt

Eigenlijk zou Alisa Hol (34) met een Wajong-uitkering de hele dag thuis kunnen zitten. Maar dat wil ze niet. Daarom is ze een bedrijfje in cadeautjes en woonaccessoires gestart. Om dat te laten slagen, heeft ze hulpmiddelen nodig. Maar die krijgt ze niet zomaar. 'Voor elke aanpassing moet ik steeds weer aantonen dat ik een handicap heb.'

Hoe zou het systeem beter ingericht kunnen worden? 'Om te beginnen zou er één loket moeten komen', zegt Hol. 'Een loket waar je alle hulpmiddelen kunt aanvragen. Nu verwijst de ene instantie je naar de andere en andersom. Dat is frustrerend. Het zou niet uit moeten maken of je een hulpmiddel gebruikt voor werk, school of privé. Als je iets nodig hebt, heb je iets nodig.'

Wat volgens Hol ook anders zou moeten, is dat ze niet steeds weer opnieuw zou moeten bewijzen dat ze een handicap heeft. 'Iedere keer weer moet ik beargumenteren waarom ik een bepaald hulpmiddel nodig heb. Dat gaat echt heel ver. Ze hebben bij de gemeente al tig onderzoeksverslagen van me gekregen. En toch blijven ze weer vragen om bewijzen.

Het probleem is dat het systeem gebaseerd is op wantrouwen. Begrijp me goed, ik vind het terecht dat de overheid niet zomaar allerlei hulpmiddelen afstaat, en dat ambtenaren altijd even bekijken of die daadwerkelijk nodig zijn. Maar waarom moet ik steeds weer opnieuw aantonen dat ik gehandicapt ben, terwijl ze al die verslagen al over me hebben. Ze weten zo langzamerhand bijna wat de spier in mijn linker teen wel en niet kan. En toch steeds weer die vraag naar onderbouwing.'

([CRvdM, 2019](#))

Lijnen voor verbetering

Het College voor de Rechten van de Mens ziet ook lijnen voor verbetering ([CRvdM, 2019](#)).

Allereerst de wettelijke lijn: 'In de WGBH/CZ (Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte) staat dat geen onderscheid naar handicap of chronische ziekte mag worden gemaakt bij het aanbieden van OV-diensten en reisinformatie en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten met betrekking tot het OV. In de 'Regeling toegankelijkheid van het openbaar vervoer' en het 'Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer' zijn nadere regels over deze verplichting neergelegd. Deze regelingen zijn erop gericht om het openbaar vervoer geleidelijk toegankelijk te maken voor mensen met een beperking die fysieke of sociale drempels ervaren bij het reizen.

Belangrijk is om te benoemen dat het ook hier om een geleidelijke realisatie gaat. De recent aangenomen 'Europese toegankelijkheidsrichtlijn' bestrijkt niet het volledige openbaar vervoer. Wel zijn in deze richtlijn eisen opgenomen met betrekking tot de toegankelijkheid van ticketmachines en incheckautomaten.

De regering heeft in het actieplan 'Iedereen onderweg' uitgesproken dat mensen met een beperking zo zelfstandig mogelijk met het OV moeten kunnen reizen en alleen waar nodig gebruik zouden moeten maken van het doelgroepenvervoer.'

Andere lijnen voor verbetering zijn:

- 'Betere samenwerking tussen de verschillende beheerders. De beheerder van het station en de beheerder van de stationsomgeving - vaak de gemeente - moeten samenwerken en afspraken maken om het geheel toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. Obstakels en knelpunten kunnen ertoe leiden dat mensen geen gebruik meer durven maken van het openbaar vervoer. Dit blijkt ook uit een onderzoek onder gebruikers van het doelgroepenvervoer. Anderen geven aan dat het openbaar vervoer vaak niet geschikt is om mee te reizen met het oog op hun beperking. Het bereiken van de halte of het station levert voor hen te veel problemen op. Hiervoor is bewustwording nodig van vervoerders en/of provincies en gemeenten. Het is positief dat het verbeteren van de toegankelijkheid van stations en de omgeving daarvan op de agenda staat van zowel de overheid als de verschillende private reisorganisaties. Het is de bedoeling dat 90 procent van de stations in 2022 toegankelijk is voor mensen met een beperking. Dit houdt in dat mensen met een beperking zelfstandig de perrons kunnen bereiken en ook dat de perronhoogte wordt aangepast, zodat die aansluit bij het vervoersmiddel en een gelijkvloerse instap ontstaat. In 2030 zouden alle stations toegankelijk moeten zijn.'
- 'Naast de toegankelijkheid van het station en de stationsomgeving moeten voertuigen zoals treinen en bussen toegankelijk zijn voor mensen met een beperking. Het komt nog steeds voor dat zij problemen ondervinden met het betreden van een bus of trein, bijvoorbeeld omdat er oud materieel wordt ingezet dat niet toegankelijk is. Veel mensen die gebruikmaken van het doelgroepenvervoer geven aan niet met het openbaar vervoer te reizen omdat het betreden of verlaten van het voertuig een barrière vormt. Uit onderzoek van het college naar toegankelijkheid van het busvervoer kwamen knelpunten naar voren met betrekking tot de inrichting van de bus en de hulpvoorzieningen die nodig zijn om de bus te betreden. Een voorbeeld van een knelpunt is een rolstoelplank die niet naar behoren functioneert. Een ander knelpunt is dat de opstelplaats voor de rolstoel wordt bezet omdat er bijvoorbeeld kinderwagens of koffers staan.'
- 'Om het openbaar vervoer voor mensen met een beperking toegankelijk te maken, is het belangrijk dat medewerkers van vervoerders behulpzaam zijn. Bijvoorbeeld tijdens het in- en uitstappen, of als mensen met een beperking vragen hebben. Het college concludeerde in 2017 dat de assistentie en bejegening door buschauffeurs één van de knelpunten was bij de toegankelijkheid van het busvervoer. Zo weigerde de chauffeur in sommige gevallen om assistentie te verlenen. In andere gevallen werd deze assistentie met zo veel tegenzin verleend dat de reiziger zich hierdoor niet gewenst voelde. Ook in 2019 zijn er nog signalen dat buschauffeurs niet altijd adequate assistentie verlenen aan reizigers met een beperking of hen niet met respect behandelen.'

Fietsers met een beperking

Er is in ons land een groeiende en diverse groep fietsers met een fysieke beperking. Soms met een lichte beperking, soms met een wat zwaardere. Deze mensen kunnen vaak wel nog fietsen. Soms met een licht aangepaste fiets, soms met een zwaardere aangepaste fiets. In een onderzoek van de [Fietsersbond \(2021\)](#) wordt duidelijk dat fietsers met een fysieke beperking verschillende problemen tegenkomen. Deze problemen zijn te verdelen in drie thema's: infrastructuur, bekostiging en erkenning.

Infrastructuur:

- In Nederland is de fietsinfrastructuur grotendeels ingericht op het gebruik van tweewiel fietsen door mensen met minimale of zonder fysieke beperkingen. Hierdoor is het voor fietsers met een fysieke beperking – die al dan niet gebruik maken van een aangepaste fiets – niet altijd mogelijk volledig mee te doen aan het fietsverkeer.
- Daarnaast geldt over het algemeen dat obstakels en knelpunten die alle fietsers problemen bezorgen voor fietsers met een beperking meer problemen opleveren: te smalle fietspaden, kwaliteit van het wegdek, aanwezigheid van paaltjes, hekjes en sluisen, scheve fietspaden, steil wegdek, te weinig en slecht bereikbare parkeervoorzieningen en gedrag van andere weggebruikers.
- Voor veel mensen die slecht ter been zijn maar nog goed kunnen fietsen fungeert de fiets als belangrijkste manier om van A naar B te komen zonder externe hulp. De fiets geeft daarbij vrijheid terug aan mensen die anders afhankelijk zijn van anderen. Die vrijheid wordt echter vaak beperkt wanneer een fietser met een beperking zijn/haar aangepaste fiets mee wil nemen in het openbaar vervoer. De NS staat bijvoorbeeld toe dat mensen met een beperking hun aangepaste fiets mee mogen nemen in de trein, maar alleen wanneer die via een zorgverzekeraar is aangevraagd.

Bekostiging:

- De aanschaf van een aangepaste fiets is niet voor iedereen even vanzelfsprekend. Aangepaste fietsen komen in verschillende vormen en maten voor maar doordat er relatief maar weinig aanbieders zijn hebben ze gemeen dat ze allemaal significant duurder zijn dan de gemiddelde tweewiel fiets. Een nieuwe aangedreven driewiel fiets kost al gauw in de duizenden euro's en is daardoor niet voor iedereen toegankelijk
- Vanuit de Wmo kunnen mensen met een fysieke beperking – vaak onder strenge criteria – worden geholpen bij de aanschaf van een aangepaste fiets. Het probleem met de Wmo is dat er grote verschillen zijn per gemeente in wat voor hulp er kan worden geboden.
- In sommige gemeenten is de aangepaste fiets helemaal geen optie binnen de Wmo. Deze mensen zijn aangewezen op een scootmobiel of moeten gebruik maken van de regiotaxi om zich te verplaatsen. Dit beperkt mensen met een fysieke beperking niet alleen in hun bewegingsvrijheid maar ontnemt ze ook de gezondheidsvoordelen die fietsen met zich meebrengt.

Erkenning:

- Vooral voor mensen met een onzichtbare fysieke beperking is bewustwording een probleem. Mensen die slechtziend, slechthorend of slecht ter been zijn gebruiken vaak wel een tweewieler, maar hebben moeite bij het op- en afstappen en manoeuvreren. Doordat andere weggebruikers niet doorhebben dat er fietsers zijn met een onzichtbare fysieke beperkingen is er vaak onbegrip en irritatie wanneer er zich een gevaarlijke situatie voordoet. Meer bewustwording bij Nederlandse fietsers dat niet alle fietsers makkelijk kunnen manoeuvreren of aan de kant kunnen zou voor meer begrip voor fietsers met een fysieke beperking kunnen zorgen.

8.2.4 Informatievoorziening en communicatie

Het derde deelonderwerp van vrijetijdsbesteding en mobiliteit is de informatievoorziening en communicatie.

Media en overheidscommunicatie

Ook op dit onderwerp loopt het niet soepel. De Alliantie VN-verdrag (2019) merkt wat betreft de media en overheidscommunicatie het volgende op:

- De Mediawet schrijft voor dat 95% van tv-programma's van publieke omroepen en 50% van tv-programma's van commerciële omroepen worden ondertiteld voor mensen die doof zijn of slechthorend. Organisaties van doven rapporteren over de slechte kwaliteit van ondertiteling. Er is geen wettelijk voorschrift voor inzet van een

gebarentolk bij nieuwsvoorziening en overheidscommunicatie. De dovengemeenschap pleit al 30 jaar voor erkenning van de Nederlandse Gebarentaal (NGT). Een wetsvoorstel om NGT als officiële taal te erkennen is in 2016 ingediend in het parlement maar nog steeds niet aangenomen.

- Er is beperkt aanbod van televisieprogramma's in een format dat toegankelijk is voor mensen met een visuele beperking. Er is geen wetgeving voor audiodescriptie in Nederland. De publieke omroep is niet verplicht te voorzien in programma's die toegankelijk zijn voor iedereen, ongeacht een beperking.
- Mensen die doof zijn ondervinden dat gebarentolk, schrijftolken of schrijfapparatuur niet standaard beschikbaar is bij overheidsloketten, rechtbanken of andere belangrijke publieke diensten. Iemand die dergelijke hulp nodig heeft, moet dat zelf regelen. Inzet van een tolk moet worden afgewogen; er is recht op inzet van een gebarentolk voor slechts 30 uur per jaar (buiten inzet van een tolk in het onderwijs en betaald werk).
- Telefonie, inclusief het noodnummer 112, is toegankelijk gemaakt door een tekst en beeldbemiddelingsdienst voor doven en slechthorenden en mensen met een spraakstoornis. Wie wil, kan via een speciale app berichten versturen of een gebarentolk inschakelen voor telefoongesprekken. Deze dienst is gratis voor mensen met een indicatie. Gerapporteerd wordt dat mensen die stotteren er geen gebruik van kunnen maken. Websites van bedrijven die goederen en diensten aanbieden (webwinkels, aanbieders van reizen, energiebedrijven en dergelijke), zijn niet goed toegankelijk, bleek in 2016 en in 2018.
- Internet is nog lang niet toegankelijk voor mensen met een verstandelijke of zintuiglijke beperking, mensen met een psychische aandoening en laaggeletterden. Overheidswebsites en apps van de overheid voldoen niet of nauwelijks aan de richtlijnen voor toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid.

Toegankelijkheid van websites van overheid

Uit onderzoek blijkt dat het percentage websites van overheidsinstanties dat volledig voldoet aan de toegankelijkheidseisen 4% is. Het percentage overheidswebsites waarvan de beheerder aangaf dat iemand op managementniveau verantwoordelijk is voor de digitale toegankelijkheid van website(s) en mobiele applicatie(s) is 50%.

(RIVM, 2020)

Voor mensen met een lichamelijke beperking geeft internet geen problemen. In interviews vertelden verschillende deelnemers aan een onderzoek dat zij online een netwerk opbouwen. Hoewel digitale ontmoetingen dus grote voordelen met zich mee kunnen brengen, benadrukten deelnemers ook dat deze geen vervanging zijn van offline contact. Velen geven de voorkeur aan dit laatste, wat door sommigen ook wordt aangeduid als 'echt' contact (SCP, 2021).

Overige belemmeringen

Verdere signaleringen over informatievoorziening en communicatie zijn (CRvdM, 2019):

- Voor mensen met een visuele beperking is het lastig om goede informatie te vinden over de mogelijkheden om aangepast te sporten en over het aanbod in de buurt. Vooral wanneer mensen op latere leeftijd blind worden, is het vinden van goede informatie over sport en bewegen moeilijk. Hierdoor worden aangepaste sportvoorzieningen mogelijk niet optimaal gebruikt.
- Mensen met een lichamelijke beperking ondervinden problemen bij het zoeken naar informatie over vakanties. Reisorganisaties geven niet altijd duidelijk aan of een hotel en de kamers rolstoeltoegankelijk zijn.

- Voor mensen met een verstandelijke beperking en een mensen met een visuele beperking ontbreekt doorgaans de voorleesfunctie; zij kunnen vaak de hoeveelheid informatie niet overzien.
- Websites van reisorganisaties voldoen veelal niet aan internationale richtlijnen voor toegankelijkheid. Voor mensen met een visuele beperking kan het invullen van een formulier bijvoorbeeld een obstakel zijn. Ook lopen zij tegen problemen aan als het gaat om vrijetijdsbesteding. Het is niet altijd duidelijk waar welke informatie hoort. Ook afbeeldingen zonder omschrijving, tekstkleuren die wegvallen tegen de achtergrond, uitklapmenu's die niet werken met het toetsenbord en moeilijke teksten bij links zorgen voor problemen.
- In een enquête onder professionals op het gebied van online verkoop geeft het merendeel aan nog geen aandacht te hebben besteed aan dit onderwerp. Bijvoorbeeld omdat het geen prioriteit heeft binnen het bedrijf of omdat ze er te weinig over weten. Volgens Artikel 2a van de WGBH/CZ moeten commerciële aanbieders hun goederen en diensten toegankelijk maken voor mensen met een beperking. Deze verplichting geldt ook voor online aanbieders. Alle aspecten van toegankelijkheid zijn hierbij van belang, dus ook informatie en communicatie toegesneden op personen met een zintuiglijke beperking en op personen met een verstandelijke beperking.

Digitale inclusie

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten maakt werk van 'digitale inclusie' (VNG, 2019b). Aanleiding is dat steeds meer diensten en producten van gemeenten digitaal worden aangeboden. Met inclusieve (digitale) dienstverlening bedoelt men: passende dienstverlening die voor iedereen vindbaar, toegankelijk en begrijpelijk is. Voor iedereen, dus ook voor mensen die om wat voor reden dan ook minder digitaal vaardig zijn. Een groot deel van de mensen maakt hier graag gebruik van. Maar voor sommigen levert de digitalisering problemen op. Deze laatste groep moet ook dienstverlening kunnen ontvangen. Vandaar de slogan: 'Digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet'. Deze slogan maakt in één keer de kern van inclusieve dienstverlening duidelijk, aldus de VNG. Om iedereen toegang te geven tot de gemeentelijke diensten, ook diegenen die niet met digitale dienstverlening uit de voeten kunnen, moet de fysieke dienstverlening blijven bestaan waar dat nodig is.

Tijdens het project 'Gezamenlijke Persoonlijke Dienstverlening' - een samenwerking van gemeenten, uitvoeringsorganisaties en het Rijk - is onderzoek gedaan naar hoe de dienstverlening aan minder digitaal vaardige personen verbeterd kan worden. Hieruit zijn drie manieren naar voren gekomen om dienstverlening (digitaal) inclusiever te maken:

1. Inclusief aanbod: diensten en producten zo aanbieden dat ze gebruiksvriendelijk zijn.
2. Zelfregie: inwoners zelf digitaal vaardig(er) maken, bijvoorbeeld door training.
3. Hulpstructuren: persoonlijke ondersteuning voor mensen die er alleen niet uitkomen.

8.2.5 Voorbeelden van innovaties van vrije tijd en mobiliteit

Naast belemmeringen en bureaucratische drempels in vrijetijdsbesteding en mobiliteit voor mensen met een beperking, is er in ons land zeker ook sprake van innovaties die inclusiviteit op dit gebied dichterbij brengen. Veel van die innovaties bevinden zich op het niveau van de casuïstiek, zij zijn nog niet structureel ingebed.

We geven drie voorbeelden. Het eerste laat zien hoe je met technische ingrepen je favoriete hobby kunt blijven uitoefenen.

Onbeperkt rijplezier

Motorrijders zijn kwetsbare verkeersdeelnemers; naar verhouding zijn ze vaker slachtoffer bij ongelukken. En toch zijn er mensen met een ernstige handicap die hoe dan ook de motor willen bestijgen. Ben je dan niet een beetje gek? Het rijden op zo'n machine vergt immers behendigheid, gevoel voor balans en gecoördineerd handelen. Daar heb je toch op zijn minst alle ledematen bij nodig, zou je denken.

In zijn werkplaats in Assen moet Albert Lukens hierom lachen. Want nee, dat hoeft dus niet. Lukens verbouwt motoren van mensen met een handicap, zodat ze toch de weg op kunnen. Hij pakt van een stelling een rechterkunstarm, gemaakt van carbon. Op de plek waar de hand hoort, zit een klem die op het stuur gedrukt wordt en die, vergelijkbaar met een skibinding, losschiet bij een val. In de elleboog zit een hydraulische scharnierverbinding die kleine schokken compenseert. De koppeling, het gas en de voorrem zijn allemaal te verplaatsen naar de goed functionerende arm, waardoor je met een kunstarm veilig een motorfiets kunt besturen, zegt Lukens.

Zijn bedrijf komt voort uit het Project Motor Mobiliteit voor Gehandicapten dat in 1995 officieel vorm kreeg en waarvan Rob Janssen de pionier was. De protheses werden in de loop der tijd steeds mooier, beter en innovatiever, zoals de arm met het kliksysteem. Dat moest ook, omdat het CBR, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, steeds kritischer werd. De handicap moet nu door protheses en aanpassingen aan de motor volledig worden gecompenseerd. Nieuwe partners waren het orthopedische bedrijf Stel in Tynaarlo en een rijsschool die gehandicapten leerde rijden op een aangepaste motor. Ook de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) werd erbij betrokken om de nieuwe, speciaal op de beperking af te stellen motor te keuren.

'Wat wij hier als projectgroep voor elkaar hebben gekregen geldt nu als Europese norm', zegt Janssen. 'Wereldwijd zijn wij het verst met de ontwikkeling van deze motoren.'

(Magazine *De Volkskrant*, 28 augustus 2021)

De tweede casus laat zien waartoe het openbreken van bestaande kaders kan leiden.

De Special Social Club

Hogo van den Biggelaar is de initiatiefnemer van de Special Social Club, die zich inzet om mensen met een verstandelijke beperking uit hun isolement te halen.

'Het begon met mijn broer Bob, die autisme heeft. Hij ging weleens met me mee naar feestjes, want hij houdt van mensen om zich heen. Maar eigenlijk gaven die feesten hem te veel prikkels. Toen ben ik op zoek gegaan naar uitgaansmogelijkheden voor mensen met een beperking, maar dat bleek allemaal te worden georganiseerd vanuit de zorg: in de middag, zonder alcohol en er werd tegen mij gepraat in plaats van tegen Bob. Het voelde niet als "uitgaan".

Toen heb ik in november 2018 samen met twee vrienden zelf iets georganiseerd voor deze doelgroep. We hebben instellingen voor mensen met een beperking gebeld en verteld dat we een feest gingen geven. Van acht uur 's avonds tot middernacht, met alcohol. Om kwart voor acht stond er al een lange rij voor de deur en de avond werd een geweldig succes. Ze vermaakten zich, er ontstonden verkeringen. Ik heb die avond letterlijk staan huilen van geluk. Het was duidelijk: het mocht niet bij een eenmalig feest blijven. Dus hebben we een stichting opgezet. Op Valentijnsdag 2019 hebben we een

dating avond gehouden, ook dat was hartverscheurend mooi.'

'Nu heeft de stichting twee vaste fulltime krachten, een kantoor en een leger vrijwilligers, die onder meer werken aan een platform waarop activiteiten staan voor mensen met een beperking. Ook is de club actief geworden in andere steden en doen we mee aan sportevenementen, zoals de Amsterdam Marathon. Ook mensen in een rolstoel doen mee. Die hebben we gewoon over de finish geduwd. Inkomsten krijgen we uit giften, maar we zoeken nog particulieren en bedrijven die onze groei willen sponsoren.'

'Mijn broer vindt het allemaal geweldig. Zijn sociale netwerk is er niet groter op geworden door corona. En hij had al geen groot netwerk. Nu is hij op clubfeesten dj Bobo en heeft hij al verschillende vrienden gemaakt. Hij heeft zelfs al eens gedraaid op een personeelsfeest van Heineken met negenhonderd man. Als broer vind ik dat geweldig om mee te maken.'

(NRC, 26 februari 2022)

De derde casus gaat over seks, erotiek en mensen met een beperking.

Faciliteren van erotische dienstverlening

Seks en intimiteit zijn voor mensen met een beperking minder vanzelfsprekend dan voor mensen zonder beperking, maar de behoefte vaak niet. De VGN spreekt hierover met twee bestuurders. Faciliteren organisaties deze zorg - of is het dienstverlening?

Ze zijn het erover eens. Bestuurders Ageeth Ouwehand ('s Heeren Loo) en Frank van der Linden (Humanitas DMH) vinden dat het gebruik van sociaal erotische dienstverlening mogelijk moet zijn voor iedereen met een beperking die gehandicaptenzorg ontvangt. Beide organisaties faciliteren dit ook voor hun cliënten. Organiseren we dit inderdaad? Het blijkt namelijk geen onderwerp te zijn dat terugkomend op de agenda staat of bij het koffieapparaat wordt besproken.

Huidhonger

Iedereen heeft behoefte aan intimiteit, lichamelijke aandacht en seks. Voor mensen met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking is dat veelal niet anders, maar het ontvangen daarvan is minder vanzelfsprekend. Uit diverse onderzoeken blijkt dat mensen met een beperking vaak een beperkt aantal contacten en vriendschappen hebben, laat staan intieme of seksuele relaties. Eenzaamheid is een groot probleem binnen de gehandicaptenzorg. Betaalde seks of het betalen voor intimiteit lijkt een oplossing voor huidhonger; de intense behoefte aan lichamen contact. Er zijn diverse professionele organisaties die (online) daten, intimiteit of seks specifiek voor mensen met een beperking mogelijk maken. In Nederland zijn ongeveer 150 erotische dienstverleners, oftewel verleners van sekszorg, werkzaam. Dat zijn overwegend vrouwen met een zorgachtergrond. Samen zijn zij tussen de 1.500 en 2.000 cliënten van dienst.

Bureaucratiseer de ziel er niet uit

Een mooie ontwikkeling, vinden Ouwehand en Van der Linden, want seksualiteit hoort gewoon bij het leven. 'We praten binnen de gehandicaptenzorg veel over inclusie, emancipatie, gelijkwaardigheid en het recht op zelfbeschikking. Seksualiteit is daar een heel belangrijk aspect in', aldus Van der Linden. Binnen Humanitas DMH is het dan ook 'normaal' dat sekswerk wordt gefaciliteerd. Dat gebeurt in verschillende vormen en op verschillende plekken: van (online) daten tot een bezoek aan de wallen of een sekswerker die bij een cliënt thuis komt. De organisatie heeft zowel een commissie voor

seksualiteit als een visie op seksualiteit. Hoewel Van der Linden wat ambivalent tegenover dat laatste staat. 'Hoezo een visie? Hoezo beleid? Het is toch gewoon een onderdeel van het leven?' Maar Ouwehand benadrukt dat een visie op drugs ook heel gebruikelijk is, net als een visie op eten en drinken, dus ook op seksualiteit. 'We moeten alleen wel uitkijken dat we het onderwerp niet zó bureaucratiseren dat de ziel eruit gaat.'

Zorgvuldigheid in het voortraject

Het organiseren van seksualiteit voor mensen met een beperking lijkt niet de grootste uitdaging. Dat is een kwestie van praktisch regelen, een afspraak maken. Het is vooral de zorgvuldigheid in het voortraject die veel aandacht vergt. 'Ga als begeleider maar eens met ouders bespreken dat hun kind behoefte heeft aan seks', zegt Ouwehand. 'Of met een cliënt waar hij of zij behoefte aan heeft en welke mogelijkheden er zijn. Dat zijn heel spannende gesprekken voor beide partijen.' Dus zetten 's Heeren Loo en Humanitas DMH sterk in op het toerusten van begeleiders en medewerkers met kennis en gespreksvaardigheden. Maar, zo geven de bestuurders aan, zo normaal als het is om sekswerk te faciliteren, zo normaal is het ook dat begeleiders een stapje terug doen. Van der Linden: 'Soms zitten eigen normen en waarden in de weg, of heeft een begeleider zelf slechte seksuele ervaringen. Het is legitiem om een beroep te doen op je collega's. Die ruimte en veiligheid moet er altijd zijn, over welk onderwerp het ook gaat.'

(www.vgn.nl)

8.2.6 In hoeverre is er sprake van inclusie in vrije tijd en mobiliteit?

In hoeverre kunnen we, uitgaande van de informatie uit de voorafgaande paragrafen, spreken van inclusie op het domein vrije tijd en mobiliteit? Voor het antwoord op deze vraag kijken we naar de vier kenmerken die we aan inclusie hebben verbonden (zie par. 3.1): daadwerkelijke participatie en integratie in de leefgemeenschap, het bestaan van interpersoonlijke relaties, gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten en het verkrijgen van benodigde ondersteuning.

Participatie

Vrijetijdsleven is belangrijk voor mensen met een beperking. Mensen met een lichamelijke beperking bezoeken graag een attractie, museum, bioscoop of theater. Datzelfde geldt voor mensen met een psychische aandoening. Mensen met een verstandelijke beperking en met meervoudige beperkingen hebben een lagere participatie op alle deelgebieden van de vrije tijd. Ze hebben daarbij ook een sterke behoefte aan meer sociale contacten. Mensen uit deze groepen geven aan hoe belangrijk ondersteuning daarbij is, bijvoorbeeld voor daten, vriendschap, seksuele intimiteit, het bezoeken van culturele evenementen, horeca en vervoer.

Toegankelijkheid van voorzieningen

Uitermate belangrijk bij het doorbrengen van vrije tijd buitenshuis is de toegankelijkheid van voorzieningen. Daar zijn goede voorbeelden van. Zo worden musea steeds toegankelijker. Daarnaast echter komen mensen met een beperking veel knelpunten tegen, met name bij de fysieke toegankelijkheid van gebouwen, theaters, musea, bioscopen en sportfaciliteiten. Samengevat:

- Theaters en bioscopen zijn in de meeste gevallen wel fysiek toegankelijk. Maar soms zijn mensen niet tevreden met de voor hen bestemde plek, vooraan en alleen, die zij krijgen aangewezen. Zij ervaren dan een sociale drempel om daadwerkelijk samen met anderen deel te kunnen deelnemen aan culturele evenementen.
- Knelpunten die mensen met een fysieke beperking het meest in publieke gebouwen ervaren, hebben te maken met de ontoegankelijkheid van toiletten. Deze zijn soms moeilijk te vinden of bevinden zich niet in het publiek toegankelijke deel. Mensen met

een visuele beperking ervaren belemmeringen in het vinden van de ingang en onveilige situaties bij bijvoorbeeld drempels en traptreden.

- Op het gebied van sport speelt vooral de fysieke toegankelijkheid. Ondanks genomen maatregelen door de overheid maken mensen met ernstige lichamelijke beperkingen vaak geen gebruik van sportvoorzieningen. Dit kan deels worden verklaard door de beperkte toegankelijkheid van sportcentra.
- Voor mensen met een verstandelijke beperking geldt hierbij dat zij vaak niet de juiste benadering krijgen en daarom geen gebruik kunnen maken van sportvoorzieningen. Er is een beperkt aantal sportverenigingen die naast een regulier aanbod zogenoemde G-teams hebben.

De gevolgen van de barrières waar mensen tegenaan lopen zijn groot. Het levert hun veel verborgen arbeid op. Zo zijn mensen met een lichamelijke beperking vaak genoodzaakt om een bezoek van tevoren in detail voor te bereiden. Zij moeten informatie inwinnen over toegankelijkheid en vervoer en alles ruim van tevoren organiseren. Ook moeten zij afstemmen met anderen bij wie zij begrip moeten kweken voor hun situatie. Bovendien moet worden gedacht aan mogelijke onvoorziene blokkades, zoals een lift die kapot kan zijn. Dit extra werk kost tijd en energie die mensen met een lichamelijke beperking dus meer moeten investeren om naar een ontmoetingsplek toe te gaan dan mensen zonder beperking, terwijl veel van hen juist toch al minder energie hebben.

Voor mensen met een verstandelijke beperking is naast deze obstakels veelal de reis op zich een probleem, omdat zij de informatie niet overzien en geen begeleiding kunnen krijgen bij onverwachte gebeurtenissen.

Bejegening

De meest directe vorm van sociale barrières bestaat uit onprettige bejegening, wat vaak voorkomt in de openbare ruimte en in horecagelegenheden. Mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking hebben regelmatig te maken met een denigrerende bejegening, waar vooroordelen en ongemak in merkbaar zijn. In dit soort situaties worden mensen als 'anders' behandeld.

Vervoer en mobiliteit

In vervoer en mobiliteit zien we dezelfde verschijnselen: positieve ontwikkelingen naast slechte toegankelijkheid en een negatieve bejegening.

Mensen met een beperking ervaren het openbaar vervoer nog regelmatig als ontoegankelijk. De omgeving van het station of de halte is bijvoorbeeld niet toegankelijk; bus- en tramhaltes blijken lang niet altijd toegankelijk voor mensen in een rolstoel of mensen met een visuele of auditieve beperking.

Ook de toegankelijkheid van het busvervoer blijkt slecht. Zo rijden buschauffeurs mensen met een beperking voorbij omdat zij niet willen assisteren met instappen of omdat de lift stuk is. Taxi's komen vaak laat en maken combiriten wat leidt tot veel wachten en te laat verschijnen op school, werk of afspraken.

Informatievoorziening

Ook rond informatievoorziening en communicatie is er nog veel ontoegankelijkheid. Hoewel de Mediawet voorschrijft dat 95% van tv-programma's van publieke omroepen en 50% van tv-programma's van commerciële omroepen worden ondertiteld voor mensen die doof zijn of slechthorend, gebeurt dit in de praktijk niet of met een slechte kwaliteit. Mensen die doof zijn ondervinden dat gebarentolk, schrijftolken of schrijffapparatuur niet standaard beschikbaar is bij overheidsloketten, rechtbanken of andere belangrijke publieke diensten. Iemand die dergelijke hulp nodig heeft, moet dat zelf regelen.

Mensen met een lichamelijke beperking ondervinden voorts problemen bij het zoeken naar informatie over vakanties. Reisorganisaties geven niet altijd duidelijk aan of een hotel en de kamers rolstoeltoegankelijk zijn. Websites van reisorganisaties voldoen veelal niet aan internationale richtlijnen voor toegankelijkheid. Voor mensen met een visuele

beperking kan het invullen van een formulier bijvoorbeeld een obstakel zijn. Ook lopen zij tegen problemen aan als het gaat om vrijetijdsbesteding. Het is niet altijd duidelijk waar welke informatie hoort.

Bureaucratie

Verder zijn er rond vrijetijdsbesteding en mobiliteit veel problemen die te maken hebben met de bureaucratie. Mensen met een beperking en hun organisaties ervaren dat mobiliteitshulpmiddelen niet meebewegen met de persoon. Dit speelt bij verhuizingen naar een andere gemeente of bij wisseling van domein (zoals van onderwijs naar werk). Maatwerk wordt nog onvoldoende geleverd en er wordt geen rekening gehouden met de lange termijn.

Onderzoeken beschrijven een dicht woud aan organen, regelingen en voorzieningen waarin zowel burgers als professionals gemakkelijk verdwalen. Hulpmiddelen worden immers uit verschillende wetten bekostigd, waarbij per hulpmiddel meerdere wetten van toepassing kunnen zijn. In het zorglandschap is de afbakening tussen de wetten niet altijd duidelijk en hierdoor is niet helder welke instantie verantwoordelijk is voor welke hulp en wie de regie voert.

Burgers weten vaak niet waar ze een hulpmiddel kunnen aanvragen. Bovendien is de informatie die de burger van de overheid ontvangt over het aanbod van hulpmiddelen en de regels over eigen bijdrage vaak niet eenduidig of moeilijk te begrijpen. Zodoende zijn er ernstige knelpunten die ontstaan omdat administratieve procedures heel ingewikkeld zijn.

De eigen rol van mensen met een beperking

Tenslotte is een probleem dat veel mensen met een beperking zich niet bewust zijn van hun eigen rol bij het mogelijk maken van gelijkwaardige deelname. Door makkelijk te denken over zaken als apart zitten van het eigen gezelschap in een theater of het dan maar thuis volgen van een vergadering, gaan zij voorbij aan het grote belang dat dit soort zaken kan hebben voor veel mensen met en zonder een lichamelijke beperking en aan hun eigen rol in het waarborgen van hun recht hierop.

In tabel 13 vatten we het antwoord op de vraag naar de stand van zaken van inclusie in vrijetijdsbesteding en mobiliteit samen.

Tabel 13: In hoeverre is sprake van inclusie op het gebied van vrije tijd en mobiliteit?

<i>Kenmerk van inclusie</i>	<i>Domein werk voor mensen met een beperking</i>
1. Participatie en integratie in de leefgemeenschap	<ul style="list-style-type: none"> • Vindt minder plaats dan in de bevolking als geheel, vooral door mensen met een verstandelijke of meervoudige beperking. • Toegankelijkheid van voorzieningen en vervoer speelt een zeer belangrijke rol om te kunnen participeren. Er zijn goed voorbeelden maar over het algemeen is de toegankelijkheid onvoldoende. • De bejegening van mensen met een beperking in vrijetijdsvoorzieningen laat zeer te wensen over.
2. Bestaan van interpersoonlijke relaties	<ul style="list-style-type: none"> • De mogelijkheid van het kunnen aangaan van persoonlijke relaties is erg afhankelijk van de toegankelijkheid. Hoe toegankelijker een vrijetijdsvoorziening, hoe meer ruimte er is voor het relationele.
3. Gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten	<ul style="list-style-type: none"> • De gelegenheid tot het toepassen van persoonlijke kwaliteiten is erg afhankelijk van de toegankelijkheid. Hoe toegankelijker een vrijetijdsvoorziening, hoe meer ruimte er is voor het toepassen van persoonlijke kwaliteiten. • Veel mensen met beperking zijn zich niet bewust van hun rol bij het mogelijk maken van gelijkwaardige deelname.

4. Verkrijgen van benodigde ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • Het verkrijgen van hulpmiddelen is vaak lastig vanwege de grote bureaucratie: een dicht woud aan organen, regelingen en voorzieningen waarin zowel burgers als professionals gemakkelijk verdwalen. • Hulpstructuren ontbreken vaak.
---	---

Conclusie

De conclusie is dat veel knelpunten en belemmeringen in vrijetijdsbesteding buitenshuis te maken hebben met toegankelijkheid van voorzieningen, zowel praktisch als sociaal en emotioneel. Dat toegankelijkheid zo weinig prioriteit heeft, geeft de boodschap dat de samenleving het blijkbaar niet belangrijk vindt dat mensen met een beperking volwaardig kunnen participeren.

De barrières die mensen met een beperking ondervinden, maken deel uit van een diepgewortelde maatschappelijke structuur. Het systeem en de regelgeving domineren, de mens komt op de tweede of derde plaats.

Maar dat niet alleen. Er is lange tijd niet gedacht aan participatie van mensen met een beperking. De laatste tijd, waarin minderheden hun plek opeisen en inclusie een gedragen begrip begint te worden, is er aandacht voor de kwaliteit van leven voor mensen met een beperking. Iedereen gaat er steeds meer toe doen. Het is belangrijk dat deze beweging steeds meer zijn weg vindt in beleid dat dit mogelijk maakt.

In vrijetijdsbesteding, zo gaven we aan het begin van dit hoofdstuk aan, heeft de mens de gelegenheid om zijn creatieve, sociale en intellectuele potentieel te ontwikkelen en te gebruiken op een wijze die hij geheel zelf kan kiezen. In de praktijk is dat lastig. Het uiteindelijke ideaal dat mensen met een beperking opgaan in de samenleving is nog niet bereikt.

8.3 De route naar inclusie in vrije tijd en mobiliteit

In deze paragraaf geven we aan hoe de route naar meer inclusieve vrijetijdsbesteding en mobiliteit vormgegeven zou kunnen worden. Net als in de vorige hoofdstukken maken we hierbij onderscheid tussen de drie niveaus macro, meso en micro.

8.3.1 Inclusie op macroniveau

Pleidooi voor een planmatige aanpak

De diversiteit van onsamenhangende regels en willekeurige bejegening op het gebied van vrijetijdsbesteding en mobiliteit vraagt om een landelijke planmatige aanpak, aldus de Alliantie VN-verdrag (2019). Deze aanpak kan bestaan uit:

- Een systematische landelijke inventarisatie - samen met (ervarings)deskundigen en technici - van de mogelijkheden tot doelmatige verbetering van de toegankelijkheid van voorzieningen voor diverse groepen gebruikers met een beperking. Deze inventarisatie zal op diverse terreinen moeten plaatsvinden: digitale media, gebouwen, gebouwde omgeving, vervoer en vrijetijdsvoorzieningen (parken, theaters, festivals). Die kennis kan dan op een toegankelijke manier ter beschikking worden gesteld. Je kunt verplichten dat bij aanbestedingen door de overheid van deze kennis gebruik wordt gemaakt. Meer concreet: verplicht gemeenten om bij vergunningverlening eisen te stellen aan toegankelijkheid van culturele podia, zwembaden, en andere openbare recreatiegelegenheden.
- Verplicht beroepsopleidingen in relevante sectoren om structureel en in samenwerking met ervaringsdeskundigen aandacht te besteden aan de toegankelijkheid van voorzieningen en de bejegening van mensen met een beperking. Stel een programma van eisen vast waarin toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid

en de inzet van ervaringsdeskundigen worden opgenomen in curricula van beroepsopleidingen.

- Omdat ontwerp, aanbestedingen, vergunningverlening voor gebouwen, openbaar vervoer, inrichting van openbare ruimten en wegen en evenementen op lokaal of provinciaal niveau worden uitgevoerd en beleidsvrijheid niet mag leiden tot het negeren van toegankelijkheidsvereisten, is het noodzakelijk dat de landelijke overheid actief landelijke voorschriften opstelt, beleid coördineert en monitort op uitkomsten. Een voorschrift kan zijn dat gemeenten bij het formuleren van een lokale omgevingsvisie, verplicht concrete doelstellingen opnemen voor:
 - toegankelijke, veilige openbare ruimten voor mensen met rollator of rolstoel en blinden;
 - betere toegankelijkheid en bruikbaarheid van gebouwen;
 - speelplekken ingericht met speeltoestellen voor kinderen met en zonder beperking;
 - voldoende beschikbaarheid van openbare toegankelijke toiletten;
 - vermijden van shared spaces;
 - beschikbaarheid (ook niet digitaal) van toegankelijke omgevingsplannen en bouwplannen.
- Met betrekking tot informatie en communicatie: erken de Nederlandse Gebarentaal, verbeter de toegankelijkheid van internet voor mensen met een zintuigelijke of verstandelijke beperking en voor mensen met een psychische aandoening, garandeer toegankelijkheid van televisie voor mensen met een zintuigelijke beperking en garandeer adequate toegang tot alle informatie voor doven en slechthorenden.

Zelf voegen we hier nog aan toe:

- Besteed campagnes aan beeldvorming over mensen met een beperking, in al hun levensomstandigheden als burger en niet als afhankelijke personen.
- Zorg bij alle cultuur, sport en mobiliteit voor een betere begeleiding, met auditieve, visuele toepassingen met pictogrammen en met moderne digitale ondersteuningsmogelijkheden en innovaties. Zo kun je bij reizen gebruik maken van digitale begeleiding (apps) met meerdere functies als voorlezen, pictogrammen en een bereikbare hulpdienst met een centraal nummer
- Organiseer een hulpstructuur in het openbaar vervoer zodat mensen die nu gebruik maken van individueel vervoer voor een deel gebruik kunnen maken van deze reguliere voorzieningen. Bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke beperking hebben deze ondersteuning nodig om van openbaar vervoer gebruik te kunnen maken.

Betere regelgeving voor hulpmiddelen nodig

Ook met betrekking tot hulpmiddelen valt het een en ander op landelijke niveau te doen. Bevindingen van het College voor de Rechten van de Mens laten zien dat het niet kunnen beschikken over een hulpmiddel, of het hebben van een hulpmiddel dat niet goed werkt, mensen met een beperking ernstig kan belemmeren in hun participatie. Daarnaast heeft dit ook negatieve gevolgen voor het realiseren van andere rechten, zoals het recht op sport, onderwijs en werk.

Het college geeft aan dat vanuit de overheid verschillende acties zijn ondernomen om knelpunten in relatie tot hulpmiddelen weg te nemen, ook waar het gaat om kwaliteit. Zo is een landelijk normenkader opgesteld en is voor hulpmiddelen een actieplan ontwikkeld. Maar veel kan nog worden verbeterd. Het college geeft de volgende aanbevelingen ([CRvdM, 2021](#)):

- Procedures waardoor mensen met een beperking toegang kunnen krijgen tot hulpmiddelen moeten toegankelijk zijn, dus niet te ingewikkeld. Daarnaast moet er toegankelijke informatie beschikbaar zijn. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillende soorten beperkingen.
- Gelet op het VN-verdrag is het aangewezen dat bij het inrichten van procedures en systemen meer gedacht wordt vanuit het positie van de mens die (noodgedwongen)

gebruik maakt van de hulpmiddelen en minder vanuit het administratief-organisatorische perspectief van de beheerder van het systeem. De door de centrale overheid aangekondigde verkenning naar het onderbrengen van hulpmiddelenzorg in één regeling en de oproep van verschillende organisaties om te komen tot een wettelijke regeling voor hulpmiddelen en woningaanpassing bieden hiervoor aanknopingspunten.

- Hulpmiddelen moeten van goede kwaliteit zijn. Bij het verstrekken van hulpmiddelen moeten de individuele behoeftes en wensen van mensen met een beperking worden betrokken. Dit geldt zowel bij het verstrekken van een hulpmiddel, als bij onderhoud en reparaties.
- Hoewel gebruikers van hulpmiddelen in het algemeen tevreden zijn over hun hulpmiddel, constateert het college dat zich nog verschillende knelpunten voordoen. Deze knelpunten zien met name op maatwerk. Mensen met een beperking geven aan dat er te weinig rekening wordt gehouden met wat zij nodig hebben. Dit geldt niet alleen bij de verstrekking van een hulpmiddel, maar ook bij reparaties.
- Er moeten financiële middelen beschikbaar zijn om door middel van subsidies, uitkeringen of verstrekkingen mensen met een beperking te ondersteunen bij het verkrijgen van hulpmiddelen. Hulpmiddelen kunnen ook in bruikleen worden verstrekt.
- Mensen met een beperking zijn niet altijd goed op de hoogte van een mogelijke eigen bijdrage, omdat zij hier geen informatie over krijgen. Daarnaast is voor veel mensen onduidelijk wanneer een hulpmiddel wel of niet (gedeeltelijk) vergoed wordt.

Volgens het college moeten de mensen en hun mogelijkheden om te participeren dus veel meer centraal staan en consequent het vertrekpunt zijn bij het beoordelen en toewijzen van hulpmiddelen.

Het Ministerie van VWS heeft ambities om in participatie, toegankelijkheid en mobiliteit stappen te maken. In het kader van het programma *Onbeperkt meedoen!* (VWS, [2018c](#), [2020](#)) zijn twee actielijnen van belang: de actielijn Participatie en toegankelijkheid en de Actielijn Vervoer. Op beide gaan we in.

De Actielijn Participatie en Toegankelijkheid van VWS

Deze actielijn wil mensen met een beperking meer kansen bieden om mee te doen op terreinen als sport, cultuur en media. Bovendien is het de bedoeling om meer websites en apps toegankelijk te maken en de informatievoorziening vanuit (semi-)overheden en andere partijen begrijpelijker te maken. Activiteiten en resultaten zijn tot dusver de volgende.

Op het gebied van sport

Het ministerie erkent dat mensen met een beperking minder vaak aan sport doen en minder vaak lid van een sportvereniging zijn dan mensen zonder beperking. Het wil dat sporters met een beperking ook aansluiting vinden bij verenigingen en plezier beleven aan sport. Diverse projecten zijn of worden uitgevoerd, waaronder:

- Lokale sportakkoorden In 2019 is de implementatie van het *Nationaal Sportakkoord* gestart. In totaal zijn 339 lokale akkoorden afgesloten, door 355 gemeenten. Uit de analyse van de eerste 39 lokale sportakkoorden, die in november 2019 zijn ondertekend, blijkt dat het thema inclusief sporten en bewegen 35 keer benoemd en uitgewerkt is. Dit betekent dat in deze eerste akkoorden resultaatafspraken zijn gemaakt binnen het thema inclusief sporten.
- Toegankelijke sport- en beweegaccommodaties. Via de *Subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties* kunnen amateursportorganisaties investeren in de toegankelijkheid van hun accommodaties. Deze regeling vanuit het Ministerie van VWS loopt tot en met 1 januari 2024.

Op het gebied van cultuur

Culturele voorzieningen en activiteiten zijn nog niet altijd toegankelijk voor mensen met een beperking. Uit onderzoek blijkt dat mensen met een (lichamelijke) beperking minder

aan cultuur doen dan mensen zonder een beperking. Het ministerie vindt het van belang dat mensen met een beperking op gelijke voet gebruik kunnen maken van culturele voorzieningen en mee kunnen doen aan culturele activiteiten. Doel is dat de verschillen in cultuurdeelname tussen mensen met en zonder een beperking kleiner worden.

Projecten op het gebied van cultuur

- Programma Cultuurparticipatie. Dit is een samenwerking tussen het Ministerie van OCW, het Landelijk Kenniscentrum voor Cultuureducatie en Amateurkunst (LKCA) en het Fonds voor Cultuurparticipatie. Het richt zich op het wegnemen van fysieke, sociale of psychische drempels voor het meedoen aan cultuur. Het Ministerie van OCW stelt jaarlijks ruim vijf miljoen euro beschikbaar. Het programma loopt tot 2024.
- Onderzoek toegankelijkheid cultuurinstellingen voor mensen met een beperking. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat in de cultuursector diverse initiatieven zijn die de toegankelijkheid verbeteren. Zoals voorstellingen met gebarentolk, schrijftolk en audiodescriptie, tastbare kunstwerken en prikkelarme rondleidingen. Tegelijkertijd zijn er nog tal van drempels. Het onderzoek beveelt onder andere intensieve samenwerking aan tussen cultuurinstellingen en ervaringsdeskundigen. Voor die samenwerking kunnen handreikingen worden gebruikt, die samen met ervaringsdeskundigen zijn opgesteld (Significant [APE, 2020](#); [OCW, 2020f](#)).

Op het gebied van digitale toegankelijkheid

Websites, portals en apps zijn niet altijd toegankelijk voor mensen met een beperking. Het ministerie wil dat mensen met een beperking zelf (en zonder hulp) afspraken kunnen maken, bijvoorbeeld in de zorg, en dat zij gemakkelijker zelfstandig online kunnen shoppen. (Semi)-overheidspartijen worden daarmee verplicht stapsgewijs aan toegankelijkheidseisen te voldoen en moeten hierover een toegankelijkheidsverklaring publiceren. Enkele activiteiten:

- Wettelijke verplichting voor overheidswebsites. Deze is september 2020 ingegaan en houdt in dat overheidsinstanties maatregelen moeten nemen om hun websites toegankelijker te maken en daarover verantwoording af moeten leggen in een openbare, gestandaardiseerde toegankelijkheidsverklaring. Het Ministerie van BZK houdt het overzicht van verklaringen bij op www.toegankelijkheidsverklaring.nl/register. Dankzij het register is er nu aanzienlijk meer inzicht in de toegankelijkheid van overheidswebsites. Overheidsinstanties kunnen bovendien doelgericht maatregelen nemen om de toegankelijkheid te vergroten. In dit proces kunnen belanghebbenden bij digitale toegankelijkheid een rol pakken, zoals Ieder(in) die de *Toolkit toegankelijke gemeentewebsites* heeft ontwikkeld.
- Sinds de publicatie van de Europese webtoegankelijkheidsrichtlijn in 2016 is stevig ingezet op het vergroten van bewustwording rondom digitale toegankelijkheid. Zo is de nieuwe verplichting breed bij overheidsinstanties onder de aandacht gebracht: via informatiebijeenkomsten, workshops, webinars, publicaties, antwoorden op veel gestelde vragen en een informatieve website www.digitoegeankelijk.nl. Verder is er actief gestuurd op het publiceren van toegankelijkheidsverklaringen, wat slechts gedeeltelijk resultaat heeft gehad. Niet alle overheidswebsites bevatten al een toegankelijkheidsverklaring. In de praktijk blijkt er niet zozeer sprake te zijn van onwil om toegankelijkheidsproblemen te verhelpen, maar van belemmeringen die worden ervaren: te weinig kennis, beperkt organisatorisch vermogen, beperkte middelen en te weinig bestuurlijke betrokkenheid. Door meer prioriteit te geven aan digitale toegankelijkheid zijn de genoemde belemmeringen weg te nemen.

Op het gebied van media

Het is belangrijk dat mensen met een beperking ook toegang hebben tot boeken, kranten, tijdschriften en televisieprogramma's. Om dit zoveel mogelijk te waarborgen zijn er wettelijke kaders en worden er door diverse partijen initiatieven ondernomen. Drie activiteiten:

- Toegankelijkheid in de Mediawet. Mei 2020 vond in de Tweede Kamer een overleg plaats over de implementatie van een EU-richtlijn voor audiovisuele diensten, waarvoor de Mediawet gewijzigd is. In de Mediawet is nu geregeld dat media-instellingen hun aanbod altijd en in toenemende mate toegankelijk moeten maken voor mensen met een auditieve of visuele beperking; en dat zij hierover moeten rapporteren aan het Commissariaat voor de Media. De landelijke publieke omroep voorziet via de NPO nu 95% van de Nederlandstalige programma's van ondertiteling. Dit percentage ligt op 50% voor landelijke commerciële zenders. Voorts is er een amendement aangenomen dat regelt dat er bij crisiscommunicatie een gebarentolk moet worden ingezet.
- Erkenning Nederlandse Gebarentaal. In oktober 2020 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het initiatiefwetsvoorstel om de Nederlandse Gebarentaal juridisch te erkennen. Zodra dit wetsvoorstel formeel bekrachtigd is, maakt het Ministerie van BZK in overleg met de andere betrokken departementen en Dovenschap een plan van aanpak voor de implementatie.
- Aanbod audiodescriptie. Mensen met een visuele beperking kunnen de app *Earcatch* gebruiken voor audiodescriptie bij films en televisieseries van de NPO. De app biedt gesproken ondertiteling. Het is het streven van de NPO om meer televisieprogramma's met audiodescriptie aan te laten bieden. Dit zou ook voor mensen met een verstandelijke beperking een oplossing zijn.

De Actielijn Vervoer van VWS

Deze actielijn heeft een drieledig doel: reizigers met een beperking steeds zelfstandiger gebruik laten maken van het openbaar vervoer, verbetering van het doelgroepenvervoer en verbetering van de aansluiting tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer. Daarom wordt er gewerkt aan het toegankelijk maken van meer haltes en stations, het vergroten van de gebruiksvriendelijkheid en het verder integreren van het doelgroepenvervoer.

Overheden en vervoerders hebben in de contourennota bij het *Toekomstbeeld OV 2040* afgesproken om ernaar te streven dat het openbaar vervoer in 2040 volledig toegankelijk is conform het VN-verdrag. Dit betekent ook dat er bij de introductie van nieuwe diensten oog is voor toegankelijkheid en inclusiviteit en dat mobiliteitsaanbieders zich hiervan bewust zijn.

Activiteiten en resultaten tot dusver zijn:

- Toegankelijkheid treinstations. Met het programma *Toegankelijkheid Stations* maakt ProRail alle treinstations in het hoofdrailnet toegankelijk voor mensen met een beperking. In 2019 was het percentage reizigers dat van of naar een toegankelijk station reist 66%. Naar verwachting is dat percentage in 2022 90%.
- Toegankelijkheid bus- en tramhaltes. In overleg tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, decentrale overheden, vervoerders en vertegenwoordigers van mensen met een beperking komt het toegankelijk maken van meer van bus- en tramhaltes eveneens aan bod.
- Inzet van OV-ambassadeurs die informatiebijeenkomsten, inloopspreekuren en proefreisjes organiseren. Zij verlagen de drempel voor mensen die moeite hebben met reizen en dragen bij aan verbetering en behoud van mobiliteit. Doel van hun werk is dat meer reizigers gebruik maken van het openbaar vervoer.

Daarnaast is er een vernieuwingsagenda *Iedereen onderweg*. Deze richt zich op toegankelijker doelgroepenvervoer en openbaar vervoer. Overheden, vervoerders en

reizigers met een mobiliteitsbeperking werken samen aan structurele en merkbare verbeteringen in het vervoer. *Iedereen onderweg* heeft drie actielijnen:

1. Gebruik van het openbaar vervoer stimuleren. In deze actielijn wordt bijvoorbeeld gewerkt aan verbetering van de betrouwbaarheid van reisinformatie, de monitoring van de werking van liften op stations en verbetering van de toegankelijkheid van stationsomgevingen.
2. Doelgroepenvervoer efficiënter en klantgericht organiseren. In deze actielijn wordt onder andere gewerkt aan een analyse van kwaliteitseisen van chauffeurs en de rol van klanttevredenheid hierbij, de gemeentelijke criteria en procedures bij de indicatiestelling en de mogelijkheden voor één loket.
3. Doelgroepenvervoer en openbaar vervoer beter op elkaar laten aansluiten. In deze actielijn is onder meer een tool ontwikkeld waarmee overheden en vervoerders de reizigersvoorwaarden voor een (keten)reis kunnen vastleggen en zijn goede praktijkvoorbeelden in kaart gebracht.

Wat we in deze actielijn missen, is het tot stand brengen en stimuleren van hulpstructuren in het (openbaar) vervoer. Hierdoor kunnen mensen die nu zijn aangewezen op individueel vervoer, veel meer gebruik maken van de reguliere vervoersvoorzieningen.

Verbeteringen op stations

Reizen op elk moment

De NS biedt op steeds meer stations-reisassistentie, waarmee reizigers met een beperking hulp krijgen bij het in- en uitstappen. NS Reisassistentie is inmiddels aan te vragen op 144 stations in Nederland. Sinds februari 2020 zijn hierbij ook de nachttreinen inbegrepen. Zo kunnen reizigers met een beperking op elk moment van de dag én nacht met de trein. Het is sinds kort ook mogelijk om de assistentieverlener op het vertrekperron te ontmoeten, wat de wachttijd verkort.

De NS heeft voor reizigers met een visuele of verstandelijke beperking en laaggeletterden de app *NS-Perronwijzer* geïntroduceerd. Deze app leest actuele vertrektijden voor. Reizigers kunnen zo een laatste check doen zodat ze in de juiste trein stappen.

Liften op stations

ProRail voert een project uit waarbij de werking van liften in stations wordt gemonitord. Naar verwachting zullen in 2022 alle liften zijn voorzien van deze monitoring. Hierdoor kunnen reizigers die zijn aangewezen op de lift weten of de lift waar zij gebruik van willen maken, werkt. ProRail zal deze real time informatie beschikbaar stellen, zodat app bouwers deze in de reisinformatie (zoals 9292 en de NS-app) kunnen opnemen.

De vervolgaanpak is dat, nadat in het voorjaar van 2021 nieuwe afspraken zijn gemaakt met de betrokken stakeholders, deze in regelgeving worden vastgelegd. Concreet heeft dit geleid tot een wijziging van het *Besluit Toegankelijkheid van het openbaar vervoer* en de *Regeling Toegankelijkheid van het openbaar vervoer*. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een aanscherping van de afspraken over het aanpassen van bus- en tramhaltes.

Bestuursakkoord OV

Met betrekking tot het openbaar vervoer in Nederland is in 2022 nog een volgende stap gezet. In ons land hebben twee miljoen mensen een beperking (zij zijn bijvoorbeeld slechtziend, blind of doof, hebben een lichamelijke of verstandelijke beperking of psychische problemen) en ervaren hierdoor obstakels in het openbaar vervoer, waardoor zij er geen of weinig gebruik van maken. Met als basis het VN-verdrag - dat Nederland heeft ondertekend en waarin is afgesproken hier iets aan te doen - is door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, regionale bestuurders, ov-bedrijven en

ProRail een bestuursakkoord getekend (Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032, 2022; Ministerie van Infrastructuur en waterstaat, 2022). In dit akkoord zijn afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat in 2040 het openbaar vervoer volledig toegankelijk is voor iedereen.

De betrokkenen die hebben getekend, hebben onder meer afgesproken dat de reisinformatie eenvoudiger en duidelijker wordt, de toegankelijkheid van haltes en perrons wordt verbeterd en dat er vaker hulp wordt geboden om ervoor te zorgen dat iedereen met het openbaar vervoer kan reizen. Ook is afgesproken dat mensen met een beperking en hun vertegenwoordigende organisaties worden betrokken bij het maken van nieuw beleid.

Alle partijen zien het bestuursakkoord niet als een eindpunt maar als een vertrekpunt. Zo hebben nog niet alle treinen toiletten, maar zijn er wel afspraken gemaakt hoe daar aan wordt gewerkt. Ook zijn nog niet alle bushaltes in Nederland toegankelijk, maar ligt er nu wel een plan hoe dat in 2040 gerealiseerd moet zijn. De partijen gaan ervan uit dat het effect van het bestuursakkoord al op korte termijn voor de reiziger merkbaar is.

Verbetering situatie van fietsers met een beperking

Tot zover de actielijnen van het Ministerie van VWS. Met betrekking tot mobiliteit wordt een bijzondere groep gevormd door fietsers met een fysieke beperking. Het eerder (in paragraaf 8.2.3) genoemde onderzoek van de Fietsersbond (2021) liet tal van problemen zien waar zij tegenaan lopen. De bond heeft diverse ideeën op een rij gezet waarmee deze problemen – soms simpel en snel – kunnen worden opgelost.

Infrastructuur:

- Smalle fietspaden verbreden zodat aangepaste fietsen ook gebruik kunnen maken van het fietspad.
- Bij voorkeur asfalt in plaats van klinkers en kinderkopjes bij de aanleg van nieuwe fietspaden.
- Onnodige paaltjes weghalen en waar nodig de ruimte tussen paaltjes en stoep verbreden.
- Hekjes en sluizen zo ontwerpen dat aangepaste fietsen er ook met gemak doorheen kunnen.
- Fietspaden waterpas aanleggen zodat driewielers niet naar de kant worden getrokken.
- Hellingen bij op- en afritten zo flauw mogelijk maken zodat fietsers met een beperking hier ook gebruik van kunnen maken.
- Geef fietsers groen licht als er geen ander verkeer is.
- Geef prioriteit aan fietsers bij verkeerslichten door middel van verklikkers in het wegdek zodat fietsers met een beperking niet hoeven af te stappen bij verkeerslichten.
- Houd bij omleidingen door wegwerkzaamheden rekening met de toegankelijkheid voor aangepaste fietsen en fietsers die niet met hun fiets aan de hand kunnen lopen.
- Reserveer parkeerplaatsen – het liefst zo dicht mogelijk bij de eindbestemming – voor fietsers met een lichamelijke beperking en zorg ervoor dat er bij de aanleg van nieuwe fietsparkeervoorzieningen speciaal ruimte gemaakt wordt voor aangepaste fietsen.
- Zorg ervoor dat alle fietsparkeervoorzieningen bereikbaar zijn voor mensen met een fysieke beperking – ook voor mensen die gebruik maken van een aangepaste fiets.
- Zorg voor meer oplaadmogelijkheden voor gebruikers van elektrische (aangepaste) fietsen.
- Meer duidelijkheid voor fietsers met een fysieke beperking die hun (aangepaste) fiets mee willen nemen in het ov.

Bekostiging:

- Zorg voor landelijke aanbevelingen op het gebied van het verschaffen van een aangepaste fiets binnen de Wmo.

- Zorg dat in gemeenten waar de aangepaste fiets kan worden aangevraagd via de Wmo deze optie ook actief wordt aangeboden als alternatief voor een scootmobiel.
- Kijk als gemeente meer naar de behoefte van de individu bij het aanvragen van een aangepaste fiets via de Wmo.
- Zorg dat bij woningen voor mensen met een fysieke beperking ook speciale ruimte is voor het parkeren van een aangepaste fiets.
- Zorg dat werkgevers de aangepaste fiets ook opnemen in hun fietsplan.
- Zorg voor landelijke aanbevelingen op het gebied van het verschaffen van een elektrische fiets binnen de Wmo voor mensen met een lichte fysieke beperking.

Erkenning:

- Zet een campagne op gericht op de bewustwording van medeweggebruikers voor fietsers met een (onzichtbare) beperking.
- Zorg bij handhavers voor meer bewustwording voor de problemen die fietsers met een beperking ervaren bij het fietsen en parkeren.
- Zorg dat de European Disability Card in Nederland gebruikt kan worden als middel om ontheffing te krijgen voor het fietsen en parkeren op plekken waar dat anders verboden is.
- Ontwikkel een (landelijke) sticker die fietsers met een beperking op hun fiets kunnen plakken om aan te tonen dat ze hun fiets als hulpmiddel gebruiken.

8.3.2 Inclusie op mesoniveau

We beginnen deze paragraaf met de aanbevelingen uit het onderzoek naar de toegankelijkheid van cultuurinstellingen dat we in de vorige paragraaf al noemden ([Significant APE, 2020](#)). Deze aanbevelingen zijn breder toepasbaar dan alleen op culturele instellingen; zij zijn goed bruikbaar voor diverse andere organisaties op het terrein van vrijetijdsbesteding.

Aanbevelingen aan culturele instellingen om toegankelijker te worden

Bewustwording en betrokkenheid op organisatieniveau

'Culturele instellingen die inzetten op het vergroten van hun toegankelijkheid voor mensen met een beperking doen er goed aan toegankelijkheid en inclusie een uitgangspunt te maken in beleid en uitvoering van de organisatie. Ook specifiek in het financiële beleid.'

'Om een toegankelijke instelling te worden is actieve betrokkenheid van alle medewerkers nodig. Dit zorgt voor draagkracht en daadkracht in de uitvoering. Er zijn verschillende mogelijkheden om hier invulling aan te geven. Hier volgt een opsomming van suggesties en aanbevelingen:

1. Ken het VN-verdrag, de Nederlandse regelgeving en de correcte invulling van toegankelijkheidsvoorzieningen.
2. Train medewerkers op alle niveaus in de organisatie, van baliemedewerkers en beveiligers tot administratie en directie.
3. Werk samen met belangenverenigingen, maatschappelijke organisaties en (organisaties van) ervaringsdeskundigen.
4. Maak beleid inclusief. Neem toegankelijke programma's als integraal onderdeel op in beleid en beperk het niet tot eenmalige evenementen.
5. Maak toegankelijke voorzieningen tot een integraal onderdeel van de praktijk en niet als bijkomstigheid.
6. Ga bij verbouwingen en de opzet van tentoonstellingen en evenementen uit van een universeel ontwerp. 'Universeel ontwerp' wordt breed gedefinieerd als het ontwerp van producten en omgevingen die door alle mensen zoveel mogelijk kunnen worden gebruikt zonder de noodzaak van aanpassing of gespecialiseerd ontwerp. Dit houdt in

de praktijk in dat locaties functioneel zijn, met goede toegang, en dat bij alle onderdelen is nagedacht over alle aspecten van toegankelijkheid voor een zo breed mogelijk publiek in termen van mogelijkheden en beperkingen. Betrek hierin ook ervaringsdeskundigen.'

'Bewustwording betekent ook dat medewerkers zich ervan bewust zijn dat niet iedereen met een beperking zomaar benaderd wil worden tijdens een bezoek aan een culturele instelling.'

Kennis van de doelgroep en nauwe samenwerking

'Het tweede kernpunt om toegankelijkheid vanuit organisatieniveau te vergroten is zorgen dat je de doelgroep kent en met hen samenwerkt. Op basis van hun ervaringen kunnen culturele instellingen praktische wijzigingen doorvoeren.

Goede kennis van de doelgroep en een goede samenwerking kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Hieronder volgt een korte opsomming van mogelijkheden:

1. Analyseer de bezoekerservaring van mensen met een beperking om kennis over de toegankelijkheid van je instelling te vergroten en te ontdekken waardoor de ervaring van mensen met een beperking wordt beïnvloed. Dit kan bijvoorbeeld met een klantreis, maar ook gewoon door na een voorstelling naar de ervaringen te vragen.
2. Onderzoek de behoeften, interesses en verwachtingen van mensen met een beperking.
3. Ga relaties aan met (lokale) belangenverenigingen, maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen, zodat de doelgroep regelmatig aanwezig is.
4. Promoot speciale projecten gebaseerd op samenwerking, zodat nieuwe manieren van werken kunnen ontstaan op basis van dialoog, oefening en co-creatie.
5. Beloon inbreng van ervaringsdeskundigen financieel.'

'De aanbeveling die in de literatuur het meest naar voren komt is dat het nemen van beslissingen over toegankelijkheid het best in samenwerking met bezoekers met een beperking kan worden gedaan. Dit is ook conform het VN-verdrag, waarmee landen onderschrijven dat 'personen met een handicap in de gelegenheid moeten worden gesteld actief betrokken te zijn bij de besluitvormingsprocessen over beleid en programma's, met inbegrip van degenen die hen direct betreffen'.

We zien in de praktijk bijvoorbeeld bij het Rijksmuseum dat dit ook gebeurt. Dat mensen met een beperking worden betrokken om dingen te testen of om aan te geven waar verbetering nodig is. Ook in de bioscopenbranche wordt benoemd dat het structureel in gesprek zijn met ervaringsdeskundigen belangrijk is.'

(Significant APE, 2020)

Bij het onderwerp 'kennis en samenwerking' voegen we zelf nog toe:

- Investeer bij medewerkers van culturele instellingen in kennis over de juiste bejegening.
- Investeer in het empoweren van de mensen met een beperking door hen meer bewust te maken van hun mogelijkheden en stimuleer hen om gebruik te maken van wat er al is.

Inspiratie vanuit de VNG

Omdat veel aanbestedingen en vergunningverlening voor gebouwen, inrichting van openbare ruimten en wegen, openbaar vervoer en evenementen op lokaal niveau plaatsvinden, is het begrijpelijk dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten veel aandacht aan vrijetijd en mobiliteit schenkt. Zij gaf er de speciale publicatie *Handreiking Lokale Inclusie Agenda* over uit (VNG, 2019a).

Voor vrije tijd is het uitgangspunt: 'In hun vrije tijd kunnen inwoners aan allerlei activiteiten deelnemen en locaties bezoeken. Op verschillende terreinen heeft de gemeente verschillende rollen, maar overal valt te werken aan verbetering van de toegankelijkheid (sociaal, fysiek en informatief).'

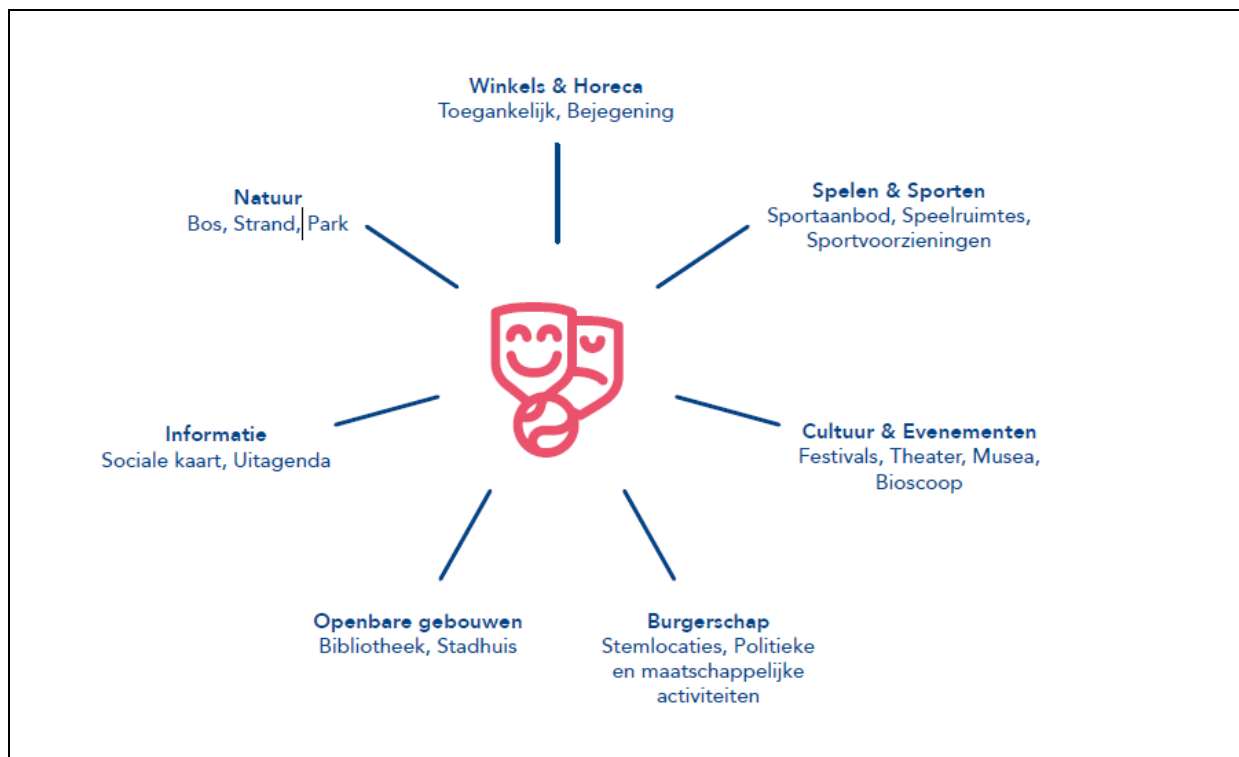
De VNG geeft in deze publicatie tal van voorbeelden en suggesties over hoe je als gemeente kunt organiseren en stimuleren dat ook mensen met een beperking aan het lokale vrijetijdsleven kunnen deelnemen. Men onderscheidt hierbij zeven onderwerpen: Winkels & Horeca, Spelen en sporten, Cultuur & Evenementen, Burgerschap, Openbare gebouwen, Informatie en Natuur (zie figuur 18). Op alle onderwerpen geeft men voorbeelden van activiteiten van gemeenten die andere gemeenten kunnen inspireren.

Bijvoorbeeld: de gemeente Almere heeft toegankelijkheidseisen opgenomen bij de verstrekking van vergunning voor evenementen. Ook bieden veel gemeenten informatie over toegankelijkheid aan via de website www.ongehinderd.nl.

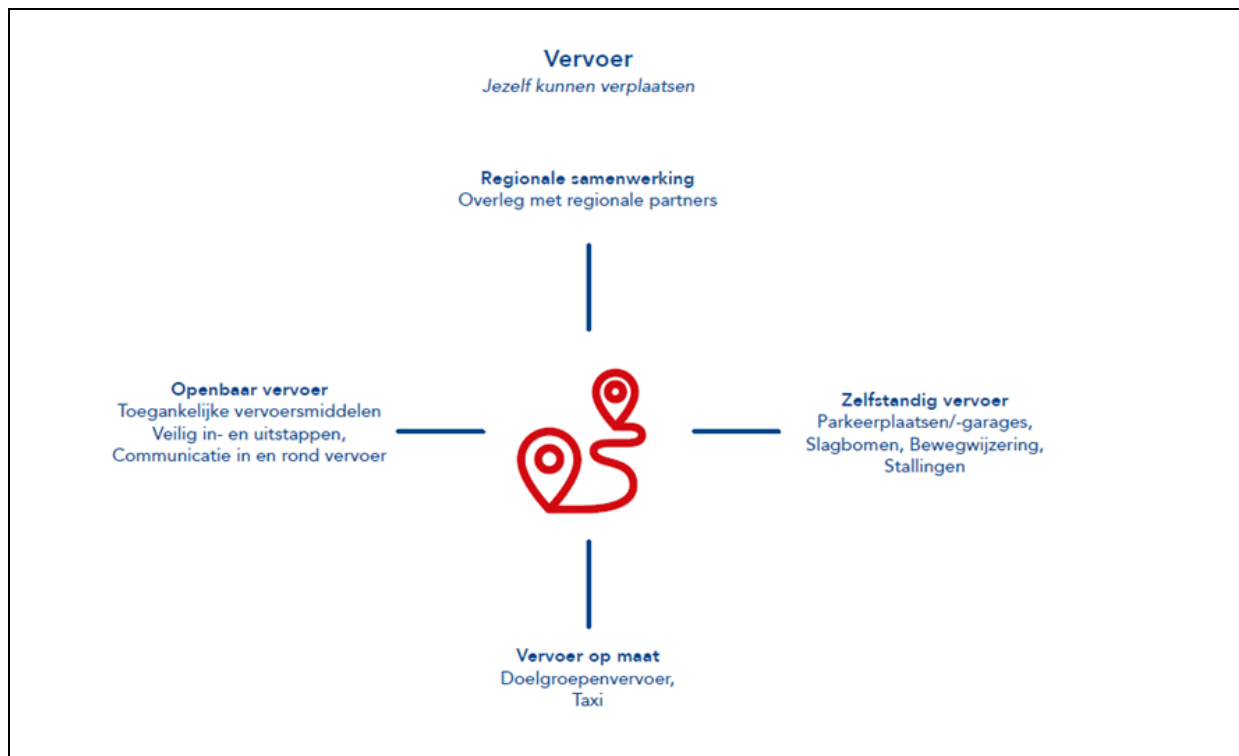
Ook toegankelijk vervoer is, aldus de VNG, essentieel voor een inclusieve samenleving. Want inwoners moeten zich - al dan niet zelfstandig - kunnen verplaatsen tussen huis en werk en bij het uitgaan. Hoe meer zelfstandig dit georganiseerd kan worden, hoe beter. Daarbij is aansluiting op het openbaar vervoer een belangrijk aandachtspunt. De voorbeelden en suggesties op dit gebied bestrijken vier onderwerpen: Regionale samenwerking, Zelfstandig vervoer, Vervoer op maat en Openbaar vervoer (zie figuur 19).

Zo laat de gemeente Ridderkerk inwoners met een beperking wijken schouwen op de verkeerssituatie (bewegwijzering, verkeerslichten en drempels). En de gemeente Breda heeft een mentaal vangnet voor OV-gebruik ingericht.

Figuur 18: Overzicht van de gemeentelijke terreinen op het gebied van vrije tijd



Figuur 19: Overzicht van de gemeentelijke terreinen op het gebied van vervoer



Gemeenten kunnen zich door elkaars voorbeelden dus laten inspireren, maar kunnen natuurlijk ook zelf stuurkracht inzetten. Bijvoorbeeld ([Alliantie VN-verdrag, 2019](#)):

- Men kan het voorbeeld van Almere breder toepassen: stel bij vergunningverlening eisen aan toegankelijkheid van culturele podia, zwembaden, en andere openbare recreatiegelegenheden.
- Betrek bij aanbestedingen voor aangepast vervoer en voor hulpmiddelen mensen met een beperking bij het opstellen van aanbestedingsvoorwaarden en de selectie van bedrijven (is ook van toepassing op provincies).
- Gemeenten kunnen een onafhankelijke klachtenprocedure rond hulpmiddelen inrichten en jaarlijks verantwoorden hoeveel klachten zijn ingediend en hoe op de klachten is gereageerd.

Het College voor de Rechten van de Mens adviseert gemeenten om voor de toegankelijkheid van openbare ruimten het zogenoemde BAKT-kader toe te passen ([CRvdm, 2020b](#)).

Het BAKT-kader

Beschikbaarheid

Bij beschikbaarheid draait het erom dat de juiste infrastructuur beschikbaar is om mensenrechten te realiseren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanwezigheid van instellingen, wettelijke regelingen, faciliteiten, goederen en diensten.

Aanvaardbaarheid

Aanvaardbaarheid betekent dat bij de implementatie van mensenrechten rekening wordt gehouden met de verschillende achtergronden, groepen en culturen in de samenleving.

Om een goed beeld te krijgen van wat aanvaardbaar is, is participatie nodig van de inwoners van de gemeente.

Kwaliteit

Goede naleving van mensenrechten betekent dat de gemeente er zorg voor draagt dat diensten en voorzieningen van goede kwaliteit zijn. Dit geldt niet alleen voor diensten en voorzieningen die de gemeente zelf aanbiedt, maar ook voor diensten en voorzieningen die door private partijen worden geleverd.

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid kent meerdere facetten:

- Allereerst moeten voorzieningen voor iedereen toegankelijk zijn. Er mag dus geen sprake zijn van discriminatie.
- Daarnaast moeten voorzieningen ook fysiek toegankelijk zijn.
- Een volgende component is economische toegankelijkheid. Voorzieningen moeten voor iedereen betaalbaar zijn.
- Tenslotte is er de toegankelijkheid van informatie. Inwoners moeten toegang hebben tot informatie over diensten en voorzieningen en moeten deze informatie ook kunnen ontvangen en verspreiden.

Acties rondom hulpmiddelen

Met betrekking tot hulpmiddelen ziet het college dat vanuit de overheid verschillende acties zijn ondernomen om knelpunten in relatie tot hulpmiddelen weg te nemen, ook waar het gaat om kwaliteit. Op lokaal niveau is de verbeteragenda Wmo-hulpmiddelen gestart, wat onder andere heeft geleid tot het *Convenant maatwerkprocedure*. In het licht van het VN-verdrag is een positief aspect van deze ontwikkelingen dat de gebruiker van het hulpmiddel meer centraal wordt gesteld. Een belangrijke kanttekening is echter dat deze verschillende kaders en plannen veelal een niet-bindend karakter hebben. (CRvdM, 2021).

Bibliotheken

In zijn programma *Onbeperkt meedoen!* gaat het Ministerie van VWS ook nog in op de bibliotheken. Met stelt daarin het volgende (VWS, 2018c):

'De Koninklijke Bibliotheek (KB) heeft op grond van de Wet Stelsel Openbare Bibliotheekvoorzieningen de taak de bibliotheekvoorziening voor mensen met een leesbeperking te verzorgen, en wordt hiervoor gefinancierd vanuit het Ministerie van OCW. Ter uitvoering hiervan subsidieert de KB de Bibliotheekservice Passend Lezen (BPL) en verleent opdracht tot het aanbieden van een (digitale) bibliotheekdienst. Mensen die hebben verklaard dat zij een leesbeperking hebben, kunnen zich bij BPL aanmelden voor het lenen van boeken, kranten en tijdschriften in een aangepaste leesvorm (audioleren, braillelezen, letterlezen, combilezen) en voor specifieke diensten als reliëf en maatwerk. Door en via de openbare bibliotheken worden er verschillende andere diensten voor mensen met een beperking aangeboden, zoals passend lezen en grootletterboeken, en vinden er voorleesactiviteiten plaats. Daarnaast is een actie het actualiseren van de toegankelijkheidsrichtlijnen voor openbare bibliotheken. Bibliotheken krijgen hiermee concrete handvatten om de toegankelijkheid van het gebouw, de collectie, de digitale diensten, de fysieke dienstverlening en de communicatie te verbeteren. Om er stapsgewijs voor te zorgen dat informatie, algemene lectuur en lesmateriaal zoveel mogelijk vanaf de bron toegankelijk is, hebben diverse partijen van belanghebbenden een plan van aanpak gemaakt.'

Handreiking van CRvdM voor gemeenten en provincies

Bestuurders en ambtenaren van gemeenten en provincies hebben direct invloed op het leven van mensen met een beperking. Denk bijvoorbeeld aan het toegankelijk maken

van de regionale bus of het inrichten van een inclusieve speeltuin waar elk kind kan spelen. Maar ook het in gebruik nemen van elektrische scooters in de stad, die vaak het vaste looppad van mensen met een visuele beperking blokkeren. Het is belangrijk om het VN-verdrag handicap mee te nemen bij het maken en uitvoeren van beleid en regelgeving. Dat is ook een verdragsverplichting.

Het College voor de Rechten van de Mens heeft voor deze bestuurders en ambtenaren een handreiking gemaakt met twee checklists ([CRvdM, 2022d](#)):

- Een checklist juridische werkzaamheden, bedoeld voor wie tot taak heeft het maken van regelgeving. Zoals verordeningen en beleidsregels. De checklist kan in alle fasen van het traject gebruikt worden, maar is vooral geschikt voor de voorbereidende fase.
- Een checklist beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, bedoeld voor wie zich bezighoudt met het maken en uitvoeren van bijvoorbeeld beleidskaders en beleidsnota's. Ook voor bedrijfsvoering, zoals in het geval van inclusieve werving en selectie van nieuwe medewerkers, is de checklist relevant.

Technologie als hulpmiddel

Voor vrijetijdsbesteding en mobiliteit kunnen ook technologische hulpmiddelen worden ingezet. Door brancheorganisatie VGN wordt hier aandacht aan geschonken in haar visienota 2030 ([VGN, 2020](#)).

Technologie, aldus de VGN, helpt mensen met een beperking om hun eigen leven zo betekenisvol en zelfstandig mogelijk te leiden. Het is gericht op het realiseren van slimme oplossingen voor mensen met een beperking op vrijwel alle gebieden.

Men is bezig met de volgende activiteiten:

- Inventarisatie van beschikbare (inter)nationale platforms en/of partners, zowel privaat als publiek, zodat men een goed beeld heeft in welke contacten en coalities geïnvesteerd kan worden om de sector een stap voorwaarts te brengen. De digitale (data)infrastructuur van de gehandicaptenzorg wordt verkend, zodat de huidige stand van zaken goed in beeld komt.
- Met leden en partners worden drie technologische innovaties gekozen waarin VGN faciliteert, waardoor bijvoorbeeld de rocket wheelchair (een rolstoel voor alle omstandigheden en met alle aanpassingen die daarvoor nodig zijn om te lopen, zitten en geduwd te worden) in 2030 gerealiseerd zal zijn. Men brengt het proces op weg naar het eindresultaat in beeld en anderen kunnen op elk moment aansluiten.
- Van drie innovaties worden herkenbare toekomstbeelden gemaakt, gericht op communicatie, mobiliteit en zelfstandigheid, ook om de bewustwording van de toepassing van technologie door professionals te stimuleren.
- Coalities van organisaties waarin leden participeren en die zich richten op de implementatie van technologie worden gefaciliteerd.

Intussen gaan de technologische ontwikkelingen in de praktijk door. Een illustratie hiervan is de volgende casus.

Hoe slimme technologische oplossingen bijdragen aan meer zelfstandigheid en vrijheid

Gijs van den Brink heeft bij Siza in Het Dorp in Arnhem een moderne zorgwoning gevonden die beter dan ooit uitdaagt tot herstel, na zijn hersenbloeding zesentwintig jaar geleden.

'Ik heb twee maanden in coma gelegen en drie maanden in het ziekenhuis. Daarna begon het revalideren. Ik zat in een woonvorm in Amsterdam Zuidoost maar daar kwam ik niet verder. In Het Dorp ben ik helemaal opgebloeid. In het Trainingshuis daar dagen ze me uit tot steeds grote zelfstandigheid. Ik zit nu op 90 procent, ik wil naar de 100.' Hij is ervan overtuigd dat hij dat gaat halen.

Gijs gaat binnen Het Dorp verhuizen. Het onderkomen dat hij verlaat, ligt prachtig verscholen tussen de bomen, dicht tegen de bosrijke vallei die Het Dorp doorklieft. Het ontwerp van Het Dorp van de architecten Jo van den Broek en Jaap Bakema was in de jaren zestig hypermodern. Het kreeg zijn vorm tussen 1965 en 1970 in de vorm van een tuinstad voor gehandicapten, die tot dan toe verbleven in instellingen ver buiten de bewoonde wereld. De woningen muntten uit in privacy, er waren plekken voor werk en dagbesteding, een supermarkt, een bibliotheek en winkels. Het bos was zorgvuldig gespaard om Het Dorp een groen aanzien te geven.

Maar de samenleving veranderde. Mensen met een beperking wonen tegenwoordig in gewone wijken, in aangepaste huizen. Het bos dat zo mooi om de woningen heen was gevouwen, maakt anno 2020 dat Gijs van den Brink zich in de schaduw geïsoleerd voelt.

Het nieuwe appartementencomplex laat overal licht binnen. Blikvanger beneden is de kantine van Academy Het Dorp, waar de nieuwste technologie wordt ontwikkeld en getest om de zelfstandigheid van mensen met een beperking te vergroten. Op de vijfde verdieping toont Gijs trots zijn prachtig en ruim appartement met balkon. Er is ruimte voor aansluiting van alle mogelijke apparatuur.

Voor Gijs is een zelf spoelend toilet al een geweldige verbetering, met een stang waar hij zichzelf kan optrekken. 'Je hebt hier veel meer ruimte om te leren', vindt hij. Hij wijst opnieuw op het fenomenale uitzicht, dat enorm motiveert om een tandje bij te zetten in zelfredzaamheid. 'Je ziet, er gaat hier een wereld voor je open.'

Het Trainingshuis van Siza in Het Dorp maakt deel uit van een keten van langdurige zorg voor de revalidatie van mensen met niet aangeboren hersenletsel (NAH). Het gaat daarbij om mensen die getroffen zijn door een herseninfarct, ongeluk, tumor, hartstilstand, hersenbloeding of de gevolgen van een operatie. Per jaar krijgen zo'n 140.000 mensen hersenletsel als gevolg van ziektes en ongelukken.

Het Trainingshuis biedt twee jaar intensieve training naar zelfredzaamheid. Het is een aanvulling op de revalidatiecentra, waar het vaak niet mogelijk is om zo langdurig trainingen te volgen. Bij de trainingen wordt gebruik gemaakt van wetenschappelijk bewezen behandelingen en technologische ondersteuning.

Siza beschikt ook over een Regionaal Expertisecentrum NAH dat mensen op weg helpt bij de ondersteuning na de revalidatie. Behandelaren komen ook bij mensen thuis om hen en eventuele partners te helpen. In zo'n 30 procent van de gevallen krijgen mensen met hersenletsel te kampen met afasie, communicatieproblemen in taal, spraak, lezen en begrijpen van taal.

Op de website spreekt Siza de mensen rechtstreeks aan. 'Leren omgaan met hersenletsel stopt niet na de revalidatiefase; ook daarna valt er nog veel te bereiken. Bovendien kunnen zich nieuwe vragen voordoen. Wat wil en kan je nog bereiken?'

(De Gelderlander, 18 juni 2020)

En samenwerking is cruciaal, zoals de volgende casus laat zien.

Digitale ondersteuning voor mensen met een verstandelijke beperking

Zorginstelling Abrona, vrijwilligersorganisatie Handjehelpen en Bibliotheek De tweede verdieping in Nieuwegein bieden onder de noemer van de *Digibrigade* digitale ondersteuning aan cliënten van Abrona.

De behoefte aan passende digitale ondersteuning blijkt groot. Wat begon als een kleinschalig experiment, ingegeven door een enkele praktijkvraag, ontwikkelt zich nu tot een project dat landelijk door andere bibliotheken en zorginstellingen kan worden overgenomen.

Behoorlijke uitdaging

'De toenemende digitalisering van de samenleving zorgt voor een behoorlijke uitdaging voor de grote groep mensen met een verstandelijke beperking. Voor steeds meer handelingen zijn digitale vaardigheden nodig. Beschik je daar niet over dan kom je niet mee', aldus Angela Meijers, ambulant ondersteuner bij Abrona. 'Dit is echt een probleem waar te weinig aandacht voor is. Stel je maar eens voor welke handelingen je dagelijks digitaal verricht; van het verzenden van e-mail, tot het betalen van rekeningen. En wat dacht je van zaken als Digi-D en de corona-app. Natuurlijk begeleiden wij onze cliënten op dit vlak, maar naast andere ondersteuningsvragen ontbreekt het in de individuele begeleiding aan tijd en middelen om mensen dit goed aan te leren.' Het samenwerkingsverband tussen Abrona, Handjehelpen en Bibliotheek De tweede verdieping is dan ook uit nood geboren en ontstaan vanuit directe behoefte uit de praktijk.

Expertise samenbrengen

Kiki Bathoorn, programmamaker De tweede verdieping: 'Een cliënt van Abrona meldde zich aan voor de reguliere ondersteuning van de Digibrigade. Zijn behoefte en manier van leren week echter zodanig af dat onze reguliere vrijwilligers niet de juiste ondersteuning konden bieden. Zonde natuurlijk; iemand die wil leren wil je niet wegsturen.' Bibliotheek en Abrona gingen in gesprek en betrokken Handjehelpen erbij, die geschoolde vrijwilligers kon bieden. Tineke de Vink, regiocoördinator bij de vrijwilligersorganisatie: 'We brachten onze expertises bij elkaar; de bibliotheek zorgt voor het educatieve aanbod, Handjehelpen voor vrijwilligers met kennis van de doelgroep en Abrona ondersteunt waar nodig. Zo begonnen we met een klein groepje en van lieverlee groeide het animo.'

De resultaten van de samenwerking en het nieuwe aanbod zijn succesvol. De deelnemers krijgen de tijd en ruimte om op eigen wijze te leren en stapje voor stapje groeien hun vaardigheden. Vrijwilliger Richard Walhout, tweedejaars student Social Work: 'Deze mensen leren veel meer door repeterende handelingen en daar passen we ons aanbod op aan. Wekelijks komen we bij elkaar en we bieden ondersteuning op maat.'

(De Digitale Nieuwegeiner, 12 november 2021)

8.3.3 Inclusie op microniveau

Hoe kan de inclusieve route op het gebied van vrije tijd en mobiliteit er voor iemand persoonlijk uitzien?

Vrijtijdsbesteding geeft de mens gelegenheid om te ontspannen en uit te rusten, maar ook om zijn creatieve, sociale en intellectuele interesses te ontwikkelen en te gebruiken. En om te laten zien wie je bent en op te trekken met mensen uit verschillende groepen van de samenleving. En dat alles op een wijze die je geheel zelf kan kiezen. Mobiliteit, in staat zijn zich te verplaatsen, is daarbij een belangrijke voorwaarde, want vrijetijdsbesteding betekent immers vaak ook er op uitgaan.

De inclusieve route bestaat uit een viertal stappen:

Stap 1

Beschrijving van de wensen over vrijetijdsbesteding en mobiliteit. Het is belangrijk dat het denken hierover niet gehinderd wordt door gedachten over mogelijkheden of onmogelijkheden. Dat komt later.

Behulpzaam hierbij kunnen de eerste drie kenmerken van inclusie (participatie, sociale relaties en het toepassen van persoonlijke kwaliteiten) zijn.

- Wat is vrije tijd voor jou? Uitrusten en ontspannen? Een hobby uitoefenen? Uitgaan? Nieuwe dingen leren, (nieuwe) mensen ontmoeten?
- Welke persoonlijke kwaliteiten en sociale rollen wil je in je vrije tijd inzetten en ontwikkelen?
- Als vrijetijdsbesteding is verbonden aan een locatie buitenshuis, waaraan zou die locatie dan moeten voldoen?

Stap 2

Wat voor vormen passen bij het realiseren van de wensen uit stap 1? Wat is hiervoor nodig? Wat moet je mogelijk overbruggen om optimaal bij deze vrijetijdsbesteding te kunnen komen? Heb je iets niet dat elders gewoon is? Wat zijn hierbij de eventuele belemmeringen en drempels, hetzij in jezelf, hetzij in de context?

Om de belemmeringen en problemen in persoon en context op het spoor te komen, kan gebruik worden gemaakt van de in paragraaf 2.1 besproken ICF (WHO-FIC Collaborating Centre, 2002). De in de ICF genoemde items op het terrein van vrije tijd en mobiliteit kunnen worden ingevuld (tabel 14). Het gaat dan enerzijds om Activiteiten en participatie, anderzijds om Externe factoren.

Stap 3

Op basis van de uitkomsten van stappen 1 en 2 kan nu een overzicht worden gemaakt van de voorwaarden en eventuele ondersteuning en hulpmiddelen (in het bijzonder vervoer) die nodig zijn om de wensen te realiseren. Bij het overzicht van de benodigde ondersteuning kan gebruik worden gemaakt van de categorieën van het AAIDD-model uit paragraaf 2.2 (verstandelijke vermogens, adaptief gedrag, participatie, gezondheid en context). De inhoudelijke wensen, de 'scores' op de ICF en de benodigde ondersteuning geven samen het 'vrije tijd en mobiliteitsprofiel'.

Stap 4

Gezocht gaat worden naar een vrijetijdsbesteding en mobiliteit die zo veel mogelijk aansluiten bij dit profiel. Voor de realisatie van de eventuele ondersteuning en hulpmiddelen kun je onderscheid maken tussen drie categorieën:

- Ondersteuning of begeleiding door mensen in het persoonlijke netwerk (vrienden, familie).
- Professional begeleiding.
- Vervoersvoorzieningen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de drie niveaus van het VN-verdrag: algemene voorzieningen, specifieke voorzieningen en individuele aanpassingen. Het streven hierbij is om zoveel mogelijk gebruik te maken van algemene voorzieningen (openbaar vervoer) en zo min mogelijk specifieke voorzieningen (regionaal groepsvervoer) en individuele aanpassingen (taxi) in te zetten.

Tabel 14: Overzicht van de items in de ICF die betrekking hebben op onderwijs (WHO, 2001)

Categorie	Nummers	Hiertoe behoren
<i>Activiteiten en participatie op het gebied van vrije tijd *</i>		
Maatschappelijk,	d920	Recreatie en vrije tijd. Meedoen aan alle vormen van spel, activiteiten in het kader van recreatie of vrijetijdsbesteding, zoals

sociaal en burgerlijk leven (h9)		informele of georganiseerde spelen en sport, fitness programma's, ontspanning, amusement of vertier, bezoeken van kunstgaleries, musea, bioscoop of theater, handarbeid en hobby's, voor eigen plezier lezen, muziekinstrumenten bespelen, rondreizen, toeristische uitstapjes maken, uit hobby reizen.
<i>Activiteiten en participatie op het gebied van mobiliteit *</i>		
Mobiliteit (h4)	d450-d499	Lopen (van korte en lange afstanden, lopen op verschillende oppervlakten en om obstakels heen), zich verplaatsen (kruipen, klimmen, rennen, springen, zwemmen), zich verplaatsen tussen verschillende locaties, zich verplaatsen met speciale middelen, gebruiken van vervoermiddel, besturen van vervoermiddel.
<i>Externe factoren op het gebied van vrije tijd **</i>		
Producten en technologie (h1)	e140, e150	<ul style="list-style-type: none"> • Apparatuur, producten en technologie gebruikt voor het uitvoeren en ondersteunen van culturele, ontspannings- en sportactiviteiten, inclusief aangepast en speciaal ontworpen. • Technische aspecten van openbare gebouwen: producten en technologie die iemands door de mens gecreëerde omgeving binnenshuis en buitenshuis vormen voor zover die gepland, ontworpen en gemaakt is voor openbaar gebruik, inclusief aangepast of speciaal ontworpen.
Diensten, systemen en beleid (h5)	e560	<p>Voorzieningen, systemen en beleid met betrekking tot media (gericht op massacommunicatie, via radio, televisie, kranten en internet):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediavoorzieningen: voorzieningen en programma's gericht op het zorgen voor nieuwsvoorzieningen via massacommunicatiemiddelen, zoals radio, televisie, ondertitelingsdiensten, persdiensten, kranten, Braillevoorzieningen en elektronische massacommunicatie. • Mediasystemen: administratieve beheer- en controlemechanismen die het bieden van nieuws en informatie aan het algemene publiek reguleren, zoals standaarden met betrekking tot de inhoud, verdeling, verspreiding, toegang tot en middelen voor communicatie via radio, televisie, persdiensten, kranten en elektronische massacommunicatie. • Mediabeleid: wetgeving, regelgeving en standaarden die het bieden van nieuws en informatie aan het algemene publiek reguleren, zoals beleid met betrekking tot de inhoud, verdeling, verspreiding, toegang tot en middelen voor communicatie via radio, televisie, persdiensten, kranten en elektronische massacommunicatie.
<i>Externe factoren op het gebied van mobiliteit **</i>		
Producten en technologie (h1)	e120	Producten en technologie voor verplaatsing van personen binnenshuis en buitenshuis en voor vervoer: apparatuur, producten en technologie door mensen gebruikt voor verplaatsingsactiviteiten binnenshuis en buitenshuis, inclusief degene die zijn aangepast of speciaal ontworpen, aangebracht in, bevestigd aan of geplaatst nabij de persoon die ze gebruikt (gemotoriseerde voertuigen, loophulpmiddelen, aangepaste auto's en campers,, aanpassingen aan voertuigen, rolstoelen, scooters en transferhulpmiddelen).
Diensten, systemen en beleid (h5)	e540	<p>Voorzieningen, systemen en beleid die het mogelijk maken dat mensen of goederen zich verplaatsen of verplaatst worden van de ene plek naar de andere plek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vervoersvoorzieningen: voorzieningen en programma's gericht op het vervoeren van personen of goederen via de weg, fiets- of voetpaden, spoor, lucht of water, met behulp van openbaar

		<p>vervoer of privé voertuigen, inclusief de personen die deze voorzieningen leveren.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vervoerssystemen: administratieve beheer- en controlemechanismen die het vervoer van personen of goederen via de weg, fiets- of voetpaden, spoor, lucht of water, reguleren, zoals systemen die bepalen welke voertuigen gebruikt kunnen worden, en de implementatie en controle van gezondheids- en veiligheidsnormen met betrekking tot het gebruik van verschillende vormen van vervoer. • Vervoersbeleid: wetgeving, regelgeving en standaarden die het vervoer van personen of goederen via de weg, fiets- of voetpaden, spoor, lucht of water, reguleren, zoals planologische beslissingen, beleid met betrekking tot vervoer en beleid met betrekking tot het bieden en geven van toegang tot openbaar vervoer.
--	--	---

* De codering op de activiteiten is als volgt: 0 (geen probleem), 1 (licht probleem), 2 (matig probleem), 3 (ernstig probleem), 4 (volledig probleem), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

** De codering voor externe factoren volgt de negatieve en positieve schaal van de mate waarin externe factoren respectievelijk als belemmerende of als ondersteunende factoren een rol spelen. Belemmerend: 0 (geen belemmerende factor), 1 (licht belemmerende factor), 2 (matig belemmerende factor), 3 (aanzienlijk belemmerende factor), 4 (volledig belemmerende factor), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing). Ondersteunend: 0 (geen ondersteunende factor), 1 (licht ondersteunende factor), 2 (matig ondersteunende factor), 3 (aanzienlijk ondersteunende factor), 4 (volledig ondersteunende factor), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

8.4 Suggesties voor verdiepende informatie en tips

8.4.1 Verdiepende informatie

Informatie over wet- en regelgeving

⇒ *Passend vervoer aanvragen*

Informatie over het aanvragen van passend vervoer in het onderwijs (ook voor leerlingen in het VSO). Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/vraag-en-antwoord/krijgt-mijn-kind-leerlingenvervoer>

⇒ *Rijbewijs halen*

Vanaf 16 jaar mag je het rijbewijs voor een snorfiets of brommer halen. Vanaf 17 jaar mag je je auto rijbewijs halen.

- Als je een lichamelijke of verstandelijke beperking hebt, is het belangrijk om eerst een gezondheidsverklaring in te dienen. Het CBR besluit dan over je rijgeschiktheid. <https://www.cbr.nl/nl/rijbewijs-houden/nl/gezondheidsverklaring.htm>.
- Als je een auto wilt laten aanpassen, kan je dit via deze website doen: <https://www.autoaanpassers.nl/>.
- Als je je motor wilt aanpassen kan dat via: <https://mmvg.nl/>.
- Gespecialiseerde rij scholen voor mensen met een lichamelijke beperking: <https://www.cbr.nl/nl/rij schoolzoeker.htm>.

8.4.2 Tips voor hulpmiddelen en instrumenten

⇒ *Routekaart festivals*

Als hulp bij het organiseren van faciliteiten rondom de toegankelijkheid bij festivals hebben de Coalitie voor Inclusie en het Themanetwerk Festivals en evenementen een routekaart opgesteld. Deze routekaart kan door organisatoren gebruikt worden bij alle

fases en keuzes die bij het festival horen, ongeacht de eigen signatuur van het festival. Want extra aandacht voor toegankelijkheid is nodig voor bezoekers met een lichamelijke, zintuiglijke, mentale en/of verstandelijke beperking en/of mensen met een chronische ziekte. Zie: [Coalitie voor Inclusie en Themanetwerk Festivals en evenementen, 2022.](#)

⇒ *Toolkit met tips voor centraal en lokaal niveau*

Het College voor de Rechten van de Mens heeft een toolkit gepubliceerd met tips voor ambtenaren voor participatie in de praktijk. Veel nadruk ligt op de wijze waarop je ervaringsdeskundigen actief en tijdig en mensen met een beperking en hun (vertegenwoordigende) organisaties zelf kan betrekken bij de totstandkoming van beleid en wetgeving. Er is een toolkit voor centraal niveau en voor lokaal niveau. Zie:

- <https://www.mensenrechten.nl/themas/rechten-van-mensen-met-een-beperking/participatie/toolkit-landelijk>
- <https://www.mensenrechten.nl/themas/rechten-van-mensen-met-een-beperking/participatie/toolkit-decentraal>

⇒ *Instrumenten voor digitale inclusie*

In haar publicatie (*Digitale*) *inclusie. Aan de slag met gemeentelijke dienstverlening* geeft de VNG tal van ideeën en instrumenten om digitale inclusie in de praktijk te brengen. Zie: [VNG \(2019b\).](#)

⇒ *Toolkit Digitale toegankelijkheid*

Gemeenten zijn verplicht hun communicatiekanalen digitaal toegankelijk te maken voor iedereen, dus ook voor mensen met een beperking of met minder digitale vaardigheden. Gemeentelijke sites en apps moeten hierop worden aangepast. De ene gemeente is daar verder in dan de andere. De VNG biedt een informatie, advies en inspiratie. <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/digitale-toegankelijkheid>

⇒ *Kwaliteitskompas*

Het kwaliteitskompas stuurt op waar het werkelijk om gaat bij het sociaal domein, een verbeterde situatie voor de inwoners. Het kompas bestaat uit zes stappen die je als gemeente samen met maatschappelijke partners en inwoners doorloopt. Het is ontwikkeld door Movisie, het Nederlands Jeugdinstituut en Vilans. Zie: <https://www.movisie.nl/artikel/kwaliteitskompas-geeft-richting-aan-sociaal-domein>

⇒ *Onbeperkt spelen*

Kinderen willen ook graag onbeperkt samenspelen op een fijne speelplek. Maar 9 van de 10 speelplekken zijn niet geschikt voor kinderen met een beperking. SamenSpeelNetwerk wil dat veranderen. Al 53 organisaties zetten zich in om veel meer speelplekken te maken waar niemand wordt buitengesloten. De site van SamenSpeelNetwerk laat zien hoe je fysieke en sociale drempels laat verdwijnen. En het geeft richtlijnen en suggesties voor onder andere gezinnen, kinderorganisaties, zorgprofessionals, gemeenten, bedrijven en kennisinstituten. <https://www.samenspeelnetwerk.nl/>

8.5 Vijf adviezen voor beleidsmakers

1. Denk bij het inrichten van procedures en systemen voor toegankelijkheid en mobiliteit vanuit de positie van de mens die noodgedwongen gebruik maakt van de hulpmiddelen en minder vanuit het administratief-organisatorische perspectief van de beheerder van het systeem. De door de centrale overheid aangekondigde verkenning naar het onderbrengen van hulpmiddelenzorg in één regeling en de oproep van verschillende organisaties om te komen tot een wettelijke regeling voor hulpmiddelen bieden hiervoor aanknopingspunten. Zorg voor één loket voor alle hulpmiddelen.

2. Ga bij verbouwingen en de opzet van tentoonstellingen, evenementen, e.d. uit van een universeel ontwerp, dat wil zeggen een ontwerp van producten en omgevingen die door alle mensen zoveel mogelijk kunnen worden gebruikt zonder de noodzaak van aanpassing of gespecialiseerd ontwerp. Dit houdt in de praktijk in dat locaties functioneel zijn, met goede toegang, en dat bij alle onderdelen is nagedacht over alle aspecten van toegankelijkheid voor een zo breed mogelijk publiek in termen van mogelijkheden en beperkingen (*design for all*). Betrek hierin ook actief ervaringsdeskundigen. Zorg voor bewustwording over toegankelijkheid in de fysieke en de digitale omgeving bij opdrachtgevers, ontwerpers, bouwers en controleurs.
3. Houd rekening met de breedte van het begrip 'toegankelijkheid'. Het gaat niet alleen om fysieke beperkingen maar ook om visuele, auditieve, verstandelijke en psychische beperkingen. Praktische barrières zorgen voor zowel uitsluiting als ongelijkwaardigheid in het contact met andere mensen. Zij krijgen hiermee een gevoelswaarde die verder gaat dan dat het alleen maar lastig is.
4. Laat je als gemeenten inspireren door elkaars voorbeelden over inclusieve praktijken, maar trek ook je eigen plan. Stel bijvoorbeeld bij vergunningverlening eisen aan toegankelijkheid van culturele podia, zwembaden, en andere openbare recreatieve gelegenheden. Betrek bij aanbestedingen voor aangepast vervoer en voor hulpmiddelen mensen met een beperking bij het opstellen van voorwaarden voor aanbesteding en de selectie van bedrijven.
5. De meest directe vorm van sociale barrières bestaat uit onprettige bejegening, wat regelmatig voorkomt in de openbare ruimte, horecagelegenheden en het (bus)vervoer. Besteed als beroepsopleiding - structureel en in samenwerking met ervaringsdeskundigen - behalve aan de toegankelijkheid van voorzieningen ook aandacht aan de bejegening van mensen met een beperking. Stel een programma van eisen vast waarin toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en de inzet van ervaringsdeskundigen worden opgenomen in curricula van beroepsopleidingen.

9. BESCHOUWING

In de voorafgaande hoofdstukken hebben we op vijf essentiële domeinen - wonen, werk, onderwijs, vrije tijd en mobiliteit - een overzicht gegeven van de bestaande kennis over inclusie en de implementatie van inclusie in onze samenleving. We hebben op elk van deze domeinen de huidige situatie met betrekking tot inclusie voor mensen met een beperking beschreven en vervolgens wegen naar inclusie benoemd.

In dit laatste hoofdstuk geven we een korte overstijgende reflectie op het voorafgaande. Eerst (par. 9.1) kijken we naar de inhoudelijke kant: welke lijnen zien we in de stand van zaken en toekomstmogelijkheden van inclusie? Vervolgens (par. 9.2) gaan we in op de rol van kennis en onderzoek: welke kennis is nodig en gewenst om het proces van verdere implementatie van inclusie te faciliteren? Hoe zou het onderzoeksprogramma hiervoor kunnen luiden? We eindigen (par. 9.3) met het overzicht van alle adviezen die we aan het eind van de voorafgaande hoofdstukken aan beleidsmakers gaven.

9.1 Perspectieven op verdere inclusie

Mensen met een beperking kunnen in ons land veel minder goed deelnemen aan de directe leefgemeenschap en bredere samenleving dan andere mensen. Hoewel er binnen de groep mensen met een beperking een grote verscheidenheid is aan situaties, personen, factoren en daadwerkelijke deelname, is dit de centrale bevinding uit de voorafgaande hoofdstukken. Innovaties brengen inclusief leven op diverse domeinen weliswaar dichterbij, maar veel van deze innovaties bevinden zich op het niveau van casuïstiek, zij zijn nog niet structureel ingebed. Het zijn cellen van verandering die zich langzaam 'bottom up' verspreiden en verveelvoudigen.

Anderen komen tot soortgelijke conclusies. Zo brengt Stichting FWG in haar Trendrapport 2022 over de gehandicaptenzorg naar voren dat uit de tussentijdse evaluatie van het programma 'Onbeperkt Meedoen!' blijkt dat er slechts minimale verbeteringen zijn behaald. En dat ook het College voor de Rechten van de Mens en de Alliantie VN-verdrag Handicap stellen dat de situatie in Nederland voor mensen met een beperking in de afgelopen jaren op veel levensgebieden is verslechterd ([FWG, 2022](#)).

Vanuit de voorafgaande hoofdstukken komen er vier thema's bovendrijven die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van inclusie in ons land: de mens en het systeem, mensen met een beperking zijn als iedereen, integratie en holisme, de eigen kracht van mensen met een beperking. De thema's zijn toegesneden op mensen met een beperking maar gelden in feite voor iedereen.

Thema 1: De mens en het systeem

Het is opvallend hoezeer iedereen vindt dat in de inrichting en dienstverlening van de samenleving de mens centraal behoort te staan en van mening is dat inclusie iets is dat staat voor een samenleving waarin mensen met elkaar verbonden zijn, elkaar ruimte en respect geven en waar nodig elkaar ondersteunen. Dat het dus gaat om de mens, met al diens wensen, mogelijkheden en eventuele beperkingen. En dat bij iedereen wordt gezocht naar het optimale niveau van inclusie.

De eensgezindheid van deze opvatting wordt nog eens tot uitdrukking gebracht in het Landelijk akkoord gehandicaptenzorg 2022-2026 dat Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) begin 2022 sloten. In de tien uitgangspunten, die de basis zijn voor hun ambities, is de mens vertrekpunt.

Tien uitgangspunten van zorgkantoren en zorgaanbieders

Voor het oppakken van de opgave voor de toekomst, hebben zorgkantoren en zorgaanbieders in de gehandicaptenzorg gezamenlijk tien uitgangspunten opgesteld die de basis zijn voor de ambities. De uitgangspunten zijn geïnspireerd op onder andere het VN-verdrag en de mede daarop gebaseerde visie op de gehandicaptenzorg:

1. Mensen met een beperking kunnen een betekenisvol eigen leven leiden, met betekenisvolle relaties.
2. Mensen met een beperking doen mee in de samenleving, ongeacht de zwaarte van de beperking, en in samenhang met andere leefdomeinen, zoals onderwijs, werk, wonen, et cetera.
3. De zorg die wordt aangeboden beweegt mee met behoeften, wensen en mogelijkheden van mensen met een beperking, hun naasten en het netwerk.
4. De zorg en ondersteuning moet aansluiten op wat de cliënt kan en belangrijk vindt, in plaats van te denken in termen van indicaties met standaard processen en standaardzorg en ondersteuning.
5. Naasten en mensen in de directe omgeving spelen een belangrijke rol in het leven van mensen met een beperking. Daardoor neemt het dagelijks leven een deel van de zorg over, in plaats van de zorg het dagelijks leven.
6. Er is nu en in de toekomst kwalitatief passende zorg en ondersteuning beschikbaar en toegankelijk voor mensen met een beperking met een Wlz-indicatie. Deze zorg en ondersteuning moet ook betaalbaar blijven.
7. Mensen met een beperking hebben recht op technologie die hun zelfstandigheid vergroot, waardoor het beroep op zorgprofessionals lager kan zijn.
8. Zorgorganisaties leren van elkaar en nieuwe inzichten en [technologische] toepassingen worden gedeeld en overgenomen zodat deze sneller geïmplementeerd worden. Hierbij verbinden koplopers zich aan kanshebbers en vice versa.
9. Zorgkantoren en zorgaanbieders werken samen met andere partijen om oplossingen te creëren voor maatschappelijke vraagstukken en uitdagingen.
10. Wet- en regelgeving mag geen struikelblok zijn om de behoeftes van een cliënt goed in te vullen.

(VGN & ZN, 2022)

In de praktijk zijn er echter veel belemmeringen en weerstanden om de mens centraal te stellen. Een van de belangrijkste is de plaats die 'het systeem' inneemt. Dat het systeem (de structuren en instituties) belangrijker wordt gevonden dan de mens, kwam in de voorafgaande hoofdstukken telkens, in allerlei verschijningsvormen, aan het licht. Zoals in de regels rond wonen, de procedures bij het aanvragen van hulpmiddelen, het beroep op de Participatiewet en het feit dat in de onderwijswet het perspectief van de onderwijsgever centraal staat en niet het leerrecht van het kind. De praktijk is dat de mens de instituties volgt, terwijl het - zoals geformuleerd in het ook door Nederland geratificeerde VN-verdrag - precies andersom zou moeten zijn.

⇒ Doel voor de komende jaren: op alle niveaus (landelijke wetgeving en beleid, gemeentelijke regelgeving en bejegening, reguliere en bijzondere voorzieningen, individuele beeldvorming en ondersteuning) het systeem dienstbaar maken aan de mens en aan het bereiken van inclusie. Het systeem volgt de mens en niet andersom.

Bijvoorbeeld zou dit tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de verkenning van de ondersteuning aan iemand: altijd uitgaan van de vraag en het stappenplan toepassen dat hoort bij 'inclusie op microniveau' (zie de betreffende paragrafen in de voorafgaande hoofdstukken). Een ander voorbeeld is dat bij een werkzoekende niet vertrokken wordt

vanuit de arbeidsmarkt (de banen die voor deze persoon beschikbaar lijken te zijn) maar vanuit wat men in het werk zou willen realiseren.

Thema 2: Mensen met een beperking zijn als iedereen

Het beeld waarmee naar mensen met een beperking wordt gekeken, zo bleek keer op keer in de voorafgaande hoofdstukken, is nog altijd dat het mensen zijn die 'anders' zijn en veel niet kunnen. Dat het mensen zijn zoals iedereen, die veel kunnen en een aantal dingen niet, wordt te weinig beseft. Dit leidt in meer gevallen dan nodig is tot bijzondere, dure voorzieningen in plaats van algemene voorzieningen. We lijden aan het 'Moeder Theresa-complex'.

Het Moeder Theresa-complex

In Nederland hebben 2,3 miljoen mensen een beperking. Burgemeester Otwin van Dijk, zelf in een rolstoel vanwege een dwarslaesie, is een groot pleitbezorger voor het toegankelijk en ontvankelijker maken van de samenleving. 'We denken dat we het goed geregeld hebben voor mensen met een beperking, maar dat is helemaal niet zo', zegt van Dijk. 'Achter ons niet toegankelijke openbaar vervoer laten we aangepaste busjes rijden. Dat is niet inclusief en ook nog eens heel duur. Nederland is een land dat lijdt aan een collectief moeder Theresa-complex: we zorgen heel graag voor mensen, maar het liefst in aparte busjes, aparte scholen, aparte woonvoorzieningen: als het maar apart kan. Is dit nou eigenlijk wat we willen in dit land? Volgens mij toch niet!'

(FWG, 2022)

Een ander voorbeeld van de beperkte beeldvorming rondom mensen met een beperking zijn de Paralympische Spelen.

De Paralympische Spelen: 'Het laatste stationnetje voor inclusie'

Marlou van Rhijn, oud-atlete: 'De Paralympische Spelen samenvoegen met de Olympische Spelen. Dat is de grootste droom. Op de EK van 2016 in Amsterdam kwamen Dafne Schippers, Churandy Martina, Kenny van Weeghel in de wheelersgroep en ik achter elkaar uit op de 200 meter. Dat was het perfecte evenement in mijn ogen. Ik heb er soms ook moeite mee dat ik boegbeeld van de Paralympische Spelen word genoemd, want ik sta niet 100 procent achter het evenement. Ik zie het als laatste stationnetje voor inclusie.'

Rick Brink, voormalig officieuze minister voor Gehandicaptenzaken: 'Het is gek dat de paralympische sporters en hun olympische collega's in de aanloop naar hun respectievelijke evenementen nauwelijks met elkaar optrekken. Die twee groepen zouden veel van elkaar kunnen leren. Samen optrekken draagt bij aan de inclusiviteit.'

Lucille Werner, CDA-kamerlid: 'Maar vanuit de inclusiviteitsgedachte is het logischer zo'n festijn tegelijk met de Olympische Spelen te organiseren. Sterker: je zou het geen aparte naam moeten geven. Gewoon: een evenement waar sport wordt beoefend. Waarom zou dat niet haalbaar zijn?'

(NRC, 23 augustus 2021 en 4 september 2021)

Natuurlijk hebben mensen met een beperking vaak ondersteuning nodig. Ook in die ondersteuning zijn zij 'als iedereen'. Het VN-verdrag is hier duidelijk over. Het maakt onderscheid tussen *algemeen beleid* (zoals toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen), *specifiek beleid* (zoals een apart regionaal systeem voor vervoer voor reizigers met een mobiliteitsbeperking) en *individuele aanpassingen* (zoals speciaal vervoer in busjes en taxi's).

Essentieel is de volgorde waarin deze niveaus worden toepast. In navolging van het VN-verdrag behoren de algemene, reguliere voorzieningen op de eerste plaats te komen. Zij richten zich op collectiviteiten en dienen optimaal te worden ingezet en aangepast aan mensen met een beperking. Zij behoren voorliggend te zijn aan specifieke voorzieningen. Deze laatste komen in het zicht als voor een bepaalde groep personen algemene voorzieningen niet voldoende zijn. Pas als ook specifieke voorzieningen niet toereikend zijn, komen individuele aanpassingen aan bod. Met elkaar moeten de voorzieningen een keten van geoliede schakels vormen.

Inzetten op algemene voorzieningen bespaart niet alleen onnodige kosten, het geeft ook een grotere kwaliteit van leven. Bijvoorbeeld: een goed openbaar vervoer zorgt ervoor dat iemand met een beperking niet met een taxi hoeft, waardoor zij of hij veel te vroeg of te laat bij het zwembad zou arriveren. Algemene voorzieningen hebben dus zowel financiële als maatschappelijke meerwaarde.

⇒ Doel voor de komende jaren: inzetten op algemene, reguliere voorzieningen. Wat buiten de zorg om kan, ook zo doen.

Op alle domeinen zijn hiervoor voorbeelden te vinden. Zoals zorgen dat werkprojecten loskomen van zorginstellingen en samenwerken met gewone bedrijven; en beseffen dat ook mensen met ernstige beperkingen kunnen werken. In het onderwijs kunnen we denken aan het weghalen van schotten tussen regulier en speciaal onderwijs en het maken van individuele leerprogramma's voor iedereen, ook voor hoogbegaafden en personen zonder een beperking. En op het domein wonen is een werkbare optie om niet specifiek te bouwen voor mensen met een beperking maar voor iedereen, waarbij specifieke wensen (medisch, fysiek, sociaal) via aanpassingen verwerkt worden en leiden tot woningen op maat. Je zet dan in op gemengd wonen in algemene woonvoorzieningen.

Door in te zetten op algemene voorzieningen kunnen ook de problemen in de zorg worden verminderd. In het hiervoor genoemde akkoord van VGN en ZN geven de twee brancheorganisaties aan dat de gehandicaptensector voor grote uitdagingen staat om de zorg toegankelijk en betaalbaar te houden, zowel wat betreft fysieke plekken als beschikbaar personeel. Zij vinden het belangrijk dat passende zorg gegarandeerd blijft voor de meest kwetsbare mensen en willen met andere relevante stakeholders in gesprek gaan over de toenemende instroom naar de Wet langdurige zorg. En over de mogelijkheden om die toestroom te verkleinen door in voorliggende domeinen (in onze termen: reguliere zorg en algemene voorzieningen) de juiste zorg en ondersteuning te verlenen (VGN & ZN, 2022). Inzetten op algemene, reguliere voorzieningen snijdt het mes dus van twee kanten.

Thema 3: Integratie en holisme

Dat in de dienstverlening en ondersteuning de mens op de eerste plaats komt (thema 1), betekent als vanzelf dat we de mens in zijn totaliteit moeten beschouwen, dat wil zeggen in al zijn capaciteiten en ontwikkelingsmogelijkheden. Daarnaast dienen we oog te hebben voor de verbinding tussen de diverse levensdomeinen (wonen, werken, onderwijs, zorg, vrije tijd, etc.) waarin hij of zij verkeert. En we moeten aandacht hebben voor de eigen rollen van de mens in de leefgemeenschap (buurt, school, familie, etc.) en voor het kunnen leiden van een eigen betekenisvol en waardig leven.

Dit heeft consequenties voor de ondersteuning: 'Inmiddels is ook duidelijk dat een integrale holistische ondersteuning voor deze mensen een voorwaarde is om een leven lang succesvol te kunnen zijn. Bij iedere levensfase en levensevent moet er steeds gekeken worden wat dan nodig is.' ([SCP, 2020a](#)).

De voorafgaande hoofdstukken hebben in tal van onderzoeksuitkomsten en casussen laten zien dat een dergelijke, integrale aanpak in de praktijk geen gemeengoed is. Er is nog vaak sprake van juist het tegenovergestelde, van sectoraal denken en verkokering in zowel beleid als regelgeving. Een van de meest aansprekende voorbeelden hiervan is het verkrijgen van hulpmiddelen: bij verhuizen naar een andere gemeente, het passeren van de leeftijdsgrens van 18 jaar of de overgang van het ene domein (onderwijs) naar het andere (werk), moeten die veelal opnieuw worden aangevraagd.

⇒ Doel voor de komende jaren: het toepassen van een holistische en integrale benadering in praktijk, beleid en regelgeving; dat wil zeggen dat wonen, arbeid, onderwijs, gezondheidszorg e.d. worden opgepakt als een samenhangend geheel.

Dit betekent bijvoorbeeld op lokaal niveau dat bij toepassing van de Wmo veel aandacht geschonken wordt aan het achterhalen van de vraag achter de vraag, waarbij levensbreed naar de problemen gekeken wordt, dus in de brede context van iemands leven. En bij de toepassing van de Participatiewet dienen we, behalve voor problemen met werk en inkomen, oog te hebben voor de ervaring van iemand van problemen met de meer basale zaken, zoals huisvesting en schulden, het verrichten van dagelijkse handelingen, het voeren van een zelfstandig huishouden, geletterdheid en sociale contacten.

Op het niveau van beleid en regelgeving betekent de holistische benadering bijvoorbeeld dat in het onderwijs versneld wordt toegewerkt naar inclusievere onderwijsvoorzieningen (iedereen op een reguliere school) met tegelijkertijd de doorontwikkeling van het speciaal onderwijs naar specialistische netwerken. Zodat leerlingen met en zonder behoefte aan ondersteuning steeds vaker naar dezelfde school kunnen, in de dezelfde klas zitten, samen spelen of elkaar ontmoeten op het schoolplein.

Ook betekent dit dat het thema inclusie meer aandacht krijgt op interdepartementaal niveau. Alleen dan komt een holistische benadering tot stand die de afzonderlijke domeinen overstijgt. Het is ook de enige manier om het VN-verdrag echt tot realisatie te brengen.

Tenslotte betekent de holistische benadering dat we veel aandacht schenken aan de samenhang in de processen die tot inclusie moeten leiden, op elk van de maatschappelijke niveaus. Allereerst gaat het om de samenhang tussen de uitvoering van diverse wetten (macroniveau). Dan hebben we het over Participatiewet, Wmo en Jeugdwet, maar ook over bijvoorbeeld de Woningwet, die te weinig ruimte heeft voor bijzondere doelgroepen, en over de wetgeving over het onderwijs, die nog geen sluitend systeem heeft om een leven lang te kunnen leren door mensen met een beperking.

Thema 4: De eigen kracht van mensen met een beperking

Nauw gerelateerd aan thema 2 (mensen met een beperking zijn als iedereen) is het oog hebben voor en gebruik maken van de eigen kracht van mensen. Woorden die vaak in dit verband worden genoemd, zijn: participatie, eigen regie, volwaardig leven, waardigheid, zeggenschap, mensenrechten, gelijkwaardigheid, zelfstandigheid, keuzevrijheid, onafhankelijkheid, ervaringsdeskundigheid, betekenisvol leven.

Dat van de eigen kracht en deskundigheid van mensen met een beperking te weinig gebruik wordt gemaakt, heeft te maken met onvoldoende besef van de meerwaarde daarvan in de samenleving: 'Hiernaast en hierbij is er ook onvoldoende zicht op de

mogelijkheden tot inzet van mensen met een beperking en de maatschappelijke meerwaarde die het inzetten van hen materieel en immaterieel kan hebben voor de hele maatschappij.’ (SCP, 2020a).

⇒ Doel voor de komende jaren: gebruik maken van eigen kracht en deskundigheid van mensen met een beperking.

De realisering van dit doel betekent onder meer dat mensen met een beperking op alle niveaus worden betrokken bij besluitvorming: in eigen woningen en wijk, in de voorbereiding van wet- en regelgeving, in de praktische uitwerking van beleid, etc. Ook moet aan mensen met een beperking voorlichting worden gegeven over mogelijkheden om misstanden aan de kaak te stellen en dienen klachtinstanties te worden gefaciliteerd om hun werk adequaat te verrichten. Voor zover zij hierbij ondersteuning nodig hebben, moet die worden gegeven. Niet in de vorm van incidentele ondersteuning ‘keer op keer’ maar door middel van een ondersteuningsstructuur waarop al naar gelang de behoefte en noodzaak beroep kan worden gedaan.

Het betekent ook dat ervaringsdeskundigheid in het algemeen vaker en eerder ingezet dient te worden. En ook vaker betaald mag worden: ‘Als je ervaringsdeskundigheid inbrengt, dan levert dat de overheid of een organisatie ook iets op. En daar mag iets tegenover staan. Als jij een accountant inhuurt voor advies kost dat ook geld. Het wordt tijd dat ervaringsdeskundigheid op waarde wordt geschat.’ (Rick Brink, voormalig officieuze minister voor Gehandicaptenzaken; [FWG, 2022](#)).

9.2 De rol van kennis en onderzoek bij inclusie

De voorafgaande hoofdstukken laten zien dat we in Nederland inmiddels beschikken over een aanzienlijke *body of knowledge* met betrekking tot inclusie. Deze bestaat enerzijds uit kennis over mechanismen die mensen met een beperking op diverse terreinen in onze samenleving uitsluiten, anderzijds uit kennis over factoren die inclusie kunnen bevorderen.

Feitelijk bevinden we ons wat betreft de kennisontwikkeling in een volgende fase. We weten hoe de situatie rond inclusie is, er is nu meer behoefte aan kennis en aanwijzingen over de optimale inrichting van de context die voor verdere inclusie nodig is. Zoals we in deel 1 (par. 4.2) naar voren brachten, verstaan we onder context ‘een geïntegreerd geheel van omstandigheden dat zich voordoet in de omgeving van het menselijk leven en functioneren’. Die context doet zich wat betreft inclusie op alle niveaus voor: op het niveau van wet- en regelgeving, binnen zorgorganisaties, gemeenten, bedrijven en het openbaar domein, en in de directe leefomgeving van het individu.

Het zoeken naar die inrichting en het realiseren daarvan is in de praktijk gaande, de voorbeelden van innovatie in de voorafgaande hoofdstukken laten dat zien. Die ontwikkeling wacht natuurlijk niet op beschikbare kennis, die gaat haar eigen, natuurlijke weg. Maar kennis, zowel bestaande als nieuwe, kan en behoort die ontwikkeling wel te faciliteren.

Inhoudelijke wensen voor verder onderzoek

Diverse bronnen in de vorige hoofdstukken brengen wensen voor verder onderzoek naar voren. Bijvoorbeeld:

- ‘Verzamel gegevens over structuren, processen en uitkomsten van beleid die mensen met een beperking aangaan. Pas het beleid en wetgeving waar nodig aan. Betrek ook hierbij de mensen om wie het gaat.’ ([CRvdM, 2016](#)).
- ‘In toekomstig onderzoek zou verder aandacht moeten zijn voor een aantal witte vlekken in het bestaande onderzoek. (...) De belangrijkste tekortkoming is dat er geen zicht is op de mensen die wel problemen hebben, maar niet aankloppen bij de gemeente of hulpverlenende instanties. Daardoor weten we niet óf en hoe deze

mensen zich redden. Omdat het ook grotendeels aan informatie over het gebruik van algemene voorzieningen ontbreekt, weten we niet of deze voorzieningen daarbij een rol spelen. Bovendien leiden deze leemtes ertoe dat we niet kunnen vaststellen in hoeverre er sprake is van de gewenste afschaling van individuele naar algemene voorzieningen en uiteindelijk naar het op eigen kracht doen (zelf, uit eigen middelen en/of met hulp van het eigen netwerk).’ (SCP, 2020a).

- ‘Er is meer kennis nodig. Veel uitkomsten van dit rapport, zoals dat mensen met een verstandelijke beperking over het algemeen een lagere zelfredzaamheid hebben dan anderen, lijken wellicht een open deur. Maar dat zijn ze niet. Deze aannames zijn nu voor het eerst gedegen met cijfers onderbouwd. (...) Het is overigens wel verbazingwekkend dat er nog zo weinig kwantitatieve kennis is over mensen met een verstandelijke beperking; het gaat immers om een grote groep mensen die moeite heeft met meekomen in de samenleving. Bovendien is het te verwachten dat het in de loop van de tijd steeds lastiger wordt voor deze groep om mee te komen, vanwege de toenemende snelheid en complexiteit van onze samenleving. En ook de coronacrisis zal naar verwachting extra ongunstig uitpakken voor mensen met een verstandelijke beperking.’ (SCP, 2020c).
- ‘Er is weinig inzicht bij de gemeenten en aanbieders in de “resultaten” van dagbesteding. Er is bij de betrokken actoren - aanbieders, gemeenten en uitvoerders van regelingen - nog te weinig oog voor de ontwikkeling van deelnemers en hun mogelijkheden om stappen op het gebied van werk te zetten. De “routes” en ontwikkeling van deelnemers aan dagbesteding worden niet of nauwelijks gemonitord.’ (Movisie & Stimulanz, 2020).

Ook de Verenigde Naties pleiten voor meer kennis. Zo noemen zij in de eerder aangehaalde publicatie over de implementatie van het VN-Verdrag binnen het domein onderwijs de volgende punten (UN, 2016):

- ‘Barrières die de toegang tot inclusief onderwijs voor personen met een handicap belemmeren, kunnen worden toegeschreven aan meerdere factoren, waaronder gebrek aan kennis over de aard en voordelen van inclusief en kwaliteitsvol onderwijs en diversiteit bij het leren voor iedereen, ook wat betreft concurrentievermogen.’
- ‘Er is sprake van een gebrek aan uitgesplitste data en onderzoek, noodzakelijk voor verantwoording en programmaontwikkeling, waardoor de ontwikkeling van effectief beleid en effectieve interventies ter bevordering van inclusief en kwaliteitsvol onderwijs wordt belemmerd.’
- ‘Tot de kernkenmerken van inclusief onderwijs behoort monitoring: als een continu proces moet inclusief onderwijs regelmatig worden gecontroleerd en geëvalueerd om ervoor te zorgen dat segregatie of integratie formeel noch informeel plaatsvinden. Bij monitoring, volgens Artikel 33, moeten personen met een handicap worden betrokken, waaronder kinderen en personen met intensieve ondersteuningsbehoeften, evenals ouders of verzorgers van kinderen met een handicap, indien van toepassing. Inclusieve indicatoren voor personen met een handicap moeten worden ontwikkeld en gebruikt in overeenstemming met de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling.’

Zelf noemden we op het domein werk (hoofdstuk 6) het volgende:

- ‘Wat we missen zijn concrete indicatoren waarop de effecten van de maatregelen kunnen worden nagegaan. Bijvoorbeeld indicatoren die verbonden zijn aan de elf verplichtingen voor werk van het VN-verdrag die wij zojuist noemden. Pas wanneer die er zijn, zou daadwerkelijk kunnen worden nagegaan in hoeverre het macroniveau meer op inclusie wordt ingericht.’
- ‘Monitor met betrekking tot de banenafspraken niet alleen de effecten van de afspraak maar ook de algemene werkgelegenheidssituatie van alle groepen mensen met een beperking. Besteed bij die monitoring aandacht aan specifieke groepen waar de werkgelegenheid bijzonder laag is, zoals bij vrouwen met een beperking, mensen met ernstige beperkingen en mensen van kleur met een beperking.’

Naar een onderzoeksprogramma over inclusie

Wat voor onderzoek is nodig om kennis te leveren die dienstverlenend kan zijn aan de verdere ontwikkeling van inclusie, c.q. de inrichting van een voor inclusie stimulerende context? In de rangschikking van dit onderzoek zijn twee dimensies van belang.

De eerste dimensie betreft de diepgang van het onderzoek. We maken onderscheid tussen beschrijvend en verdiepend onderzoek:

- Met *beschrijvend onderzoek* bedoelen we het verder in kaart brengen en monitoren van de situatie rond inclusie. In het algemeen heeft beschrijvend onderzoek tot doel om inzicht te krijgen in mensen, gebeurtenissen, objecten of fenomenen. Hier is dit dus het geval met betrekking tot het fenomeen inclusie. Dergelijk onderzoek kan wat we al weten over de situatie rond inclusie verder specificeren. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kan bestaand beleid worden aangepast, nieuw beleid ontwikkeld en actie worden ondernomen, bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde doelgroepen.
- Onder *verdiepend onderzoek* verstaan we het verzamelen van kennis over de resultaten en effecten van maatregelen, beleid en gedrag. Ook verklarend onderzoek behoort hiertoe, waarbij de onderzoeker probeert vast te stellen of een bepaald gebeuren een goede verklaring is voor een bepaalde verandering. Het gaat dan om 'waarom vragen'.

De tweede dimensie is het niveau waarop het onderzoek betrekking heeft: macro, meso of micro. Deze dimensie is vanzelfsprekend, gezien de belangrijke rol die het onderscheid in niveaus bij de sortering en bespreking van de verzamelde kennis in de voorafgaande hoofdstukken innam.

Een onderzoeksprogramma met betrekking tot inclusie kan worden samengesteld langs deze twee dimensies. In figuur 20 zijn zij samengebracht in een matrix. De twee dimensies vormen de assen van de matrix, in de cellen kunnen kennisvragen worden neergelegd. In deze tabel zijn voorbeelden van kennisvragen opgenomen, deze kunnen natuurlijk verder worden aangevuld en uitgebreid. Op deze wijze kan het onderzoeksprogramma worden gestructureerd en ingevuld.

Tabel 15: Voorbeelden van kennisvragen in een onderzoeksprogramma over inclusie

Niveau	Beschrijvend onderzoek	Verdiepend onderzoek
Macro	<ul style="list-style-type: none"> • De doorontwikkeling van het speciaal onderwijs naar specialistische netwerken: hoe ziet die er in de praktijk uit? • Hoe kunnen we onze kwantitatieve kennis over mensen met een verstandelijke beperking vergroten? • Hoe ziet de algemene werkgelegenheidssituatie van alle groepen mensen met een beperking er uit (met bijzondere aandacht aan specifieke groepen waar de werkgelegenheid bijzonder laag is, zoals bij vrouwen met een beperking en mensen met een ernstige beperking)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe kunnen samenwerkingsverbanden tussen regulier en speciaal onderwijs (en KDC's) zich optimaal ontwikkelen? • Wat is de maatschappelijke meerwaarde (materieel en immaterieel) van het inzetten van mensen met een beperking in de samenleving? • Hoe zijn de elf verplichtingen over werk en arbeidsmarkt, in Artikel 27 van het VN-verdrag, omgezet in maatregelen? Wat zijn de effecten van deze maatregelen? • Hoe kan in wet- en regelgeving het primaat van algemene voorzieningen worden ondergebracht? • Hoe kan het verleggen van geldstromen inclusie bevorderen?
Meso	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe groot is de groep mensen met problemen die niet aankloppen bij de gemeente of hulpverlenende instanties? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe kan de afschaling van individuele naar algemene voorzieningen op lokaal niveau worden bevorderd?

	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de 'resultaten' van dagbesteding (o.a. de concrete ontwikkelingen van deelnemers) bij gemeenten en andere aanbieders? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de effecten van inclusief onderwijs op de leefgemeenschap van leerlingen en studenten? • Hoe ziet een 'universeel ontwerp' bij wonen er uit?
Micro	<ul style="list-style-type: none"> • In welke mate worden in de ondersteuning door zowel reguliere als speciale voorzieningen leefdoelgebieden van de persoon in kwestie geïntegreerd? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de effecten (outcome) van een inclusieve omgeving op de mens? • Hoe kunnen we de ICF en het model AAIDD bij ondersteuningsplannen een belangrijkere rol laten spelen?

Kennisinfrastructuur langdurige zorg

Onderzoeksprogrammering en -uitvoering over het thema inclusie vindt uiteraard plaats in de bredere context van de bestaande en toekomstige kennisinfrastructuur. Ook hierin vinden ontwikkelingen plaats. Op verzoek van het Ministerie van VWS heeft Zorginstituut Nederland het *Advies Kennisinfrastructuur Langdurige Zorg* uitgebracht (Zorginstituut Nederland, 2022).

Het advies is gebaseerd op onderzoek waarvan de resultaten lieten zien:

- dat agendering en kennisontwikkeling een grote vlucht hebben genomen in de langdurige zorg;
- dat veel kennis nog onvoldoende terecht komt bij professionals, naasten en cliënten; de nadruk in de komende jaren zou dan ook moeten liggen op implementatie van kennis;
- dat cliënten, naasten en onderwijs nog beperkt betrokken zijn in de kennisinfrastructuur; zij zouden een plaats moeten krijgen in de kennisinfrastructuur. Kennis zou bovendien ook geschikt gemaakt moeten worden voor toepassing door cliënten, naasten en vrijwilligers.

De belangrijkste conclusie van het Zorginstituut is dat de toepassing van kennis in de praktijk prioriteit moet krijgen. Op dit moment gaat relatief weinig aandacht uit naar het succesvol implementeren van al ontwikkelde kennis. Daardoor schieten de beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis op de werkvloer tekort.

Ook is van belang te erkennen dat naast wetenschappelijke kennis - die onmisbaar is voor richtlijnen en kwaliteitsstandaarden - ook practice based kennis in de langdurige zorg van betekenis is. Datzelfde geldt voor ervaringen uit de praktijk, bij het 'bewijzen' dat zorg, ondersteuning en begeleiding bijdragen aan kwaliteit van zorg en kwaliteit van leven. Het narratief van cliënten, naasten, verwanten, vrijwilligers en mantelzorgers moet een vast onderdeel worden in de uitwisseling tussen praktijk, onderwijs en onderzoek.

De intensivering die nodig is in de langdurige zorg betreft:

- a. de implementatie, met de vraag hoe we ervoor zorgen dat bestaande of nieuwe kennis eerder en beter hanteerbaar op de werkvloer terechtkomt en dat oude kennis wordt gede-implementeerd;
- b. het zichtbaar maken van de effecten van 'anders werken' op de kwaliteit van leven van cliënten en hun naasten;
- c. de bestuurlijke afspraken die nodig zijn om deze elementen verder te brengen en de voortgang te monitoren.

Effectievere vindbaarheid van kennis

Naast inhoudelijke programmering is een doelmatige en effectieve infrastructuur nodig waarbinnen onderzoek naar inclusie kan worden uitgevoerd en resultaten kunnen worden verspreid en geïmplementeerd. Een belangrijk onderdeel van die infrastructuur is de vindbaarheid van de kennis over inclusie. Immers, aan de basis van deze publicatie ligt

de waarneming ten grondslag dat er weliswaar veel kennis over inclusie is, maar dat deze kennis erg verspreid en versnipperd is. Dit laatste, zo schreven wij eerder, is goed zichtbaar in de vele organisaties die zich, soms in afstemming met elkaar maar vaak op zichzelf, met kennisverwerving en -verspreiding over inclusie bezighouden. De rijkdom van de diversiteit aan beschikbare kennis wordt hierdoor niet voldoende benut.

Ook het Ministerie van VWS is zich hiervan bewust. Zijn minister schrijft in haar Kamerbrief *Vervolg coördinerende aanpak implementatie van het VN-verdrag handicap* het volgende (VWS, 2022c):

'Ook zal ik de komende periode de mogelijkheden verkennen om bestaande kennis over toegankelijkheid en inclusie effectiever vindbaar te maken. Voor bedrijven en organisaties die aan de slag willen met toegankelijkheid en inclusie is het belangrijk dat zij snel en eenvoudig de kennis en expertise vinden die zij nodig hebben. Daarom zie ik het vanuit mijn coördinerende rol als een prioriteit om de uitwisseling en verspreiding van kennis te verbeteren. Met als doel dat kennis sneller in praktijk wordt gebracht en leidt tot toegankelijk en inclusief handelen.'

Een van de mogelijkheden om dit te bewerkstelligen is een platform en/of periodiek overleg tussen de kennisinstituten die op het terrein van inclusie werkzaam zijn. Mogelijkerwijs kan hierbij worden aangesloten bij de *Kenniscoalitie voor de sector van zorg voor mensen met verstandelijke beperkingen*, een gezamenlijk initiatief van vertegenwoordigers van het Ministerie van VWS, ZonMw, Vilans, VGN en de Associatie Academische Werkplaatsen Verstandelijke Beperking. Waar het gaat om het thema inclusie zouden ook SCP, SER, Divosa en Ieder(in) aan dit gezelschap kunnen worden toegevoegd.

Daarnaast kan met de Associatie Academische Werkplaatsen Verstandelijke Beperking een afzonderlijke verbinding worden gelegd. Het doel van deze associatie is verbeterde afstemming en samenwerking rondom de kennisagenda, kennisverwerving en kennisdeling in de sector.

Opleidingen voor professionals

Een ander belangrijk onderdeel van de kennisinfrastructuur - vooral met betrekking tot de implementatie van de kennis - zijn de opleidingen voor professionals in zorg en welzijn. Inclusief leven is nog niet echt een onderwerp in deze opleidingen. Zo trainen opleidingsprogramma's voor leerkrachten bij de hogescholen en instituten voor pedagogiek niet in methodieken van inclusief onderwijs. Andersom lopen op het middelbaar beroepsonderwijs studenten met een beperking aan tegen gebrek aan kennis over beperkingen, zowel bij de beroepspraktijkvorming (stage) als bij de scholen. Vooral studenten afkomstig van het speciaal onderwijs lopen vast door een gebrek aan begeleiding. Kennis over inclusie kan worden vertaald naar opleidingen en door docenten worden gebruikt om toekomstige professionals te scholen.

9.3 Alle adviezen voor beleidsmakers op een rij

De hoofdstukken over de vier domeinen - wonen, werk, onderwijs en vrije tijd en mobiliteit - beëindigden we steeds met het geven van vijf adviezen aan beleidsmakers. Hieronder plaatsen we deze adviezen achter elkaar.

Adviezen voor wonen

1. Breng meer systematiek aan in het beleid rond wonen voor kwetsbare mensen. De routekaart in paragraaf 5.3.2, bestaande uit acht achtereenvolgende stappen, kan hierbij behulpzaam zijn.

2. Het is belangrijk dat woningcorporaties en gemeenten hun rol nemen in mensen zichzelf te kunnen laten zijn, door de toegang tot wonen, huurbescherming en keuzevrijheid structureel te regelen.
3. Vaak kunnen mensen met een beperking niet zelfstandig wonen zonder dat zij gebruik kunnen maken van maatwerkvoorzieningen. Realiseer, in lijn met het VN-verdrag, dit maatwerk en eventuele verdere ondersteuning zo veel mogelijk binnen algemene voorzieningen. Pas als het niet anders kan, komen speciale voorzieningen in aanmerking. Deze mogen niet leiden tot isolatie en segregatie, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn in een speciale woonvoorziening. Individuele ondersteuning moet flexibel genoeg zijn om zich aan te passen aan de behoeftes van degene die van de voorziening gebruik maakt, en niet andersom.
4. Wees je als gemeenten bewust van je taak om ondersteuning aan mensen in te richten volgens het mensenrechtenmodel en het te plaatsen in een breed beleidskader waarin wordt gewerkt aan een inclusieve samenleving, met inclusief onderwijs, eigen keuzen, afbouw van institutionele zorg en de opbouw van een adequate zorginfrastructuur die ook mensen met ernstige beperkingen adequaat in hun participatie ondersteunt. Houd rekening met de eventuele beperkingen in zelfredzaamheid en hulpbronnen, zoals die bijvoorbeeld gelden voor mensen met een verstandelijke beperking.
5. Het is niet voldoende als mensen met een beperking zelfstandig kunnen wonen. Ook de samenleving daaromheen moet toegankelijk zijn, zowel fysiek als sociaal:
 - Voorzieningen moeten goed bereikbaar en toegankelijk zijn. Er mag dus geen sprake zijn van discriminatie.
 - Voorzieningen moeten ook van binnen fysiek toegankelijk zijn.
 - Voorzieningen moeten economisch toegankelijk zijn, dat wil zeggen voor iedereen betaalbaar.
 - Inwoners moeten toegang hebben tot informatie over diensten en voorzieningen en moeten deze informatie ook kunnen ontvangen en verspreiden.
 - De omgeving moet de mogelijkheid bieden tot sociale inclusie.

Adviezen voor werk

1. Neem bij het bieden van ondersteuning voor werk altijd de mens als uitgangspunt en realiseer voor iedereen optimaal de vier factoren van gezond werk die door de WRR zijn genoemd: waardering en beloning, autonomie en zeggenschap, de aanwezigheid van sociale relaties en de benutting van talenten.
2. Realiseer op alle niveaus een integrale aanpak:
 - Op persoonlijk niveau: heb oog voor de samenhang tussen werk en andere levensdomeinen, waaronder wonen en onderwijs/scholing. Werk is immers een onderdeel van het totale bestaan.
 - Binnen het gemeentelijk apparaat: realiseer samenwerking en afstemming tussen de afdelingen Wmo en Werk & Inkomen.
 - Met externe partijen: iedere stakeholder (gemeente, UWV, zorgkantoor) is verantwoordelijk voor een stukje van het ondersteuningsproces; organiseer het overstijgende en de regievoering.
3. Onderzoek van iemand met een arbeidsbeperking ruim voor het bereiken van het achttiende jaar werkwensen en werkperspectief, zodat de persoon zich door middel van specifieke, aanvullende opleiding en training al in de richting van het beoogde werk kan ontwikkelen. Hiermee kan stilstand in de persoonlijke ontwikkeling worden voorkomen.

4. Maak in arbeidsorganisaties werk van 'inclusief HRM', waardoor niet alleen naar oplossingen wordt gezocht als er problemen zijn met het functioneren van een medewerker maar ook actief op zoek wordt gegaan naar mogelijkheden om alle medewerkers, met al hun verschillende achtergronden, optimaal te laten presteren en floreren en op een maximale manier waarde toe te laten voegen aan de organisatie.
5. Voer systematische monitoring uit:
 - Monitor de algemene werkgelegenheidssituatie van alle groepen mensen met een beperking. Besteed bij die monitoring aandacht aan specifieke groepen waar de werkgelegenheid bijzonder laag is, zoals bij vrouwen met een beperking en mensen met een ernstige beperking.
 - Monitor de 'resultaten' van dagbesteding, c.q. de ontwikkeling van deelnemers en hun mogelijkheden om stappen op het gebied van werk te zetten.
 - Monitor de mate waarin wordt voldaan aan het VN-verdrag. De elf maatregelen uit Artikel 27 (zie par. 6.2.1) kunnen hierbij als checklist en toetsingskader worden gebruikt.

Adviezen voor onderwijs

1. Maak van het volgen van inclusief onderwijs een recht voor iedereen. Hiermee wordt aangesloten bij de door Nederland geratificeerde internationale verdragen (VN-verdrag en VN-Kinderrechtenverdrag). Neem het realiseren van inclusief onderwijs op als doel in wetten, regelgeving en beleid.
2. Het is nodig dat een stapsgewijze ontwikkeling wordt ingezet van gescheiden naar inclusief onderwijs. Om te beginnen kunnen schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en de overheid speciaal en regulier dichter bij elkaar brengen. Door beide schoolsoorten op één locatie onder te brengen kunnen mengvormen ontstaan en wordt thuisnabij en gezamenlijk onderwijs ook mogelijk voor leerlingen die zwaardere ondersteuning en toerusting nodig hebben. Bovendien kunnen faciliteiten en expertise worden gedeeld. Ook dient inclusiever onderwijs nadrukkelijk een plaats te krijgen in het curriculum van lerarenopleidingen en nascholingsprogramma's.
3. Combineer het toewerken naar inclusievere onderwijsvoorzieningen met de doorontwikkeling van het speciaal onderwijs naar specialistische netwerken. Zodat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoefte steeds vaker naar dezelfde school kunnen, in de dezelfde klas zitten, samen spelen of elkaar ontmoeten op het schoolplein.
4. De inclusieve route op individueel niveau kan bestaan uit een viertal stappen: (1) beschrijving van de dromen en wensen over leren en onderwijs, (2) nagaan wat voor type gewone (reguliere) school bij het realiseren van deze dromen en wensen past, (3) benoemen van de benodigde individuele ondersteuning en de voorwaarden waaraan de school en de leeromgeving moeten voldoen, (4) zoeken naar een school en leeromgeving die zo veel mogelijk aansluiten bij het persoonlijk leer- en schoolprofiel.
5. Doe veel meer aan monitoring. Omdat inclusief onderwijs een continu proces is, moet het regelmatig worden gecontroleerd en geëvalueerd om ervoor te zorgen dat segregatie of integratie niet formeel of informeel plaatsvindt. Bij toezicht moeten ook personen met een beperking, inclusief kinderen en personen met intensieve ondersteuningsbehoeften, worden betrokken, evenals ouders of verzorgers van kinderen met een beperking.

Adviezen voor vrije tijd en mobiliteit

1. Denk bij het inrichten van procedures en systemen voor toegankelijkheid en mobiliteit vanuit de positie van de mens die noodgedwongen gebruik maakt van de hulpmiddelen en minder vanuit het administratief-organisatorische perspectief van de beheerder van het systeem. De door de centrale overheid aangekondigde verkenning naar het onderbrengen van hulpmiddelenzorg in één regeling en de oproep van verschillende organisaties om te komen tot een wettelijke regeling voor hulpmiddelen bieden hiervoor aanknopingspunten. Zorg voor één loket voor alle hulpmiddelen.
2. Ga bij verbouwingen en de opzet van tentoonstellingen, evenementen, e.d. uit van een universeel ontwerp, dat wil zeggen een ontwerp van producten en omgevingen die door alle mensen zoveel mogelijk kunnen worden gebruikt zonder de noodzaak van aanpassing of gespecialiseerd ontwerp. Dit houdt in de praktijk in dat locaties functioneel zijn, met goede toegang, en dat bij alle onderdelen is nagedacht over alle aspecten van toegankelijkheid voor een zo breed mogelijk publiek in termen van mogelijkheden en beperkingen (*design for all*). Betrek hierin ook actief ervaringsdeskundigen. Zorg voor bewustwording over toegankelijkheid in de fysieke en de digitale omgeving bij opdrachtgevers, ontwerpers, bouwers en controleurs.
3. Houd rekening met de breedte van het begrip 'toegankelijkheid'. Het gaat niet alleen om fysieke beperkingen maar ook om visuele, auditieve, verstandelijke en psychische beperkingen. Praktische barrières zorgen voor zowel uitsluiting als ongelijkwaardigheid in het contact met andere mensen. Zij krijgen hiermee een gevoelswaarde die verder gaat dan dat het alleen maar lastig is.
4. Laat je als gemeenten inspireren door elkaars voorbeelden over inclusieve praktijken, maar trek ook je eigen plan. Stel bijvoorbeeld bij vergunningverlening eisen aan toegankelijkheid van culturele podia, zwembaden, en andere openbare recreatieve gelegenheden. Betrek bij aanbestedingen voor aangepast vervoer en voor hulpmiddelen mensen met een beperking bij het opstellen van voorwaarden voor aanbesteding en de selectie van bedrijven.
5. De meest directe vorm van sociale barrières bestaat uit onprettige bejegening, wat regelmatig voorkomt in de openbare ruimte, horecagelegenheden en het (bus)vervoer. Besteed als beroepsopleiding - structureel en in samenwerking met ervaringsdeskundigen - behalve aan de toegankelijkheid van voorzieningen ook aandacht aan de bejegening van mensen met een beperking. Stel een programma van eisen vast waarin toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en de inzet van ervaringsdeskundigen worden opgenomen in curricula van beroepsopleidingen.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- * = Publicatie als pdf beschikbaar
- ** = Publicatie online beschikbaar (via link)
- *** = Publicatie niet als pdf of online beschikbaar

AAIDD, American Association on Intellectual and Developmental Disabilities (2022). Definition of Intellectual Disability. <https://www.aidd.org/intellectual-disability/definition> **

AAIDD, American Association on Intellectual and Developmental Disabilities (2021). *Intellectual Disability. Definition, Diagnosis, Classification and Systems of Supports. 12TH Edition*. Silver Spring, USA: AAIDD. ***

AEF, Andersson Elffers Felix (2021). *Ontwikkelingen in dagbesteding: kansen en knelpunten. Onderzoek in opdracht van de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)*. Utrecht: AEF. *

Alliantie VN-verdrag Handicap (2019). *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*. Utrecht: Alliantie VN-verdrag Handicap. *

ANED, Academic Network of European Disability experts (2019). *Living independently and being included in the community 2018-2019. Country Report the Netherlands*. Utrecht/Leeds: ANED. *

Asselt-Goverts, A.E. van (2018). Sociale netwerken van mensen met lichte verstandelijke beperkingen: kenmerken en interventies. *Nederlands Tijdschrift voor de Zorg aan mensen met verstandelijke beperkingen*, vol. 36, nr. 3, 203-212. *

Beerepoot, P.M. (2008). *The healing environment of the society. Leven met beperkingen in de bossen wordt leven met mogelijkheden in de stad*. Eindhoven: Eindhoven University of Technology. *

Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032 (2022).

Boer, A. de (2020). *Onderzoek naar de Samen naar School klassen. Afsluitende nieuwsbrief*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. *

Bolsenbroek, A. & Houten, D. van (2010). *Werken aan een inclusieve samenleving. Goede praktijken*. Amsterdam: Boom Uitgevers. ***

Brown, R.I. & Schalock, R.L. (2006). *The Concept of QoL and its Application to Persons with Intellectual Disabilities. Volume 1: Introduction and Overview*. IASSID Special Interest Research Group on QoL. ***

Brummel, A. (2017). *Sociale verbinding in de wijk. Mogelijkheden voor sociale inclusie voor wijkbewoners met een lichte verstandelijke beperking of psychische aandoening*. Delft: Academische Uitgeverij Eburon. *

Buntinx, W.H.E. & Schalock, R.L. (2010). Models of Disability, Quality of Life, and Individualized Supports: Implications for Professional Practice in Intellectual Disability. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, Volume 7, Number 4 (December 2010), 283-294. *

Bureau HHM (2020). *Handreiking Beschermende woonomgeving voor mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB)*. Enschede: Bureau HHM. *

BZK, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Voortgang Actieplan Toegankelijkheid voor de Bouw. Kamerbrief d.d. 27 februari 2020*. Den Haag: Ministerie BZK. *

CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Meting IVRPH-indicatoren. Indicatoren ten behoeve van de monitoring van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Tabellenset*. Den Haag: CBS. *

CG-Raad (2003). *Agenda 22. Beleidsontwikkeling voor mensen met een functiebeperking, instructies voor gemeenten*. Utrecht: CG-Raad. *

Coalitie voor Inclusie (2020). *Samen in beweging voor een inclusieve samenleving! Inspiratiepaper*. Utrecht: Coalitie voor Inclusie. *

Coalitie voor Inclusie (2021). *Wat is de Coalitie voor Inclusie?*
www.coalitievoorinclusie.nl. **

Coalitie voor inclusie & Themanetwerk Festivals en evenementen (2022). *Routekaart festivals*. Utrecht: Coalitie voor Inclusie. *

Coalitieakkoord (2021). *Coalitieakkoord 2021 - 2025. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Den Haag: VVD, D66, CDA en ChristenUnie *

Commissie Toekomst beschermd wonen (2015). *Advies Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*. Den Haag: VNG. *

Covey, Stephen R. (2005). *De 8ste eigenschap; van effectiviteit naar inspiratie*. Amsterdam: Business Contact. ***

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2016). *VN-verdrag Handicap. Van verdrag naar inclusie*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2018a). *Inzicht in inclusie II (Wonen, participatie, onderwijs en werk)*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2018b). *Inzicht in inclusie II (Wonen, participatie, onderwijs en werk)*. Factsheet. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2019). *Toegankelijkheid van goederen en diensten. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2019*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2020a). *Participatie van mensen met een beperking bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2020*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2020b). *Handreiking Artikel 19 VN-Verdrag Handicap. Het recht op zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2020c). *Het recht op onderwijs in het VN-verdrag. Verdiepend advies*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2021). *Toegang tot hulpmiddelen*

in het recht op persoonlijke mobiliteit. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2021. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2022a). *Inzicht in inclusie III. Participatie van mensen met een beperking op het gebied van zelfstandig leven in de maatschappij, onderwijs en werk.* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2022b). *Het recht van dove en slechthorende leerlingen. Aanbevelingen op basis van onderzoek naar knelpunten en oplossingen.* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2022c). *10 Tips voor leerkrachten met een dove of slechthorende leerling in de klas.* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

CRvdm, College voor de Rechten van de Mens (2022d). *Provincies, gemeenten en het VN-verdrag handicap. Handreiking bij het maken en uitvoeren van beleid en regelgeving in het licht van het VN-verdrag handicap.* Utrecht: College voor de Rechten van de Mens. *

Deci, E.L., & Ryan, R. M. (2012). Self-determination theory. In P. A. M. Van Lange, A. W. Kruglanski, & E. T. Higgins (Eds.), *Handbook of theories of social psychology: Vol. 1* (pp. 416-437). Thousand Oaks, CA: Sage. ***

Defence for Children (2019a). 'Zo kan het ook' scholen. *Drie scholen maken werk van inclusief voortgezet onderwijs.* Leiden: Defence for Children. *

Defence for Children (2019b). *Factsheet: effecten van inclusief onderwijs.* Leiden: Defence for Children. *

Donner, J.P.H. (2016). *Laat je niet gek maken. Toespraak op Voorjaarscongres 2016 van Divosa, 2 juni 2016 in De Doelen te Rotterdam.* Utrecht: Divosa. *

ECIO, Expertisecentrum inclusief onderwijs (2022). *De staat van inclusief onderwijs 2022.* 's-Hertogenbosch: ECIO. *

Fietsersbond (2021). *Fietsers met een beperking verdienen meer aandacht.* Utrecht: Fietsersbond. *

Financiën, Ministerie van Financiën (2020). *Rapporten Brede maatschappelijke heroverwegingen.* Kamerbrief d.d. 22 april 2020. Den Haag: Ministerie van Financiën. *

FWG (2022). *De maatschappij, dat zijn zij. De gehandicaptenzorg als spiegel en gids. FWG Trendrapport Gehandicaptenzorg.* Utrecht: Stichting FWG. *

Graaf, G. de, Hove, G. van & Haveman, M. (2012). Effects of regular versus special school placement on students with Down syndrome: A systematic review of studies. *New Developments in Down Syndrome Research*, Chapter II, 45-86. *

Graaf, G. de (2015). Inclusief onderwijs voor kinderen met Downsyndroom. *Down+Up*, nr. 109, 37-43. *

GroenLinks (2022). *Ons land is beperkt. Initiatiefnota.* Den Haag: GroenLinks. *

Hamans, Camiel (2022). In- en uitsluiten. *NRC*, 21 november 2022. *

Hogeboom, L. & Scholten, C. (2022). *Recht op onderwijs voor dove en slechthorende leerlingen. Verkenning naar knelpunten en oplossingsrichtingen voor onderwijs voor dove en slechthorende leerlingen in Nederland*. Amsterdam: DSP-groep. *

Ieder(in) (2017). *Goed wonen voor iedereen. 10 actiepunten om wonen voor mensen met een beperking te verbeteren*. Utrecht: Ieder(in). *

Ieder(in) (2018). *School en vriendschappen. Heeft het schooltype invloed op het sociale leven van de leerling met een beperking of aandoening?* Utrecht: Ieder(in). *

Ieder(in) (2021a). *Toegankelijke woningen: een verborgen wooncrisis. Uitkomsten van de enquête over toegankelijk wonen en woningaanpassingen van Ieder(in) in samenwerking met de Woonbond*. Utrecht: Ieder(in). *

Ieder(in) (2021b). *Stapelning van zorgkosten. En het effect daarvan op het dagelijks leven van mensen met een beperking en/of chronische ziekte. Verkennend onderzoek*. Utrecht: Ieder(in). *

Ieder(in) (2022). *Onze doelen*. www.iederin.nl **

Ieder(in), KansPlus & LSR (2019a). *Keuze in dagbesteding*. Utrecht: Ieder(in). *

Ieder(in), KansPlus & LSR (2019b). *Zelf je dagbesteding kiezen in de Wet langdurige zorg. Gaat dat goed?* Utrecht: Ieder(in). *

Ieder(in), LFB Nederland, Per Saldo, JongPIT, Coalitie voor Inclusie en Vereniging Inclusie Nederland (2022). *Brief aan de leden van de vaste Kamercommissie VWS van de Tweede Kamer over de motie Werner c.s. over meerjarige nationale strategie voor mensen met een handicap*. Utrecht: Ieder(in). *

IenW, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022). *Eindversie Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV 2022-2032. Kamerbrief d.d. 7 november 2022*. Den Haag: Ministerie IenM. *

Inclusion Europe (2021). *Why we care about education. Inclusion Europe position paper on inclusive education*. Brussels, Belgium: Inclusion Europe. *

Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant*. Rapport in verband met Brede maatschappelijke heroverweging. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën. *

Inspectie van het onderwijs (2021a). *De staat van het (voortgezet) speciaal onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs. *

Inspectie van het onderwijs (2021b). *Staat van het onderwijs 2021. Technisch rapport hoofdstuk (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs. *

Krämer, S., Möller, J. & Zimmermann, F. (2021). Inclusive Education of Students With General Learning Difficulties: A Meta-Analysis. *Review of Educational Research*, Month 2021, Vol. 91, No. 3, pp. 432–478. *

LCR, Landelijke Cliënten Raad (2014). *Uitleg over VN-verdrag en de Participatiewet. Factsheet voor gemeenten*. Den Haag: LCR. *

- Ledoux, G. & Waslander, S. (2020). *Eindrapport Evaluatie passend onderwijs*. Amsterdam/Tilburg/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/TIAS School for Business and Society, Tilburg University/KBA Nijmegen. *
- Loon, J. van, Claes, C., Hove, G. van & Schallock, R. (2010). De Ontwikkeling van de Persoonsgerichte Ondersteuningsuitkomsten Schaal (POS). *Nederlands Tijdschrift voor de Zorg aan mensen met verstandelijke beperkingen*, vol. 36, nr. 3, 180-196. *
- Mascareño, A. & Carvajal, F. (2015). The Different Faces of Inclusion and Exclusion. *Cepal review*, August 2015. *
- Maslow, A.H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review* 50(4): 370-396. *
- Movisie (2021). *Jongvolwassenen en de participatiewet: welke oplossingen zijn mogelijk?* Utrecht: Movisie. *
- Movisie & Stimulanz (2020). *Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk*. Utrecht: Movisie. *
- Movisie (2022). *Validisme aanpakken ten aanzien van mensen met een verstandelijke beperking*. Utrecht: Movisie. *
- Movisie & VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten (2019). *Inclusief werkgeverschap. Het VN-verdrag handicap in jouw gemeente*. Utrecht: Movisie. *
- Nationale ombudsman (2022). *Meedoen zonder beperkingen. De financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet*. Den Haag: Nationale ombudsman. *
- Nivel (2020). *Meedoen in de samenleving 2008-2018. Update kerncijfers Participatiemonitor*. Utrecht: Nivel. *
- Nivel (2021). *Meting indicatoren monitoring VN-verdrag handicap*. Utrecht: Nivel. *
- Nivel, Patiëntenfederatie Nederland & Trimbosinstituut (2021). *Monitoring Onbeperkt meedoen! Eindrapportage overkoepelende indicatoren: 2016-2020*. Utrecht: Nivel. *
- NJi, Nederlands Jeugdinstituut, e.a. (2022). *OplossingenLab8. Zorg én onderwijs voor alle kinderen: hoe we dat samen voor elkaar willen krijgen*. Utrecht: NJi. *
- OCO, Onderwijs Consumenten Organisatie (2019). *Onderwijswetten*. <https://www.onderwijsconsument.nl/onderwijswetten/> **
- OCW, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020a). *Rapportage leerplichtwet G-gemeenten, schooljaar 2018-2019. Definitieve eindstand*. Den Haag: Ministerie OCW. *
- OCW, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020b). *Thuiszitters in het funderend onderwijs. Kamerbrief d.d. 30 januari 2020*. Den Haag: Ministerie OCW. *
- OCW, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020c). *Reactie op de evaluatie van passend onderwijs en advies 'Steeds inclusiever' van de Onderwijsraad. Kamerbrief d.d. 5 oktober 2020*. Den Haag: Ministerie OCW. *

OCW, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020d). *Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs. Kamerbrief d.d. 4 november 2020*. Den Haag: Ministerie OCW. *

OCW, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020e). *Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs*. Den Haag: Ministerie OCW. *

OCW, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020f). *Aanbieding rapport onderzoek toegankelijkheid culturele instellingen voor mensen met een beperking. Kamerbrief d.d. 6 oktober 2020*. Den Haag: Ministerie OCW. *

OCW & VWS, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2020). *Passend onderwijs en Jeugdzorg. Kamerbrief d.d. 10 november 2020, over voortgang verbinding zorg en onderwijs*. Den Haag: Ministeries OCW & VWS. *

Onderwijsraad (2020). *Steeds inclusiever*. Den Haag: Onderwijsraad *

Optimalistic, Muzuz & Stimulanz (2021). *Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie*. Leusden: Optimalistic. *

Overmars-Marx, T. (2018). *Inclusie in de buurt*. Amsterdam: Vrije Universiteit. ***

Platform31 (2021). *Onbeperkt wonen? Wonen voor mensen met een fysieke beperking*. Den Haag: Platform31. *

Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt (2019). *Simpel switchen van dagbesteding naar werk. Een inspirerende verkenning aan de hand van 6 voorbeelden*. *

Raad van State (2021). *Verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen. Advies 24 maart 2021*. Den Haag: Raad van State. *

Reerink, A., The, A.M. & Roelofsen, E. (2017). Van burger-cliënt naar perspectief van waardigheid. *Nederlands Tijdschrift voor de Zorg aan mensen met verstandelijke beperkingen*, vol. 43, nr. 1, 53-63. *

RIGO, Research en Advies woon- werk- en leefomgeving (2019). *Toegankelijk (ver)bouwen? Een vergelijking van normen en richtlijnen*. Amsterdam: RIGO. *

RIVM, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2020). *Cijferoverzicht 2020 Programma Onbeperkt meedoen! Indicatoren voor de actielijnen en overkoepelende doelen van het programma*. Bilthoven: RIVM. *

RTL Nieuws (2022). Duizenden mensen met arbeidsbeperking zitten onnodig thuis: 'Echt een gemiste kans'. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5343163/mensen-arbeidsbeperking-werkloos-professionele-jobcoach-maakt> **

RVS, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2018). *Leeftijdsgrenzen. Betere kansen voor kwetsbare jongeren*. Den Haag: RVS. *

Saedeleer, A. de (2020). De piramide van Maslow. <https://www.chi-an.be/blog/piramide-van-maslow/> **

Schalock, R.L., Bonhamb, G.S. & Verdugo, M.A. (2008). The conceptualization and measurement of quality of life: Implications for program planning and evaluation in the field of intellectual disabilities. *Evaluation and Program Planning* 31 (2008) 181-190. *

Schalock, R.L., Luckasson, R. & Shogren, K.A. (2020). Going beyond Environment to Context: Leveraging the Power of Context to Produce Change. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020, 17, 1885. *

Scholten, G. & Schuurman, M. (2015). *IN ZICHT. Transformatie van de dienstverlening*. Wezep: Invra. ***

Schuurman, M.I.M. (2017). *Het beste van twee werelden? Resultaten van een studie naar de stand van zaken en mogelijkheden van inclusie van mensen met verstandelijke beperkingen in de regio's Ermelo en Gelderland-Midden van 's Heeren Loo*. Nieuwegein: Kalliope Consult. *

Schuurman, M.I.M. (2018a). Over inclusie en de weg ernaartoe. *Nederlands Tijdschrift voor de Zorg aan mensen met een verstandelijke beperking*, 44 (3), september 2018, pag. 228-232. *

Schuurman, M.I.M. (2018b). *Vervolgonderzoek naar Inclusie en zorgparken*. Nieuwegein: Kalliope Consult. [Intern rapport]. ***

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *Lekker vrij!? Vrije tijd, tijdsdruk en de relatie met de arbeidsduur van vrouwen*. Den Haag: SCP. *

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2020a). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: SCP. *

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2020b). *Meer meedoen. Inzicht in de onderwijs- en arbeidsmarktdeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking*. Den Haag: SCP. *

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2020c). *Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*. Den Haag: SCP. *

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Lang niet toegankelijk. Ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving*. Den Haag: SCP. *

SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: SCP. *

Shogren, K.A., Luckasson, R. & Schalock R.L. (2020). Using a Multidimensional Model to Analyze Context and Enhance Personal Outcomes. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 2020, Vol. 58, No. 2, 95–110. *

Significant APE (2020). *Onbeperkt cultuur beleven. Eindrapport*. Utrecht: Significant APE. *

Simplican, S.C., Leader, G., Kosciulek, J. & Leahy, M. (2015). Defining social inclusion of people with intellectual and developmental disabilities: An ecological model of social networks and community participation. *Research in Developmental Disabilities* 38 (2015) 18–29. *

Staatsblad (2006). *Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Nummer 351. Den Haag: Sdu uitgeverij. *

Staatsblad (2014a). *Wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Nummer 280. Den Haag: Sdu uitgevers. *

Staatsblad (2014b). *Wet van 2 juli 2014 tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Participatiewet)*. Nummer 270. Den Haag: Sdu uitgevers. *

Staatsblad (2014c). *Wet van 5 november 2014 tot het wijzigen van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Jeugdwet (Invoeringswet Jeugdwet)*. Nummer 442. Den Haag: Sdu uitgevers. *

Steunpunt Passend Onderwijs (2020). *Intensieve samenwerking en integratie van speciaal en regulier onderwijs. Tien praktijkvoorbeelden*. Utrecht: Steunpunt Passend Onderwijs. *

Szumski, G., Smogorzewska J. & Karwowski, M. (2017). Academic achievement of students without special educational needs in inclusive classrooms: A meta-analysis. *Educational Research Review* 21 (2017) 33-54. *

SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022a). *Stand van zaken Participatiewet in balans. Kamerbrief d.d. 28 november 2022*. Den Haag: Ministerie SZW. *

SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022b). *Stand van zaken Participatiewet in balans. Bijlage bij Kamerbrief d.d. 28 november 2022*. Den Haag: Ministerie SZW. *

Teule, P. (2016). *Vrijheid voor gevorderden*. Amsterdam: Boom Uitgevers. ***

Trimbosinstituut (2020). *Maatschappelijke participatie van mensen met ernstige psychische aandoeningen. Factsheet panel Psychisch Gezien*. Utrecht: Trimbosinstituut. *

Tweede Kamer der Staten Generaal (2022). *Motie Werner c.s. over meerjarige nationale strategie voor mensen met een handicap (Kamerstuk 36200, nr. XVI-70)*. Den Haag: Tweede Kamer. *

UN, United Nations (1994). *Standaardregels betreffende het bieden van gelijke kansen voor gehandicapten. Resolutie 48/96*. Rijswijk: Interdepartementale Stuurgroep Gehandicaptenbeleid. *

UN, United Nations (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*. Adopted on 13 December 2006. New York: UN. *

UN, United Nations (2007). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*. Nederlandse vertaling. *Traktatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2007, nr. 169*. *

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2016). *General comment No. 4, Article 24: Right to inclusive education, 2 September 2016, CRPD/C/GC/4*. Available at: <https://www.refworld.org/docid/57c977e34.html> [accessed 11 March 2021] *

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2022a). *List of issues in relation to the initial report of the Netherlands. 1 April 2022*. New York: UN. *

UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2022b). *List of issues in relation to the initial report of the Netherlands. 1 April 2022*. New York: UN. Nederlandse vertaling *

UWV (2022). Inclusive samenleving. Diverse artikelen. *UWVmagazine*, februari 2022, pag. 18-34. *

VCP, Versterking Cliënten Positie (2009). *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Presentatie. Utrecht: VCP. ***

Vereniging Inclusie Nederland (2021). Startpagina Inclusie. Laatste update: 4 januari 2020. <https://inclusie.startpagina.nl/> **

Verwey-Jonker Instituut (2019). *Maatwerk in wonen. Verkenning van de aard en de omvang van zelfstandige woonwensen van mensen met een beperking*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. *

VGN, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (2020). *Een betekenisvol leven. Gewoon meedoen. Visiedocument gehandicaptenzorg 2030*. Utrecht: VGN. *

VGN, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (2021). *Perspectief op persoonsgerichte zorg. Leidraad voor mensen met beperkingen en intensieve zorgvragen (generiek deel)*. Utrecht: VGN. *

VGN, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (2022a). *Brief aan de leden van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 16 februari 2022*. Utrecht: VGN. *

VGN, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (2022b). *Brief aan de leden van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 30 september 2022*. Utrecht: VGN. *

VGN & ZN, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland & Zorgverzekeraars Nederland (2022). *Transitie naar een toekomstbestendige gehandicaptenzorg. Landelijk akkoord gehandicaptenzorg VGN-ZN 2022-2026*. Utrecht: VGN & ZN. *

VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten (2011). *Metten is weten. De participatieladder*. Brochure. Den Haag: VNG. *

VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019a). *Iedereen doet mee! Handreiking Lokale Inclusie Agenda*. Den Haag: VNG. *

VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019b). *(Digitale) Inclusie. Aan de slag met gemeentelijke dienstverlening*. Den Haag: VNG. *

VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020). *Wonen is hoofdzaak. Het VN-verdrag handicap in jouw gemeente*. Den Haag: VNG. *

VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2021). *Iedereen doet mee – ook met een LVB. Het VN-verdrag Handicap in jouw gemeente*. Den Haag: VNG. *

Vries, S. de, Beukema, L., Gründemann, R. & Lange, A. de (2017). Werken aan een inclusieve organisatie: handvatten voor HRM. In: *Lange, A. de, Wielenga-Meijer, E,*

- Duijker, T. & Hanstede, B. *Omdat het kan! HRM-handvatten voor een inclusieve arbeidsmarkt*. Alphen aan den Rijn/Doetinchem: Vakmedianet. *
- VWS, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018a). *Programma Volwaardig Leven. Voor de gehandicapten zorg en complexe zorg*. Den Haag: Ministerie VWS. *
- VWS, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018b). *Programma Volwaardig Leven. Voor de gehandicapten zorg en complexe zorg. Kamerbrief d.d. 30 september 2018*. Den Haag: Ministerie VWS. *
- VWS, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018c). *Programma Onbeperkt meedoen! Implementatie VN-verdrag inzake de rechten van mensen met een handicap*. Den Haag: Ministerie VWS. *
- VWS, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2020). *Programma Onbeperkt meedoen! Voortgangsrapportage*. Den Haag: Ministerie VWS. *
- VWS, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022a). *Indiening beantwoording List of Issues VN-verdrag Handicap. Kamerbrief d.d. 7 december 2022*. Den Haag: Ministerie VWS. *
- VWS, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022b). *Beantwoording List of Issues VN-verdrag Handicap*. Den Haag: Ministerie VWS. *
- VWS, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022c). *Vervolg coördinerende aanpak implementatie van het VN-verdrag handicap. Kamerbrief d.d. 19 april 2022*. Den Haag: Ministerie VWS. *
- VWS, LFB & VGN, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, LFB & Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (2022). *Competentieprofiel Ervaringsdeskundige VB*. Den Haag: Ministerie VWS, LFB & VGN. *
- Werkcoalitie (2022). *Bied mensen met een beperking bestaanszekerheid en werk!* Utrecht: Werkcoalitie. *
- WHO, World Health Organisation (2001). *ICF. International Classification of Functioning, Disability and Health*. Geneve: WHO. ***
- WHO, World Health Organisation (2007). *ICF-CY. International Classification of Functioning, Disability and Health. Children & Youth Version*. Geneve: WHO. *
- WHO-FIC Collaborating Centre (2002). *Nederlandse vertaling van de International Classification of Functioning, Disability and Health*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum. (Compilatie beschikbaar) *
- WHO-FIC Collaborating Centre (2022). ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health. <https://www.whofic.nl/familie-van-internationale-classificaties/referentie-classificaties/icf> **
- Wilken, J.P. & Knevel, J. (2016). *Profiel inclusiegerichte sociaal werker*. Lectoraat Participatie Zorg en Ondersteuning, Hogeschool Utrecht. <https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/profiel-inclusiegerichte-sociaal-werker> *
- Woude, S. van der, Wesdorp, P. & Water, M. van de (2020). *Perspectief op ontwikkeling. Onderzoek naar de werking en effectiviteit van het ontwikkelingstraject van Academie Spelderholt voor jongeren met licht tot matig verstandelijke beperkingen en de*

toegevoegde waarde ervan vanuit het perspectief van de jongeren, hun gezinnen en de maatschappij. Oosterbeek: Eigen uitgave. *

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Werk, zaligmakend of ziekmakend? De relatie tussen arbeid en gezondheid. Working Paper.* Den Haag: WRR. *

Zorginstituut Nederland (2022). *Advies Kennisinstructuur Langdurige Zorg.* Brief aan de Minister voor Langdurige Zorg en Sport, 23 juni 2022. Diemen: Zorginstituut Nederland. *

BIJLAGE 1

OVERZICHT VAN EXTERNE BETROKKENEN BIJ DIT PROJECT

Met dank aan de volgende mensen en organisaties

Hun bijdrage aan de inhoud en het resultaat werd met veel betrokkenheid en enthousiasme voor het onderwerp vormgegeven.

De Commissie van aanbeveling, met daarin zitting:

- Leon Meijer, wethouder gemeente Ede.
- Greet Prins, voorzitter Raad van Bestuur Kamer van Koophandel.
- Kees Erends, voormalig COO 's Heeren Loo Zorggroep en toezichthouder.
- Bas Maasen, maatschappelijk ondernemer, ervaren directeur/bestuurder, organisatieadviseur en ontwikkelaar.

De Practicumgroep, met daarin zitting:

- Ruud Groot, manager zorgverkoop 's Heeren Loo Zorggroep.
- Wouter Kessler, oprichter van 'Kwartiermakers van de toekomst'.
- Dytmer Hettinga, regiodirecteur 's Heeren Loo Noordoost Nederland.
- Karin de Vries-Schuiling, directeur/bestuurder De Hoven.

Adviesbureau BMC:

- Erwin Scheepers, senior Account manager.
- Kim Mutsaers, trainee in de zorg.

Extern inhoudelijk advies:

- Jeroen Knevel, docent Sociaal Werk & Master Community Development Hogeschool Utrecht en Programmaleider onderzoekslijn Inclusie & Sociaal Werk, Kenniscentrum Sociale Innovatie.

Vormgeving en tekst van de website:

- Nico Joosting Bunk: uitgever & vormgever ArtNik Uitgaven én Artnic *creatief in communicatie*.
- Joëlle Daalder, eigenaar *Communicatieadvies Precies!*

De website kwam tot stand met financiële ondersteuning van het Ds. Visscherfonds, De Hartekampgroep en Kalliope Consult.



Stichting Ds. Visscherfonds

BIJLAGE 2

HET ONDERWERP HUISHOUDEN BINNEN DE CATEGORIE ACTIVITEITEN EN PARTICIPATIE VAN DE ICF

De codering op onderstaande activiteiten is als volgt: 0 (geen probleem), 1 (licht probleem), 2 (matig probleem), 3 (ernstig probleem), 4 (volledig probleem), 8 (niet gespecificeerd), 9 (niet van toepassing).

Verwerven van benodigdheden

- d610 Verwerven van woonruimte
 - d6100 Kopen van woonruimte
 - d6101 Huren van woonruimte
 - d6102 Inrichten van woonruimte
 - d6108 Verwerven van woonruimte, anders gespecificeerd
 - d6109 Verwerven van woonruimte, niet gespecificeerd
- d620 Verwerven van goederen en diensten
 - d6200 Boodschappen doen
 - d6201 Verzamelen van dagelijkse benodigdheden
 - d6208 Verwerven van goederen en diensten, anders gespecificeerd
 - d6209 Verwerven van goederen en diensten, niet gespecificeerd
- d629 Verwerven van benodigdheden, anders gespecificeerd en niet gespecificeerd

Huishoudelijke taken

- d630 Bereiden van maaltijden
 - d6300 Bereiden van eenvoudige maaltijden
 - d6301 Bereiden van ingewikkelde maaltijden
 - d6308 Bereiden van maaltijden, anders gespecificeerd
 - d6309 Bereiden van maaltijden, niet gespecificeerd
- d640 Huishouden doen
 - d6400 Wassen en drogen van kleding
 - d6402 Schoonmaken van kookruimte en kookgerei
 - d6402 Schoonmaken van woonruimte
 - d6403 Bedienen van huishoudelijke apparatuur
 - d6404 Opbergen van dagelijkse benodigdheden
 - d6405 Verwijderen van afval
 - d6408 Huishouden doen, anders gespecificeerd
 - d6409 Huishouden doen, niet gespecificeerd
- d649 Huishoudelijke taken, anders gespecificeerd en niet gespecificeerd

Verzorgen van wat bij huishouden behoort en assisteren van andere personen

- d650 Verzorgen van wat bij huishouden behoort
 - d6500 Vervaardigen en repareren van kleding
 - d6501 Onderhouden van woonruimte en meubilair
 - d6502 Onderhouden van huishoudelijke apparatuur
 - d6503 Onderhouden van voertuigen
 - d6504 Onderhouden van hulpmiddelen
 - d6505 Verzorgen van planten, binnen en buitenshuis
 - d6506 Verzorgen van dieren
 - d6508 Verzorgen van wat bij huishouden behoort, anders gespecificeerd
 - d6509 Verzorgen van wat bij huishouden behoort, niet gespecificeerd
- d660 Assisteren van andere personen
 - d6600 Assisteren van andere personen bij zelfverzorging
 - d6601 Assisteren van andere personen bij voortbewegen
 - d6602 Assisteren van andere personen bij communiceren
 - d6603 Assisteren van andere personen bij tussenmenselijke relaties
 - d6604 Assisteren van andere personen bij voeding

- d6605 Assisteren van andere personen bij handhaven gezondheid
- d6608 Assisteren van andere personen, anders gespecificeerd
- d6609 Assisteren van andere personen, niet gespecificeerd
- d669 Verzorgen van wat bij huishouden behoort en assisteren van andere personen, anders gespecificeerd en niet gespecificeerd

BIJLAGE 3

SAMENVATTING VAN DE PUBLICATIE OVER HET ONDERZOEK NAAR ONTWIKKELINGEN VAN DAGBESTEDING (AEF, 2021a)

A. Resultaten (eigen tabel op basis van het rapport)

<i>Ontwikkeling</i>	<i>Deelontwikkelingen</i>	<i>Kansen voor cliënten</i>	<i>Knelpunten/uitdagingen</i>
<p>1. Dagbesteding meer in de maatschappij</p> <p>Meedoen, eigen regie nemen, zelfstandig werken en meer in de maatschappij werken (bijv. bij bakker, in de horeca of op een boerderij).</p>	<p>1.1 Op externe locaties werken</p> <p>Minder dagbesteding op locaties die vanuit zorginstelling zijn gerealiseerd (bijv. bejaardentehuis of sportkantine).</p>	<p>Cliënten met arbeidsmatige dagbesteding doen meer sociale contacten op, ook met mensen zonder beperking, en voelen zich meer onderdeel van de maatschappij.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het aanbod van externe locaties is afhankelijk van de mogelijkheden in het gebied. • Vraagstukken rondom begeleiding. • Kwesties omtrent verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.
	<p>1.2 Meer externe samenwerking</p> <p>Zorgaanbieders zoeken reguliere samenwerkingspartners om projecten en initiatieven mee te ontplooiën.</p>	<p>Meer diversiteit in het aanbod voor cliënten. Keuzevrijheid neemt toe, kan meer worden gezocht naar een passende plek (in het lijn van het ontwikkelplan van de cliënt).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Meer personeelscapaciteit nodig, terwijl toch al hoge werkdruk en schaarste in personeel. • Hogere kosten, o.a. voor begeleiding. • Vraagt om nieuwe competenties binnen de zorgorganisatie.
<p>2. Technologische innovatie</p> <p>Kan cliënten helpen om hun eigen leven zo betekenisvol en zelfstandig mogelijk in te richten. Slimme oplossingen mogelijk voor mensen met een beperking op het gebied van wonen, leven, leren, werken, taal en gezondheid.</p>	<p>2.1 Online vormgeven van (delen van) dagbesteding</p> <p>Bepaalde activiteiten worden via een online medium gedaan (online sportklassen, doen van online opdrachten).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vernieuwing in de vormen en soorten van hulpverlening; meer maatwerk aan cliënten. • Zorgt voor nieuwe en creatieve vormen van dagbesteding. • 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder geschikt voor personen met EMB. • Verlenen van medische zorg een uitdaging. • Vraagt andere kwaliteiten van een begeleider dan het begeleiden van een fysieke bijeenkomst.
	<p>2.2 Gebruik van digitale middelen in dagbesteding</p> <p>Bijvoorbeeld het gebruik van 3D printer, domotica of virtual reality. Ook bestaan er digitale innovaties die vormen van dagbesteding aanvullen of vervangen (bijv. belevingstafel voor mensen met EMB of complexe NAH).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bieden ruimte aan creatieve vormen van (arbeidsmatige) dagbesteding, zoals online ontwerpen en bewerken van vlogs of videoclipps. • Aantrekken van ondernemers, om samen een digitaal traject binnen of buiten de zorginstelling op te zetten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinden van personeel met de juiste vaardigheden; met name de complexere innovaties vragen om specifieke kennis bij medewerkers. • Hoge kosten. • Er is nog beperkt beeld van wat effectief is bij welke (doel)groep.
<p>3. Inclusie en talentbenutting</p> <p>In dagbesteding</p>	<p>3.1 Focus op leren en ontwikkelen</p> <p>Waar het om gaat: het duurzaam centraal</p>	<p>Cliënten hebben een concreet ontwikkeldoel waarbij ze leerplannen opstellen om deze te</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 'Paternalistische' houding van begeleiders/ouders. Uitdaging is cliënten te durven loslaten.

<p>wordt de laatste jaren meer ruimte gemaakt voor leren en ontwikkelen, het leveren van maatwerk en het initiëren van leerwerktrajecten. Speelt met name bij mensen met LVB.</p>	<p>stellen van cliënten en per individu bekijken welke talenten hij/zij bezit, waar mogelijkheden en ontwikkelpotentieel beschikbaar is.</p>	<p>behalen. Dit zorgt voor persoonlijke groei: ze worden vakbekwaam en durven een grotere rol binnen de maatschappij te vervullen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Leren en ontwikkelen kost extra tijd van begeleiders en soms is ook externe expertise nodig. • Zorgaanbieders hebben geen apart leerbudget waar zij aanspraak op kunnen maken.
	<p>3.2 Meer maatwerk leveren</p> <p>Talenten komen niet altijd tot hun recht binnen het bestaande dagbestedingsaanbod. Maatwerk (betere aansluiting bij de individuele competenties en interesses van cliënten) is belangrijk. Het kan er per doelgroep verschillend uitzien.</p>	<p>Betere aansluiting bij talenten en ambities van de cliënten, waardoor zij hun maximale leerpotentieel kunnen benutten. Zorgt ook dat zij in hun kracht staan en dat ze kunnen groeien, omdat ze dagbesteding hebben die goed bij hen past. Geeft hen een gevoel dat ze van waarde zijn en onderdeel van de maatschappij uitmaken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de Wlz is er nog onvoldoende ruimte voor financiering om cliënten te laten participeren in de maatschappij. Focus Wlz ligt met name op wonen en behandeling. • Binnen dagbestedingsorganisaties (over)heerst de opvatting dat er voor de cliënten gezorgd moet worden. Meer talentbenutting, regie en keuzemogelijkheden kan botsen met de traditionele 'zorgcultuur' binnen de zorginstelling.
	<p>3.3 Realiseren van leerwerktrajecten</p> <p>Cliënten doen vaardigheden op en leren een 'vak'. Het biedt cliënten met een afstand tot de arbeidsmarkt de kans om te participeren en te werken in de maatschappij. Kan worden vormgegeven op een dagbestedingslocatie of een externe locatie. Leerwerktrajecten gelden met name voor (cliënten in) de arbeidsmatige dagbesteding.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Naast het leerwerktraject op externe locaties (bedrijven), is de verbinding met het beroepsonderwijs een kans voor cliënten om zich verder te ontwikkelen. • Leerwerktrajecten geven 'voor ieder wat wils' omdat er verschillende niveaus en leerlijnen bestaan. Ieder wordt gestimuleerd om doelstellingen in het eigen ontwikkelpad te behalen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aansluiting met regulier beroepsonderwijs is niet altijd soepel. Praktische uitvoerbaarheid is vaak een knelpunt, omdat het reguliere aanbod uit meerjarige studies bestaat die niet goed aansluiten bij de mogelijkheden van cliënten. • Zorgaanbieders hebben geen apart leerbudget waar ze aanspraak op kunnen maken voor het realiseren van leerwerktrajecten. • Leerwerktrajecten vragen een andere rol van de begeleiders (coachend).

B. Voorwaarden op stelselniveau, om te kunnen inspelen op ontwikkelingen in de dagbesteding

Aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan.

- Aanpassen van de huidige beleidsregels Wlz. In de beleidsregels Wlz 'prestatiebeschrijvingen en tarieven zorgzwaartepakketten en volledig pakket thuis' en 'prestatiebeschrijvingen en tarieven modulaire zorg' is niet genoeg ruimte om dagbesteding op een alternatieve manier vorm te geven. Er zijn drie belemmeringen:

- Digitale vormen van dagbesteding, bijvoorbeeld het organiseren van digitale huiskamers of cliënten online opdrachten laten doen, staan niet in de standaard prestatiebeschrijvingen. Zij zijn een welkome toevoeging en maken dat er op een laagdrempelige manier contact kan worden gemaakt met de cliënt. Deze zorgvormen moeten structureel geborgd worden. Wat daarnaast opvalt, is dat er in de beleidsregels wél ruimte is voor digitale vormen bij individuele begeleiding.
- Tarieven zijn niet passend voor online dagbesteding.
- Dagbesteding mag niet op de woonlocatie worden vormgegeven. Door de coronacrisis wordt veel dagbesteding op de woon of verblijfplek vormgegeven. Voor sommige cliëntgroepen draagt dit bij aan de kwaliteit van leven. Specifiek voor deze groep zou het wenselijk zijn om dit ook na de coronacrisis (deels) te continueren. De kosten van dagbesteding op locatie zullen lager zijn, waardoor de tarieven hierop aangepast kunnen worden.
- Flexibele(re) prestaties zijn noodzakelijk om meer inclusie en talentbenutting in dagbesteding te realiseren:
 - Er is weinig ruimte om te experimenteren, er wordt weinig flexibiliteit in prestaties ervaren binnen de Wlz. De vaak strakke voorwaarden in de beleidsregels in combinatie met prestatieafspraken maken dat er weinig ruimte is om te experimenteren. Flexibele indicaties zijn noodzakelijk om digitale dagbesteding of innovatie te implementeren, bijvoorbeeld door digitale activiteiten op te knippen door de dag heen, in plaats van aanwezigheid op een dagdeel op locatie. Ook is het binnen de Wlz beleidsregels niet toegestaan om dagbesteding en begeleiding 'te stapelen', waardoor het lastig is om mee te bewegen met de ontwikkelende zorgvraag van de cliënt.
 - Met de dagdelenconstructie zijn zorgaanbieders genoodzaakt om dagbesteding gedurende één dagdeel aan te bieden en kunnen zij minder flexibel omgaan met cliënten die bijvoorbeeld een paar uur per dag dagbesteding zouden willen krijgen of cliënten die betere functioneren met dagbesteding in de avond of in het weekend. Er zijn verschillende creatieve manieren om hiermee om te gaan, maar zorgorganisaties zouden meer bewegingsvrijheid hebben als er niet meer met dagdelen maar bijvoorbeeld met een budget per persoon gewerkt zou worden. Ook het werken met arrangementen past niet in de structuur van dagdelen.
- Verruiming huidige tariefstructuur is noodzakelijk om uitdagende dagbesteding aan te kunnen bieden:
 - De huidige tariefstructuur is beperkend. Als ook andersoortige structuren worden aangeboden, zoals persoonsgebonden budgetten of abonnementstarieven, ontstaan er mogelijkheden voor zorgaanbieders om uitdagende dagbesteding aan te kunnen bieden.
 - Tarieven zijn niet altijd passend. In de Wlz wordt dagbesteding gezien als 'begeleiding in groepsverband', waardoor er gewerkt wordt met een prestatie per dagdeel. Dit tarief is geënt op een meer klassieke vorm van dagbesteding, waarbij beperkt rekening wordt gehouden met dagbesteding waarbij de cliënt meer in de maatschappij staat of die beter aansluit bij de wens van de cliënt.
 - Ook in de Wmo vinden gesprekspartners het lastig om uitdagende dagbesteding aan te bieden binnen de tarieven. De tarieven zijn vaak niet passend. Gemeenten zouden ruimte moeten bieden aan maatwerk, in plaats te werken met standaardpakketten en eisen.
- (Met name bij arbeidsmatige dagbesteding) Samenwerking dagbesteding en (beroeps)onderwijs en financiële stimulans bij leerwerktrajecten zijn nodig:
 - De beweging richting beroepsonderwijs wordt in veel gevallen niet gestimuleerd door de financiering. Het volgen van een opleiding wordt in veel gevallen niet vergoed door gemeente of zorgkantoor. In de Wmo kan het starten van een opleiding impact hebben op de financiering. Sommige gemeenten geven geen indicaties meer af, terwijl de cliënt met het starten van een (deeltijd) opleiding

- nog steeds dagbesteding nodig heeft. Cliënten beginnen in veel gevallen met een beroepsopleiding om uiteindelijk een overstap te maken naar een ander vakgebied of om vaardigheden op te doen die van pas komen op een arbeidsgerichte dagbestedingsplek. Wanneer de aansluiting tussen dagbesteding en onderwijs niet makkelijk gemaakt kan worden, heeft dat impact op de Wajong of het inkomen van cliënten. Dit geldt met name voor mensen met LVB.
- In sommige gevallen bemoeilijkt de combinatie van dagbesteding met een uitkering het leerwerktraject. Het UWV indiceert cliënten op basis van hun werkvermogen. Soms kan een dergelijke indicatie nadelig zijn voor het willen opstarten van een leerwerktraject, omdat leerwerkplekken niet gefinancierd worden. Dit geldt met name voor mensen met LVB.
 - Tenslotte wordt de realisatie van leerwerktrajecten ook belemmerd doordat gemeenten zorgaanbieders maar beperkt zien als een aanbieder van op maat gemaakte trajecten voor mensen die geen startkwalificatie hebben. Deze groep heeft hierdoor minder de mogelijkheid zich te ontwikkelen.
- Sluitende tarieven voor vervoer en budget voor aanpassen accommodaties is van belang bij belevingsgerichte dagbesteding.
 - Tarieven en voor vervoer moeten toereikend zijn. Met het 'meer in de maatschappij werken' gaan ook meer cliënten van deze doelgroep naar een externe dagbestedingslocatie toe. Specifiek bij mensen met EMB is vervoer een aandachtspunt omdat zij vaak aangepast vervoer nodig hebben en in mindere mate gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. De tarieven voor vervoer zijn niet toereikend, er zijn veel extra kosten om het vervoer te realiseren. Dat zijn kosten die niet naar de zorg of begeleiding gaan. De tekorten en daarmee de mogelijke beperkingen in het vervoerbudget kunnen de keuzevrijheid van cliënten.