



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het standstillbeginsel uit het VN-verdrag Handicap in de wetgevingspraktijk: een kroniek van verwaarlozing die geïllustreerd wordt door het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015
Dijkstra, E.

Citation

Dijkstra, E. (2025). Het standstillbeginsel uit het VN-verdrag Handicap in de wetgevingspraktijk: een kroniek van verwaarlozing die geïllustreerd wordt door het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015. *Handicap & Recht*, 10(1), 20-41. doi:10.5553/HenR/246893352025009001003

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4286486>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het standstillbeginsel uit het VN-verdrag Handicap in de wetgevingspraktijk: een kroniek van verwaarlozing die geïllustreerd wordt door het Wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wmo 2015

Mr. dr. E. Dijkstra*

1. Inleiding

De socialezekerheidswetgeving in Nederland is zeer veranderlijk. Zoals Ildi van Boetzelaer-Gulyás in haar *Basisboek Sociale Zekerheidsrecht* opmerkt: “Regels zijn net van kracht of ze worden alweer gewijzigd.”¹ Juist vanwege dit veranderlijke karakter is het belangrijk om scherp in het oog te houden of de inrichting van de voorzieningen die onder dit label vallen blijft voldoen aan de mensenrechtelijke verplichtingen waar ons land zich toe verbonden heeft. Specifiek met betrekking tot het geleidelijk remediëren van de huidige maatschappelijke achterstelling van mensen met fysieke en/of mentale functiebeperkingen, zoals dit wordt voorgeschreven door het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag Handicap), kan men zich afvragen of recentelijk ingevoerde en voorgestelde regelgeving die deze groep betreft wel voldoet aan wat het standstillbeginsel wordt genoemd.² Dat wil zeggen: gaat eerder verworven vooruitgang inzake belangrijke fundamentele rechten niet weer teloor?

De aanleiding voor mijn onderstaande behandeling van deze vraag – en het voornaamste voorbeeld in deze bijdrage – is het Wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wmo 2015.³ Dit wetsvoorstel behelst de aanpassing van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (hierna: Wmo 2015) en deed een hoop stof opwaaien toen

* E. (Erwin) Dijkstra is voormalig docent-onderzoeker aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Zijn proefschrift, *Discrimination and the foundation of justice: hate speech, affirmative action, institutional opinions*, is te verkrijgen bij Eleven International Publishing. Heel veel dank aan Emma de Jong en Jiska Ogier, die mij te hulp schoten toen mijn zicht mij (verder) in de steek liet tijdens het afronden van deze bijdrage.

1 Ildi A.M. Boetzelaer-Gulyás, *Basisboek sociale zekerheid 2025*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 19.

2 Deze bijdrage bouwt voort op mijn eerdere werk over het standstillbeginsel, zie: Erwin Dijkstra, “Het standstillbeginsel en de uitvoering van het VN-verdrag handicap”, *Handicap & Recht* 2021a/6, afl. 1, p. 21-27.

3 *Kamerstukken II 2024/25*, 36 713, nr. 2, p. 1-11.

het in maart 2025 geïntroduceerd werd.⁴ Het zou volgens criticasters betekenen dat een aantal van de mensen die gebruikmaken van een deel van de veelzijdige maatschappelijke ondersteuning die via deze wet mogelijk wordt gemaakt – en die varieert van hulpmiddelen als rolstoelen tot huishoudelijke hulp en zelfs onderdak – er financieel op achteruit zou gaan en zo moeizaam verworven zelfstandigheid kan verliezen.⁵ Hoewel het wetsvoorstel reeds drie maanden later controversieel werd verklaard na de val van het kabinet-Schoof, loont het denk ik om dit toch onder de loep te nemen.⁶ Het wetsvoorstel vormt namelijk een zeer actuele illustratie van de schijnbaar chronische verwaarlozing van het standstillbeginsel door de wetgever, in ieder geval waar het de fundamentele rechten van mensen met een functiebeperking aangaat.

Om die verwaarlozing in kaart te brengen en de tekortkomingen van het wetsvoorstel daaromtrent echt te kunnen begrijpen, moeten we de kwestie met een kleine omweg benaderen. Eerst zullen we kijken wat het VN-verdrag Handicap voorschrijft wat betreft de situaties waar het wetsvoorstel betrekking op heeft. Daarna bespreken we kort het standstillbeginsel zoals dat vervat is in het verdrag en de eerdere omgang van de wetgever daarmee. Vervolgens komt het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015 zelf aan bod en zien we de tekortkomingen hiervan in het licht van wat we eerder te weten zijn gekomen over het standstillbeginsel. In de conclusie stip ik tot slot aan waarom dit niet louter een juridisch-technische kwestie is. Het standstillbeginsel is niet zozeer belangrijk omdat we dit nu eenmaal zo afgesproken hebben, zagezegd. De onderliggende redenen voor die afspraak hangen namelijk samen met historische verschrikkingen die vandaag de dag nog net zo relevant zijn als toen het grote bouwwerk van de mensenrechtenverdragen werd opgetuigd.

2. De relevante wenken van het VN-verdrag Handicap

Het voornoemde grote bouwwerk van de mensenrechtenverdragen kwam voort uit de gruwelen die plaatsvonden voor het opstellen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948, waarvan de meest prominente de Shoah en andere genocides tijdens de Tweede Wereldoorlog waren.⁷ De daadwerkelijk afdwingbare mensenrechtenverdragen die volgden op deze verklaring codificeerden voor alle

- 4 Famke Seine, “Meer zorgmijders verwacht door hogere eigen bijdrage Wmo-regeling”, *NRC Handelsblad* 9 mei 2025, Binnenland, p. 12; José Boon, “Mensen met beperking krijgen mogelijk minder te besteden door Wmo-plannen”, *Nu.nl* 8 mei 2025, www.nu.nl (geraadpleegd op 25 september 2025); Martijn Klerks, “Relatief veel Capellenaren doen beroep op de Wmo”, *AD/Rotterdams Dagblad* 27 mei 2025, Regio, p. 7.
- 5 Een aantal van deze voorzieningen komt hieronder nog aan bod. Voor een uitputtend overzicht, zie: Boetzelaer-Gulyás 2025, p. 130-140.
- 6 Commissie VWS, “Besluitenlijst extra procedurevergadering commissie VWS d.d. 18 juni 2025”, 19 juni 2025, p. 5.
- 7 Lynn Hunt, *Inventing human rights: a history*, New York: Norton 2007, p. 202; Erwin Dijkstra, *Discrimination and the foundation of justice: hate speech, affirmative action, institutional opinions*, Den Haag: Eleven International Publishing 2023a, p. 1-2; Ali Rattansi, *Racism: a very short introduction*, Oxford: Oxford University Press 2020, p. 87.

mensen bepaalde fundamentele rechten die gebaseerd waren op onze universeel gedeelde vrijheid, gelijkheid en waardigheid.⁸

Desalniettemin bleek na verloop van tijd dat de aanvankelijke, min of meer algemene verdragen – waarvan het bekendste het Internationale Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (hierna: IVBPR) en het Internationale Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: IVESCR) zijn – er niet voor hadden gezorgd dat iedereen deze fundamentele rechten op gelijke voet met hun medemensen kon genieten.⁹ De gangbare interpretatie van deze verdragen had bijvoorbeeld niet kunnen voorkomen dat mensen met een functiebeperking nog steeds op grote schaal maatschappelijk achtergesteld werden.¹⁰ De internationale gemeenschap schoot deze mensen te hulp met een aantal extra mensenrechtenverdragen. Die verdragen omvatten geen nieuwe rechten, maar schrijven een specifieke interpretatie van de fundamentele rechten die ons allemaal toekomen voor, opdat mensen die het genot van deze rechten tot dan toe ontbeerden niet langer aan het licht van het recht worden onttrokken.¹¹

Een van deze verdragen was het hierboven reeds genoemde VN-verdrag Handicap. Dit verdrag, dat in 2006 werd gesloten, in 2008 van kracht werd en in 2016 geratificeerd werd door Nederland, heeft grofweg twee onderliggende doelen: de verdragsstaten moeten de maatschappelijke deelname van mensen met een functiebeperking op gelijke voet met hun relatief gezonde medemensen alsmede hun zelfstandige levenskeuzes faciliteren.¹² Ook dit verdrag omvat niet per se nieuwe rechten. Het werkt de bestaande fundamentele rechten die ons allen toekomen uit teneinde het volle genot daarvan te verzekeren voor mensen met een functiebeperking.¹³ We zien dit bijvoorbeeld terugkomen in de formulering van artikel 19 van

- 8 Erwin Dijkstra, “Nood breekt niet elke wet: de mensenrechtelijke positie en toegang tot rechtsbescherming van mensen met een functiebeperking bij rampen”, *Handicap & Recht* 2024a/9, afl. 1, p. 57.
- 9 Upendra Baxi, “Voices of suffering, fragmented universality, and the future of human rights”, in: Burns Weston & Stephen Marks (eds.), *The future of international human rights*, New York: Transnational, 1999, p. 108-109; Marie-Luisa Frick, *Human rights and relative universalism*, London: Palgrave MacMillan 2019, p. 202.
- 10 Theresia Degener & Andrew Begg, “From invisible citizens to agents of change: a short history of the struggle for the recognition of the rights of persons with disabilities at the United Nations”, in: Valentina della Fina, Rachel Cera & Guiseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 2-15.
- 11 Will Kymlicka, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford: Oxford University Press 1995, p. 46; Erwin Dijkstra, “De Coronacrisis noopt tot meer expliciete aandacht van de Nederlandse staat voor het VN-verdrag handicap,” *NTM/NJCM-Bulletin* 2020a/45, afl. 3, p. 377-378. Voor de laatste uitdrukking, zie: Erwin Dijkstra, “Laat ouderen stemmen over de toekomst”, *Nederlands Juristenblad* 2020b/95, afl. 16, p. 1154.
- 12 Jenny Goldschmidt, “Van gelijke behandeling naar inclusie: het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap”, *VN-Forum* 2016/28, afl. 1/2, p. 8; Andrea Crescenzi, “Article 45 [Entry into Force]; Article 46 [Reservations]; Article 47 [Amendments]; Article 48 [Denunciation]; Article 49 [Accessible Format]; Article 50 [Authentic Texts]”, in: Valentina della Fina, Rachel Cera & Guiseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 692-693.
- 13 Dijkstra 2023a, p. 77-78.

het verdrag. Dit artikel omvat ook de voornaamste wenken wat betreft het toepassingsgebied van het Wetsvoorstel verandering abonnementsgeld Wmo 2015. En volgens Giuseppe Palmisano's geleerde commentaar moet dit artikel geïnterpreteerd worden in het licht van het standstillbeginsel zoals dat verwoord is in artikel 4, dat ik hieronder zal toelichten.¹⁴

Laat ons eerst kijken naar hetgeen het verdrag te zeggen heeft over de verplichtingen van de verdragsstaten omtrent de ondersteuning die mogelijk wordt gemaakt door de Wmo 2015. Deze wet heeft, kort gezegd, als doel het realiseren van een inclusieve samenleving door het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een functiebeperking.¹⁵ In dat kader kan men aan deze groep van overheidswege steun en hulpmiddelen verstrekken. Zoals gezegd staan de belangrijkste wenken van het VN-verdrag Handicap hieromtrent in artikel 19. Dit artikel sluit heel direct aan bij de onderliggende doelen van het verdrag die we reeds bespraken, aangezien het de nadruk legt op gelijkwaardige inclusie in de maatschappij en daadwerkelijke maatschappelijke participatie van mensen met een functiebeperking, waarbij de mogelijkheid voor eigen keuzes en de controle over hun eigen leven centraal staan. Dit houdt onder andere in dat verdragsstaten zelfstandig wonen en volwaardige deelname aan de samenleving mogelijk moeten maken. Dat gaat verder dan louter discriminatie voorkomen; er moeten dus zeer praktische stappen worden gezet die bepaalde uitkomsten waarborgen.¹⁶

De achterliggende gedachte van artikel 19 VN-verdrag Handicap – en die komt terug in de rest van het verdrag – is dat de maatschappij vooral is ingericht op de noden van de relatief gezonde mensen.¹⁷ Zo'n idee sluit aan bij wat ook wel het sociale model van handicap wordt genoemd. Dit model stelt dat het de aannames achter de inrichting van onze maatschappij en het handelen van maatschappelijke instituties zijn die mensen op achterstand zetten vanwege hun afwijkend geachte mentale of fysieke gesteldheid en hen daarmee 'gehandicapt' maken.¹⁸ En dit is de reden dat artikel 19 van het VN-verdrag Handicap en een wet als de Wmo 2015 überhaupt nodig zijn. Zelfstandig wonen voor mensen met een fysieke functiebeperking moet bijvoorbeeld gefaciliteerd worden, omdat de noden van deze mensen vaak op zijn best bijzaak zijn bij de toegankelijkheid en het gebruik van wonin-

- 14 Giuseppe Palmisano, "Article 19 [Living Independently and Being Included in the Community]", in: Valentina della Fina, Rachele Cera & Giuseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 361-362. Art. 19 is natuurlijk niet het enige relevante verdragsartikel voor dit soort kwesties. Verplichtingen zoals die in art 28 en 29 VN-verdrag Handicap zijn ook van belang voor hetgeen in deze bijdrage besproken wordt en zullen verderop dan ook (kort) aan bod komen.
- 15 Maaïke den Draak & Lia van der Ham, "Samenvatting", in: Lia van der Ham et al. (eds.), *De WMO 2015 in de Praktijk*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2018, p. 21.
- 16 Palmisano 2017, p. 354.
- 17 *Ibidem*.
- 18 Agnes van Wijnen, "Men wordt niet gehandicapt geboren", in: Agnes van Wijnen, Yolanda Koster-Dreesse & Arko Oderwald (red.), *Trots en treurnis: gehandicapt in Nederland*, Amsterdam: Babylon/De Geus 1996, p. 33; Erwin Dijkstra, "Een gemankeerde wereld: theorieën over (on)toegankelijkheid", *Recht der Werkelijkheid* 2021b/42, afl. 3, p. 70.

gen.¹⁹ Natuurlijk lost de aanpassing van woningen, om ons eerdere voorbeeld te vervolgen, lang niet alle problemen op die bij een functiebeperking komen kijken.²⁰ Maar in samenhang met de verdere wenken uit de andere verdragsartikelen vormt het een begin van het verwezenlijken van de doelen van het VN-verdrag Handicap en past het – aangezien iedereen gedurende hun leven op het spectrum van mogelijke functiebeperkingen terecht komt indien we de tijd van leven hebben – in een breder streven naar universele toegankelijkheid waarin voor iedereen gefaciliteerde maatschappelijke deelname gemeengoed wordt.²¹ Zo vormt het verdrag een waarborg voor al onze kwetsbare levens.

De belangrijkste les uit het voorgaande die we dienen mee te nemen voor het vervolg van deze bijdrage luidt als volgt: de doelen en bepalingen van het VN-verdrag Handicap leren ons dat het faciliteren van de levens van mensen met een functiebeperking door middel van regelingen zoals die welke zijn vervat in de Wmo 2015 verschillen van andere manieren waarop de overheid haar burgers bijstaat, zoals de hypotheekrenteaftrek of de salderingsregeling van zonnepanelen.²² Dat mensen met een functiebeperking de steun en hulpmiddelen verkrijgen om zelfstandig te kunnen leven en wonen, alsmede om deel te nemen aan de samenleving, is een fundamenteel recht waarvan het faciliteren een mensenrechtelijke verplichting is ongeacht de persoonlijke situatie van individuen. Deze ondersteuning is dus geen gunst maar maakt de rechten die relatief gezonde mensen reeds genieten beschikbaar voor mensen met een functiebeperking.²³ Het moet bijvoorbeeld niet uitmaken voor de toegankelijkheid van de wereld en je woning of je in een rolstoel zit of

- 19 Allison Carey, "Citizenship", in: Rachel Adams, Benjamin Reiss & David Serlin (eds.), *Keywords for disability studies*, New York: New York University Press 2015, p. 121.
- 20 Liz Crow, "Including all of our lives: renewing the social model of disability", in: Colin Barnes & Geof Mercer (eds.), *Exploring the divide: illness and disability*, Leeds: Disability Press 1996, p. 58; Judith Jansen, "De 'verantwoordelijke beperkte': de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet", in: Hans Bosselaar (ed.), *Met andere ogen: onderzoekers over vijfjaar Participatiewet*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2020, p. 37.
- 21 Theresia Degener, "A new human rights model of disability", in: Valentina della Fina, Rachel Cera & Guiseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 43-44, 54-55; Martha C. Nussbaum, *Frontiers of justice: disability, nationality, species membership*, Cambridge: Harvard University Press 2006, p. 160; Martha A. Fineman, "The vulnerable subject: anchoring equality in the human condition", *Yale Journal of Law and Feminism* 2008/20, afl. 1, p. 12. Voor een recent overzicht van de relatieve gezondheid van Nederlanders, zie: Anna Maria Marangos & Sjoerd Kooiker, "Gezondheid en zorg", in: Annemarie Wennekers et al. (eds.), *De sociale staat van Nederland: 2019*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019, p. 164-187. Over *universal design*, zie: Christina Cogdell, "Design", in: Rachel Adams, Benjamin Reiss & David Serlin (eds.), *Keywords for disability studies*, New York: New York University Press 2015, p. 177.
- 22 Voor deze twee regelingen, zie: art. 3.120 Wet IB 2021; art. 31c Electriciteitswet; art. 50 lid 2 Wbm.
- 23 Emma Wynne Bannister & Sridhar Venkatapuram, "Grounding the right to live in the community (CRPD article 19) in the capabilities approach to social justice", *International Journal of Law and Psychiatry* 2020/69, afl. 101551, p. 3-4.

niet.²⁴ Dit geldt temeer omdat dit soort obstakels gestapeld wordt bovenop al de andere achterstellingen die mensen met een functiebeperking ervaren in het dagelijks leven.²⁵ Want uiteindelijk draait dit alles om het simpele principe dat de maatschappij je niet op achterstand mag zetten omdat je een functiebeperking hebt.²⁶ Het belang hiervan zien we ook terug bij het standstillbeginsel.

3. Het standstillbeginsel en het VN-verdrag Handicap

De mensenrechtenverdragen die wij hierboven bespraken, zijn dus verre van vrijblijvend. Eén belangrijk aspect hiervan betreft een norm die breed geaccepteerd is in het internationale recht, maar ook daarbuiten invloed uitoefent.²⁷ Deze houdt simpel gezegd in dat wanneer een land mensenrechtelijke verplichtingen op zich neemt, zoals die uit het VN-verdrag Handicap, dit land “geen maatregelen mag nemen die afbreuk doen aan het doel van de bepaling of een achteruitgang betekenen voor de rechtsbescherming”.²⁸ Deze norm wordt wel aangeduid als het standstill- of non-regressiebeginsel – de laatste term wordt vaak gebruikt wanneer men het over het milieurecht heeft.²⁹ Waar het verdragen aangaat, wederom zoals het VN-verdrag Handicap, kan men hierbij ook terugvallen op het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht (hierna: Weens Verdragenverdrag), specifiek artikel 26,

- 24 Voor dit voorbeeld, zie: Bess Williamson, “Access”, in: Rachel Adams, Benjamin Reiss & David Serlin (eds.), *Keywords for disability studies*, New York: New York University Press 2015, p. 53; Wendelmoet Hamelink & Lotte Vermij, “De sociale kant van toegankelijkheid”, in: Lotte Vermeij & Wendelmoet Hamelink (eds.), *Lang niet toegankelijk: ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2021, p. 48; Wendelmoet Hamelink & Lotte Vermij, “Sport en *civil society*”, in: Lotte Vermeij & Wendelmoet Hamelink (eds.), *Lang niet toegankelijk: ervaringen van Nederlanders met een lichamelijke beperking als spiegel van de samenleving*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2021, p. 116-118.
- 25 Erwin Dijkstra, “Wanneer je leven bepaald wordt door de wet: over handicap, regelgeving en identiteit”, *Handicap & Recht* 2020c/5, afl. 2, p. 42.
- 26 Bannister & Venkatapuram 2020, p. 4.
- 27 George S. Katrougalos, “European ‘social states’ and the USA: an ocean apart?”, *European Constitutional Law Review* 2008/4, afl. 2, p. 239. Zie in het algemeen: Isabelle Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux*, Brussel: Bruylant 2008. Een bekend voorbeeld van het standstillbeginsel in nationale regelgeving vinden we in de Belgische grondwet, zie: Dijkstra 2021a, p. 22; Daniel Dumont, “Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill”, *Journal de Tribunaux* 2013/17, afl. 39, p. 769-776. De veronderstelde aanwezigheid van het standstillbeginsel in het desbetreffende grondwetsartikel is wel genuanceerd, zie: Maxime Stroobant, “Artikel 23 van de Grondwet en de armoedeproblematiek”, in: Françoise de Boe (ed.), *Armoede – waardigheid – mensenrechten: 10 jaar samenwerkingsakkoord 1998-2008*, Brussel: CGKR 2008, p. 43, 47.
- 28 Astrid Thienpont & Charlotte Herman, *Mensenrechten: een kennismaking*, Gent: Druk in de Weer 2009, p. 15. Over dit soort normen als bron van verplichtingen in het internationale recht, zie: Martti Koskeniemi, *Sources of international law*, Londen: Routledge 2000, p. 364-365.
- 29 Lynda Collins, “Principle of non-regression”, in: Jean-Frederic Morin & Amandine Orsini (eds.), *Essential concepts of global environmental governance*, Londen: Routledge 2020, p. 205; James Munro & Andrew D. Mitchell, “An international law principle of non-regression from environmental protections”, *International and Comparative Law Quarterly* 2023/72, afl. 1, p. 35-36.

dat het idee van *pacta sunt servanda* codificeert.³⁰ Het standstillbeginsel zoals hier geschetst mag dan op het eerste gezicht eenduidig schijnen, maar de precieze toepasselijkheid hangt doorgaans af van het soort mensenrechtelijke verplichting.

In dit kader loont het om de bestaande fundamentele rechten, zowel die in internationale verdragen als die welke vervat zijn in nationale regelgeving, te onderscheiden volgens de gebruikelijke verdeling in twee generaties. Namelijk een eerste generatie van politieke en burgerlijke rechten en een tweede generatie van economische, sociale en culturele rechten.³¹ Zo'n verdeling is natuurlijk maar een benadering, aangezien de meeste verdragen zowel rechten van de eerste als de tweede generatie omvatten en er bij alle mensenrechtelijke verplichtingen van de verdragsstaten verwacht wordt dat zij zich van bepaalde gedragingen onthouden, bepaalde aangelegenheden regelen en meer in het algemeen elke individuele burger beschermen, waarbij het niet uitmaakt tot welke generatie rechten deze verplichting behoort.³² Toch kan dit onderscheid ons helpen om het standstillbeginsel beter te begrijpen.³³

Over het algemeen hebben de fundamentele rechten van de eerste generatie, oftewel de burgerlijke en politieke rechten, directe werking. Dat wil zeggen dat zij onmiddellijk en volledig gerespecteerd dienen te worden door de verdragsstaat; als dat niet het geval is, kunnen burgers dit via de rechter afdwingen.³⁴ Om een zeer duidelijk voorbeeld te noemen: aangezien marteling verboden is volgens het IVBPR, zal een staat die zich aansluit bij dit verdrag zich onmiddellijk moeten onthouden van dit soort praktijken.³⁵ En hetzelfde geldt voor het recht op deelname aan het politieke leven. Indien mensen hiervan worden uitgesloten moet de staat dit onmiddellijk remediëren.³⁶ Veel van de fundamentele rechten die tot de tweede generatie gerekend worden, hetgeen de zogenoemde economische, sociale en culturele rechten behelst, zijn echter meer algemeen geformuleerd dan die van de eerste generatie. Concrete doelen en een duidelijk tijdspad ontbreken bij deze funda-

30 Valentina della Fina, "Article 4 [General Obligations]", in: Valentina della Fina, Rachel Cera & Giuseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 141; Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna convention on the law of treaties*, Leiden: Martinus Nijhoff 2009, p. 361-368.

31 Deze en de volgende twee alinea's vormen een samenvatting van een stuk uit mijn proefschrift, zie: Dijkstra 2023a, p. 64-73. Hierbij ga ik voorbij aan een reeds voorgestelde derde generatie van fundamentele rechten, die uit groepsrechten zou moeten bestaan. Het enige gerealiseerde fundamentele recht dat momenteel in aanmerking zou komen, is het recht op zelfbeschikking, zie: Vernon van Dyke, "Collective entities and moral rights: problems in liberal-democratic thought", *The Journal of Politics* 1982/44, afl. 1, p. 185; Dijkstra 2023a, p. 70-73.

32 Aernout J. Nieuwenhuis, Maarten den Heijer & Wouter A. Hins, *Hoofdstukken grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 26, 146.

33 Dijkstra 2021a, p. 22.

34 Thienpont & Herman 2009, p. 13; Dijkstra 2023a, p. 66.

35 Art. 7 IVBPR, zie: Paul M. Taylor, *A commentary on the International covenant on civil and political rights: the UN human rights committee's monitoring of ICCPR rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, p. 175; Andrew Clapham, *Human rights: a very short introduction*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 83.

36 Art. 25 IVBPR, zie: Taylor 2020, p. 693.

mentele rechten dan ook vaak.³⁷ Dit wil echter niet zeggen dat de verdragsstaten ontkomen aan de door hen aangegane verantwoordelijkheden. Om mijn vorige bijdrage over dit onderwerp aan te halen: “[o]ok zonder einddatum en uitputtende eisenlijst zal [een staat] bijvoorbeeld, ex artikel 12 [IVESCR], moeten werken aan de opbouw van een functionerende en voldoende toegeruste en inclusieve publieke gezondheidszorg – die ten minste in een minimum aan voorzieningen voorziet”.³⁸ En het belang hiervan wordt benadrukt door zeer gezaghebbende autoriteiten.

Diverse organen en commissies die zich inlaten met de implementatie en uitvoering van de onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand gekomen mensenrechtenverdragen hebben bijvoorbeeld vastgesteld dat ook de rechten van de tweede generatie, zelfs wanneer zij zich vooral richten op de lange(re) termijn, de verdragsstaten verplichten.³⁹ Zowel de Algemene Vergadering van de VN als het VN-comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten hebben bijvoorbeeld de noodzaak van continue vooruitgang en het algemene verbod op achteruitgang benadrukt. Hierbij is er wel ruimte om rekening te houden met de beperkte hulpmiddelen, zowel financieel als anderszins, die een verdragsstaat ter beschikking staan.⁴⁰ Men moet echter wel verstandig plannen, zodat eenmaal verworven vooruitgang niet verloren gaat bij financiële tegenslag. En deze algemene overwegingen zien we ook gespecificeerd terugkomen bij de voor ons relevante verplichtingen uit het VN-verdrag Handicap.

Allereerst is het standstillbeginsel in zijn algemeenheid vastgelegd in het verdrag, namelijk in het eerdergenoemde artikel 4, hoewel het dus ook al voortvloeide uit de beginselen van het internationale recht en het Weense Verdragenverdrag.⁴¹ En dat is niet zonder reden, want ook in het VN-verdrag Handicap vinden we zowel onmiddellijke verplichtingen – hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan wetten die discriminatie verbieden en het eerdergenoemde recht op deelname aan het politieke leven – als langetermijnverplichtingen, zoals die welke de toegankelijkheid van het verkiezingsproces en een open, inclusieve en toegankelijke arbeidsmarkt betref-

37 Joy Gordon, “The concept of human rights: the history and meaning of its politicization”, *Brooklyn Journal of International Law* 1998/23, afl. 3, p. 696, 709-710.

38 Dijkstra 2021a, p. 22. Zie in het algemeen: Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on economic, social and cultural rights: commentary, cases, and materials*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 978, 980, 985, 1010-1011; Erwin Dijkstra, “Addressing problems instead of diagnoses: reimagining liberalism regarding disability and public health”, *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2021c/50, afl. 1, p. 25.

39 Dijkstra 2021a, p. 22.

40 Della Fina 2017, p. 145-145; UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III); UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General comment no. 3: the nature of states parties obligations* (1990), p. 3-4.

41 Della Fina 2017, p. 141.

fen.⁴² Hoewel het gehele artikel 4 relevant is voor de implementatie en uitvoering van het VN-verdrag Handicap – onmiddellijk waar mogelijk, gestaag wanneer dat niet anders kan – zijn vooral lid 1 onder d en lid 2 belangrijk wat het standstillbeginsel betreft.

Artikel 4 lid 1 onder d VN-verdrag Handicap behelst zowel een positieve als een negatieve verplichting.⁴³ De positieve verplichting houdt in dat de verdragsstaten er zorg voor dragen dat al hun organen, ingestelde autoriteiten en publieke instituties het verdrag implementeren en uitvoeren. Zoals ook al in het algemeen wordt aangenomen is de staat als geheel, inclusief organen als de wetgever en de rechtspraak, gebonden aan dit specifieke verdrag. De negatieve verplichting houdt in dat de staat, wederom als geheel, zich onthoudt van enig handelen of nalaten dat tegen de uitvoering en implementatie van het verdrag ingaat. In artikel 4 lid 2 VN-verdrag Handicap wordt vervolgens benadrukt dat deze vooruitgang wat betreft de tweede generatie rechten tijd kan en mag kosten, maar dat voortdurende vooruitgang belangrijk is en dat men de verwezenlijking van deze rechten eigenlijk niet meer mag terugschroeven.⁴⁴

Alles overziend kunnen we uit onze bespreking opmaken dat het standstillbeginsel zoals dat van toepassing is op het VN-verdrag Handicap vooral betrekking heeft op de fundamentele rechten die niet op stel en sprong verwezenlijkt kunnen worden. Rechten die, zoals we al zagen, onder andere geïmplementeerd zijn via de Wmo 2015 en waarbij sommigen denken dat de door deze voorzieningen reeds verworven mogelijkheden om zelfstandig te leven en deel te nemen aan de samenleving in gevaar kunnen komen door de aangekondigde wijzigingen. Om dit te kunnen beoordelen zal ik eerst globaal het patroon van de omgang van de Nederlandse wetgever met het standstillbeginsel wat betreft het VN-verdrag Handicap in kaart brengen.

42 Zie in het algemeen: Dijkstra 2021a, p. 23. Voor deze voorbeelden, zie: Della Fina 2017, p. 148; Rachel Cera, “Article 5 [equality and non-discrimination]” in: Valentina della Fina, Rachel Cera & Guiseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 165-166; Rachel Cera, “Article 29 [participation in political and public life]”, in: Valentina della Fina, Rachel Cera & Guiseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 530; Maria V. Liisberg, “Article 27 [work and employment]”, in: Valentina della Fina, Rachel Cera & Guiseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 498-499.

43 Della Fina 2017, p. 145.

44 *Ibidem*, p. 147-150. Onder zeer specifieke omstandigheden mag men dit wel doen, maar dan alleen louter tijdelijk en als dat écht noodzakelijk is. Hierbij kan er niet gediscrimineerd worden noch afbreuk worden gedaan aan de kernbepalingen van het VN-verdrag Handicap, zie: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General Comment no. 5 (2017) on living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5, 27 oktober 2017, p. 9-10. De bijdrage van Anne-Rose Stolk-Kok verderop in dit nummer gaat hier ook op in.

4. De Nederlandse wetgever en het standstillbeginsel

Als we ons over het standstillbeginsel in Nederland buigen, blijkt dat dit zeker een rol heeft te spelen. In een eerder onderzoek dat ik deed in de jurisprudentie die beschikbaar is via de diverse databases van *Legal Intelligence* kan men een relatief groot aantal uitspraken vinden op alle niveaus van de rechtspleging waarin het standstillbeginsel voorkomt. Daarnaast is te zien dat het standstillbeginsel regelmatig genoemd wordt in andere relevante juridische documenten, van kamerstukken tot ministeriële besluiten.⁴⁵ Maar een nadere bestudering leerde mij dat het standstillbeginsel vooral wordt meegenomen in de overwegingen waar het bepaalde onderwerpen betreft. Het gros van de juridisch relevante documenten, inclusief de geraadpleegde jurisprudentie, betrof het belastingrecht, het milieu- en omgevingsrecht, het EU-recht en het vreemdelingenrecht. Wat deze maatschappelijke kwesties en rechtsgebieden aangaat, maakt het standstillbeginsel deel uit van het juridische speelveld. Maar bij andere maatschappelijke kwesties en rechtsgebieden lijkt dat minder het geval te zijn, niettegenstaande de sporadische uitzonderingen. Zoals bij vragen in de Tweede Kamer over de (verdere) liberalisering van de gezondheidszorg en de rol van menselijke embryo's bij biologisch onderzoek, om slechts twee voorbeelden te noemen.⁴⁶

Ook wat betreft de mensenrechtelijke verplichtingen uit het VN-verdrag Handicap lijkt men in Nederland het standstillbeginsel minder scherp op het netvlies te hebben dan je op grond van de beginselen van het internationale recht en de verdragsbepalingen zelf zou verwachten. Het wordt zelden genoemd in het kader van de implementatie en uitvoering van het verdrag, of het nu gaat om de regering, het parlement of de rechter. Deze observatie zien we weerspiegeld in de verschillende omgang van de wetgever met de onmiddellijke verplichtingen uit het VN-verdrag Handicap aan de ene kant en de doelen voor de lange(re) termijn aan de andere.⁴⁷

Om met dat eerste te beginnen: voorafgaand aan en ten tijde van de ratificatie van het verdrag in 2016 werd er vooral voortgang geboekt met betrekking tot de eerste generatie van rechten. Als we kijken naar onze twee eerdere voorbeelden van onmiddellijke verplichtingen, zien we dat discriminatie werd bestreden met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) en dat elke Nederlander van 18 jaar en ouder toegelaten werd tot het kiesrecht, tenzij de rechter hun dit ontzegd heeft.⁴⁸ Wat betreft deze fundamentele rechten waaruit onmiddellijke verplichtingen voortvloeien, trok de wetgever dus een duidelijke lijn.

45 Voor dit eerdere onderzoek dat ik hier slechts samenvat, zie: Dijkstra 2021a, p. 23.

46 *Kamerstukken II 2016/17*, 21501-31, nr. 427, p. 5; *Kamerstukken II 2014/15*, 34000-XVI, nr. 125, p. 7, 17.

47 Zie uitgebreider: Dijkstra 2021a, p. 23.

48 *Stb.* 2016, 215; *Stb.* 2008, 272; Minister van Binnenlandse Zaken, "Toegankelijkheid Verkiezingsproces", *Kamerbrief* 20 maart 2018, p. 1-2. 29. *Kamerbrief* 20 maart 2018, p. 2. Voor de nuances van het kiesrecht inzake mensen met een mentale functiebeperking, zie noot 49 hieronder en Dijkstra 2021a, p. 23, noot 29.

Een aantal van de langetermijnverplichtingen werd ook ten minste deels geregeld. Maar zelfs de tegenhangers van de hierboven genoemde onmiddellijke verplichtingen – zoals de toegankelijkheid van het verkiezingsproces, dat immers óók nodig is om deel te kunnen nemen aan het politieke leven – werden niet geregeld zoals men op grond van het VN-verdrag Handicap mocht verwachten.⁴⁹ En bij deze en soortgelijke kwesties komt het standstillbeginsel zelden tot nooit aan bod, hetgeen wederom geldt voor zowel de wetgever als voor de rechtspraak.⁵⁰ En het was niet zo dat hier geen aanleiding voor was. Om het eerdere voorbeeld van de volwaardige politieke deelname van mensen met een functiebeperking af te ronden: in 2019 liep de toegankelijkheid van kieslokalen terug tussen twee verkiezingen in.⁵¹ Terwijl bij dergelijke vraagstukken juist een rol voor de rechtspraak weggelegd is, lijken veel rechters zowel het VN-verdrag Handicap als de relevantie van het standstillbeginsel vaak over het hoofd te zien – de gelukkige en regelmatige uitzonderingen niet te na gesproken, natuurlijk.⁵²

Wat betreft de sociale zekerheid is het standstillbeginsel in ieder geval voorbij gekomen bij de Participatiewet en – inderdaad – ook bij de Wmo 2015.⁵³ Dit was

- 49 Justin L. Hoegen Dijkhof, “Stemrecht in het echt: onderzoek naar de toegankelijkheid van verkiezingen voor mensen met een beperking”, *Handicap & Recht* 2017/2, afl. 2, p. 48; Anne van Eijndhoven & Stans Goudsmit, “Mensen met een verstandelijke beperking hebben recht op ondersteuning bij stemmen”, *Nederlands Juristenblad* 2017/92, afl. 10, p. 668. Er zijn overigens ook juristen die de verwezenlijking wél afdoende vinden waar het mensen met een mentale functiebeperking betreft, zie: Edward Brüheim & Ron de Jong, “Waarom mensen met een verstandelijke beperking geen recht hebben op ondersteuning bij het stemmen”, *Nederlands Juristenblad* 2017/92, afl. 23, p. 1607 (zie ook: Anne van Eijndhoven & Stans Goudsmit, “Naschrift”, *Nederlands Juristenblad* 2017/92, afl. 23, p. 1608).
- 50 Dijkstra 2021a, p. 23.
- 51 L.A. van Erk et al., *Review ‘checklist toegankelijkheidscriteria stembureaus 2018’*, Amersfoort: Arcadis 2020, p. 4. Zie uitgebreider: Dijkstra 2021a, p. 25.
- 52 Gerrit J. Pulles, “‘Een verdrag met potentieel vérestrekkende gevolgen’: de toepassing van het VN-verdrag Handicap door de Nederlandse rechter”, *Handicap & Recht* 2017/2, afl. 1, p. 8. Voor een uitgewerkt voorbeeld waarbij het VN-verdrag Handicap en het standstillbeginsel meer aandacht verdienen, het kort geding over poststemmen aan het begin van de Covid-19-pandemie, zie: Dijkstra 2021a, p. 24; Dijkstra 2024a, p. 65-66. Over de redenen waarom rechters soms wel en soms niet verdragen zoals het VN-verdrag Handicap bij hun afwegingen betrekken, zie bijvoorbeeld: Anna Lawson & Lisa Waddington, “Setting the scene”, in: Lisa Waddington & Anna Lawson (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in practice: a comparative analysis of the role of courts*, Oxford: Oxford University Press 2018, p. 5; Gerrit J. Pulles, “Kleine kroniek van het VN-verdrag Handicap in de rechtspraak van het EHRM”, *Handicap & Recht* 2021/6, afl. 1, p. 28-36. Dit terwijl men bij het opstellen van het VN-verdrag handicap reeds aandacht besteedde aan de rol van de rechter om te bepalen welke zaken onder het verdrag vallen, zie: Dijkstra 2024a, p. 65, noot 48; Eilionóir Flynn, “Article 13: access to justice”, in: Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein & Dimitris Anastasiou (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Oxford: Oxford University Press 2018, 384-386.
- 53 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 167, p. 8; *Kamerstukken I* 2013/14, 33841, G, p. 111-112; *Kamerstukken II* 2014/15, 33992(-R2034), nr. 6, p. 92; *Kamerstukken II* 2014/15, 33992(-R2034), nr. 7, p. 46; *Kamerstukken II* 2018/19, 35174, nr. 9, p. 3. Zie uitgebreider: Dijkstra 2021a, p. 24. Soms lijkt het standstillbeginsel ook impliciet te worden genoemd. Tijdens het debat in de Tweede Kamer over het VN-verdrag Handicap van 9 september 2025, lijkt het standstillbeginsel bijvoorbeeld impliciet naar voren te komen in de bijdrage van het lid Westerveld (Groenlinks-PVDA) aan een discussie over de WAJONG, zie hiervoor pag. 51 van het ongecorrigeerde verslag.

echter wel vooral in een aantal Kamervragen en de antwoorden daarop, niet bij de onderbouwing van het beleid zelf. En deze houding rondom dit beleidsterrein in het kader van het standstillbeginsel, dat men zich er alleen mee bezighoudt als het te berde wordt gebracht, zien we ook bij het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015. Hierbij kwam het standstillbeginsel tot nu toe niet ter sprake – voor zover ik kon vinden bij het afronden van deze bijdrage in augustus 2025 – in de officiële documentatie rondom het wetsvoorstel, maar wel in de maatschappelijke discussie.⁵⁴ Laat ons nu kijken of hier desondanks wel reden toe was.

5. De Wmo 2015 en het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015

Nu we een algemeen beeld hebben van de onderliggende doelen alsmede de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-verdrag Handicap en weten dat sommige van de opgenomen verantwoordelijkheden onderhevig zijn aan het standstillbeginsel, is het tijd om de Wmo 2015 en het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015 nader te onderzoeken. Hierbij zal ik eerst kijken of de verhouding met de voorganger van de Wmo 2015, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 (hierna: Wmo 2007), relevant is met betrekking tot het standstillbeginsel. Vervolgens bekijken we of het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015 een achteruitgang kan betekenen voor mensen met een functiebeperking – en, zo ja, in welke zin. Daarna stellen we vast of het daarmee afbreuk doet aan de vooruitgang met betrekking tot hun fundamentele rechten en daarom ingaat tegen het standstillbeginsel zoals ik dat hierboven formuleerde. Tot slot bespreek ik enkele mogelijke alternatieve oplossingen voor de door de wetgever aangedragen dilemma's die aanleiding gaven tot het wetsvoorstel.

5.1. De Wmo 2007 en de Wmo 2015

De verhouding tussen de Wmo 2007 en de Wmo 2015 in het licht van het standstillbeginsel is een interessante kwestie. De overgang tussen deze twee regelingen vond plaats net voor de eerdergenoemde ratificatie van het VN-verdrag Handicap door Nederland in 2016. En in het algemeen betekende de invoering van de Wmo 2015 een achteruitgang in de ondersteuning van overheidswege waar mensen met een functiebeperking op konden rekenen. De wijzigingen lijken daarmee volwaardige maatschappelijke deelname en zelfstandige levenskeuzes, zoals bedoeld in artikel 19 van het VN-verdrag Handicap, juist te bemoeilijken en in die zin een inclusieve samenleving op de lange baan te schuiven.⁵⁵ Waar de oude Wmo van 2007 de nadruk legde op de eigen regie – het inrichten van het eigen leven – en de hulp die hiervoor nodig was, draait het bij de Wmo 2015 om het terugleggen van de verantwoordelijkheden voor dergelijke hulp bij de burgers zelf.⁵⁶ Men dient uit te gaan

54 Boon 2025.

55 *Kamerstukken II 2013/14 33841*, 3, p. 119; Erwin Dijkstra, "Sociale zekerheid als belemmering voor volwaardige deelname aan de maatschappij? Een verkenning van de filosofie achter de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving", *Handicap & Recht 2023b/8*, afl. 1, p. 32.

56 *Kamerstukken II 2013/14 33841*, 3, p. 1-2; Den Draak & Van der Ham 2018, p. 20.

van de eigen kracht en de steun die men van het eigen persoonlijke netwerk kan verwachten.⁵⁷ De Wmo 2015 is in die zin louter een noodventiel, zeker vergeleken met haar voorganger uit 2007. Hierbij is belangrijk om op te merken dat met de overgang naar de Wmo 2015 de beschikbare ondersteuning ook nog eens gedecentraliseerd is en het dus per gemeente kan verschillen in hoeverre je als persoon met een functiebeperking je fundamentele rechten, zoals deze nader zijn ingevuld in het VN-verdrag Handicap, kunt genieten.⁵⁸ Maar kan men dan ook in het geweer komen tegen deze wijzigingen met het standstillbeginsel in de hand?

De late ratificatie van het verdrag door Nederland in 2016 wordt weleens toegeschreven aan de koudwatervrees die bestond voor de verplichtingen die het VN-verdrag Handicap met zich mee kon brengen en de kosten daarvan.⁵⁹ Dus we willen weten of het standstillbeginsel tussen het tekenen en de ratificatie gold. Een algemeen antwoord op deze vraag is niet te geven, maar voor het VN-verdrag Handicap in het geval van Nederland lijkt dit in ieder geval niet het geval te zijn. Om dit te begrijpen moeten we terug naar het Weense Verdragenverdrag.

Het hierboven besproken artikel 26 van het Weense Verdragenverdrag stelt dat wanneer een verdrag gesloten én van kracht is, de deelnemende staten hun opgenomen verplichtingen te goeder trouw dienen uit te voeren. Wanneer een verdrag van kracht is in de zin van dit artikel, is echter niet in één oogopslag duidelijk. De gebruikelijke interpretatie van het van kracht zijn van een verdrag *in algemene zin*, is dat de verdragen zelf de voorwaarden hiervoor bepalen.⁶⁰ Het VN-verdrag Handicap werd bijvoorbeeld van kracht, volgens artikel 45 lid 1, dertien dagen na de eerste twintig ratificaties – hetgeen, zoals gezegd, reeds gebeurde in 2008.⁶¹ Maar er wordt ook wel beargumenteerd dat verdragen pas van kracht *voor de staten zelf* worden – dat wil zeggen dat ze staten binden tot de uitvoering ervan – wanneer zij deze ratificeren. Dit laatste lijkt ook het geval te zijn voor het VN-verdrag Handicap.⁶² Dit betekent niet dat er helemaal niks van een staat kan worden verwacht tussen het tekenen en het ratificeren, maar dit is niet het domein van het standstill-

57 *Kamerstukken II* 2013/14 33841, 3, p. 27. Deze interpretatie leek toentertijd ook gedeeld te worden door diverse aanbieders van zelfhulpmiddelen, zie: Kim Bos, “Wieltjes Waren Nergens te Vinden”, *NRC Handelsblad*, 4 april 2017, Binnenland, p. 11.

58 Den Draak & Van der Ham 2018, p. 20; Raad voor de Rechtspraak, “Wetsadvisering Concept Wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning 2015”, *Wetgevingsadvies* 4 september 2013, p. 3. Na het debat in de Tweede Kamer over het VN-verdrag Handicap van 9 september 2025, gaf de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan om over de verschillen qua kosten en voorwaarden in overleg te gaan met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Nota bene: Als het standstillbeginsel eveneens op hen van toepassing kan worden geacht, dan zou een achteruitgang qua steun die de gemeenten beschikbaar stellen wellicht ook potentieel kunnen botsen met het VN-verdrag Handicap, maar dit voert voor nu te ver. Voor deze achteruitgang, zie: Pieter van Klinken, “Frustratie over lokale zorgtaken”, *Brabants Dagblad* 22 augustus 2025, p. 1, 3.

59 Dijkstra 2024a, p. 62; Dick Houtzager, “Applaus en verwachtingen”, *Handicap & Recht* 2016/1, afl. 1, p. 1.

60 Villiger 2009, p. 365.

61 Crescenzi 2017, p. 392-393.

62 Della Fina 2017, p. 141.

lbeginsel.⁶³ Men kan dus twisten over wanneer het standstillbeginsel van kracht wordt, maar het lijkt voor nu veilig om aan te nemen dat dit voor het VN-verdrag Handicap zo is wanneer een verdragsstaat het ratificeerde.⁶⁴

Wat men ook moge denken van de verschillen tussen de Wmo 2007 en de Wmo 2015, het standstillbeginsel is hierbij dus niet relevant. Althans, niet wat het VN-verdrag Handicap aangaat, omdat Nederland dat toen nog niet geratificeerd had. Maar dit is natuurlijk niet het geval bij het recente Wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wmo 2015.

5.2. Is het Wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wmo 2015 een achteruitgang?
Om te weten voor wie en waarom het Wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wmo 2015 een achteruitgang kan vormen, moeten we eerst kort bespreken hoe ondersteuning via de Wmo 2015 in elkaar steekt.⁶⁵ Via de Wmo 2015 kunnen mensen met een functiebeperking via de gemeente niet-medische ondersteuning verkrijgen die hen in staat stelt om te participeren en zelfredzaam te zijn. Dit wil zeggen dat zij “in aanvaardbare mate deel [kunnen] nemen aan het maatschappelijke verkeer” en “in staat [zijn] tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen”.⁶⁶ Deze ondersteuning komt grofweg in twee vormen: maatwerk en algemene voorzieningen. Voor een algemene voorziening, bijvoorbeeld een boodschappenservice, is geen persoonlijke aanvraag of beoordeling nodig. Voor een maatwerkvoorziening, zoals een rolstoel, is dat wel het geval en beoordeelt de gemeente per casus of iemand zich niet zelf kan redden met steun van diens omgeving en of er geen algemene voorziening is die voldoet aan de uitgesproken behoefte. Het is op deze wijze dat de wetgever de sociale cohesie in Nederland heeft willen bevorderen.⁶⁷

De manier waarop mensen met een functiebeperking zelf financieel bijdragen aan hun via de Wmo 2015 beschikbaar gestelde ondersteuning verschilt. De gemeente kan een vergoeding vragen voor het gebruik van het gros van de algemene voorzieningen. Hierbij gaat zij meestal uit van de kosten voor onderhoud zoals deze berekend worden door het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (hierna: Nibud), daarbij rekening houdend met de draagkracht van de cliënt.⁶⁸ Daarnaast mag de gemeente een abonnementsstarief rekenen voor maatwerkvoorzieningen en sommige algemene voorzieningen indien het gaat om een duurzame hulpverleningsrelatie. Het maximumbedrag van dit abonnementsstarief is per 1 januari 2025

63 In zijn algemeenheid worden deze verplichtingen tussen het tekenen en ratificeren van een verdrag bepaald door art. 18 van het Weense Verdragenverdrag, zie: Villiger 2009, p. 365; Jeffrey L. Roberg, “The Importance of International Treaties: Is Ratification Necessary?”, *World Affairs* 2007/169, afl. 4, p. 182.

64 Art. 14 van het Weense Verdragenverdrag formuleert wel een aantal mogelijke uitzonderingen, zie: Villiger 2009, p. 208-212. Maar die zijn voor deze bijdrage niet relevant.

65 Voor de bronnen van dit overzicht, zie noot 5 hierboven.

66 Boetzelaer-Gulyás 2025, p. 131. Ik ga hierbij voorbij aan de opvang van mensen die ook door de Wmo 2015 geregeld wordt, omdat deze niet relevant is voor het wetsvoorstel dat ik hier bespreek.

67 *Ibidem*, p. 132-134.

68 *Ibidem*, p. 153.

opgehoogd van 19 naar 21 euro per maand. Er is gekozen voor een maximumbedrag om de (verdere) stapeling van zorgkosten zo mogelijk te voorkomen. In zijn algemeenheid zijn de eigen bijdragen in de huidige regelgeving niet afhankelijk van de gezinssituatie. Hooguit kan men uitgezonderd worden van de eigen bijdrage vanwege de gezinssamenstelling of de benodigde ondersteuning.⁶⁹ Nu we de situatie kunnen overzien, komen we bij de vraag hoe hier dan verandering in zal komen met het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015.

De belangrijkste wijzigingen in het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015 – en die waar de commotie op was gericht – betreffen het abonnementsstarief.⁷⁰ Deze eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen en duurzame hulpverleningsrelaties zou worden vervangen door een inkomens- en vermogensafhankelijke bijdrage (hierna: ivb) die flink in de papieren kan lopen. Zeker ook omdat er bij deze ivb wel wordt gekeken naar iemands gezinssituatie. Meer specifiek hangt de hoogte van de eigen bijdrage voor maatwerkvoorzieningen mede af van het gezamenlijke inkomen en vermogen indien iemand een echtgeno(o)t(e) heeft.⁷¹ Op deze nieuwe regels zijn een fiks aantal mogelijkheden voor uitzonderingen, maar het is fair om te zeggen dat een groot aantal mensen met een functiebeperking er financieel op achteruit gaat.

Dit bleek ook uit het onderzoek dat het Nibud deed op verzoek van belangenorganisatie Ieder(in).⁷² Het rekende de nieuwe voorgestelde eigen bijdrage door. Die werkt als volgt: Als men tot 135% van het sociaal minimum verdient, geldt een maximumbedrag dat enigszins op het huidige abonnementstarief lijkt, namelijk 23 euro. Daarna gaat per elke 100 euro die men extra verdient, het bedrag met 10 euro omhoog tot vooralsnog een maximum van 328 euro per maand. Dit is een vrij snelle stijging, waardoor mensen die bijvoorbeeld modaal verdienen al snel een veel hogere bijdrage zullen betalen. Daar komt nog bij dat voor het peilinkomen gekeken wordt naar het verzamelinkomen in plaats van, zoals het Nibud suggereert, het besteedbaar inkomen. En dat is problematisch, want voor veel mensen met een functiebeperking komt deze eigen bijdrage bovenop de andere kosten die men

69 *Ibidem*, p. 152.

70 Art. 2.4.1a Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015.

71 Art. 2.4.1a lid 3 Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015. Het begrip echtgeno(o)t(e) wordt breed uitgelegd, zie: *Kamerstukken II 2024/25*, 36713, nr. 3, p. 86. Dit alles is des te opmerkelijker omdat het toezichthoudend VN-comité in haar tussentijdse rapportage over de omgang van Nederland met het VN-verdrag Handicap, een rapport dat hieronder overigens nog uitgebreider aan bod komt, ons land juist op het hart drukte om uitkeringen en eigen bijdragen niet van iemands inkomen, vermogen of gezinssituatie te laten afhangen, zie: CRPD, *Concluding Observations on the Initial Report of the Netherlands*, CRPD/C/NLD/CO/1, 12 augustus – 5 september 2024, p. 18. Zie ook noot 86 over het relevante algemene commentaar van het comité.

72 Seine 2025, p. 12; Webredactie Nibud, “Wmo-gebruikers financieel extra onder druk door verhoging eigen bijdrage”, *Pers-, nieuwsberichten en blogs Nibud* 16 mei 2025a, www.nibud.nl (geraadpleegd op 23 augustus 2025); Nibud, *Notitie nieuwe eigen bijdrage Wmo*, Utrecht: Nibud 2025b, p. 1-4. Over de genoemde stapeling van zorgkosten, zie bijvoorbeeld: Ieder(in), *Stapeling van zorgkosten en het effect daarvan op het dagelijkse leven van mensen met een beperking of chronische ziekte: vervolgonderzoek augustus 2024*, Utrecht: Ieder(in) 2024, p. 12-21.

heeft vanwege het ‘gehandicapt’ gemaakt zijn door de maatschappij.⁷³ Vanwege deze ‘gehandicapte-boete’ houden deze mensen daarmee veel minder geld over dan relatief gezonde mensen met een vergelijkbaar bruto-inkomen – en daarmee is deze eigen bijdrage ineens een stuk minder betaalbaar dan men zou denken als je alleen naar het verzamelinkomen kijkt. Veel van de mensen met een functiebeperking die ondersteuning uit de Wmo 2015 behoeven zullen er met het wetsvoorstel in deze vorm dus, zoals we al dachten, financieel fors op achteruitgaan.

Naast de vervanging van het abonnementstarief en de daarbij behorende voorwaarden door de invoering van een ivb dat heel anders berekend wordt, was er aanvankelijk ook sprake van dat gemeenten de mogelijkheid zouden krijgen om een vergoeding te vragen voor de waardevermeerdering van een via de Wmo 2015 aangepaste woning. Hetgeen natuurlijk een extra kostenpost was geweest die nu nog niet bestaat. Uiteindelijk is deze mogelijkheid uit het wetsvoorstel gehaald dat naar de Tweede Kamer ging. Aangezien de Raad van State dit idee besprak in zijn advies en de gemeenten er vrij positief over waren, neem ik het met het oog op de eventuele toekomst toch mee in mijn bespreking van de knelpunten van dit wetsvoorstel.⁷⁴

Als het wetsvoorstel – of een soortgelijke regeling – uiteindelijk toch zal worden ingevoerd, kan men beargumenteren dat dit strijdig is met het standstillbeginsel inzake de verplichtingen die Nederland op zich heeft genomen door zich aan te sluiten bij het VN-verdrag Handicap. Want de zaken die de Wmo 2015 regelt, zoals zelfstandig kunnen wonen en deelnemen aan de maatschappij, moet de overheid faciliteren op grond van dat verdrag, voornamelijk door het hierboven besproken artikel 19. Als deze zaken bereikbaarder worden gemaakt door een maximumbedrag per maand, kan men dit niet zomaar weer kostbaarder maken.⁷⁵ Noch kan men nieuwe extra bijdragen invoeren, zoals voor de waardevermeerdering van aangepaste eigen woningen. En dat is ook heel goed uit te leggen aan leken wat betreft het verdragenrecht.

Los van de juridisch-technische aspecten van het VN-verdrag Handicap, hangt dit namelijk samen met de onderliggende doelen: maatschappelijke deelname op gelijke voet met relatief gezonde medemensen en zoveel mogelijk zelfstandige levenskeuzes faciliteren. Het remediëren van de maatschappelijke achterstelling van mensen met een functiebeperking dat deze doelen noodzakelijk maakte, is geen gunst waar men logischerwijs zelf aan bij moet dragen. Immers, de relatief gezonde

73 Margit Ph.H. van Hoeve, “VN-verdrag handicap en de eigen betalingen en eigen bijdragen in het Nederlandse zorgsysteem”, *Handicap & Recht* 2023/8, afl. 1, p. 50-51.

74 Het gaat om het voorgestelde artikel 2.1.5, dat geschrapt werd voordat het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer ging, zoals wordt uitgelegd in het deel van de Memorie van Toelichting dat de communicatie met gemeenten hierover bespreekt, zie: *Kamerstukken II* 2024/25, 36713, nr. 3, p. 72. Voor de bespreking door de Raad van State en de reactie van de staatssecretaris hierop, zie: *Kamerstukken II* 2024/25, 36713, nr. 4, p. 1-2, 4, 8-10.

75 Het is al voorspeld dat mensen van ondersteuning zullen afzien die nu wel voor hen bereikbaar is en dat reeds ontvangen ondersteuning alsnog extra kosten gaat behelzen, zie: *Kamerstukken II* 2024/25, 36 713, nr. 7, p. 2.

mensen hoeven ook geen eigen bijdrage te betalen voor het feit dat de maatschappij wél op hun noden is ingericht – laat staan dat zij een vergoeding moeten betalen als vanwege overheidshandelen, zoals betere bereikbaarheid door een nieuwe tramlijn, hun huis in waarde stijgt. Daarmee wordt datgene waarmee ik deze bijdrage begon weer geïllustreerd: het VN-verdrag Handicap probeert alleen maar het volledige genot van fundamentele rechten uit te breiden tot degenen die dat nu ontberen – daar kun je mensen dan toch niet een rekening voor sturen? Dat maakt een mens nieuwsgierig naar de problemen die dit wetsvoorstel tracht op te lossen en of er ook alternatieven zijn.

5.3. De filosofie achter het Wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wmo 2015

De grotere nadruk op het zelf hulp zoeken in het persoonlijke netwerk die we observeerden bij de overgang van de Wmo 2007 naar de Wmo 2015 en de hogere eigen bijdrage die te vinden is in het Wetsvoorstel vervanging abonnementsstarief Wmo 2015 komen niet uit de lucht vallen. Zij hangen samen met het mens- en maatschappijbeeld dat grofweg sinds de jaren tachtig de boventoon voert in de vormgeving van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Ik heb daar elders uitgebreider over geschreven, maar zal een en ander hier kort resumeren.⁷⁶ Hierbij moeten we wel in het achterhoofd houden dat er geen unanimititeit hoeft te zijn over dit soort denkbeelden om te erkennen dat zij invloedrijk zijn in onze wet- en regelgeving.⁷⁷

De kern van het maatschappijbeeld waar ik op doel, houdt in dat het land in de lucht wordt gehouden door mensen die in enge zin productief zijn – dat wil zeggen, werkzaam op de reguliere arbeidsmarkt – en de meestal onuitgesproken aanname hierbij is dat de maatschappij daarom op hen dient te worden ingericht. Daarmee worden de noodzakelijke voorzieningen om ook mensen met een functiebeperking te laten meedoen in de samenleving een bijzaak en geen fundamenteel onderdeel van het denken over het inrichten van de maatschappij. Een bijzaak die bovendien ten koste gaat en ten laste komt van de productieve mensen en daarom wel betaalbaar moet blijven.⁷⁸ In hoeverre men deze kosten uiteindelijk prioriteert boven alle andere mogelijke overheidsuitgaven hangt dan weer samen met het prevalente mensbeeld.

Dit mensbeeld komt erop neer dat een mensenleven maakbaar is en dat daarmee een mens zoveel mogelijk diens eigen verantwoordelijkheid moet nemen bij tegenslagen. Natuurlijk staat men nog steeds achter voorzieningen voor de minstbesteden, maar ook van hen wordt verwacht dat zij zich zoveel mogelijk zelf redden en

76 Zie uitgebreider: Erwin Dijkstra, “It is morality all the way down: why liberal states warrant not all fundamental rights equally or even for everyone”, in: Jasper Doomen et al. (eds.), *Law and morality revisited*, Den Haag: Boom Uitgevers 2024b, p. 277-296; Dijkstra 2023b, p. 21-35; Dijkstra 2020c, p. 41-46.

77 Dijkstra 2024b, p. 280; Margaret Walker, *Moral understandings: a feminist study in ethics* (London: Routledge, 1998), 7; Jackie Scully, *Disability bioethics: moral bodies, moral difference*, Lanham: Rowman & Littlefield 2008, p. 50.

78 Dijkstra 2023b, p. 24-25;

kansen pakken vooraleer zij recht hebben op enige ondersteuning.⁷⁹ De sociale vangnetten die er zijn, worden daarom steeds meer aan voorwaarden gebonden, zoals strenge eisen aan wie in aanmerking komt, dat men eerst zoveel mogelijk steunt op het eigen persoonlijke netwerk en, zoals we al zagen, hoge eigen bijdrages.

Dit maatschappij- en mensbeeld schraagt niet alleen het wetsvoorstel. Zelfs het vrij kritische advies van de Raad van State vertrekt vanuit grofweg dezelfde premissen.⁸⁰ Het uitgangspunt van het wetsvoorstel en het advies is dat de Wmo 2015 door de relatief lage eigen bijdrage een aanzuigende werking heeft, waarbij vooral de hoge uitgaven aan hulp in de huishouding voor mensen met een functiebeperking een hoge wissel trekken op de begroting van gemeenten. Hierbij wordt aangestipt dat het deels mensen zijn met een redelijk inkomen die van deze laatstgenoemde hulp gebruik maken. Daarnaast wordt verwacht dat er in de toekomst meer van dergelijke ondersteuning nodig is, vanwege het grotere aantal mensen van gevorderde leeftijd met functiebeperkingen. Tot slot worden er zorgen uitgesproken over de draagkracht en betaalbaarheid van de Wmo 2015 in zijn algemeenheid, zeker met het oog op de maatschappelijke positie van de kwetsbaarste mensen met een functiebeperking.⁸¹

Bij deze belangrijke doelen en begrijpelijke zorgen worden echter de praktische problemen die strijdig zijn met de onderliggende aannamen over het hoofd gezien. En dit is niet alleen het voornoemde feit dat eigen bijdrages bovenop zorgkosten en andere uitgaven komen die mensen met een functiebeperking over het algemeen meer hebben en minder kunnen betalen dan relatief gezonde mensen. Er is namelijk ook het gegeven dat deze mensen vaak een minder draagkrachtig persoonlijk netwerk hebben. Als zij daar dan wel voortdurend een beroep op moeten doen, kan dit net zo goed hun volwaardige deelname aan de maatschappij in de weg staan als armoede zelf.⁸² Men kan zich dus afvragen of deze bestaande en voorgestelde regeling eigenlijk wel afdoende toewerkt naar de doelen uit het VN-verdrag Handicap die ook regelmatig expliciet worden genoemd in de officiële documentatie.⁸³

Het lijkt namelijk niet te gaan om meedoen en zelfstandig functioneren op gelijke voet, laat staan de andere wijzen waarop meer armoede onder mensen met een functiebeperking ingaat tegen de verantwoordelijkheid van Nederland op grond

79 Dijkstra 2024b, p. 287-288.

80 Voor een vlug overzicht, zie: *Kamerstukken II 2024/25*, 36713, nr. 3, p. 2-6; *Kamerstukken II 2024/25*, 36713, nr. 4, p. 2-3. Daarnaast zien we deze premissen terugkomen in de rechtspraak, bijvoorbeeld het stappenplan voor de Wmo 2015 dat de Centrale Raad van Beroep geeft in ECLI:NL:CRVB:2018:819, zie: Boetzelaer-Gulyás 2025, p. 144; Eline M. Linthorst, "Over het toetsen van maatwerk: een systematische jurisprudentieanalyse van de Wmo 2015", *De Gemeentestem* 2022/7543, afl. 69, p. 353-354.

81 *Kamerstukken II 2024/25*, 36713, nr. 3, p. 2-6; *Kamerstukken II 2024/25*, 36713, nr. 4, p. 2-3. Voor een proeve uit de actualiteit, zie: Martijn Klerks, "Relatief veel Capellenaren doen beroep op de Wmo", *AD/Rotterdam's Dagblad* 27 mei 2025, Regio, p. 7; Pouw Jongbloed, "Aanvraag Wmo wordt strenger bekeken", *De Gelderlander* 11 februari 2021, Rivierenland, p. 3.

82 Dijkstra 2023b, p. 33; Dijkstra 2020c, p. 44; Van Hoeve 2023, p. 52.

83 Wel in de Memorie, maar niet in het advies, zie: *Kamerstukken II 2024/25*, 36713, nr. 3, p. 73-74.

van artikel 28 VN-verdrag Handicap om hun een behoorlijke levensstandaard te garanderen en sociale bescherming te bieden.⁸⁴ Om nog maar te zwijgen van de verplichtingen uit het verdrag die verwant zijn aan artikel 19 VN-verdrag Handicap en ook relevant kunnen zijn voor een passend ingerichte Wmo.⁸⁵ Tot slot kan men zich afvragen of een eigen bijdrage voor voorzieningen die beschikbaar worden gesteld in navolging van artikel 19 VN-verdrag Handicap überhaupt niet deels of geheel strijdig is met de strenge eisen aan dergelijke vergoedingen, zeker wat eventueel maatwerk betreft, die het toezichthoudend VN-comité bij het verdrag stelde in diens vijfde algemene commentaar.⁸⁶

Het is daarom geen wonder dat Nederland bij een recente rapportage over de omgang met het VN-verdrag Handicap op de vingers werd getikt door datzelfde comité.⁸⁷ En op de vragen die het comité had over de kwesties die in deze bijdrage voorbij kwamen – van het faciliteren van zelfstandig leven en participeren, tot de hogere kosten van het leven met een functiebeperking in ons land – had de Nederlandse afvaardiging vorig jaar bijvoorbeeld vaak geen inhoudelijk bevredigend antwoord. Het is dan ook niet vreemd dat kennis van het VN-verdrag Handicap bij juridische professionals door het VN-comité werd benadrukt als een van de belangrijkste randvoorwaarden voor dergelijke antwoorden.⁸⁸ Dit maakt de afhankelijkheid van mensen met een functiebeperking van instanties die weinig ingevoerd zijn in de materie, des te schrijnender. En dit is, denk ik, een van de redenen dat veel hervormingen, zoals die onder andere zijn voorgesteld voor de Wmo 2015, zo'n negen jaar na de ratificatie van het VN-verdrag Handicap in Nederland nog steeds zo wezenlijk lijken te botsen met de fundamentele rechten van mensen met een functiebeperking.⁸⁹

84 Van Hoeve 2023, p. 51.

85 Zoals art. 29 VN-verdrag Handicap, waarin deelname aan het publieke leven is vastgelegd, zie: Rachel Cera, "Article 29 [Participation in Political and Public Life]", in: Valentina della Fina, Rachel Cera & Giuseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary*, Cham: Springer 2017, p. 526-538.

86 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *General Comment no. 5 (2017) on living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5, 27 oktober 2017, p. 4-5, 16-17; Van Hoeve 2023, p. 52. Zie ook de tussentijdse rapportage over de omgang van Nederland met het verdrag in noot 71 hierboven.

87 Jacqueline Schoonheim & José Smits, *Schaduwrapportage Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Nederland*, Utrecht: Alliantie VN-verdrag Handicap 2019, p. 35; Jiska Ogier, "Acht jaar VN-verdrag Handicap; de eerste toezichtcyclus compleet", *Handicap & Recht* 2024/9, afl. 1, p. 9-13. Voor dit soort rapportages, zie: Gerrit J. Pulles, *VN-Gehandicaptenverdrag: tekst en toelichting*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 106. Voor de specifieke knelpunten die relevant zijn voor deze bijdrage, zie ook noot 71 hierboven.

88 CRPD, *Concluding Observations on the Initial Report of the Netherlands*, CRPD/C/NLD/CO/1, 12 augustus – 5 september 2024, p. 12-13, 17-19. Voor de reacties van de Nederlandse delegatie, zie: Ogier 2024, p. 9-13.

89 Daarnaast beantwoordt dit wetsvoorstel niet de praktische vragen die sinds de invoering van de Wmo 2015 zijn opgeworpen, zie bijvoorbeeld: Matthijs Vermaat et al., "De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015: doordachte keuzes?", *De Gemeentestem* 2016/7432, afl. 2, p. 7-8.

5.4. Alternatieven voor het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015

De alternatieve oplossingen voor de problemen die met het Wetsvoorstel vervanging abonnementstarief Wmo 2015 gesignaleerd worden, kunnen verdeeld worden in grofweg twee categorieën. Te weten: a. praktische oplossingen waartegen men nog steeds een aantal bezwaren zal kunnen inbrengen vanuit het gezichtspunt van het VN-verdrag Handicap; en b. denkwijzen die ons systeem van sociale zekerheid meer fundamenteel op de schop nemen.

Een aantal van die praktische oplossingen kwam natuurlijk al impliciet voorbij toen we bespraken of het wetsvoorstel een achteruitgang vormde in de zin van het standstillbeginsel. Ik zal ze hier kort opsommen. Zowel het Nibud als Margit van Hoeve suggereren dat een slag te slaan valt in de betaalbaarheid van dit soort ondersteuning als onderscheid wordt gemaakt tussen mensen met levenslange en levensbrede functiebeperkingen en mensen die alleen in een bepaalde levensfase dit soort bijstand behoeven.⁹⁰ Belangenorganisatie Ieder(in) oppert daarnaast dat men de huishoudelijke hulp anders kan inrichten dan de rest van de ondersteuning via de Wmo 2015, als die hier daadwerkelijk het grote probleem vormt.⁹¹

Een andere weg die men kan inslaan om de Wmo 2015 bestendig te maken tegen de genoemde problemen is een heel andere benadering kiezen. Hier zijn diverse veelbelovende alternatieven voor te vinden in de rechtsfilosofie.⁹² Het voert te ver om die hier uitputtend te bespreken, maar ik noem twee momenteel prominente varianten. De mogelikhedenaanpak, die iedereen ongeacht hun relatieve gezondheid een bepaalde ondergrens aan functioneren wil garanderen, wordt bijvoorbeeld genoemd in verband met het verwezenlijken van de mensenrechtelijke verplichtingen die te vinden zijn in artikel 19 VN-verdrag Handicap.⁹³ En kwetsbaarheidstheorie kan helpen om de sociale zekerheid zo in te richten dat deze ervan uitgaat dat iedereen zowel lichamelijk als maatschappelijk weerbaar moet worden gemaakt tegen de onvermijdelijkheid van functiebeperkingen.⁹⁴ Dit soort fundamenteel andere benaderingen kunnen ons helpen om aan een inclusiever maatschappij- en mensbeeld te geraken.

Sommige van deze oplossingen zullen, zoals gezegd, alsnog kunnen botsen met het VN-verdrag Handicap. De mensenrechtelijke verplichtingen die daaruit voortvloeien, passen nu eenmaal niet goed bij onderscheid maken naar levensfase of gedifferentieerde ondersteuning.⁹⁵ Aan de andere kant zal een fundamenteel omdenken

90 Nibud 2025a; Van Hoeve, p. 58. Overigens zijn er kleine verschillen in het wetsvoorstel tussen mensen die wel en die niet de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, zie: Nibud 2025b, p. 1.

91 Seine 2025, p. 12.

92 Zie uitgebreider, Dijkstra 2021b, p. 71-73.

93 Bannister & Venkatapuram 2020, p. 4.

94 Dijkstra 2021b, p. 71-73.

95 Leeftijdscriminatie heeft geen eigen artikel in het verdrag, maar wordt wel relevant ervoor geacht en werd veroordeeld door het VN-comité, zie: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Addressing the rights and needs of older persons with disabilities: ageing and demographic trends (round table discussion)*, 29 september 2020, CRPD/CSP/2020/3, Voor gedifferentieerde hulp en dito kosten, zie hierboven par. 5.3.

zoals bij de mogelijhedenaanpak of kwetsbaarheidstheorie ook niet snel gemeengoed worden bij beleidsmakers. Uiteindelijk komt de kern van het probleem neer op de houding van de Nederlandse wetgever. Soms komen uiteindelijk gebrekkig gebleken inspanningen omtrent mensen met een functiebeperking zoveel mogelijk te helpen zelfstandig te leven en hen te faciliteren om volwaardig deel te nemen aan de maatschappij voort uit goede bedoelingen.⁹⁶ Maar hierboven werd duidelijk dat we in Nederland vooral te maken hebben met besparingsdrift en het zoveel mogelijk willen afwentelen van de opgenomen verantwoordelijkheden hieromtrent op mensen met een functiebeperking zelf en hun doorgaans onvoldoende daadkrachtige persoonlijke netwerken.

6. Conclusie

Uiteindelijk wordt de discussie over de ondersteuning die via de Wmo 2015 ter beschikking is gesteld wellicht te beperkt gevoerd: men bediscussieert voornamelijk wie deze bijstand wel of niet verdienen en wat zij zelf moeten bijdragen. Maar je kunt deze kwestie ook breder zien, in het licht van een maatschappij die niet ingericht is op de meeste functiebeperkingen en waarbij deze discussies slechts gekrabbel in de spreekwoordelijke marge zijn. Een breder debat zou zich bijvoorbeeld ook kunnen richten op de voortgaande privatisering van sociale voorzieningen, dat mensen zorg mijden vanwege de huidige regelgeving en de hierboven voorgestelde fundamenteel andere denkkaders.⁹⁷ Want momenteel komt de rekening van onze gebrekkige regelgeving bij mensen met een functiebeperking terecht, die daardoor meer tijd, meer geld en meer energie nodig hebben om mee te doen aan de samenleving dan hun relatief gezonde medeburgers.⁹⁸ Hun maatschappelijke achterstelling in toenemende mate bestrijden – zonder stappen terug, zoals het standstillbeginsel ons voorschrijft, is geen luxe maar een beginnetje van de maatschappij toegankelijk, begaanbaar en verwelkomend maken voor iedereen.

Wanneer je leest over de totstandkoming van de specifieke invulling doorheen het VN-verdrag Handicap van de fundamentele rechten die raken aan het toepassingsgebied van de Wmo 2015, valt het op hoezeer men het voorkomen van gedwongen institutionalisering benadrukt. Maar dat was tot verbazend recent inderdaad vaak het alternatief voor mensen met een functiebeperking op wie de maatschappij niet was toegesneden: sociale isolatie, een gebrek aan bewegingsvrijheid en amper ontlooiingsmogelijkheden.⁹⁹ En dat is de donkere wolk die altijd aan de horizon hangt

96 Zo hing een gebrekkige implementatie en uitvoering van art. 19 VN-verdrag Handicap in Scandinavië samen met het beschermen van mensen tegen zichzelf, zie: Ciara Brennan & Rannveig Traustadóttir, “Implementing article 19 of the CRPD in nordic welfare states: the culture of welfare and the CRPD”, in: Emily Julia Kakoullis & Kelley Johnson (eds.), *Recognising human rights in different cultural contexts: the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, Londen: Palgrave MacMillan 2020, p. 260.

97 Over zorg mijden, zie: Nibud 2025a; Over de privatisering, zie: Frank Benneker, “Kerkrade besteedt Wmo-zorg aan, nu voor langere tijd”, *De Limburger* 19 juni 2025, Regio, p. 10.

98 Dijkstra 2023b, p. 32-33.

99 Palmisano 2017, p. 357-359.

bij een op het oog louter juridisch-technische uiteenzetting zoals die hierboven over het VN-verdrag Handicap en de Wmo 2015. Het is een van de wandaden die zulke verdragen noodzakelijk maakten en die ons denken hierover dienen te informeren.

Mensenrechten zijn dan ook gewoon belangrijk, niet omdat de verdragen dat zeggen of omdat we dat nu eenmaal zo hebben afgesproken, maar vanwege de *redenen* dat we die verdragen sloten en zulke afspraken maakten. Ook de specificaties van de reeds bestaande fundamentele rechten in het VN-verdrag Handicap komen voort uit de gruwelijkheden die mensen met een functiebeperking doorheen de tijd zijn aangedaan – tot het systematisch trachten uit te roeien van mensen met bepaalde functiebeperkingen aan toe.¹⁰⁰ Maar zelfs als zulke gruwelijkheden een mens gegarandeerd bespaard bleven, zou deze nog steeds op gelijke voet met de relatief gezonde medemensen moeten kunnen meedoen in de maatschappij. We hebben immers allen maar één leven en een functiebeperking zou niet moeten bepalen dat iemand daar minder mee kunt dan anderen.¹⁰¹

Dat is dan ook het kader waarbinnen we het standstillbeginsel uiteindelijk moeten zien: als waarborg tegen de ergste wandaden die gepleegd kunnen worden jegens mensen met een functiebeperking én als garantie dat hun nog steeds bestaande maatschappelijke achterstelling mettertijd minder wordt. Het is vanwege deze laatste reden ook zo belangrijk dat de wetgever de aanbevelingen van het toezichthoudend VN-comité aan ons land, alsmede de relevante algemene commentaren van datzelfde comité, ter harte neemt. Want functiebeperkingen brengen al vaak van zichzelf lasten mee – van pijn tot een verminderde functionaliteit – laat daar dan geen maatschappelijke beperkingen bijkomen.

100 Robert E. Wilson, “Eugenics, disability, and bioethics”, in: Joel Michael Reynolds & Christine Wieseler (eds.), *The disability bioethics reader*, Abingdon: Routledge 2022, p. 25.

101 Dijkstra 2023a, p. 3-5.