

Vergaderjaar 2022–2023

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 714

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2023

In Nederland kennen we sinds de vorige eeuw een sociaal stelsel dat beoogt mensen inkomensbescherming te bieden wanneer zij zelf niet in de bestaanskosten kunnen voorzien. Ook wordt ondersteuning geboden bij het (opnieuw) vinden van werk. Dit hoort bij de belangrijkste kerntaken van de overheid. De huidige inkomensbescherming is niet altijd toereikend. De verschillende voorzieningen binnen ons stelsel sluiten niet altijd op elkaar aan, bijvoorbeeld bij een overgang van levensfasen of wanneer de persoonlijke- of gezinssituatie aanzienlijk verandert. Wij realiseren ons dat het stelsel van inkomensondersteuning complex is en dat juist de meest kwetsbare mensen vaak een beroep doen op meerdere regelingen. De overheid is niet altijd voldoende responsief en heeft niet altijd voldoende oog voor individuele omstandigheden en ongewenste neveneffecten (hardheden) van wetgeving. Dit kabinet wil hierin verandering brengen. Wij willen de menselijke maat terugbrengen in ons sociale zekerheidsstelsel, uitgaan van vertrouwen en zorgen voor bestaanszekerheid voor kwetsbare mensen.

De Nationale ombudsman heeft in 2022 in drie achtereenvolgende rapporten melding gemaakt van omstandigheden waarin specifieke groepen (statushouders, jongeren met een beperking en jongeren in de bijstand) bestaansonzekerheid ervaren. Vervolgens heeft de Nationale ombudsman een overkoepelend reflectierapport opgesteld over sociale minima.

Wij hebben grote waardering voor de grondige en betrokken wijze waarop de Nationale ombudsman onderzoeken uitvoert en hoe hij de bevindingen die daaruit volgen op een constructieve manier aan ons terugkoppelt en aanbevelingen doet om te komen tot een betere ondersteuning.

Veel bevindingen en aanbevelingen uit de verschillende rapporten herkennen wij. Vergelijkbare signalen vanuit de door de ombudsman genoemde doelgroepen bereiken ons direct, of via de media, Kamervragen of onderzoeken, of zijn bekend vanuit reeds ingezette verbetertrajecten van wet- en regelgeving. Ons sociale zekerheidstelsel doet niet altijd waarvoor het bedoeld is, namelijk mensen helpen om hun leven weer op de rit te krijgen. Een voorbeeld van hoe complexiteit van regelingen kan leiden tot ongewenste gevolgen, is de problematiek waarover op 29 maart een brief naar uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 26 448, nr. 697). Huishoudens zijn door een ingewikkelde samenloop van stelsels van fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen, onbedoeld in de problemen gebracht.

Dit terugkerende signaal heeft ertoe geleid dat hardheden in sociale zekerheidswetten, zoals de Participatiewet, en de uitwerking daarvan op kwetsbare mensen hoog op de agenda staan. De geuite zorgen nemen wij zeer serieus en delen wij. Wij vinden het belangrijk om te benoemen dat wij de rapporten van de Nationale ombudsman zien als onderdeel van een breder palet aan gesignaleerde knelpunten binnen ons soms complexe sociale stelsel.

Het kabinet zet ook al verschillende stappen om deze knelpunten aan te pakken. Zo is de onafhankelijke commissie sociaal minimum aan de slag en verbeteren we de inzet op financieel ontzorgen en begeleiding naar zelfredzaamheid van statushouders. Daarnaast bereiden we via spoor 1 van het traject Participatiewet in balans, dat recent in internetconsultatie is gegaan, wetswijzigingen voor waarmee we bijvoorbeeld de bijverdiengrenzen in de bijstand verruimen en verrekeningsproblematiek aanpakken. Ook stellen we hiermee gemeentelijke consulenten meer in staat om te doen wat nodig is om mensen te ondersteunen om aan het werk te gaan en als dat (nog) niet kan te zorgen voor inkomensondersteuning en andere vormen van participatie. Tevens herijken we het handhavingsinstrumentarium. Via het programma Smpel Switchen in de Participatieketen versoepelen we de overstap van uitkering naar werk en andersom en vergemakkelijken we de overgangen tussen dagbesteding en verschillende vormen van werk (beschut werk, banenafpraak en regulier werk).

Deze verschillende beleidstrajecten laten zien dat een kentering gaande is in het denken en doen. Wij sluiten niet uit dat verdergaande aanpassingen in ons stelsel nodig zijn. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging sociale zekerheid en de kabinetsreactie daarop, die naar verwachting voor de zomer beschikbaar komen, kunnen daarvoor handvatten bieden. Ook ontvangt u naar verwachting voor het Commissiedebat Participatiewet van 14 juni een visiebrief ten aanzien van de lange termijn herziening van de Participatiewet (spoor 2) In dit spoor nemen we de aannames die ten grondslag liggen aan de Participatiewet kritisch onder de loep. We brengen in kaart wat nodig is om te komen tot een wet die is gebaseerd op een realistischer, gevarieerder mensbeeld, waarbij rekening wordt gehouden met wat mensen kunnen en het feit dat mensen daarin van elkaar verschillen.

In de bijlage bij deze brief gaan wij uitgebreid in op de drie verschillende rapporten en het overkoepelende reflectierapport. Per rapport bespreken we de conclusies en aanbevelingen van de Nationale ombudsman.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

Kabinetsreactie rapport «Een status met weinig armslag»

In deze kabinetsreactie gaan wij in op de door de Nationale ombudsman beschreven knelpunten en aanbevelingen uit het rapport «Een status met weinig armslag». De aanbevelingen staan volledig uitgeschreven in bijlage 1 bij deze reactie. De aanbevelingen op hoofdlijnen zijn:

- 1: Zorg voor goede financiële begeleiding;
- 2: Los de nu al bekende knelpunten bij ontzorgen op;
- 3: Verbeter de samenwerking in de keten;
- 4: Laat de administratieve werkelijkheid van de overheid beter aansluiten bij de leefsituatie van statushouders.

Inleiding

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is ingegaan op 1 januari 2022 en heeft als doel dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving deelnemen, het liefst via betaald werk. Hiertoe is een nieuw inburgeringsstelsel ontwikkeld, in brede samenwerking en afstemming met ketenpartners zoals de VNG, COA en DUO, en andere betrokken organisaties. Er zijn verschillende verbeteringen ten opzichte van het voorgaande stelsel aangebracht, zoals de verschillende leerroutes, de regierol van gemeenten, het inkopen van met name taaltrajecten door gemeenten en het verplichte financieel ontzorgen. Hierbij zijn signalen uit het veld en evaluaties over de Wet inburgering 2013 (Wi2013) meegenomen.

Het nieuwe stelsel is ingericht als een lerend stelsel. Door monitoring en evaluatie, en door het bespreken van de successen en knelpunten in ketenoverleggen op verschillende niveaus, leren we van elkaar en adresseren we problemen in beleid of uitvoering sneller. Dit versterkt de beleidsvoering en maakt het mogelijk om tijdig wijzigingen aan te brengen, zonder steeds grote stelselwijzigingen door te voeren.

De observaties en aanbevelingen van de Nationale ombudsman betrekken wij bij de verdere doorontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel. De kaders hiervoor zijn neergezet. Nu moet het in de aankomende tijd steeds verder vorm krijgen en in de praktijk worden gebracht. Om knelpunten in de uitvoering aan te pakken zijn al verscheidene stappen gezet. Zo zijn er ten aanzien van de warme overdracht bestuurlijke afspraken gemaakt om de uitvoering ervan te verbeteren, is de leerbaarheidstoets aangepast en kan inmiddels maatwerk geleverd worden in het financieel ontzorgen. Verderop in deze reactie komt dat in meer detail aan de orde.

Ook is het afgelopen jaar gewerkt aan een verbeterde samenwerking tussen organisaties die rond de statushouder staan. Dit blijven we doen, zoals beschreven in het Ketenplan inburgering.¹ Verder worden de eerste voorbereidingen getroffen voor de stap van handmatige naar gestandaardiseerde en geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de verschillende ketenpartners. Ook dit zal leiden tot een betere ketensamenwerking, wat ook ten goede komt aan de individuele statushouder.

Maar, zoals is te lezen, is de werkelijkheid soms ook weerbarstig. Zo werken we, als het gaat om inburgering, in de keten samen met DUO, IND, COA, Divosa en VNG maar staat het werken in de grotere keten met de Belastingdienst, UWV, de SVB en andere instanties in de kinderschoenen. Het kabinet werkt met het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering (WaU) aan het verbeteren van de dienstverlening aan

¹ Ketenplan inburgering (2022–2025) | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

mensen en bedrijven. Prioriteiten daarbij zijn de menselijke maat in de dienstverlening, de randvoorwaarden voor onze publieke dienstverleners en het verbeteren van het samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering. In dat kader wordt onder meer concreet gewerkt aan de loketfunctie van de overheid (gemeenten en een aantal landelijke uitvoerders verkennen verschillende werkwijzen) en hebben publieke dienstverleners ruimte gekregen om te investeren in meer direct contact. Zo werkt de IND met IND-maatwerkloketten (Amsterdam, Den Haag, Den Bosch en Zwolle). Hier wordt geïnvesteerd in het netwerk met andere overheidspartners en lokale sociaal-maatschappelijke organisaties. Hierover heeft de Tweede Kamer de voortgangsrapportage *Werk aan Uitvoering* ontvangen op 18 januari 2023.²

Dit zijn belangrijke stappen die ervoor moeten zorgen dat er meer oog komt voor knelpunten in de uitvoering. Dit moet leiden tot een versterking van de samenwerking met ketenpartners en het verplaatsen van de focus van de ontwikkeling van processen en regels naar de inburgeraar. De praktijk is soms weerbarstig en we realiseren ons dat voor het volledig realiseren van de ambitie nog een weg is te gaan.

Aanbeveling 1 en 2: zorg voor goede financiële begeleiding en los de nu al bekende knelpunten bij ontzorgen op

In het rapport geeft de Nationale ombudsman aan dat financieel ontzorgen als onderdeel van de Wi2021 in de huidige vorm onvoldoende werkt. Ten aanzien van het ontzorgen wordt de huidige regelgeving als te dwingend ervaren waardoor maatwerk onvoldoende mogelijk is. Daarnaast zijn er bij de begeleiding naar financiële zelfredzaamheid te weinig criteria of ondergrenzen waardoor dit makkelijk een ondergeschikte rol krijgt. Zeker als het verplicht ontzorgen meer tijd en aandacht kost dan vooraf door gemeenten voorzien, dan gaat het ontzorgen mogelijk ten koste van de begeleiding.

Ook geeft de Nationale ombudsman in het rapport aan dat het voor sommige statushouders niet nodig is om verplicht zes maanden lang ontzorgd te worden. Dit levert in sommige situaties wrijving op tussen gemeente en statushouder.

De Nationale ombudsman pleit ervoor om te grote gemeentelijke verschillen te voorkomen door het borgen van de ondergrens van minimale noodzakelijke begeleiding. En om gemeenten in staat te stellen voldoende begeleiding te geven aan Wi2013-inburgeraars.

Tevens beveelt de Nationale ombudsman aan om niet te wachten tot de wetsevaluatie om verbeteringen bij ontzorgen door te voeren. Het advies is om gemeenten de ruimte te geven om de (verplichte) ontzorging af te stemmen op de individuele behoefte van de statushouder en kennisdeling voor gemeenten en uitvoeringsinstanties te faciliteren.

De signalen die de Nationale ombudsman noemt, hebben ons ook bereikt via gesprekken die zijn gevoerd met gemeenten, in ketenoverleggen en in de evaluatie van de pilot financieel ontzorgen door het Verwey Jonker instituut³.

² Kamerstuk 29 362, nr. 321.

³ [voi-pilots-eindrapportage-ontzorgen.pdf](https://divosa.nl/voipilots-eindrapportage-ontzorgen.pdf) (divosa.nl).

Naar aanleiding van die signalen en het rapport van de Nationale ombudsman starten wij een herziening van de manier waarop het financieel ontzorgen is vormgegeven.⁴

Vooruitlopend op deze herziening krijgen gemeenten meer ruimte om in te spelen op de individuele situatie van inburgeringsplichtige asielstatushouders. Het doel van financieel ontzorgen, namelijk het voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van inburgering, wordt daarbij niet losgelaten. Concreet betekent dit dat financieel ontzorgen wel verplicht blijft, maar dat de vorm door de gemeente zelf kan worden ingevuld. Het verrichten van betalingen vanuit de uitkering is daarbij de standaard.

Daarnaast zal met de ketenpartners extra aandacht besteed worden aan het proces van aanvraag en toekenning van toeslagen aan deze groep. Het doel is dat inburgeringsplichtigen de toeslagen zo snel mogelijk ontvangen en dat een eventueel inkomensgat overbrugd wordt. In de herziening van het wetsartikel over financieel ontzorgen wordt dit ook geadresseerd, waarbij met gemeenten bekeken zal worden welke rol zij hierin kunnen spelen. Hierbij is het uitgangspunt dat er voldoende inkomen is om de kosten van het bestaan te dragen of, als dat niet het geval is, er goede afspraken met leveranciers gemaakt worden. Het idee hiervan is dat de betalingen verricht kunnen worden op het moment dat de toeslagen ontvangen worden en de inkomenssituatie stabiel is.

Naast het financieel ontzorgen wordt onder de Wi2021 van gemeenten verwacht dat zij financiële zelfredzaamheid stimuleren. Deze begeleiding kan onderdeel zijn van de maatschappelijke begeleiding⁵, van inburgeringslessen bij taalaanbieders, van de module arbeidsmarkt en participatie (MAP) of kan worden geboden door aan te sluiten bij bestaande, niet specifiek op inburgeraars gerichte initiatieven om de financiële zelfredzaamheid te vergroten. Om te voorkomen dat nieuwe richtlijnen of beleidskaders vanuit de rijksoverheid op gespannen voet komen te staan met deze beleidsvrijheid, gaan we met gemeenten bespreken op welke manier de verbeteringen ten aanzien van begeleiding naar financiële zelfredzaamheid het beste vorm kunnen krijgen.

Kennisdeling tussen gemeenten en vanuit de overheid faciliteren, kennispunt inburgering

Gezien de uitdagingen die er liggen voor gemeenten om uitvoering te geven aan het financieel ontzorgen en de begeleiding richting financiële zelfredzaamheid wordt extra aandacht besteed aan kennisdeling met en tussen gemeenten. Door Divosa zijn bijvoorbeeld Communities of Practice (CoP's)⁶ opgericht die als doel hebben om de uitvoeringspraktijk uit te nodigen en in staat te stellen om te komen tot kennisdeling en het uitwisselen van ervaringen, onder andere op het gebied van financieel ontzorgen. De eerste zes CoP's zijn in 2022 van start gegaan en in 2023 zullen er meer volgen. In deze communities kunnen uitvoerders samen leren en werken aan complexe vraagstukken over inburgering. Ook worden voorbeelden gedeeld van verschillende manieren om de

⁴ Zie ook verzamelbrief inburgering, Kamerstuk 32 824, nr. 376.

⁵ De maatschappelijke begeleiding bevat onder de Wi2021 in ieder geval de volgende componenten: a. praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen: ondersteuning en begeleiding bij het regelen van praktische zaken ten aanzien van voorzieningen zoals wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen, onderwijs en kennismaking met de lokale woonomgeving; b. voorlichting over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving: voorlichting over basisvoorzieningen en thema's zoals wonen, inkomen, werk, zorg, onderwijs, opvoeding en kennismaking met maatschappelijke organisaties.

⁶ Community of Practice Inburgering (divosa.nl).

begeleiding naar financiële zelfredzaamheid vorm te geven. De kennis en ervaringen uit de verschillende CoP's worden in het landelijk coördinatiepunt CoP verzameld en gebundeld en verder gebracht naar de gehele uitvoering en/of naar andere ketenoverleggen.

Bij de verschillende ketenpartners inventariseren we voortdurend welke vragen worden gesteld door uitvoerders, inburgeringsplichtigen en begeleiders. Deze vragen voorzien we van een antwoord en brengen we samen in de vorm van een Q&A op de website van Divosa. Ook is er veel informatie beschikbaar voor gemeenten in de vorm van een handreiking over financieel ontzorgen en een eindrapport van de pilots financieel ontzorgen. Beiden bevatten praktijkvoorbeelden die gebruikt kunnen worden. Tot slot wordt in de inburgeringscafés door gemeenten, SZW, DUO en overige ketenpartners, in een informele setting, van gedachten gewisseld over de verschillende aspecten van inburgering.

Kosten van inburgering en de inkomensafhankelijke tegemoetkomingen

Indien de reiskosten voor taallessen tot problemen leiden, komt dit naar voren tijdens de brede intake, tijdens het proces van financieel ontzorgen en/of tijdens de vervolggesprekken over de voortgang van het inburgeringstraject. De gemeenten dragen zorg voor een passend inburgeringsaanbod en kunnen rekening houden met eventuele praktische belemmeringen door bij het aanbod rekening te houden met de afstand die een inburgeringsplichtige moet afleggen om naar de taallessen te komen.

Voor de inrichtingskosten van de (eerste) woning wordt vaak bijzondere bijstand toegekend. Het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeente om deze bijstand als een lening of een gift te verstrekken.

Begeleiding van de doelgroep Wi2013

In 2020 en 2021 zijn bestuurlijke afspraken met de VNG gemaakt over de begeleiding van statushouders onder de Wi2013. In de bestuurlijke afspraken van 2021 is voor de groep die is ingestroomd tussen juli en december 2021 afgesproken dat gemeenten de begeleiding zo veel als mogelijk vormgeven in de geest van de Wi2021. Hierbij kan gedacht worden aan een warme overdracht, brede intake en het persoonlijk plan inburgering en participatie, periodieke voortgangsgesprekken en een cursus financiële zelfredzaamheid. Divosa en de VNG hebben een ondersteuningsaanbod ontwikkeld dat gemeenten hierbij kan helpen. Gemeenten zijn dus vrij om deze onderdelen van de Wi2021 aan te bieden aan inburgeraars die onder de Wi2013 vallen. Gemeenten kunnen niet verplicht worden deze begeleiding te bieden, omdat gemeenten hieromtrent geen formele rol hebben onder de Wi2013.

Met de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel op 1 januari 2022 is de Wi2013 formeel ingetrokken. Om de verbetermogelijkheden voor de doelgroep onder de Wi2013 een juridische grondslag te geven, is het overgangsrecht in de Wi2021 aangepast. Hierdoor kunnen verschillende verbeteringen worden doorgevoerd in het stelsel Wi2013. Een draagkrachttoets wordt nu door DUO ambtshalve uitgevoerd, de eisen voor het toekennen van een verlenging van de inburgeringstermijn en de voorwaarden voor het (gedeeltelijk) kwijtschelden van leningen zijn versoepeld en de criteria voor het (onder voorwaarden) ontheffen van de inburgeringsplicht van jongeren zijn verruimd.

Daarnaast is de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten over de inburgeringsplichtigen die hun lening vrijwel hebben uitgeput (de

zogenaamde ELIP-groep⁷) gerealiseerd. Gemeenten hebben aangegeven dat het in beeld krijgen van die groep veel energie en geld kost. Daarom is gewerkt aan het formaliseren van de begeleidingsrol van gemeenten voor de ELIP-groep, waardoor ook de gegevensuitwisseling vanuit DUO bewerkstelligd kan worden. Hierdoor krijgen de gemeenten deze groep sneller en makkelijker in beeld. De mogelijkheid om de benodigde gegevens uit te wisselen is in de regelgeving opgenomen per 1 januari 2023.

Vanaf 2021 tot 2026 is een bedrag van cumulatief € 46,5 miljoen beschikbaar gesteld ten behoeve van de inburgeraars onder de Wi2013. Met deze middelen worden gemeenten in staat gesteld om inburgeringsplichtige statushouders die niet onder het stelsel Wi2021 vallen, te ondersteunen en te activeren richting passend inburgeringsonderwijs. Gemeenten kunnen de middelen inzetten voor begeleiding van statushouders onder de Wi2013. Van dit bedrag is cumulatief € 9 miljoen bestemd voor de begeleiding en ondersteuning van de meest kwetsbare groep onder de Wi2013: de zogenaamde ELIP-groep.

Eén loket voor nieuwkomers

De zeer begrijpelijke wens om te komen tot één loket voor statushouders is niet nieuw en leeft breed. Met de toekenning van de regierol aan gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel is een grote stap gezet richting één loket voor deze doelgroep. Immers, de gemeente komt meteen na het COA in beeld en is na de warme overdracht aan zet om de inburgeringsplichtige op weg te helpen met het inburgeringstraject. De inburgeringsplichtige krijgt bij de gemeente informatie en begeleiding over zijn inburgeringstraject. Met de gemeente als regievoerder heeft de inburgeringsplichtige altijd een aanspreekpunt en wordt de voortgang van het inburgeringstraject bewaakt. Door het toekennen van meer middelen om ook de doelgroep onder de Wi2013 te begeleiden waar nodig, kan deze doelgroep met vragen ook bij de gemeente terecht.

De gemeenten hebben nu ruim een jaar ervaring opgedaan met deze nieuwe regierol en alle uitvoeringsvraagstukken die hierbij komen kijken. Zoals eerder benoemd in deze brief zijn ervaringen hiermee uitgewisseld in ketenoverleggen, inburgeringscafés die door SZW, de VNG en Divosa worden georganiseerd en de CoP's.

Aanbeveling 3: Verbeter de samenwerking in de keten

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de betrokken ketenpartners duidelijke onderlinge afspraken maken om een goede samenwerking te verwezenlijken, bijvoorbeeld over de informatie-uitwisseling, taken en verantwoordelijkheden. Zo sluiten de werkprocessen beter aan bij de situatie van de statushouder.

In april 2021 hebben de VNG, het COA en SZW samenwerkingsafspraken gemaakt ten behoeve van de warme overdracht en deze zijn uitgewerkt in een handreiking voor gemeenten en COA-medewerkers. Warm overdragen kan lastiger zijn wanneer het azc zich op grote afstand van de woongemeente bevindt. Gemeenten kunnen op basis van de individuele situatie bekijken wat hierin haalbaar is, van het starten van de brede intake in het azc tot starten na huisvesting. In de voorbereiding van de Wi2021 is daarnaast het klantprofiel dat het COA opstelt over de statushouder geüpdatet en afgestemd met gemeenten. Aanvullend op de

⁷ Groep inburgeringsplichtigen die de lening (bijna) geheel hebben opgebruikt maar die nog niet hebben voldaan aan de inburgeringsplicht: Einde Lening, Nog inburgeringsplichtig.

informatie in het klantprofiel kan er, onder regie van de gemeente, een driegesprek plaatsvinden, waarin eventueel ook gegevens gedeeld kunnen worden die omwille van de AVG niet in het klantprofiel kunnen worden opgenomen (zoals medische gegevens).

Voor de zomer ontvangt u een plan van aanpak vroege start. Nu statushouders langer in het azc verblijven dan voorheen, vinden wij het belangrijk om hier extra aandacht voor te hebben. Het plan bevat oplossingsrichtingen voor zowel de korte termijn als lange termijn. In dit kader zijn in het eerste kwartaal van 2023 gesprekken georganiseerd tussen COA-medewerkers en gemeentemedewerkers om van elkaars werkwijze te leren, knelpunten te signaleren in de samenwerking en deze te verbeteren.

Verdere samenwerking in de keten

Rond steeds meer maatschappelijke vraagstukken wordt samengewerkt in ketenverband. Dit geldt ook voor inburgering. Deze ketens zijn veelal over meerdere ministeries, uitvoeringsorganisaties en gemeenten heen georganiseerd, waardoor vanuit verschillende hoeken invloed wordt uitgeoefend op het (eind)resultaat.

Centraal kennispunt voor ketenpartners

In het rapport wordt ook nog de wenselijkheid van een centraal kennispunt genoemd. Dat is, voor de gemeentelijke uitvoering, de website van Divosa. Hierop staan Q&A's, handleidingen en stappenplannen, voor allerlei onderwerpen van het nieuwe inburgeringsstelsel. Op deze website wordt middels Q&A's en de nieuwsbrief aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen.

Waar Divosa met name ondersteuning biedt voor de uitvoering, richt de VNG zich meer op de bestuurlijke laag en zij wordt vanuit haar vertegenwoordigende rol van oudsher door gemeenten goed gevonden.

Daarnaast plaatsen we voor de zomer een overzichtspagina op rijksoverheid.nl, waar informatie over de inburgering voor ketenpartners bij elkaar gebracht wordt. Dit betreft met name verwijzingen naar pagina's van partners waarmee de vindbaarheid van informatie over inburgeren wordt vergroot.

Aanbeveling 4: Laat de administratieve werkelijkheid van de overheid beter aansluiten bij de leefsituatie van statushouders

In het rapport beschrijft de Nationale ombudsman dat de specifieke leefsituatie van statushouders niet altijd aansluit bij de administratieve werkelijkheid van de overheid. Als voorbeelden daarvan worden onder andere de Kinderopvangtoeslag en de ALO-kop genoemd. De Nationale ombudsman pleit ervoor om de praktische problemen met de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) en de kinderopvangtoeslag voor statushouders op te lossen, in afwachting van een structurele wettelijke oplossing. Daarnaast constateert de Nationale ombudsman dat arbeidsparticipatie van statushouders laag is en beveelt aan om werken meer lonend te maken.

Kinderopvangtoeslag

Het knelpunt met betrekking tot de Kinderopvangtoeslag wanneer een van de partners buiten de EU verblijft, is inmiddels opgelost. Er is een

wijziging van de Wet kinderopvang⁸ naar de Tweede Kamer gestuurd en Dienst Toeslagen handelt al conform de voorgenomen wetswijziging. Hierdoor kunnen ouders met een partner buiten de EU aanspraak maken op kinderopvangtoeslag, indien zij voldoen aan de overige geldende voorwaarden.

Kindgebonden budget

Het COA en Dienst Toeslagen hebben een onderlinge samenwerking waarin zij nauw contact met elkaar onderhouden. Op de COA-locatie(s) is tevens een toeslagservicepunt aanwezig waar de statushouder een versnelde aanvraag van het kindgebonden budget in kan dienen, op het moment dat de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA) afloopt. SZW, COA en gemeenten gaan opnieuw in gesprek om te onderzoeken hoe het aanvragen van toeslagen verder ondersteund kan worden. Wenselijk is daarbij dat het kindgebonden budget, zodra dit kan worden aangevraagd, ook daadwerkelijk wordt aangevraagd.

Praktische problemen met de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) voor statushouders

Het partnerschap door huwelijk geldt ook voor gehuwde statushouders met kinderen gedurende de periode dat de huwelijkspartner nog moet nareizen. Hierdoor hebben zij geen recht op de ALO-kop. Dit wringt in het geval van statushouders van wie de partner nog in het land van herkomst verblijft.

Gemeenten zijn, als gevolg van een rechterlijke uitspraak, gehouden om het inkomen van deze gezinnen met het bedrag van die ALO-kop aan te vullen.

Dit gaat in de praktijk niet altijd goed. Bovendien krijgen gehuwde vluchtelingen, als de partner niet geregistreerd is, die ALO-kop soms toch onterecht uitgekeerd. Dat kan leiden tot terugvorderingen. SZW heeft in overleg met de VNG hierover berichten geplaatst in het Gemeentenuws. Ook is het wetsvoorstel Participatiewet in balans is in consultatie gebracht, waarmee de aangehaalde rechterlijke uitspraak in de wet wordt vastgelegd.

Dienst Toeslagen heeft daarnaast sinds begin 2022 een drietal berichten geplaatst op het Kennisnetwerk waar de hulpverleners die statushouders ondersteunen bij zijn aangesloten. Hierin is uitleg gegeven over de problematiek rondom de ALO-kop en hoe hiermee om te gaan.

Ook werkt Dienst Toeslagen momenteel uit hoe Toeslagen gebruik kan maken van gegevens in de Basisregistratie Personen (BRP) over huwelijken met een partner zonder BSN. De Staatssecretaris van Toeslagen & Douane heeft uw Kamer in december middels de Kamerbrief stand van zaken Toeslagen⁹ laten weten dat zij zal bezien hoe de resterende knelpunten in het toeslagenstelsel opgelost kunnen worden. Een structurele oplossing vergt wetswijzigingen, hier is op dit moment nog geen ruimte voor gereserveerd binnen de begroting.

Inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Participatiewet is voorzien voor 2025. In de overbruggende periode is aandacht nodig voor een goed werkende oplossing in de praktijk. Na gesprekken

⁸ Kamerstuk 36 241, nr. 5.

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 1154.

met Vluchtelingenwerk en de VNG lijken deze oplossingen voornamelijk te vinden in de communicatie richting begeleiders van statushouders.

Werken lonend maken

Allereerst onderschrijven wij het belang en de noodzaak van het verhogen van de arbeidsparticipatie van statushouders. Werk is de snelste route naar participatie en integratie. Langdurige inactiviteit is slecht voor de sociaaleconomische positie en het welbevinden van statushouders. En het is een gemiste kans voor onze economie, mede gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

Om de arbeidsparticipatie van statushouders een impuls te geven ontving u recent een plan van aanpak «statushouders aan het werk»¹⁰. In dit plan van aanpak staan snelle participatie, duurzaam werk en werken op niveau centraal. Het plan van aanpak geeft met concrete acties en samenwerkingen een extra impuls aan de samenwerking tussen partijen die betrokken zijn bij de baankansen en leerwerktrajecten voor statushouders. Dit gebeurt onder meer in het uitwisselen en toepassen van best practices en door het aanbieden van startbanen aan statushouders die zich vestigen in gemeenten. Ook zijn er verschillende pilots gestart, zoals beschreven in het plan van aanpak. Een voorbeeld hiervan is de pilot «betaald werk vanuit azc» waarin bestaande Meedoenbalies verbreed worden naar betaald werk.

Het snel starten met taal en passend werk is ook een rode draad binnen de Wet Inburgering 2021. De programma's die het COA op dit moment uitvoert in opdracht van SZW dragen bij aan een vroege start van integratie en participatie in Nederland. Het COA biedt diverse activiteiten aan die gericht zijn op een kennismaking met de Nederlandse taal, cultuur, werk, opleiding en het opbouwen van een netwerk. COA en SZW delen de wens om deze activiteiten meer te richten op de arbeidsmarkt. Het COA is in opdracht van SZW bezig met een pilot om statushouders en kansrijke asielzoekers die mogen werken, naar werk toe te leiden. Met het COA trekken we uit deze pilot lessen om meer nieuwkomers in een vroeg stadium van hun verblijf in Nederland aan het werk te helpen.

Daarnaast is onlangs het rapport «Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt» verschenen, dat Regioplan in opdracht van het Ministerie van SZW heeft uitgevoerd.¹¹ Het onderzoek biedt handvatten voor een vroege start van nieuwkomers op de arbeidsmarkt.

Kabinetsreactie rapport «Meedoen zonder beperkingen»

In deze kabinetsreactie gaan wij in op de door de Nationale ombudsman beschreven knelpunten en aanbevelingen uit het rapport «Meedoen zonder beperkingen».

Inleiding: ontwikkelingen in wetgeving

Het rapport schetst dat in de wet- en regelgeving de afgelopen jaren veel is veranderd voor jongeren met een beperking. De belangrijkste wijziging is dat sinds 2025 alleen nog mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben een Wajong2015 uitkering ontvangen. Mensen met arbeidsvermogen maken vanaf 2015 aanspraak op een uitkering vanuit de Participatiewet. De Participatiewet gaat uit van de zelfredzaamheid. De afgelopen jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden van inkomensondersteuning

¹⁰ Kamerstuk 32 824, nr. 381.

¹¹ Kamerstukken 32 824 en 35 680, nr. 384.

naar ondersteuning naar werk. Dit gebeurde tegen een achtergrond van decentralisaties, waarbij gemeenten het eerste aanspreekpunt werden voor mensen bij problemen op het gebied van werk en inkomen.

Knelpunten en conclusies

De Nationale ombudsman signaleert bij deze ontwikkelingen echter knelpunten in de praktijk en verbindt daaraan conclusies. Zo concludeert de Nationale ombudsman dat de zelfredzaamheid bij jongeren met een beperking niet altijd aanwezig is, zeker niet rondom de wettelijke overgang naar volwassenheid met het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. Het samenspel van wet- en regelgeving zorgt voor veel complexiteit en leidt tot een grote administratieve belasting voor deze jongeren. Hierbij overschat de overheid de beschikbare hulp vanuit het eigen sociale netwerk. Bovendien ervaren jongeren binnen dit ingewikkelde sociale zekerheidsstelsel, ondanks de nadruk op activering, hoge drempels om te gaan werken. Door verrekeningsproblematiek loont werken niet altijd en kan het zelfs leiden tot een stapeling van problemen. Ondanks dat de meeste jongeren wel willen, demotiveert de uitwerking van dit ingewikkelde systeem jongeren eerder om mee te draaien in de maatschappij, dan dat het hen aanmoedigt. Tot slot komen er verschillende knelpunten naar voren in de dienstverlening van overheidsinstanties aan jongeren met een beperking. Informatie is moeilijk te vinden, niet begrijpelijk of niet voldoende toegepast op de specifieke situaties van jongeren met een beperking. Ook is er een tekort aan goede begeleiding aan jongeren vanuit gemeenten. Naar aanleiding van deze punten doet de Nationale ombudsman een viertal aanbevelingen. Deze zijn hieronder voorzien van reactie.

Aanbeveling 1. informeer jongeren, proactief en in begrijpelijke taal, al vóór de 18^e verjaardag

De Nationale ombudsman pleit ervoor dat overheidsinstanties jongeren met een beperking actief en in begrijpelijke taal 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. Ook na de middelbare school blijft goede informatievoorziening aan jongeren met een beperking nodig. Laagdrempelige informatie, bijvoorbeeld via sociale media, is hierbij belangrijk. Daarnaast kunnen belangenorganisaties en gemeentelijke jongerenteams volgens de Nationale ombudsman een waardevolle rol spelen in het verspreiden van informatie.

Wij erkennen dat het belangrijk is dat jongeren actief en in begrijpelijke taal geïnformeerd worden over hun rechten en plichten en de voorzieningen waarvan zij gebruik kunnen maken. Hoewel op dit moment door diverse overheidsinstanties informatie wordt aangeboden, vindt dit nog te gefragmenteerd plaats. Er bestaat een behoefte aan een vindbare en centrale plek, waar informatie over bijvoorbeeld werk en inkomen, financiën, zorg, ondersteuning en wonen beschikbaar is. Er zijn diverse apps en websites beschikbaar die in deze behoefte voorzien, waaronder de Kwikstart-app. We zien dat steeds meer gemeenten op deze app zijn aangesloten. In het verleden hebben gemeenten subsidie vanuit het Ministerie van VWS ontvangen voor de doorontwikkeling van de app, waardoor er nu naast de landelijke informatie ook doorgelinkt kan worden naar een informatie-omgeving voor specifieke gemeenten. Eerder heeft het kabinet dit initiatief gepromoot en deelnemende gemeenten aan het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren ertoe bewogen gebruik te

maken van de app. Inmiddels zijn 70 gemeenten aangesloten op de app en dit aantal groeit nog door.

Verder werkt het kabinet binnen diverse trajecten aan de juiste randvoorwaarden, zodat overheidsinstanties zich proactief richting mensen kunnen opstellen. Een voorbeeld van een dergelijke randvoorwaarde is de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen, zodat instanties samen kunnen bekijken wie recht heeft op een ondersteunende regeling. Bij de modernisering van Wet SUWI is daarom een belangrijke actielijn volledig gericht op meer proactieve dienstverlening. Zie hiervoor ook de kabinetsreactie op aanbeveling 4 uit het reflectierapport «Sociale minima in de knel».

Voor wat betreft jongeren specifiek informeert het UWV gemeenten en scholen over de mogelijkheden voor een uitkering, ondersteuning en voorzieningen vanuit het UWV. Dit doet het UWV door deel te nemen aan netwerken waarin scholen en gemeenten participeren. Tevens is het UWV in Almere een pilot gestart waarin jongeren vroegtijdig informatie over hun mogelijkheden ontvangen. Ook zet het UWV in op het direct goed invullen van aanvragen voor uitkeringen.

Zoals de Nationale ombudsman echter ook aangeeft, ligt veel van de informatievoorziening in het domein van de gemeenten. Zij staan namelijk dicht bij de mensen en zijn in veel gevallen primair verantwoordelijk om jongeren te informeren over de mogelijkheden tot ondersteuning. Onze inzet is om hiervoor de juiste voorwaarden te creëren. Voorbeeld hiervan is dat met de Landelijke Cliëntenraad (LCR) overleg plaatsvindt over de voorlichting die men krijgt over de maatregelen van het Breed Offensief. Onder andere via de website van de LCR en op de website van de rijksoverheid zal actuele en toegankelijke informatie over deze maatregelen worden gedeeld. Ook is recent in het kader van het programma Smpel Switchen in de Participatieketen een keuzehulp¹² gelanceerd, waarmee mensen informatie krijgen die hen kan helpen bij het kiezen tussen dagbesteding en (beschut) werk.

Aanbeveling 2: Zorg voor persoonlijke begeleiding

De Nationale ombudsman stelt dat jongeren met een beperking gebruik moeten kunnen maken van persoonlijke begeleiding bij hun administratie, het aanvragen van een uitkering en voorzieningen en contacten met instanties. Deze begeleiding moet onafhankelijk zijn van de overheid en goed op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. De ombudsman stelt dat cliëntondersteuning, een voorziening vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), hierin kan voorzien. De cliëntondersteuner staat als persoonlijk begeleider naast de jongere, heeft contacten met instanties, weet de weg en zorgt ervoor dat informatie onderling wordt uitgewisseld. Gemeenten dienen dit actief aan te bieden, zodat jongeren weten dat ze hiervan gebruik kunnen maken.

Wij erkennen het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning in het soms ingewikkelde systeem van wet- en regelgeving. In de Wmo is daarom geregeld dat de gemeente onafhankelijke ondersteuning voor haar inwoners moet aanbieden in de vorm van een gratis algemene voorziening. Het gaat om het verstrekken van informatie, advies en algemene ondersteuning, die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie. Doelstelling is het verkrijgen van zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, (preventieve) zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen. Cliëntondersteuners helpen mensen bij het maken van

¹² Deelnemers – Smpel Switchen (smpel-switchen.nl).

keuzes bij de toegang tot het sociaal domein en de zorg en het bevorderen van de zelfregie daarbij. Cliëntondersteuners verlenen (in principe) zelf geen daadwerkelijke hulp of zorg. Deze vorm van ondersteuning is bovendien meestal kortdurend van aard. Het kan echter zo zijn dat meer en langer hulp nodig is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: praktische pedagogische thuishulp en gezinsondersteuning, hulp bij administratie en contacten met instanties en praktische vaardigheden oefenen. In dat geval geven gemeenten een indicatie voor de maatwerkvoorziening «individuele begeleiding». Dit is structureler en intensiever van aard dan cliëntondersteuning.

Wij erkennen de belangrijke rol die gemeenten hebben in het begeleiden van mensen in het systeem van wet- en regelgeving en dat de gemeenten voor een grote maatschappelijke opgave staan. Bovendien dienen zij deze taak te vervullen in een krappe arbeidsmarkt, ook op het gebied van begeleiders.

Om gemeenten te ondersteunen bij het lokaal versterken van de functie onafhankelijke cliëntondersteuning voert Movisie samen met de VNG het Koplopertraject cliëntondersteuning uit. Het Ministerie van VWS maakt dit traject financieel mogelijk. In vijf tranches zijn inmiddels 113 gemeenten betrokken en aan de slag met het versterken van onafhankelijke cliëntondersteuning. Via regionale bijeenkomsten zijn nog eens 58 gemeenten bereikt. De gemeenten zijn individueel ondersteund door middel van een specifieke uitkering (SPUK) cliëntondersteuning. Momenteel staat daarvan de laatste aanvraagtermijn open.

Onderdeel van de benodigde versterking van cliëntondersteuning is dat de bekendheid van deze functie beter wordt, met name onder professionals die de behoefte aan deze functie kunnen signaleren en er gericht naar kunnen doorverwijzen. Momenteel werken de VNG en Movisie een voorstel uit voor hoe dit het beste kan worden vormgegeven. Voor de zomer zal de Staatssecretaris van VWS de Kamer informeren over de stand van zaken met betrekking tot onafhankelijke cliëntondersteuning.

Met het oog op het belang van persoonlijke begeleiding is het ook relevant om te noemen dat de ministeries van OCW en SZW werken aan het wetsvoorstel Van school naar duurzaam werk (beoogde inwerkingtreding 2025), inclusief bijbehorende financiering, waarmee scholen en gemeenten beter in staat worden gesteld om jongeren met een structurele achterstand op de arbeidsmarkt te begeleiden bij de overgang van school naar werk en het behouden van werk. Dit wetsvoorstel is ook van toepassing op jongeren met een beperking uit het praktijkonderwijs (pro), voortgezet speciaal onderwijs (vso) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Met het wetsvoorstel maken we het mogelijk dat de gemeentelijke ondersteuning al kan starten tijdens de schooltijd. Na contact met de school kan de klantmanager van de gemeente samen met de begeleider vanuit de school, de jongere en eventueel de ouders in gesprek gaan over de wensen en mogelijkheden van de jongere. In dit gesprek kan aan de orde komen of deze wensen en mogelijkheden passen bij de beschikbare (leer)banen op de arbeidsmarkt en welke ondersteuning de gemeente kan bieden om de jongere te matchen op een (leer)baan. Juist persoonlijke begeleiding, het in gesprek gaan met de jongere, is een succesfactor, zo blijkt ook uit meerdere onderzoeken. Het zet de (ondersteunings)behoefte aan de jongere centraal, zodat maatwerk geboden kan worden. De jongere speelt een actieve rol. En persoonlijke aandacht, begrip en empathie werken motiverend.

In het licht van adequate persoonlijke begeleiding, heeft de Nationale ombudsman ook aandacht voor de overdracht van cliënten vanuit het

UWV naar gemeenten, en de problemen die hierbij in de praktijk bestaan. Het UWV heeft in de knelpuntenbrief van juni 2022 de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgeroepen om mogelijkheden te creëren voor het UWV om mensen waarbij de aanvraag Wajong is afgewezen, warm over te dragen naar hun gemeente. Het Ministerie van SZW deelt de opvatting dat mogelijk kwetsbare jongeren na een afgewezen aanvraag ondersteund moeten worden zodat zij een passende voorziening of ondersteuning krijgen. Om te verkennen hoe we dienstverlening van UWV kunnen laten aansluiten bij gemeenten, start in het derde kwartaal van 2023 een pilot met de gemeente Gorinchem. De gemeente ontvangt in deze pilot van iemand met een afgewezen Wajongaanvraag informatie die nuttig is voor de gemeente om desbetreffende persoon naar werk te begeleiden. Hiervoor wordt toestemming van de persoon gevraagd. Voor mensen die daarbij zijn geholpen kan ook een warme overdacht plaatsvinden middels een gesprek tussen de persoon, gemeente en UWV. De pilot wordt geëvalueerd en op basis daarvan zal over het vervolg worden besloten.

Tot slot is het belangrijk om de achterliggende boodschap van deze aanbeveling niet uit het oog te verliezen, namelijk dat het systeem zelf als erg ingewikkeld wordt ervaren. De initiatieven ter versterking van de begeleiding om door dit ingewikkelde systeem te navigeren, mogen niet afleiden van de urgentie om het systeem zelf minder ingewikkeld te maken. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving en bijbehorende uitvoering heeft dan ook de aandacht van het kabinet. Middels verschillende beleidstrajecten, zoals bijvoorbeeld de SZW vereenvoudigingagenda, het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid en het programma «Werk aan de Uitvoering», zet het kabinet in op vereenvoudiging.

Aanbeveling 3: Zorg dat werken van toegevoegde waarde is, ook in deeltijd

Jongeren met een beperking ervaren belemmeringen om aan het werk te gaan door allerlei administratieve drempels en doordat werken niet of nauwelijks loont (zie ook aanbeveling 4, hieronder). Op de lange termijn wegen deze lasten vaak zwaarder dan de vele voordelen van werken. De Nationale ombudsman beveelt daarom aan om de administratieve lasten te verlichten en werken lonend te maken, zodat de redenen die jongeren hebben om aan het werk te gaan, ook redenen zijn om aan het werk te blijven.

Het kabinet onderkent dat administratieve drempels belemmerend kunnen werken. Deze administratieve drempels kunnen ervoor zorgen dat men de volgende keer wel twee keer nadenkt voordat men (al dan niet tijdelijk) werk accepteert. Een voorbeeld hiervan is dat wanneer men na een tijdelijke baan toch weer bijstandsafhankelijk wordt, het soms opnieuw nodig is om een lange aanvraagprocedure te doorlopen. Daarom zet het kabinet in op een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure voor bijstand, onder andere voor mensen die vanwege tijdelijke arbeid kortdurend bijstandsonafhankelijk zijn geweest. Hiermee wordt een extra administratieve drempel om kortdurende arbeid te aanvaarden weggenomen. Die vereenvoudiging bestaat uit drie elementen. Ten eerste maken we het mogelijk om bijstand aan te vragen met identificatie op basis van DigiD. Ten tweede wordt het mogelijk om bij de bijstandsaanvraag de identiteit op basis van een rijbewijs vast te stellen in plaats van alleen met een paspoort, identiteitsbewijs of vreemdelingendocument. Ten derde verduidelijken we in de Participatiewet dat een ingediende bijstandsaanvraag grond is voor gebruik van gegevenskoppeling met administraties in het kader van noodzakelijke eenmalige gegevensuitvraag. Als resultaat hiervan hoeft mens informatie niet dubbel aan te leveren. Ten vierde

nemen we in de Participatiewet voor gemeenten de mogelijkheid op om een verkorte aanvraagprocedure in te richten en toe te passen als men binnen 12 maanden na uitstroom uit de bijstand opnieuw een bijstandsuitkering aanvragen. Bij een verkorte aanvraagprocedure kan de gemeente gebruik maken van de gegevens die zijn aangeleverd bij de eerdere bijstandsaanvraag als hierin geen wijzigingen zijn opgetreden. Wat betreft verdere vermindering van administratieve drempels is ook de reactie op aanbeveling 4 (hieronder) relevant.

Aanbeveling 4: Zorg voor financiële zekerheid

De Nationale ombudsman pleit ervoor dat de overheid jongeren meer zekerheid biedt over hun inkomen bij werken naast een uitkering, ook als sprake is van een onregelmatig aantal arbeidsuren en wisselende inkomsten bij flexibele contracten. De Nationale ombudsman doet hiertoe specifieke suggesties, die overeenkomen met recente stappen die het kabinet in gang heeft gezet om financiële zekerheid te vergroten voor werken vanuit of naast een uitkering. Het gaat hierbij om het verruimen van de bijverdiengrenzen, het direct verrekenen van inkomsten en het bufferbudget. Deze wetwijzigingen maken deel uit van het traject Participatiewet in balans. Hieronder lichten wij deze graag toe.

Ten eerste verruimen we de bijverdiengrenzen, wat inhoudt dat verschillende vrijlatingsregelingen worden geharmoniseerd tot één vrijlating in de Participatiewet, van 15% van het verdiende inkomen voor de duur van één jaar. Hiervóór liep het percentage voor verschillende groepen uiteen en was de duur doorgaans slechts een half jaar. Door de harmonisatie zijn er minder verschillende regelingen voor verschillende doelgroepen en wordt de wet beter uitlegbaar. De toekenning van deze vrijlating zal naar het oordeel van het college plaatsvinden. Er bestaat straks een verlengingsmogelijkheid voor mensen die naar het oordeel van het college niet meer uren kunnen werken wegens individuele omstandigheden. Relevant is ook dat de doelgroep 27-minners niet langer wordt uitgesloten van een vrijlating. Mensen met een medische urenbeperking krijgen, net zoals nu, na de medische keuring een structurele vrijlating.

Verder wordt (automatisch) verrekenen op basis van gegevens uit de polisadministratie mogelijk gemaakt. Voor een flinke groep mensen die werkt naast hun bijstandsuitkering betekent dit dat hun inkomsten hierdoor voortaan automatisch met de bijstand kunnen worden verrekend, zonder dat men elke maand zijn loonstrook hoeft in te leveren. Dit vermindert zowel de administratieve lasten rondom het accepteren van werk als de inkomensonzekerheid voor mensen. Gegevens die beschikbaar zijn in de polisadministratie en dus voortaan automatisch verrekend worden, zijn voortaan uitgezonderd van de actieve inlichtingsplicht zoals genoemd in artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet. Dit verkleint de administratieve last.

Een andere manier waarop het kabinet beoogt om de verrekeningsproblematiek te verminderen is door de verrekening van vakantiegeld te versimpelen. Als gevolg van inkomstenverrekening gaan sommige mensen met een bijstandsuitkering er (op maandbasis) op achteruit zodra ze deeltijd gaan werken naast hun uitkering. Dat komt doordat gemeenten verplicht zijn inkomen toe te rekenen naar de maand waar het inkomen betrekking op heeft. De reservering van vakantiegeld en/of eindejaarsuitkering wordt vaak al wel verrekend, terwijl deze nog niet is ontvangen. Daardoor komt men op maandbasis onder de bijstandsnorm terecht. Om dit probleem te verhelpen wordt daarom een grondslag opgenomen, waardoor via een AMvB kan worden vastgesteld hoe opgebouwd vakantiegeld bij de werkgever moet worden verrekend. Gemeenten zijn

gehouden op deze wijze het vakantiegeld te verrekenen. De standaardwerkwijze houdt in dat het netto-inkomen in een periode wordt verrekend met het recht op bijstand exclusief vakantiegeld, in dezelfde periode. Eventueel opgebouwd recht op vakantietoeslag over dit inkomen wordt verrekend met de reservering vakantiegeld over de bijstandsuitkering. Het gereserveerde vakantiegeld over het loon wordt dus niet alvast verrekend met de uitkering waardoor iemand hierdoor niet onder de bijstandsnorm komt. In de maand waarin het vakantiegeld wordt uitgekeerd, meestal mei, wordt het resultaat van de verrekening van de reserveringen van het vakantiegeld uitgekeerd. Daarnaast wordt er in de Participatiewet voor een specifiek loononderdeel, het individueel keuzebudget (IKB), een standaardwijze van verrekenen opgenomen. De uitwerking hiervan wordt meegenomen in de AMvB betreffende de standaardwerkwijze van het vakantiegeld. Alle gemeenten zijn hieraan gehouden.

Een andere manier waarop het kabinet de verrekeningsproblematiek wil oplossen, is door de verkenning van een bufferbudget. Dit is een budget dat gemeenten in kunnen zetten voor bijstandsgerechtigden die naast de bijstand gaan werken. Met dit budget kunnen schommelingen in het inkomen die ontstaan door verrekenen, bijvoorbeeld bij mensen die flexibele inkomsten hebben, worden opgevangen.

Tot slot beoogt het kabinet de financiële zekerheid te vergroten door de mogelijkheid te introduceren om bijstand in individuele omstandigheden met terugwerkende kracht te kunnen verlenen. Dit houdt in dat toekenning met terugwerkende kracht mogelijk wordt voor een maximale termijn van 3 maanden, indien individuele omstandigheden daartoe noodzaken. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat betrokkene aantoonbaar te weinig geld had om van rond te komen, waardoor grote financiële achterstanden zijn ontstaan.

Specifiek voor de doelgroep die met het UWV te maken heeft is relevant om te melden dat het UWV in 2022 reeds verbeteracties heeft ingezet om de financiële zekerheid voor UWV-uitkeringsgerechtigden te vergroten, onder andere door het verbeteren van de informatievoorziening. Eén van de nog te starten trajecten die de financiële zekerheid voor UWV-uitkeringsgerechtigden beoogt te vergroten is de pilot «Optimaliseren verrekencyclus». Professionals van UWV benaderen in de pilot proactief uitkeringsgerechtigden zodat zij een verrekencyclus krijgen die past bij hun inkomenssituatie.

Kabinetsreactie rapport «Watertrappelen in de bijstand»

In deze kabinetsreactie gaan wij in op de door de Nationale ombudsman beschreven knelpunten en aanbevelingen uit het rapport «Watertrappelen in de bijstand».

Voor jongeren tot 21 jaar geldt dat zij een lagere bijstandsnorm ontvangen dan de groep tussen 21 jaar en AOW-leeftijd; de jongerennorm. De jongerennorm is lager, omdat ouders een onderhoudsplicht hebben totdat hun kinderen 21 jaar zijn. Ook geldt voor jongeren tot 27 jaar een vierweken zoektermijn. De ombudsman constateert hierbij in de wet- en regelgeving de volgende knelpunten en doet enkele aanbevelingen.

Knelpunten in wet- en regelgeving voor jongeren

1. De Nationale ombudsman constateert dat de verplichte zoektermijn van vier weken naar werk of opleiding voor extra problemen zorgt omdat het merendeel van de jongeren tot 21 jaar niet direct beschikbaar is voor werk noch bemiddelbaar is naar werk. Het toepassen van

de vierweken zoektermijn leidt volgens de ombudsman tot stress en financiële onzekerheid bij jongeren. De vierweken zoektermijn brengt volgens de ombudsman ook het risico met zich mee dat de jongere het contact met de gemeente verbreekt en uit beeld raakt met grotere (financiële) problemen tot gevolg.

2. De Nationale ombudsman constateert dat de jongeren norm toereikend is wanneer de jongere nog thuis bij zijn ouders woont. De ombudsman constateert dat dit niet het geval is als de jongere zelfstandig woont en de ouders geen invulling kunnen geven aan hun zorgplicht omdat zij niet kunnen bijdragen aan woon- en bestaanskosten of omdat zij niet in beeld zijn. Hoewel gemeenten volgens de Participatiewet verplicht zijn om in die omstandigheden bijzondere bijstand te verlenen voor de noodzakelijke bestaanskosten van de jongere die uitgaan boven de bijstandsnorm, constateert de ombudsman dat gemeenten de jongeren norm niet altijd voldoende aanvullen en dat er verschillen zijn tussen gemeenten in de mate waarin ze aanvullen.
3. De Nationale ombudsman constateert dat het administratieve proces bij deeltijd werk vanwege het verrekenen van inkomsten met de uitkering tot inkomensonzekerheid leidt. Hoewel werken in deeltijd een eerste stap kan zijn naar duurzame uitstroom, is (deeltijd) werken vanuit de bijstand onnodig ingewikkeld en staat de complexiteit ervan in combinatie met een bijstandsuitkering, arbeidsparticipatie in de weg.

Praktische problemen voor jongeren

Naast bovenstaande knelpunten in wet- en regelgeving voor jongeren noemt de Nationale ombudsman ook enkele praktische knelpunten waar jongeren en hun begeleiders tegenaan lopen.

1. De Nationale ombudsman signaleert dat, hoewel jongeren zodra zij 18 jaar worden voor de wet financieel zelfstandig zijn, veel jongeren dan nog niet financieel zelfredzaam zijn. Omdat zij in de praktijk nog niet (financieel) zelfredzaam zijn, kan dit tot schulden leiden. En hoewel de meeste jongeren digitaal vaardig zijn, geldt dit vaak niet voor het gebruik van digitale overheidsdiensten, mede vanwege het taalgebruik. Ook geldt voor sommige jongeren dat zij niet kunnen terugvallen op hun ouders om wegwijs te worden in het bereiken van digitale overheidsdiensten. Deze jongeren staan er zodra zij 18 jaar worden alleen voor.
2. De Nationale ombudsman geeft aan dat voor veel jongeren in een kwetsbare positie de (weg naar de) bijstandsprocedure te ingewikkeld is. Niet alleen ervaren zij een drempel bij het aanvragen van een uitkering uit schaamte, maar ook ontbreekt het hen bijvoorbeeld aan de digitale vaardigheden die nodig zijn bij een aanvraag.
3. De Nationale ombudsman constateert dat snelle, eenvoudig te begrijpen informatie over de bijstand ontbreekt en dat de wijze van informatieverstrekking niet aansluit bij jongeren. Ook is het jongerenloket niet altijd bekend of aanwezig. Gemeenten informeren jongeren meestal schriftelijk over de bijstandsaanvraag. Deze brieven zijn voor veel jongeren door ingewikkeld taalgebruik moeilijk te begrijpen.
4. De Nationale ombudsman constateert dat de begeleiding van gemeenten niet altijd aansluit bij de persoonlijke behoefte van jongeren. Gemeenten gaan verschillend om met wat zij wat betreft zelfstandigheid van jongeren verwachten. De ene gemeente neemt de jongere bij de hand en de andere verwacht (te) veel zelfstandigheid van de jongeren.
5. De Nationale ombudsman constateert dat veel gemeenten niet stimuleren dat bijstandsgerechtigde jongeren een opleiding volgen en dat het moeten accepteren van werk een duurzame uitstroom uit de bijstand in de weg kan staan omdat dan geen opleiding kan worden

gevolgd. Dit geldt ook voor jongeren die in de schuldhulpverlening zitten, vanwege de eis dat ze volledig beschikbaar moet zijn voor arbeid voor een grotere maximale aflossingscapaciteit.

Aanbeveling 1: Pas de verplichte zoektermijn naar werk of opleiding voor jongeren tot 21 jaar niet meer toe.

De ombudsman doet de aanbeveling dat het Rijk, vooruitlopend op eventuele wetswijzigingen, gemeenten moet stimuleren om de zoektermijn niet toe te passen.

De vierweken zoektermijn geldt voor jongeren tot 27 jaar en vormt een uiting van de leerwerkplicht voor jongeren. Van een jongere mag worden verwacht dat hij zijn mogelijkheden om via werk of opleiding verder in zijn toekomst te investeren intensief onderzoekt, vooraleer hij bijstand aanvraagt. Bij zelfredzame jongeren benadrukt de vierweken zoekperiode dat deze groep jongeren juist door het volgen van een opleiding of door deelname aan het arbeidsproces moet werken aan zijn toekomst. Als het echter gaat om jongeren in een kwetsbare positie is het wenselijk dat het college maatwerk kan bieden om te voorkomen dat ze buiten beeld raken of dieper in de problemen komen, omdat zij door de zoektermijn buiten beeld van de gemeentelijke ondersteuning kunnen raken. Met de wet Breed Offensief is geregeld dat de zoektermijn per 1 juli 2023 voor jongeren met een evidente arbeidsbeperking wordt geschrapt. Gemeenten hebben verder sinds die datum de bevoegdheid om aan iedere jongere die dat nodig heeft ondersteuning bij arbeidsinschakeling te bieden. Het kabinet wil met het wetsvoorstel Participatiewet in balans aan gemeenten meer ruimte geven ten aanzien van de zoektermijn. We beogen de mogelijkheid tot maatwerk te expliciteren voor die individuele gevallen waar discrepanties bestaan tussen de verschillende paradigma's in het sociaal domein. Het bevordert de bestaanszekerheid voor juist die groep kwetsbare jongeren door ze zo tijdig te voorzien van inkomsten, wat schulden kan voorkomen. Voor andere, zelfredzame, jongeren heeft de zoektermijn wel degelijk meerwaarde. Het kabinet vindt de zoektermijn daarom een passende methode om weer werk of een geschikte opleiding te vinden. Met de beoogde wijziging via Participatiewet in balans kunnen gemeenten afhankelijk van de individuele situatie ook bij zelfredzame jongeren maatwerk bieden en in dat geval de vierweken zoektermijn niet toepassen. Het behoort vervolgens tot de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van gemeenten en de professionaliteit van de uitvoering ter plaatse om, afhankelijk van de individuele jongere tot 27 jaar en diens omstandigheden, de afweging te maken de zoektermijn wel of niet toe te passen.

Aanbeveling 2: Vul de bijstandsuitkering voor jongeren zonder ouderlijk vangnet aan tot het sociaal minimum.

De ombudsman beveelt gemeenten aan dat zij de jongerennorm altijd aanvullen tot het sociaal minimum. De algemene bijstandsnormen voor jongeren van 18 tot 21 jaar wijken af van de algemene bijstandsnormen voor personen vanaf 21 jaar. Dit omdat de jongerennorm voor 18 tot 21 jaar is afgeleid van de Algemene Kinderbijslagwet en vanwege de onderhoudsplicht van ouders voor hun kinderen tot 21 jaar. Als jongeren, om te kunnen voorzien in noodzakelijke bestaanskosten, geen beroep kunnen doen op hun ouders (bijvoorbeeld omdat de middelen van de ouders daartoe niet toereikend zijn) dan moeten gemeenten op grond van artikel 12 van de Participatiewet aanvullende individuele bijzondere bijstand verlenen. Divosa heeft in 2021 samen met gemeenten een rekenhulp ontwikkeld. Hiermee kunnen gemeenten een passende norm berekenen voor zelfstandig wonende jongeren van 18 tot 21 jaar, van wie

de ouders niet in beeld zijn of voor wie een ouderlijk vangnet ontbreekt. Binnen het wetsvoorstel Participatiewet in Balans zijn daarnaast voorstellen opgenomen om tot een grotere harmonisatie te komen als het gaat om de aanvulling op de jongerennormen indien jongeren geen beroep kunnen doen op hun ouderlijk vangnet. Op deze wijze krijgen jongeren meer rechtszekerheid.

Aanbeveling 3: Zet in op duurzame uitstroom uit de bijstand.

De ombudsman beveelt gemeenten aan dat werken van toegevoegde waarde moet zijn en dat de mogelijkheid om een opleiding te volgen in combinatie met het ontvangen van een uitkering gestimuleerd moet worden als dit bijdraagt aan een duurzame uitstroom uit de bijstand.

Wij herkennen het signaal dat duurzame uitstroom niet altijd de aandacht krijgt die het verdient. Wij onderstrepen het belang van het volgen van onderwijs voor de duurzame inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt. Vooral voor jongeren zonder startkwalificatie uit het praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) of voor jongeren die voortijdig zijn uitgevallen uit school (vsv), die een structurele achterstand hebben op de arbeidsmarkt, is een combinatie van werken met leren te prefereren. Uit een recente meta-analyse naar de kosten en baten van investeren in kwetsbare jongeren komt praktijkleren naar voren als een kosteneffectieve interventie. Met het wetsvoorstel Van school naar duurzaam werk (inwerkingtreding voorzien in 2025) regelen we dat de gemeente voor jongeren zonder startkwalificatie samen met de school of het Doorstroompunt¹³ kijkt of verdere bij- of omscholing tijdens het werk – in de vorm van een leerwerktraject – gewenst en ook mogelijk is om een zo duurzaam mogelijke plek op de arbeidsmarkt voor deze jongeren te realiseren. Gezien de opleidingsachtergrond van deze jongeren ligt praktijkleren in het mbo¹⁴ in de rede. Ook is binnen Breed Offensief extra aandacht voor duurzame plaatsing van kwetsbare groepen uit de doelgroep van de banenafpraak, zo is bijvoorbeeld het loonkostenvoordeel (LKV) voor werkgevers structureel gemaakt. Wij zijn doorlopend in gesprek met gemeenten over hun inzet op het begeleiden van mensen die langs de kant staan naar werk en de knelpunten waar zij tegenaanlopen.

Aanbeveling 4: Informeer jongeren proactief en in begrijpelijke taal.

De Nationale ombudsman geeft aan dat gemeenten jongeren proactief en in begrijpelijke taal moeten informeren over hun rechten en plichten en de voorzieningen waarvan zij gebruik kunnen maken. Hierbij verwijzen we naar onze reactie op de soortgelijke aanbeveling 1 («Informeer jongeren, proactief en in begrijpelijke taal, al vóór de 18e verjaardag») van het rapport «Meedoen zonder beperkingen».

Aanbeveling 5: Zorg voor goede (financiële) begeleiding, die aansluit op de persoonlijke behoefte.

De Nationale ombudsman beveelt aan dat gemeenten jongeren moeten helpen bij het aanvragen van een uitkering en andere aanverwante voorzieningen, bij het aanleveren van de vereiste bewijsstukken en bij het leggen van contacten met andere aanverwante instanties.

¹³ Nieuwe naam voor de RMC-functie, verantwoordelijk voor de monitoring en begeleiding van voortijdig schoolverlaters.

¹⁴ Bij praktijkleren in het mbo wordt werken gecombineerd met het doen van een deel van een mbo-opleiding in de derde leerweg. Dit resulteert in een mbo-certificaat of praktijkverklaring.

Als het gaat om het leggen van contacten met instanties kunnen jongeren via gemeenten ondersteuning krijgen van een onafhankelijke cliëntondersteuner. Is er meer hulp nodig, bijvoorbeeld in de vorm van administratieve begeleiding, dan kan bijvoorbeeld de maatwerkvoorziening «individuele begeleiding» geïndiceerd worden. Dit is structureler en intensiever van aard dan cliëntondersteuning. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor deze vormen van ondersteuning. Zie in dit licht ook de kabinetsreactie op aanbeveling 2 («Zorg voor persoonlijke begeleiding») uit het rapport «Meedoen zonder beperkingen».

Kabinetsreactie reflectierapport «Sociale minima in de knel»

In deze kabinetsreactie gaan wij in op de door de Nationale ombudsman beschreven knelpunten en aanbevelingen uit het reflectierapport «Sociale minima in de knel».

Omdat de Nationale ombudsman gelijksoortige problemen is tegengekomen in de hiervoor beschreven drie rapporten over sociale minima, heeft hij ook een breder reflectierapport uitgebracht. In dit reflectierapport benoemt de Nationale ombudsman de overkoepelende problemen en geeft hij de overheid aanbevelingen voor oplossingsrichtingen. Hieronder reageren wij op dit overkoepelende rapport.

Conclusies Nationale ombudsman

1. Het sociaal minimum is niet toereikend;
2. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in participatie en bestaanszekerheid, en verschillen zijn niet uitlegbaar;
3. Er is niet-gebruik van voorzieningen;
4. Het is moeilijk om uit de armoedeval te komen;
5. Er zijn veel ingewikkelde wetten en regels en hoge administratieve lasten;
6. De overheid maakt een onrealistische inschatting van het doenvermogen van mensen;
7. Er is gebrek aan geld, tijd en deskundigheid bij gemeentelijke dienstverleners;
8. Er zijn afstemmingsproblemen in de keten;

Aanbeveling 1: Garandeer als rijksoverheid een toereikend sociaal minimum

Het kabinet erkent de zorgen dat het sociaal minimum mogelijk niet meer in alle gevallen toereikend is om van te leven en mee te doen in de samenleving. In het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is daarom afgesproken om iedere vier jaar het sociaal minimum te herijken. Als eerste stap hier naartoe vragen wij advies aan een onafhankelijke commissie. De commissie sociaal minimum, die is ingesteld naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt (Kamerstuk 36 064, nr. 122), onderzoekt wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te kunnen komen en om maatschappelijk mee te kunnen doen. De commissie gaat ook kijken naar de systematiek van het sociaal minimum. De commissie is gevraagd haar eindrapport uiterlijk 30 juni 2023 op te leveren.

Aanbeveling 2: Versterk als gemeenten de sociale participatie

De Nationale ombudsman wijst erop dat gemeenten proberen elk op eigen wijze met lokale inkomensvoorzieningen te voorkomen dat specifieke groepen onder het sociaal minimum zakken. Daarbij ontstaan grote verschillen tussen gemeenten, mede door de decentralisatie van

taken. De ombudsman pleit ervoor dat de rijksoverheid de bestaanszekerheid van iedereen garandeert, ongeacht in welke gemeente iemand woont, zodat gemeenten hun mensen, middelen en tijd steken in het sociaal activeren van mensen. Het werk van de hierboven beschreven commissie sociaal minimum raakt ook deze aanbeveling.

Daarnaast toont het kabinet met het wetsvoorstel Participatiewet in Balans zich bewuster van het feit dat voor een significante groep binnen de bijstand de weg naar de arbeidsmarkt een lange is. Kansrijke participatie vraagt om meer aandacht voor de directe ontwikkelkansen van deze mensen, ontwikkelkansen die in eerste instantie veelal niet op de arbeidsmarkt liggen. De uitvoering kan aldus meer aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden. Met het wetsvoorstel Participatiewet in balans worden enerzijds wettelijke knelpunten weggenomen en wordt anderzijds de wet verduidelijkt (als de wet die ruimte momenteel al wel biedt, maar de uitvoering hier nog terughoudend mee omgaat). Ook in de nieuwe situatie blijft het uitgangspunt van de Participatiewet «arbeidsinschakeling voor wie dat kan». Daar horen arbeids- en re-integratieverplichtingen bij. Echter, voor mensen die daar (nog) niet toe in staat zijn, ligt de focus (eerst) op andere activiteiten. Deze activiteiten zijn in ieder geval gericht op maatschappelijke participatie. Gemeenten kunnen de activiteiten aanbieden, maar activiteiten kunnen zeker ook door mensen zelf eigenstandig worden vormgegeven en worden aangedragen. Dit kan het volgen van een cursus zijn, het verrichten van mantelzorg of andere vormen van maatschappelijk van belang zijnde activiteiten. Met deze wijzigingen willen we beter aansluiten op de individuele mogelijkheden en omstandigheden. Doel is om te werken naar een nieuw evenwicht van op de persoon toegesneden ondersteuning, mogelijkheden tot eigen initiatief en bijpassende verplichtingen.

Aanbeveling 3: Wees proactief en ga niet-gebruik van voorzieningen tegen.

De Nationale ombudsman concludeert dat mensen niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden voor ondersteuning door de overheid of dat mensen stranden in ingewikkelde procedures. Ook schaamt men zich om een beroep te doen op de overheid of is men bang om aanvragen verkeerd in te vullen. De Nationale ombudsman pleit daarom voor een proactieve overheid, die mensen opzoekt en actief wijst op de voorzieningen waar ze recht op hebben, of zelfs voorzieningen automatisch toekent.

Het kabinet herkent het politieke en maatschappelijke pleidooi voor een proactieve overheid en onderkent het belang hiervan. Een proactieve overheid kan bijdragen aan een verbeterde dienstverlening, die een beroep op de sociale zekerheid doet en het verminderen van niet-gebruik van voorzieningen. Dit kan bijvoorbeeld door persoonsgerichte informatie te verstrekken en betrokkenen te stimuleren tot het doen van een aanvraag of hierin behulpzaam te zijn. Het kabinet wil bijdragen aan de bestaanszekerheid door onder meer het niet-gebruik van voorzieningen in de sociale zekerheid te verminderen. De volgende alinea's bevatten hiervan enkele voorbeelden. Dit is onderdeel van de Aanpak «Geldzorgen, Armoede en Schulden».

In de brief over de Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW¹⁵ hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van de synthesestudie en de interventies die in gang zijn gezet om niet-gebruik van regelingen tegen te gaan. We doen interventies op het

¹⁵ Kamerstuk 26 448, nr. 696.

niveau van regelgeving (verankeren als taak in de Wet SUWI en vereenvoudiging), uitvoering (binnen de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden) en mensen (communicatie, (digitale) loketten).

Twee concrete initiatieven lichten we hier graag nog uit: de pilot van de SVB om ouderen proactief te benaderen en hen heel gericht te wijzen op de mogelijkheden van de Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen (AIO). Daarnaast werken we aan een wetsvoorstel om ouders gericht te informeren over hun recht op dubbele kinderbijslag intensieve zorg. Samen met de publieke dienstverleners verkennen we of er nog meer mogelijk is om mensen beter van dienst te zijn, zodat mensen krijgen waar ze recht op hebben.

Aanbeveling 4: Zorg voor ruimere bandbreedtes en buffers tegen de armoedeval.

De Nationale ombudsman wijst erop dat mensen die aan het werk gaan er soms juist op achteruit gaan, bijvoorbeeld door verlies van toeslagen. De Nationale ombudsman pleit voor de mogelijkheid om een persoonlijke financiële buffer op te bouwen en voor een betere inrichting van het stelsel van sociale zekerheid en toeslagen om de veerkracht van mensen te versterken. Hoewel de herziening van het volledige toeslagenstelsel een proces van de langere adem is, werkt het kabinet op korte termijn ook aan mogelijkheden om de financiële zekerheid van mensen die aan het werk gaan vanuit de bijstand te vergroten. Zie hiervoor de reactie op aanbeveling 4 (Zorg voor financiële stabiliteit) uit het rapport «Meedoen zonder beperking». In het wetsvoorstel Participatiewet in Balans worden de bijverdiengrenzen verruimd en geharmoniseerd, wordt de verrekeningsproblematiek aangepakt, worden drempels weggenomen om werken lonender te maken en krijgen de gemeenten de optie om via het bufferbudget financiële instabiliteit van bijstandsgerechtigden op te vangen.

Aanbeveling 5: Verbeter sociale wet- en regelgeving in plaats van meer maatwerk in de uitvoering.

De Nationale ombudsman stelt dat het cruciaal is om beleid te ontwerpen gebaseerd op een realistisch mensbeeld. Hij merkt op dat de overheid en de Tweede Kamer allerlei hardheidsclausules en «kan»-bepalingen toevoegen aan wetten en stelt dat maatwerk geen oplossing is voor slecht beleid of slechte wetten.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 28 november 2022 (Kamerstuk 34 352, nr. 260), zet het kabinet met het traject Participatiewet in balans in op het verankeren van vertrouwen en menselijke maat in (de uitvoering van) deze wet. Daarnaast is er aandacht voor vereenvoudiging. Dit wordt gerealiseerd door middel van drie sporen. Het eerste spoor betreft een samenhangend pakket van ruim twintig wetswijzigingen. Dit wetsvoorstel is inmiddels voor internetconsultatie uitgezet. Het betreft een mix van maatregelen, waaronder wijzigingen die de professional decentraal meer ruimte bieden om te doen wat nodig is om mensen te ondersteunen en maatregelen die vanuit rechtszekerheid juist centraal worden ingevuld. Voor de langere termijn kijken we in spoor 2 naar de doelen en uitgangspunten van de Participatiewet, met het oog op een herziening van de wet. Daarnaast is spoor 3 van het traject gericht op het versterken van de vakkundigheid van de uitvoerend professionals. Menselijke maat in de uitvoering van een complexe wet vraagt namelijk om vakkundigheid.

Wij zijn het met de Nationale ombudsman eens dat de introductie van maatwerk niet het antwoord op alle knelpunten in sociale wetgeving kan zijn. Maatwerk kan soms een geconstateerde «kloof» tussen algemene

uitgangspunten van de Participatiewet en feitelijke leef- en woonomstandigheden overbruggen. Echter, indien wetgeving knelt, dan staat het (grotere) beroep op maatwerk op gespannen voet met de in de uitvoering aanwezige capaciteit. Bovendien kan maatwerk dan ook willekeur in de hand werken, nu dit goeddeels afhankelijk is van de assertiviteit van de bijstandsgerechtigde of de aanpak van de ambtenaar. Dat is onwenselijk. De menselijke maat hoort verankerd te zijn in wet- en regelgeving. Niet (alleen) door ruimte te bieden tot maatwerk (om zo onbedoelde hardheden binnen het eindresultaat te nuanceren), maar ook door deze in de basis van de uitvoering sterker vast te leggen.

Dat vraagt om een bredere heroverweging van de Participatiewet: een herziening. Dit vormt het zogenaamde spoor 2 van Participatiewet in balans; een verdiepingsslag, waarbij de uitgangspunten van het beleid tegen het licht worden gehouden. Bij de herziening nemen we de aannames die ten grondslag liggen aan de Participatiewet kritisch onder de loep en brengen we in kaart wat er nodig is om te komen tot een wet die is gebaseerd op een realistisch mensbeeld, waarbij rekening wordt gehouden met wat mensen kunnen en het feit dat mensen daarin van elkaar verschillen. Vanuit wetenschappelijk onderzoek, kennis over gedragsinzichten en ervaringen van bijstandsgerechtigden en uitvoeringsprofessionals bij gemeenten wordt hiermee een basis gelegd voor de herziene Participatiewet. Deze nieuwe basis wordt uitgewerkt in concrete beleidsopties die passen bij de nieuwe beleidstheorie, pilots en experimenten. In de visiebrief, die voor het commissiedebat op 14 juni aan de Tweede Kamer wordt toegestuurd, wordt hier nader op ingegaan. In het programmaplan Participatiewet in balans, dat in het najaar volgt, worden de 3 sporen met elkaar verenigd.