

Vergaderjaar 2024–2025

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 344

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

De Participatiewet zorgt voor een tijdelijk vangnet voor mensen die dat echt nodig hebben. Door inkomensondersteuning en passende begeleiding, draagt deze wet eraan bij dat iedereen nu of op termijn weer mee kan doen aan de maatschappij. De hoofdelementen van de wet (inkomenswaarborg, ondersteuning naar werk en participatie en handhaving) zijn echter uit balans geraakt, waardoor een herziening van de wet nodig is.

Met het recent door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Participatiewet in balans (spoor 1) is een belangrijke eerste stap gezet om de huidige Participatiewet met ruim 20 maatregelen op korte termijn te vereenvoudigen en te verbeteren.¹ Maar zoals ook uit het debat met uw Kamer bleek, zijn we er met deze maatregelen nog niet. Daarom heb ik uw Kamer toegezegd om in spoor 2 van het programma Participatiewet in balans te werken aan een meer fundamentele herziening van de wet en uw Kamer daar voor het zomerreces 2025 over te informeren. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging. Uiteraard realiseer ik me dat het kabinet demissionair is. Maar dat betekent niet dat het denken stilstaat. Daarvoor is het onderwerp te belangrijk. Met deze brief schets ik een palet aan mogelijkheden om de Participatiewet verder te verbeteren. Dat biedt een basis om zowel binnen als buiten de Kamer het gesprek hierover te voeren, zodat op een later moment afgewogen keuzes kunnen worden gemaakt.

¹ Zo maakt de nieuwe wet het aantrekkelijker om naast een uitkering te werken en uniformeert het de bijverdiengrenzen. Wordt financiële zekerheid gestimuleerd door de introductie van een bufferbudget, dat schommelingen door wisselende inkomsten uit werk opvangt. En wordt het eenvoudiger voor mensen om een bijstandsuitkering aan te vragen.

In december vorig jaar heb ik uw Kamer aan de hand van een probleem-analyse² geïnformeerd over knelpunten in de wet en de vraagstukken die daaruit voortvloeien voor de herziening.

In de brief van 16 december 2024 heb ik de belangrijkste conclusies gedeeld, zoals de mismatch tussen de bijstandspopulatie en de vraag op de arbeidsmarkt, de beperkte ondersteuning ten aanzien van mensen met een stapeling van problematiek, de complexiteit van de wet en de ontoereikendheid van de wet voor mensen zonder arbeidsvermogen.

De Participatiewet is aan een herziening toe, om de volgende doelen te bereiken:

- De wet biedt een passend perspectief op werk en participatie;
- De rechten en plichten in de wet zijn begrijpelijk en goed na te leven;
- Mensen voelen zich ondersteund door de wet als het gaat om participatie en inkomen;
- De wet biedt een doelmatig vangnet: zeker en voorspelbaar;
- De wet biedt een toereikend inkomen;
- De wet sluit goed aan bij de brede vormgeving van het sociaal domein en het inkomensstelsel.

Op basis van deze doelen en de vraagstukken uit de probleemanalyse werk ik binnen drie thema's aan verbeteringen:

1. Mensen zonder arbeidsvermogen worden beter ondersteund. Daarvoor onderzoek ik bijvoorbeeld ook een oplossing buiten de Participatiewet.
2. Een nieuwe balans in de ondersteuning naar werk en participatie, bijvoorbeeld door een brede intake en ondersteuning eerder en gericht in te zetten.
3. Een zekere en eenvoudigere Participatiewet, door bijvoorbeeld anders om te gaan met inkomen, vermogen en het hebben van een partner en deze begrippen te vereenvoudigen.

Binnen deze thema's zijn diverse beleidsopties tot stand gekomen die het afgelopen jaar in nauwe samenwerking met gemeenten, cliëntenorganisaties en andere belanghebbende partijen zijn uitgewerkt. In deze brief wil ik alle betrokkenen van harte bedanken voor hun inzet. Dankzij hen kunnen we toewerken naar gerichte oplossingen die bijdragen aan de ondersteuning van mensen, door zekerheid te bieden en hen in staat te stellen om waar mogelijk (weer) aan het werk te gaan.

In deze brief licht ik op hoofdlijnen de uitwerking van de in kaart gebrachte mogelijke beleidsopties toe. Deze bieden een breed palet aan oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten. In de bijlage is een bundel bijgevoegd met nadere toelichting. Hierover kan vervolgens een gesprek plaatsvinden tussen kabinet en Tweede Kamer, om te bepalen welke opties verdere uitwerking verdienen. Op basis van dit gesprek kunnen vervolgens opties verder worden uitgewerkt, waarin ook de financiële, juridische en uitvoeringstechnische onderbouwing van de maatregelen verder in kaart wordt gebracht. Het is daarbij goed om te vermelden dat er op dit moment geen middelen beschikbaar zijn. Het is aan een volgend kabinet om hier verder keuzes in te maken. Ter afsluiting zal ik de vervolgstappen schetsen van spoor 2 van het programma Participatiewet in balans in de periode na de zomer.

Leeswijzer

Achtereenvolgens neem ik uw Kamer mee in de volgende onderwerpen:

- I. Uitgangspunten en inzichten
- II. Naar een Participatiewet die werkt: beleidsopties

² Kamerstukken II, 2024/25, 34 352, nr. 330, bijlage: Probleemanalyse Participatiewet.

Uitgangspunten en inzichten

Voor de fundamentele herziening van de wet heb ik eerst gekeken naar wat de plaats van de Participatiewet in het socialezekerheidsstelsel is. De rol van de bijstand als laatste vangnet in dit stelsel wil ik behouden. Zo heb ik in mijn brief van december 2024³ aangegeven dat de bijstand een vangnet blijft voor hen die niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien. Dat betekent dat de bijstand het noodzakelijke niet te boven gaat en dat (meer) werken loont. Dat betekent ook dat we van mensen verwachten dat zij zich waar mogelijk inspannen om weer zelfstandig in het bestaan te voorzien. Dit blijft een belangrijk uitgangspunt. Zo wordt alleen bijstand verstrekt aan diegenen die het nodig hebben. Met de vaststelling daarvan kunnen we verder kijken naar hoe we dit vangnet voor alle mensen in Nederland die het nodig hebben toekomstbestendig kan maken. Dit begint door te kijken naar wie die mensen zijn en welk beeld er past bij de mensen die een beroep doen op de Participatiewet.

Ik vind het belangrijk dat dit vangnet goed te begrijpen is, zekerheid biedt en dat het mensen in staat stelt om mee te doen in onze samenleving. Daarvoor is het belangrijk om goed te kijken naar wat mensen nodig hebben en naar wat mensen kunnen. Daar moet de wet bij aansluiten. Tegenover de rechten staan ook plichten. Zo vragen we van mensen om wanneer mogelijk zelfstandig een inkomen te verwerven en als dat nog niet lukt, op andere manieren mee te doen in de maatschappij. Mensen moeten de plichten die een uitkering met zich meebrengt goed kunnen begrijpen en in staat zijn te doen wat van ze gevraagd wordt. Dit vraagt van ons om een realistisch mensbeeld en inzicht in de situaties waarin bijstandsgerechtigden zich bevinden. Daarnaast vraagt het om inzicht in werkzame mechanismes: wat kunnen we als overheid doen om mensen beter te ondersteunen? Op basis daarvan komen we tot beleidsopties die bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Hierbij maken we gebruik van de meeste recente inzichten over het menselijk gedrag.

Inzichten die leiden tot andere werkzame mechanismes

Uit onderzoek⁴ blijkt dat het beeld dat we hebben van de mensen in de huidige Participatiewet te eenzijdig is. Een belangrijke basisveronderstelling van de Participatiewet is dat een aanzienlijk deel van de doelgroep van de wet niet werkt, terwijl het gros van de doelgroep dat in beginsel – en onder de juiste omstandigheden – wel zou kunnen.⁵ Dit beeld is aan herziening toe, omdat er binnen de doelgroep van de Participatiewet mensen zijn die niet in staat zijn om te werken.⁶ Daarnaast wijst de praktijk uit dat de manier waarop de huidige wet stuurt op «gewenst gedrag» niet altijd werkt.⁷

Deze wig tussen praktijk en de wet komt onder andere vanwege de complexiteit en strikte verplichtingen van de huidige wet.

³ Kamerstukken II, 2024/25, 34 352, nr. 330.

⁴ Significant APE, Bewust zijn van aannames over menselijk gedrag: vier mensbeelden in het kader van de herziening van de Participatiewet, 2024.

⁵ Sociaal Cultureel Planbureau, Eindevaluatie Participatiewet, 2019, p.49.

⁶ Nederlandse Labour Authority, Spiegel bestaanszekerheid, 2022, p.15.

⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 34 352, nr. 330, bijlage: Probleemanalyse Participatiewet.

In de praktijk moet de nadruk komen te liggen op de verscheidenheid van de mensen binnen de doelgroep en wat zij nodig hebben. Instrumenten en prikkels kunnen bij verschillende mensen een andere uitwerking hebben.

Inzichten uit verschillende onderzoeken wijzen uit dat bij een grote groep mensen in de Participatiewet er geen sprake is van onwil, maar bij hen speelt het niet-kunnen en niet-begrijpen een grote rol.⁸ Daar moet de wet bij aansluiten.

Uit gesprekken met mensen in de bijstand en met mensen die werken bij gemeenten blijkt ook dat de Participatiewet vaak wringt met de praktijk. Ik deel hierbij graag een aantal inzichten met uw Kamer. Deze eerste inzichten vormen ook het vertrekpunt bij het vormgeven van beleidsopties om de wet te verbeteren.

- Een te ruime uitkering kan participatie via betaald werk minder aantrekkelijk maken voor mensen met arbeidsvermogen. Een te ruim vangnet zorgt er namelijk enerzijds voor dat mensen makkelijker kunnen rondkomen zonder baan en anderzijds dat de stap naar werk naar verhouding minder loont. Het is dus zoeken naar een balans; werken moet voldoende lonen.
- Niet iedereen in de doelgroep is in staat om te werken, bijvoorbeeld door een chronische ziekte of handicap. Anderzijds is er ook een groep mensen in de bijstand voor wie arbeidsparticipatie wel haalbaar is, waar dus wel maximaal ingezet kan worden op ondersteuning naar werk.
- Autonomie en regie over het pad naar participatie en werk draagt bij aan inzet en motivatie om te participeren. Wanneer iemand ruimte krijgt voor zijn eigen inbreng en keuzes, verhoogt dit de kans op succes en neemt het gevoel aan eigenwaarde toe. Daarbij moeten mensen zich in staat voelen te doen wat van ze wordt gevraagd. Dit draagt bij aan een ervaren autonomie en het vergroot ook de kans op duurzame uitstroom, doordat de persoon keuzes maakt die beter aansluiten bij de eigen drijfveren.
- Een groot deel van de bijstandsgerechtigden heeft moeite om aan het werk te gaan, doordat zij kampen met één of meerdere problemen op verschillende leefdomen die hen hiervan weerhouden. Bijvoorbeeld (een combinatie van) financiële problemen, gezondheidsklachten, onzekere woonsituatie, problemen in de gezinssituatie en problemen in het zelfstandig voeren van het huishouden.⁹ Deze problemen vormen een grote hindernis om naar draagkracht mee te doen aan de maatschappij. Sommige mensen hebben eerst ondersteuning hierbij nodig, voordat zij de stap naar werk kunnen maken.
- Een vroegtijdige en intensieve begeleiding naar de arbeidsmarkt voor statushouders is essentieel om langdurige bijstandsafhankelijkheid te voorkomen en een succesvolle integratie te bevorderen. Uitstel van re-integratie kan leiden tot inactiviteit, wat nadelige gevolgen kent die elkaar versterken. Langdurige inactiviteit vergoot de kans op (psychische) gezondheidsklachten, vermindert de kans om menselijk kapitaal te verwerven, en er kan een gewenningsproces optreden aan het feit dat zij niet werken. Daarmee hebben statushouders een minder goede uitgangspositie om uiteindelijk de aansluiting met de arbeidsmarkt te vinden. Terwijl deze groep juist veel potentie heeft. Veel belemmeringen waar zij op de arbeidsmarkt tegenaan lopen zijn niet noodzakelijkerwijs structureel van aard. Denk aan onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, het ontbreken van geldige diploma's of een relevant netwerk.

⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 34 352, nr. 185.

⁹ Sociaal Cultureel Planbureau, Een brede blik op bijstand, 2023.

- Stress door onzekerheid over het eigen inkomen en bestaan heeft een negatieve invloed op het geheugen van mensen. Een eenzijdige concentratie op urgente geldproblemen zorgt ervoor dat sommige mensen onvoldoende kunnen werken aan de oplossing voor die problemen.¹⁰ Als langdurige stress wordt vervangen door rust dan heeft dat een gunstig effect op het cognitief vermogen. Dit draagt bij aan de mogelijkheden om (weer) te participeren en aan het werk te gaan.
- Naast iets begrijpen, moet men er ook naar kunnen handelen. Dit maakt het relevant dat mensen de plichten die een uitkering met zich meebrengt begrijpen en zich in staat voelen te doen wat van ze gevraagd wordt. Regels en verplichtingen moeten doenlijk zijn. Zodat mensen de wet niet alleen «kennen», maar hem ook «kunnen». Wanneer regelgeving en verplichtingen als complex worden ervaren, draagt dit bij aan stress en onzekerheid.
- Om grip te hebben op het leven is een bepaalde mate van zekerheid noodzakelijk. Zekerheid wordt gevormd door een inkomen waarmee de noodzakelijke kosten kunnen worden betaald. Maar ook door voorspelbaarheid en inzicht in het inkomen door de tijd heen: de mate waarin iemand weet of er genoeg middelen beschikbaar zijn, en zullen zijn, om de noodzakelijke kosten mee te kunnen betalen. Daarnaast moeten de gevolgen van stappen, zoals de stap naar werk, inzichtelijk en voorspelbaar zijn.¹¹

Naar een Participatiewet die werkt: beleidsopties

De beleidsopties die ik in deze brief benoem en in de bijlage uitgebreider worden toegelicht, kunnen oplossingen vormen voor de problemen uit de probleemanalyse. Deze moeten bijdragen aan een Participatiewet die werkt.

Dit is het resultaat van een proces dat samen met gemeenten, ervaringsdeskundigen en andere betrokkenen is doorlopen en waarin bekeken is hoe de wet ook anders kan. Dat leidt tot verschillende mogelijkheden om de wet aan te passen waarin uiteindelijk keuzes moeten worden gemaakt. Daarin moeten verschillende waarden worden afgewogen door een volgend kabinet, samen met de Tweede Kamer. Naast belangrijke elementen zoals mensen weer aan het werk krijgen, meer uren kunnen werken, vertrouwen, menselijke maat en eenvoud, spelen ook effectiviteit, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en toekomstbestendigheid zeker een rol. Het is daarbij goed om te vermelden dat er op dit moment geen middelen beschikbaar zijn. Een volgend kabinet zal hierin keuzes moeten maken.

Voor een toekomstbestendige Participatiewet is het allereerst van belang om te benoemen dat een aantal uitgangspunten van de huidige wet wat mij betreft niet ter discussie staan. Zo is de verantwoordelijkheid en uitvoering bij gemeenten een groot goed. En juist doordat we het activerende karakter van de bijstand beter gaan toespitsen op de realiteit en daadwerkelijke mogelijkheden van mensen, blijft de inzet op (arbeids)participatie het uitgangspunt van de Participatiewet. Voor werkgevers willen we het eenvoudiger maken om mensen de stap naar werk te laten zetten. Tot slot blijft de bijstand een vangnet waarbij mensen eerst voorliggende voorzieningen aanspreken voordat er recht op bijstand ontstaat.

¹⁰ Christensen, J., L. Aaroe, M. Baekgaard, P. Herd, D.P. Moynihan, Human capital and administrative burdens. The role of cognitive resources in citizen-state interactions, 2020.

¹¹ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle, 2023.

Een belangrijke groep om rekening mee te houden, vormt de AIO doelgroep, de aanvullende inkomensondersteuning voor mensen vanaf de AOW-leeftijd. Voor hen gelden in de huidige wet enkele uitzonderingen. Zo zijn de participatieverplichtingen niet op hen van toepassing. Dit deel van de Participatiewet wordt landelijk uitgevoerd door de SVB. Het is van belang om bij de verdere uitwerking van beleidsopties ook aandacht te hebben voor de gevolgen voor deze mensen.

Hieronder volgen de drie thema's waarbinnen de verschillende beleids-opties aan bod komen:

1. Mensen zonder arbeidsvermogen worden beter ondersteund.
Met verschillende moties en tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Participatiewet in balans heeft uw Kamer opgeroepen tot het zoeken naar een oplossing die de situatie voor deze mensen echt verbetert, of dat nu binnen of buiten de bijstand is. Deze opdracht heb ik ter harte genomen en in deze brief en bijlage deel ik mijn eerste bevindingen en de richting waarin deze ondersteuning vorm zou kunnen krijgen. Ik benoem ook de dilemma's die om nadere uitwerking vragen. In bijgevoegde bundel ga ik daar dieper op in.
2. Betere ondersteuning bij werk en participatie.
Om het voor mensen mogelijk te maken om een stap richting werk, of participatie als dat nog niet lukt, te zetten, is goede ondersteuning nodig. Deze brief geeft weer hoe ik naar die ondersteuning kijk en wat ik daarbij belangrijk vind. In de bundel heb ik verschillende ideeën toegelicht hoe de ondersteuning eruit kan komen te zien. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden. Ook dit vergt keuzes.
3. Een zekere en eenvoudiger Participatiewet.
In deze brief geef ik mijn visie op hoe de wet duidelijker, eenvoudiger en makkelijker gemaakt kan worden, zodat mensen meer zekerheid krijgen over hun inkomen. Om dat te bereiken zijn er verschillende mogelijkheden die ik in de brief kort uitlicht. De bundel in de bijlage beschrijft uitgebreider hoe we dat kunnen doen.

1. Mensen zonder arbeidsvermogen worden beter ondersteund

De probleemanalyse¹² stelt op basis van verschillende onderzoeken, waaronder het rapport van OCTAS¹³, dat mensen zonder arbeidsvermogen onvoldoende perspectief hebben in de Participatiewet. Het complementaire karakter (de uitkering vult aan op de eigen middelen van het huishouden, dus ook van de partner), het relatief lage uitkeringsbedrag, de huidige vermogenstoets, de kostendelersnorm en de overige verplichtingen in de Participatiewet zijn belastend voor het hele gezin en uitstroom uit de bijstand naar betaald werk is de enige mogelijkheid is om hier los van te komen. Mensen die tijdelijk gebruik maken van de bijstand omdat het leven op dat moment tegenzit, hebben uiteindelijk wel perspectief op een betere situatie, namelijk door te gaan werken. Maar mensen die structureel niet – of nauwelijks – kunnen werken door ziekte of handicap, mensen zonder arbeidsvermogen, hebben *geen* perspectief op werk en dus ook niet op een betere situatie. Zij zijn niet in staat om een inkomen te verdienen waarmee zij onafhankelijk worden van de Participatiewet.

Ook kunnen zij vaak niet financieel onafhankelijk van hun partner worden omdat er bij een partner die het fulltime minimumloon verdient geen recht op bijstand is. Zij zijn vaak langdurig gebonden aan de verplichtingen van de bijstand. Zij kunnen moeilijk een buffer opbouwen voor onvoorziene situaties en hebben te kampen met (chronische) zorgkosten en andere extra uitgaven in verband met hun beperking.

¹² Kamerstukken II, 2024/25, 34 352, nr. 330, bijlage: probleemanalyse Participatiewet.

¹³ OCTAS, Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, 2024.

Ik heb dan ook in lijn met moties Rijkers-Oosterkamp¹⁴ en Ceder c.s.¹⁵ aan uw Kamer toegezegd mogelijkheden te inventariseren om de ondersteuning van deze mensen buiten het regime van de bijstand te organiseren omdat er geen mogelijkheden binnen de bijstand lijken te bestaan die de situatie van deze mensen echt kunnen verbeteren. Dat kan middels een nieuwe regeling zijn óf door het geschikt maken van een bestaande regeling. Een oplossingsrichting buiten de bijstand zou het tevens mogelijk maken om de mensen binnen de Participatiewet gericht te ondersteunen naar werk en waar dat nog niet mogelijk is, maatschappelijke participatie.

Doelgroep

Het gaat hier om mensen die structureel geen arbeidsvermogen hebben en dus niet – of nauwelijks – kunnen participeren in werk, ook niet met ondersteuning en/of aanpassingen. Mensen die wegens een chronische ziekte of een handicap beperkingen in werk hebben, maar bijvoorbeeld wel met ondersteuning kunnen werken, blijven behoren tot de doelgroep Participatiewet. Zij kunnen met hun werk het wettelijk minimum uurloon verdienen en de werkgever krijgt loonkostensubsidie voor de lagere productiviteit. Op deze manier kunnen zij, ondanks hun beperkingen, onafhankelijk worden van een bijstandsuitkering tenzij er sprake is van een medische urenbeperking.¹⁶ Ik wil zo veel mogelijk stimuleren dat mensen met arbeidsbeperkingen meedoen op de arbeidsmarkt en zet daarom voor mensen die dat kunnen in op meer en betere ondersteuning met maatregelen in de Participatiewet. Het hebben van betaald werk betekent immers zoveel meer voor mensen dan alleen inkomen.

Oplossingsrichtingen

Samen met gemeenten, UWV en vertegenwoordigers van cliënten heb ik verkend hoe betere ondersteuning voor mensen zonder arbeidsvermogen eruit zou kunnen zien. Ik heb daarbij gekeken naar wat effecten zouden zijn van het verstrekken van een uitkering die individueel is, die geen kostendelersnorm en vermogenstoets kent en naar effecten van het aanpassen van de uitkeringshoogte.

Dat is omdat deze elementen, naast het niet kunnen voldoen aan de verwachting om aan het werk te gaan, worden ervaren als (oplossingen voor) de belangrijkste oorzaken waarom mensen in de knel komen in de Participatiewet. Dit is binnen de bijstand moeilijk op te lossen, vanwege het karakter van het vangnet: een uitkering op huishoudniveau waarbij rekening wordt gehouden met alle middelen die in dat huishouden redelijkerwijs beschikbaar zijn. De aard en doel van het vangnetkarakter stelt heel andere eisen aan de invulling van de Participatiewet dan aan het karakter van een voorziening die voorziet in een individuele uitkering.

We onderzoeken daarom ook of en hoe we buiten de Participatiewet een oplossing kunnen vinden voor mensen die structureel niet kunnen werken («structureel geen arbeidsvermogen» hebben) maar die nu geen beroep kunnen doen op bestaande regelingen omdat zij niet verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid. Het kan dan gaan dan om een oplossing waarbij – indien aan de voorwaarden voldaan is – recht bestaat op een individuele uitkering. Dit kan een uitkering zijn met andere voorwaarden dan de bijstand, bijvoorbeeld zonder kostendelersnorm, zonder vermogenstoets

¹⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 69.

¹⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 86.

¹⁶ Zie voor een mogelijke oplossing voor mensen met een medische urenbeperking iets verder in deze brief.

en/of zonder participatieplicht. Ook zou het mogelijk moeten zijn dat als mensen ondanks het vastgestelde ontbreken van arbeidsvermogen, toch willen participeren zij daarbij ook ondersteuning kunnen aanvragen passend bij hun mogelijkheden. Een oplossing buiten de Participatiewet komt ook tegemoet aan het advies van het VN-comité dat toeziet op de naleving van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Het VN-comité adviseert dat de handicap bepalend moet zijn voor inkomensondersteuning en niet de beschikbare middelen in het huishouden, zoals nu in de bijstand het geval is.

Er zijn wel stevige vraagstukken die nader onderzocht moeten worden. Hiervoor zijn geen middelen gereserveerd. Dit is aan een volgend kabinet.

Afbakening en beoordeling doelgroep «structureel geen arbeidsvermogen»

Het van belang dat een regeling niet te ruim is, niet te gemakkelijk leidt tot grote instroom, uitvoerbaar is in de praktijk, en op een manier die recht doet aan de situatie van mensen. Het is een uitdaging om vast te stellen wanneer sprake is van structureel geen arbeidsvermogen. Bij de Wajong geldt bijvoorbeeld een beoordeling op het criterium «duurzaam ontbreken arbeidsvermogen» bij aanvraag van de uitkering. Indien UWV beoordeelt dat deze duurzaamheid niet vastgesteld kan worden, kan na 10 jaar alsnog duurzaamheid aangenomen worden als er nog steeds geen arbeidsvermogen is. Het is de vraag of deze definitie wenselijk is als mensen ook nog op latere leeftijd een beroep kunnen doen op een dergelijke regeling. De voorgeschiedenis van de nieuwe doelgroep is anders dan die van jonggehandicapten. De beoordeling van duurzaamheid is lastig omdat bij de meeste mensen, jong en oud, de prognose onzeker is. Ik wil daarom samen met verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen en cliëntenorganisaties onderzoeken hoe we vast kunnen stellen wanneer er sprake is van «structureel geen arbeidsvermogen».

Uitvoerbaarheid

De vraag hoe en door wie een dergelijke regeling moet worden uitgevoerd, ligt nog open. Een partij met ervaring met het beoordelen van arbeidsvermogen is UWV. UWV heeft de komende jaren echter geen capaciteit om sociaal-medische beoordelingen op arbeidsvermogen uit te voeren. Ook bij andere organisaties is de beschikbare verzekeringsgeneeskundige expertise beperkt. Bovendien laten verschillende onderzoeken zien dat de uitvoering van de beoordeling op het gebied van kwaliteit en tijd nog niet op orde is.^{17, 18} Een belangrijke randvoorwaarde is dat we oplossingen vinden die voorkomen dat een uitvoerende partij die dit (nu) niet kan heel veel aanvragen moet beoordelen die bij voorbaat kansarm zijn, omdat mensen niet voldoen aan de criteria, en deze dus tot afwijzing leiden. Een bijkomend dilemma is de overgang van de huidige groep mensen die nu afhankelijk zijn van de Participatiewet en structureel geen arbeidsvermogen hebben. Dit leidt tot een extra piek in het aantal uit te voeren beoordelingen, naast de structurele extra vraag naar beoordelingen.

Wie mee kan doen, doet mee

Het is belangrijk dat mensen zoveel mogelijk meedoen, het liefst via betaald werk. Werk draagt bij aan eigenwaarde en zelfstandigheid. Bovendien hebben we iedereen nodig in deze arbeidsmarkt. Daarbij kijk ik

¹⁷ Kamerstukken II, 2024/25, 26 448, nr. 812.

¹⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 26 448, nr. 821.

liever naar wat mensen wel kunnen, voordat toegang tot een nieuwe regeling aan de orde is. Ook om de instroom bij een dergelijke regeling beheersbaar te houden. Daarom zou een voorwaarde bij een dergelijke regeling kunnen zijn dat er eerst een periode is waarin mensen, mét inkomens- en re-integratie ondersteuning van de gemeente, ruimte krijgen voor herstel waarmee zij ook kunnen proberen wat zij wel kunnen in werk.

Financiële consequenties

In de bijstand zitten mensen bij wie verondersteld kan worden dat zij structureel geen arbeidsvermogen hebben. Echter bij het zoeken naar oplossingen buiten de Participatiewet kunnen mogelijk ook mensen die nu geen recht hebben op bijstand in aanmerking komen. Dit is afhankelijk van hoe een nieuwe regeling wordt vormgegeven en aan welke criteria mensen moeten voldoen.

Een ruwe inschatting laat zien dat een kwart van de mensen in de bijstand naar verwachting niet kan werken. Daarbovenop komen mogelijk mensen die nu geen recht hebben op bijstand. Betrouwbare cijfers om deze aantallen te ramen zijn niet beschikbaar. De budgettaire effecten van een oplossing buiten de Participatiewet zijn afhankelijk van keuzes die nog gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld over de uitkeringsvoorwaarden, hoogte van de uitkering en de doorwerking op regelingen waar mensen nu onder vallen. Deze effecten kunnen omvangrijk zijn.

Het is goed om het gesprek te voeren in de Kamer over de uitgangspunten voor mogelijke oplossingen voor mensen zonder structureel arbeidsvermogen, en deze verder vorm te geven.

Medische urenbeperking

De Participatiewet kent ook knelpunten voor mensen die werken met een medische urenbeperking. Het gaat hier om mensen die (meestal) wel arbeidsvermogen hebben maar niet voldoende uren kunnen werken om onafhankelijk te kunnen worden van een aanvullende bijstandsuitkering. Bijstandsgerechtigden met een medische urenbeperking mogen structureel 15% van hun netto-inkomsten uit werk behouden naast hun bijstandsuitkering.

Voor de meeste mensen geldt: hoe meer uren zij werken, hoe meer zij in absolute zin overhouden naast de uitkering.

Een nadeel is dat deze mensen afhankelijk blijven van de aanvullende bijstandsuitkering én dat zij wanneer zij weinig uren kunnen werken ook weinig overhouden. Ik laat onderzoeken of en hoe in deze situatie een ander type aanvulling mogelijk is zodat mensen niet of minder afhankelijk worden van aanvullende bijstand. Een optie is om dit vorm te geven op een manier die vergelijkbaar is met de werkwijze bij loonkostensubsidie. Waarin de loonwaardebepaling de basis is voor de loonkostensubsidie. Een nieuwe aanpak voor de bepaling van een medische urenbeperking kan mogelijk de basis zijn voor een loonaanvulling voor het aantal uren dat iemand niet kan werken. Of dit in de praktijk uitvoerbaar is én wat de mogelijke kosten hiervan zijn, moet echter verder onderzocht worden. Hiermee beoog ik ook invulling te geven aan de motie van de leden Palland en Kathmann¹⁹ waarin deeltijdwerk en bijstand centraal staan.

¹⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 XV, nr. 47.

2. Betere ondersteuning bij werk en participatie

Binnen de doelgroep van de Participatiewet is sprake van een grote diversiteit. Dat vertaalt zich ook in een diversiteit aan ondersteuningsbehoefte; de ene persoon kan met beperkte ondersteuning snel weer aan de slag. Een ander heeft veel meer en vaak blijvende ondersteuning nodig. Uit de praktijk blijkt dat aan het werk gaan voor een groot deel van de bijstandsgerechtigden niet vanzelfsprekend is. Daarom is passende ondersteuning bij participatie nodig om uiteindelijk de stap naar werk wel te kunnen maken.

Iedereen die onder de Participatiewet valt zou goed in beeld moeten zijn bij de gemeente en bij potentiële werkgevers. En waarbij voor iedereen een volgende ontwikkelstap richting participatie en werk beschikbaar is. Als betaald werk nog niet mogelijk is, dan verwachten we dat mensen op andere manieren maatschappelijk participeren. Dat draagt bij aan het zetten van de juiste stappen. Ondersteuning is niet vrijblijvend. Als iemand betaald kan werken, dan verwachten we ook dat diegene aan de slag gaat. Er is oog voor iemands situatie en zijn of haar mogelijkheden en beperkingen. Hieronder geef ik aan op welke wijze de ondersteuning naar werk of participatie zou kunnen worden verbeterd.

Ik realiseer me dat dit financiële consequenties heeft en dat het veel capaciteit in de uitvoering bij gemeenten vraagt. Dat is een grote uitdaging in een krappe arbeidsmarkt. Het vergt richting en prioritering om te komen tot een verdere uitwerking van dit thema.

Het contact met mensen

Uit onderzoek blijkt dat autonomie en regie over het pad naar participatie en werk bijdraagt aan de inzet en motivatie om te participeren. Daar hoort een overheid bij die naar mensen luistert en in haar contact met mensen uitgaat van vertrouwen. Mensen, hun (hulp/ontwikkel)behoeften, motivatie of ideeën zijn in dat geval het startpunt van de ondersteuning. Ieders talenten, vaardigheden en mogelijkheden worden ten volste benut. Iedereen zou bij zijn hulpvraag een beroep moeten kunnen doen op passende ondersteuning.

Visie op dienstverlening

Om mensen beter en eerder naar participatie en werk te kunnen begeleiden, zou de gemeente voor iedereen in de doelgroep in beeld kunnen brengen wat de situatie is, wat de mogelijkheden zijn voor werk en participatie en welke relevante ervaring, vaardigheden en eventuele belemmeringen er zijn. Zo is voor iedereen duidelijk wat de volgende ontwikkelstap is. De gemeente kan daarbij ook in kaart brengen wat de mogelijkheden zijn voor mensen die langere tijd geen dienstverlening hebben ontvangen en zelf aangeven toe te zijn aan een volgende stap. En wat de achterliggende vragen daarbij zijn. Methodisch onderbouwd, maar niet bureaucratisch. Wanneer ondersteuning op meerdere leefgebieden (geld, wonen, zorg, gezin en werk of opleiding) nodig is, zou dat zo veel mogelijk gecoördineerd moeten worden aangeboden. Mensen hebben zo min mogelijk last van achterliggende procedures, afstemming of financieringswijzen.

Het is wenselijk dat er meer mogelijkheden komen voor (praktijkgerichte) scholing en ontwikkeling.

Hier hoort bij dat ondersteuning zoveel mogelijk plaatsvindt binnen of in aansluiting op de huidige sociale context van mensen: op school, met bureaus, in een ontmoetingscentrum, op de voetbalvereniging, bij lokale

ondernemers en bedrijven, et cetera. Goede gegevensverwerking en -uitwisseling is een belangrijke randvoorwaarde, zodat mensen niet telkens hetzelfde verhaal hoeven te doen. Tegelijk blijft belangrijk te bepalen welke informatie, met welk doel en op welke grondslag nodig is. Hierbij bouwen we voort op het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening, waarin aan een overheid wordt gewerkt die open, transparant en proactief werkt, zodat mensen meer vertrouwen krijgen in de overheid en tevreden zijn met de dienstverlening.

Beleidsopties

Ik zie verschillende manieren waarop de Participatiewet aangepast kan worden om mensen in de bijstand beter te ondersteunen. In de bijlage worden de diverse beleidsopties uiteengezet. Hieronder beschrijf ik een selectie van de beleidsopties.

Werkgevers

Ik onderzoek hoe werkgevers eerder betrokken kunnen worden bij de re-integratie en matching. Goede dienstverlening aan werkgevers is cruciaal om mensen aan het werk te helpen. Bij werkgevers is er een grote behoefte aan meer eenduidigheid in het instrumentarium. Tegelijkertijd is de ruimte die gemeenten hebben om aan te sluiten bij wat mensen nodig hebben ook waardevol. Om tegemoet te komen aan de behoefte aan duidelijkheid en rechtszekerheid, zijn er verschillende opties. Zo kan er in meer detail worden vastgelegd welke dienstverlening werkgevers van een gemeente kunnen verwachten. Het is ook van belang dat er goede voorzieningen zijn waarmee mensen goed in beeld komen bij werkgevers. Dat draagt bij aan een snellere matching.

Startbanen

Te veel nieuwkomers die een verblijfsvergunning hebben gekregen (statushouders) zijn afhankelijk van de bijstand. Startbanen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het eerder aan werk helpen van statushouders, mannelijke en vrouwelijke. Zoals vermeld in de Actieagenda Integratie en de Open en Vrije Samenleving²⁰ wil ik de mogelijkheden en effecten om statushouders direct bij vestiging in een gemeente een betaalde (start)baan aan te bieden uitbreiden. Zij zouden daardoor direct kunnen participeren en de taal leren op de werkvloer, naast een inburgeringstraject.

Brede intake

Met het verbreden van het instrumentarium en een meer integrale werkwijze kan de nieuwe Participatiewet beter aansluiten op de ondersteuningsbehoefte die mensen in de bijstand hebben. Zo kan het zijn dat eerst belemmeringen moeten worden opgelost, voordat de stap naar werk of participatie kan worden gezet. Ik denk onder andere aan een brede intake bij de start van de ondersteuning, zodat de geboden ondersteuning zo integraal en effectief mogelijk kan worden opgestart. De gemeente vraagt bij een aanvraag voor bijstandsuitkering uit of de inwoner belemmeringen ervaart op verschillende leefgebieden (geld, wonen, zorg, gezin en werk of opleiding) en verwijst naar hulp indien nodig. Inclusief het uitvragen en vastleggen van CV en competenties en werkervaring (arbeidsmarktprofiel). Op basis van het brede gesprek kan worden verwezen naar andere vormen van dienstverlening, zoals schuldhulpverlening en lokale wijkteams (vroegsignalering).

²⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 32 824, nr. 448.

Recht op begeleiding

Een recht op begeleiding naar werk kan leiden tot meer eenduidigheid in wat iemand van een gemeente mag verwachten op het gebied van ondersteuning naar werk en participatie. Het betekent dat iemand altijd een contactpersoon heeft en hulp kan vragen.

Maatschappelijk middenveld als belangrijke partner

Ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven en initiatieven van sociale ondernemers is belangrijk voor het realiseren van plekken waar mensen zich kunnen ontwikkelen als de stap naar de arbeidsmarkt nog te groot blijkt. Niet alles hoeft via de gemeentelijke begeleiding. Soms sluiten maatschappelijke initiatieven beter aan bij de ontwikkeling van inwoners en diens wensen en kan de professionele inzet beperkt worden, dan wel ergens anders worden ingezet. De gemeente faciliteert plekken waar maatschappelijke participatie kan plaatsvinden. Hiermee ondersteunt de gemeente een aanbod van mogelijkheden om te participeren, te ontwikkelen en waar mogelijk toe te werken naar uitstroom naar betaald werk. Hierbij kijken we naar de mogelijkheden om met slim combineren van doelen en middelen in het sociaal domein ruimte te creëren voor maatschappelijke initiatieven en organisaties.

Harmoniseren werkvoorzieningen

Er kan harmonisering of uniformering worden aangebracht in de werkvoorzieningen. Er kunnen afspraken op nationaal of regionaal niveau worden gemaakt. Werken aan toegankelijke en landelijk uniforme werkvoorzieningen, is in het belang van werkgevers, werkzoekenden en werknemers. Dit is in lijn met de ambitie vanuit de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, waarin werkgeversdienstverlening en werkzoekendendienstverlening beter op elkaar wordt aangesloten en wordt aangeboden via een werkcentrum per arbeidsmarktregio.²¹

Dit vraagt om een andere balans in een gedecentraliseerde uitvoering tussen wat er centraal geregeld is in de wet en de ruimte en beleidsvrijheid die gemeenten hebben. Voor de herziening is het dus de vraag hoe deze nieuwe balans eruitziet en wat dat vraagt van de randvoorwaarden die door het Rijk richting gemeenten en werkgevers moeten worden geboden.

Via praktijkgerichte scholing duurzaam aan het werk

Er wordt zoveel mogelijk ingezet op duurzaam werk. In de Participatiewet kan meer aandacht komen voor het inzetten van (praktijkgerichte) scholing. Dat kan bijvoorbeeld door in de wet vast te leggen dat gemeenten, bij mensen zonder startkwalificatie, worden geacht allereerst te beoordelen of het combineren van werken met leren wenselijk/mogelijk is. Ook kan, in lijn met de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, worden ingezet op een regionaal plan voor (praktijkgerichte) scholing met een bijbehorend budget.

Loonsuppletie werken met een urenbeperking

Voor mensen met een medische urenbeperking kan worden verkend of er een instrument voor loonaanvulling kan worden ontwikkeld dat ervoor zorgt dat mensen sneller onafhankelijk van een uitkering kunnen worden door betaald werk.

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 33 566, nr. 109.

3. Een zekere en eenvoudigere Participatiewet

Uit de gemaakte analyses blijkt dat de Participatiewet complex is, moeilijk uitvoerbaar, en daardoor ook lastig na te leven. Mensen durven hierdoor onder andere de stap naar werk niet te zetten, omdat het niet duidelijk is wat de (financiële) gevolgen zijn van een verandering in iemands situatie. Dit komt door een veelvoud aan rechten, plichten, definities en bepalingen in de wet. Dit verlamt. Mensen weten niet goed waar zij aan toe zijn, vinden het ingewikkeld, durven geen initiatieven te ontplooien omdat zij de consequenties niet kunnen inschatten en worden streng gestraft voor eventuele fouten. Ook aan de kant van de gemeente knelt het: het controleren van bijstandsgerechtigden op hun inkomen, hun vermogen, of zij een partner hebben en welke rechten zij nog meer hebben kost veel uitvoeringscapaciteit. Dit kan eenvoudiger, zowel vanuit het perspectief van de bijstandsgerechtigden als vanuit de gemeente.

Om de verschillende punten uit de probleemanalyse op te lossen, kijk ik naar verschillende onderdelen van de wet. Zoals het aanvragen, naar hoe we om gaan met rechten en plichten, de geboden ondersteuning vanuit de overheid, en naar de ondersteuning bij participatie. Op al deze aspecten is mijn bevinding dat de wet duidelijker, eenvoudiger en makkelijker gemaakt kan worden. Met de gegevens die we als overheid al hebben, door het slim vormgeven van wat we zien als inkomen of vermogen, en door mensen daadwerkelijk meer zekerheid en ondersteuning te geven. Dit voorkomt terugvorderingen, maakt dat mensen beter weten waar ze aan toe zijn en waar ze aan moeten voldoen en draagt daarbij ook weer bij aan hun arbeidsinschakeling. Dit past ook in de bredere visie van het kabinet op de hervorming en vereenvoudiging van inkomensondersteuning door meer gelijklopende begrippen (onder de partner, inkomen en vermogen wordt in elke wet dezelfde definitie verstaan), kleinere verschillen tussen gemeente (regelingen met zelfde voorwaarden), en werk dat meer dan nu loont.

Werken moet meer lonen

Hoe complex het stelsel van inkomensondersteuning is, blijkt onder andere uit het dilemma hoe we werken meer kunnen laten lonen. Mensen die willen en kunnen werken naast hun uitkering, en op termijn uitstromen, moeten hiervoor beloond worden. Zo worden door het wetsvoorstel van spoor 1 de bijverdiengrenzen geharmoniseerd (15%) en de periode uitgebreid van zes maanden naar een jaar. Iemand die werkt naast de uitkering mag 15% van de inkomsten houden, totdat het inkomen hoog genoeg is om uit te stromen of – in het geval van medisch urenbeperkten – dit onbeperkt blijven houden.

Meer verdienen naast de uitkering dan deze 15% leidt tot afbouw van toeslagen, met het risico op terugvorderingen. Verder kan er bij uitstroom een armoedeval ontstaan omdat de bijverdiengrens boven op de uitkering wegvalt. En er wellicht ook andere gemeentelijke voorzieningen wegvallen. Meestal loont het om te werken en de meeste mensen gaan er wel degelijk op vooruit.

Mijn ambitie is om (meer) werken aantrekkelijker te maken en ervoor te zorgen dat het zetten van een stap naar (meer) werk niet langer zo onzeker is. Het verbeteren van de informatievoorziening is één, maar ik zoek ook naar oplossingen die voelbaar zijn in de portemonnee. Dit onderstreept ook de noodzaak voor een hervorming van de fiscaliteit en toeslagen. Het huidige stelsel draagt bij aan de onzekerheidsval waarmee mensen in de bijstand worden geconfronteerd. Het is belangrijk dat we stappen gaan zetten om de toeslagen fundamenteel te hervormen.

Ook het aanvragen van bijstand is een tijdrovend en complex proces dat secuur uitgevoerd en gecontroleerd wordt. Alle vormen van inkomen, vermogen en huishoudsamenstellingen worden in de huidige situatie gewogen om het recht op bijstand en de hoogte hiervan te bepalen. Zoals het mogelijke inkomen van een partner, van kinderen, eventuele verzekeringen (zoals lijfrente) of aanvullende uitkeringen, de waarde van een eventueel koophuis, een auto of eventuele schulden.

Dit kan eenvoudiger. Veel informatie is al bekend vanuit de Belastingdienst, vanuit Toeslagen, Woningregisters of de kentekenregistratie van de RDW waardoor deze automatisch ingevuld kan worden en enkel gecontroleerd hoeft te worden. Beschikbaarheid van relevante en betrouwbare data voor gemeenten is hiervoor noodzakelijk. Dit maakt het mogelijk voor gemeenten om mensen met een hulpvraag te ontlasten en sneller te kunnen vertellen waar zij aan toe zijn en tegelijkertijd ontlast het ook schaarse gemeentelijke capaciteit

Anders omgaan met complementariteit – inkomen, vermogen en partner

Niet alleen bij het aanvragen van bijstand, maar ook tijdens de bijstandsduur telt het inkomen en het vermogen mee voor het bepalen van de hoogte en het recht op bijstand. Het complementariteitsprincipe gaat ervan uit dat mensen eerst hun eigen beschikbare middelen aanwenden, daarom wordt elke ontvangen euro betrokken bij het vaststellen van het recht op bijstand. Het complementariteitsprincipe past bij het karakter van een vangnet en staat niet ter discussie. Wel vind ik dat we het nu te ingewikkeld hebben gemaakt. Vriendendiensten, vergoedingen, schenkingen, zij kunnen allemaal betrokken worden bij het bepalen van de hoogte van de bijstand. Mensen snappen niet waar ze aan moeten voldoen en wat ze door moeten geven aan de gemeente. Binnen het wetsvoorstel Participatiewet in balans zetten we hier de eerste stappen op door een schenkingsvrijstelling tot € 1.200 euro waaronder ook kostenbesparende giften zoals boodschappen²², uniforme verrekening van inkomen, het verruimen van de bijverdiengrenzen en een verbetering van de vermogenstoets.

Vanuit Participatiewet in balans en de Hervormingsagenda inkomensondersteuning werken we samen met andere departementen en publieke dienstverleners aan nieuwe inkomens- en vermogensdefinities in het gehele stelsel, zodat duidelijk is wat wel en niet gezien kan worden als inkomen of vermogen. De Participatiewet sluit hierbij aan om de begrippen waar mogelijk te harmoniseren en gebruik te maken van standaarddefinities. Daarnaast kijken we ook naar de bijbehorende inlichtingenplicht.

Hierbij betrekken we ook het begrip gezamenlijke huishouding, soms ook gezien als partnerbegrip. Afhankelijk van de samenstelling van het huishouden wordt het recht op bijstand en de hoogte bepaald. Met de gedachte dat partners een verplichting hebben om voor elkaar te zorgen. De maatschappij is echter veranderd en de wet ziet nu ook broers of zussen als gezamenlijke huishouding, of mensen die bij elkaar in huis wonen zonder dat er sprake is van een liefdesrelatie. Dit kan verwarrend werken en mensen weten niet altijd goed wanneer zij wel of niet als partner worden gezien door de overheid. De gemeente kan intensief controleren of er sprake is van een feitelijk gezamenlijk huishouden door huisbezoeken of andere controles. Deze vormgeving past niet goed bij

²² Kamerstukken II, 2024/25, 36 582, nrs. 3 en 7 (nota van wijzigingen).

deze tijd waarin er verschillende woon- en leefvormen bestaan. Daarom verkennen we alternatieven, zoals een «objectief partnerbegrip» (het zogeheten AWIR-begrip²³ wat gebruikt wordt in de toeslagen). Doel is om meer duidelijkheid te scheppen voor iedereen, en willekeur te voorkomen. Daarnaast wil ik kijken of dit aansluit bij andere inkomensvoorzieningen (zoals toeslagen).

Mensen kunnen gericht ondersteund worden

Op gemeentelijk niveau is er een veelvoud aan ondersteunende voorzieningen waarmee mensen met een laag inkomen een extra ondersteuning krijgen. Enkele daarvan zijn geregeld in de Participatiewet. Dit gebeurt op hoofdlijnen zodat gemeenten maatwerk kunnen toepassen dat past bij hun gemeente en hun inwoners. Ik merk echter dat dit tot grote verschillen leidt, waardoor de rechten in de ene gemeente anders kunnen zijn dan in de andere met alle gevolgen van dien, bijvoorbeeld bij verhuizing. Ook maakt het veelvoud aan regelingen het niet duidelijker voor gebruikers en kan dit niet-gebruik in de hand werken. Dit blijkt uit meerdere rapporten, zoals van de Commissie sociaal minimum en IPE.²⁴ In het kader van het Nationaal Programma Armoede en Schulden zet ik samen met VNG en Divosa in op het versterken en vereenvoudigen van het armoedebelief (nationaal en lokaal). We willen de landelijke regels eenvoudiger maken. En zorgen dat verschillen tussen gemeenten kleiner worden. Uitgangspunt daarbij is dat het Rijk de inkomensbasis goed regelt. Zodat mensen voor hun inkomen niet afhankelijk zijn van gemeentelijke regelingen. De vereenvoudiging op landelijk niveau krijgt onder meer vorm via de hervormingsagenda inkomensondersteuning. In het kader van spoor 2 van de Participatiewet onderzoek ik hoe we kunnen komen tot vereenvoudiging.

De individuele inkomensvoorslag, aanvullende zorgverzekering en bijzondere bijstand

Vanuit de Participatiewet kan een gemeente een individuele inkomensvoorslag (IIT) toekennen voor mensen die langdurig een laag inkomen hebben en geen verbetering verwachten. Dit verlicht hun financiële situatie door een aanvulling te verstrekken op hun inkomen. Hoewel de IIT in de Participatiewet geregeld is, worden de voorwaarden en de hoogten overgelaten aan gemeenten. Dit leidt tot grote verschillen per gemeente en werkt ongelijkheid in de kaart. Zo heeft FNV in 2024 voor 72 gemeenten de verschillen in kaart gebracht. Ik wil onderzoeken hoe ik de IIT kan vereenvoudigen en wat de gevolgen zijn van meer harmoniseren tussen gemeenten.

Veel minima maken gebruik van de collectieve zorgverzekering voor mensen met een laag inkomen (gemeentepolis). Gemeenten sluiten deze af voor hun inwoners met een laag inkomen, vaak via een eigen bijdrage vanuit de gemeente en een korting van de zorgverzekeraar. Gemeenten onderhandelen individueel met een zorgverzekeraar waardoor voorwaarden en dekkingen uiteenlopen tussen gemeenten. Ook is niet elke inwoner gebaat bij aanvullende verzekeringen. Sommige mensen kunnen beter een eigen zorgverzekering afsluiten. Ik wil daarom in lijn met de aanbevelingen van de commissie sociaal minimum en in samenwerking met VWS de mogelijkheden verkennen om met landelijke coördinatie de gemeentepolis beter in te vullen en de gemeenten in de uitvoering te ontlasten.

²³ Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir).

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XV, nr. 6, bijlage Rapport «Een zeker bestaan» en «Eerlijker en eenvoudiger armoedebelief», IPE, 30 januari 2025.

Ik constateer dat de bijzondere bijstand op dit moment niet goed doet waar hij voor bedoeld is: namelijk ondersteuning bieden voor unieke omstandigheden waarin de reguliere bijstand onvoldoende voorziet. Veel van de uitgaven vanuit de bijzondere bijstand blijken echter op te gaan aan financieringsvraagstukken voortkomend uit andere complexe wetgeving en/of voorzieningen. Zoals vergoeding beschermingsbewind en rechtshulp. Kosten die structurele kenmerken vertonen. Ik onderzoek of en hoe we de bijzondere bijstand weer kunnen laten doen waarvoor hij bedoeld is.

Verbeteren ondersteuning jongeren in een kwetsbare positie

Uw Kamer heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Participatiewet in balans (spoor 1) de motie van de leden Inge van Dijk en Flach aangenomen. Daarin wordt verzocht verbeteropties uit te werken voor jongeren in een kwetsbare positie. Ik heb u uw Kamer reeds bij brief van 8 mei jl. over de wijze waarop ik invulling geef aan deze motie.²⁵ Zo werk ik hiervoor in spoor 2 verschillende beleidsopties uit. Deze beleidsopties zijn gericht op het bevorderen van een start naar een stabiel volwassen leven en het voorkomen van langdurige uitkeringsafhankelijkheid en dak- en thuisloosheid. Zoals meer financiële zekerheid en/of het anders omgaan met verplichtingen, het partnerbegrip en intensievere begeleiding en ontwikkelingsmogelijkheden.

Daarbij moeten we rekening houden met het feit dat arbeidsvermogen nog ontwikkeld moet worden en dat de snelste weg naar werk niet altijd de meest duurzame is. Daarom onderzoek ik hoe we ondersteuning vanuit een bredere, integrale invalshoek kunnen aanbieden. Daarbij zoek ik naar de aansluiting met onder andere jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en schuldhulpverlening. Zoals in de brief van 8 mei jl. gemeld, zal ik uw Kamer samen met de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport en de Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke zorg over de verdere analyse van deze problematiek en de ondersteuningsbehoefte van de groep jongeren in een kwetsbare positie begin 2026 nader informeren.

Mantelzorg

Binnen de Participatiewet kunnen ouderen met een onvolledige AOW-uitkering gebruik maken van de Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen (AIO). Een uitkering die aanvult tot het sociaal minimum, uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Voor thuiswonend hulpbehoevenden ouderen kan mantelzorg een uitkomst zijn. Dit kan een dergelijk intensief karakter kennen dat de mantelzorger bij de hulpbehoevende verblijft.

Met gevolgen voor het recht op AIO vanwege het ontstaan van een gezamenlijke huishouding. Dit wordt als onwenselijk gezien en als boete op mantelzorg. Dit kan meelopen in de herdefiniëring van het partnerbegrip.

Participatiewet binnen het stelsel van inkomensondersteuning en het sociaal domein

De Participatiewet staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een breder stelsel van inkomensondersteuning en het sociaal domein. De herziening van de Participatiewet moet bijdragen aan een beter werkend sociaal domein, waarin de ondersteuning aansluit bij wat mensen nodig hebben om te participeren. Ik werk daarom in spoor 2 ook opties uit die betere verbindingen mogelijk maken in het sociaal domein. Om zo aan te sluiten

²⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36 582, nr. 56.

bij de bewegingen van onder andere Jeugd (Hervormingsagenda), herijking handhaving (wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, waaronder het vergisrecht), ontwikkelingen in de Wmo 2015 en het Nationaal programma Armoede en Schulden.

Het kabinet werkt aan een Hervormingsagenda Inkomensondersteuning. Voor een zekerder en begrijpelijker stelsel van inkomensondersteuning waarin (meer) werken loont, is het noodzakelijk het stelsel voor mensen te vereenvoudigen.²⁶ In de Hervormingsagenda wordt de samenhang tussen de verschillende trajecten en onderwerpen geborgd en wordt de inzet van het kabinet elk jaar geprioriteerd en gefaseerd. Oplossingen die voor de Participatiewet worden uitgewerkt, bekijken we breder in samenhang met de hervorming van het stelsel van inkomensondersteuning. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijzigingen in de Participatiewet die impact hebben op de regelingen voor arbeidsongeschiktheid, of de harmonisatie van begrippen. De planning is erop gericht om uw Kamer voor de zomer over de Hervormingsagenda te informeren.

De invoering van de Participatiewet in 2015 is niet los te zien van het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, waar iedereen kan participeren en waar ieders talenten en kwaliteiten optimaal worden benut. De oplossingen die we binnen de Participatiewet uitwerken, hangen daarom samen met andere inspanningen richting een inclusieve arbeidsmarkt. Zo werk ik aan een toekomstbestendige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en de verbetering van de banenafpraak. Ook zijn er verschillende raakvlakken met onder meer de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur en het programma Sijpelt Switchen en beleid gericht op een leven lang ontwikkelen (LLO). Het is belangrijk dat we de samenhang tussen de verschillende trajecten waarborgen. Daarbij moet het efficiënt en helder vormgeven van de ondersteuning centraal staan.

Ik informeer uw Kamer voor het zomerreces separaat over de stappen die ik zet rondom de verbeteringen van de banenafpraak en de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven.

Spoor 3 Participatiewet in balans

Er is een brede beweging gaande waarin gemeenten onderzoeken hoe zij uitvoering kunnen geven aan de Participatiewet met meer aandacht voor de menselijke maat, vertrouwen en maatwerk. Dit vraagt om een verandering in cultuur en houding binnen organisaties, en om versterking van vakmanschap in de uitvoering. Spoor 3 draagt bij aan deze beweging en ondersteunt deze door middel van verschillende trajecten. Welke thema's hierbij centraal staan, is uitgewerkt in de bestuurlijke leeragenda Participatiewet in balans. Deze agenda is opgesteld in samenwerking met gemeenten, het Ministerie van SZW en diverse partners.

In 2024 is, gecoördineerd door de VNG, de leeragenda Participatiewet opgesteld. Vanuit deze leeragenda werken gemeenten aan de thema's: domein overstijgend werken, inclusief werken, alledaags maatwerk en kwaliteit, financiën en verantwoording en sturen op vakmanschap. Dit betekent dat gemeenten niet alleen uitvoeren, maar ook actief leren, reflecteren en vernieuwen. Daarbij is het belangrijk dat alle lagen van de organisatie – van uitvoering tot bestuur – bijdragen aan het vinden van de juiste balans tussen regelgeving en de leefwereld van inwoners.

²⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 26 448, nr. 792.

Vervolg

In deze brief is voor de langere termijn uiteengezet hoe de Participatiewet verbeterd zou kunnen worden om de ondersteuning die de wet biedt beter aan te laten sluiten op wat mensen nodig hebben. In de brief en bijlage zijn verschillende mogelijkheden daarvoor gepresenteerd, aansluitend op de in december 2024 aan uw Kamer gezonden probleemanalyse. Dit biedt een basis om lijnen uit te zetten waarlangs een verdere uitwerking kan plaatsvinden. Op basis van een nadere uitwerking kunnen de consequenties voor de doelgroep, de uitvoering en de (structurele) kosten in kaart worden gebracht.

Op basis van een concretere uitwerking kan een weging worden gemaakt en zo nodig prioritering en fasering plaatsvinden van verschillende beleidsopties voor de herziening. Om de juiste afwegingen te kunnen maken is het van belang goed oog te hebben voor de afruilen en dilemma's die bij een grootschalige herziening onvermijdelijk zijn. Bijvoorbeeld de afruil tussen eenvoud, gerichtheid en betaalbaarheid. Wat een pakket aan maatregelen uiteindelijk kost, is afhankelijk van de nog te maken keuzes. Hiervoor zijn geen middelen gereserveerd door dit kabinet.

Om het gesprek hierover te ondersteunen en de afwegingen goed in kaart brengen, werkt mijn ministerie desgewenst graag mee aan een technische briefing.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel