

Vergaderjaar 2024–2025

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 330

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2024

Het is voor het kabinet van groot belang dat mensen zo veel mogelijk kunnen meedoen in de samenleving. Bij voorkeur via betaald werk. Werk is meer dan een inkomen. Het leidt tot meer zelfstandigheid, een grotere eigenwaarde, meer zekerheid en grotere vrijheid. Als betaald werk niet lukt, tijdelijk, of op de lange termijn, dan is er een vangnet nodig waar je op terug kunt vallen. Dit vangnet moet voor mensen goed te begrijpen zijn en werken vanuit vertrouwen. Het moet mensen in staat stellen om mee te doen in onze samenleving. We moeten af van denken in systemen en de menselijke maat vooropstellen. De individuele mogelijkheden en omstandigheden van ieder mens zijn immers anders.

Dat geldt bij uitstek voor de Participatiewet. Dit is het vangnet van ons stelsel van sociale zekerheid en daarmee van groot belang voor mensen die anders niet in de kosten van het bestaan kunnen voorzien.

De huidige Participatiewet is echter uit balans. Verschillende publicaties en onderzoeken, ervaringen van bijstandsgerechtigden en van uitvoerend professionals van de afgelopen jaren laten dit zien. De wet is te complex en bereikt de gestelde doelen niet, zo blijkt ook uit de evaluatie door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).¹ Als je een beroep doet op de Participatiewet moet je kunnen rekenen op goede ondersteuning van de overheid. Zowel als het gaat om werk en participatie, als om inkomen. Dit wil ik met het programma Participatiewet in balans bereiken. In deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang.

In december vorig jaar heeft mijn voorganger uw Kamer met het programmaplan Participatiewet in balans geïnformeerd over de aanpak langs drie parallelle sporen²:

1) de wet direct verbeteren,

¹ SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet

² Kamerstuk 34 352, nr. 306

- 2) de wet fundamenteel herzien en
- 3) het vakmanschap versterken.

Met deze brief bied ik inzicht in de huidige stand van zaken van deze drie sporen van het programma Participatiewet in balans. Ook deel ik de probleemanalyse van spoor 2. Deze analyse is gebaseerd op signalen uit de praktijk en extern onafhankelijk onderzoek en vertelt daarmee ook het verhaal van mensen die dagelijks met de Participatiewet te maken hebben.

Binnen mijn ministerie is samengewerkt met verschillende gemeenten en andere organisaties om tot dit document te komen. De analyse biedt een stevige basis om met uw Kamer het gesprek aan te gaan over wat er nodig is om mensen die een beroep doen op de Participatiewet goede ondersteuning te bieden. In de komende periode wil ik samen met uw Kamer bepalen welke onderwerpen we als eerste oppakken. De nieuwe inzichten uit de probleemanalyse wil ik vertalen naar concrete beleids-opties. Vervolgens is het aan het kabinet om samen met uw Kamer keuzes te maken en zo de Participatiewet in balans te brengen. Daarbij vind ik het belangrijk dat het voor mensen makkelijker wordt om mee te doen.

Leeswijzer

Achtereenvolgens neem ik uw Kamer mee in de volgende onderwerpen:

- I. Spoor 1: de wet direct verbeteren
- II. Spoor 2: de brede context en doelen van Participatiewet in balans
- III. Participatiewet tegen het licht gehouden
Korte beschrijving van de inhoud van de probleemanalyse.
- IV. Naar een Participatiewet die werkt
- V. Vervolgstappen
- VI. Spoor 3: Versterken vakkundigheid

I. Spoor 1: de wet direct verbeteren

Het wetsvoorstel Participatiewet in balans³ is op 27 juni 2024 aangeboden aan uw Kamer. Het is de eerste stap naar een wet die eenvoudiger is en uitgaat van vertrouwen en de menselijke maat. Het wetsvoorstel is een samenhangend pakket met maatregelen die op relatief korte termijn zijn in te voeren en diverse prangende knelpunten verhelpen of verzachten. Uw Kamer heeft in het verslag onder meer schriftelijke vragen gesteld over het schrappen van de taaleis en de motie Yeşilgöz-Zegerius en Bontenbal aangenomen waarin de regering wordt verzocht om dit te heroverwegen en het systeem van taalonderwijs onder de loep te nemen.⁴ Als eerste stap heeft het kabinet besloten de taaleis in de huidige vorm te behouden in de Participatiewet. Dit houdt kort gezegd in dat het college de bijstand kan verlagen als een bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal niet of in onvoldoende mate beheerst om te participeren op de arbeidsmarkt. Daartoe wordt het wetsvoorstel Participatiewet in balans aangepast via een nota van wijziging. Verdere verbeteringen in verband met de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de taaleis en een hierbij aansluitend systeem van taalonderwijs, werk ik verder uit in het kader van de Actieagenda Integratie en de Open en Vrije Samenleving.

In dezelfde nota van wijziging wordt voorgesteld om de vrijlating van € 1.200 ook betrekking te laten hebben op kostenbesparende bijdragen, zoals boodschappen. Het aanpassen van het wetsvoorstel heeft enige tijd in beslag genomen, waardoor het twijfelachtig is of per 1 juli 2025 kan

³ Kamerstuk 36 582, nr. 2

⁴ Kamerstuk 36 651, nr. 21.

worden gestart met de implementatie van het wetsvoorstel, zoals eerder was gecommuniceerd.

II. Spoor 2: de bredere context en doelen Participatiewet in Balans

De bredere context

De Participatiewet biedt mogelijkheden voor mensen om mee te doen in de maatschappij. Hierbij moet de focus altijd liggen op wat iemand kan en niet op wat iemand niet kan. Voor degenen die (tijdelijk) niet met betaald werk in hun inkomen kunnen voorzien, is de Participatiewet het vangnet van een breed stelsel dat bijdraagt aan bestaanszekerheid in Nederland. Het versterken van de bestaanszekerheid is een speerpunt van dit kabinet. Mensen met een bijstandsuitkering hebben vaak ook met andere inkomensregelingen of vormen van ondersteuning te maken. Van zorg en huisvesting tot schuldhulpverlening, onderwijs of integratie. Ontwikkelingen op deze terreinen raken de Participatiewet en omgekeerd. De herziening van de Participatiewet moet daarom vanuit een breder kader worden bekeken. Daarbij is het belangrijk om te denken vanuit mensen en niet vanuit de bestaande stelsels.

Het kabinet werkt aan de voorbereiding voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel en zet in op het begrijpelijker en eenvoudiger maken van de wet- en regelgeving in de gehele inkomensondersteuning. Deze hervormingen worden in samenhang bekeken binnen het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM). Hierbij ligt de nadruk op de domeinoverstijgende vraagstukken in het stelsel. De verschillende trajecten en de keuzes die daarbinnen worden gemaakt, moeten goed op elkaar aansluiten. Ook beziet het kabinet in dit programma een aantal van de adviezen van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS). Deze commissie heeft in februari 2024 advies uitgebracht over een stelsel voor langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid. Over de Participatiewet concludeerde de commissie dat deze wet onvoldoende perspectief biedt voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen. Het advies luidde om deze problematiek in het traject Participatiewet in balans op te pakken, om ervoor te zorgen dat ook deze mensen passende ondersteuning krijgen.

Hiernaast lopen er verschillende trajecten die samenhangen met en van invloed zijn op het programma Participatiewet in balans, zoals de herijking van het handhavingsinstrumentarium, de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, de Actieagenda Integratie en de Open en Vrije Samenleving, het Nationaal Programma Armoede en Schulden, de inspanningen in het kader van de toekomst van de banenafpraak en het wetsvoorstel proactieve dienstverlening. Het gezamenlijke doel is een stelsel dat beter werkt voor mensen en meedoen beter ondersteunt.

Het vorige kabinet heeft circa € 2 miljard uitgetrokken voor noodzakelijke koopkrachtondersteuning. Dit leidde onder meer tot een stijging van de bijstandsuitkering. Het huidige kabinet neemt ook maatregelen om de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen. Zo gaan de huurtoeslag en het kindgebonden budget omhoog, en gaat het eigen risico in de zorg omlaag. De koopkrachtontwikkeling blijft een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet. Hierbij is het belangrijk dat werken blijft lonen als mensen vanuit de bijstand aan het werk gaan. Het

kabinet start daarom met een hervormingsagenda inkomensondersteuning met drie doelen⁵:

(1) inkomensondersteuning moet zekerheid bieden, (2) makkelijker te begrijpen zijn en (3) (meer) werken moet lonen.

Bijstandspopulatie

Circa 405.000 mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd ontvangen een bijstandsuitkering.⁶ Dat staat gelijk aan ongeveer 3,5% van de mensen tussen de 18 en 67 jaar.⁷ Mede dankzij de gunstige conjunctuur en arbeidsmarkt is het werkloosheidspercentage laag en is een groot deel van de bevolking dat kan werken, aan het werk. Boven de AOW-gerechtigde leeftijd ontvangen circa 60.000 mensen algemene bijstand in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO).

Door onder andere de instroom in de bijstand van mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor bijvoorbeeld een Wajong-uitkering, is de samenstelling van de groep mensen die gebruikmaakt van de bijstand veranderd. Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat de huidige doelgroep van de Participatiewet vaak kampt met een stapeling van problematiek. Dit belemmert hen om te kunnen werken.

Op basis van onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)⁸ en zoals ook in de probleemanalyse wordt gesteld, is de groep bijstandsgerechtigden grofweg in drieën te splitsen:

- Ongeveer een derde heeft (soms met enige vorm van ondersteuning) de potentie om betaald werk te verrichten.
- Ongeveer een derde kan op een andere manier participeren, bijvoorbeeld in vrijwilligerswerk. In de toekomst is betaald werk met de nodige begeleiding voor een deel van de groep wellicht mogelijk.
- Voor ongeveer een derde van de bijstandsgerechtigden geldt dat volledig betaald werk met voldoende inkomsten om niet afhankelijk te zijn van een uitkering niet mogelijk lijkt. Dat is gebaseerd op een inschatting van uitvoerende professionals en mensen in de bijstand. Dit zijn onder meer mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen, bijvoorbeeld door een chronische ziekte.

Op basis van cijfers van het CBS weten we dat mensen in de bijstand vaker ouder zijn dan 45 jaar (56%), vaker vrouw (56%), en vaker een herkomst van buiten-Europa hebben (58%). Van de 45- tot 55-jarigen ontvangt 59% langer dan 5 jaar bijstand en onder 55-plussers was dit 69%. Van alle vrouwen in de bijstand ontvangt 53% meer dan vijf jaar achtereen bijstand. Onder alle mannen in de bijstand is dit aandeel 45%. Binnen de groep bijstandsgerechtigden met een herkomst buiten Europa is het aandeel mensen dat vijf jaar of langer bijstand ontvangt 47%. Bij de groep met een Nederlandse afkomst is dat 54% en bij de groep met een Europese herkomst 53%.⁹ Ook zien we dat binnen de groep mensen met een herkomst buiten Europa het grootste deel (58%) ouder is dan 45 jaar. Hieronder zijn iets meer vrouwen dan mannen.

⁵ Kamerstuk 26 448, nr. 792

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, personen met bijstand, juli 2024. Het gaat hierbij om mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, bevolkingscijfers in januari 2024.

⁸ NLA, Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 15.

⁹ Factsheet Participatiewet september 2024

Een deel van de groep mensen met een herkomst buiten Europa heeft, net als de rest van de bijstandspopulatie, een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een ander deel van deze groep (vooral statushouders) kan op termijn wel betaald werk verrichten. Sommige belemmeringen om voltijds aan het werk te gaan, zijn tijdelijk en oplosbaar, zoals de beheersing van de Nederlandse taal, het ontbreken van geldige diploma's of een relevant netwerk.

Doelen Participatiewet in balans

Om te zorgen voor passende ondersteuning en bestaanszekerheid kent het programma Participatiewet in balans de volgende doelen en uitgangspunten:

- 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.

Dit vraagt om een fundamentele herziening van de wet waarin wordt gekeken naar een nieuwe invulling van principes. Hierbij hecht ik eraan te vermelden dat ook een aantal fundamentele uitgangspunten van de wet onverminderd van kracht blijven. Met de Participatiewet wordt invulling gegeven aan de bestaanszekerheid door een inkomensvangnet te bieden, waarbij we stimuleren dat wie dat kan, zo veel mogelijk in zijn of haar eigen inkomen voorziet. De basis voor dit stelsel is solidariteit en het is belangrijk dat het draagvlak blijft bestaan. Handhaving draagt hieraan bij door te zorgen voor rechtmatig gebruik van socialezekerheidsgelden. Om meer evenwicht in het handhavingstelsel te brengen, is het traject «herijking handhavinginstrumentarium» gestart en wordt gewerkt aan het wetsvoorstel Handhaving Sociale zekerheid.¹⁰ Het streven is het wetsvoorstel nog dit jaar aan de Raad van State voor te leggen voor advies.

Gezamenlijk zetten we stappen

Voor een goede uitwerking van bovenstaande thema's is de betrokkenheid van ervaringsdeskundigen, gemeenten, professionals in de uitvoering, vakbonden werkgevers, en andere maatschappelijke partijen essentieel. Het beoordelen van eenvoud, vertrouwen en menselijke maat vraagt immers nadrukkelijk om het perspectief van diegenen die met de wetgeving in aanraking komen. Iedere partij draagt bij vanuit de eigen expertise, verantwoordelijkheid en mogelijkheden.¹¹

III. De Participatiewet tegen het licht gehouden

De meer fundamentele vraagstukken die spelen bij de Participatiewet zijn niet zomaar opgelost met het wijzigen van individuele bepalingen. De herziening vraagt een grondige aanpak. Het belang hiervan wordt breed gesteund door uw Kamer. Dit blijkt onder andere uit de met grote meerderheid aangenomen motie Mohandis/Palmen van mei 2024¹² en uit

¹⁰ Kamerstuk 17 050, nrs. 601, 603 en 605.

¹¹ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, januari 2023. Zie ook rapport *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet* (2020) van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.

¹² Kamerstuk 34 352, nr. 316

de schriftelijke vragen over het bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel.¹³ De Raad van State¹⁴ wijst in haar advies op de noodzaak van vervolgstappen en het belang van een fundamentele heroverweging van de wet.

Probleemanalyse

Een goede oplossing voor een probleem begint met een goede probleem-analyse. Daarom is in het programmaplan Participatiewet in balans aangekondigd dat er een probleemanalyse wordt opgesteld over waar en waarom de huidige wet niet goed werkt.¹⁵ Voortbouwend op inzichten uit talrijke relevante onderzoeken en het rapport Participatiewet in balans¹⁶ zijn in de analyse de veronderstellingen die nu ten grondslag liggen aan de Participatiewet tegen het licht gehouden. De probleemanalyse is tot stand gekomen in een uitgebreid en zorgvuldig proces samen met de verschillende stakeholders.¹⁷ Hieronder vat ik de belangrijkste elementen uit de probleemanalyse samen en geef ik aan welke vraagstukken hieruit voortvloeien waar ik mee aan de slag wil. Ik ga hierover graag het gesprek aan met uw Kamer.

Voor mij zijn de belangrijkste conclusies uit de probleemanalyse:

- Er bestaat een aanzienlijke mismatch tussen de huidige bijstandspopulatie en de vraag op de arbeidsmarkt;
- De Participatiewet is te complex voor mensen, waardoor ze de stap naar werk niet zetten en te weinig perspectief hebben op een beter bestaan;
- Mensen met een stapeling van problematiek worden slechts beperkt ondersteund;
- De Participatiewet biedt geen passende ondersteuning voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen.

1. Er bestaat een aanzienlijke mismatch tussen de huidige bijstandspopulatie en de vraag op de arbeidsmarkt

De waarde van (betaald) werk wordt breed erkend, niet alleen vanuit een economische bijdrage die iemand levert en het inkomen dat daarbij hoort, maar ook door de waarde die het heeft voor het individu. Een belangrijke doelstelling van de huidige Participatiewet is dat mensen (uiteindelijk) zelf weer in hun inkomen kunnen voorzien door betaald werk. De kans dat een persoon in een gegeven jaar uitstroomt naar werk vanuit de bijstand blijft volgens de evaluatie door SCP echter hangen rond de 8%.¹⁸ Voor mensen die langdurig een bijstandsuitkering ontvangen is dit met 5% nog lager.¹⁹

Mede dankzij de gunstige conjunctuur en krappe arbeidsmarkt is de kans op het vinden van betaald werk momenteel relatief groot. Dat geldt ook voor de mensen in de bijstand die aan het werk kunnen, maar dat vergt wel de nodige inspanningen. Van de mensen zelf, de uitvoering en ook van werkgevers. Voor deze groep biedt de huidige Participatiewet niet

¹³ Kamerstuk 36 582, nr. 5

¹⁴ Kamerstuk 36 582, nr. 4

¹⁵ Kamerstuk 34 352, nr. 306

¹⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 253

¹⁷ Dat gaat in ieder geval om de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, SAM, Sociaal Werk Nederland, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Cedris en de Landelijke Cliëntenraad. De sociale partners zijn onder meer betrokken via de Werkkamer. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is geraadpleegd via de strategische klankbordgroep van het programma. Tot slot zijn er werkgroepen en bijeenkomsten geweest waarin onder meer individuele gemeenten, ervaringsdeskundigen en juridische en (gedrags)wetenschappelijke experts zijn betrokken.

¹⁸ SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet, p. 161, Factsheet Participatiewet, september 2024

¹⁹ CBS, 2018, Uitstroom uit de langdurige bijstand

altijd de passende ondersteuning die nodig is om te kunnen participeren.²⁰ Ook binnen de groep mensen die wel perspectief heeft om aan het werk te gaan, is de uitstroom uit de bijstand laag. Er bestaat dus een aanzienlijke mismatch tussen de huidige bijstandspopulatie en de vraag op de arbeidsmarkt. De mensen die nu nog in de bijstand zitten, hebben veelal te maken met meerdere belemmeringen om te kunnen werken. Veel voorkomend zijn schulden, psychische klachten, fysieke of verstandelijke beperkingen. Veel mensen in de bijstand hebben geen startkwalificatie, een taalachterstand en/of zijn bezig met inburgeren. Vaak staan de problemen niet op zichzelf en gaat het om gecombineerde problematiek, die elkaar versterkt en niet los van elkaar kan worden opgelost.²¹ Hier ligt dus een grote opgave, zowel in het investeren in de ontwikkeling van mensen en te kijken naar wat er wel kan als in de beweging naar een inclusievere arbeidsmarkt, waarbij werkgevers een belangrijke rol spelen.

Voor werkgevers is het ingewikkeld dat zij tegelijkertijd worden benaderd door verschillende partijen. Ze hebben te maken met een grote diversiteit aan regelingen en uitvoerders en met instrumenten met complexe voorwaarden en procedures. Zeker als een werkgever mensen uit meerdere gemeenten en/of doelgroepen in dienst heeft, zijn verschillen in voorwaarden tussen instrumenten, tussen gemeenten en tussen gemeenten en UWV complicerend. Daar komt bij dat het voor werkgevers niet altijd mogelijk is om de doelgroep goed in beeld te krijgen.

De hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur draagt bij aan de oplossing van dit probleem, maar ook vanuit Participatiewet in balans wil ik bijdragen aan een vereenvoudiging voor werkzoekenden, werkgevers en werknemers.²²

2. De Participatiewet is te complex voor mensen, zodat ze de stap naar werk niet zetten en te weinig perspectief hebben

Door de samenloop van verschillende regelingen en de complexiteit binnen de Participatiewet is er veel onzekerheid over het inkomen. De strikte complementariteit²³ is hier één van de oorzaken van. Juist als mensen aan het werk willen, is niet altijd duidelijk wat dit (extra) oplevert. De wisselende inkomsten en de effecten daarvan op de uitkering en toeslagen zorgen voor onzekerheid. Dit maakt onder meer het zetten van de stap naar werk ingewikkelder. Wanneer mensen ook (gedeeltelijk) werken of andere vormen van inkomen of een uitkering hebben, volgen er verrekeningen met en terugvorderingen van de bijstand. De onzekerheid waarin mensen zich bevinden, vergroot de kans op eenzaamheid en vermindert ook het vermogen om verstandig met geld om te gaan. Ook verkleint het de veerkracht om de eigen positie te verbeteren en op zoek te gaan naar (betaald) werk.²⁴

In de probleemanalyse wordt verwezen naar de conclusies van de Commissie sociaal minimum, die stelt dat niet iedereen in de bijstand in de noodzakelijke kosten van bestaan kan voorzien. Mensen zijn vaak afhankelijk van meerdere inkomstenbronnen om rond te kunnen komen. Naast een bijstandsuitkering zijn dat vaak ook toeslagen, bijzondere bijstand en vergoedingen of voorzieningen uit lokale minimaregelingen.

²⁰ Zie voor de uitgebreide analyse het rapport *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse, 2022*

²¹ SCP (2023) Een brede blik op bijstand

²² Kamerstuk 33 566, nr. 109

²³ Het principe van complementariteit bepaalt dat men eerst een beroep moet doen op voorliggende voorzieningen en eigen middelen, voordat er recht op bijstand kan bestaan. Andere inkomsten (bijvoorbeeld uit werk) worden verrekend.

²⁴ Optimalistic, Muzus, Stimulansz (2021), Als verrekenen een beperking is

Dit alles zorgt voor een complex stelsel van inkomensondersteuning. Vooral voor mensen die langer afhankelijk zijn van dit stelsel, geldt dat zij weinig perspectief ervaren. Ik vind dat de inkomensonzekerheid die mensen onder de Participatiewet ervaren met name moet worden opgelost door het stelsel eenvoudiger te maken en door ervoor te zorgen dat (meer) werken altijd (meer) loont. Dit is vooral belangrijk vanwege de ervaren onrechtvaardigheid onder werkenden, wanneer het verschil tussen een uitkering en betaald werk klein is.

3. Mensen met een stapeling van problematiek worden slechts beperkt ondersteund

Mensen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet hebben een «aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling».²⁵ Veel mensen worden ondersteund door hun gemeente naar werk of participatie. Maar dit geldt lang niet voor iedereen. In 2019 kreeg 42% van de mensen in de bijstand naast de uitkering geen enkele andere vorm van ondersteuning naar werk of participatie.²⁶ Gemeenten geven aan dat ze niet de middelen en menskracht hebben om iedereen in de doelgroep passend te ondersteunen. Zij moeten scherpe keuzes maken.

Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat persoonlijk contact een positief effect heeft op uitstroom naar werk en maatschappelijke participatie.²⁷ Ook de NLA concludeerde in een recent onderzoek dat meer tijd voor dienstverlening met frequent contact een belangrijke succesfactor is bij het naar werk of andere vormen van participatie helpen van mensen.²⁸

Uit de eindevaluatie van de Participatiewet bleek dat de meeste ondersteuning wordt ingezet voor de doelgroep voor wie uitstroom naar betaald werk het meest kansrijk is.²⁹ Maar voor het grootste deel van de populatie, is betaald werk op dit moment geen reële optie. Gezien de problematiek die een deel van de bijstandsgerechtigden kent, is het van belang na te gaan of het instrumentarium van de Participatiewet voldoende aansluit bij wat bijstandsgerechtigden nodig hebben om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving of dat we hier nieuwe instrumenten voor nodig hebben.³⁰ Inzetten op andere vormen van participatie, als betaald werk nu niet lukt, heeft verschillende positieve effecten. Zo bleek uit onderzoek in de gemeente Rotterdam dat het uitvoeren van activiteiten in het kader van de tegenprestatie positieve effecten heeft op het welbevinden van mensen en hun mentale gezondheid.³¹

4. De Participatiewet biedt geen passende ondersteuning voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen

De wet gaat uit van de veronderstelling dat iedereen in de bijstand uiteindelijk in staat is tot betaald werk. Zoals hierboven is toegelicht, is dit voor een deel van de mensen dat nu een uitkering uit de bijstand ontvangt niet haalbaar. Dit zijn onder meer mensen met een structurele beperking door bijvoorbeeld een chronische ziekte. Deze doelgroep krijgt te maken met alle verplichtingen vanuit de Participatiewet, zonder dat er uitzicht is op een eigen inkomen uit betaald werk.

²⁵ Artikel 10 Participatiewet

²⁶ SCP, 2023, Een brede blik op bijstand, p. 43

²⁷ De Beleidsonderzoekers & Zinziz, Persoonlijke begeleiding in de bijstand, 2020

²⁸ NLA, 2024, Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk

²⁹ SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet

³⁰ SCP, Een brede blik op bijstand, 2019, p. 8

³¹ Mareen Bastiaans, Robert Dur, Anne C. Gielen, Activating the long-term inactive: Labor market and mental health effects, Labour Economics, 2024

Voor hen geldt dat zij langdurig zijn aangewezen op de bijstand en geen buffer kunnen opbouwen. Bijvoorbeeld om tegenslagen of incidentele uitgaven te bekostigen. Zij hebben bovendien relatief hoge (zorg)kosten.³²

Dit geldt ook voor mensen met een medische urenbeperking, die vaak een aanvulling op hun inkomen vanuit de bijstand nodig hebben, ook als ze het maximale aantal uren werken dat voor hen mogelijk is.

Vraagstukken

Uit de probleemanalyse volgen verschillende vraagstukken waarmee ik de komende tijd graag aan de slag wil:

1. Hoe kunnen we zorgen voor meer perspectief voor mensen en dat werken (meer) loont?
2. Hoe kan de Participatiewet worden vereenvoudigd en de stap naar werk makkelijker gemaakt worden?
3. Hoe kan de ondersteuning beter aansluiten op de mogelijkheden en behoeften van mensen in de bijstand (passende participatie) en de vraag vanuit werkgevers op de arbeidsmarkt?
4. Hoe kunnen mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen die nu in de bijstand zitten beter worden ondersteund (naar participatie en in inkomen), binnen of buiten de Participatiewet?

IV. Naar een Participatiewet die werkt

Uit de probleemanalyse blijkt dat we op zoek moeten naar een nieuwe balans in de Participatiewet. Een aantal beginselen waarop de huidige wet is gestoeld, blijft echter ongewijzigd. Wel is het van belang om te kijken hoe deze beginselen in de Participatiewet worden ingevuld.

Bijstand blijft een vangnet

Sinds de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965 is de positie van de bijstand in de sociale zekerheid niet veranderd, namelijk die als laatste voorziening in het stelsel van sociale zekerheid. Het recht op bijstand is ook verankerd in artikel 20 van de Grondwet: Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. De bijstand is bedoeld voor mensen die in zodanige omstandigheden verkeren, of dreigen te raken, dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. De functie van de bijstand als vangnet, dat ertoe dient om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien, betekent dat de bijstand het noodzakelijke niet te boven gaat: bijstand overstijgt niet het niveau van de voorliggende voorzieningen of het wettelijk minimumloon dat iemand zelf kan verdienen. Dat blijft zo. Het kabinet vindt het belangrijk dat werken loont.

Hierbij respecteert het kabinet de individuele ruimte die gemeenten hebben om hun ondersteuning aan te passen. De gemeente is immers het best in staat om te bepalen wat een individuele bijstandsgerechtigde nodig heeft. Wel zien we dat grote verschillen tussen gemeenten zijn ontstaan. Ik zoek samen met gemeenten naar een juiste balans in dit decentrale stelsel: welke kaders leggen we wettelijk vast en waar wordt ruimte geboden aan invulling door gemeenten? Dit gezichtspunt neemt het Kabinet ook mee bij de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning.

³² Nibud, Meerkosten van het leven met een beperking, 2024

Het activeringsbeginsel blijft belangrijk

De bijstand als vangnet betekent dat er alleen recht op bijstand is als er niet in het bestaan kan worden voorzien door de eigen middelen of voorliggende voorzieningen. Dat betekent 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. Anderzijds schept dit ook een verplichting voor de overheid om goede ondersteuning te bieden voor mensen die dat nodig hebben en het stelsel van inkomensondersteuning zo in te richten dat de stap naar werk makkelijker wordt en aantrekkelijk blijft. Ondersteuning om aan het werk te komen en te blijven en ondersteuning om mee te doen in de samenleving als werk (nog) niet mogelijk is.

Bij de invulling van dit beginsel moeten we rekening houden met mensen die niet kunnen werken door geen of beperkt arbeidsvermogen of andere problematiek. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om eerst te kijken naar wat mensen wél kunnen, in plaats van naar wat zij niet kunnen. Daarom wordt verkend op welke wijze de ondersteuning bij de stap naar werk of participatie verstevigd kan worden.

Naar een nieuwe invulling van het complementariteitsbeginsel

Het principe van complementariteit bepaalt dat men eerst een beroep moet doen op voorliggende voorzieningen en eigen middelen, voordat er recht op bijstand kan bestaan. Dit is onlosmakelijk verbonden met het karakter van de bijstand als laatste vangnet. Het complementariteitsbeginsel staat op zichzelf niet ter discussie, maar de manier waarop dit nu vormgegeven is, leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid over het (mogelijke) inkomen. De probleemanalyse laat zien dat de huidige invulling in sommige gevallen een belemmering kan zijn voor mensen om (betaald) aan het werk te gaan. Daarom onderzoeken we hoe we kunnen komen tot een doelmatige invulling van het begrip complementariteit en de daarbij behorende inlichtingenplicht, zodat mensen beter zicht hebben op wat ze overhouden als hun situatie verandert.

V. Vervolgstappen

Proces herziening Participatiewet

In het regeerprogramma is benoemd dat het kabinet nadenkt over de fundamentele herziening van de Participatiewet. De probleemanalyse is een belangrijke eerste stap hierin. Om op alle vragen en problemen die de probleemanalyse opwerpt een goed en uitvoerbaar antwoord te geven, is tijd nodig. Daarnaast moeten de budgettaire kaders in acht worden genomen. Dat hangt samen met politieke keuzes en afwegingen die dit kabinet maakt. Op dit moment zijn er geen middelen beschikbaar.

Om toch op een aantal fundamentele vragen al antwoord te kunnen geven, is focus nodig in de aanpak. In lijn met de voor dit kabinet belangrijkste uitgangspunten van het programma is mijn voorstel om nu eerst aan de slag te gaan met het vereenvoudigen van de wet, met het aan het werk helpen van mensen die dat kunnen, en met het beter ondersteunen van mensen die dat echt niet kunnen, bijvoorbeeld door een chronische ziekte. Uw Kamer heeft voor deze laatste groep bij meerdere gelegenheden, aandacht gevraagd.

De motie Rijkers-Oosterkamp³³ verzoekt de regering om bij het uitwerken van de hervorming van het arbeidsongeschiktheidsstelsel aandacht te besteden aan deze groep mensen en hiervoor opties uit te werken. De motie Ceder c.s.³⁴ verzoekt de regering om bij de herziening van de Participatiewet prioritair aandacht te besteden aan de inkomensondersteuning van chronisch zieken en te verkennen of het wel passend is om chronisch zieken onder het participatieregime te laten vallen. Beide moties vragen aandacht voor mensen zonder arbeidsvermogen (dit zijn onder meer mensen met een chronische ziekte) die onder de Participatiewet vallen. Dit sluit aan bij de conclusie van onder andere OCTAS die ik eerder in deze brief noemde.

Daarom worden in het kader van spoor 2 van Participatiewet in balans samen met gemeenten en andere belangrijke partijen beleidsopties³⁵ uitgewerkt voor verbetering binnen en buiten de Participatiewet. Er wordt gekeken naar hoe deze groep het beste geholpen kan worden in inkomen en bij participatie, en of stelsels van arbeidsongeschiktheid en inkomensondersteuning geschikt kunnen worden gemaakt om deze groep te helpen.

We kijken bij de uitwerking van verschillende beleidsopties ook naar wat deze opties betekenen voor verschillende groepen binnen de Participatiewet, zoals kwetsbare jongeren, mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen, mensen met een migratieachtergrond en statushouders. Voor die laatste groepen geldt dat er ook in de dienstverlening al veel aandacht is voor betere ondersteuning. Daar is niet in alle gevallen een aanpassing van de wet voor nodig. In de laatste paragraaf van deze brief ga ik daar uitgebreider op in.

De uitgewerkte beleidsopties voor vereenvoudiging, de weg naar werk en voor de ondersteuning aan mensen zonder arbeidsvermogen landen in pakketten met beleidsopties die bij elkaar passen. Ik bespreek de dilemma's en de te maken afwegingen daarbij graag met uw Kamer aan de hand hiervan. De planning is erop gericht om deze beleidsopties in de eerste helft van 2025 aan uw Kamer te sturen en deze met u te bespreken. Aan de hand daarvan kunnen we met elkaar keuzes maken en verdere stappen zetten in de herziening van de Participatiewet. Gezien de duur en impact van deze herziening hecht ik grote waarde aan het tijdig en goed betrekken van uw Kamer in het gehele beleidsproces.

Ondertussen gaat het denkwerk op de overige onderwerpen door, om op termijn ook een goed antwoord te kunnen geven op de overige vragen die volgen uit de probleemanalyse. Daarom wordt ook verder gewerkt aan hernieuwde uitgangspunten, doelen en instrumenten van de Participatiewet, die gezamenlijk een «beleidstheorie» vormen. Deze beleidstheorie draagt bij aan een verdere bestending van de wet en vormt de uiteindelijke basis voor het doen van evaluaties van de wet.

VI. Spoor 3: Versterken vakkundigheid

Spoor 3

Om te komen tot een goed werkende Participatiewet die aansluit bij de veranderende maatschappij is een cultuuromslag en een ander mensbeeld nodig: van denken in systemen naar uitgaan van wat mensen

³³ Kamerstuk 36 600 XV, nr. 69

³⁴ Kamerstuk 36 600 XV, nr. 86

³⁵ Hierbij zijn het beleidskompas en de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) van belang.

nodig hebben. Samen met gemeentelijke bestuurders, leidinggevend en uitvoerend professionals wordt in spoor 3 gekeken wat er nodig is om de omslag in denken ook op de werkvloer tot stand te brengen en te komen tot lerende organisaties. Dit spoor is al gestart en loopt parallel aan het wijzigen van de wet. Ook bij het uitvoeren van de huidige wet is aandacht nodig voor het versterken van de vakkundigheid.

Ik werk in dit spoor samen met onder meer de VNG, Divosa, Beroepsvereniging SAM, het European Anti Poverty Network Nederland (EAPN NL) en de landelijke Cliëntenraad aan de cultuurverandering die nodig is om invulling te geven aan de doelstelling van de Participatiewet om te werken vanuit vertrouwen, de menselijke maat en eenvoud. In gesprekken en bijeenkomsten met ervaringsdeskundigen, uitvoerend professionals, leidinggevend en bestuurders is gedurende 2023 opgehaald wat hiervoor nodig is.

Primair richt ik me in spoor 3 op de versterking van de vakdeskundigheid van professionals. Enerzijds doe ik dit door me te richten op de professional zelf. Daarnaast kijk ik breder naar aspecten die de verandering in dienstverlening mogelijk maken. Denk aan de sturing van leidinggevend, het organiseren van lerende praktijken, mensbeelden en routines, of de visie en kaders van bestuur en raad. In 2024 zijn er verschillende projecten opgezet. Zoals projecten waarin gewerkt wordt aan de ontwikkeling van leidraden en community vorming voor uitvoerend professionals, de opzet van lerende netwerken voor leidinggevend en de inzet van ervaringsdeskundigheid bij gemeenten.

Begin 2024 is de leeragenda Participatiewet³⁶ door VNG opgesteld in samenwerking met de partners, gemeenten, uitvoerend professionals, leidinggevend, bestuurders en ervaringsdeskundigen. De agenda geeft inzicht in wat er nodig is om een verandering in de dienstverlening mogelijk te maken. Het versterken van het vakmanschap rust niet alleen op de schouders van de uitvoerend professionals, bestuurders hebben hier ook een grote taak in. Naast primair de vakdeskundigheid van uitvoerend professionals gaat de leeragenda over de randvoorwaarden om dienstverlening met meer aandacht voor de menselijke maat en handelen vanuit vertrouwen mogelijk te maken. Gemeenten gaan de komende maanden gezamenlijk aan de slag bij het uitwerken van handelingsperspectieven voor de thema's domein overstijgend werken, inclusief werken, alledaags maatwerk en kwaliteit, financiën en verantwoording en sturen op vakmanschap.

Alle ontwikkelde handelingsperspectieven worden voor alle gemeenten beschikbaar gesteld door de VNG. De cultuurverandering en professionalisering binnen spoor 3 zijn langer lopende trajecten, met continue evaluatie en aanpassingen gebaseerd op praktijkervaringen. Bij de uitwerking van de handelingsperspectieven wordt er nauw samengewerkt met andere programma's, zoals het programma «Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt».

Programma Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt

We weten dat ruim 50% van de mensen in de bijstand een buitenlandse migratieachtergrond heeft en dat zij niet altijd de begeleiding krijgen die ze nodig hebben. Bij het opnieuw vormgeven van de Participatiewet is dit een belangrijk aandachtspunt. De instrumenten moeten ook

³⁶ <https://vng.nl/nieuws/leeragenda-participatiewet-vertrouwen-en-vakmanschap>

aansluiten op wat deze doelgroep nodig heeft. Binnen de huidige wet zijn er al mogelijkheden om deze mensen specifiek te ondersteunen richting werk.

Dat gebeurt onder andere bij het programma Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt. Naar aanleiding van een onderzoek naar wat werkt bij het begeleiden naar werk voor mensen met een migratieachtergrond is een trainingsprogramma voor professionals ontwikkeld.

Uit onderzoek van de hogeschool Arnhem Nijmegen blijkt dat het begeleiden van vrouwelijke statushouders iets extra's vraagt. Het gaat daarbij vooral om begeleiding bij het (her)vinden van de werkidentiteit: wie ben ik, wat kan ik, wat wil ik? Laagdrempelige ontmoetingen met werkgevers blijken een belangrijke succesfactor te zijn om in een later stadium tot een passende match te komen.

Door middel van *communities of professionals* die we gaan starten, kunnen professionals van elkaar leren en *best practices* delen. Samen met SAM wil ik kijken of we een meer uniforme werkwijze voor het begeleiden van mensen met een migratieachtergrond ook kunnen opnemen in een landelijke richtlijn voor klantmanagers.

Tot slot

Met deze brief geef ik inzicht hoe we samen met ervaringsdeskundigen, professionals in de uitvoering, gemeenten, wetenschappers en vele andere partijen werken aan een Participatiewet die werkt voor mensen én toekomstbestendig is. Dit vraagt om een lange termijn inzet van de overheid en maatschappij voor en met elkaar: alleen dan kunnen we een betere Participatiewet voor elkaar krijgen. Ik zie ernaar uit om hierover met uw Kamer in gesprek te gaan.

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