

Probleemanalyse Participatiewet

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Algemene knelpunten	5
1.1 Herziening gedragsmodel en benutten van gedragsinzichten	5
1.2 Samenhang met het sociaal domein	7
1.3 Decentrale uitvoering door gemeenten	8
1.4 Tussenconclusie algemene knelpunten	8
2 Thema werk en participatie	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Mismatch tussen de huidige mogelijkheden van de doelgroep en de eisen van de arbeidsmarkt	10
2.3 Niet iedereen wordt passend ondersteund naar en bij werk of participatie	13
3 Thema Inkomen en bestaanszekerheid	16
4 Financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten	26

Inleiding

Op basis van ontstane zorgen over de Participatiewet heeft het vorige kabinet een grondige beleidsanalyse uitgevoerd. De wet is gewogen op eenvoud, menselijke maat en uitvoering. De beleidsanalyse¹ met verschillende oplossingsrichtingen is in juni 2022 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Gedurende de afgelopen periode is met alle stakeholders de Participatiewet verder tegen het licht gehouden. Ook zijn meerdere onderzoeken verschenen van onder andere het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), Nationale Ombudsman, Commissie Sociaal Minimum² en gemeenten waarin knelpunten in de Participatiewet zijn beschreven³. Uit alle onderzoeken blijkt dat de wet heeft bijgedragen aan de ondersteuning van veel mensen: de Participatiewet zorgt voor een vangnet door middel van inkomensondersteuning en helpt mensen om te voorzien in hun bestaan en om (weer) aan het werk te komen. Tegelijkertijd komt uit deze onderzoeken naar voren dat de wet vaak te hard uitpakt en te complex is voor zowel mensen die ervan afhankelijk zijn, als voor professionals in de uitvoering. Dit heeft tot gevolg dat mensen niet altijd (kunnen) uitstromen naar (betaald) werk, mensen die kampen met structurele problemen niet goed geholpen worden en dat door de ervaren complexiteit het niet-gebruik relatief hoog ligt.

Hierdoor kunnen mensen in de knel komen. Het algemene beeld is dat de ondersteuning niet voor alle mensen toereikend is om bestaanszekerheid te kunnen bieden.

In 2022 is gestart met het programma Participatiewet in balans. In dit programma wordt in drie sporen aan oplossingen gewerkt. Spoor 1 heeft geleid tot een wetsvoorstel met 21 voorstellen voor aanpassingen, dat is aangeboden aan de Tweede Kamer. De aanpassingen verbeteren de huidige wet en zorgen voor ruimte bij de uitvoering. Dit wetsvoorstel laat de regels en ondersteuning van de huidige Participatiewet beter aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn. In spoor 3 is gestart met het verbeteren van de uitvoering van de huidige wet.

In spoor 2 staat een meer fundamentele herziening centraal. Hiervoor is deze probleemanalyse opgesteld. In de probleemanalyse worden de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de huidige Participatiewet kritisch tegen het licht gehouden. Dit is de basis voor het opstellen van een nieuwe beleidstheorie⁴ van de Participatiewet. De doelen uit het programmaplan Participatiewet in balans zijn hierbij leidend:

- De wet biedt een passend perspectief op werk en participatie
- De wet (rechten en plichten) is begrijpelijk en goed na te leven
- Burgers 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 aan bij brede vormgeving sociaal domein en inkomensstelsel

Daarbij moet een balans gevonden worden tussen het bieden van bestaanszekerheid, het ondersteunen bij participatie en de overheidsfinanciën en rechtmatige besteding.

¹ Kamerstukken II 34 352, nr. 253

² Commissie sociaal minimum: 'Een zeker bestaan' deel I en deel II

³ Zie onder meer SCP (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet, en (2023) Een brede blik op bijstand, NLA (2022) Spiegel bestaanszekerheid, Berenschot (2021) Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet

⁴ Een beleidstheorie is het geheel van kennis en veronderstellingen waar beleid of een wet op is gebaseerd.

Bij de vormgeving van de huidige Participatiewet lag de nadruk op arbeidsparticipatie en het inperken van de overheidsuitgaven en minder op het bieden van bestaanszekerheid. Betaald werk is niet voor iedereen mogelijk, terwijl de wet daar wel van uit gaat. Er bestaat te weinig ruimte voor andere vormen van participatie. De ondersteuningsbehoefte van mensen staat daarmee nu niet centraal.

Het voorwaardelijke en gerichte karakter van de Participatiewet leidt daarnaast tot complexiteit en onzekerheid over het inkomen. Het achterliggende idee was om de toegang tot de Participatiewet zoveel mogelijk te beperken om een hogere arbeidsparticipatie en minder overheidsuitgaven te realiseren. In de praktijk zorgt de complexiteit er juist voor dat de stap naar werk wordt bemoeilijkt, waardoor het tegenovergestelde wordt bereikt.

Leeswijzer

De probleemanalyse is opgebouwd vanuit vier thema's:

1. Algemene knelpunten.
2. Thema werk en participatie.
3. Thema inkomen en bestaanszekerheid.
4. Financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten.

1 Algemene knelpunten

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd waar de huidige beleidstheorie knelt op de onderdelen die voor zowel het werkdomein, als het inkomensdomein gelden.

1.1 Herziening gedragsmodel en benutten van gedragsinzichten

De Participatiewet kent verschillende mechanismen die beogen om de doelgroep te bewegen tot 'gewenst gedrag'. Het gewenste gedrag waar de huidige Participatiewet van uitgaat, kan bijvoorbeeld zijn het actief zoeken naar werk, het gebruikmaken van een ingezette voorziening en het naleven van verplichtingen. Hierbij zijn verplichtingen en sancties bij niet-naleven steeds dominanter geworden als instrument om gewenst gedrag te bewerkstelligen. Dit veronderstelt dat mensen deze verplichtingen kennen, maar ook dat mensen in staat zijn deze na te leven (fysiek, mentaal en qua doenvermogen). Weten is nog geen doen (WRR, 2017)⁵ en daarom is het noodzakelijk om verder te kijken dan het traditionele overheidsinstrumentarium (regulering, sancties, financiële prikkels en informatiedichte bewustwordingscampagnes) om gedrag te sturen. We moeten in plaats daarvan het gedrag beter begrijpen en beleid ontwikkelen dat past bij wat mensen kunnen en hoe mensen handelen en beslissingen nemen. Het gedrag en de beslissingen van mensen worden voor een belangrijk deel beïnvloed door factoren als emoties, routines, sociale normen en de omgeving. Hoe meer mensen onder druk staan (zoals bij financiële of psychische problemen), hoe moeilijker het is om rationele beslissingen te nemen. De huidige wet houdt hier te weinig rekening mee. Om te komen tot een wet die helpt om mensen meer grip te geven, te motiveren en ondersteunen om naar vermogen te participeren in de samenleving is het van belang om wel rekening te houden met de situatie waar mensen in zitten.⁶ De wet moet ook ruimte bieden om in de uitvoering rekening te houden met de context en levensfase van mensen en daarop in te spelen in de communicatie.

Het sanctionerende karakter draagt niet altijd bij aan meer participatie

De wet kent veel verplichtingen:

- de inlichtingenplicht;
- de algemene arbeidsverplichtingen;
- de re-integratieverplichting;
- de geüniformeerde arbeidsverplichtingen;
- de tegenprestatie;
- de taaleis.

Voor de laatste drie geldt dat de wet dwingend stevige verlagingen van de bijstandsuitkering voorschrijft bij het niet nakomen van verplichtingen. Uit onderzoek onder gemeenten komt echter niet naar voren dat het opleggen van verplichtingen en sancties activerend werkt en resulteert in meer uitstroom uit een bijstandsuitkering.⁷ Ook is de controle op deze verplichtingen zeer (arbeids)intensief.⁸

Voor sommige mensen hebben de prikkels, verplichtingen en sancties zelfs een verlamdend effect. Met het verlagen van de uitkering wordt bovendien het bestaansminimum aangetast en kunnen mensen in de knel komen. De Arbeidsinspectie constateert dat gemeenten bij het opleggen en handhaven van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen de Participatiewet niet altijd strikt toepassen, omdat zij dit niet werkbaar vinden. Ook vinden zij de gevolgen voor de belanghebbenden te groot.⁹ De nadruk die is

⁵ WRR, 2017, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid

⁶ WRR, 2023, Grip, Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle

⁷ SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet, p. 246

⁸ Significant, 2019, Taal als middel of als doel? Evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet.

⁹ Inspectie SZW, Handhaving arbeidsverplichtingen, 2017

komen te liggen op verplichtingen en sancties draagt in die zin niet effectief bij aan het doel van de wet. Het is de vraag hoe de balans kan worden gevonden tussen het effectief bevorderen van participatie en het behouden van draagvlak voor het stelsel. En hoe kunnen bijstandsgerechtigden ondersteund kunnen worden om te participeren, met vertrouwen en menselijke maat als uitgangspunt. Het Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid gaat hier verder op in en is zeer relevant voor de (uitvoering van de) Participatiewet.

Fouten worden mensen zwaar aangerekend

Bij het maken van fouten zijn de risico's voor mensen zelf. Als de gemeente constateert dat informatie die relevant is voor de uitkering niet is doorgegeven, betekent dit een overtreding van de inlichtingenplicht. Dit is ook het geval bij vergissingen, onbegrip, een evidente fout of persoonlijke omstandigheden.¹⁰ Bij overtreding van de inlichtingenplicht moet de te veel ontvangen uitkering volledig worden teruggevorderd, plus een boete. De boete is niet in alle gevallen proportioneel in verhouding tot de overtreding. De hoogte van het boetebedrag is afhankelijk van het eventuele benadelingsbedrag en de verwijtbaarheid. Hierbij wordt verondersteld dat deze niet-naleving verwijtbaar is, tenzij feiten anders aantonen.

Zelfs bij 'verminderde verwijtbaarheid', zoals bij een emotioneel ontwrichtende crisissituatie, of in het geval de overtreding van de inlichtingenverplichting mede te wijten is aan de gemeente, kan er nog steeds een boete worden opgelegd ter hoogte van 25% van het bedrag dat onterecht aan uitkering is ontvangen. De Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening concludeerde onlangs dat 'dat de overheid geen oog had voor mensen, dat mensen als fraudeur werden behandeld als zij een simpele fout maakten en dat de overheid soms het onmogelijke vroeg van mensen.'¹¹

In juni 2022 stonden er 96.510 bijstandsvorderingen open wegens het niet nakomen van de inlichtingenplicht, terwijl het in slechts 22% van deze situaties ging om een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht. De gemiddelde hoogte van een vordering (terug te betalen uitkering) is 2.200 euro. Dit is een groot bedrag voor huishoudens op het sociaal minimum, wat de kans op schulden vergroot. Bovendien zijn veel vorderingen grotendeels oninbaar en is hier veel ambtelijke capaciteit voor nodig die effectiever ingezet kan worden.

In het Hoofdlijnenakkoord staat dat een fout mensen niet in de problemen moet brengen. Een uitwerking hiervan is een recht op vergissen. Aan dit 'vergisrecht' wordt voor de sociale zekerheid invulling gegeven in het ontwerp-wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid. Dit wetsvoorstel wordt in het najaar voorgelegd aan de Raad van State voor advies.

Belang van het individu

De nadruk ligt bij de huidige wet sterk op het beïnvloeden van het individu. Werken aan zelfredzaamheid vanuit het principe van eigen verantwoordelijkheid zijn de uitgangspunten die mensen vooruit moeten brengen. Custers¹² noemt dit het i-frame. Bij het werken aan de vaardigheden van het individu worden ze geholpen en geprikkeld met coaching, tips, informatie, en duwtjes in de goede richting. Het is wel steeds duidelijk dat bij niet-meewerken uiteindelijk ook sancties dreigen. Nieuwe inzichten rond armoedebeleid wijzen op het belang van het zoeken naar onvolkomenheden in de context waarin iemand zich bevindt: het systeem of het s-frame. Het systeem kan ertoe bijdragen dat mensen niet toe komen aan de stappen om minder afhankelijk te worden van de uitkering. Bijvoorbeeld omdat de regels te complex zijn, omdat de communicatie onvoldoende begrijpelijk is, omdat het niet mogelijk is betaalbare huisvesting te vinden, of omdat de uitkering te laag is om van rond te komen waardoor iemand voortdurend in een stresssituatie zit om alle kosten te dekken. Dit is geen goed uitgangspunt voor het vinden van betaald werk. De Participatiewet sluit op dit punt niet aan bij wat iemand nodig heeft en bij de context waarin beslissingen worden genomen.

¹⁰ Nationale Ombudsman, 2014, Geen fraudeur, toch boete

¹¹ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 2024, Blind voor mens en recht, p. 53

¹² Custers, Armoede in een rijk land, 2023

1.2 Samenhang met het sociaal domein

De decentralisatie van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet is er mede op gericht dat gemeenten tot een 'integrale aanpak' komen, omdat er veel overlap zit in de doelgroepen. Het principe van één gezin, één plan, één regisseur, zorgt ervoor dat gemeenten 'tot een – op de eventueel bredere problematiek gebaseerd – geïntegreerd aanbod aan cliënten' zouden komen.¹³

De veronderstelling hierbij is dat dit bijdraagt aan een betere dienstverlening en ook leidt tot 'meer efficiënte uitvoering'.¹⁴ Gemeenten zijn op verschillende manieren aan de slag gegaan om te komen tot deze samenhang in het sociaal domein. Het integraal werken lijkt nog onvoldoende van de grond te komen.¹⁵ Doordat uitgangspunten, doelstellingen, financiering en regels van wettelijke kaders verschillen en gegevensdeling niet altijd mogelijk is tussen de domeinen, wordt integraal werken bemoeilijkt. Dit kan erin resulteren dat een zeer vergelijkbare groep verschillend behandeld en geholpen wordt. Niet op basis van problematiek, maar op basis van hun situatie. Waarbij de behoefte juist wel overeen kan komen. Multiproblematiek speelt zich deels af binnen het gemeentelijk sociaal domein (Participatiewet, Jeugdwet, Wmo, schulden). Vaak zijn er ook raakvlakken met andere domeinen (wonen, zorg, etc.) waar gemeenten niet direct verantwoordelijk voor zijn. De integrale aanpak vraagt daarom niet alleen om interne samenwerking (tussen afdelingen binnen een gemeente), maar ook om samenwerking met verschillende externe actoren zoals zorgverzekeraars, werkgevers, onderwijsinstellingen, mede-overheden als UWV en de Belastingdienst, woningcorporaties, GGZ-instellingen en maatschappelijke organisaties. Al deze actoren hebben eigen doelen, regels en werkwijzen, en de verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk.¹⁶

De wetten in het gemeentelijk sociaal domein zijn opgesteld vanuit verschillende wetgevingsparadigma's.¹⁷ De Wmo en Jeugdwet gaan vooral uit van hulpbehoefte en problemen die ontstaan door oorzaken die buiten de invloedssfeer van mensen liggen. In de Participatiewet ligt de nadruk juist op de eigen verantwoordelijkheid en er wordt vaker uitgegaan van calculerend eigenbelang als motivatie voor een hulpvraag. De Participatiewet gaat uit van het individu als het gaat om het vinden van werk en van het huishouden als eerste vangnet voor het inkomen. De Wmo en de Jeugdwet kijken ook nadrukkelijk naar de sociale omgeving van de persoon en wat deze kan bijdragen aan de oplossing voor de ondersteuningsvraag. In de Participatiewet speelt de sociale omgeving vaak geen rol in de oplossingen die worden geboden, hulp vanuit het sociale netwerk wordt vaak zelfs (impliciet) ontmoedigd. Controle en sanctie spelen in de Participatiewet een grotere rol in het stimuleren van gewenst gedrag dan bij de Wmo en de Jeugdwet.¹⁸

Naast de Participatiewet en de hierboven genoemde wetten is ook de Wet inburgering 2021 (hierna: Wizo21) van belang. De doelstellingen van beide wetten sluiten op elkaar aan. Het huidige inburgeringsstelsel is opgezet om in lijn met de Participatiewet bij te dragen aan volledige integratie. Het streven is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in Nederland en dat ze daarnaast zo snel mogelijk werk vinden. Doordat gemeenten verantwoordelijk zijn voor beide wetten kunnen zij de verplichtingen uit beide wetten zo goed mogelijk op elkaar afstemmen. Een belangrijk subdoel van de Wizo21 hierbij is dat het inburgeringsaanbod moet worden afgestemd op de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de nieuwkomer (maatwerk). De verplichtingen die voortkomen uit de beide wetten sluiten soms niet goed op elkaar aan. De Participatiewet focust nu vooral op aan het werk gaan. De samenloop met inburgeringsverplichtingen kan soms zorgen voor praktische belemmeringen bij aangaan van betaald werk. Het bieden van de juiste ondersteuning vraagt soms veel van gemeenten.

¹³ Memorie van toelichting Wmo 2015, TK 2013–2014, 33 841, nr. 3, p. 22

¹⁴ Idem

¹⁵ SCP, 2022, Uitdagingen in het sociaal domein, p. 13

¹⁶ Idem, p. 14

¹⁷ De Argumentenfabriek, 2018, Paradigma's in het sociaal domein, p. 13

¹⁸ Idem, p. 19

1.3 Decentrale uitvoering door gemeenten

Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat de uitvoering van de Participatiewet een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het Rijk, de gemeenten en, voor de uitvoering van de AIO, de SVB. Het Rijk biedt de juridische en financiële kaders waarbinnen gemeenten en de SVB bovenstaande uitgangspunten vorm en inhoud kunnen geven. De kaders dienen enerzijds rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te borgen en anderzijds ruimte te laten om het gewenste maatwerk te kunnen bieden. Er wordt gezocht naar de juiste balans tussen centrale normstelling en discretionaire ruimte voor de uitvoering om recht te doen aan verschillen in individuele omstandigheden.

Gemeenten voeren de bijstand uit in medebewind, dat wil zeggen ‘verplichte uitvoering van rijkstaken’ door de decentrale overheid. De Participatiewet biedt beleidsvrijheid om gemeentelijk beleid te ontwikkelen binnen de kaders van de wet en het (beschikbare) budget. De gemeenteraad stelt de verordeningen en het gemeentelijk beleid vast en houdt toezicht op de uitvoering. De uitvoering ligt bij het college van burgemeester en wethouders.

Het decentrale karakter van de wet staat niet ter discussie. Gemeenten staan als overheid het dichtst bij de burger. Het uitgangspunt dat lokale overheden keuzeruimte moeten hebben voor beleid en uitvoering die past bij de lokale situatie, is onomstreden. Het decentrale karakter van de wet staat echter wel onder spanning. De beleidsvrijheid van gemeenten leidt tot verschillen in de uitvoering en in het niveau van rechten en voorzieningen tussen gemeenten. Dit zorgt regelmatig voor discussie vanwege het risico op ongelijke behandeling. Ook de wijze van financiering en de prikkelwerking die hiervan uitgaat, speelt daarbij een rol. Daarnaast wijst de Commissie Sociaal Minimum op de grote verschillen tussen gemeenten op het gebied van lokaal minimabeleid, deels op grond van de Participatiewet (de ene gemeente biedt bijvoorbeeld wel een uitgebreide gemeentepolis, de ander geen), maar ook op grond van de Gemeentewet (meedoenregelingen, zoals stadspassen). De rol van gemeenten is bij minimabeleid, ook naar aanleiding van bijvoorbeeld de corona- en energiecrises, de afgelopen jaren groter geworden. De commissie adviseert om landelijk te doen wat landelijk kan en daarbij de basis van het sociaal minimum op orde te brengen. Daar waar dat (nog) niet aan de orde is adviseert de commissie om de voorwaarden landelijk te harmoniseren.¹⁹

Ook op het gebied van werk staan verschillen tussen gemeenten regelmatig ter discussie. Werkgevers hebben er last van als zij werknemers uit verschillende gemeenten in dienst hebben die allen weer ander beleid hanteren voor het ondersteunen van de doelgroep. Met het Breed Offensief zijn pogingen ondernomen om de voorwaarden voor ondersteuning en voorzieningen te harmoniseren om onwenselijke verschillen te verminderen. Bij wetswijziging is meermaals de beleidsvrijheid beperkt, bijvoorbeeld met het verplicht stellen van beschut werk. De rode draad hierin is de wens om tot een bodem of basislijn van minimale voorzieningen en dienstverlening te komen, die mensen in alle gemeenten in gelijke mate mogen verwachten. Het is bij een herziening daarom de vraag hoe in een nieuwe wet het decentrale karakter en de balans tussen Rijk en gemeenten zal worden vormgegeven en welke financiële afspraken hierbij horen.

1.4 Tussenconclusie algemene knelpunten

Veel regels, verplichtingen, eisen en instrumenten van de huidige wet zijn het gevolg geweest van bewuste politieke keuzes. Het is de bedoeling om van de huidige wet te leren en de goede punten te combineren met voortschrijdend inzicht over wat we weten over de werking en het gedrag van mensen en het systeem.

¹⁹ Commissie Sociaal Minimum, 2023, Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

2 Thema werk en participatie

2.1 Inleiding

De kern van de huidige beleidstheorie van de Participatiewet is dat de wet een vangnet is van inkomensondersteuning als aanvulling op eigen middelen, in combinatie met een arbeidsverplichting. De bijstandsgerechtigde is verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden, zodat hij weer zelfstandig kan voorzien in zijn bestaan. Arbeidsinschakeling wordt gedefinieerd als 'het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening' (artikel 6 aanhef en sub b), waarbij in de memorie van toelichting staat dat 'alle voorzieningen moeten dienen om de belanghebbende uiteindelijk aan ongesubsidieerd werk te helpen.' Mensen hebben een aanspraak op ondersteuning door de gemeente om (weer) aan het werk te komen. Het instrumentarium is hierop ingericht: werkervaringsplaatsen, sollicitatietraining, begeleiding op de werkplek, etc.

De veronderstellingen die hierbij gelden zijn dat mensen in de Participatiewet kunnen werken en dat de ondersteuning en voorzieningen die gemeenten inzetten de belemmeringen naar werk zullen wegnemen. Het idee is dat werkgevers in staat zijn om ook mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt werk te bieden en dat in het geval van multiproblematiek verschillende overheden en zorginstanties elkaar weten te vinden om tot oplossingen te komen.

Sinds de invoering van de huidige Participatiewet in 2015 is de doelgroep die onder de wet valt breder geworden. Er is een groep mensen tot de doelgroep gaan behoren die voorheen onder het regime van de arbeidsongeschiktheidswetten zou vallen. Bij de uitbreiding gaat het om onder andere om jonggehandicapten met (enig) arbeidsvermogen en andere mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden en behouden van werk en alleen onder aangepaste omstandigheden of een beperkt aantal uren kunnen werken. De verantwoordelijkheid voor deze noodzakelijke ondersteuning, die blijvend is, ligt bij de gemeente: als de persoon een uitkering heeft, als de persoon werkt (met bijvoorbeeld een voorziening) en in sommige gevallen zelfs als de persoon eventueel in de WW terecht komt. Een deel van deze groep heeft (langdurig) te maken met de complexe combinatie van inkomen uit werk en een uitkering.

Op het terrein van werk en participatie zien we dat de beleidstheorie van de Participatiewet op de volgende onderdelen knelt, waardoor een groot deel van de doelgroep niet goed geholpen kan worden:

1. Er bestaat een mismatch tussen de mogelijkheden van huidige doelgroep en de eisen van de arbeidsmarkt
 - b. Niet iedereen is (direct) in staat tot betaalde arbeid.
 - c. Niet iedereen heeft perspectief op economische onafhankelijkheid via betaald werk.
 - d. De arbeidsmarkt is onvoldoende inclusief.
2. Niet iedereen wordt passend ondersteund naar en bij werk of participatie
 - a. De regelingen voor de inzet van instrumenten zijn te complex.
 - b. Gemeenten kunnen niet iedereen in die doelgroep die dat nodig heeft (intensief) ondersteunen.
 - c. Mensen met een stapeling van problematiek worden slechts beperkt ondersteund.

2.2 Mismatch tussen de huidige mogelijkheden van de doelgroep en de eisen van de arbeidsmarkt

Een van de doelstellingen van de wet is om vanuit de bijstand weer in het eigen inkomen te voorzien door betaald werk. Vanaf de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 is deze doelstelling centraal komen te staan. 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. Werk zorgt voor eigenwaarde, emotioneel welbevinden en waardigheid.²⁰ De kans dat iemand uitstroomt naar werk vanuit de bijstand in een gegeven jaar is echter slechts 8%.²¹ Voor langdurig bijstandsgerechtigden is dit met 5% nog lager.²² Dit terwijl de arbeidsmarkt de afgelopen jaren steeds krappere is geworden. Er is dus een aanzienlijke mismatch die te verklaren is vanuit:

- kenmerken van de populatie;
- het inclusietekort van de arbeidsmarkt;
- belemmeringen in de dienstverlening.

De doelgroep die onder de Participatiewet valt, is in de loop van de tijd veranderd. Dit komt enerzijds omdat de toegankelijkheid van andere regelingen is verkleind. Zo is de Wajong (gedeeltelijk) afgesloten, evenals de Wet sociale werkvoorziening. Andere arbeidsongeschiktheidswetgeving is aangescherpt. Anderzijds heeft er een paradigmaverschuiving plaatsgevonden in de bijstand: meer mensen moesten (regulier) aan het werk en door de financiële prikkels (bezuiniging re-integratiebudget en BUIG-financiering) is er meer ingezet op een relatief 'makkelijk' bemiddelbare groep. Veel mensen zijn hierdoor uitgestroomd uit de bijstand naar werk, hierbij geholpen door een krappe arbeidsmarkt. Een groot deel van de mensen dat nu nog in de bijstand zit, kan de stap naar werk nog niet zelfstandig maken. De mensen hebben te maken met (vaak meervoudige) belemmeringen waardoor ze niet kunnen voldoen aan de eisen die de arbeidsmarkt aan hen stelt. Daarnaast blijkt dat de arbeidsmarkt niet goed aansluit op hetgeen deze mensen wél te bieden hebben. Binnen de groep bijstandsgerechtigden hebben de afgelopen jaren verschuivingen plaatsgevonden. Een steeds groter deel van doelgroep heeft te maken met complexe problematiek.

De mensen die nu nog in de bijstand zitten hebben vaak veel meer zorgen aan hun hoofd dan alleen werkloosheid. Ook gaat het om een heterogene doelgroep, waarvan geen eenduidig profiel is te schetsen. Veelvoorkomende kenmerken zijn schulden, psychische klachten, fysieke of verstandelijke beperkingen. De meesten hebben geen startkwalificatie, een laag opleidingsniveau en/of een taalachterstand. Veel van hen kampen met financiële problemen, gezondheidsklachten, een beperkt sociaal netwerk of problemen in de woon- of leefsituatie. We zien een oververtegenwoordiging van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en statushouders. Vaak staan problemen die mensen hebben niet op zichzelf en gaat het om gecombineerde problematiek, die elkaar versterkt en niet los van elkaar opgelost kan worden. Met andere woorden: er is een te grote bestaansonzekerheid onder de doelgroep. Dit blijkt uit zowel CBS-data als landelijke onderzoeksrapporten, waaronder het recent verschenen SCP-rapport 'Een brede blik op bijstand' en het rapport Van overleven naar bloeien van de RVS dat adviseert over een nieuwe definitie van bestaanszekerheid.²³

Niet iedereen is (direct) in staat tot betaalde arbeid

De huidige Participatiewet gaat ervan uit dat iedereen (onder de AOW-gerechtigde leeftijd) uiteindelijk door betaald werk kan uitstromen uit de bijstand. De arbeids- en re-integratieverplichtingen zijn van toepassing op de gehele bijstandspopulatie, met als enige uitzondering de groep die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Er kan sprake zijn van tijdelijke ontheffingen wegens dringende redenen of voor alleenstaande ouders. De groep die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is omvat volgens de

²⁰ Zie ook Commissie regulering van werk, In wat voor land willen wij werken?, 2020

²¹ SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet, p. 161

²² CBS, 2018, Uitstroom uit de langdurige bijstand

²³ Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2024, Van overleven naar bloeien: bestaansonzekerheid voorkomen en verminderen.

Divosa Benchmark²⁴ circa 1,7 à 2% van de bijstandspopulatie. Daarbij geldt dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en kan ook afhangen van de wijze van registreren. Volgens de wet kan dus 98% van de bijstandsgerechtigden (op termijn) werken. Dit staat in scherp contrast met wat we weten uit onderzoek over het daadwerkelijke arbeidsperspectief van bijstandsgerechtigden.

Veel van de aspecten die als strikt of hard worden ervaren in de huidige Participatiewet vinden rechtvaardiging in de veronderstelling dat de bijstandsgerechtigde een overbrugbare afstand heeft tot de arbeidsmarkt en dus uiteindelijk weer in zijn of haar eigen bestaan kan voorzien. Als strikte of harde aspecten worden ervaren:

- de regels rondom de middelen (het strikte vangnetkarakter);
- de inspanningsverplichtingen;
- de informatieverplichtingen;
- de sancties bij niet naleven van de verplichtingen.

Volgens het SCP is één van de uitgangspunten van de huidige wet dat de doelgroep kan werken maar te weinig moeite doet.²⁵ Als je ervan uitgaat dat iemand kan werken, dan ligt het voor de hand om te denken dat diegene te weinig moeite doet om aan het werk te komen als dat nog niet lukt. Motivering of activering is vormgegeven als verplichting en bij niet naleven volgen sancties. Op deze manier kan de veronderstelling over de arbeidsmogelijkheden van de doelgroep leiden tot wantrouwen en hardheid in de wet.

De veronderstelling onder de wet staat in contrast met de ervaringen in de praktijk, zoals bleek uit het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).

‘Volgens klantmanagers kan slechts 37% van de doelgroep nu al werken en volgens de klanten zelf 25%. De ruime meerderheid is hier dus nog niet toe in staat, waaronder een aanzienlijke groep waarvoor werk ook in de toekomst waarschijnlijk niet haalbaar is.’²⁶

Dit sluit aan op een van de centrale bevindingen van de Eindevaluatie van de Participatiewet van het SCP in 2019:

‘De Participatiewet is in beginsel bedoeld voor mensen met arbeidsvermogen. Er lijkt echter een discrepantie te zijn tussen de zienswijze van de wetgever en de uitvoerder over de bemiddelbaarheid naar werk. Terwijl de beleidstheorie in beginsel uitgaat van een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, lijken de betrokkenen dit minder positief in te schatten. Gemeenten en cliënten schetsen een beeld dat een aanzienlijk deel van de doelgroep niet bemiddelbaar is naar werk. De problematiek van de doelgroep is vaak complex en uitstroom naar betaald werk, waar de Participatiewet primair op inzet, is dan volgens de betrokkenen op afzienbare termijn geen haalbare kaart.’²⁷

Niet iedereen heeft perspectief op economische onafhankelijkheid via betaald werk

Hoewel een meerderheid van de bijstandsgerechtigden op dit moment (nog) niet in staat is om te werken, heeft een groot deel wel het perspectief om uiteindelijk weer in het eigen inkomen te kunnen voorzien met betaald werk. Dat geldt echter niet voor iedereen. Uit het onderzoek van de NLA bleek dat voor een groep tussen de 26% (inschatting van uitvoerend professional) en 38% (inschatting van mensen zelf) van de bijstandsgerechtigden betaald werk ook in de toekomst niet mogelijk is.²⁸ Naast mensen die kunnen werken en mensen die niet kunnen werken, zijn er nog mensen die nu nog niet kunnen werken maar op termijn wel. Dit gaat om circa 36% à 37%. Mensen met een blijvende medische urenbeperking kunnen niet voldoende uren werken om onafhankelijk te worden van een aanvullende bijstandsuitkering. Deze groep heeft geen perspectief om ooit weer zelfstandig te kunnen gaan voorzien in de eigen middelen van bestaan. Zij hebben voor altijd te maken met het vangnetkarakter van de bijstand (inclusief partnertoets en vermogenstoets), waarbij het eigen inkomen wordt aangevuld tot het sociaal

²⁴ Divosa Benchmark Werk en Inkomen - Jaarrapportage 2022

²⁵ SCP, Eindevaluatie Participatiewet, p. 49

²⁶ NLA, Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 15.

²⁷ SCP, Eindevaluatie Participatiewet, p. 54

²⁸ NLA, Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 15

minimum. Onder meer vakbonden en cliëntenorganisaties betogen dat een bijstand die is vormgegeven als een tijdelijk vangnet op het bestaansminimum, niet passend is voor mensen met een levenslange beperking. Zo stelt leder(in):

*'De Participatiewet is al met al uitzichtloos voor mensen met een chronische ziekte.'*²⁹

De Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (Octas) sluit hierbij aan in haar eerste rapportage en stelt dat de Participatiewet 'niet passend' is voor mensen met 'structurele en/of progressieve beperkingen'.³⁰ In het eindrapport benadrukt de OCTAS dit probleem, maar heeft geen advies over een oplossing.

*'De probleemanalyse liet zien dat de Participatiewet onvoldoende perspectief biedt voor mensen zonder of met een beperkt arbeidsvermogen. Hier hebben we helaas geen betaalbare, uitlegbare en uitvoerbare variant voor gevonden. Het is echter van belang dat deze groep passende ondersteuning krijgt. Daarom adviseren wij dat deze problematiek in een apart traject alsnog opgepakt wordt. Dat kan bijvoorbeeld in het kader van het nu lopende traject 'Participatiewet in balans.'*³¹

De arbeidsmarkt is onvoldoende inclusief

Een van de doelen van het invoeren van de Participatiewet in 2015 was om mensen met arbeidsbeperking die kunnen werken te laten deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt, waar nodig met ondersteuning. Hiervoor zijn afspraken gemaakt met werkgevers om 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Ten opzichte van de nulmeting zijn er ruim 80.000 extra banen voor deze doelgroep bijgekomen. Toch is de banenafpraak geen onverdeeld succes. Met name de overheids-werkgevers lopen achter in het aannemen van mensen met een beperking. Sinds 2020 loopt de realisatie achter op de doelstelling van de banenafpraak. Steeds meer werkgevers hebben iemand in dienst met een arbeidsbeperking, maar vooralsnog blijft het een minderheid van de werkgevers.³² Eind 2022 had slechts 14,7% van de werkgevers een persoon met een arbeidsbeperking (met een achtergrond in de Wajong, WGA of de banenafpraak).³³ Ondanks alle inspanningen is slechts de helft van de doelgroep van de banenafpraak aan het werk.³⁴ Mensen met een beperking die niet onder de banenafpraak vallen ervaren ook knelpunten.³⁵ Zij ervaren dat hun baankansen juist zijn afgenomen door de banenafpraak.

Er blijkt nog geen sprake te zijn van een inclusieve arbeidsmarkt. Het is voor werkgevers vaak complex om iemand met een beperking in dienst te nemen en te houden. Stigmatisering blijkt nog steeds een rol te spelen; werkgevers zijn terughoudend om ouderen, mensen met een migratieachtergrond, mensen met een beperking of een achtergrond van langdurige werkloosheid of psychische problematiek³⁶ aan te nemen.³⁷ Ook wanneer ze weten dat het gaat om psychische problematiek uit het verleden. Dit geldt zelfs wanneer de meerderheid aangeeft zelf positieve ervaringen te hebben met mensen met een psychische kwetsbaarheid. Het risico op uitval en de gevolgen daarvan voor de werkgever kan daarbij meespelen.

Een aparte vraag is tenslotte in hoeverre een inclusieve arbeidsmarkt ook mag en kan betekenen dat waardevol werk, bijvoorbeeld gericht op versterking van de sociale basis in wijken en buurten, specifiek wordt gecreëerd voor mensen die niet aan de hoge eisen van het huidige arbeidsproces kunnen voldoen (conform suggestie Commissie Regulering van werk).³⁸ Waarbij we vaststellen dat het op voorhand lastig is om de scheidslijn tussen additioneel werk en verdringing te definiëren.

²⁹ Position paper Leder(in) t.b.v. rondetafelgesprek Chronisch zieken in de bijstand d.d. 30 mei 2022

³⁰ OCTAS, 2023, Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, p. 26.

³¹ OCTAS, 2024, Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, p. 74

³² Panteia, 2019, Evaluatie Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten

³³ UWV, 2024, Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten, p. 10

³⁴ Bron: UWV, [dashboard Banenafpraak](#)

³⁵ Start Foundation, 2022, Niet (on)beperkt genoeg, over het disfunctioneren van de wet banenafpraak

³⁶ Janssens, et al. (2021). Line managers' hiring intentions regarding people with mental health problems Occupational and Environmental Medicine, 78(8), 593-599.

³⁷ SCP, 2020, Ervaren discriminatie in Nederland

³⁸ Rapport Commissie Regulering van werk: In wat voor land willen wij werken (paragraaf 5.5), 2020

2.3 Niet iedereen wordt passend ondersteund naar en bij werk of participatie

De Participatiewet geeft mensen die onder de gemeentelijke doelgroep vallen een ‘aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling’ (artikel 10 Participatiewet). Deze aanspraak is met de Wet uitvoeren breed offensief benadrukt. Personen en werkgevers hebben het recht om een aanvraag te doen voor ondersteuning. De wet gaat er hierbij vanuit dat gemeenten mensen passend kunnen ondersteunen. Voor veel mensen geldt dat zij goed worden ondersteund naar werk of participatie. Op een aantal onderdelen doen zich echter knelpunten voor waardoor er niet altijd sprake is van passende en duurzame ondersteuning.

De regelingen voor de inzet van instrumenten zijn te complex

Binnen de Participatiewet (en het beleid dat door gemeenten wordt vastgesteld) zijn er verschillende instrumenten die mensen ondersteunen naar en bij werk. Met de invoering van de Participatiewet zijn nieuwe instrumenten geïntroduceerd, die bedoeld zijn voor specifieke doelgroepen (doelgroep loonkostensubsidie, beschut werk, etc.). Daarnaast hebben werkgevers ook te maken met soortgelijke doelgroepen met een arbeidsbeperking vanuit de Wajong, WIA en WSW. Bij deze regelingen gelden weer andere instrumenten en bijbehorende voorwaarden. Hiermee zijn de regelingen en voorwaarden die verbonden zijn aan het inzetten van instrumenten er niet eenvoudiger op geworden. Dit maakt het ook voor uitvoerders een lastige opgave om overzicht te houden. Onderzoek van Panteia laat zien dat de beschikbaarheid van ondersteuning en instrumenten voor zowel werkgevers als (potentiële) werknemers sterk afhankelijk is van de uitkering die iemand ontvangt dan wel van de doelgroep waartoe iemand behoort.³⁹ Het instrumentarium is bovendien veelal gericht op één (deel)probleem en dat sluit niet goed aan op de (meervoudige) ondersteuningsbehoefte van de huidige doelgroep. Niet de ondersteuningsbehoefte van de betreffende persoon is het uitgangspunt, maar de uitkeringssituatie of de doelgroep waartoe diegene behoort. Dit maakt het soms moeilijk voor een gemeente om maatwerk te leveren, terwijl dat wel nodig is. De ondersteuning sluit daardoor niet altijd aan bij wat een persoon en/of de werkgever nodig heeft. De behoefte van de persoon moet leidend zijn voor het bepalen van de ondersteuning. Voor iedereen die ondersteuning nodig heeft om mee te doen moet passende ondersteuning (financieel) beschikbaar zijn. Daarbij geldt dat een traject naar duurzaam werk niet altijd lineair verloopt, waardoor terugvalopties mogelijk moeten blijven.

De complexiteit van het instrumentarium geldt ook voor het geheel van voorwaarden en verplichtingen in de Participatiewet. Zo bleek uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale zekerheid dat de Participatiewet als een van de meest complexe regelingen in de sociale zekerheid wordt ervaren.⁴⁰ Dit betekent dat mensen (en ook werkgevers) onzekerheid kunnen ervaren over hun rechten, verplichtingen en de ondersteuning die ze kunnen verwachten. Dit heeft gevolgen voor het gedrag van mensen en hiermee voor het behalen van de doelen van de wet.

Gemeenten kunnen niet iedereen in de doelgroep die dat nodig heeft (intensief) ondersteunen

In 2019 kreeg 42% van de mensen in de bijstand naast de uitkering geen enkele andere vorm van ondersteuning.⁴¹ Uit onderzoek van de NLA bleek dat een derde van de bijstandsgerechtigden al langer dan een jaar geen enkel persoonlijk gesprek met de gemeente heeft gehad.⁴²

‘Klantmanagers geven aan dat zij niet altijd de ondersteuning kunnen bieden die nodig is: hun inschatting is dat zij aan twee op de drie klanten de ondersteuning kunnen bieden die nodig is, bij één op de drie lukt dat dus niet.’⁴³

Uit verschillende onderzoeken is juist gebleken dat persoonlijk contact waardevol is voor mensen, ze voelen zich gezien en gehoord. Daarbij heeft het een positief effect heeft op de kans op uitstroom naar

³⁹ Panteia, Onderzoek naar groepen personen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte als gevolg van dezelfde kenmerken en oorzaken, 2023

⁴⁰ IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, Moeilijker makkelijker maken, p. 23

⁴¹ SCP (2023) Een brede blik op bijstand

⁴² NLA (2023) Spiegel bestaanszekerheid 2022

⁴³ NLA, Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 17

werk en maatschappelijke participatie.⁴⁴ Driekwart van de klantmanagers geeft echter aan dat het aantal mensen die zij moeten helpen (de omvang van de caseload) en de complexiteit van hun problematiek, een belemmering is om de ondersteuning te bieden die nodig is.

In de afgelopen decennia is er veel bezuinigd op het budget van gemeenten dat is bedoeld om ondersteuning te bieden. Gemeenten zijn genoodzaakt om scherpe keuzes te maken in wie zij in meer of mindere mate ondersteuning bieden bij toeleiding naar en ondersteuning bij werk. Het gevolg hiervan is dat een relatief groot deel van de doelgroep van de Participatiewet geen ondersteuning ontvangt, anders dan een bijstandsuitkering. Dit terwijl de problematiek die speelt bij de doelgroep complexer is geworden en er dus meer begeleiding nodig is om mensen weer aan het werk te krijgen en te houden. Uit onderzoek blijkt dat er door de financiële prikkel in de financieringssysteematiek er door politiek en management binnen gemeenten wordt gestuurd op het beperken van de uitkeringslasten door onder meer uitstroomvergroting en instroombeperking.⁴⁵ Dit betekent dat het voor gemeenten aantrekkelijker is om in te zetten op kortdurende ondersteuning naar betaald werk. Dit heeft tot gevolg dat mensen die op dit moment niet in staat zijn om te werken, maar in de toekomst wellicht wel, nu vaak te weinig ondersteuning krijgen. Er wordt daardoor niet voldoende gebruik gemaakt van hun arbeidspotentieel. Ook bestaat het risico dat niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) minder aandacht krijgen omdat het geen besparing op de uitkeringen oplevert. Nuggers zijn mensen zonder recht op uitkering, die wel werkzoekend zijn, waaronder jongeren in een kwetsbare positie. Het SCP stelt daarom ook de vraag

*'of het huidige stelsel voldoende handvatten, prikkels en garanties biedt om ook de meest kwetsbare groepen (mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, ouderen binnen de doelgroep) de kansen te bieden die beoogd worden.'*⁴⁶

Deze prikkel om in te zetten op de kortste weg naar werk heeft ook tot gevolg dat scholing vaak niet wordt ingezet als middel om succesvol en duurzaam uit te stromen naar werk. Terwijl bekend is dat scholing een effectief re-integratie instrument is, zeker wanneer dit wordt ingezet voor mensen die zonder scholing een kleine kans op werk hebben. Mensen die scholing volgen, hebben doorgaans een grotere kans op een duurzame baan. De beperkte inzet van scholing voor de gemeentelijke doelgroep verhoudt zich niet goed met het streven naar een leven lang ontwikkelen.⁴⁷ De Commissie regulering van werk pleit daarom voor investeringen in

*'maatwerk en persoonlijke begeleiding van mensen die langdurig met een uitkering aan de kant staan. Naar het oordeel van de Commissie dienen daarvoor voldoende middelen beschikbaar te zijn.'*⁴⁸

Ook de Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (WRR) pleit voor meer investeringen in activerend arbeidsmarktbeleid, omdat Nederland in vergelijking met andere Europese landen weinig investeert in mensen die langs de kant staan. 'Vooral de investeringen in scholing en training in ons land zijn in Europees perspectief heel laag'.⁴⁹

⁴⁴ De Beleidsonderzoekers & Zinziz, Persoonlijke begeleiding in de bijstand, 2020

⁴⁵ Allers, M.A. e.a., 2013, De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten

⁴⁶ SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet, p. 19

⁴⁷ SER, 2019, Inventarisatie Leven Lang Ontwikkelen in de sociale zekerheid.

⁴⁸ Eindrapport Commissie Regulering van Werk, p. 84

⁴⁹ WRR, 2020, Het betere werk, p. 175.

Mensen met een stapeling van problematiek worden slechts beperkt ondersteund

Uit de eindevaluatie van de Participatiewet bleek dat de meeste ondersteuning wordt ingezet aan de doelgroep voor wie uitstroom naar betaald werk het meest kansrijk is. Maar voor het grootste deel van de populatie, is werk op dit moment geen reële optie. Veel mensen met een bijstandsuitkering hebben te maken met een stapeling van problemen:

- vaak is er sprake van (fysieke en/of psychische) gezondheidsklachten,
- financiële problemen,
- problemen zelfstandig een huishouden te voeren,
- problemen in de gezinssituatie,
- een klein sociaal netwerk en
- beperkte administratieve vaardigheden.

De helft van de populatie heeft 3 tot 7 problemen volgens het SCP.⁵⁰

‘Ook ervaren bijstandsgerechtigden vaker weinig regie over hun leven, en ervaren zij minder veerkracht dan anderen. Zij participeren minder in hun vrije tijd (denk aan verenigingsactiviteiten, cultuur/uitgaan of sport), zijn gemiddeld minder tevreden met hun leven en voelen zich vaker eenzaam dan mensen zonder bijstandsuitkering.’⁵¹

Juist de groep met de meest complexe problematiek ontvangt de minste ondersteuning vanuit de Participatiewet. Informatie over mate waarin mensen met bepaalde soorten problemen door gemeenten al dan niet worden geholpen is landelijk niet systematisch voorhanden. Deze achterstelling van bepaalde subgroepen blijft op landelijk niveau daarom goeddeels buiten beeld. Volgens het SCP is er daarom

‘meer aandacht nodig voor ondersteuning die niet direct gericht is op de uitstroom naar betaald werk. [...] In de praktijk zetten gemeenten deze vormen van ondersteuning nu al in, maar de vraag is of de Participatiewet hier voldoende ruimte en middelen voor biedt.’⁵²

Het SCP adviseert daarom om de doelstelling van de Participatiewet te verbreden, waarbij de ondersteuning invulling kan geven aan een meer ‘levensbrede benadering’ en waarbij ook aandacht is voor andere vormen van participatie als werk nog niet aan de orde is. De aanpak kan dan meer in lijn worden gebracht met die van de Wmo. Daarmee ontstaat meer aandacht voor de maatschappelijke context waarin de persoon zich bevindt, het sociaal netwerk en de ‘vraag achter de vraag’. Het verbreden van de doelstelling van de ondersteuning, maakt het mogelijk de omslag te maken van aanbodgericht (toewerken naar wat de arbeidsmarkt vraagt) naar vraaggerichte ondersteuning. De veerkracht van mensen wordt ondersteund en dat zorgt ervoor dat zij meer grip krijgen op en regie over hun leven⁵³. Het meer op één lijn brengen van de benaderingen achter Participatiewet en Wmo vergt echter een nadere doordenking van de verschillende paradigma’s en mensbeelden die onder deze wetten liggen. En dit vraagt ook om een herziening van de opdracht, de randvoorwaarden, de financiering en werkwijze van gemeenten en dat deze in balans is met de middelen die ze hiervoor ontvangen. Zo kan de ondersteuningsbehoefte centraal komen te staan.

⁵⁰ SCP, Een brede blik op bijstand, 2019

⁵¹ SCP, 2023, Een brede blik op bijstand, p. 6

⁵² SCP, Een brede blik op bijstand, p. 7

⁵³ WRR, 2023, Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle

3 Thema Inkomen en bestaanszekerheid

De Participatiewet vormt het sluitstuk van ons sociale zekerheidsstelsel als vangnet voor iedereen die niet in eigen inkomen kan voorzien. Uitgevoerd door gemeenten, omdat zij dicht bij de inwoners staan. Kernwaarden daarbij zijn:

- eigen verantwoordelijkheid
 - je vraagt alleen een bijstandsuitkering als je deze echt nodig hebt en je doet daarbij je best om dit zo kort mogelijk te laten duren.
- solidariteit
 - iedereen die, tijdelijk, niet zelf in eigen middelen kan voorzien, kan een beroep doen op de overheid en gemeenschappelijke middelen.
- wederkerigheid
 - tegenover rechten staan plichten, waarvan mag worden verwacht dat men zich hieraan wil en kan houden.

Bij het ontwerpen van de wet zijn aannames gedaan en uitgangspunten geformuleerd die niet langer aansluiten bij de inzichten van nu. De fundamenten van de wet dateren grotendeels uit 1965 en de hoogte van de bijstand dateert uit de jaren 70. Sinds die tijd zijn de samenleving en de arbeidsmarkt ingrijpend veranderd. Zo zijn er steeds meer flexwerkers en zelfstandigen en zijn er meer verschillen in huishoudsamenstelling. Daarnaast is de doelgroep van de wet sinds 1965 zeker met de komst van de Participatiewet fors gewijzigd (zie hierboven bij Participatie). Ook werden in 2004 gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven en kregen zij tegelijkertijd vrijheid voor het beleid en de uitvoering. Verschillende wijzigingen van de wet hebben bijgedragen aan toenemende complexiteit in de wet en aan het ontstaan van gedetailleerde maatregelen voor specifieke groepen. Veelal om incidenten en problemen die geconstateerd werden bij de uitvoering van de wet het hoofd te bieden. Deze oplossingen leiden in sommige gevallen tot hardvochtige situaties.

Bijstand is nog steeds het sluitstuk van de sociale zekerheid. In de loop van de jaren biedt die sociale zekerheid een relatief steeds soberdere inkomensgarantie, waarvan meer mensen langer gebruik moeten maken dan waarvoor de bijstand bedoeld was. Mensen zijn daarbij afhankelijk geworden van meer regelingen zoals toeslagen en categoriale bijzondere bijstand om rond te komen, waardoor er veel onzekerheid is over het inkomen bij veranderingen. Dit maakt het zetten van de stap naar werk voor mensen ingewikkelder.

Op het terrein van inkomen en bestaanszekerheid blijkt uit meerdere onderzoeken dat de beleidstheorie van de Participatiewet op de volgende onderdelen knelt:

1. (On)toereikendheid van de bijstand die volgt uit het sociaal minimum
 - a. De bijstand is niet voor iedereen toereikend
 - b. Verschillende uitsluitingsgronden kunnen ertoe leiden dat delen van de doelgroep niet in hun bestaanszekerheid kunnen voorzien.
3. Onzekerheid die onder andere volgt uit de complexiteit van de wet
 - a. Strikte complementariteit leidt tot inkomensonzekerheid.
 - b. Interactie van de bijstand met andere inkomenscomponenten zorgt voor onvoorspelbaarheid van het inkomen
 - i. Onduidelijkheid over landelijke aanvullingen (toeslagen) die een steeds groter deel van het totale inkomen op sociaal minimum uitmaken
 - ii. Onduidelijkheid over (bijzondere) gemeentelijke aanvullingen
 - iii. Onzekerheid over aanvullingen met inkomsten uit werk en giften
 - iv. Het bestaan van verschillende regimes voor verschillende doelgroepen leidt tot onoverzichtelijkheid.

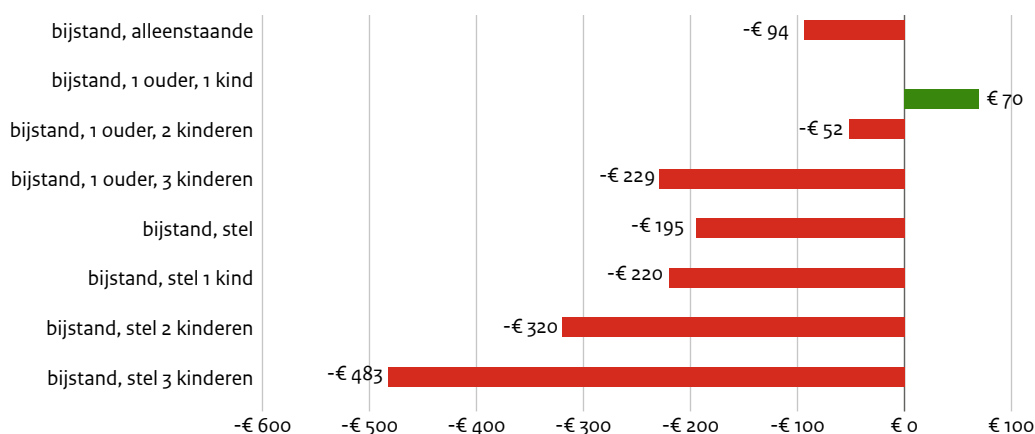
- c. Door niet-gebruik van (aanvullende) inkomensondersteunende regelingen lopen bijstandsgerechtigden financiële ondersteuning mis

Het rapport van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving⁵⁴ schetst een actuelere invulling van het begrip bestaansonzekerheid en geeft advies hoe dat door moet werken in nieuwe beleidsontwikkeling.

Bestaanszekerheid

De Participatiewet geeft invulling aan de grondwettelijke opdracht om bijstand te verlenen aan personen die niet in het bestaan kunnen voorzien.⁵⁵ Het sociaal minimum is een inkomen dat is opgebouwd uit verschillende onderdelen waar de bijstand een hoeksteen van vormt. Tezamen zou dit bij elkaar opgeteld moeten voorzien in de bestaanszekerheid van mensen.⁵⁶ De Commissie Sociaal Minimum onderzocht wat huishoudens nodig hebben om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Hun conclusie is dat op dit moment veel Nederlandse huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum in financiële bestaansonzekerheid leven (zie figuur 1).⁵⁷ Bijna alle huishoudens die zij hebben onderzocht, en in het bijzonder huishoudens met (meerdere) kinderen, komen maandelijks structureel geld tekort. Het gaat vaak ten koste van de eigenwaarde van volwassenen en van hun lichamelijke en mentale gezondheid. De onzekerheid waarin mensen zich bevinden door een gebrek aan geld, vergroot de kans op eenzaamheid en vermindert juist het vermogen om verstandig met geld om te gaan. Ook verkleint het de veerkracht om de eigen positie te verbeteren.

Figuur 1 Saldo inkomsten en uitgaven bij uitgavniveau gelijk aan het sociaal minimum met een flexbudget van 6% in een ondergemiddelde gemeente. Bedragen in euro's per maand



Bron: Een Zeker Bestaan, 2023

⁵⁴ RVS, 'Van overleven naar bloei', 2024

⁵⁵ Grondwet, Artikel 20, lid 3.

⁵⁶ Naast de algemene bijstand als aanvulling op het inkomen zijn er toeslagen om voor specifieke doelgroepen het inkomen verder aan te vullen. Voor ouderen bestaat de AIO. Om specifieke uitgaven te kunnen voldoen, bestaan er onder andere de bijzondere bijstand voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan (in 2022 en 2023 de Energietoeslag) en andere vormen van gemeentelijk (lokaal) minimabeleid. Kwijtschelding van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen wordt buiten beschouwing gelaten, maar zorgt voor lagere lasten voor huishoudens op het sociaal minimum.

⁵⁷ Tussenrapport commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan*. Kamerstukken II 36 200-XV-95

De bijstand is niet voor iedereen toereikend

De bijstand is sinds de Algemene bijstandswet (ABW) uit de jaren '70 gebaseerd op het Wettelijk minimumloon (WML). Afhankelijk van de woonsituatie kan het bedrag verschillen. Voor een alleenstaande is de hoogte van de uitkering gelijk aan 70% van het netto referentieminimumloon⁵⁸, voor een echtpaar 100%. Dit om te stimuleren dat werken voor het minimumloon zorgt voor een hoger inkomen. Huishoudens op het sociaal minimum hebben daarnaast recht op aanvullende landelijke en in sommige gevallen ook gemeentelijke aanvullingen (zie hieronder).⁵⁹ Uit het rapport van de Commissie sociaal minimum blijkt dat er situaties zijn waarin huishoudens maandelijks onvoldoende inkomen hebben om van rond te kunnen komen. Een mogelijke oorzaak is ook dat de herijking van het WML (en daarmee dus de bijstand) meestijgt met de contractloonontwikkeling in de markt, waardoor er een verschil kan ontstaan tussen de reële kosten van levensonderhoud en het inkomen uit bijstand. Bijvoorbeeld wanneer de contractloonontwikkeling onder inflatieniveau zit. Met name stellen met kinderen ervaren grote(re) tekorten - ten opzichte van alleenstaanden en AOW-gerechtigden. Dit heeft in potentie ook gevolgen voor kinderen die in armoede opgroeien en zo niet de kans krijgen al hun talenten te ontwikkelen, op school en als volwassene. Het kabinet heeft (structurele) maatregelen genomen waardoor het verschil in 2024 kleiner moet worden.⁶⁰

Verder is relevant dat sinds 2011 de bijstandsuitkering elk jaar lager wordt in verhouding tot het wettelijk minimumloon⁶¹, door de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon. De afbouw loopt door tot 2036 en in totaal gaat het om een bedrag van € 2.000 per jaar. Het CPB heeft aangegeven dat hierdoor de kans op armoede onder bijstandsgerechtigden fors toeneemt⁶². In 2024 is deze afbouw bevroren.

De vangnetfunctie gaat in principe uit van een tijdelijk verblijf in de bijstand. We zien dat er steeds meer mensen langdurig of permanent op de bijstandsuitkering zijn aangewezen, met name mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen. Voor hen geldt dat zij langdurig te maken hebben met beperkte bestaanszekerheid en geen buffer kunnen opbouwen. Bijvoorbeeld om tegenslagen of incidentele uitgaven te bekostigen. Veel huishoudens in de doelgroep hebben een negatief eigen vermogen, in verschillende publicaties wordt uitgegaan van 70%⁶³.

Dit heeft ook invloed op de mogelijkheden voor participatie die iemand ervaart. Custers (2023)⁶⁴ benoemt het belang van het toegankelijk maken van het systeem om steun te ontvangen. Als mensen grip op hun situatie ervaren in de zin dat ze zekerheid hebben dat ze weten hoe ze de week of de maand doorkomen, dan pas komt er weer ruimte om te werken aan de eigen vaardigheden en te zoeken naar een baan, vrijwilligerswerk en bijdragen aan de samenleving. Stress rond het inkomen en vooral het tekort aan inkomen kan mensen blokkeren om in actie te komen. Aandacht hebben voor het wegnemen van drempels is ook van belang. Als er bijvoorbeeld geen kinderopvang beschikbaar is in de buurt van de woning, of geen recht op kinderopvangtoeslag⁶⁵, is dat een grote drempel om een baan te zoeken. Hetzelfde geldt voor mobiliteit. Zeker in regio's met beperkt openbaar vervoer is dit een knelpunt.

⁵⁸ Het netto referentieminimumloon is het nettobedrag dat overblijft als het belastingregime van een niet-werkende wordt toegepast op het bruto wettelijk minimumloon. In de praktijk valt het netto referentieminimumloon lager uit dan het netto minimumloon van een werknemer, voornamelijk door toepassing van de arbeidskorting.

⁵⁹ Dit zijn naast bijstand toeslagen (huur, zorg, kinderopvang), kinderbijslag, kindgebonden budget, lokale regelingen (voor een ondergemiddelde gemeente),

⁶⁰ Door structurele verhoging van het kindgebonden budget voor grotere gezinnen en gezinnen met oudere kinderen, verhoging van de huurtoeslag, en een bijzondere verhoging van het WML (en gekoppelde uitkeringen).

⁶¹ Vanwege de fiscaliteit en bijbehorende korting(en) (zoals de arbeidskorting) gaat het hier niet om nominale termen.

⁶² [Kansrijk armoedebeleid – CPB, juni 2020](#)

⁶³ Eiselin ea, Rapport Inventarisatie verbeterpunten Participatiewet 2021

⁶⁴ A. Custers, Armoede in een rijk land, 2023

⁶⁵ Zo kunnen mensen in de bijstand niet altijd kinderopvangtoeslag krijgen wanneer er wel gezocht wordt naar participatiemogelijkheden. Tenzij zij re-integratietrajecten naar werk volgen. Dit belemmert baanvindkansen.

Uitsluitingsgronden

De Participatiewet kent een aantal uitsluitingsgronden, voor een aantal groepen die geen recht hebben op bijstand. De wetgever heeft deze keuzes bewust gemaakt vanuit de gedachte dat bijstand als laatste vangnet dient. Ze leiden in sommige gevallen tot consequenties met onbedoelde of zelfs schrijnende situaties als resultaat.

Onder andere de volgende groepen zijn geheel of gedeeltelijk uitgesloten van het recht op algemene bijstand:

- Jongeren onder de 18 hebben geen recht op algemene bijstand⁶⁶, net als jongeren van 18, 19 en 20 jaar die in een instelling verblijven. Dit geldt ook voor jongeren onder de 27 die bekostigd onderwijs kunnen volgen. Ze hebben dan recht op studiefinanciering als voorliggende voorziening of ouderlijke verplichting(en) maar kiezen ervoor om dat niet te doen.
- Jongeren onder de 27 jaar moeten voordat zij bijstand kunnen aanvragen, eerst de zoekperiode van vier weken naar werk of opleiding in acht nemen, om zo hun arbeidsmarktkansen te benutten⁶⁷.
- Gedetineerden, dienstplichtigen, werknemers die staken of onbetaald verlof hebben alsmede uitreizigers.
- Mensen die per kalenderjaar langer dan vier weken verblijf houden buiten Nederland, of aaneengesloten langer dan vier weken buiten Nederland verblijven. Bij terugkeer in Nederland kunnen zij opnieuw aanvragen. Voor een AIO-aanvulling voor AOW-gerechtigden geldt een termijn van dertien weken.
- Mensen met een vermogen boven de voor hen toepasselijke grens €7.575,- voor alleenstaanden, en €15.150,- voor partners en alleenstaande ouders hebben geen recht op bijstand. Er is een afzonderlijke vrijlating voor eventuele overwaarde in een eigen woning.

Dit hoeft niet problematisch te zijn, bijvoorbeeld wanneer genoeg (liquide) vermogen aanwezig is. Ook kan een zoektermijn van vier weken effectief zijn voor een groep jongeren om toch de stap naar studie of werk te zetten.⁶⁸ Voor sommige mensen kunnen de uitsluitingsgronden ertoe leiden dat zij niet in hun bestaanszekerheid kunnen voorzien.

Onzekerheid die volgt uit de complexiteit van de wet en haar uitgangspunten

Om rond te kunnen komen, heeft bijna elk huishouden dat bijstand ontvangt ook één of meerdere toeslagen. Daarnaast hebben veel mensen in de bijstand ook gemeentelijke regelingen, kwijtschelding van gemeentelijke- of waterschapsbelastingen of andere vrijlatingen nodig om in hun bestaan te kunnen voorzien. Waarbij het deels afhankelijk is van waar zij wonen, of en welke regelingen er zijn en hoe rijkelijk die regelingen zijn. De opbouw van het sociaal minimum is dus complex. Dit leidt tot onzekerheid, waar in de volgende paragraaf nader op wordt ingegaan.

De Participatiewet wordt door mensen ervaren als een zeer complexe wet⁶⁹. De wet kent veel voorwaarden en verplichtingen die ingewikkeld zijn en geen recht doen aan wat mensen kunnen. De complexiteit maakt dat mensen in de bijstand onzekerheid over hun rechten, plichten en inkomen ervaren. De complexiteit van de wet wordt ook als één van de oorzaken gezien van het niet-gebruik van de algemene bijstand.

Onzekerheid speelt niet alleen een rol bij het aanvragen van bijstand, maar ook bij het accepteren van werk vanuit de bijstand. Door complexiteit bestaat er veel onduidelijkheid over wat de gevolgen zijn als mensen werk accepteren. Mensen vragen zich af of zij er wel op vooruit gaan, bijvoorbeeld door het verliezen van toeslagen. En wat er gebeurt als zij hun baan verliezen, bijvoorbeeld doordat het tijdelijke contract niet wordt verlengd – kunnen zij dan nog wel terugkomen in de bijstand? Hieronder wordt ingegaan op hoe verschillende uitgangspunten en kenmerken van de wet tot onzekerheid leiden.

⁶⁶ Met uitzondering van de bijzondere bijstand.

⁶⁷ Jongeren dienen te zoeken naar een opleiding of werk en bewijs van hun zoektocht aandragen. De gemeente beslist vervolgens over de aanvraag.

⁶⁸ Klauw et al (2019) Job Search Periods for Welfare Applicants: Evidence from a Randomized Experiment, AEJ, vol. 11, no. 1; experiment in de gemeente Amsterdam naar de effectiviteit van de zoektermijn van vier weken.

⁶⁹ SZW (2022) Beleidsanalyse P-wet in balans.

Het is belangrijk op te merken dat een deel van deze problemen (gedeeltelijk) wordt geadresseerd in het wetsvoorstel Participatiewet in balans (spoor 1).

Complementariteit – strikte complementariteit leidt tot inkomensonzekerheid

Iedere rechtmatig in Nederland woonachtige Nederlander en daaraan gelijkgestelden die niet in haar of zijn bestaan kan voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege.⁷⁰ Het principe van complementariteit bepaalt daarbij dat men eerst een beroep moet doen op voorliggende voorzieningen en eigen middelen, voordat er recht op bijstand kan bestaan.⁷¹ 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, omdat:

- De Participatiewet een breed geformuleerd inkomensbegrip hanteert: elk middel waarover iemand (redelijkerwijs) kan beschikken, kan in beginsel bij de bepaling van de hoogte van en het recht op de bijstand betrokken worden. Dit past bij het karakter van de bijstand als laatste vangnet. Maar de uitwerking van dit netto begrip leidt in de praktijk tot onzekerheid en onduidelijkheid over welke inkomsten of op geld waardeerbare activiteiten en bezittingen gemeld moeten worden binnen de Participatiewet. Er zijn veel en deels zeer gedetailleerde voorschriften over wat wel en niet tot de middelen moet worden gerekend. Deze zijn multi-interpretabel waardoor het kan gebeuren dat dezelfde onkostenvergoeding in de ene gemeente wel meegerekend wordt met het inkomen en in de andere gemeente niet. Het overzicht met uitzonderingen die hierop van toepassing zijn (de niet in aanmerking te nemen middelen, zoals giften, vrijwilligersvergoeding en inkomsten vrijlatingen) leidt ertoe dat niet elk middel gelijk wordt behandeld. Dit maakt de inkomstenverrekening complex en de uitkomsten ervan onvoorspelbaar.
- Vanuit het complementaire karakter van de bijstand is bepaald dat de algemene bijstand per kalendermaand wordt vastgesteld en betaald. Dat houdt in dat ander inkomen moet worden toegerekend aan de maand waarin het is verdiend. Toerekening naar de juiste maand is lastig wanneer het inkomen verspreid binnenkomt, een vierwekencyclus kent of onregelmatig is, bijvoorbeeld door werk op oproepbasis of in deeltijd.
- Het toerekenen aan de maand maakt ook het verrekenen van vakantiegeld over inkomen uit werk complex. Dit wordt maandelijks verrekend met de bijstandsuitkering, terwijl het eens per jaar wordt uitbetaald. Verrekening vindt dus al plaats voordat mensen deze middelen hebben ontvangen, met een lager maandinkomen tot gevolg. Ook kan dit vanwege de complexiteit leiden tot onvoorspelbaarheid van de hoogte van het maandinkomen.
- Een groot probleem bij het complementariteitsbeginsel en het brede inkomensbegrip in combinatie met de inlichtingenplicht is de verplichting dat mensen alle mogelijke inkomsten, giften en op geld waardeerbare activiteiten moeten opgeven. Deze verplichting wordt in de praktijk niet altijd opgevolgd, bijvoorbeeld omdat niet iedereen weet wat 'op geld waardeerbare activiteit' of gift betekent. Dit kan leiden tot grote bestaansonzekerheid als gevolg van terugvordering(en). Als naar het oordeel van het college het recht op bijstand niet is vast te stellen, kan in het uiterste geval de consequentie zijn dat de volledige uitkering over een lange periode moet worden terugbetaald met mogelijke (problematische) schulden als gevolg.
- Het complementaire karakter van de bijstand brengt mee dat ook alle vermogensbestanddelen in aanmerking worden genomen bij het vaststellen van het recht op/de hoogte van de bijstand, behoudens een algemene vrijlating. De vaststelling van het (eventueel ook buitenlandse) vermogen is zeer complex en vraagt ook dat er gedurende de bijstandsverlening een 'vermogensboekhouding' wordt bijgehouden. De definitie van vermogen sluit niet aan bij wat in het maatschappelijk verkeer onder vermogen wordt verstaan: veel geld. Dat de waarde van een auto of het spaargeld van ten laste komende kinderen meetelt als vermogen kan als onredelijk worden ervaren.
- Een andere aanname is ook dat werken geen geld kost, en dat dus alle inkomsten kunnen worden verrekend. Dit terwijl niet alle kosten (bijvoorbeeld reiskosten) worden vergoed door de werkgever. Dit behoudens een aantal vrijlatingsregelingen die meestal zeer nauw zijn omschreven naar soort

⁷⁰ Sociaal grondrecht op bestaansminimum en Territorialiteitsbeginsel. Uitgewerkt in de Participatiewet.

⁷¹ Al het inkomen wordt verrekend met de bijstand. De vermogensgrens is 7.575 euro voor een alleenstaande, 15.150 voor gehuwden en alleenstaande ouders in 2024. Overwaarde huis mag maximaal 63.900 bedragen. Bij een hogere overwaarde wordt de uitkering omgezet in een krediethypotheek.

inkomen, bedrag of percentage, naar doelgroep en vaak tijdelijk omdat het bedoeld is als stimulan­ s voor de arbeidsinschakeling en niet ter compensatie van de (meer) kosten van werken. Deze vrijlatingsregeling kent ook de beleidsruimte voor gemeenten waardoor hier ook verschillen ontstaan tussen gemeenten.

De interactie van de bijstand met andere inkomenscomponenten zorgt voor onvoorspelbaarheid van het inkomen

Bijna elk huishouden dat bijstand ontvangt, ontvangt ook één of meerdere toeslagen om rond te komen, bijvoorbeeld huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag en kindgebonden budget⁷². Zeker in combinatie met (deeltijd)werk, is de totstandkoming van het totale inkomen en het bedrag per maand waar een bijstandsgerechtigde over kan beschikken, vaak onvoorspelbaar en ingewikkeld. Wanneer te onzeker of onduidelijk is wat werken oplevert, kunnen mensen soms de stap naar werk niet zetten en blijven aangewezen op een uitkering, waarbij in elk geval zeker is van (stabiele) maandelijkse inkomsten. In die gevallen is er meestal dus sprake van een inkomensval maar door complexiteit en onzekerheid, van een onzekerheidsval.⁷³ Deze onzekerheidsval heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie en op uitstroom vanuit de bijstand. Dit wordt versterkt omdat de verschillende regelingen worden uitgevoerd door verschillende dienstverleners, zoals de gemeente, het UWV, de Belastingdienst/Dienst Toeslagen en de SVB. Daarnaast hebben de uitvoerders een verschillend moment van uitbetalen en hanteren zij verschillende definities van begrippen als vermogen en partner. Er is geen eenduidig contactpersoon waardoor veel verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het doorgeven van wijzigingen, of aanvragen van regelingen, bij burgers zelf terechtkomt. Vooral mensen in de meest kwetsbare situaties lopen het risico om in de knel te komen door deze complexiteit.

Een andere complicerende factor is het ontbreken van uniformiteit van begrippen. Binnen de sociale zekerheid en binnen de bredere inkomensondersteuning worden er bijvoorbeeld verschillende partner­ begrippen gehanteerd. Het partnerbegrip in de sociale zekerheid wijkt af van het partnerbegrip in de toeslagen, terwijl nagenoeg alle mensen in de bijstand met beide te maken hebben. Hetzelfde geldt voor inkomensbegrippen, de ene regeling gaat uit van bruto inkomen, de andere van netto en bij de toeslagen wordt uitgegaan van het verzamelinkomen. Binnen het rijksbrede programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) wordt gewerkt aan voorstellen die bijdragen aan het afnemen van onzekerheid en onvoorspelbaarheid als gevolg van het ontvangen van meerdere vormen van inkomensondersteuning.

Onduidelijkheid over (bijzondere) gemeentelijke aanvullingen

In de Participatiewet wordt onderscheid gemaakt tussen algemene en bijzondere bestaanskosten. Bij algemene bestaanskosten gaat het om algemeen gebruikelijke kosten die iedereen moet maken en die men geacht wordt te kunnen betalen uit bijstandsnorm. Bijzondere bestaanskosten zijn kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden en niet kunnen worden bekostigd uit de bijstandsnorm en waar gemeenten bijzondere bijstand voor kunnen verstrekken. Welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen hangt af van aanwezigheid van een voorliggende voorziening⁷⁴ en van de draagkracht van de aanvrager. Maar ook deels van het beleid van de gemeente in kwestie. Zo kunnen er - op grond van beleidsregels - verschillen zijn tussen welke kosten wel of niet voor bijzondere bijstand in aanmerking komen. En kan de gemeente voor bepaalde kosten zelf kiezen of bijzondere bijstand in de vorm van een lening of in de vorm van een gift wordt verstrekt.

De bijzondere bijstand staat ook open voor mensen met andere vormen van inkomen. De bijzondere bijstand wordt altijd beoordeeld op basis van de omstandigheden in de individuele situatie. Dit maakt de uitvoering voor professionals en verantwoording voor de mensen zelf arbeidsintensief.

⁷² IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid

⁷³ IBO (2023) Moeilijk makkelijker maken, Eindrapport IBO vereenvoudiging sociale zekerheid

⁷⁴ Een voorliggende voorziening is elke voorziening buiten de P-wet waarop de betrokkene een beroep kan doen om te voorzien in de kosten.

Naast individuele bijzondere bijstand kunnen gemeenten ook categoriale bijzondere bijstand verstrekken voor een aanvullende collectieve zorgverzekering of een tegemoetkoming in de zorgpremie of – in 2022 en 2023 - voor energiekosten. Het verschil met de individuele bijzondere bijstand is dat niet hoeft te worden aangetoond dat de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Er kunnen aanzienlijke verschillen ontstaan tussen gemeenten. De voorwaarden, manier van uitkeren, de hoogte van de bijzondere bijstand zijn een collegebevoegdheid. Een ander verschil is dat de categoriale bijstand in de regel een aftoppingsgrens kent, de individuele bijzondere bijstand in de regel niet.

Onzekerheid over aanvullingen met inkomsten uit werk en giften

Naast de bijstandsuitkering kan er ook (in deeltijd) gewerkt worden, in loondienst of via een eigen onderneming. De bijstand vult bij eigen inkomsten aan tot het sociaal minimum. De inkomsten uit werk worden dan verrekend met de uitkering (de eerder genoemde complementariteit). De aanname is dat dit de opstap om uit de uitkering te komen kan vergemakkelijken.

Uit onderzoek blijkt echter dat 40% van de werkenden in de bijstand problemen ervaart met de inkomstenverrekening. Vaak is onduidelijk is wat (meer) werken betekent voor het totaalinkomen, recht op toeslagen en (aanvullend) gemeentelijk beleid. Soms gaan mensen met een bijstandsuitkering er (op maandbasis) netto op achteruit zodra ze deeltijd gaan werken naast hun uitkering. Gemeenten zijn verplicht inkomen toe te rekenen naar de maand waar het inkomen betrekking op heeft. Hierdoor kunnen schommelingen ontstaan.⁷⁵ Daarnaast kan het aanvaarden van werk en het verwerven van een hoger inkomen tijdens een deel van een jaar leiden tot het moeten terugbetalen van ontvangen toeslagen.

Mede door deze onzekerheid is het voor mensen moeilijk om de stap naar werk te maken, omdat niet voorspelbaar is hoe de financiële situatie er dan uit ziet. Mensen voelen zich dan gedwongen te kiezen voor de zekerheid van een (volledige) bijstandsuitkering boven mogelijk meer inkomen en participatie, maar grotere inkomensonzekerheid.

De Commissie sociaal minimum constateert dat de overgang tussen uitkering en werk leidt tot inkomensonzekerheid. Dit heeft volgens de commissie mede te maken met bijverdiengrenzen, de bijverdienperiode en verlies aan inkomen bij terugval in een uitkering. Zowel in het programma Simpel Switchen als het wetsvoorstel Participatiewet in balans (spoor 1) is hier aandacht voor. Ook het verrekenen van inkomsten uit het verkopen van bezittingen, het ontvangen van giften of een vrijwilligersvergoeding kunnen leiden tot schommelingen en onzekerheden in het besteedbaar inkomen van die maand

Onduidelijkheid door verschillende regimes

De bijstand geldt als het 'laatste' generieke vangnet. Daarbinnen bestaan verschillende regimes die elk een vangnetkarakter hebben, maar verschillen in de mate waarin. Er zijn voor verschillende doelgroepen bewuste keuzes gemaakt. Het bestaan van verschillende regimes draagt voor de volgende groepen bij aan onoverzichtelijkheid en onzekerheid⁷⁶:

Jongeren tot 21 jaar

Voor jongeren tot 21 jaar gelden andere bedragen (jongerennorm, die verschilt per leeftijd), mede omdat de hoogte van de bijstand is gebaseerd op de aanname dat uitwonende jongeren tot hun 21^e (deels) worden onderhouden door hun ouders. Wanneer een jongere niet (voldoende) kan terugvallen op de ouders, dan kan de gemeente de uitkering aanvullen vanuit de bijzondere bijstand. Omdat die aanvulling in de regel niet zorgt voor een aanvulling tot het bedrag dat iemand van 21 jaar zou ontvangen, is dit vaak ontoereikend.

⁷⁵ Kistenmaner, S., Salomé, L. (2019). Ervaringen en klantbeleving van Surplus. Muzus, Delft.

⁷⁶ Daarnaast worden in het Rapport Inventarisatie verbeterpunten PW nog meer groepen gedefinieerd waarvoor een ander regime geldt.

Opgemerkt wordt dat de Commissie sociaal minimum wijst op een rechterlijke uitspraak⁷⁷ die stelt 'dat niet leeftijd de graadmeter moet zijn voor kosten van het leven, maar de leefsituatie. Dus als een 18-, 19- of 20-jarige niet kan terugvallen op ouders en zelfstandig moet wonen, dan moet deze volgens de rechter via de bijzondere bijstand hetzelfde bedrag aan inkomensondersteuning ontvangen als een 21-jarige in de bijstand'.

Mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt

Voor ouderen is er de Aanvullende Inkomensvoorziening voor ouderen (AIO). Dit is algemene bijstand bedoeld voor ouderen (en hun eventuele partners) die de AOW-leeftijd hebben bereikt maar niet in hun noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien, door onvoldoende opgebouwde AOW-rechten.⁷⁸ Afwijkend van niet-gepensioneerden wordt de algemene bijstand in de vorm van AIO door de SVB uitbetaald (evenals de AOW).⁷⁹ Ouderen kunnen de AIO rechtstreeks bij de SVB aanvragen, maar dat gebeurt niet altijd⁸⁰.

In de AIO geldt een iets hogere bijstandsnorm dan de gemeentelijke algemene bijstand voor niet-gepensioneerden om te compenseren voor het niet ontvangen van de ouderenkorting⁸¹. Verder gelden de participatieverplichtingen uit de Participatiewet niet voor ouderen vanwege het bereiken van de pensioenleeftijd. Dit betekent dat de AIO in de meeste gevallen structureel is omdat uitstroom naar werk niet wordt voorzien. Zij kunnen wel bijverdienen, een deel de inkomsten wordt ook met de uitkering verrekend, maar voor de vrijlating geldt niet de maximale duur van 6 maanden. Omdat ouderen niet beschikbaar hoeven te zijn voor werk, mogen zij maximaal 13 weken in het buitenland verblijven (in plaats van vier weken) zonder verlies van rechten. Bij langer verblijf in het buitenland stopt het recht op een uitkering; betrokkenen kunnen deze bij terugkeer in Nederland weer opnieuw aanvragen. Binnen hetzelfde huishouden gelden voor jongere, nog niet gepensioneerde partners van ouderen andere regels dan voor de oudere AIO-gerechtigden: de jongere partner heeft wel participatieverplichtingen en verliest na vier weken buitenlands verblijf het recht op een uitkering. Bovendien ontvangt de jongere partner de uitkering via SVB waardoor deze mogelijk buiten beeld lijkt te zijn bij de gemeente voor wat betreft participatie-inspanningen. AIO-gerechtigden kunnen via de gemeenten ook aanspraak maken op bijzondere bijstand. Ook voor ouderen gelden de kostendelersnorm en de vermogenstoets die bij eventueel bezit van onroerend goed in het buitenland als knellend wordt ervaren. En complex in de uitvoering vanwege gegevensdeling.

55+ en/of (gewezen) zelfstandigen

Er bestaan aparte regelingen voor mensen die geboren zijn voor 1965 (IOAW), oudere (gewezen) zelfstandigen (IOAZ), en zelfstandig ondernemers (BBZ). De IOAW is een aflopende regeling. Bij de IOAZ speelt dat de doelgroep vrij precies is afgebakend en dat de zelfstandige IOAZ moet aanvragen voordat hij zijn bedrijf beëindigt. Dit blijkt in de praktijk een knelpunt.

⁷⁷ ECLI:NL:RBGEL:2020:5909

⁷⁸ Bijvoorbeeld door onvoldedige AOW-opbouw, het niet bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de (gehuwde) partner waardoor 50% recht bestaat op de AOW-gehuwdenorm, en/of het niet beschikken over (voldoende) andere inkomstenbronnen. Zoals in het buitenland opgebouwd pensioen. In 2023 ontvingen 71.127 gepensioneerden (en hun partners) algemene bijstand. SVB, persbericht 3 december 2023, svb.nl

⁷⁹ Zie paragraaf 5.4 van de Participatiewet

⁸⁰ Dergelijk niet-gebruik ontstaat wanneer ouderen de AIO niet kennen, de aanvraag te ingewikkeld vinden, niet goed kunnen inschatten of ze er recht op hebben en/of geen gebruik van de AIO willen maken. Als ouderen voor hun pensionering al gemeentelijke bijstand ontvingen, wordt die bijstand bij het bereiken van de AOW-leeftijd door de gemeente beëindigd. De SVB spant zich pro-actief in om aanvragen zo goed mogelijk te bevorderen en niet-gebruik tegen te gaan.

⁸¹ Kamerstukken II, 1996/97, 25697, nr.3 (memorie van toelichting bij wetsvoorstel). Betreft een fiscale aftrekpost die niet doorwerkt in de bijstand omdat dit een netto-regeling is.

Voor zelfstandig ondernemers (tijdelijk) weinig inkomen hebben is er het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Ook de doelgroep van het Bbz is vrij precies omschreven - startende, gevestigde, oudere en beëindigende zelfstandigen en bijstandsgerechtigden die een eigen bedrijf willen starten. Zelfstandigen die niet aan de strenge voorwaarden van het Bbz voldoen (bijv. omdat zij niet voldoen aan uren criterium en/of deels werknemer zijn) vallen tussen wal en schip omdat zij als zelfstandige ook niet voor de reguliere bijstand in aanmerking komen.

Kostendelers

De kostendelersnorm is de toepasselijke bijstandsnorm voor bijstandsgerechtigden die medebewoners hebben. Hoe meer personen vanaf 27 jaar in een woning wonen, hoe lager de uitkering per persoon wordt. Daar ligt de aanname aan ten grondslag dat het hebben van medebewoners leidt tot lagere kosten voor het dagelijks bestaan. Daarbij geldt een formule die is afgeleid van de eerder bestaande bijstandssystematiek (alleenstaande: 70%; gehuwden: 100%), Het verschil van 30% geldt daarbij als de toename van kosten van de huishouding door de komst van één persoon extra. Echter, (gezamenlijke) kosten liggen in de praktijk vaak bij een van deze personen, die (ook) wordt gekort.

Door niet-gebruik lopen bijstandsgerechtigden financiële ondersteuning mis

De aanname is dat mensen die de bijstand nodig hebben, er een beroep op doen. Maar niet iedereen weet de weg naar de bijstand te vinden. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 37% van de huishoudens met een inkomen onder de bijstandsnorm geen beroep doet op (aanvullende) bijstand⁸². De samenstelling van deze groep en de redenen voor niet-gebruik zijn divers. Uit onderzoek⁸³ komen drie hoofdoorzaken voor niet-gebruik van regelingen naar voren:

- **Kennisgebrek**

Onbekendheid speelt een grote rol in het niet-gebruik. Veel niet-gebruikers weten niet van het bestaan van een regeling af, kennen de voorwaarden niet of weten niet hoe ze een uitkering moeten aanvragen. Bij middeninkomens wordt de kans op regeling of toeslag onderschat door onvoldoende inzicht in de eigen financiële positie of de regelgeving (inkomensstabiliteit, aftrekposten). Gericht benaderen van potentiële gerechtigden door de overheid is vaak nog niet mogelijk door o.a. privacywetgeving.

- **Ervaren complexiteit van een aanvraag**

De (eerder) ervaren complexiteit van een aanvraag en begrippen kan mensen afschrikken. Het gaat hier zowel om de ervaren complexiteit voorafgaand aan de aanvraag als complexiteit tijdens de aanvraag (veel gegevens of formulieren moeten invullen en daardoor afhaken). Ook gebrekkige digitale vaardigheden verhogen de drempel om een aanvraag te doen. Daarnaast kan iemand zich in een kwetsbare situatie bevinden, waardoor men (tijdelijk) geen mentale ruimte heeft of de regie mist. Voor sommigen wegen de tijd en moeite van een aanvraag niet op tegen het financiële voordeel (transactiekosten).

Psychologische 'kosten' zoals stigma en waargenomen risico's

We zien dat door o.a. de toeslagenaffaire de angst voor terugvorderingen een factor is geworden in het niet-gebruik van inkomensafhankelijke of situationele regelingen. Dit geldt voor fiscale aftrekregelingen als ook voor de bijstand die altijd een bewijslast vereisen. Als mensen de administratieve bewijzen niet compleet hebben, zien ze af van gebruik. Het jaarinkomen kan in sommige situaties (bijv. zzp'ers) moeilijk zijn om in te schatten, en een vergissing heeft gevolgen. Ook trots of schaamte kunnen een rol spelen.

Ten slotte is er een groep bewuste niet-gebruikers die ervoor kiest niet afhankelijk te willen zijn van de overheid en die soms, kan terugvallen op de omgeving en/of soms zwarte inkomsten heeft.

⁸² Nederlandse arbeidsinspectie (2023) Kwantitatieve ontwikkelingen potentieel niet-gebruik algemene bijstand

⁸³ Op basis van gedragswetenschappelijk onderzoek van de afgelopen tien jaar, deelt het Behavioural Insights Network Nederland (2022) de oorzaken van niet-gebruik onder individuen in naar drie factoren: capaciteit (aandacht, zelfeffectiviteit, executieve functies als doenvermogen), omstandigheden (administratieve rompslomp, sociale steun, inkomensfluctuatie) en motieven (waargenomen recht en nut, stigma, angst voor terugbetaling).

Daarnaast kan het zo zijn dat door de financieringssytematiek – een hogere uitstroom uit de bijstand dan instroom wordt beloond – gemeenten geen prikkel ervaren om niet-gebruik terug te dringen. Sterker, het stimuleert gemeenten om ‘de poort dicht te houden’.⁸⁴

⁸⁴ Inspectie SZW (2021) Niet-gebruik van de algemene bijstand

4

Financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten

Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Hiertoe ontvangen zij via verschillende geldstromen budget. Het bijstandsbudget (bijstand, Bbz, IOAW, IOAZ en loonkosten-subsidie) is de grootste geldstroom. Dit wordt via een specifieke uitkering aan gemeenten toegekend. Gemeenten mogen overschotten op hun bijstandsbudget houden en deze middelen zijn vrij inzetbaar. Een tekort dienen gemeenten aan de andere kant ook zelf op te lossen. Wel hebben zij de mogelijkheid om bij een tekort van meer dan 7,5% een vangnetuitkering Participatiewet aan te vragen. Het tekort voor een gemeente is binnen het vangnet gemaximeerd op 10%. Via het gemeentefonds ontvangen gemeenten middelen voor re-integratie, uitvoering bijstand en bijzondere bijstand (algemene uitkering), beschut werk en de Wsw (integratie-uitkering). Deze middelen zijn volledig vrij besteedbaar en gemeenten hoeven hier geen verantwoording over af te leggen aan het Rijk. Vanuit de huidige doelen van de Participatiewet geredeneerd is er een aantal financiële vraagstukken.

Schaarste in re-integratiebudget

Het re-integratiebudget kenmerkt zich door schaarste in die zin dat middelen niet onbeperkt beschikbaar zijn. Van 2010 tot 2017 is er sterk bezuinigd op het re-integratiebudget voor de voormalige WWB doelgroep⁸⁵. Gemeenten zijn genoodzaakt om scherpe keuzes te maken in wie zij in meer of mindere mate ondersteuning bieden bij toeleiding naar en ondersteuning bij werk. Het gevolg hiervan is dat een relatief groot deel van de doelgroep van de Participatiewet geen ondersteuning ontvangt, anders dan een bijstandsuitkering. SCP heeft onderzocht dat in 2019 42% van de bijstandsonvangers geen enkele andere vorm van ondersteuning ontvangt (vanuit re-integratie, Wmo of de Jeugdwet).⁸⁶ Ook onderzoek van de NLA toont dit aan. In 2022 zegt 33% van de mensen in de bijstand geen enkel persoonlijk gesprek te hebben gehad met de gemeente in het afgelopen jaar.⁸⁷ Nederland investeert, aldus de Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (WRR) in vergelijking met andere Europese landen, weinig in mensen die langs de kant staan. De WRR stelt dat 'vooral de investeringen in scholing en training in ons land in Europees perspectief heel laag' zijn.⁸⁸ Vanwege de schaarse financiële middelen en de huidige financieringssysteem, is het voor gemeenten aantrekkelijker om in te zetten op kortdurende ondersteuning naar betaald werk.

Blijvende ondersteuning

Anders dan in de Wet werk en bijstand moeten gemeenten in de Participatiewet vaker langdurige of blijvende ondersteuning en begeleiding inzetten om mensen aan het werk te houden doordat een groep instroomt die voorheen onder de Wsw of de Wajong viel. De huidige middelen zijn niet toereikend om iedereen in de doelgroep langdurig te ondersteunen⁸⁹. Schaarste van financiële middelen kan er aan bijdragen dat gemeenten scherpe keuzes moeten maken en zich genoodzaakt voelen om vaker in te zetten op kortdurende ondersteuning, terwijl langdurige ondersteuning mogelijk een duurzamer effect heeft.

⁸⁵ van circa € 1,6 miljard landelijk naar circa € 550 miljoen

⁸⁶ SCP (2023) Een brede blik op bijstand, p. 43

⁸⁷ NLA (2023) Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 21

⁸⁸ WRR, 2020, Het betere werk, p. 175

⁸⁹ Niet iedereen in de doelgroep heeft langdurige ondersteuning nodig. In het onderzoeksrapport 'Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet' (Berenschot, april 2021) wordt gesteld dat met name tav de begeleiding van de nieuwe doelgroep een tekort wordt verwacht. Of een tekort zich daadwerkelijk voordoet, hangt af van de mate van ondersteuning aan de doelgroep. Hier zijn keuzes in te maken. In spoor 2 van Participatiewet in balans wordt gezien wat nodig is om deze doelgroep goed te ondersteunen.

Prikkelwerking

Een derde element dat bij de inzet van de re-integratiemiddelen een rol speelt, is de prikkelwerking die van het bijstandsbudget uitgaat. Zoals gezegd mogen gemeenten overschotten op hun bijstandsbudget houden, en moeten zij tekorten zelf dekken. Hiermee is er een financiële prikkel om het re-integratiebudget daar in te zetten waar dit het sterkst bijdraagt aan vermindering van bijstandskosten. Hierdoor zetten gemeenten re-integratiebudget veelal in voor mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Juist de groepen die de grootste afstand hebben tot de arbeidsmarkt en de meeste behoefte aan ondersteuning, worden daardoor niet altijd goed bereikt. Daarmee gaat er een sturende werking uit van de bestaande financiële prikkels. Binnen het traject van de Participatiewet in balans vindt discussie plaats of de huidige financiële prikkels voldoende bijdragen aan het bereiken van het doel: het ondersteunen van mensen.

Bijstandsbudget

Ook ten aanzien van het bijstandsbudget speelt er een aantal vraagstukken. Het huidige bijstandsbudget beweegt mee met de uitgaven op macroniveau en de conjunctuur. De hoogte van het macrobudget is daardoor elk jaar anders. Daarnaast wordt het objectieve verdeelmodel voor de bijstand jaarlijks geactualiseerd. Naast actualisatie van de maatstaven worden, indien nodig verbeteringen aangebracht in het model, om het beter aan te laten sluiten bij verwachte kosten van gemeenten. Veel aandacht gaat uit naar gemeenten die meerjarige tekorten realiseren. SEO en Atlas hebben bij een selectie van gemeenten laten zien dat er een verband zit tussen objectieve factoren en het optreden van meerjarige tekorten of overschotten.⁹⁰ Vervolgens is onderzocht in hoeverre dit ook geldt wanneer naar alle gemeenten wordt gekeken. De factoren waarvoor dit geldt en die leiden tot een verbetering van de verklaringskracht zijn opgenomen in het model.⁹¹ Uit onderzoek naar beleid en uitvoering van AEF en de Beleidsonderzoekers blijkt dat tekorten en overschotten niet altijd volledig aan gemeenten toe te rekenen zijn.⁹² Voor een deel kan dit verklaard worden vanuit de keuzes van gemeenten in beleid en uitvoering, maar voor een deel ook niet. Over de uitkomsten van deze onderzoeken vindt gesprek plaats tussen SZW en gemeenten. Een eerste stap is om te kijken naar uitbreiding van het vangnet Participatiewet.

De genoemde aanpassingen (aan het macrobudget en verdeelmodel) leiden ertoe dat de uitgaven van gemeenten niet altijd voorspelbaar zijn. Een overschot of een tekort in het ene jaar betekent niet altijd ook een overschot en tekort in het daaropvolgende jaar. Dit kan het doen van meerjarige investeringen moeilijk maken voor gemeenten. Het doorrekenen van de verwachte opbrengst van investeringen naar de toekomst geeft namelijk onzekerheden.

Herziening Participatiewet in Balans - toekomst

Bij herziening van de Participatiewet zal rekenschap genomen moeten worden van bovenstaande financiële vormgeving en de vraagstukken die daaruit volgen. Financiën en de wijze waarop zij worden uitgekeerd (prikkelwerking) bepalen mede de mate waarin doelen van de Participatiewet behaald (kunnen) worden. Het is belangrijk om bij het vormgeven van een nieuwe beleidstheorie continu rekening te houden met de huidige financiële vraagstukken en beperkingen, maar vooral ook na te denken welk financieringsarrangement het best aansluit bij de nieuwe beleidstheorie.

⁹⁰ SEO/Atlas (2022): Meerjarige tekorten en overschotten op het bijstandsbudget

⁹¹ SEO/Atlas (2023): Doorontwikkeling bijstandsverdeelmodel

⁹² AEF/de Beleidsonderzoekers (2023): Verklaringen voor tekorten en overschotten op het bijstandsbudget

Deze brochure is een uitgave van:
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Oktober 2024 | Publicatie-nr. 24408452