

Vergaderjaar 2024–2025

36 582

Wijziging van de Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen in verband met het op onderdelen in balans brengen van deze wetten tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving (Participatiewet in balans)

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 17 juni 2025

Het voorliggende wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **BBB**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Participatiewet in balans. Deze leden waarderen de intentie van de regering om de Participatiewet menselijker te maken en ruimte te bieden voor maatwerk. Tegelijkertijd roept het wetsvoorstel een aantal vragen op.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Participatiewet in balans en hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Participatiewet in balans. Deze leden onderschrijven de doelstelling van de regering om de hardheden in de huidige Participatiewet te verminderen. Zij benadrukken dat adequate uitvoering door gemeenten van groot belang is. Het wetsvoorstel geeft daarom aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Kemperman (Fractie-Kemperman), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Van Wijk (BBB), Vos (GroenLinks-PvdA (*voorzitter*)), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Petersen (VVD), Geerdink (VVD), Van Ballekom (VVD), Bakker-Klein (CDA), Bovens (CDA), Moonen (D66 (*ondervoorzitter*)), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Koffeman (PvdD), Nanninga (JA21), Van Apeldoorn (SP), Huizinga-Heringa (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

De leden van de **CDA**-fractie hebben met veel waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden hebben daarbij nog een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben de volgende vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en aanhangende stukken. De leden hebben een aantal vragen.

De leden van de **Volt**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Participatiewet in balans en hebben daar nog vragen over, specifiek over de impact die het wetsvoorstel heeft op kinderen.

Vragen van de BBB-fractie

De leden van de **BBB**-fractie hebben de volgende vragen over het voorliggende wetsvoorstel:

1. De verruiming van de beleidsruimte voor gemeenten, bijvoorbeeld bij het toepassen van sancties of het inzetten van een bufferbudget, is in de Tweede Kamer uitvoerig besproken. De leden van de BBB-fractie herkennen deze discussie, maar hebben nog de volgende vervolgvraag: Op welke wijze wordt in het wetsvoorstel geborgd dat deze verruiming niet leidt tot ongewenste rechtsongelijkheid tussen burgers in verschillende gemeenten, en hoe verhoudt dit zich tot de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zoals vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet? Maakt het binnen dit kader nog verschil uit of een gemeente over meer of minder financiële middelen beschikt nu en in de toekomst?
2. Er is in de Tweede Kamer gesproken over de invulling van het begrip «maatschappelijke participatie». Kan de regering nader toelichten in hoeverre de ruime en open normering in het wetsvoorstel zich verdraagt met het rechtszekerheidsbeginsel, bedoeld in artikel 1:3 lid 2 van de Awb, en hoe wordt voorkomen dat burgers afhankelijk zijn van interpretatieverschillen tussen gemeenten?
3. De regeling rond giften, voedselbanksteun en bijdragen in natura is in de Tweede Kamer inhoudelijk besproken, onder meer met het oog op praktische uitvoering. Hoe beoordeelt de regering dit onderdeel in het licht van het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet en artikel 26 IVBPR)? Is de keuze om giften deels vrij te laten juridisch houdbaar ten opzichte van andere vormen van inkomensondersteuning binnen het sociale zekerheidsstelsel?
4. In de Tweede Kamer is de uitvoerbaarheid besproken, met name voor gemeenten. In hoeverre is de regering van oordeel dat de toegewezen uitvoeringstaken, inclusief beoordeling van maatwerk, giften, bufferbudget en sanctieproportionaliteit, realistisch uitvoerbaar zijn voor kleinere en plattelandsgemeenten? Is voorzien in een systematische evaluatie van uitvoeringsknelpunten bij deze gemeenten?
5. Hoe wordt gewaarborgd dat bij hergebruik van gegevens in nieuwe aanvragen voor bijstand of bijzondere bijstand geen gebruik wordt gemaakt van verouderde of incorrecte gegevens, met als risico overcompensatie of juist onvoldoende ondersteuning?
6. In de Tweede Kamer is het belang van vakmanschap en ruimte voor professionals besproken, maar volgens de leden van de BBB-fractie zonder expliciet in te gaan op scholing. Bestaan er inmiddels landelijke richtlijnen of geaccrediteerde scholingsprogramma's voor

gemeentelijke uitvoerders, gericht op toepassing van de nieuwe beleidsruimte? Zo ja, wie coördineert dit? Hoe wordt de kwaliteit en uniformiteit hiervan geborgd in het licht van rechtszekerheid en gelijke behandeling?

7. In de Tweede Kamer zijn zorgen geuit over de balans tussen versoepeling en handhaving, maar de verhouding met normstellende werking bleef naar de mening van de aan het woord zijnde leden onderbelicht. Hoe voorkomt de regering dat het loslaten van automatische sancties leidt tot verzwakking van het normstellend vermogen van de Participatiewet, en hoe wordt deze balans gemonitord vanuit het perspectief van een effectieve maar proportionele handhaving?
8. Op welke wijze wordt voorkomen dat brede invulling van maatschappelijke participatie leidt tot verdringing van regulier werk, vooral bij kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt? Wordt hiervoor een landelijke toetsingskader gehanteerd?
9. De proportionaliteitstoets bij sancties is in de Tweede Kamer aangestipt, maar niet in relatie tot handhavingszekerheid. Op welke wijze wordt binnen het stelsel geborgd dat de proportionaliteitsafweging bij sanctietoepassing niet leidt tot rechtsonzekerheid voor burgers of willekeur in gemeentelijk optreden, en is voorzien in rechterlijke toetsing of landelijke kaders om een uniforme toepassing te ondersteunen?

Vragen van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie hebben de volgende vragen over het voorliggende wetsvoorstel:

1. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is een aantal amendementen ingediend. Kan de regering een overzicht geven van de feitelijke implicaties van de aangenomen amendementen onder andere voor wat betreft de uitvoerbaarheid en de consistentie van de wetgeving?
2. Het is nodig de uitvoerbaarheid, voorspelbaarheid, eenduidigheid en rechtszekerheid te waarborgen bij de toepassing van deze wet. Daarbij is onder meer het vastleggen van jurisprudentie die inzicht geeft in de toepassing van de wet en de daarbij te betrekken afwegingskaders in de (artikelsgewijze) memorie van toelichting behulpzaam. Hierover heeft de Eerste Kamer naar aanleiding van het rapport van de commissie sociaal minimum diverse malen schriftelijk overleg gevoerd. Ten aanzien van het vastleggen van de jurisprudentie is, op het vlak van terugvordering van uitkeringen, het amendement-Ceder c.s. aangenomen.² Kunt u inzichtelijk maken welke aanpassingen er in het wetsvoorstel hebben plaatsgevonden op grond van dit amendement? Kunt u ook in een overzicht aangeven op welke wijze en in hoeverre de jurisprudentie aangaande de interpretatie en de toepassing van de bij wet voorgestelde maatregelen is vastgelegd in de memorie van toelichting en/of het artikelsgewijs deel?
3. Uit de aanbevelingen van de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen – onder andere naar aanleiding van de gedachtewisseling met de Eerste Kamer over het rapport – komt naar voren dat het, voor toekomstbestendige wetgeving, van belang is meer differentiatiemogelijkheden te hebben bij de lokale toepassing van de wet. Wetgeving is op deze wijze passend voor de specifieke (demografische) context, nu en in de toekomst. In hoeverre is deze differentiatie nu mogelijk op basis van dit wetsvoorstel? Kunt u de

² Kamerstukken II 2024–2025, 36 582, nr. 25.

differentiatiemogelijkheden die er in de wet zijn opgenomen middels een overzicht inzichtelijk maken?

4. Naar aanleiding van de toepassing van de afwegingskaders van het rapport «Gelijk recht doen»³ vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie om een onderbouwing op de volgende punten:
 - a. In hoeverre wordt de rechtsgelijkheid bij toepassing van deze wet gewaarborgd?
 - b. In hoeverre worden bij de toepassing van de wet keuzes die kunnen resulteren in rechtsongelijkheid zorgvuldig afgewogen en gemotiveerd? Bijvoorbeeld als het gaat om het niet toepassen van kanbepalingen ten gunste van de burger.
 - c. In hoeverre is er een gelijke toegang tot inkomensondersteuning voor de doelgroep jongeren (van 18 tot 21 en van 21 tot 27 jaar) gezien het verschil in de toepassing van de wet voor deze doelgroep in vergelijking tot andere doelgroepen? Dit betreft onder andere het verschil in regels voor toekenning; de vier weken zoektermijn en de lagere bijstandsnorm voor jongeren van 18 tot 21 jaar in combinatie met een kanbepaling voor categorale bijstand.

Diverse adviezen over dit wetsvoorstel duiden op aandachtspunten ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Voor meer inzicht in de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel komt een aantal aspecten aan bod.

5. Ten aanzien van de (digitale) uitvoerbaarheid en betrouwbare dienstverlening hebben de aan het woord zijnde leden de volgende vragen:
 - a. In hoeverre is er voldoende capaciteit en expertise bij de uitvoeringsorganisaties en gemeenten om de implementatie van de wet en de daarvoor vereiste digitalisering in goede banen te leiden? In hoeverre is deze capaciteit en expertise structureel en toekomstbestendig gewaarborgd en gefinancierd om te zorgen voor betrouwbare dienstverlening?
 - b. Is er ten aanzien van de noodzakelijke digitale systemen naast aandacht voor de ontwikkelkosten, bijvoorbeeld ook voldoende zicht op toekomstige beheerskosten? In hoeverre worden de beheer- en ontwikkelkosten door de Rijksoverheid aanvullend gefinancierd?
 - c. Wat is de inschatting van de regering van de implementatietermijn? In hoeverre heeft de regering in beeld of de implementatie van de wet en de vereiste digitalisering ook interne uitvoeringsprocessen bij uitvoeringsorganisaties en gemeenten (ingrijpend) veranderd? Is de regering voornemens hier rekening mee te houden bijvoorbeeld door een overgangperiode of anderszins?
 - d. Is er vooraf een specifieke toets op de digitale uitvoerbaarheid gedaan?
 - e. Hoe beoordelen uitvoeringsorganisaties en de gemeenten specifiek de digitale uitvoerbaarheid en de in het voorstel gemaakte keuzes? Welke aandachtspunten geeft dit en hoe gaat de regering daarmee om?
 - f. In hoeverre is voorzien in een evaluatie van de digitale uitvoerbaarheid? Kan de regering toezeggen dat de digitale uitvoerbaarheid onderdeel is van de monitoring waarover in de Tweede Kamer is gesproken en kan de regering als onderdeel van deze toezegging aangeven op grond van welke criteria de digitale uitvoerbaarheid wordt geëvalueerd, op welke termijn en door wie?
6. Ten aanzien van de (digitale) uitvoerbaarheid hebben wij een aantal specifieke vragen over het wetsvoorstel zelf:

³ Kamerstukken I 2021–2022, CXLVI, X, bijlagen.

1. In hoeverre is het wetsvoorstel van voldoende kwaliteit om digitale uitvoering mogelijk te maken? Is het aantal open normen in wetgeving die digitaal moet worden uitgewerkt bijvoorbeeld beperkt, zodat (private) actoren minimale ruimte krijgen om deze normen te «vertalen» in code?
2. Zijn de te delegeren regelingen, waar ook uitvoeringsorganisaties en gemeenten aan zet zijn, al zodanig uitgewerkt, dat er zicht bestaat op wat de (digitale) uitvoering behelst onder andere als het gaat om de kosten die dit met zich meebrengt en de wijze waarop dit zal worden gefinancierd?
3. Op welke wijze wordt de beleids- of beoordelingsruimte uitgewerkt en vastgelegd in kenbare (beslis)regels, zodat er voldoende zicht is op de inrichting van digitale processen of systemen?
7. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben tot slot een aantal specifieke vragen over de digitaliseringscomponent van dit wetsvoorstel:
 - a. Voldoet het wetsvoorstel aan fundamentele rechten, zoals respect van het privéleven, het verbod op discriminatie, bescherming van persoonsgegevens en de (overige) vereisten die de AVG stelt?
 - b. Is geborgd dat de (verondersteld te gebruiken) AI-systemen voldoen aan de vereisten van de AI-verordening?
 - c. Hoe is de (politieke) verantwoordelijkheid geregeld, ingeval algoritmische systemen worden ingezet door de overheid (uitvoeringsorganisaties)?
 - d. Zijn randvoorwaarden verankerd die het mogelijk maken om achteraf te controleren hoe de digitale uitvoering van wetgeving heeft plaatsgevonden en aan de hand van welke data algoritmen zijn getraind, zeker ook wanneer private actoren betrokken zijn bij de ontwikkeling en implementatie van algoritmische systemen?

Vragen van de VVD-fractie

De leden van de **VVD**-fractie hebben de volgende vragen:

Uitvoering en handhaving

1. Hoeveel mensen (niet in fte) zijn er nu bij de uitvoering van de Participatiewet betrokken? Kan de regering hier een overzicht van geven en onderscheid maken tussen zowel het Rijk als gemeenten? Zo ja, hoe ziet dit overzicht eruit?
2. Hoeveel uitvoeringscapaciteit bij het Rijk en gemeenten is nodig voor de uitvoering van de aangepaste Participatiewet (lees: Participatiewet in balans). Is dat meer of minder dan de huidige capaciteit? Zijn er andere vaardigheden van uitvoeringsambtenaren nodig ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving? Zo ja, op welke onderdelen verschilt dit?
3. Is voor een goede uitvoering van dit wetsvoorstel een cultuurverandering nodig? Zo ja, hoe gaat de regering borgen dat deze verandering daadwerkelijk wordt gerealiseerd?
4. Hoe past de uitwerking van spoor 1 in het denken over de fundamentele wijziging die met spoor 2 wordt beoogd?
5. Hoe beoordeelt de regering het gegeven dat er nog geen concrete raming kan worden gemaakt van de financiële gevolgen? Met welke inschatting houdt de regering momenteel rekening? En hoe wordt omgegaan met een bedrag dat hoger uitkomt dan eerder ingeschat?
6. Wanneer acht de regering het wetsvoorstel «sluitend»? Aan welke meetbare voorwaarden moet dan zijn voldaan, zowel op papier als in de praktische uitvoering?
7. De leden van de VVD-fractie lezen dat ongeveer 450.000 mensen een bijstandsuitkering ontvangen. Kan de regering schematisch weerge-

ven welke maatregelen van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan een daling van het aantal bijstandsgerechtigden en een stijging van het aantal werkenden? Zo ja, hoe ziet een dergelijk overzicht eruit? In het verlengde hiervan stellen de leden van de VVD-fractie de vraag wat de verwachte effecten van de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel zijn?

8. De regering stelt dat de voorgestelde maatregelen zich richten op de korte en middellange termijn. Kan de regering daarbij een tijdsfad weergeven? Zo ja, hoe ziet dit tijdsfad eruit? Wanneer denkt de regering de eerste meetbare resultaten te kunnen zien op de ingevoerde maatregelen?
9. De regering beoogt met dit wetsvoorstel de mens centraal te stellen en uit te gaan van vertrouwen. Hoe definieert de regering het begrip «vertrouwen» in dit kader? En hoe wordt dit uitgangspunt in de uitvoering door gemeenten geborgd? Wat gaan gemeenten anders doen dan in de huidige praktijk? Wat merkt de bijstandsgerechtigde hiervan?
10. Onlangs zijn er bij het UWV diverse fouten bij de berekening van uitkeringen opgetreden. Hoe wordt in dit wetsvoorstel gezorgd dat de fouten die bij de UWV zijn gemaakt, niet in de uitvoering door gemeenten van dit wetsvoorstel optreden? Welke waarborgen zijn hiervoor in de wet opgenomen?
11. De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het gebruik van algoritmen en/of artificiële intelligentie niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Heeft de regering in de totstandkoming van dit wetsvoorstel het gebruik van algoritmen en/of artificiële intelligentie overwogen? Zo ja, waarom heeft de regering dit niet in het wetsvoorstel opgenomen? Zo nee, waarom niet?

Balans tussen rechten en plichten en beleidsvrijheid per gemeenten

12. Van de 450.000 bijstandsgerechtigden zien de leden van de VVD-fractie dat er drie groepen binnen deze doelgroep kunnen worden onderscheiden:
 - I. de groep bijstandsgerechtigden die niet meer betaald kunnen werken
 - II. de groep bijstandsgerechtigden die betaald kunnen werken
 - III. de groep bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken, maar wel kunnen participeren.Wat zijn de rechten en plichten van elke groep en welke middelen zet de regering in om de balans tussen de rechten en plichten adequaat te handhaven?
13. Hoe verloopt het maatwerkproces op dit moment? Tegen welke knelpunten lopen gemeenten en uitvoerders aan? En op welke wijze beoogt dit wetsvoorstel daar verandering in te brengen?
14. Hoe beoordeelt de regering het risico dat maatwerk in de praktijk kan leiden tot een complexere uitvoering? Hoe borgt de regering dat de voorgestelde maatwerkruimte voor gemeenten werkbaar blijft?
15. De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van maatwerk, maar ziet ook dat maatwerk voor een ingewikkelder proces kan zorgen. Hoe borgt de regering dat maatwerk niet leidt tot willekeur of rechtsongelijkheid in vergelijkbare situaties?
16. Hoe voorkomt de regering dat er grote verschillen ontstaan tussen gemeenten in de toepassing van de Participatiewet, met name op het gebied van maatwerkverlening? Hoe voorziet de regering dat maatwerk en vrijheden voor gemeenten niet leiden tot «onaanvaardbare» willekeur?
17. De regering erkent in de memorie van toelichting dat bij het toekennen van het bufferbudget uitvoeringsverschillen kunnen ontstaan, omdat inzet van dit middel enkel plaatsvindt als de

gemeente daar de noodzaak voor ziet. Hoe beoordeelt de regering het feit dat er op dit onderdeel uitvoeringsverschillen kunnen ontstaan? Hoe beoordeelt een gemeente of een bijstandsgerechtigde recht heeft op het bufferbudget? Is dit geprotocolleerd? Zo ja, hoe ziet dat protocol eruit?

18. Hoe beoordeelt de regering de samenloop tussen de Ziektewet en de Participatiewet, met name in situaties waarin een bijstandsgerechtigde tijdelijk arbeidsongeschikt raakt? Hoe wordt in dergelijke situaties geborgd dat de persoon niet tussen wal en schip valt?

Publiek-private samenwerking en aansluiting van marktpartijen

19. Welke concrete maatregelen neemt de regering om werkgevers van marktpartijen maximaal te betrekken en te stimuleren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen? Zijn hier voor bedrijven vooraf opgestelde eisen aan verbonden? Zo ja, welke eisen zijn dit?
20. De regering heeft in de voorbereiding van dit wetsvoorstel uiteenlopende partijen betrokken. De leden van de VVD-fractie vinden het van belang dat ook het bedrijfsleven betrokken is bij een wetsvoorstel over werk. De memorie van toelichting gaat echter niet in op de betrokkenheid van het bedrijfsleven. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om het bedrijfsleven bij de totstandkoming van deze wet te betrekken? Op welke wijze is de visie van het bedrijfsleven alsnog meegenomen in het voorstel?

Vragen van de CDA-fractie

Het wetsvoorstel bevat veel «kan» bepalingen, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. Zo kan de zoektermijn voor jongeren bijvoorbeeld worden bekort, als er sprake is van kwetsbare omstandigheden. Maar wie bepaalt wanneer er sprake is van kwetsbare omstandigheden? En waarom is gekozen voor jongeren tot 27 jaar? Ook mensen die ouder zijn dan 27 jaar kunnen immers in kwetsbare omstandigheden verkeren, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie zien in dit wetsvoorstel gouden kansen om verbinding te maken met de Wmo en wijzen in dit verband onder meer op het SCP-rapport «Een brede blik op bijstand».⁴ De knip tussen «werk» en «maatschappelijke participatie» blijft echter ingewikkeld. De financieringsgronden van plekken waar mensen maatschappelijk kunnen participeren is in beide wetten niet goed verankerd. Individuele re-integratietrajecten kunnen worden aanbesteed, maar de financiering van maatschappelijke participatie in sociale coöperaties, in buurtbanen of in zogenaamde «tussenvoorzieningen» (bijvoorbeeld de Keerwende) is kwetsbaar en meestal niet duurzaam geregeld. Hoe gaat deze wet bijdragen aan de transitie van individueel denken naar collectief denken?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel dat uitvoerders zoveel mogelijk proberen passend te handhaven, maar het huidige regime daarbij als knellend wordt ervaren.⁵ Bestuursorganen en gemeenten vragen om meer ruimte om een beslissing te kunnen nemen die recht doet aan de situatie die zij treffen. Hulst, Marseille en Steenhagen stellen dat veel ambtenaren sterk regelgericht zijn en denken dat de wet hen weinig ruimte biedt voor maatwerk. Hierdoor durven ze niet af te wijken van de standaardprocedure. Ook de werkcultuur, werkdruk en hiërarchie spelen een rol dat

⁴ Een brede blik op bijstand | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁵ Kamerstukken II 2023–2024, 36 582, nr. 3, p. 10.

zelfs wanneer beleid officieel ruimte biedt voor een burgergerichte aanpak, ambtenaren dit niet per definitie ook doen.⁶ De leden van de CDA-fractie vragen de regering hierop te reflecteren. Ook vernemen de leden van de CDA-fractie graag hoe de regering ervoor zorgt dat de discretionaire ruimte die er op dit moment al is om maatwerk toe te passen en burgervriendelijk (responsief) te handelen, benut wordt.

De Staatscommissie rechtsstaat heeft in haar rapport gewezen op het belang van rechtsstatelijk besef in de uitvoering, zeker op het gebied van sociale zekerheid. In het verlengde van de vorige vraag wensen de leden van de CDA-fractie te vernemen hoe de regering dit van plan is te waarborgen bij de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie lezen dat één van de doelen van het onderhavige wetsvoorstel is om de menselijke maat terug te brengen. Het uitgangspunt is dat dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid zoveel als mogelijk gelijktijdig in werking treden.⁷ Om het doel van het wetsvoorstel, namelijk het terugbrengen van de menselijke maat, te behalen, is het van belang dat vooral ook bij de handhaving volgens dit principe gehandeld wordt. Één van de middelen om dit te bereiken is het invoeren van een vergisrecht, zoals ook is vastgelegd in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Dit is echter zeer beperkt. Burgers krijgen namelijk wel een redelijke termijn om op eigen initiatief een vergissing te herstellen zonder dat er een boete op volgt, maar dit geldt niet voor de terugvordering. Zou de regering hier op kunnen reflecteren met het oog op het zoveel mogelijk streven naar de menselijke maat?

De leden van de CDA-fractie lezen op pagina 188 van de memorie van toelichting dat de gemeente de hoogte van een maatregel moet afstemmen op de omstandigheden van de bijstandsgerechtigde en diens mogelijkheden om middelen te verwerven als naar zijn oordeel, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, dringende redenen daartoe ontbreken. Ook zal de gemeente moeten afzien van het opleggen van een maatregel indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering hierbij vooral wijst op eventuele gevolgen en op het aandeel van de burger, maar vragen de regering ook te reflecteren op de nieuwe jurisprudentie op het gebied van de dringende reden van de Centrale Raad van Beroep, die juist ook de oorzaak van terugvordering aan de zijde van het bestuursorgaan meeweegt bij het oordeel of vanwege een dringende reden geheel of gedeeltelijk moet worden afgezien van terugvordering. De leden vragen de regering in het licht van het voorliggend wetsvoorstel nader in te gaan op deze nieuwe jurisprudentie.⁸

Vragen van de D66-fractie

Voor de leden van de **D66**-fractie staat het verbeteren van de Participatiewet hoog op de agenda. Deze leden onderschrijven de noodzaak van een sociaal vangnet dat werkt vanuit vertrouwen, menselijke maat en realistische verwachtingen. De Participatiewet is bedoeld om mensen zonder of met onvoldoende inkomen te ondersteunen richting werk of maatschappelijke participatie, en tegelijk hun bestaanszekerheid te waarborgen. In de praktijk blijkt echter dat dit niet altijd lukt. Sinds de invoering in 2015 zijn er verschillende knelpunten gesignaleerd: niet

⁶ L. Hulst, A.T. Marseille & N. Steenhagen, «Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?», *NJB* 2022/2791.

⁷ Kamerstukken II 2023–2024, 36 582, nr. 3, p. 26.

⁸ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2024:726 en ECLI:NL:CRVB:2024:2192.

iedere bijstandsgerechtigde heeft reëel perspectief op betaald werk, terwijl dat wel de norm blijft; gemeenten hebben weinig ruimte om maatwerk te bieden; en strikte regels – bijvoorbeeld rondom giften of samenwonen – kunnen mensen onbedoeld onder het bestaansminimum duwen.

Het wetsvoorstel Participatiewet in balans probeert deze problemen aan te pakken. Het beoogt de wet op korte termijn mensgerichter en uitvoerbaarder te maken en een betere balans te vinden tussen re-integratie, bestaanszekerheid en handhaving. De aan het woord zijnde leden erkennen het belang van dit wetsvoorstel en zien in veel maatregelen stappen in de goede richting. Tegelijkertijd constateren deze leden dat op een aantal thema's nog vragen openstaan. Het gaat daarbij onder andere om de positie van jongeren, het waarborgen van bestaanszekerheid en armoedebestrijding, de rol van maatschappelijke participatie (ook voor ouderen), de uitvoerbaarheid van de wet voor uitvoeringsorganisaties en de doelmatigheid van het voorstel als geheel. Op deze onderdelen hebben de leden van de D66-fractie een aantal vragen.

Jongeren (jongerennorm, vierwekenzoektermijn, bestaanszekerheid)

Het wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de bijstand voor jongeren tot 27 jaar. De verplichte wachttijd van vier weken voordat jongeren bijstand kunnen krijgen, wordt een kanbepaling. Gemeenten mogen ervan afzien als daar reden toe is, in plaats van dat die zoektermijn altijd verplicht is. Ook blijft de bijstandsnorm voor jongmeerderjarigen lager dan voor volwassenen ouder dan 21, hoewel gemeenten bij hoge nood aanvullingen kunnen geven. Dit alles is bedoeld om de positie van jongeren te verbeteren zonder hun prikkel tot werk of scholing weg te nemen. Tegelijk zijn er zorgen of deze aanpassingen voldoende zijn voor de bestaanszekerheid van jongeren. Gemeenten en deskundigen wijzen erop dat zelfstandig wonende jongmeerderjarigen vaak vrijwel dezelfde kosten hebben als iemand van 21+, en dat de huidige lage jongerennorm daarom niet toereikend is.

Waarom wordt de vierwekenzoektermijn voor jongeren niet volledig afgeschaft in plaats van omgezet in een kanbepaling, zo vragen de leden van de D66-fractie. Veel instanties, waaronder gemeenten en de Nationale ombudsman, signaleren dat deze wachttijd jongeren in de praktijk uit beeld laat verdwijnen en schulden of andere problemen verergert. In hoeverre weegt het oorspronkelijke doel van de zoektermijn, namelijk een stimulans tot werkzoekgedrag, nog op tegen de nadelige gevolgen, zoals financiële onzekerheid en moeilijkere begeleiding van kwetsbare jongeren? De regering geeft gemeente de mogelijkheid om bij kwetsbare jongeren de kanbepaling niet toe te passen. Maar is dit in de praktijk uitvoerbaar voor gemeenten? Kan de regering onderbouwen wat de toegevoegde waarde van de zoektermijn tot nu toe is, en welke overwegingen er zijn om deze desondanks in stand te houden?

Hoe wordt voorkomen dat de nieuwe kanbepaling rond de zoektermijn tot grote verschillen tussen gemeenten leidt? Zijn er duidelijke criteria of handvatten voor gemeenten om te bepalen wanneer zij de zoektermijn niet toepassen, zodat jongeren niet afhankelijk worden van lokale willekeur? Zal de regering monitoren hoe vaak en op welke gronden gemeenten afwijken van de zoektermijn, en ingrijpen als blijkt dat jongeren in de ene gemeente substantieel meer of minder kans hebben op een onmiddellijke uitkering dan in de andere?

Heeft de regering de financiële consequenties voor jongeren voldoende meegewogen bij het gedeeltelijk handhaven van de vierwekenzoek-

termijn? Graag een reactie op de zorgen dat het overbruggen van vier weken zonder bijstand, zeker voor jonge statushouders of uitstromers uit jeugdzorg zonder vangnet, tot acute bestaansproblemen leidt. Welke budgettaire gevolgen zou het hebben om de zoektermijn geheel te schrappen? Is de regering bereid die investering te overwegen in het licht van de potentiële besparing op maatschappelijke kosten zoals dakloosheid en hulpverlening?

Acht de regering de bijstandsnorm voor een zelfstandig wonende jongere voldoende om van rond te komen? Kan dit gestaafd worden met een voorbeeldbegroting die laat zien hoe een jongere met dit bedrag alle noodzakelijke kosten kan dekken?

Armoede en bestaanszekerheid

Een belangrijk doel van Participatiewet in balans is het verzachten van zogeheten «hardheden» die mensen in armoede kunnen treffen. Hiertoe worden regels rond giften versoepeld, komt er een bufferbudget om schommelingen in inkomen op te vangen, en worden sommige knelpunten in de kostendelersnorm aangepakt.

Hoe denkt de regering te bewerkstelligen dat bijstandsgerechtigden op de hoogte zijn van de nieuwe giftenregeling en hun meldplicht juist naleven? In het voorstel wordt verwacht dat mensen zelf hun ontvangen giften (ook onder € 1.200) bijhouden. Acht de regering dit realistisch? Worden kwetsbare burgers voldoende ondersteund om administratief hun giftenregister bij te houden? Daarnaast zal bij controles de oorsprong van kleine extraatjes (bijvoorbeeld een verjaardagscollecte of informele voedselbankhulp) niet alsnog tot onbegrip en fouten leiden? Wat is het beleid als iemand niet doorhad dat iets als «gift» werd aangemerkt? Wordt dan meteen teruggevorderd of bestraft, of is daar coulance voor voorzien? Graag een toelichting hoe met onbedoelde overtredingen van de inlichtingenplicht rond giften wordt omgegaan, zodat mensen niet in angst leven iets fout te doen.

Kan de regering onderbouwen waarom het bufferbudget van max. € 1.000 per jaar in de huidige vorm de beste oplossing is om inkomensschommelingen op te vangen? Gemeenten betwijfelen dit ten eerste en noemen het instrument «sympathiek van intentie, maar onuitvoerbaar in de gekozen uitwerking». Het zou te arbeidsintensief en ingewikkeld zijn, zowel voor bijstandsgerechtigden als voor uitvoerders, waarbij de vraag is of het beoogde doel, te weten meer stabiliteit voor parttimers, zo wordt bereikt. Zijn er alternatieven overwogen, bijvoorbeeld eenvoudiger middelen als ruimere vrijlatingsregelingen of een vast inkomensjaar gemiddelde? Waarom is ervoor gekozen dit bufferbudget toch in spoor 1 in te voeren, ondanks negatieve uitvoeringstoetsen, en niet uit te stellen naar een fundamentele herziening in spoor 2? Is de regering bereid te monitoren of dit instrument gebruikt wordt en effect heeft, en het zo nodig later aan te passen of te schrappen mocht het te complex blijken?

Maatschappelijke participatie

Kan de regering nader duiden waarin de nieuwe verplichting tot maatschappelijke participatie wezenlijk verschilt van de vroegere tegenprestatie? Formeel hoeven mensen niet langer een door de gemeente verplichte klus te doen, maar de soort activiteiten kan vergelijkbaar zijn (bijvoorbeeld afvalprikken in de wijk zou nu ook als participatie kunnen gelden). Hoe wordt voorkomen dat in de praktijk alsnog min of meer verplichte werkzaamheden worden opgelegd, zij het onder een andere naam? Met andere woorden, hoe garandeert de regering dat «zelf

invulling geven aan maatschappelijke participatie» niet verzandt in oude wijn in nieuwe zakken?

Wat is de rol en handelingsruimte van de gemeente als een bijstandsgerechtigde geen invulling geeft aan de maatschappelijke participatieplicht? De Raad van State signaleert dat onduidelijk is wat er gebeurt als iemand zelf geen initiatief neemt. Wordt in zulke gevallen alsnog een vorm van participatie opgelegd, en zo ja, hoe rijmt dit met het loslaten van de tegenprestatiegedachte? Graag verzoeken de aan het woord zijnde leden om duidelijkheid of en hoe gemeenten zullen sturen of sanctioneren wanneer iemand – bijvoorbeeld door beperkte zelfredzaamheid – niet actief participeert. Worden uitvoerders hierin ondersteund om maatwerk te bieden zonder willekeur, en op welke wijze monitort de regering dat gemeenten een vergelijkbaar beleid voeren ten aanzien van het stimuleren van maatschappelijke deelname?

Op welke manier waarborgt de regering dat de nadruk op onbeloonde maatschappelijke activiteiten niet leidt tot oneigenlijk gebruik of verdringing op de arbeidsmarkt?

Wordt in dit wetsvoorstel ook onderwijs en training als volwaardige vormen van participatie erkent? Zo ja, hoe maakt de wetswijziging het concreet makkelijker voor bijstandsgerechtigden om bijvoorbeeld (bij)scholing of een opleiding te volgen? De leden van de D66-fractie benadrukken dat «leven lang ontwikkelen» ook voor deze groep van groot belang is. Wordt, in lijn met de aangenomen motie-Warmerdam, geregeld dat bijstandsgerechtigden beter toegang krijgen tot scholingsmogelijkheden en dat dit past binnen de nieuwe participatieplicht? Met andere woorden, kunnen bijstandsgerechtigden straks zonder angst voor sancties een studie oppakken of diploma behalen als vorm van maatschappelijke participatie, en welke ondersteuning krijgen zij daarbij?

Uitvoerbaarheid voor uitvoeringsorganisaties

Ten aanzien van lagere regelgeving en voorbereidingstijd hebben de leden van de D66-fractie nog de volgende vragen. Diverse onderdelen van de nieuwe wet moeten nog worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen (lagere regelgeving). Denk aan de precieze berekeningswijze voor automatische verrekening van inkomsten, of de invulling van vereenvoudigingen in de bijstandsaanvraag. Het UWV geeft aan dat zij nu nog geen uitvoeringstoets kunnen volbrengen omdat die details ontbreken. Wanneer kunnen uitvoeringsorganisaties deze noodzakelijke duidelijkheid verwachten? Is de regering bereid de inwerkingtreding van de wet(fases) af te stemmen op het moment dat alle uitvoeringsspecificaties compleet en getest zijn? Met andere woorden, hoe wordt voorkomen dat gemeenten en betrokken instanties straks hals over kop systemen en processen moeten aanpassen op basis van laat gepubliceerde nadere regels?

Hoe zorgt de regering ervoor dat participatie in de praktijk echt breder wordt gedefinieerd dan enkel uitstroom naar werk? Uit het SCP-onderzoek «Een brede blik op de bijstand» bleek dat de Participatiewet beter moet aansluiten bij wat mensen nodig hebben om volwaardig mee te doen, bijvoorbeeld meer kijken naar onderliggende hulpvragen, iets wat in de Wmo gebruikelijker is. In het wetsvoorstel wordt participatie breder ingevuld (vrijwilligerswerk, mantelzorg, etc.), maar hoe wordt dit in de praktijk gestimuleerd en gefaciliteerd? Worden bijvoorbeeld lokale initiatieven en samenwerking tussen bijstandsteam en Wmo c.q. schuldhulp gestimuleerd om mensen «achter de voordeur» beter te helpen? En houdt de evaluatie ook rekening met kwalitatieve uitkomsten,

zoals ervaren welzijn of sociale inclusie van bijstandsgerechtigden, naast kwantitatieve indicatoren als meer werk?

Vragen van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben de volgende vragen over het wetsvoorstel.

1. In het wetsvoorstel wordt de huidige tegenprestatie voor een bijstandsuitkering vervangen door een verplichting tot maatschappelijke participatie. De bijstandsgerechtigde krijgt de mogelijkheid om zelf zijn of haar maatschappelijke participatie vorm te geven. Welke ondersteuning biedt de gemeente bij dat proces?
2. Hoe houdt de gemeente er zicht op dat elke bijstandsgerechtigde voldoet aan de door hen gekozen vorm van maatschappelijke participatie?

In reactie op het advies van de Raad van State schrijft de regering: *«Gemeenteraden moeten het lokale beleid inzake ondersteuning bij maatschappelijke participatie in hun verordening vastleggen. Hier ligt dus een duidelijke verantwoordelijkheid bij de gemeente».*⁹

3. Kan de regering nader toelichten wat gemeenteraden dienen op te nemen in hun verordening?

Het wetsvoorstel verruimt voor gemeenten de mogelijkheden voor maatwerk, bijvoorbeeld middels het bufferbudget: een nieuw maatwerkinstrument om financiële problemen die ontstaan door het verrekenen van inkomsten op te vangen. Het bufferbudget wordt toegekend en beheerd door de gemeenten. Veel gemeenten hebben nu al te maken met financiële- en capaciteitstekorten, waardoor niet elke gemeente even goed in staat is om maatwerk te bieden.

4. Hoe wil de regering voorkomen dat meer maatwerk – door de toevoeging van nieuwe maatwerkinstrumenten – in de praktijk leidt tot willekeur, waarbij eenvoudiger casussen geprioriteerd worden boven lastigere casussen?
5. Is het wenselijk dat de verschillende invulling door gemeenten, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van kanbepalingen bij de zoektermijn van vier weken en de bijstand met terugwerkende kracht, de rechtsongelijkheid tussen burgers verder doet toenemen? En zo ja, kan de regering beargumenteren waarom dat wenselijk is?

Vragen van de SGP-fractie

Uit de brief van de Staatssecretaris met daarin de reactie op de motie Van Dijk/Flach¹⁰ maken de leden van de fractie van de **SGP** op dat geen uitvoering wordt gegeven aan de motie.

1. Kan de regering kort toelichten waarom geen uitvoering gegeven wordt aan de motie?

In de brief wordt toegelicht dat de maatschappelijke initiatieven voor kwetsbare jongeren, met name het Bouwdepot, buitenwettelijk en daarmee in strijd met de Participatiewet worden uitgevoerd.

2. Hoe duidt de regering de «right to challenge» die maatschappelijke initiatieven mogelijk maakt waar het overheidssysteem faalt? En waarom zou de regering de «right to challenge», dat een alternatief biedt voor een falend overheidssysteem, willen beperken of verbieden?

⁹ Kamerstukken II 2023–2024, 36 582, nr. 4, p. 8.

¹⁰ Kamerstukken I 2024–2025, 36 582, B.

Feitelijk is duidelijk dat er kwetsbare jongeren zijn die hulp nodig hebben. Feitelijk is ook duidelijk dat het huidige systeem daarin tekort schiet. Heel veel jongeren groeien op in een kwetsbare situatie of zijn door omstandigheden kwetsbaar geworden. Het is evident dat deze jongeren geholpen dienen te worden. Indien een maatschappelijk initiatief aantoonbaar effectief is, is het wenselijk om dit initiatief te (onder)steunen.

3. Kan de regering reflecteren op de vraag of het wenselijk is dat kwetsbare jongeren worden geholpen door een bewezen effectief maatschappelijk initiatief dat wellicht leidt tot een bepaalde mate van ongelijkheid, of dat het wenselijk is dat kwetsbare jongeren niet worden geholpen vanwege een star systeem dat onvoldoende ruimte biedt voor maatwerk?
4. Wie wordt precies geschaad door maatschappelijke initiatieven zoals het Bouwdepot?
5. Betekent de opstelling van de regering dat een initiatief als het Bouwdepot strafrechtelijk moet worden vervolgd?
6. Op welke wijze ziet de regering mogelijkheden om de wetgeving zo aan te passen dat er ruimte ontstaat voor maatschappelijke initiatieven die de maatschappelijke problematiek beogen op te lossen?

Vragen van de Volt-fractie

De leden van de **Volt**-fractie zien dat de Participatiewet in balans indirecte effecten heeft op kinderrechten, en heeft daarom de volgende vragen.

Op welke wijze is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Participatiewet in balans rekening gehouden met de kinderrechten zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)? Kan de regering aangeven of en hoe het belang van het kind (artikel 3 IVRK) systematisch is meegewogen?

Het wetsvoorstel heeft in de ogen van de aan het woord zijnde leden ook invloed op het ontwikkelbelang van kinderen in gezinnen met bijstand. Deelt de regering de opvatting dat het verhogen van bestaanszekerheid voor ouders die onder de Participatiewet vallen, ook bijdraagt aan het ontwikkelbelang van hun kinderen? Zo ja, op welke wijze zijn deze overwegingen meegewogen bij de vormgeving van dit wetsvoorstel?

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om gemeenten de mogelijkheid te geven om jongmeerderjarigen van 18 tot 21 jaar aanvullend financieel te ondersteunen als zij niet op hun ouders kunnen terugvallen. Acht de regering deze wijziging een stap in de richting van het versterken van de rechtspositie van kwetsbare jongeren, waaronder voormalige pleegkinderen, dakloze jongeren of LHBTI-jongeren? Is hierbij expliciet getoetst aan artikel 20 IVRK (bescherming kinderen zonder ouderlijke zorg)?

Gezinnen in de bijstand ervaren vaak stress en armoede. Is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel rekening gehouden met wetenschappelijke inzichten over de impact van structurele armoede en armoedestress op de ontwikkeling van kinderen? Zo ja, welke maatregelen binnen dit wetsvoorstel dragen bij aan het verminderen van deze stressfactoren?

In hoeverre ondersteunt het wetsvoorstel ouders die gebruikmaken van de Participatiewet in hun eigen ontwikkeling via scholing of maatschappelijke participatie, en hoe draagt dit volgens de regering bij aan het vergroten van de ontwikkelkansen van kinderen in deze gezinnen?

Wordt er in de monitoring en evaluatie van de uitvoering van de Participatiewet in balans expliciet gekeken naar de effecten op kinderen en

jongvolwassenen? Is de regering bereid om kinderrechten als afzonderlijk toetsingskader te hanteren bij de implementatie?

Daarnaast hebben de leden van de Volt-fractie nog een paar vragen over de rechtszekerheid van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel geeft professionals meer ruimte om mensen passend te ondersteunen. Acht de regering de mate van beleidsvrijheid die hiermee aan gemeenten wordt toegekend in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel? In hoeverre is voorzien in duidelijke normstelling en rechtsbescherming voor bijstandsgerechtigden, om rechtsongelijkheid en willekeur in gemeentelijke uitvoeringspraktijken te voorkomen? Hoe is geborgd dat deze beleidsvrijheid niet leidt tot directe of indirecte discriminatie door uitvoerende professionals?

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de nota naar aanleiding van het verslag met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Vos

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van der Bijl