

Vergaderjaar 2022–2023

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 283

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2023

We willen leven in een land waar we voor elkaar zorgen, waar we niemand achterlaten en waar iedereen naar vermogen meedoet in de samenleving. Ons sociale zekerheidsstelsel verzekert mensen van inkomen bij werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. De Participatiewet vormt het vangnet in dat stelsel: als mensen onvoldoende eigen middelen hebben om in hun bestaanskosten te voorzien en om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving, is er recht op bijstand. Ook wordt ondersteuning geboden bij het (opnieuw) vinden van werk.

Zorg dragen voor bestaanszekerheid en werkgelegenheid is vanuit de Grondwet een kerntaak van de overheid. Een vangnet als het (l)even tegenzit hoort daarbij. Dit vangnet moet toekomstbestendig zijn. Om te kunnen zorgen voor bestaanszekerheid voor iedereen is een cultuuromslag én een ander mensbeeld nodig: van denken in systemen naar wat mensen nodig hebben en werken vanuit vertrouwen. Dit kabinet neemt die taak serieus.¹ Niet voor niets hebben we afgesproken om alle wetten te toetsen op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid. Niet alleen eenvoud voor de mensen, maar ook in de uitvoering. De wet moet niet meer regelen dan nodig is en moet passend zijn voor het gros van de mensen, zodat maatwerk een uitzondering blijft. Daarbij is de realiteit dat de krappe arbeidsmarkt en vele crises vragen om een efficiënte dienstverlening.

De Participatiewet, die staat voor ondersteuning en inkomenswaarborg, blijkt in de praktijk niet altijd te werken zoals het kabinet dat graag wil. De wet is te complex, gaat onvoldoende uit van vertrouwen en behoeft verbetering als het gaat om inkomensondersteuning en passende ondersteuning bij participatie. En dat raakt de mensen die van de

¹ Coalitieakkoord 2021, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).

voorzieningen van deze wet afhankelijk zijn. Daaraan gaan we iets doen, zoals aangekondigd in het rapport Participatiewet in Balans van juni 2022.²

Dat rapport biedt een belangrijke basis voor deze brief. Ik deel graag mijn visie met u voor de langere termijn (het eerder aangekondigde spoor 2) en ik geef u aan welke stappen ik wil zetten. Deze visie werk ik de komende maanden uit in een programma waarin ik de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de wet goed tegen het licht houd.

Vanuit het perspectief dat de Participatiewet beter aansluit bij de behoeften van mensen en wetenschappelijke inzichten over wat werkt. In het verlengde daarvan worden bouwstenen uitgewerkt voor een herziene Participatiewet. Daarbij is ook aandacht voor bijvoorbeeld de benodigde dienstverlening en het financiële kader. Graag ga ik over het lange termijnperspectief met uw Kamer in debat tijdens het commissiedebat dat gepland staat op 14 juni 2023.

Het programma Participatiewet in balans: menselijke maat, vertrouwen en eenvoud

Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over de disbalans in de huidige Participatiewet. De overheid is niet altijd voldoende responsief en heeft niet altijd voldoende oog voor individuele omstandigheden en ongewenste neveneffecten (hardheden) van wetgeving. Door de jaren heen is de Participatiewet door verschillende wijzigingen steeds complexer geworden. Dit kabinet brengt hier verandering in. In mijn brief van 28 november 2022³ heb ik aangegeven hoe het kabinet toe wil werken naar een Participatiewet die:

- Eenvoudiger is en een toereikend bestaansminimum biedt.
- Mensen passende ondersteuning biedt om volwaardig mee te doen in de samenleving. In de eerste plaats via werk of, als dat nog niet haalbaar is, door andere vormen van participatie.
- Zinvol en begrijpelijk is, met rechten en plichten die zowel benut als nageleefd kunnen worden door iedere uitkeringsgerechtigde. Waarbij, wanneer de situatie daar om vraagt ook zij het proportioneel, gesanctioneerd kan worden. Doelbewust misbruik maken van het sociale vangnet ondermijnt immers het maatschappelijk draagvlak en moet aangepakt worden.
- Aansluit bij wat mensen (aan)kunnen; bij hun doenvermogen.
- Goed uitvoerbaar is voor de professional. Het verschil wordt uiteindelijk echt gemaakt in het contact met mensen.

De Participatiewet moet een doelmatig, maar ook begrijpelijk en voorspelbaar vangnet bieden.

Drie sporen

Ik heb verschillende sporen ingezet om de Participatiewet meer in balans te brengen. In het programmaplan breng ik deze drie sporen samen. Op 18 mei is het wetsvoorstel met 20 maatregelen in internetconsultatie gegaan (spoor 1). Ook heb ik gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) gevraagd om een uitvoeringstoets. Dit wetsvoorstel laat de regels en ondersteuning van de Participatiewet beter aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Daarnaast beoog ik de rechtszekerheid, zowel wat betreft rechten als

² Bijlage bij Kamerstuk 34 352, nr. 253.

³ Kamerstuk 34 352, nr. 260.

plichten te versterken en de handelingsruimte voor de uitvoerend professional te vergroten. Zoals uiteengezet in mijn beleidsanalyse en de Kamerbrief van 28 november 2022 zijn dit de eerste stappen. Spoor 2 betreft de herziening van de Participatiewet op de langere termijn. In spoor 3 werk ik aan het versterken van de vakkundigheid in de uitvoering van de Participatiewet. Want met alleen het wijzigen van de wet zijn we er niet. Gemeenten en de SVB moeten in staat zijn hun taken zo goed mogelijk uit te voeren.

In spoor 3 is een belangrijke taak weggelegd voor uitvoerende professionals. Het gaat zowel om de juiste toepassing van de wet en de voorgenomen wetwijzigingen uit spoor 1, als om het herkennen en toepassen van ruimte wanneer de situatie daarom vraagt. Het gaat erom dat professionals oog en aandacht hebben voor de moeilijke situaties waarin mensen zich kunnen bevinden. Dit vraagt om gepaste bejegening en goede dienstverlening door professionals op lokaal niveau en in de arbeidsmarktregio. Ervaringsdeskundigen geven aan dat de bejegening door de professionals van belang is voor een gevoel van gelijkwaardigheid en vertrouwen in de interactie tussen mensen en overheid. De komende periode geef ik hier met gemeenten, ervaringsdeskundigen en andere partijen in het veld verder invulling aan. Hierbij maken we vooral gebruik van bestaande kennis en kunde.

Afbakening programma

In deze brief ga ik in op de herziening van de Participatiewet op de langere termijn (spoor 2). De komende periode werk ik, zoals gezegd, in een programmaplan uit hoe ik tot deze herziening kom. Hierin worden de drie sporen samengebracht. Ik doe dit samen met onder andere ervaringsdeskundigen en de Landelijke Cliëntenraad, uitvoerende professionals en beroepsvereniging SAM, gemeenten, de SVB, sociale partners, Cedris en Sociaal Werk Nederland.

Het programma richt zich primair op (de uitvoering van) de Participatiewet. Vanuit deze afbakening wordt door het programmateam zorggedragen voor goede verbinding met ontwikkelingen binnen het bredere stelsel van inkomensondersteuning en het sociaal domein. Vanuit het bewustzijn dat deze onlosmakelijk verbonden zijn met de bijstand en de desbetreffende doelgroep. Hierbij denk ik aan andere stappen die het kabinet zet. Via de aanpak geldzorgen, armoede en schulden zet ik in op bestaans- en inkomenszekerheid.⁴ De door mij ingestelde onafhankelijke commissie sociaal minimum onderzoekt momenteel de toereikendheid en de systematiek van het sociaal minimum. Zij komt naar verwachting voor de zomer met een deelrapport en na de zomer met het eindrapport. In februari is het voorontwerp van het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid in preconsultatie gegaan. Ook de resultaten van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging sociale zekerheid neem ik mee in de uitwerking van het programma. Over de opvolging van het IBO wordt uw Kamer middels de kabinetsreactie geïnformeerd.⁵ Verder kijkt de onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) naar de positie van mensen met een langdurige ziekte en/of arbeidsongeschiktheid in ons stelsel. Eveneens zet ik mij in om de overgangen tussen uitkering en verschillende vormen van werk en vice versa te vergemakkelijken. Dit doe ik bijvoorbeeld in het programma Simpel Switchen.⁶ Samen met OCW werk ik aan het wetsvoorstel *Overgang van school naar duurzaam werk*, waarmee scholen en

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 654.

⁵ Naar verwachting wordt deze reactie op 9 juni 2023 verstuurd.

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 265.

gemeenten beter in staat worden gesteld om jongeren met een structurele achterstand op de arbeidsmarkt te begeleiden bij de transitie van school naar werk en het behouden van werk bij (dreigende) werkloosheid.

Lange termijn visie (spoor 2): een nieuwe basis voor de Participatiewet

Mijn lijn van denken, ambitie en visie voor een nieuwe Participatiewet zet ik uiteen aan de hand van de volgende uitgangspunten:

- i. Een realistisch mensbeeld in de Participatiewet.
- ii. Versterking en ondersteuning van intrinsieke motivatie.
- iii. Een passend perspectief op participatie.
- iv. Een toereikend sociaal minimum.
- v. Een doelmatig, maar ook voorspelbaar en begrijpelijk vangnet.

Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op recente inzichten uit de literatuur, beleidsevaluaties en uiteraard de ervaringen van bijstandsgerechtigden en uitvoerend professionals. Deze uitgangspunten zijn niet in beton gegoten. In de komende periode worden ze uitgewerkt en verfijnd in samenwerking met de relevante partijen in het veld. Ook wil ik aangeven dat niet alle uitgangspunten van de Participatiewet ter discussie staan. De Participatiewet gaat uit van solidariteit. De wet wordt bekostigd uit Rijksmiddelen en dus door de belastingbetaler. Om deze solidariteit te behouden blijft van belang dat de bijstandsuitkering uitsluitend wordt verstrekt als dit noodzakelijk is. Uit een recent onderzoek van Collewet e.a.⁷ blijkt dat Nederlanders voor een «genereuze en activerende bijstand» zijn, waarin enerzijds een toereikend bestaansminimum bestaat, maar waarin ook plichten en de mogelijkheid tot sancties als passend worden gezien. Ik ben van mening dat dit evenwicht ook bij de herziening van de wet voorop moet staan, maar wél met oog voor de mogelijkheden en omstandigheden van de betrokkenen.

Belangrijk uitgangspunt blijft ook dat de (uitvoering van de) Participatiewet een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het Rijk, de gemeenten en de SVB. Het Rijk biedt de juridische en financiële kaders waarbinnen gemeenten en 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; het is zoeken 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 namens het Rijk door het college. De gemeenteraad houdt toezicht op de uitvoering. De maatschappelijke opgaven die voortvloeien uit de Participatiewet vergen een goede samenwerking op basis van gelijkwaardig partnerschap, waarbij iedere partij vanuit de eigen expertise, verantwoordelijkheid en mogelijkheden bijdraagt.⁸

Ad. i Een realistisch mensbeeld in de Participatiewet

Ik streef naar beleid waaraan een realistisch en positief mensbeeld ten grondslag ligt, waarbij rekening wordt gehouden met wat mensen kunnen en het gegeven dat mensen daarin van elkaar verschillen. De huidige

⁷ Collewet, M. et al., Nederlanders zijn voor een genereuze en activerende bijstand, ESB, 107(4813) (2022).

⁸ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, januari 2023. Zie ook rapport Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet (2020) van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.

Participatiewet gaat in overwegende mate uit van de mens als «uniform» rationeel wezen, zoals het SCP in de eindevaluatie van de Participatiewet stelt.⁹ De Nationale ombudsman heeft eveneens hierover vorig jaar een aantal belangrijke rapporten gepubliceerd.¹⁰

Steeds meer onderzoek laat zien dat deze veronderstellingen niet altijd overeenkomen met gedrag van mensen en doenvermogen.

De complexiteit van wet- en regelgeving vraagt (te) veel van mensen. Het vervolgens handelen naar deze inzichten is ook niet vanzelfsprekend. Daarbij denkt en doet niet iedereen hetzelfde. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst op deze complexiteit in het rapport «Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid» (2017). Wat mensen (aan) kunnen verschilt per individu, maar is ook afhankelijk van de situatie, gezondheid en leeftijd. Zo is uit onderzoek bekend dat stress de mentale capaciteiten van mensen beïnvloedt.¹¹ In de coronacrisis kwam naar voren dat veerkracht een centrale rol speelt in de mate waarin huishoudens crisissituaties het hoofd kunnen bieden.¹²

Het doenvermogen is inmiddels een breed geaccepteerd begrip bij het maken van beleid. Het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid laat zien dat het stelsel van sociale zekerheid voor een brede groep complex is, en niet altijd aansluit bij wat een deel van de gebruikers (aan)kan. Ook de Participatiewet komt hierin naar voren als een (te) complexe wet. Dit zorgt voor onzekerheid over rechten en plichten, onbedoelde fouten, niet-gebruik en het niet durven zetten van de stap naar werk. De Participatiewet moet opnieuw worden bekeken vanuit het perspectief van mensen en de uitvoering: wat vragen we van mensen, in hoeverre is dat begrijpelijk en uitvoerbaar voor professionals, en hoe kan hierbij rekening worden gehouden met verschillen tussen mensen en de situatie waarin zij verkeren?

De verschillende wetten in het sociaal domein (waaronder Wmo, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Participatiewet) gaan daarnaast uit van verschillende mensbeelden, en dat is van invloed op de wijze waarop wordt samengewerkt binnen het sociaal domein.¹³ De Argumentenfabriek heeft op verzoek van mijn voorganger laten zien welk mens-, overheids- en maatschappijbeeld ten grondslag ligt aan de Participatiewet en in hoeverre dit verschilt van de andere wetten in het sociaal domein: de Wmo en de Jeugdwet.¹⁴ Afgelopen jaar heeft de Argumentenfabriek in vervolg hierop in denksessies met inwoners, ervaringsdeskundigen, professionals en beleidsmakers van gemeenten, landelijke uitvoeringsorganisaties en departementen een overzichtelijke set van de belangrijkste waarden in het sociaal domein opgesteld.¹⁵ Het SCP stelt dat integrale dienstverlening juist voor de doelgroep van de Participatiewet van groot belang is, omdat hier vaak sprake is van een meervoudige hulpvraag en soms van multiproblematiek.¹⁶ Door de Participatiewet beter aan te laten sluiten op de Wmo en de Jeugdwet,

⁹ SCP, Eindevaluatie Participatiewet (2019).

¹⁰ Nationale ombudsman, Watertrappelen in de bijstand (2022), Meedoen zonder beperkingen (2022), Met te weinig genoeg nemen (2022).

¹¹ Mullainathan & Shafir, Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen (2013).

¹² TNO, De sociale impact van de coronacrisis (2021).

¹³ Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, Machtige mensbeelden (2021).

¹⁴ De Argumentenfabriek, Paradigma's in het sociaal domein (2018).

¹⁵ <https://maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl/news/view/5685beb7-f754-49c2-84d4-1a0a079256f0/de-waardenkaart-in-het-waardenboek-schurende-waarden-en-opvattingen-over-hulp-en-ondersteuning>.

¹⁶ SCP, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid (2020).

bijvoorbeeld als het gaat om de invulling van begrippen en het mens- en maatschappijbeeld, wil ik cultuurverschillen doorbreken, samenwerking stimuleren en elkaar tegenwerkende wetgeving voorkomen.

Ad. ii Versterking en ondersteuning van intrinsieke motivatie

Ik wil ook een omslag maken naar beleid dat werkt vanuit het aanspreken van intrinsieke motivatie van mensen in plaats van de nadruk op extrinsieke motivatie van de wet of de uitvoering.

Bijvoorbeeld in de manier waarop binnen de Participatiewet invulling is gegeven aan verplichtingen van uitkeringsgerechtigden. Het bevorderen van de handhaving van het naleven van verplichtingen wordt op dit moment vooral vormgegeven vanuit het sanctioneren van ongewenst gedrag. De aanname is dat mensen de wet begrijpen en deze kunnen naleven, en dat, wanneer ze dit niet doen, dit onwil is. Echter, ook niet-weten en niet-kunnen kunnen oorzaken van niet-naleven zijn. Dit vraagt dan om een andere reactie van de overheid. Als we uitgaan van vertrouwen, ligt het opleggen van sancties niet bij voorbaat voor de hand. Het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid, dat op

14 februari dit jaar in preconsultatie is gegaan, biedt meer ruimte voor deze afweging. Daarbij willen de Minister van SZW en ik meer de nadruk leggen op de dimensies van spontane naleving in plaats van uitsluitend op handhaving.¹⁷ Spontane (en intrinsieke) naleving betekent het weten, kunnen en willen naleven van de plichten in de wet. Het gaat daarbij niet alleen om eenvoud van regels, maar ook om draagvlak voor wat de wet beoogt en de proportionaliteit van sancties. Ik wil in het traject van de herziening van de Participatiewet nadrukkelijk kijken hoe we spontane (en intrinsieke) naleving kunnen versterken. Niet alleen door de regelgeving te optimaliseren, maar juist door vanuit de uitvoering te kijken hoe regelovertreding voorkomen kan worden. En als het toch gebeurt, te kijken hoe daarmee wordt omgegaan afhankelijk van iemands situatie.

Ook als het gaat om het stimuleren van participatie wordt in de wet momenteel in belangrijke mate uitgegaan van het stimuleren van gewenst gedrag door straffen en/of belonen.¹⁸ Ik vind het passender dat ook hier wordt gezocht naar een betere balans. Om mensen te stimuleren deel te nemen aan de samenleving en om werkgevers te stimuleren om mensen in dienst te nemen, kan meer worden gekeken naar wat werkzoekenden en werkgevers motiveert en hoe de overheid deze intrinsieke motivatie kan versterken en ondersteunen. Intrinsieke motivatie ontstaat wanneer mensen autonomie ervaren in wat van ze wordt gevraagd: er moet ruimte zijn voor eigen inbreng en keuzes. Daarbij moeten mensen zich in staat voelen te doen wat van ze wordt gevraagd. Tot slot is van belang dat er sprake is van sociale verbondenheid met de omgeving en vertrouwen in anderen.¹⁹ Ook het uitgangspunt van intrinsieke motivatie wil ik waar mogelijk beter verankeren in nieuw beleid en met name in de uitvoering ervan, bijvoorbeeld waar het gaat om eigen regie en persoonlijke dienstverlening.

Ad. iii Een passend perspectief op participatie

Het huidige doel binnen de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur regulier werk. Een ruime meerderheid van alle bijstandsontvangers (75 procent) acht zichzelf echter

¹⁷ Expertisecentrum Rechtspleging en rechtshandhaving, De Tafel van elf (2006).

¹⁸ SCP, Eindexamen Participatiewet (2019).

¹⁹ Ryan & Deci, Self determination theory (2018).

niet in staat om op korte termijn te werken, twee derde van hen vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid.²⁰ Een vergelijkbaar aandeel ervaart vrijgesteld te zijn van de verplichting om naar werk te zoeken of mee te werken aan re-integratie. Ongeveer 70 procent van alle bijstandsgerechtigden is langer dan twee jaar aangewezen op een bijstandsuitkering. Ook neemt het aandeel langdurig bijstandsgerechtigden de afgelopen jaren toe.²¹

De ervaring leert dat, voor degenen die niet aan het werk komen, de kans op uitstroom uit de bijstand steeds verder afneemt naarmate de tijd verstrijkt. Na twee jaar in de bijstand is die kans gereduceerd tot ongeveer vijf procent.

De grootte van de groep die aangeeft niet in staat te zijn om te werken, en die zo langdurig afhankelijk is van de bijstand roept verschillende vragen op die in de herziening van de wet een antwoord verdienen. Allereerst is het de vraag of de huidige aanname dat iedereen in de bijstand een overbrugbare afstand heeft tot werk en daarmee de bijstand een tijdelijk vangnet is, houdbaar is. Is dit nog realistisch? Dit komt ook aan bod bij de commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) die ook kijkt naar chronisch zieken in de bijstand.

De focus op werk blijft belangrijk. Ook na lange tijd in de bijstand stromen mensen soms nog uit naar betaald werk. Maar als niet iedereen betaald kan werken, is de vraag wat een realistisch perspectief is en hoe participatie het best duurzaam kan worden gestimuleerd. Participatie is breder dan betaald werk, mensen zijn vaak actief op meerdere leefdoelgebieden, zoals werken, leren, zorgen, sport, cultuur, etc. Op al deze vlakken kan participatie vormgegeven worden. Denk aan vrijwilligerswerk of mantelzorg. Ook dit is een vorm van participatie die meerwaarde heeft. Mijn doel is daarom om participatie binnen de individuele mogelijkheden van mensen zo veel mogelijk te stimuleren. In de wetswijzigingen in spoor 1 wil ik hier een eerste stap in zetten met de introductie van een generieke participatieplicht.

Uit verschillende onderzoeken en experimenten blijkt dat deelnemen aan de samenleving positieve effecten heeft op het welbevinden van mensen. Zij voelen zich gewaardeerd en ervaren dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij.^{22, 23} Werken draagt ook bij aan bijvoorbeeld het verbeteren van de (psychische) gezondheid.²⁴ Wel gaan bij dergelijke investeringen in mensen de kosten voor de mogelijke baten uit en bevinden de kosten en baten zich vaak op verschillende domeinen. Investeren op het domein van werk en inkomen leiden dan bijvoorbeeld tot besparingen op zorg.²⁵

Het is belangrijk dat werkgevers in staat zijn om mensen vanuit een bijstandsuitkering een goede, duurzame baan te bieden. Waar nodig met aanpassingen of flexibiliteit rondom beperkingen. Denk ook aan job-coaching en duurzame ondersteuning. Dit vraagt om een dynamisch samenspel tussen sociale zekerheid, onderwijs, het zorgdomein en de arbeidsmarkt. De huidige krappe arbeidsmarkt en lange termijn ontwikke-

²⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie, Spiegel Bestaanszekerheid (2022).

²¹ Kamerstuk 34 352, nr. 254.

²² Significant, Succesvol uit de bijstand. Kansrijke aanpakken en hun werkzame elementen (2019).

²³ SCP, Meedoen aan de samenleving (2022).

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/01/werk-als-medicijn-tijdens-ggz-behandeling-al-aan-de-slag>.

²⁵ Zie ook: Instituut voor Publieke Waarden, Het grote doorbraak boek. Uit de ellende met eersteklas maatwerk (2020).

lingen zoals vergrijzing, versterken de urgentie voor de groei van weer- en wendbaarheid van zowel werknemers als bedrijven.²⁶ Aanpassingen in de Participatiewet moeten passen in deze bredere context. Hier speelt samenwerking in de arbeidsmarktregio's tussen UWV, sociale ontwikkelbedrijven, werkgevers, vakbonden, onderwijs (MBO, VSO-Pro) en sociaal werk een belangrijke rol.

Het kabinet werkt samen met belanghebbende partijen aan uitwerking en concretisering van de in het coalitieakkoord afgesproken uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur.²⁷ Onderdeel hiervan zijn instrumenten voor om- en bijscholing die de overstap naar (tekort)beroepen ondersteunen. De ambitie is om toe te werken naar een publiek-private arbeidsmarktinfrastructuur die werkenden, werkzoekenden en werkgevers toegang biedt tot tijdige, passende, herkenbare en ontschotte dienstverlening om de stap naar duurzaam werk te faciliteren.

Een andere invulling van uitgangspunten en doelen van de Participatiewet vraagt eveneens om een nadere invulling van het begrip effectiviteit in relatie tot de wet. Uitstroom naar werk is één maatstaf voor effectiviteit. Daarnaast moeten aanvullende indicatoren worden ontwikkeld die laten zien hoe de aangepaste wet haar doelen bereikt, bijvoorbeeld als het gaat om eenvoud, menselijke maat en vertrouwen. De experimenten die op verzoek van mijn voorganger binnen de Participatiewet zijn uitgevoerd, geven hierop nog geen eensluidende antwoorden, maar wel een interessante richting.²⁸ Daarnaast kent het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt mooie voorbeelden van dergelijke experimenten. Binnen het programma wordt verder verkend welke andere interventies gemeenten kunnen inzetten, zodat er meer inzicht komt in wat werkt en voor wie. Ook in het programma «Vakkundig aan het werk» van ZonMw worden effectieve interventies onderzocht. Voor bijvoorbeeld vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt gekeken hoe deze groep optimaal naar betaald werk en economische zelfstandigheid kan worden begeleid.

Ad. iv Een toereikend sociaal minimum

Een belangrijke pijler van de huidige Participatiewet is het garanderen van een inkomen op het niveau van het wettelijk sociaal minimum. Dit inkomen moet, tezamen met eventueel aanvullende toeslagen wanneer daar recht op is, voldoende zijn voor mensen om te kunnen voorzien in noodzakelijke bestaanskosten en om volwaardig mee te doen in de samenleving. Tegelijkertijd kan de bijstandsuitkering niet te hoog zijn, om solidariteit binnen het stelsel te waarborgen. Ook moeten mensen die werken en daarmee een eigen inkomen verdienen, ervaren dat dit loont ten opzichte van het ontvangen van een bijstandsuitkering.

Bestaanszekerheid staat in Nederland voor sommige groepen onder druk. De positie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is kwetsbaar. Bestaansonzekerheid is schadelijk voor het individu en de samenleving.²⁹ Het is echter lastig om uit armoede te komen door de complexe manier waarop toegang tot voorzieningen in Nederland soms is georganiseerd.³⁰ De huidige regels rond werk kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat

²⁶ WRR, Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht (2020).

²⁷ Kamerstuk 33 566, nr. 108.

²⁸ CPB, Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet (2022).

²⁹ Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, Gezichten van een onzeker bestaan (2021).

³⁰ Nationale ombudsman, Sociale minima in de knel (2022).

sommige mensen onvoldoende werk- en inkomenszekerheid hebben.^{31, 32} Ook bestaan er grotere zorgen over kansen(on)gelijkheid in de samenleving en in het onderwijs.^{33, 34}

Dit benadrukt de rol die preventie speelt om te zorgen dat iemand niet uitvalt op werk, gezond aan het werk is en de benodigde zorg krijgt om te (blijven) werken. En dat jongeren beschikken over een startkwalificatie. Mensen weerbaarder maken heeft ook zijn weerslag op onze sociale zekerheid.

In het stelsel van sociale zekerheid vormt de bijstand, zoals gezegd, het vangnet voor alle Nederlanders. Een vangnet dat erop gericht is om in onzekere tijden een inkomen en deelname aan de samenleving te waarborgen. Het Nibud signaleert echter dat het sociaal minimum voor mensen met hoge zorgkosten en voor gezinnen met twee of meer kinderen op middelbare schoolleeftijd niet toereikend is.³⁵ De recente verhoging van het wettelijke minimumloon (WML) (en parallel daaraan de bijstandsnorm) per 1 januari 2023 biedt soelaas, maar komt in een tijd van hoge inflatie. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft met behulp van een analyse van CBS-microdata onderzoek gedaan naar de omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand per 1 januari 2018 en de achtergrondkenmerken van deze niet-gebruikende huishoudens. Hoewel achtergronden verschillen van de reden waarom mensen geen gebruik maken van de bijstand, maakt tot een-derde geen gebruik van het recht op bijstand.³⁶

Voor gepensioneerden is algemene bijstand in de vorm van Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO) het vangnet van de sociale zekerheid. Ook voor de AIO is het belangrijk dat niet-gebruik wordt tegengaan. Hiervoor is een pilot ingericht om gegevensuitwisseling in te zetten.³⁷ Tenzij anders is aangegeven, gelden de maatregelen die in *Participatiewet in balans* staan ook voor de AIO als integraal onderdeel van de Participatiewet.

Naar aanleiding van de motie van het lid Omtzigt c.s.³⁸ heb ik een onafhankelijke commissie gevraagd om te onderzoeken wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij.³⁹ Deze Commissie Sociaal Minimum kijkt ook naar de systematiek van het sociaal minimum. De uitkomsten van het onderzoek bieden mogelijke handvatten om te komen tot verbeteringen in de bestaanszekerheid van alle Nederlanders. De uitkomsten worden nauw betrokken bij het programma voor de herziening van de Participatiewet. Omdat het kabinet het belangrijk vindt dat er ook goed onderzoek wordt gedaan naar Caribisch Nederland en de lokale economie op de eilanden, heeft het kabinet een aparte commissie ingesteld voor de eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius.⁴⁰

³¹ Commissie Regulering van werk, *In wat voor land willen wij leven* (2020).

³² Kamerstuk 29 544, nr. 1176.

³³ WRR, *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden* (2021).

³⁴ SER, *Gelijke kansen in het onderwijs* (2021).

³⁵ NIBUD, *Huidig inkomensondersteuningssysteem onvoldoende om armoede tegen te gaan. Een bestudering van vijf jaar armoedebelid bij tachtig gemeenten* (2020).

³⁶ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Niet-gebruik van de algemene bijstand* (2021).

³⁷ Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering AIO, Staatscourant 20 september 2022, nr. 24731.

³⁸ Kamerstuk 35 845, nr. 17.

³⁹ Kamerstuk 35 925 XV, nr. 153.

⁴⁰ Kamerstuk 36 200 IV, nr. 55.

Het huidige vangnet is ingericht met het oog op complementariteit. Dat betekent dat een bijstandsuitkering aanvult tot het sociaal minimum en elke vorm van andere inkomsten wordt daarom afgetrokken van de uitkering. Dat klinkt logisch, maar leidt in de praktijk tot complexiteit in het verrekenen van inkomsten (bij werken naast de uitkering).

Vaak zien mensen door deze samenhang, verschil in definities en verschil in verplichtingen, door de bomen het bos niet meer.⁴¹ Ook leidt het netto inkomensbegrip tot onzekerheid en onduidelijkheid welke inkomsten of op geld waardeerbare activiteiten gemeld moeten worden op grond van de Participatiewet. Nergens is gedefinieerd en afgebakend wat het inkomensbegrip inhoudt. Het leidt in de samenloop met andere regelingen in het stelsel soms tot schrijnende situaties.

Met het wetsvoorstel (spoor 1) zet ik enkele stappen om hier soepeler mee om te gaan. Er is echter meer nodig om tot vereenvoudiging en een menselijke maat te komen. De vraag is hoe complementariteit opnieuw kan worden vormgegeven. Een vormgeving zodat het middel, bijvoorbeeld het korten op de uitkering bij inkomsten uit werk, bijdraagt aan het behouden van het vangnetkarakter van de bijstand enerzijds, maar anderzijds oog is voor de financiële zekerheid van bijstandsgerechtigden. Nu ligt er bijvoorbeeld veel nadruk op het verrekenen van aanvullende middelen en minder op het bieden van een stabiele (financiële) basis om stappen te zetten richting participatie. In het programma wil ik komen tot een nieuwe omschrijving van complementariteit en in navolging daarvan, opties om deze te vertalen in nieuwe wetgeving.

Hoewel het systeem van toeslagen onlosmakelijk verbonden is met de hoogte, voorspelbaarheid en zekerheid van het sociaal minimum, is de herziening van toeslagen geen onderdeel van het programma *Participatiewet in balans*. Het streven is, zoals aangeven in de brief van 21 december 2022, dat het kabinet uw Kamer in het eerste kwartaal van 2024 een eindrapport stuurt dat op basis van een actuele probleem-analyse verschillende alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel uiteenzet.⁴² Ik zet mij ervoor in om de samenhang tussen deze herzieningen te waarborgen.

Tenslotte merk ik graag op dat het ontwikkelen van een langetermijnvisie met betrekking tot de Participatiewet zich primair richt op de situatie in Europees Nederland. In Caribisch Nederland is er weliswaar een tegenhanger van de bijstand – de zogenaamde onderstand, die door SZW wordt uitgevoerd – maar daar geldt de Participatiewet niet. Ik verwacht echter dat de inzet en de inzichten die bij de herziening van de Participatiewet worden opgedaan ook een bijdrage zullen leveren aan de ontwikkeling van het stelsel in Caribisch Nederland.

Vereenvoudiging inkomensondersteuning

Ik hecht eraan te komen tot vereenvoudiging in de gehele sociale zekerheid. Het recent verschenen IBO vereenvoudiging sociale zekerheid laat zien dat het stelsel door een brede groep als complex wordt ervaren. In het bijzonder geldt dit voor mensen rond het sociaal minimum: de meeste mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, hebben ook toeslagen en andere regelingen nodig om rond te kunnen komen. Binnen

⁴¹ Actal, Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger (2014).

⁴² Kamerstuk 31 066, nr. 1156.

één regeling is vaak al sprake van veel voorwaarden, rechten en plichten, en deze worden in verschillende wetten ook nog eens verschillend ingevuld. Bijvoorbeeld met betrekking tot het inkomen en de woon- of leefsituatie. Het kabinet wil daarom werken aan vereenvoudiging van de inkomensondersteuning over domeinen heen.

Dit zal vorm krijgen via een interdepartementaal programma vereenvoudiging gericht op inkomensondersteuning. Over dit programma wordt uw Kamer middels de kabinetsreactie op het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid geïnformeerd.⁴³

Een gezamenlijk proces

Spoor 2 vraagt om een langere adem. Ik wil hierbij gemeenten, uitvoerende professionals en bijstandsgerechtigden actief blijven betrekken. Om deze beleidsopties verder uit te werken, start ik een gezamenlijk programma, waarbij doelen, resultaten en inspanningen in kaart worden gebracht. In de uitwerking van het programma worden de huidige sporen van het traject Participatiewet in balans verenigd. Ook zoek ik zoveel mogelijk aansluiting bij andere wetten en verbetertrajecten, om de Participatiewet eenvoudiger en menselijker te maken met passende financiële ondersteuning en te zorgen voor samenhang en eenduidige interpretatie van begrippen waar mogelijk.

Met bovenstaande uitgangspunten ga ik de komende tijd, samen met betrokken partijen, aan de slag, zodat wij gezamenlijk een nieuwe basis voor de Participatiewet kunnen leggen. Hierbij maken wij gebruik van het onlangs gelanceerde Beleidskompas. Ik ben voornemens u in het najaar een volledig programmaplan toe te sturen voor het programma Participatiewet in balans. Het (tussen-)resultaat van het programma vormt een set aan beleidsvarianten en/of scenario's, op basis waarvan keuzes over de toekomstige Participatiewet kunnen worden gemaakt. Aan de hand van deze keuzes wordt in het vervolgetraject de Participatiewet uitgewerkt en start het wetstraject.

Slot

Er is afgelopen tijd door mijn departement, in samenwerking met eerdergenoemde partners in het veld hard gewerkt aan maatregelen in het wetsvoorstel dat nu in internetconsultatie is. Ik heb in deze brief uiteengezet dat wat mij betreft meer nodig is. Die verplichting hebben we tegenover alle mensen die zich genoodzaakt voelen gebruik te maken van de bijstand of ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Dit alles in roerige tijden die veel vragen van mensen en uitvoeringsprofessionals. Ik kijk er naar uit om met uw Kamer, ervaringsdeskundigen, experts en de maatschappij ook dit bredere gesprek te voeren en samen verder te werken aan een Participatiewet in balans.

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

⁴³ Naar verwachting wordt deze reactie op 9 juni 2023 verstuurd.