Eerste Kamer der Staten-Generaal I

Vergaderjaar 2026-2027

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)

P **BRIEF VAN DE MINISTER VAN WERK EN PARTICIPATIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2026

Hierbij bied ik u een afschrift aan van mijn brief aan de Tweede Kamer, over hoe ik de komende periode concrete stappen verken om te komen tot een Participatiewet die werkt.

Met deze brief geef ik tevens invulling aan de toezegging[1] om uw Kamer te informeren over de geschatte financiële impact van de beleidsopties die met de brief van 19 september 2025[2] met uw Kamer zijn gedeeld. Dit overzicht treft u in bijlage 2 bij de brief.

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen

[1] T04083: Toezegging d.d. 23 september 2025 om de financiële impact van voorstellen voor de fundamentele herziening van de Participatiewet in kaart te brengen (36.582).
[2] Kamerstukken II 2024/25, 34 352, nr. 344 en bijlage.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN WERK EN PARTICIPATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2026

In Nederland is werk en meedoen de norm. Er staan nog te veel mensen ongewild langs de kant. Dat is zonde – voor henzelf én voor onze samenleving. Want iedereen heeft talenten en kan op zijn of haar eigen manier bijdragen. Werk biedt ook meer dan alleen inkomen: het geeft structuur, sociale contacten, een gevoel van zelfstandigheid en eigenwaarde. Bovendien hebben we iedereen hard nodig op de krappe en veranderende arbeidsmarkt, binnen een samenleving die vergrijst.

Tegelijkertijd hebben nu meer dan 1,5 miljoen mensen in Nederland een uitkering. Daarvan ontvangen ruim 410.000 mensen een algemene bijstandsduitkering op basis van de Participatiewet. Daarbij valt op dat de helft van de mensen langer dan vijf jaar bijstand ontvangt. Daarnaast neemt het aantal mensen in de bijstand de laatste jaren toe. Deze toename is met name te zien bij statushouders. In 2024 ging het om in totaal ca. 53.000 statushouders in de bijstand en inclusief genaturaliseerde voormalig statushouders ca. 82.000.[3] Hoewel het aantal jongeren in de bijstand – ook in Europees verband[4] – nog altijd relatief laag is, zien we de laatste tijd wel een toename. Dit is mede verklaarbaar door de stijging in het aantal jonge statushouders.

Wat betreft arbeidsparticipatie laat onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie zien dat naar schatting een derde van de bijstandspopulatie nu in staat is om te werken, een derde nu nog niet kan werken maar op termijn wel en voor een derde is werken ook in de toekomst niet mogelijk.[5] Daarbij blijft arbeidsparticipatie van nieuwkomers en mensen met een arbeidsbeperking sterk achter.

Ook bevestigt een recent rapport dat het belangrijk is dat werken altijd moet lonen. Op dit moment loont de stap van bijstand naar werk voor een alleenstaande vanaf 24-28 uur werken per week, en voor stellen als zij samen meer dan 32-36 uur per week werken.[6] De stap naar een baan moet altijd de logische en betere keuze zijn.
Een uitkering is bedoeld als een tijdelijk vangnet, geen eindstation. Het is daarom essentieel dat werken loont, dat ieders talent optimaal wordt benut en niemand ongewild langs de kant staat. Elk talent dat onbenut blijft, is immers een gemiste kans. Niet alleen voor onze arbeidsmarkt en welvaart, maar juist ook voor mensen zelf.

[3] Factsheet Statushouders en bijstand | Rijksoverheid.nl. Oorzaak van die hogere instroom is dat het totale aantal statushouders in Nederland toenam in die periode.
[4] Fewer young people not in work or education in 2025 - News articles - Eurostat.
[5] Spiegel bestaanszekerheid 2022, Nederlandse Arbeidsinspectie, p. 15.
[6] Loont werken vanuit de bijstand?, de beleidsonderzoekers, 1 juni 2026.

Cijfers over mensen in de bijstand

- In het eerste kwartaal van 2026 was het aantal personen (tot AOW-leeftijd) met bijstand 412.000.
- In de afgelopen 5 jaar is het aantal personen met bijstand gedaald. Ten opzichte van de coronacrisis is het aantal ontvangers lager. Het laagste punt werd begin 2023 bereikt. Sindsdien is er weer een lichte stijging waarneembaar.
- Het aantal jongeren met bijstand is het afgelopen jaar gestegen met ca. 2.000. Sinds 2021 gaat dit om een stijging van ca. 7.000 jongeren.
- Het aantal jongeren met een buiten-Europese herkomst nam relatief het snelst toe (ca. 6.250; +37%). In 2024 kwam ca. 60% van de groei van het aantal jongeren door jonge statushouders. Zij vormden in 2024 ca. 30% van de jongeren in de bijstand en 3% van de totale bijstandspopulatie.[7]

Aantal personen met algemene bijstand, in 2026	**412.000**	
- waarvan vrouw	225.000	ca. 55%
- waarvan jongeren <27 jaar	42.000	ca. 10%
- waarvan buiten-Europees	250.000	ca. 60%
- waarvan statushouder (in 2024)	53.000 80.000 incl. genaturaliseerd	ca. 13% ca. 20%

Meer informatie is te vinden in de meest recente Factsheet Participatiewet[8]

Bijstandsduur

- Bijna de helft van de bijstandspopulatie ontvangt langdurig bijstand; meer dan 5 jaar.
- Met name bij mensen boven de 55 jaar is dit aandeel hoog (ca. 2/3e). Bij jongeren gaat het veelal om personen die kort bijstand ontvangen.

Belemmeringen voor uitstroom naar werk

- Een grote groep bijstandsontvangers ervaart belemmeringen voor uitstroom naar werk. Voor de meesten zijn dit belemmeringen die kunnen worden weggenomen. Vaak is wel sprake van een stapeling van problematiek.[9]
- Uit onderzoek blijkt dat ruim de helft van de bijstandsgerechtigden moeite heeft met algemene dagelijkse handelingen, zoals huishoudelijke activiteiten of (trap) lopen. Bijna vier op de tien bijstandsgerechtigden hebben potentiële problemen in de gezinssituatie en een
  even groot deel heeft weinig contact met familie, vrienden of buren. Ongeveer een derde heeft moeite met het zelfstandig kunnen voeren van een huishouden en een derde heeft financiële problemen.[10]
- Een deel van de populatie (volgens klantmanagers 26%, volgens mensen zelf 38%) is ook in de toekomst niet in staat om te werken.[11]

Naar een Participatiewet die werkt

Ik vind dat werk en meedoen centraal moet komen te staan in alle vezels van de sociale zekerheid en wil toewerken naar een arbeidsmarkt waarin niemand wordt afgeschreven en iedereen de kans krijgt om mee te doen. Zo ook binnen de Participatiewet. De focus moet altijd liggen op het zetten van stappen richting duurzaam meedoen en betaald werk. Wie mee kan doen, doet mee. Aandacht voor wat iemand wél kan en het bieden van de ondersteuning die daarbij nodig is. Want iets doen is beter dan niets en elke stap vooruit is er één. Een sterk land laat niemand aan de kant staan.

De Participatiewet is bedoeld als *tijdelijk* vangnet voor mensen die aan het werk kunnen, al dan niet met ondersteuning. Momenteel maken ook mensen gebruik van de bijstand die (langere tijd) niet in staat zijn om te werken, bijvoorbeeld door ziekte of handicap. Dit zijn consequenties van gemaakte keuzes ten aanzien van ons arbeidsongeschiktheidsstelsel.

Ik zie een aantal belemmeringen die mensen ervan kunnen weerhouden om de stap naar werk of meedoen te zetten. Een voorbeeld hiervan is dat mensen soms niet overzien wat een verandering in

[7] Bron: Atlas research, 2026, Factsheet Statushouders en bijstand & CBS Microdata, eigen bewerking.
[8] Factsheet Participatiewet september 2026, https://open.overheid.nl/details/a723ec72-742e-4bdf-885f-88710099814f.
[9] Bron: SCP, 2023, Een brede blik op bijstand.
[10] Bron: SCP, 2023, Een brede blik op bijstand, p. 24.
[11] Bron: NLA, 2023, Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 15.

hun leven betekent voor hun inkomen. Bijvoorbeeld of werken daadwerkelijk loont, onder andere als gevolg van de wisselwerking met toeslagen en andere regelingen. Dat leidt ertoe dat mensen de stap naar werk soms niet durven te zetten. Specifieke aandacht is nodig voor bepaalde groepen waarvan de arbeidsparticipatie momenteel achterblijft. Dat vraagt om het wegnemen van doelgroepspecifieke belemmeringen. Bijvoorbeeld dat een deel van de doelgroep niet in beeld is en/of onvoldoende passende ondersteuning richting werk of meedoen, de beperkte bereidheid van werkgevers om mensen met een beperking en nieuwkomers aan te nemen en mentale problemen onder kwetsbare jongeren. Hierbij moet er ook oog zijn voor de ondersteuning richting werk en participatie van partners van AIO-gerechtigden[12], die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt.

Het vergt gerichte aanpakken om deze belemmeringen weg te nemen. Hier wil ik op inzetten. Het systeem van de Participatiewet, de uitvoering door gemeenten, de rol van de sociaal ontwikkelbedrijven en de regionale samenwerking via de Werkcentra moet op dit alles toegerust zijn. Daarom werk ik toe naar een ‘Participatiewet die werkt’. Daarbij maak ik dankbaar gebruik van het werk dat de afgelopen jaren – in verschillende sporen en samen met het veld – is verricht en de analyses en verbeteropties die ook met uw Kamer zijn gedeeld.[13] Conform toezegging deel ik bijgaand de geschatte financiële impact van de destijds opgestelde verbeteropties.[14] Met deze brief licht toe hoe ik nu focus aanbreng om te Participatiewet te verbeteren.

Met het ingaan van de wet Participatiewet in balans is al een belangrijke stap gezet. Ook de inspanningen ter verbetering van de banenafspraak dragen daaraan bij. Ik blijf graag met gemeenten en samenwerkingspartners in gesprek over hoe de dienstverlening nog beter kan en wat nodig is om hen hierbij te ondersteunen. Daarbij is het belangrijk dat we blijven leren van wat in de uitvoering goed werkt en wat beter kan.

Ik verken welke concrete stappen ik kan zetten om te komen tot een Participatiewet die werkt. Waar mogelijk zet ik nu ook al de eerste stappen om werk en meedoen centraal te stellen. Daarom informeer ik u in deze brief alvast voor zover dat nu mogelijk is, bijvoorbeeld over de invulling van recente Kamermoties over mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen in de Participatiewet. Voor de zomer informeer ik uw Kamer over de voortgang.

Leeswijzer
In deze brief neem ik uw Kamer mee in de initiatieven die ik nu al in gang zet:

1. <u>Werk en meedoen centraal stellen</u>
   Doelgroepgerichte initiatieven, ten aanzien van nieuwkomers en jongeren.

2. <u>Wegnemen belemmeringen in de stap naar werk en meedoen</u>
   Het verminderen van complexiteit en het wegnemen van belemmeringen om de weg naar werk en meedoen toegankelijker te maken.
   - Werken moet lonen.
   - Harmoniseren werkvoorzieningen.

3. <u>Verbeteringen voor de groep mensen zonder of met een beperkt arbeidsvermogen</u>
   Hiermee informeer ik uw Kamer, conform mijn toezegging, over hoe ik voornemens ben de positie van mensen in de Participatiewet zonder of met een beperkt arbeidsvermogen te verbeteren. En hoe ik invulling geef aan de moties van uw Kamer die hier expliciet aandacht voor vragen.[15]
   - Korte termijn: verbeteringen binnen de Participatiewet.
   - Lange termijn: een oplossing buiten de Participatiewet die past in het brede arbeidsongeschiktheidsstelsel.

[12] De Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) wordt uitgevoerd door de SVB. De gemeenten is verantwoordelijk voor de re-integratie en participatie van de partner van de AIO-gerechtigde, die de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt.
[13] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 34 352, nr. 344 en bijlage.
[14] T04083: Toezegging Financiële impact van voorstellen fundamentele herziening Participatiewet in kaart brengen (36.582).
[15] Motie van de leden Ceder en Flach, Kamerstukken II, 2025-26, 34 352, nr. 355; Motie van het lid Ceder, Kamerstukken II, 2024-25, 36 600 XV, nr. 86; Motie van het Lid Rikkers-Oosterkamp, Kamerstukken II, 2024-25, 36 600 XV, nr. 69.

1. Werk en meedoen centraal stellen

Nieuwkomers
Zoals in de inleiding opgenomen is, zie ik dat relatief veel nieuwkomers gebruikmaken van bijstand. Dat is zonde; de talenten van deze mensen zijn zeer welkom en nodig op de arbeidsmarkt. Ook gun je het mensen om via werk actief deel te nemen aan de samenleving. Gelukkig zie ik mogelijkheden om te zorgen dat deze mensen hun kansen op de arbeidsmarkt beter kunnen benutten, dit werk ik hieronder uit.

In de Startnotitie Werk en Meedoen Nieuwkomers[16] geeft het kabinet een beeld van de concrete acties die het kabinet beoogt om te zorgen dat werk en meedoen in Nederland ook voor nieuwkomers de norm is. Het kabinet wil niet alleen dat meer nieuwkomers aan het werk gaan, ook wil het kabinet dat nieuwkomers sneller aan het werk gaan. Om dit mogelijk te maken zijn 3 doorbraken nodig ten aanzien van de huidige inzet, systemen en wet- en regelgeving.

Dit gaat om:
(1) het centraal zetten van werk tijdens inburgering, (2) het vergroten van commitment bij werkgevers en (3) ervoor zorgen dat nieuwkomers al actief zijn tijdens de opvangfase.

In de voortgangsnotitie Aanpak Werk en Meedoen Nieuwkomers die onlangs naar uw Kamer is verstuurd, heb ik u ingelicht over de voortgang en laatste ontwikkelingen. Een daarvan ziet op de Participatiewet.

Ook in de Participatiewet zijn aanpassingen mogelijk die de kans op werk voor nieuwkomers vergroten. Een belangrijk knelpunt om meer nieuwkomers aan het werk te helpen is de verhuizing van opvang naar gemeente. Indien men werk heeft gevonden tijdens de opvangfase, is het belangrijk dat zij aan het werk blijven. Ik verken daarom oplossingen om het aantrekkelijker te maken een baan te behouden wanneer men naar de gemeente verhuist. Dit richt zich bijvoorbeeld op het gelijktrekken van de aanspraak die werkenden en uitkeringsgerechtigden in de beginfase kunnen maken op vergoedingen via de bijzondere bijstand. Zodat werken altijd loont ten opzichte van een uitkering. Doel is om de instroom in de bijstand te verlagen. Nieuwkomers die wel de bijstand instromen, willen we sneller aan het werk helpen. Ik maak hierbij gebruik van de expertise en infrastructuur die al aanwezig is, zoals bij de sociaal ontwikkelbedrijven. Verder kijken we ook breder naar de inrichting van ons vangnetstelsel. Voor nieuwkomers moet de ondersteuning gericht zijn op het met maken van een goede start, met zo veel mogelijk prikkels om de stap naar werk te zetten. Dit vraagt om een specifieke aanpak voor deze doelgroep. We verkennen daarom binnen de Aanpak werk en meedoen nieuwkomers maatregelen binnen en buiten het gebruikelijke vangnet, waaronder de meerwaarde en haalbaarheid van een voorliggende of aparte regeling.

Jongeren
De deelname van jongeren aan het onderwijs en de arbeidsmarkt is cruciaal, zij zijn de toekomst van Nederland. Hiervoor is de basis op orde. Het aantal NEET[17]-jongeren (jongeren die geen onderwijs volgen en niet werken) is in Nederland met 5,3% de laagste van Europa.[18] Verschillende Britse delegaties zijn onlangs op werkbezoek geweest om te leren van de Nederlandse aanpak. Daar mogen we trots op zijn.

Maar tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen die aandacht verdienen. Het totale beroep op de bijstand is recent toegenomen, maar relatief het meest onder jongeren. Ik vind het voor jongeren zelf, die hun loopbaan nog voor hen hebben, én voor de maatschappij belangrijk dat zij onderwijs volgen of werken en als zij een beroep doen op de bijstand als laatste vangnet, dit van zo kort mogelijke duur is.

Begin 2026 ontvingen ongeveer 42.000 jongeren tot 27 jaar een bijstandsuitkering. Het aandeel jongeren dat een bijstandsuitkering ontvangt is nog steeds relatief klein (iets meer dan 10% van het

[16] Startnotitie Werk en Meedoen Nieuwkomers, Kamerstukken, 2025-26, 32 824, nr. 511
[17] NEET: Not in Education, Employment or Training.
[18] Fewer young people not in work or education in 2025 - News articles - Eurostat.

totaal) en schommelt historisch gezien al langer rond de 10%. Bij jongeren zien we ook veel dynamiek. Het merendeel heeft een kortlopende uitkering.[19] Er is dus tevens sprake van uitstroom.

Uit de cijfers blijkt dat de grootste toename zit in de groep jongeren met een Buiten-Europese herkomst. Dit betreft vooral statushouders. Daarom zet ik in de Aanpak Werk en Meedoen Nieuwkomers ook in op het ondersteunen van jonge statushouders naar onderwijs of naar werk, passend bij de nieuwe wet- en regelgeving 'van school naar duurzaam werk', zoals hieronder toegelicht. Mogelijke andere verklaringen voor de toename van het aantal jongeren in de bijstand zijn een lichte afkoeling van de economie de afgelopen periode en toenemende mentale gezondheidsproblematiek onder jongeren.

Van school naar duurzaam werk
Voor de duurzame arbeidsparticipatie van jongeren met een grotere ondersteuningsbehoefte is de overgang van het onderwijs naar werk cruciaal. Samen met OCW organiseren we vangnet op vangnet om jongeren onderwijs te bieden, duurzame uitstroom naar werk op jonge leeftijd te bevorderen en zo (hernieuwde) instroom in de bijstand te voorkomen.

Met de nieuwe wet- en regelgeving 'van school naar duurzaam werk' ondersteunen we jongeren in een kwetsbare positie vroegtijdig en tot het 27e jaar bij het afronden van een opleiding en het vinden van werk. De focus ligt op jongeren met een structurele achterstand op de arbeidsmarkt.[20] Dit zijn voornamelijk jongeren zonder startkwalificatie[21]. Met de Wet van school naar duurzaam werk is onder andere de Participatiewet aangepast. Gemeenten hebben voor jongeren tot 27 jaar een aangepaste opdracht waarin de duurzame weg naar werk prevaleert. Er is sprake van een getrapte aanpak; allereerst kijken gemeenten of terugkeer naar initieel voltijdsonderwijs mogelijk is, voor een zo goed mogelijke uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Als dat niet mogelijk of passend is wordt voor een jongere zonder startkwalificatie vervolgens gekeken naar het combineren van werken met leren op een leerbaan, voor het zetten van de eerste stappen op de arbeidsmarkt. Daarna komt begeleiden naar werk in beeld. Dat kan ook 'beschut werk' zijn. Is werk (nog) geen optie, dan wordt ingezet op begeleiding naar meedoen en maatschappelijke participatie. Ook is met de Wet van school naar duurzaam werk de rol van scholen uit het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en de Doorstroompunten aangepast. Gemeenten werken met hen samen op grond van een regionaal programma.

Ik wil deze basis nog verder versterken. Onder andere door in te zetten op een vroegtijdige en blijvende samenwerking met werkgevers voor een soepele overgang van school naar werk. Ook voor jongeren afkomstig uit thuissituaties met geldzorgen voor wie niet altijd voorzien kan worden in praktische middelen (zoals werkkleding) of benodigde scholing (zoals een certificaat voor veilig en gezond werken).
Hierbij maken we ook gebruik van de inzichten uit de pilot 'Van Pro[22] naar Prof' uitgevoerd met het Jeugdeducatiefonds, mede naar aanleiding van het amendement Ergin c.s. gericht op inzet van ontwikkelingsgerichte interventies.[23] Ook wil ik gemeenten de mogelijkheid bieden om op verzoek werkende jongeren en hun werkgever te ondersteunen om uitval uit werk te voorkomen. Tevens ga ik meer samenwerken met het zorgdomein, om integrale ondersteuning op meerdere leefdomeinen te kunnen bieden, mede gelet op de toenemende mentale problematiek onder jongeren. En om jongeren meer perspectief te bieden op werk en zo ook uitstroom uit de bijstand te bevorderen[24], waarborg ik samen met sectoren en arbeidsmarktregio's de inzet van ontwikkel- & voorschakeltrajecten.[25] Zo kunnen jongeren zich gericht, stapsgewijs en naar vermogen ontwikkelen. Hiermee wordt het gemeentelijke palet aan ontwikkelingsgerichte interventies voor

[19] Ongeveer 50% van de jongeren zat begin 2026 minder dan een jaar in de bijstand en ongeveer 75% minder dan twee jaar.
[20] Zij zijn vaker (langdurig) werkloos, hebben vaker een uitkering, minder baanzekerheid en kampen vaker met meervoudige problematiek.
[21] Een startkwalificatie heb je met een havo-/vwo-diploma of een afgeronde opleiding vanaf mbo-niveau 2. Jongeren zonder startkwalificatie worden ook wel voortijdig schoolverlaters genoemd. Hieronder vallen jongeren die zijn uitgestroomd uit het pro, het vso, de mbo-entreeopleiding/niveau 1 of die zijn gestopt met hun opleiding.
[22] Pro staat voor leerlingen uit het praktijkonderwijs.
[23] Amendement van het lid Ceder, Kamerstukken II, 2025-26, 36 800 XV, nr. 102.
[24] Ook jongeren van wie UWV heeft vastgesteld dat zij op het moment van beoordeling van een Wajong-uitkering geen arbeidsvermogen hebben, maar waarbij niet kan worden uitgesloten dat arbeidsvermogen zich in de toekomst nog ontwikkelt.
[25] Deze trajecten bereiden gericht voor op instroom op een functie uit een sectoraal Ontwikkelpad.

kwetsbare jongeren uitgebreid, in lijn met de motie Hamstra c.s.[26]. Over de mogelijkheden op het gebied van inkomensondersteuning voor jongeren in een kwetsbare positie heb ik uw Kamer geïnformeerd via een brief op 7 mei 2026.[27]

Voorgaande beleidsvoornemens zijn tot stand gekomen in gesprek met scholen, Doorstroompunten, gemeenten en regio's. Over de huidige en voorgenomen mogelijkheden voor ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie blijven we het gesprek voeren met hen. Uiteraard spelen onder andere VNG, Divosa, Ingrado, de onderwijskoepels en het Landelijk Ondersteuningsteam Regionale Arbeidsmarkt hierbij ook een rol, die hen helpen bij de implementatie van de wet- en regelgeving van school naar duurzaam werk. Met deze wijze van praktijkgericht werken geven we ook invulling aan voornoemde motie Hamstra c.s..

2. Wegnemen belemmeringen in de stap naar werk en meedoen

Werken moet lonen
Het eerdergenoemde rapport[28] bevestigt dat het netto-inkomen uit werk voor een alleenstaande hoger is dan de netto-bijstand vanaf 24-28 uur werken per week (bij minimumloon). Wanneer samenwonenden vanuit de bijstand allebei gaan werken, gaan ze er financieel op vooruit als zij gezamenlijk 36 uur per week gaan werken. Wanneer een alleenstaande tussen de 24 en 28 uur gaat werken (en samenwonenden gezamenlijk 32-36 uur), dan loont dit in de meeste gevallen ook ten opzichte van de bijstand, maar dan kan in sommige gevallen het wegvallen van onder meer gemeentelijke armoederegelingen ervoor zorgen dat werken niet of nauwelijks loont. In deze situaties is het voor mensen moeilijk te overzien of zij erop vooruitgaan.

Dit heeft te maken met het samenspel van diverse aanvullende inkomensondersteunende maatregelen vanuit het Rijk en gemeenten. Het Rijk biedt bijvoorbeeld toeslagen en fiscale voordelen, terwijl gemeenten zorgen voor de bijstand en lokale regelingen zoals stadspassen, de gemeentepolis en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.
Al deze maatregelen zijn bedoeld om naast het sociaal minimum ook onverwachte, incidentele kosten te kunnen betalen. Deze zijn niet generiek maar specifiek inkomensafhankelijk zodat ze toegankelijk zijn voor mensen die het echt nodig hebben. Dit heeft als gevolg dat (meer uren) gaan werken gevolgen kan hebben voor de toegang tot deze regelingen. Het complexe samenspel van verschillende regelingen maakt het voor mensen lastig om een goed beeld te krijgen van wat (meer uren) werk ze oplevert of wat de financiële gevolgen zijn als het werk (tijdelijk) stopt. Hierdoor durven mensen vaak de stap naar (meer uren) werk niet te maken, zelfs al dit hen, na een aanvankelijke inkomensval, uiteindelijk op de lange termijn verder helpt.

Daarbij heb ik oog voor de bredere problematiek waarmee een deel van de mensen in de bijstand te maken heeft. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laat in het rapport 'Een brede blik op bijstand' zien dat problemen zich vaak opstapelen en niet uitsluitend betrekking hebben op werk en inkomen.[29] Zo heeft een aanzienlijk deel van de mensen in de bijstand moeite met algemene dagelijkse handelingen, zoals huishoudelijke activiteiten. Ook kunnen gezondheidsproblemen, schulden en problemen met het zelfstandig voeren van een huishouden het dagelijks functioneren en de mogelijkheden om te werken beïnvloeden. Voor mensen die met dergelijke problemen te maken hebben, kan de stap naar een werkweek van minimaal 24-28 uur te groot zijn. Niet alleen de combinatie van werk, zorg en dagelijkse verplichtingen kan zwaar zijn; ook de onzekerheid over het verlies van inkomensondersteuning en de financiële gevolgen van een verandering in werksituatie kan deze stap bemoeilijken.

Ik vind dat onwenselijk omdat ik vind dat de stap van uitkering naar werk aantrekkelijk moet zijn. Daar wil ik verandering in brengen door belemmeringen voor de stap naar werk weg te nemen. Dit kan door het verminderen van onzekerheid en onvoorspelbaarheid en met het bieden van persoonlijke en financiële begeleiding. Dit is vooral in de overgangsperiode van bijstand naar werk

[26] Motie van het lid Hamstra, Kamerstukken II, 2025-26, 34 352, nr. 359.
[27] Kamerstukken II 2025/26, 34 352, nr. 368.
[28] Loont werken vanuit de bijstand?, de Beleidsonderzoekers, 1 juni 2026.
[29] Van Echtelt, P., Eggink, E., & Sadiraj, K. (2023). *Een brede blik op bijstand: Ondersteuning en multiproblematiek in 2023*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

van groot belang, omdat deze periode veel financiële en andere onzekerheid en soms ook extra kosten met zich meebrengt. De onzekerheid komt voort uit onvoorspelbaarheid. Mensen weten vaak niet wat er gebeurt met het inkomen als men gaat werken en welke veranderingen dit met zich meebrengt (bijvoorbeeld als het gaat om toeslagen). Zoals afgesproken in het coalitieakkoord werkt het kabinet in overleg met gemeenten aan vereenvoudiging en een basisniveau van aanvullende gemeentelijke regelingen. In deze gesprekken zal ook aandacht zijn voor het principe werk moet lonen, bijvoorbeeld door gemeentelijk regelingen geleidelijker af te bouwen. In het eerste kwartaal van 2027 zal het kabinet uw Kamer informeren over de eerste resultaten van de gesprekken met VNG en Divosa over het basisniveau van aanvullende gemeentelijke regelingen.

Uit onderzoek[30] weten we dat financiële coaching een effectieve aanpak kan zijn om mensen te helpen de stap te zetten naar (meer) werk. Financieel advies kan mensen duidelijkheid geven. Ik wil gemeenten en andere organisaties uitnodigen om financieel experts op te leiden en in te zetten. Daarom laat ik onderzoeken wat de inzet van financieel experts op kan leveren voor mensen die vanuit de bijstand de stap naar (meer uren) werken zetten. Ik kijk met betrokken partijen hoe deze dienstverlening kan worden verbeterd. Dit gebeurt door middel van een actieonderzoek.
Dit onderzoek zal ongeveer één jaar duren en zal eind 2027 worden afgerond, waarna begin 2028 de resultaten met de Kamer kunnen worden gedeeld.

Harmoniseren werkvoorzieningen
Voor mensen met een arbeidsbeperking is de juiste ondersteuning cruciaal om duurzaam aan het werk te komen en te blijven. Bijvoorbeeld in de vorm van een jobcoach of een aangepaste werkplek. De inzet van werkvoorzieningen wordt door werknemers en werkgevers nog vaak als te complex ervaren, omdat gemeenten onderling, maar ook gemeenten en UWV hier verschillend mee om gaan. Deze verschillen zorgen voor onduidelijkheid bij werkzoekenden, werknemers en werkgevers en belemmert daardoor de arbeidsparticipatie. Ook UWV vraagt hier in haar knelpuntenbrief aandacht voor.[31] In het coalitieakkoord is evenals in eerdere brieven aan uw Kamer de ambitie uitgesproken om het re-integratiebeleid te harmoniseren.
Het kabinet werkt aan een wetsvoorstel ter verdere verbreding van de banenafspraak, het breder beschikbaar maken van het instrument loonkostensubsidie en het vervangen van loondispensatie in de Wajong door loonkostensubsidie. Streven is dit wetsvoorstel rond de jaarwisseling voor consultatie open te stellen. Ook vindt een verkenning plaats naar verbeteringen van de banenafspraak voor de langere termijn. Met deze maatregelen wordt beoogd dat meer mensen naar behoefte worden ondersteund en dat meer mensen met een beperking aan het werk komen.

Maar er is meer nodig om de complexiteit van het instrumentarium te verminderen. Op dit moment wordt onderzoek uitgevoerd naar knelpunten bij de inzet van re-integratie- en werkvoorzieningen en in hoeverre harmonisering deze knelpunten kan oplossen. Op basis van dit onderzoek wil ik samen met de relevante partners (o.a. gemeenten, UWV, werkgevers en cliëntenorganisaties) concrete vervolgstappen zetten om tot oplossing van de knelpunten en een effectiever instrumentarium te komen. Ik streef ernaar de Kamer hier in het voorjaar van 2027 nader over te informeren.

3. Verbeteringen voor de groep mensen zonder of met een beperkt arbeidsvermogen, die afhankelijk is van de Participatiewet

Niet iedereen in de bijstand is in staat om te werken. Een aanzienlijke groep mensen heeft geen of een beperkt arbeidsvermogen: zij kunnen structureel niet – of nauwelijks – werken door hun ziekte of handicap. Een deel van deze mensen is langdurig niet in staat om te werken of om op een andere manier te participeren. Anderen kunnen dit met de juiste ondersteuning wel, maar nooit zoveel dat zij een inkomen verdienen boven de bijstandsnorm.
Zij kunnen daardoor niet onafhankelijk worden van de Participatiewet. Verschillende onderzoeken[32] en analyses[33] tonen dan ook dat de wet niet passend is voor deze doelgroep.

[30] Loont werken vanuit de bijstand?, de Beleidsonderzoekers, 1 juni 2026.
[31] Kamerstukken II 2025/26, 26.448, nummer Nr. 845.
[32] OCTAS, Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, 2024.
[33] Kamerstukken II, 2024/25, 34 352, nr. 330, bijlage: probleemanalyse Participatiewet.

De Participatiewet is van oudsher bedoeld als een vangnet voor mensen die *tijdelijk* niet in hun inkomen kunnen voorzien. De rechten en plichten zijn hierop ingericht: het complementaire karakter (de uitkering vult aan op de eigen middelen van het huishouden, dus ook van de partner), het relatief lage uitkeringsbedrag, de vermogenstoets, de kostendelersnorm en de van rechtswege geldende arbeids- en re-integratieverplichtingen.
Door eerdere hervormingen in de sociale zekerheid is het ook een vangnet geworden voor mensen zonder of met een beperkt arbeidsvermogen, die geen beroep kunnen doen op andere regelingen uit het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Dit knelt. De inkomensondersteuning van de bijstand voorziet enkel in de noodzakelijke kosten van het bestaan, waardoor een buffer opbouwen voor onvoorziene situaties moeilijk is. Zeker als er ook sprake is van onvermijdelijke (chronische) zorgkosten. De verplichtingen tot werk en re-integratie zijn niet naleefbaar, maar vormen tegelijkertijd een grote druk. De stap naar betaald werk is de enige mogelijkheid om hier los van te komen. Maar mensen die structureel niet – of nauwelijks – kunnen werken door ziekte of handicap hebben geen perspectief op (voldoende) werk en dus ook niet op een betere situatie.

Doelgroep
In onderstaande passage gaat het om mensen in de bijstand zonder of met beperkt arbeidsvermogen. Hiermee wordt bedoeld dat mensen onvoldoende arbeidsvermogen hebben om onafhankelijk van de bijstand te worden. Omdat zij helemaal niet kunnen werken, of door een medische urenbeperking onvoldoende uren kunnen werken. In totaal gaat het naar schatting om één derde van de huidige bijstandspopulatie.[34] Het gaat hier bijvoorbeeld om mensen zonder recent arbeidsverleden die geen toegang hebben tot de WIA of om jongeren waarvan de duurzaamheid van de arbeidsongeschiktheid niet kan worden vastgesteld en daarmee geen toegang hebben tot de Wajong. Ook gaat het om mensen die wel toegang hebben tot andere voorzieningen, maar een aanvulling nodig hebben tot de bijstandsnorm.

Aan de slag voor perspectief
Ik vind het belangrijk om het perspectief voor deze mensen te verbeteren door toe te werken naar een vangnet dat past bij wat mensen kunnen én nodig hebben. Een regeling die recht doet aan de situatie van mensen.
Ook als betaald werk niet mogelijk is verdienen mensen een perspectief en ondersteuning om te kunnen participeren, in combinatie met de zekerheid dat er niet meer van ze wordt gevraagd dan wat voor ze haalbaar is. Zo wil het kabinet mensen zonder arbeidsvermogen niet constant vragen om te werken daar waar iemand dit niet (of niet meer uren) kan.[35] In de Kamerbrief van 4 juli 2025 zijn met uw Kamer eerste bevindingen gedeeld over hoe de situatie voor deze groep mensen verbeterd kan worden en de richting waarin de ondersteuning vorm kan krijgen.[36]
Het komen tot mogelijke uitvoerbare beleidsopties in samenhang met het bredere arbeidsongeschiktheidsstelsel met bijbehorende financiële impact is complex en vraagt tijd. Daarom verken ik ook welke verbeteringen op kortere termijn mogelijk zijn. Het in kaart brengen van de financiële gevolgen is onderdeel van de uitwerking. Verbeteringen moeten wel binnen de huidige budgettaire kaders, want er zijn hiervoor geen extra middelen beschikbaar.

In de aanpak gelden twee leidende principes: een sterke afbakening van de doelgroep – gericht op mensen die hier echt op aangewezen zijn – en we schrijven niemand af. De oplossingen moeten zich richten op mensen met een chronische ziekte of beperking die het niet lukt om zelfstandig of met ondersteuning een inkomen te verdienen boven de norm van de Participatiewet. Om te bepalen wie toegang krijgt tot ondersteuning, zoeken we naar werkbare vormen van beoordeling. We willen extra druk op de beoordelingsartsen van UWV voorkomen. We hebben daarom oog voor andere, meer praktijkgerichte mogelijkheden om te beoordelen wie tot deze doelgroep behoort. Bijvoorbeeld het meewegen van inspanningen tot re-integratie en participatie door deze mensen, zonder dat zij zicht hebben op uitstroom uit de bijstand. We schrijven niemand af, door de dienstverlening in te richten om zoveel mogelijk mensen in staat te stellen mee te doen op een voor hem of haar passend niveau. Daarbij houden we er rekening mee dat de situatie waarin mensen zich bevinden kan wijzigen en dat werk voor hen toch toegankelijk wordt. Iedereen heeft talenten en niemand mag aan de kant blijven staan. Het probleem dat nu is ontstaan, hoort bij de consequenties van keuzes

[34] Spiegel bestaanszekerheid 2022, Nederlandse Arbeidsinspectie, p. 15.
[35] Coalitieakkoord *Aan de Slag* 2026-2030, p. 45.
[36] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 34 352, nr. 344 en bijlage.

die zijn gemaakt ten aanzien van het brede arbeidsongeschiktheidsstelsel en moet ook in die context worden bezien.

Het perspectief voor mensen zonder, of met beperkt arbeidsvermogen wordt verbeterd in verschillende stappen:

Korte termijn: verbeteringen binnen de Participatiewet
Deze kabinetsperiode werk ik aan de drie onderstaande verbeteringen binnen de kaders van de Participatiewet, waarbij enkele onderdelen ook aanpassing van de wet vergen.

1. Geen verplichting tot werk wanneer iemand dat echt niet kan
De Participatiewet is gericht op uitstroom naar werk en kent daartoe arbeids- en re-integratieverplichtingen die van rechtswege gelden voor mensen die bijstand ontvangen. Voor mensen zonder of met een beperkt arbeidsvermogen zijn deze verplichtingen niet naleefbaar. De plichten en bijbehorende handhaving legt op mensen een grote druk. Dit terwijl vertrouwen en rust juist belangrijke elementen zijn om, bij wie dat uiteindelijk wel mogelijk is, een eerste stap naar participatie en werk te kunnen zetten. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden voor gemeenten om mensen van deze verplichtingen te ontheffen niet toereikend en kent de werkpraktijk praktische knelpunten.

Ik onderzoek een beter uitvoerbare en op de doelgroep aansluitende mogelijkheid om arbeidsongeschikte bijstandsgerechtigden langduriger te ontheffen. Ik zoek naar een eenduidig proces voor gemeenten, dat tevens niet te belastend is voor de betrokkenen. Mensen die in aanmerking komen voor een langdurige ontheffing van de arbeidsplicht zijn niet ontheven van de verplichting om maatschappelijk te participeren en en behouden een aanspraak op ondersteuning bij het vormgeven daarvan.

2. Werken naast de uitkering: verbetering beoordeling Medische Urenbeperking
Het is belangrijk dat mensen zoveel mogelijk meedoen, het liefst via betaald werk. En het is ook belangrijk dat werken loont. Voor een kleine groep mensen geldt dat zij wel kunnen werken, maar door hun ziekte of beperking onvoldoende uren kunnen maken om uit de bijstand te komen. Voor deze mensen met een zogenaamde ‘medische urenbeperking’ biedt de Participatiewet momenteel een structurele vrijstelling van 15% van het verdiende netto-inkomen. Over het algemeen geldt: hoe meer uren je werkt, hoe meer je in absolute zin overhoudt naast de uitkering.

Voor de vaststelling van een ‘medische urenbeperking’ is een beoordeling van een arts van het UWV nodig.[37] In de praktijk wordt hiervan vrijwel geen gebruik gemaakt omdat het praktisch slecht toepasbaar is. Bovendien is voor dit instrument een medische beoordeling nodig van UWV. Zoals bekend, is de druk op deze UWV-capaciteit enorm groot.

In opdracht van mijn departement is een verkenning uitgevoerd naar een medische urenbepaling in de praktijk. Het onderzoek is recent beschikbaar gekomen.[38] Het doel van deze verkenning was tweeledig. Enerzijds om te onderzoeken of een medische urenbeperking kan worden vastgesteld door een urenbepaling in de praktijk in plaats de huidige UWV-toets (waarvoor arbeidsmedische capaciteit van UWV is vereist). Anderzijds een verkenning naar een regeling waarmee deze mensen minder afhankelijk kunnen worden van de bijstand. Onderdeel van dit onderzoek is het ontwerp van een prototype dat in de praktijk de belastbaarheid van mensen test. Het voordeel van dit prototype van een urenbepaling in de praktijk, is dat er geen medische keuring nodig is om vast te stellen of iemand naar vermogen werkt. Daarnaast borgt het ook de menselijke maat. De komende periode werk ik graag met gemeenten aan de doorontwikkeling en het testen van dit prototype. Hiermee hopen we het gebruik van dit instrument te vergroten en daarmee meer mensen toegang te bieden tot werk dat loont.

3. Slimmere en betere dienstverlening op het gebied van meedoen
Gemeenten signaleren dat voor goede ondersteuning aan de groep mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen, samenhang met de dienstverlening uit de Wmo wenselijk of noodzakelijk is. De Wmo heeft een aanbod dat goed aansluit bij wat deze mensen kunnen en nodig hebben:

[37] Artikel 6b, vierde lid, van de Participatiewet.
[38] Rapportage Verkenning urenbepaling in de praktijk, de Beleidsonderzoekers, oktober 2026.

laagdrempelig, op passend tempo en met de juiste individuele hulp. Waar nodig met vervoersvoorzieningen. Dit biedt mensen een zinvolle daginvulling, sociale contacten en begeleiding bij het aanbrengen van structuur in het dagelijks leven. Daarbij moet ontwikkeling en maatschappelijke participatie centraal staan om zo de weg naar werk altijd open te houden. Door mensen op een passende manier te laten meedoen, blijven we perspectief bieden. Dat is belangrijk. Voor wie dat kan, in opmaat naar (meer) werk. Om dit te bereiken is het dan ook nodig dat de dienstverlening van de Participatiewet en de Wmo beter op elkaar afgestemd wordt.

Het is ook belangrijk om complexiteit en versnippering te verminderen. In het kader van de Wet proactieve dienstverlening SZW zetten we daarom stappen om het gebruik van uitkeringen en voorzieningen die bijdragen aan bestaanszekerheid en participatie eenvoudiger te maken.
Samen met gemeenten wil ik kijken hoe de nieuwe juridische mogelijkheden ook in de praktijk landen. Daarbij wil ik bijvoorbeeld kijken naar hoe we de versnippering tussen zorg en werk kunnen reduceren. Hiermee sluiten we eveneens op aan de ontwikkelingen van het programma Simpel Switchen in de Participatieketen van SZW en VWS. Het zetten van stappen tussen dagbesteding en betaald werk wordt zo steeds meer een vanzelfsprekendheid, alsmede het realiseren van – waar nodig - een veilige stap terug.

<u>Langere termijn: een individuele uitkering mogelijk maken</u>
Door eerdere hervormingen in het socialezekerheidsstelsel en door de veranderende arbeidsmarkt zijn de afgelopen jaren meer mensen zonder of met een beperkt arbeidsvermogen afhankelijk geworden van de bijstand. Daar zijn nu knelpunten ontstaan die binnen de Participatiewet moeilijk oplosbaar zijn. Deze zijn onlosmakelijk verbonden aan het vangnetkarakter van deze wet. Daarom verken ik voor mensen zonder arbeidsvermogen een betere positie in het brede arbeidsongeschiktheidsstelsel. Uitgangspunt daarbij is dat we werken naar een passende individuele regeling buiten de Participatiewet, zoals onder meer de motie Ceder en Flach toe oproept.[39] Dit sluit aan op de ambitie van dit kabinet om het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid fundamenteel te vernieuwen.[40] Het in kaart brengen van financiële consequenties is onderdeel van de verkenning, op dit moment zijn er geen middelen beschikbaar voor een individuele regeling buiten de Participatiewet.

De sociale zekerheid moet begrijpelijk en betrouwbaar zijn, en tegelijk werkbaar en robuust voor de uitvoering. Ik realiseer mij dat de fundamentele vernieuwing van het stelsel van ziekte en arbeidsongeschiktheid een lange adem vergt. Maar door naar inpassing in het brede arbeidsongeschiktheidsstelsel te kijken, bouwen we aan een oplossing die werkt én toekomstbestendig is. Dit vraagt een samenhangende benadering vanuit alle regelingen. De ontwikkeling heeft daarmee ook raakvlakken met de Hervormingsagenda inkomensondersteuning.[41]

Samen met gemeenten, UWV en vertegenwoordigers van cliënten is eerder verkend hoe de ondersteuning voor de mensen zonder arbeidsvermogen in de Participatiewet verbeterd kan worden. Daarbij is de mogelijkheid van een aparte regeling naast de Participatiewet onderzocht. Hiermee zijn stappen gezet voor de uitvoering van de moties van de leden Ceder, Flach, Rikkers-Oosterkamp.[42] Het eerder en onafhankelijk introduceren van een nieuwe, extra, regeling – los van een fundamentele vernieuwing van het stelsel – kan zorgen voor meer complexiteit. Bovendien verhoogt het de druk op een stelsel dat toch al veel knelpunten kent. Dat is onwenselijk. Ik streef bij inpassing in het brede stelsel naar een robuuste oplossing die uitvoerbaar is, maar eveneens een antwoord biedt op de vraagstukken van deze mensen zonder of beperkt arbeidsvermogen in de Participatiewet. Voorwaarde is dat we komen tot een zorgvuldige, sterke afbakening van de doelgroep. Ook vind ik het van belang dat we niemand afschrijven. De dienstverlening moet erop gericht zijn om zoveel mogelijk mensen in staat te stellen mee te doen op een voor hem of haar passend niveau.
De weg naar werk moet altijd aantrekkelijk zijn, ook al is het voor een beperkt aantal uren of voor beperkte tijd.

[39] Motie van de leden Ceder en Flach, Kamerstukken II, 2025-26, 34 352, nr. 355;
[40] Coalitieakkoord *Aan de Slag* 2026-2030, p. 44.
[41] Kamerstukken II, 2025/26, 26 448, nr. 904, p. 6.
[42] Motie van de leden Ceder en Flach, Kamerstukken II, 2025-26, 34 352, nr. 355; Motie van het lid Ceder, Kamerstukken II, 2024-25, 36 600 XV, nr. 86; Motie van het Lid Rikkers-Oosterkamp, Kamerstukken II, 2024-25, 36 600 XV, nr. 69.

Tot slot
In Nederland is werk en meedoen de norm. Meer mensen die werken en meedoen is ook nodig voor draagvlak voor sociale zekerheid. Voor wie de weg daarnaartoe niet vanzelfsprekend is, moet de juiste ondersteuning beschikbaar zijn. Als kabinet willen we dat mensen hun talenten kunnen aanspreken en benutten.
Ten behoeve van onze arbeidsmarkt en welvaart, maar vooral voor de mensen zelf. Dit geeft voldoening en eigenwaarde. En dat is iedereen gegund; we laten niemand langs de kant staan.

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen