

**Bundel beleidsopties thema's
arbeidsvermogen, werk & participatie
en inkomen**

Versie bij Kamerbrief

datum	30 juni 2025
status	Bundel beleidsopties thema's arbeidsvermogen, werk & participatie en inkomen

Inhoud

1	Principes herziening Participatiewet—4
1.1	Richtinggevende beginselen—4
1.2	Uitgangspunten voor de herziene wet:—4
1.3	Strategische doelen van het programma:—4
2	Algemene beleidstheorie spoor 2—5
2.1	Beleidsopties op basis van probleemanalyse—5
2.2	Huis van vraagstukken en oplossingen—6
3	Toelichting thema arbeidsvermogen—7
3.1	Participatiewet niet altijd passend—7
3.2	Naleving VN verdrag Handicap—8
3.3	Vangnetkarakter bijstand blijft—8
3.4	Doelgroep: mensen zonder arbeidsvermogen die niet in aanmerking komen voor bestaande regelingen voor arbeidsongeschiktheid—9
3.5	Mensen met een medische urenbeperking—10
3.6	Afgewezen voor de WIA of Ziektewet: 35-minners—10
3.7	Definitie arbeidsvermogen—10
3.8	Vaststelling structureel geen arbeidsvermogen—11
4	Beleidsopties nieuwe regeling voor mensen zonder arbeidsvermogen—13
4.1	Aansluiten bij bestaande regeling?—13
4.2	Een nieuwe regeling creëren?—14
4.3	Welk arbeidsongeschiktheids criterium?—14
4.4	Wachttijd voordat een aanvraag gedaan kan worden?—16
4.5	Andere toegangscriteria?—16
4.6	Welke uitkeringshoogte?—17
4.7	Welke rechten?—17
4.8	Welke plichten?—17
4.9	Hoe uit te voeren?—17
4.10	Hoe te financieren?—18
4.11	Slot—18
5	Toelichting thema werk en participatie—19
5.1	Afbakening werk en participatie—19
5.2	Dilemma's in het thema werk en participatie—19
5.2.1	Moet de dienstverlening van gemeenten worden verbreed?—19
5.2.2	Wat leveren investeringen om meer mensen betaald te kunnen laten werken op?—20
5.2.3	Wens tot uniformering versus beleidsvrijheid gemeenten—20
6	Naar een nieuwe balans voor ondersteuning naar werk en participatie—22
6.1	Doel van de ondersteuning—22
6.2	Het contact met mensen—22
6.3	Visie op dienstverlening—22
7	Samenvatting beleidsopties participatie—24
7.1	Inleiding—24
7.2	Ondersteuning naar werk en participatie (algemeen)—24

7.2.1	Ondersteuningsaanbod vastleggen in beleidsplan—24
7.2.2	Breder beeld / gesprek—25
7.2.3	Recht op begeleiding (naar werk)—25
7.3	Passende participatie—25
7.3.1	Brede intake en plan passende ondersteuning—25
7.3.2	Intensievere ondersteuning jongeren in een kwetsbare positie—26
7.3.3	Ondersteuning en de sociale basis—27
7.3.4	Beter borgen van onafhankelijke cliëntondersteuning (OCO)—28
7.4	Betaald werk—28
7.4.1	Ontwikkelbanen—28
7.4.2	Begeleidingsmiddelen werkgevers—29
7.4.3	Harmonisering werkvoorzieningen—29
7.4.4	Startbanen statushouders—31
7.4.5	Via praktijkgerichte scholing duurzaam aan het werk—31
7.4.6	Overgang van dagbesteding naar (beschut) werk—32
7.4.7	Recht op werk—33
7.4.8	Loonsuppletie werken met een urenbeperking—34
8	Toelichting thema inkomen—36
8.1	Afbakening inkomen—36
8.2	Dilemma's en een nieuwe balans—36
8.3	Voorbeeld dilemma: individuele bijstandsrechten en voor wie?—38
9	Samenvatting beleidsopties inkomen—42
9.1	Bijstandsnorm—42
9.2	Informatievoorziening verbeteren—43
9.3	Eenvoudige aanvraagprocedure—45
9.4	Vereenvoudiging (inlichtingen)plicht—46
9.5	Vereenvoudiging begrippen—47
9.6	Vernieuwde uitsluitingsgronden en vermogensgrens—50
9.7	Gecentreerde bijzondere bijstand—51
9.8	Werken moet lonen—53
9.9	Tijdelijk verruimen voorwaarden en verplichtingen—54
9.10	Vereenvoudigen gemeentelijke minimavoorzieningen—55
9.11	Zoektermijn alleen opleggen aan mensen bij wie dat past—56
9.12	De bijstand wordt een minimale regeling—56

1 Principes herziening Participatiewet

Als hulpmiddel bij het beantwoorden van het vraagstuk en het opstellen van de beleidsopties borduren wij voort op de verschillende uitgangspunten en doelen die al zijn opgesteld voor het programma Participatiewet in balans. Hieronder de belangrijkste op een rij.

1.1 Richtinggevende beginselen

Bij de herziening van de Participatiewet worden richtinggevende beginselen in acht genomen. Dit zijn de randvoorwaarden waarbinnen de verdere doelen vorm krijgen.

1. Menselijke maat
2. Vertrouwen
3. Vereenvoudiging

1.2 Uitgangspunten voor de herziene wet:

In de visiebrief Participatiewet (juni 2023) is de visie voor een nieuwe Participatiewet aan de hand van de volgende uitgangspunten uiteengezet:

1. Een realistisch mensbeeld in de Participatiewet
2. Versterking en ondersteuning van intrinsieke motivatie
3. Een passend perspectief op participatie
4. Een toereikend sociaal minimum
5. Een doelmatig, maar ook voorspelbaar en begrijpelijk vangnet

1.3 Strategische doelen van het programma:

Het programma Participatiewet in Balans streeft 6 doelen na, zoals ook neergelegd in het programmaplan. Deze doelen richten zich op het terugbrengen van de balans in de wet.

1. De wet biedt een passend perspectief op werk en participatie
2. De wet (rechten en plichten) is begrijpelijk en goed na te leven
3. Burgers voelen zich ondersteund door de wet als het gaat om participatie en inkomen.
4. De wet biedt een doelmatig vangnet: zeker en voorspelbaar
5. De wet biedt een toereikend inkomen
6. De wet sluit aan bij brede vormgeving sociaal domein en inkomensstelsel

2 Algemene beleidstheorie spoor 2

2.1 Beleidsopties op basis van probleemanalyse

Op basis van de probleemanalyse, die in december 2024 naar de Tweede Kamer is gestuurd, zijn oplossingen uitgewerkt. In deze fase betreffen dat verkenningen, op basis waarvan nog geen besluitvorming kan plaatsvinden. De benodigde randvoorwaarden en de consequenties op het gebied van financiën, de uitvoering en op de mensen waar het om gaat zijn nog onvoldoende uitgewerkt. De bundel geeft weer welke beleidsopties naar voren zijn gekomen uit het ambtelijke traject van werkgroepen en afstemming met relevante stakeholders, die een oplossing kunnen vormen voor de knelpunten uit de probleemanalyse.

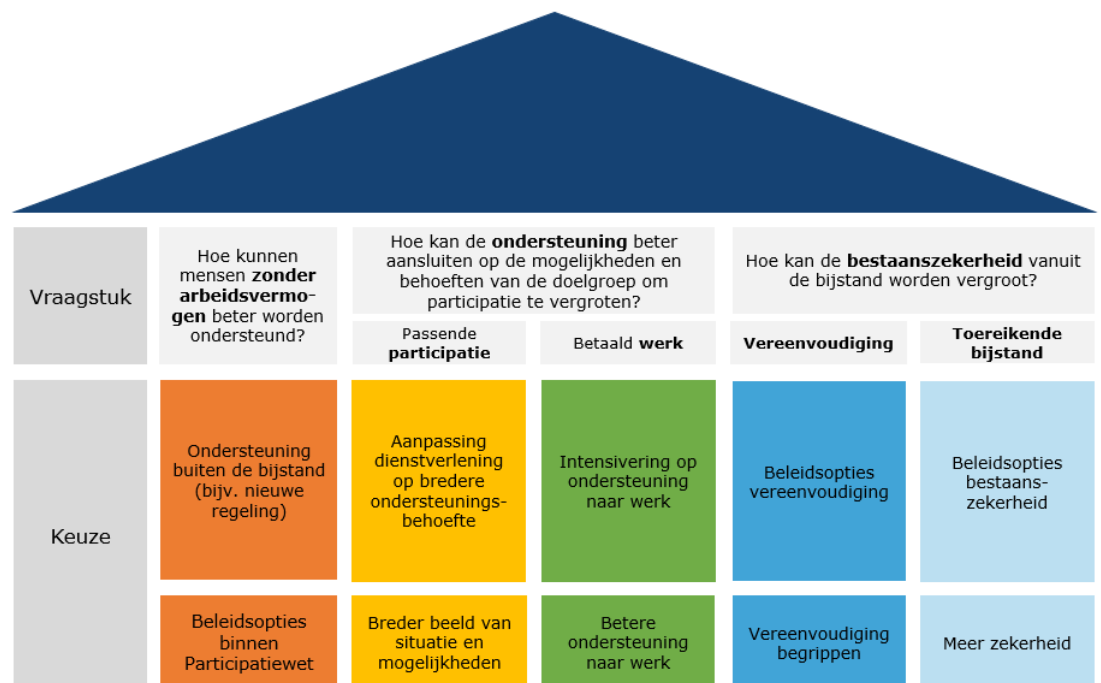
Hieronder zijn de belangrijkste conclusies weergegeven van de probleemanalyse. In de linkerkolom zijn de belangrijkste conclusies weergegeven over inkomen en algemeen. Rechts zijn de belangrijkste problemen samengevat voor het thema werk en participatie per doelgroep in relatie tot hun arbeidskansen. Elk van de blokjes (groen, geel, oranje) correspondeert met ongeveer één derde van de bijstandspopulatie. Voor de gehele populatie geldt dat gemeenten niet de middelen en capaciteit hebben om iedereen passend te ondersteunen. Gemeenten moeten hierin scherpe keuzes maken. Een derde van de populatie is in staat om te werken, maar hier doet zich een mismatch voor met de vraag naar profiel en vaardigheden op de arbeidsmarkt. Nog een derde is op dit moment niet in staat om te werken, maar in de toekomst wellicht wel. Deze groep kampt vaak met een stapeling van problematiek en wordt nauwelijks ondersteund om de belemmeringen weg te nemen die er zijn om te participeren. De derde groep heeft (structureel) geen arbeidsvermogen. Voor hen geeft de Participatiewet onvoldoende perspectief, omdat deze groep nooit in staat zal zijn om met betaald werk meer te verdienen dan de bijstandsnorm. Zij zullen dus altijd aangewezen zijn op de (strikte complementariteit van de) bijstand.

• Verplichtingen en sancties zijn te dominant	• Mismatch tussen de doelgroep en de arbeidsmarkt • Gemeenten hebben niet de middelen en capaciteit om iedereen passend te ondersteunen
• Complexiteit en strikte complementariteit zorgen voor onzekerheid en vormen een belemmering voor uitstroom naar werk	• Mensen met een stapeling van problematiek worden nauwelijks ondersteund om belemmeringen om te participeren weg te nemen
• De bijstand is niet voor iedereen toereikend om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien	
• Door niet-gebruik lopen veel mensen inkomensondersteuning mis	• Participatiewet geeft onvoldoende perspectief voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen

2.2 Huis van vraagstukken en oplossingen

Uit de probleemanalyse vloeit een aantal vraagstukken voort die met de herziening moet worden beantwoord. We visualiseren dit aan de hand van 'het huis'. Elke kolom vertegenwoordigt een vraagstuk dat voortkomt uit de probleemanalyse. Elke kolom en vraagstuk bevat verschillende beleidsopties. De onderste rij bevat beleidsopties die logischerwijs noodzakelijk zijn om de problemen uit de probleemanalyse aan te pakken en om de doelen van het programma te behalen.

De eerste drie kolommen verwijzen naar de drie vraagstukken die voortkomen uit de drie hierboven beschreven doelgroepen. Het eerste vraagstuk is hoe mensen zonder arbeidsvermogen het beste kunnen worden ondersteund. De tweede kolom gaat over de vraag in hoeverre de dienstverlening van gemeenten zou moeten worden uitgebreid om tegemoet te komen aan de bredere ondersteuningsvraag van een deel van de doelgroep. De groene kolom gaat over het vraagstuk hoe bereikt kan worden dat meer mensen betaald kunnen werken en hiermee zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. Om de bestaanszekerheid te vergroten zijn er in twee categorieën beleidsopties uitgewerkt: ter vereenvoudiging van de bijstand en beleidsopties die gericht zijn op een toereikend inkomen.



3 Toelichting thema arbeidsvermogen

3.1 Participatiewet niet altijd passend

In de Participatiewet zitten mensen die wegens ziekte of handicap niet kunnen werken. De Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) concludeert op basis van onderzoek dat voor een groep tussen de 26% (inschatting van uitvoerend professional) en 38% (inschatting van mensen zelf) van de bijstandsgerechtigden betaald werk nu en in de toekomst niet mogelijk is.¹

De Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) sluit hierbij aan in haar eerste rapportage en stelt dat de Participatiewet 'niet passend' is voor mensen met 'structurele en/of progressieve beperkingen'.² In het eindrapport benadrukt de OCTAS dit probleem, maar heeft geen advies over een oplossing.

'De probleemanalyse liet zien dat de Participatiewet onvoldoende perspectief biedt voor mensen zonder of met een beperkt arbeidsvermogen. Hier hebben we helaas geen betaalbare, uitlegbare en uitvoerbare variant voor gevonden. Het is echter van belang dat deze groep passende ondersteuning krijgt. Daarom adviseren wij dat deze problematiek in een apart traject alsnog opgepakt wordt. Dat kan bijvoorbeeld in het kader van het nu lopende traject 'Participatiewet in balans''³

De motie Rijkers-Oosterkamp⁴ en de motie Ceder c.s.⁵ betreffen verzoeken om voor deze groep de mogelijkheden voor een meer passende inkomensondersteuning te verkennen. Ook het VN-comité beoordeelt de regelingen in Nederland niet passend bij het geratificeerde VN verdrag handicap (zie paragraaf 3.2). Paragraaf 3.3 beschrijft dat het vangnetkarakter van de bijstand verband houdt met deze problematiek en dat dit niet binnen de Participatiewet veranderd kan worden voor deze groep. Dit probleem kan opgelost worden door een aparte regeling te creëren voor de beoogde doelgroep die wel individueel gericht is. Het vormgeven van een aparte regeling geeft daarmee een mogelijke uitvoering aan de maatregel in het regeerprogramma in reactie op de aanbeveling van OCTAS:

- De aanbevelingen van de OCTAS over het passender maken van de Participatiewet voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen wil het kabinet bezien in de fundamentele herziening van de Participatiewet. Hierin staan vertrouwen, menselijke maat, vereenvoudiging en passende ondersteuning naar werk en participatie centraal.

De vervolgvraag is dan wie tot die beoogde doelgroep behoort voor die aparte regeling. Dit hoofdstuk preciseert over wie het gaat en over wie niet (en waarom niet). Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens welke beleidsopties ten grondslag zouden kunnen liggen aan zo'n regeling en welke dilemma's en vraagstukken zich voordoen.

¹ NLA, Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 15

² OCTAS, 2023, Beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, p. 26

³ OCTAS, 2024, Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel, p. 74

⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 69

⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 86

3.2 Naleving VN verdrag Handicap

In het VN verdrag Handicap staat wat landen moeten doen om de rechten van mensen met een beperking te verbeteren. Personen met een handicap omvat *personen met langdurige fysieke, mentale, verstandelijke of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.*

Het VN verdrag Handicap raakt een veel grotere groep mensen voor wie drempels weggenomen moeten worden dan alleen de mensen die aangewezen zijn op de Participatiewet. Het kabinet heeft in februari 2024 voor de gehele groep een nationale strategie gepubliceerd met doelstellingen die in 2040 bereikt moeten zijn. Het VN comité voor de rechten van personen met een handicap is bezorgd over de situatie in Nederland. Met name op het punt dat uitkeringen voor mensen met arbeidsbeperkingen soms afhankelijk zijn van het huishoudinkomen ('Adequate standard of living and social protection (art. 28 VN verdrag): *The Committee is concerned about 'the combined income of the household determines the level of social benefits received by persons with disabilities and the amount of their personal contributions for long term social allowances, limiting access to social benefits by persons with disabilities, nr 61c.).*

3.3 Vangnetkarakter bijstand blijft

De bijstand is een voorziening op huishoudniveau. Dit houdt in dat mensen zonder inkomen die een partner hebben, hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zorg dragen voor elkaar, te maken krijgen met gezamenlijke rechten en plichten ('gezinsbijstand'). Zij worden getoetst op het gedeelde inkomen en vermogen op huishoudniveau. Het idee hierachter is dat deze middelen bijdragen aan de totale kosten van levensonderhoud. De bijstand heeft daarmee een aanvullend karakter en is bedoeld als een vangnet op huishoudniveau.

Om de bijstand voor de volledige doelgroep een individuele uitkering te maken, is onwenselijk (zie ook hoofdstuk 8.3). Dit verkleint de prikkel voor de niet-werkende partner om te gaan werken en vermindert de onderlinge financiële zorg als onderdeel van de onderlinge onderhoudsplicht tussen gehuwden en daarmee gelijkgestelden. Bovendien is de doelmatigheid en doeltreffendheid laag: een aanzienlijk deel van niet-werkende partners zou bij het invoeren hiervan recht op bijstand krijgen, dat naar schatting enkele miljarden extra gaat kosten en waarbij het de maar de vraag is of overheidsingrijpen gerechtvaardigd is voor gezinnen die een bewuste keuze maken dat één van de twee partners werkt.

Het aanvullende karakter van de bijstand als vangnetvoorziening wordt echter als onvoldoende passend ervaren voor mensen zonder arbeidsvermogen. Aanpassing hiervan binnen de bijstand is moeilijk op te lossen, vanwege het karakter van het vangnet: de bijstand is en blijft een uitkering voor het huishouden en niet enkel voor de persoon zonder arbeidsvermogen. Aard en doel van het vangnetkarakter stelt ook heel andere eisen aan de invulling en uitvoering van de Participatiewet dan aan het karakter van een individuele inkomensvoorziening. Een individueel recht binnen het wettelijk kader van de bijstand is ondoenlijk vanwege juridische en dus uitvoeringscomplicaties.

Om het vangnetkarakter van de bijstand te behouden, lijkt een aparte individuele voorziening voor mensen die anders levenslang afhankelijk zijn van de bijstand of van hun partner gezien hun structurele arbeidsbeperkingen, de enige oplossing voor de genoemde knelpunten.

3.4 Doelgroep: mensen zonder arbeidsvermogen die niet in aanmerking komen voor bestaande regelingen voor arbeidsongeschiktheid

De beoogde doelgroep zijn mensen die niet in aanmerking komen voor bestaande regelingen voor arbeidsongeschiktheid. De meeste mensen in Nederland zijn verzekerd voor arbeidsongeschiktheid omdat zij een dienstverband hebben. Zij kunnen een beroep doen op de WIA indien zij tijdens dit dienstverband (of tijdens de WW-periode in aansluiting op dit dienstverband) te maken krijgen met meer dan 35% verlies aan inkomen door arbeidsbeperkingen. Zelfstandigen zijn binnenkort verplicht om zich te verzekeren.⁶ Mensen die in hun jeugd of tijdens studie arbeidsongeschikt raken komen - indien zij voldoen aan de criteria - in aanmerking voor de Wajong 2015.

Volwassenen die niet verzekerd zijn en inkomensondersteuning nodig hebben wegens arbeidsongeschiktheid kunnen een bijstandsuitkering aanvragen. Een deel van deze groep heeft echter vanwege de inkomsten van de partner of aanwezig vermogen geen recht op bijstand, terwijl zij niet of nauwelijks kunnen werken én er geen andere regeling voor hen beschikbaar is. Zij hebben geen mogelijkheid om zelfstandig in een inkomen te voorzien en zijn daardoor volledig afhankelijk van het inkomen van de partner en/of van vermogen in het huishouden. Deze mensen vallen nu tussen wal en schip qua inkomensondersteuning: zij zijn volledig arbeidsongeschikt en ontvangen geen bijstandsuitkering en ook geen andere uitkering. Deze groep mensen wordt aangeduid als niet-uitkeringsgerechtigden (NUG). Zij kunnen wel re-integratie ondersteuning krijgen van gemeenten via de Participatiewet, ook als ze geen recht op bijstand hebben. De doelgroep 'geen arbeidsvermogen' in de Participatiewet betreft dus bijstandsgerechtigden én niet-uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsvermogen.

In het politieke debat wordt vaak gesproken over chronisch zieken in de bijstand of over mensen met arbeidsbeperkingen in de bijstand. Dit behoeft nadere nuancering: arbeidsbeperkingen kunnen het gevolg van zijn van chronische ziekten en/of van andere medische stoornissen of beperkingen. Voor de doelgroep voor een eventuele aparte regeling is het ontbreken van arbeidsvermogen het onderscheidende criterium: als mensen door hun chronische ziekte of een andere medische stoornis of beperking geen arbeidsvermogen hebben, hebben zij geen uitzicht op een toekomst waarin zij voldoende inkomen verdienen zodat zij geen beroep meer hoeven te doen op de bijstand.

Veel mensen met een chronische ziekte en/of een medische stoornis of beperking kunnen wel werken met of zonder ondersteuning. Zij hebben voldoende arbeidsvermogen waarmee ze inkomen kunnen verwerven. Zij kunnen daarbij eventueel gebruik maken van instrumenten als loonkostensubsidie en/of een jobcoach of andere werkvoorzieningen. Voor mensen met een arbeidsbeperking **met arbeidsvermogen** blijft de (herziene) Participatiewet van toepassing. Het instrumentarium biedt hun de mogelijkheden om onafhankelijk te kunnen worden van een uitkering. Werkgevers worden aangemoedigd hen in dienst te nemen en worden waar nodig ook ondersteund hierbij, zodat mensen gelegenheid krijgen om inkomen uit betaald werk te hebben.

⁶ Wetsvoorstel Basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (BAZ).

3.5 Mensen met een medische urenbeperking

Er is een groep mensen in de bijstand die wel arbeidsvermogen heeft maar niet voldoende uren kan werken om onafhankelijk te kunnen worden van de bijstand. Deze mensen hebben een zogenaamde medische urenbeperking. Omdat ze arbeidsvermogen hebben vallen ze niet onder de beschreven doelgroep voor een aparte regeling.

SZW is voornemens te onderzoeken of en hoe voor deze groep een ander type aanvulling mogelijk is zodat mensen niet of minder afhankelijk worden van aanvullende bijstand. Een medische urenbepaling in een concrete functie kan bijvoorbeeld een mogelijke basis zijn voor een loonaanvulling voor het aantal uren dat iemand niet kan werken. Of dit wenselijk is, in praktijk uitvoerbaar is én wat de mogelijke kosten hiervan zijn, wordt nog onderzocht (zie ook hoofdstuk 7).

3.6 Afgewezen voor de WIA of Ziektewet: 35-minners

Mensen bij wie de WIA-aanvraag of Ziektewet wordt afgewezen en die geen WW-recht meer hebben, zijn soms ook aangewezen op de Participatiewet. Het gaat gemiddeld om bijna 10% van afgewezen WIA-aanvragen, ca 2.700 mensen per jaar in 2021 (ca 3% van totale instroom in bijstand).^{7,8} Dit zijn mensen met soms flinke beperkingen, maar waarvan UWV heeft vastgesteld dat er nog voldoende functies zijn op de arbeidsmarkt die zij wel kunnen uitoefenen en het inkomensverlies daarom minder is dan 35% ten opzicht van het verzekerde inkomen. Deze mensen hebben dus wel arbeidsvermogen en zijn daarmee vergelijkbaar met reguliere bijstandsgerechtigden. Zij behoren dus niet tot de doelgroep zonder arbeidsvermogen, zoals beschreven in paragraaf 3.4. Indien hun ziekte of handicap ernstig is verslechterd na de WIA-beoordeling kunnen zij bovendien een vernieuwde aanvraag voor de WIA indienen en alsnog een WIA-uitkering toegekend krijgen.

3.7 Definitie arbeidsvermogen

Arbeidsongeschikt of arbeidsvermogen

De term arbeidsongeschiktheid wordt veel gebruikt. Deze term betekent echter bij de huidige inkomensverzekeringen (WIA, WAO) dat er verlies aan verdiencapaciteit is door de arbeidsbeperking. Dit gaat alleen op als iemand inkomen uit werk had voordat hij een arbeidsbeperking kreeg. Bij de doelgroep uit de Participatiewet is geen sprake van recent werk én is er geen verzekerd inkomen waartegen de verdiencapaciteit kan worden vergeleken. Het is dus onmogelijk om verlies van verdiencapaciteit vast te stellen en er kan geen arbeidsongeschiktheidspercentage berekend worden.

'Arbeidsvermogen' in plaats van arbeidsongeschiktheid is daarom een betere term om in dit kader te gebruiken. Arbeidsvermogen is het vermogen om taken uit te voeren in een arbeidsorganisatie.

Bij de definitie van arbeidsvermogen sluiten we aan bij de definitie die hiervoor sinds 2015 wordt gebruikt in de Wajong. Deze definitie is gebaseerd op vier criteria voor arbeidsvermogen:

- Je kunt een taak uitvoeren in een arbeidsorganisatie.
- Je hebt basale werknemersvaardigheden.
- Je kunt ten minste 1 uur aaneengesloten werken.
- Je bent ten minste 4 uur per dag belastbaar 'of tenminste 2 uren waarin WML per uur gerealiseerd wordt'.

⁷ SEOR, 2023, Knelpunten bij arbeidsongeschiktheid: Hoe vaak komen ze voor?

⁸ SEOR, 2023, Afgewezen voor een WIA uitkering: tussen wal en schip?

Als aan 1 van deze criteria **niet** voldaan wordt heeft men geen arbeidsvermogen. Dit criterium betekent niet dat mensen helemaal niet kunnen werken: het arbeidsvermogen is echter dusdanig beperkt dat van een werkgever niet verwacht kan worden dat hij mensen zonder arbeidsvermogen in dienst neemt, ook niet in de vorm van beschut werk. Beschut werk heeft het hebben van arbeidsvermogen als ondergrens: mensen zonder arbeidsvermogen zijn voor participatie aangewezen op arbeidsmatige dagbesteding als onderdeel van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).⁹

Het ontbreken van arbeidsvermogen moet een medische oorzaak hebben. De wet spreekt van 'ziekte of gebrek' als onderdeel van het Medisch Arbeids-OngeschiktheidsCriterium (MAOC).¹⁰ Het is een vraagstuk dat toebehoort aan het vakmanschap van een verzekeringsarts bij de sociaal-medische beoordeling.¹¹ Om het arbeidsvermogen en de medische component hierin vast te stellen hanteert UWV de methode sociaal-medisch beoordelen arbeidsvermogen (SMBA).¹² Deze methode brengt stoornissen, beperkingen en participatieproblemen met elkaar in verband. Daarnaast laat het model zien dat, naast de ziekte of aandoening, ook externe en persoonlijke factoren het functioneren van het individu kunnen beïnvloeden.

3.8 Vaststelling structureel geen arbeidsvermogen

Bij het bepalen van de doelgroep is het ook van belang dat het gaat om mensen die structureel geen arbeidsvermogen hebben. Mensen die nu of in de toekomst wel arbeidsvermogen hebben, hebben immers perspectief om in de toekomst te kunnen werken, eventueel met ondersteuning uit het re-integratie instrumentarium.

In de Wajong 2015 en in de WIA bestaat ervaring met de vaststelling van het structureel geen arbeidsvermogen hebben (Wajong) of structureel arbeidsongeschikt zijn (WIA). Hiervoor wordt de term 'duurzaam' gebruikt bij het vaststellen van het recht op Wajong en/of op de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA, onderdeel van WIA). Onder duurzaam wordt bij de WIA verstaan een medisch stabiele of verslechterende situatie of een medische situatie waarbij op lange termijn een geringe kans op herstel bestaat. Arbeidsbeperkingen worden duurzaam genoemd wanneer verbetering van de belastbaarheid is uitgesloten of wanneer verbetering van de belastbaarheid niet of nauwelijks is te verwachten. Bij de Wajong wordt de term duurzaamheid anders gedefinieerd: de situatie waarin de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zich niet kunnen ontwikkelen. In beide beoordelingen gaat het om een – via methodische stappen – uitsluiten van verbetering van arbeidsvermogen en daarmee vaststellen van de duurzaamheid ervan.

Zowel bij de WIA als bij de Wajong is het vaststellen en juridisch adequaat onderbouwen van de duurzaamheid buitengewoon ingewikkeld om tal van

⁹ SZW, Kennisdocument beschut werk april 2024, p.8

¹⁰ Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten, Stb. 2000, 307

¹¹ De Boer, W. & Faas, J. (2023). *Een Nieuw MAOC*. - TBV online.

¹² UWV, 2015, Compendium Participatiewet v.1.0

redenen.^{13,14} Verzekeringsartsen vinden het moeilijk om de duurzaamheid vast te stellen, vooral als de beperkingen psychisch van aard zijn.^{15,16} Bij aandoeningen is het verloop en daarmee de prognose onzeker, waardoor de uitspraak wel/niet duurzaam in deze situatie niet aansluit bij de feitelijke medische diagnose en daarbij horende prognose.

Bij vroeggehandicapten is de psychische belastbaarheid bovendien nog volop in ontwikkeling op 18-jarige leeftijd. OCTAS stelde in haar tussenrapport de volgende vraag: *"Het is de vraag of de leeftijd van 18 wel geschikt is om te beoordelen of er sprake is van duurzaamheid"*¹⁷. Het is denkbaar dat mensen worden afgewezen voor de Wajong omdat de duurzaamheid op dat moment niet vastgesteld kan worden terwijl een aantal jaar later daar alsnog sprake van blijkt te zijn. De Wajong 2015 kent daarom een regel die bepaalt dat een afgewezen Wajongaanvraag na verloop van tijd toch wordt goedgekeurd. Deze zogeheten 'tienjaarregel' bepaalt dat bij een jonggehandicapte waarbij 'tijdelijk' geen arbeidsvermogen is vastgesteld en na tien jaar nog steeds wordt vastgesteld dat er geen arbeidsvermogen is de duurzaamheid mag worden aangenomen. De toepassing van deze regel neemt vanaf 2025 in omvang toe, waardoor het effect beter zichtbaar zal worden.

Andersom komen mensen soms in de regeling voor duurzaam geen arbeidsvermogen terecht terwijl zij – tegen de verwachting in – wel arbeidsvermogen ontwikkelen gedurende de levensloop. Het risico bestaat dan dat zij onvoldoende ondersteund worden bij het ontwikkelen van arbeidsvermogen en/of re-integratie. De arbeidsmarkt en daarmee de basale werknemersvaardigheden die aan mensen gesteld worden zijn ook aan verandering onderhevig, bijvoorbeeld door automatisering, robotisering en andere technologie. Deze ontwikkelingen brengen zowel kansen als risico's voor de inzetbaarheid van mensen met arbeidsbeperkingen.

¹³ Faas, J. (2022). Het duurzaamheidscriterium: niet uitvoerbaar! *Afwikkeling Personenschade*, 4(1), 9–12.

¹⁴ Ankersmit, J.F., Chan, W.K., Kok, R. et al. Onderbouwing van de duurzaamheid bij Wajong 2015 beoordelingen. *TBV - Tijdschrift Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde* 26, 518–525 (2018).

¹⁵ Fran, J. & Bos, J. (2024). *Welke beoordelingsfactoren spelen een rol in het bepalen van de duurzaamheid in Wajong 2015 beoordelingen, een kwalitatieve studie.*-TBV online

¹⁶ Bij de Wajong heeft de arbeidsdeskundige ook een rol in het beoordelen van de duurzaamheid. Het gaat dan met name om de volgende aspecten: het al dan niet ontbreken van mogelijkheden tot verdere ontwikkeling; het al dan niet ontbreken van mogelijkheden tot toename van bekwaamheden.

¹⁷ Tussenrapport OCTAS, p.27

4 Beleidsopties nieuwe regeling voor mensen zonder arbeidsvermogen

4.1 Aansluiten bij bestaande regeling?

Bij het ontwerp van een regeling buiten de Participatiewet voor mensen structureel zonder arbeidsvermogen, ontstaat de vraag of deze groep 'ondergebracht' kan worden in één van de bestaande arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Alleen de Wajong is een regeling die deze mogelijkheid zou kunnen bieden mits deze aangepast wordt. De WIA en de BAZ worden immers gefinancierd op basis van premie-inkomsten. Het zijn verzekeringen tegen inkomensverlies vanwege arbeidsongeschiktheid. De doelgroep Participatiewet heeft geen inkomen en voor hen zijn geen premies voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid betaald. De Wajong is een zogenaamde voorziening en geen verzekering. De vorm van een voorziening is voor de doelgroep Participatiewet de meest logische. Een voorziening wordt immers bekostigd uit de algemene middelen en niet uit premie-inkomsten.

De Wajong is nu gericht op jonggehandicapten: de doelgroep zou dan uitgebreid moeten worden met mensen die op een later moment 'onverzekerd' vanwege ziekte of een handicap niet meer in staat zijn om te werken (Participatiewet-doelgroep). Het arbeidsongeschiktheids criterium in de Wajong (arbeidsvermogen) sluit ook aan bij de problematiek van deze doelgroep want dit is niet gekoppeld aan verzekerd inkomen zoals bij de WIA.

Het verbreden van de Wajong met deze doelgroep heeft echter nadelen. Allereerst sluit het doel van de Wajong (ondersteuning van jonge mensen) niet aan bij de oudere doelgroep uit de Participatiewet. Ook is de voorgeschiedenis van de doelgroep Participatiewet heel anders dan die van jonggehandicapten: de aard en lengte van de periode voor herstel en revalidatie zal bij deze groepen anders zijn.

Bij het doordenken van de keuze om de Wajong aan te passen zodat ook de doelgroep Participatiewet van deze voorziening gebruik kan maken, komen meerdere dilemma's bovendien:

- Jonggehandicapten kunnen bij 18 jaar of tijdens hun studie een aanvraag voor de Wajong doen zonder zogenaamde wachttijd. Indien voor de Participatiewet doelgroep geen wachttijd in de wet wordt opgenomen, kunnen alle mensen uit deze doelgroep op elk moment een aanvraag indienen. Het risico bestaat dat hierdoor mensen een aanvraag indienen die niet in aanmerking komen, deze aanvraag echter wel beoordeeld moeten worden en deze vervolgens adequaat onderbouwd afgewezen moet worden omdat de aanvrager niet voldoet aan de instroomcriteria. Dit betekent een onwenselijke belasting voor mensen zelf én vormt een aanzienlijk risico voor overbelasting van de uitvoeringscapaciteit.
- UWV voert de Wajong uit. Uitbreiding van de doelgroep voor de Wajong met een grote groep mensen met andersoortige problematiek zal hoge eisen stellen aan aanpassingen in de benodigde informatie, beoordelingsmethodiek, werkprocessen en met name in menskracht voor de uitvoering. Aangezien de

uitvoeringscapaciteit bij UWV nu al een groot knelpunt is, is dit de komende jaren nog niet mogelijk.^{18,19}

4.2 Een nieuwe regeling creëren?

Uit een internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de onderzochte westerse landen allen behalve Nederland een generieke arbeidsongeschiktheidsregeling voor ingezetenen kennen.²⁰ In Nederland bestaat een basisuitkering voor arbeidsongeschiktheid niet meer. De vroegere Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) is eind vorige eeuw beëindigd en vervangen door de WAO (later WIA), WAZ (zelfstandigen) en de Wajong (vroeggehandicapten).

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)

De AAW was een volksverzekering die in 1976 werd ingevoerd en voorzag in een uitkering op minimumniveau tegen de gevolgen van inkomensderving vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid. Alle ingezetenen tussen 15 en 65 jaar waren van rechtswege verzekerd, waarbij de verzekering vooral van praktisch belang was voor zelfstandigen en jonggehandicapten. Bepaalde groepen (bijvoorbeeld voltijdwerkende zelfstandigen met een laag of negatief winst-inkomen) hadden recht op AAW-uitkering zonder dat sprake was van feitelijke inkomensderving, maar wel van een verlies van arbeidscapaciteit. Andere groepen die eveneens geen inkomen derven (bijvoorbeeld bijstandsontvangers en verzorgers van jonge kinderen) hadden echter geen recht op uitkering, terwijl er toch ook sprake was van verlies van arbeidscapaciteit.

Het is mogelijk een aparte regeling te creëren voor mensen structureel zonder arbeidsvermogen buiten de Participatiewet. Een aparte regeling bevordert rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door een duidelijk afbakening van de doelgroep. Dit voorkomt ongelijke behandeling binnen een regeling, mogelijke interne tegenstrijdigheden en complexiteit binnen de regeling indien binnen één regeling meerdere regimes worden gehanteerd.

Een nieuwe uitkeringsregeling voor mensen zonder arbeidsvermogen erbij betekent ook een dilemma: een nieuwe regeling voegt meer complexiteit toe aan het arbeidsongeschiktheidsstelsel in Nederland. Het doel om de sociale zekerheid te vereenvoudigen lijkt niet verenigbaar met een nieuwe regeling toevoegen. Een nieuwe regeling betekent extra werk voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten, die al onder druk staan. Dit knelpunt wordt echter niet opgelost door het toevoegen van deze groep aan een bestaande regeling. Het oplossen van de problematiek betekent in alle gevallen het toevoegen van complexiteit aan de sociale zekerheid.

Een andere optie is om wel een nieuwe regeling te maken maar bij inwerkingtreding van deze regeling de instroom in de Wajong te stoppen. Jonggehandicapten kunnen vanaf dan, net als de Participatiewetdoelgroep, aanspraak maken op deze nieuwe regeling. Dit lijkt op de beleidsoptie in paragraaf 2.1 maar deze nieuwe regeling kan andere voorwaarden krijgen dan de Wajong nu heeft.

4.3 Welk arbeidsongeschiktheids criterium?

In paragraaf 3.7 wordt toegelicht dat het meest passende arbeidsongeschiktheids criterium 'structureel geen arbeidsvermogen' is. Dit criterium sluit aan bij de mogelijkheden in de Participatiewet waarin mensen met

¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 812

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 821

²⁰ UWV Kenniscentrum, 2023, *Inzicht in arbeidsongeschiktheidsstelsels. Een internationale inventarisatie*, p.21

arbeidsvermogen met behulp van loonkostensubsidie aan de werkgever een uurloon kunnen verdienen vergelijkbaar met het wettelijk minimumloon. Dit draagt bij aan 'werken naar vermogen'.

Om het arbeidsvermogen vast te stellen hanteert UWV de methode sociaal-medisch beoordelen arbeidsvermogen.²¹ Het ontbreken van arbeidsvermogen moet een medische oorzaak hebben. De wet spreekt van 'ziekte of gebrek' als onderdeel van het Medisch Arbeidsongeschiktheid Criterium (MAOC).²²

Het ontbreken van arbeidsvermogen moet ook structureel zijn. Net als werknemers kunnen mensen in de Participatiewet tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben, bijvoorbeeld omdat zij ziek zijn, geopereerd moeten worden etc. Dit betekent ook dat na 'het wegvallen van het arbeidsvermogen' eerst een periode van herstel en werken aan re-integratie moet plaatsvinden. Paragraaf 4.4 gaat in op de wachttijd voordat vastgesteld kan worden of er sprake is van structureel geen arbeidsvermogen. Pas als sprake is van structureel ontbreken van arbeidsvermogen zou toegang tot een aparte regeling aan de orde kunnen zijn.

Bij zowel de WIA als de Wajong is vaststelling van de duurzaamheid onderdeel van het arbeidsongeschiktheids criterium. Paragraaf 3.8 beschrijft dat deze vaststelling knelpunten kent.

In plaats van het beoordelen van duurzaamheid, kan ook worden beoordeeld of er sprake is van 'langdurig geen arbeidsvermogen'. Langdurig geen arbeidsvermogen zou beoordeeld kunnen worden op basis van het verloop van de inzet op herstel en re-integratie in een aanzienlijke periode voorafgaand aan een aanvraag voor een uitkering. Deze periode maakt mogelijk dat mensen eerst de tijd en ondersteuning krijgen om hun arbeidsvermogen maximaal te ontwikkelen en te ontdekken wat wel en niet haalbaar is. Mensen krijgen dan niet vroegtijdig het label 'volledig arbeidsongeschikt', wat ertoe leidt dat mensen minder vaak aan het werk gaan.²³ Dit is de reden dat OCTAS een variant heeft beschreven 'werk staat voorop' waarin de beoordeling enkele jaren wordt uitgesteld.

Deze benadering heeft ook nadelen: het is lastig om te beoordelen of de re-integratie inspanningen voldoende waren, zeker als de gemeente beperkte middelen heeft voor re-integratie ondersteuning. Gemeenten lijken momenteel vooral re-integratie ondersteuning te bieden aan mensen met betere kansen op de arbeidsmarkt. De beoogde doelgroep heeft juist veel minder goede kansen op de arbeidsmarkt gezien de arbeidsbeperkingen. Een ander risico is dat mensen zelf weinig ondernemen omdat zij de kans op een individuele uitkering in de toekomst niet willen verspelen.

Kortom de wijze waarop bepaald gaat worden hoe vastgesteld moet worden of er sprake is van 'structureel geen arbeidsvermogen' is een lastig vraagstuk dat nader onderzocht moet worden in samenwerking met relevante beroepsorganisaties van verzekeringsartsen, arbeidsdeskundigen en cliëntenorganisaties.

²¹ UWV, 2015, Compendium Participatiewet v.1.0

²²Stb. 2000, 307.

²³Weerdesteijn, K. (2020). *Work-related functioning among long-term sick-listed workers with persistent subjective health complaints: a biopsychosocial approach to prognosis and intervention* (Proefschrift, Universiteit van Amsterdam).

4.4 **Wachttijd voordat een aanvraag gedaan kan worden?**

Het kabinet vindt het belangrijk dat mensen zoveel mogelijk meedoen, het liefst via betaald werk. Werk draagt bij aan eigenwaarde en zelfstandigheid. Bovendien hebben we iedereen nodig in deze arbeidsmarkt. Een ruime periode waarin centraal staat wat mensen wel kunnen, voordat toegang tot een nieuwe regeling aan de orde is, lijkt daarom van groot belang. Daarom zou een voorwaarde kunnen zijn, dat er eerst een periode is waarin mensen, mét inkomens- en re-integratie ondersteuning van de gemeente, ruimte krijgen voor herstel waarmee zij ook kunnen proberen wat zij wel kunnen in werk. Deze periode is dan tevens de 'wachttijd' voordat een aanvraag ingediend kan worden. Deze wachttijd draagt ook bij aan het verminderen van de druk op de sociaal-medische beoordelingen die nodig zijn voor een dergelijke regeling.

Hoe lang deze wachttijd zou moeten zijn, is onderwerp van nadere verkenning en hangt samen met de beoordeling op duurzaamheid en/of langdurigheid van het ontbreken van arbeidsvermogen.

Deze wachttijd zou dan onderdeel zijn van de toets op 'geen arbeidsvermogen' in de periode voorafgaand aan de aanvraag. Dit betekent ook dat mensen in die periode niet of niet duurzaam hebben kunnen werken. Dit zou dan ook aangetoond moeten kunnen worden bij de aanvraag voor een uitkering.

4.5 **Andere toegangscriteria?**

Naast voldoen aan het arbeidsongeschiktheids criterium, het doorlopen van de wachttijd zonder duurzaam werk, kunnen ook andere criteria gesteld worden. Het is bijvoorbeeld denkbaar om te kiezen voor een minimumleeftijd waarop instroom kan plaatsvinden, of om de wachttijd leeftijdsafhankelijk te maken. Een reden hiervoor kan zijn dat jongeren een langere periode nodig kunnen hebben om het arbeidsvermogen op te bouwen en deze periode eerst optimaal benut moet worden en de jongere hierin ook maximaal ondersteund wordt.

Een ander toegangscriterium kan een toets op re-integratie inspanningen voorafgaand aan de aanvraag zijn, zeker in relatie tot een keuze voor het 'langdurigheids criterium'. Deze toets kan het risico verminderen dat gemeenten en mensen 'afwachten' in plaats van uitproberen wat wel lukt. Deze toets kan bijdragen aan het stimuleren van opbouw van arbeidsvermogen en re-integratie in werk door de gemeente en door betrokkenen zelf om aan te tonen dat 'echt alles' is geprobeerd. Een dergelijke toets is echter lastig uitvoerbaar, zie paragraaf 4.3, en de uitkomst zal ook juridisch lastig bewijsbaar zijn. Het is dus de vraag of een dergelijke toets haalbaar en wenselijk is met het oog op vereenvoudigingsambities van de sociale zekerheid. Om te voorkomen dat gemeenten onvoldoende investeren in deze mensen kan ook onderzocht worden of de financiering van de uitkering voor deze regeling gekoppeld kan worden aan de financiering van de Participatiewet.

De te ontwerpen regeling is bedoeld als individuele uitkering in tegenstelling tot de bijstand. Dit betekent dat de toegang in principe niet afhangt van het inkomen en vermogen van een eventuele partner of andere leden van het huishouden. Het kan een optie zijn om deze uitkering deels wel afhankelijk te maken van andere inkomens in het huishouden en/of van vermogen van het huishouden. Op dat moment betreft het een regeling met een gemengd karakter: een individuele inkomensvoorziening op het sociaal minimum met eigenschappen van een vangnetregeling. Dergelijke toegangscriteria zijn lastig uitvoerbaar omdat de

uitvoerder dan ook het inkomen en vermogen van het huishouden moet controleren gedurende de hele uitkeringsperiode. Het zijn ook de criteria die de huidige Participatiewet problematisch maken voor de doelgroep, waarvoor nu een oplossing gezocht wordt.

4.6 Welke uitkeringshoogte?

De hoogte van de uitkering moet er rekening mee houden dat de beoogde doelgroep tot AOW-leeftijd afhankelijk is van deze uitkering. Dit betekent dat de hoogte minimaal moet voldoen aan het sociaal minimum voor een alleenstaande. De meest gangbare percentages zijn 70% of 75% van het wettelijk minimumloon. Het is ook een optie om – vergelijkbaar met de AOW – de hoogte te laten hangen van de leefvorm: alleenstaand of samenwonend. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat deze groep in veel gevallen te maken heeft met relatief hoge meerkosten voor uitgaven aan vervoer, energie, medicijnen en voedingssupplementen, eigen betalingen voor hulpmiddelen en de zorgverzekering.²⁴

4.7 Welke rechten?

Als mensen ondanks het vastgestelde ontbreken van arbeidsvermogen, toch willen participeren moeten zij daarbij ook ondersteuning kunnen aanvragen passend bij hun mogelijkheden. Dit betekent ook dat de mensen in deze regeling niet uitgesloten worden van participatie en re-integratiedienstverlening.

4.8 Welke plichten?

Het lijkt logisch dat mensen de plicht krijgen om herstel te melden indien dit herstel redelijkerwijs kan leiden tot herstel arbeidsvermogen. In een dergelijke situatie kan een herbeoordeling arbeidsvermogen uitgevoerd worden. In de uitwerking moet nagegaan worden hoe herstel kan samengaan met kansen voor re-integratie. Angst voor verlies van de uitkering moet herstel niet belemmeren. De termijn waarin de uitkering beëindigd wordt hangt dan van meerdere factoren af: Wanneer is er sprake van structureel arbeidsvermogen? Kan de uitkering weer herleven bij verergering van de klachten? Dit zijn vraagstukken die nader uitgezocht moeten worden.

Indien iemand gaat werken, moet dat gemeld worden en wordt het inkomen gedeeltelijk verrekend met de uitkering. Het werken-loont principe is ook hier van kracht. Een herbeoordeling vindt niet eerder plaats dan een nader te bepalen periode, bijvoorbeeld tot 2 jaar (of langer) na aanvang van een dienstbetrekking of bij inkomen als zelfstandige. Dit is van belang om de angst weg te nemen om te gaan werken. Bij uitval/ontslag uit een dienstbetrekking valt iemand onder de werknemersverzekeringen vanwege het recente arbeidsverleden. Bij uitval als zelfstandige valt iemand onder de nieuwe wet BAZ.

4.9 Hoe uit te voeren?

UWV beschikt over de expertise en ervaring in de uitvoering van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voor het verstrekken van uitkeringen kan ook door gemeenten worden gedacht. Met name wanneer de regeling een bijstandskarakter krijgt, is uitvoering door de gemeente meer voor de hand liggend.

²⁴ Nibud, 2024, *Meerkosten van het leven met een beperking: Voorbeeldsituaties van huishoudens met meerkosten*.

De beoordeling op arbeidsvermogen met het bijbehorende medisch arbeidsongeschiktheids criterium conform het schattingsbesluit kan alleen door daarvoor opgeleide verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen uitgevoerd worden. Het beleggen van de beoordeling bij UWV is inhoudelijk gezien dus het meest logisch. De beoordelingscapaciteit bij UWV is echter zeer beperkt, waardoor kans op uitvoerbaarheid op de korte en middellange termijn zeer beperkt zo niet onmogelijk is. Verleggen van de instroomleeftijd van 18 jaar naar bijvoorbeeld 28 jaar en het invoeren van een wachttijd kan beoordelingscapaciteit vrijspelen.

Ook voor gemeenten betekent e.e.a. een taakverzwaring. Een uitvoeringstoets op haalbaarheid en uitvoerbaarheid is vereist.

Een bijkomend dilemma is de overgang van de huidige groep mensen die nu afhankelijk zijn van de Participatiewet en structureel geen arbeidsvermogen hebben. Dit zal leiden tot een extra piek in het aantal uit te voeren sociaal-medische beoordelingen.

4.10 Hoe te financieren?

Afhankelijk van de keuze voor uitvoerder betekent de invoering van deze regeling financiering vanuit of overdracht van middelen vanuit BUIG en mogelijke aanpassing van het huidige verdeelmodel Participatiewet.

Uitbreiding van de Wajong of het invoeren van een aparte regeling betekent een toename van het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een eerste oriëntatie leidt tot een schatting van ca 100.000 mensen uit Participatiewet die mogelijk in aanmerking komen. Naast het overdragen van mensen met bijstand vanuit de Participatiewet kunnen mogelijk ook niet-uitkeringsgerechtigden aanspraak maken op deze regeling. Inschatting is dat hierdoor wellicht 35.000 extra mensen instromen die nu geen uitkering krijgen. Deze schattingen zijn uiterst onzeker omdat er geen geregistreerde gegevens zijn over arbeidsvermogen van mensen in deze doelgroepen.

De budgettaire effecten van een regeling buiten de Participatiewet kunnen, afhankelijk van de (uitkerings)voorwaarden van de regeling, de hoogte van de uitkering en de doorwerking op de huidige regelingen, omvangrijk zijn.

4.11 Slot

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste dilemma's bij het zoeken naar een oplossing voor problemen van mensen die structureel geen arbeidsvermogen hebben in de Participatiewet. Deze problemen zijn niet eenvoudig oplosbaar. Diverse aspecten van zo'n regeling moeten bovendien worden uitgewerkt op een manier dat deze uitvoerbaar zijn én doeltreffend zijn. Dit kan haalbaar zijn maar het is niet eenvoudig: er zijn wezenlijke afruilen tussen menselijke maat, vertrouwen, uitvoerbaarheid en doeltreffendheid. Eén van de belangrijkste moeilijk oplosbare knelpunten is de uitvoeringscapaciteit om een dergelijke regeling uit te voeren.

5 Toelichting thema werk en participatie

5.1 Afbakening werk en participatie

Dit hoofdstuk bundelt de beleidsopties die zien op (de verbetering van) de ondersteuning naar werk en participatie. De ondersteuning van de Participatiewet richt zich op iedereen die kan werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt. Denk onder andere aan mensen met een arbeidsbeperking, maar ook mensen met meervoudige problemen die de zorg en welzijn raken.

5.2 Dilemma's in het thema werk en participatie

De beleidsopties zijn niet los te zien van een aantal grotere vragen die voortvloeien uit de probleemanalyse. Verschillende beleidsopties zijn te zien als een mogelijk antwoord op deze vragen. Deze richtinggevende vragen hangen samen met een aantal dilemma's.

5.2.1 *Moet de dienstverlening van gemeenten worden verbreed?*

De bijstandsgerechtigden voor wie uitstroom uit de uitkering via betaald werk (nog) niet realistisch is, hebben andere ondersteuning nodig dan die alleen gericht is op betaald werk. Afhankelijk van de omstandigheden en de ernst van de problematiek gaat het dan bijvoorbeeld om andere vormen van participatie of het verbeteren van de kwaliteit van leven.²⁵

Zo kan van de circa 400.000 bijstandsgerechtigden naar schatting ruim een derde nu nog niet betaald werken, maar op termijn wel, en nog eens een derde kan ook in de toekomst geen betaald werk verrichten, vaak vanwege gezondheidsproblemen.²⁶

Door de focus van de wet op betaald werk worden deze mensen in de gemeentelijke praktijk niet altijd goed geholpen. De vraag is dan ook of de nieuwe Participatiewet zich, naast het bieden van inkomensondersteuning niet alleen moet richten op het vinden van betaald werk, maar ook ondersteuning biedt bij het vergroten van de zelfredzaamheid en het wegnemen van belemmeringen om te participeren. Met het verbreden van het instrumentarium en een meer integrale werkwijze kan de nieuwe Participatiewet beter aansluiten op de ondersteuningsbehoefte die mensen in de bijstand hebben.

Het wetsvoorstel Participatiewet in balans (spoor 1), die de doelstelling van de Participatiewet verbreedt van betaald werk naar maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk/mantelzorg), draagt hier al aan bij. Onderzoek van SCP laat ook zien dat maatschappelijke participatie niet te eng moet worden opgevat. Soms zijn (hele) kleine stappen in de ontwikkeling van mensen te maken die nodig zijn om uiteindelijk actiever te kunnen worden en mee te doen.

Mogelijke voordelen van een verbreding van de ondersteuning:

- De ondersteuningsbehoefte van mensen staat centraal, waarmee mensen beter worden beter gezien en gehoord (meerdere vraagstukken);
- De ingezette ondersteuning wordt hiermee effectiever;

²⁵ Brede blik op bijstand, 2021, SCP; en Vertrouwen in de bijstand, 2024, SCP.

²⁶ Spiegel Bestaanszekerheid 2022, 2023, Nederlandse Arbeidsinspectie en Ervaringen cliëntenraden met de Participatiewet, 2019, Cuelenaere et al

- Wet en praktijk sluiten beter aan. In veel gemeenten is het al gebruik breder te ondersteunen;
- Breder kijken zou samenwerking met andere domeinen (zorg, schuldhulp, Wmo, jeugd, wonen) kunnen verbeteren;
- Eerder hulp en begeleiding inzetten voorkomt meer problemen. Preventie zorgt voor brede baten binnen het sociaal domein en daarbuiten;
- Mensen die nu niet toe zijn aan stappen die direct naar werk leiden, blijven beter in beeld en kunnen door de ondersteuning op een later moment wel klaar zijn voor de stap naar werk.

Mogelijke risico's:

- Betaalbaarheid. Begeleiding naar werk blijft even belangrijk, dus komt ondersteuning op andere gebieden voor een andere doelgroep er in principe bij of zal er op een andere manier ruimte gemaakt moeten worden;
- Bureaucratisering: bredere doelstelling kan potentieel ook zorgen voor meer afstemming binnen en tussen gemeentelijke diensten en met partners;

Er zijn verschillende manieren waarop de Participatiewet aangepast kan worden om mensen in de bijstand beter te ondersteunen, met oog voor hun persoonlijke situatie en mogelijkheden. Zie verder de voorgestelde opties in het volgende hoofdstuk.

5.2.2 *Wat leveren investeringen om meer mensen betaald te kunnen laten werken op?*

Er zijn nu al veel verschillende opties en instrumenten voor gemeenten beschikbaar om mensen te ondersteunen naar en bij betaald werk. Er is een verscheidenheid aan re-integratie instrumenten en -trajecten, er zijn werkvoorzieningen zoals jobcoaching en loonkostensubsidie en voor mensen die niet bij een reguliere werkgever kunnen werken is er beschut werk. Er zijn nog veel verbeteringen mogelijk in deze instrumenten en in de dienstverlening. Maar voor een deel wordt de vraag hoe we meer mensen betaald werk kunnen laten doen ook in financiële zin begrensd. Er zijn verschillende opties mogelijk om werk te bieden aan mensen die nu niet terecht kunnen op de arbeidsmarkt (ontwikkelbanen, basisbanen, recht op werk) en om mensen intensievere ondersteuning te bieden naar werk (recht op begeleiding). Hier zijn investeringen voor nodig die kosten met zich mee brengen. Tegelijkertijd is het de vraag wat de kosten zijn als de doelgroep die kan werken, maar nu onvoldoende wordt ondersteund, aan de kant blijft staan. Er wordt steeds meer bekend over de bredere baten van werk en uit deze recente kennis blijkt dat de kosten die het vraagt om meer mensen te laten werken ook als investering gezien kunnen worden, die resulteert in een vermindering van totale maatschappelijke kosten. Meer werk zorgt namelijk voor een vermindering van andere maatschappelijke kosten (zorg, justitie etc.).

5.2.3 *Wens tot uniformering versus beleidsvrijheid gemeenten*

Bij werkgevers en cliëntenorganisaties is er een grote behoefte aan meer eenduidigheid in het instrumentarium en meer rechtszekerheid op dat gebied. Mensen willen meer dan nu mogelijk is weten wat ze van een gemeente kunnen verwachten. Om tegemoet te komen aan deze behoefte zijn er verschillende opties beschikbaar. Zo kan er in meer detail worden vastgelegd welke dienstverlening mensen van een gemeente kunnen verwachten, bijvoorbeeld door het vastleggen van een recht op begeleiding naar werk. Ook kan er harmonisering of uniformering worden aangebracht in de werkvoorzieningen. Of er kunnen afspraken op regionaal niveau worden gemaakt. Maar dit vraagt om een nieuwe balans tussen wat er

centraal geregeld is in de wet en de ruimte en beleidsvrijheid die gemeente nu hebben. Voor de herziening is het dus de vraag hoe deze nieuwe balans eruit ziet en wat dat vraagt van de randvoorwaarden die door het Rijk richting gemeenten moet worden geboden.

6 Naar een nieuwe balans voor ondersteuning naar werk en participatie

Gegeven de in hoofdstuk één genoemde doelen voor een nieuwe wet, de in hoofdstuk twee geschetste probleemanalyse en de in hoofdstuk drie geschetste dilemma's willen we in dit hoofdstuk beschrijven hoe een nieuwe Participatiewet in balans er uit kan zien op het gebied van ondersteuning naar werk en participatie.

6.1 Doel van de ondersteuning

Binnen de doelgroep van de Participatiewet is sprake van een grote diversiteit. Dat vertaalt zich ook in een diversiteit aan ondersteuningsbehoefte; de ene persoon kan met beperkte ondersteuning snel weer aan de slag. Een ander heeft veel meer en vaak blijvende ondersteuning nodig. Uit de praktijk blijkt dat aan het werk gaan voor een groot deel van de bijstandsgerechtigden niet vanzelfsprekend is.

Daarom is passende ondersteuning bij participatie nodig om uiteindelijk de stap naar werk wel te kunnen maken. Iedereen die onder de Participatiewet valt zou goed in beeld moeten zijn bij de gemeente en bij potentiële werkgevers, waarbij voor iedereen een volgende ontwikkelstap richting participatie en werk beschikbaar is. Als betaald werk nog niet mogelijk is, dan verwachten we dat mensen op andere manieren maatschappelijk participeren. Dat draagt bij aan het zetten van de juiste stappen. Ondersteuning is niet vrijblijvend.

6.2 Het contact met mensen

Uit onderzoek blijkt dat autonomie en regie over het pad naar participatie en werk bijdraagt aan de inzet en motivatie om te participeren. Daar hoort een overheid bij die naar mensen luistert en in haar contact met mensen uitgaat van vertrouwen. Mensen, hun (hulp/ontwikkel)behoeften, motivatie of ideeën zijn in dat geval het startpunt van de ondersteuning. Ieders talenten, vaardigheden en mogelijkheden worden ten volste benut. Iedereen zou bij zijn hulpvraag een beroep moeten kunnen doen op passende ondersteuning. Deze is onafhankelijk, beperkt zich niet tot één wet of afdeling en kan tijdens het gehele traject betrokken zijn.

6.3 Visie op dienstverlening

Om mensen beter en eerder naar participatie en werk te kunnen begeleiden, zou de gemeente voor iedereen in de doelgroep in beeld kunnen brengen wat de situatie is, wat de mogelijkheden zijn voor werk en participatie en welke relevante ervaring, vaardigheden en eventuele belemmeringen er zijn. Zo is voor iedereen duidelijk wat de volgende ontwikkelstap is. De gemeente kan daarbij ook in kaart brengen wat de mogelijkheden zijn voor mensen die langere tijd geen dienstverlening hebben ontvangen en zelf aangeven toe te zijn aan een volgende stap. En wat de achterliggende vragen daarbij zijn. Methodisch onderbouwd, maar niet bureaucratisch. Wanneer ondersteuning op meerdere leefgebieden (geld, wonen, zorg, gezin en werk of opleiding) nodig is, dient deze zo veel mogelijk gecoördineerd aangeboden te worden. Zo nodig via het lokaal team. Mensen hebben zo min mogelijk last van achterliggende procedures, afstemming of financieringswijzen. Het is wenselijk dat er meer mogelijkheden komen voor (praktijkgerichte) scholing en ontwikkeling.

Hier hoort bij dat ondersteuning zoveel mogelijk plaatsvindt binnen of in aansluiting op de huidige sociale context van mensen: op school, met burens, in een ontmoetingscentrum, op de voetbalvereniging, bij lokale ondernemers en bedrijven, et cetera. Goede gegevensverwerking en -uitwisseling is een belangrijke randvoorwaarde, zodat mensen niet altijd hetzelfde verhaal hoeven te doen. Tegelijk blijft belangrijk te bepalen welke informatie, met welk doel en op welke grondslag nodig is. Hierbij bouwen we voort op het wetsvoorstel Proactieve dienstverlening, waarin aan een overheid wordt gewerkt die open, transparant en proactief werkt, zodat mensen meer vertrouwen krijgen in de overheid en tevreden zijn met de dienstverlening.

7 Samenvatting beleidsopties participatie

7.1 Inleiding

Om toe te werken naar de in het vorige hoofdstuk geschetste nieuwe wijze van ondersteuning naar werk en participatie, hebben we op basis van de gesprekken in werkgroepen de volgende aanvullende beleidsopties vormgegeven:

Ondersteuning naar werk en participatie (algemeen)

1. Ondersteuningsaanbod vastleggen in beleidsplan
2. Breder beeld / gesprek
3. Recht op begeleiding (naar werk)

Meer ruimte voor passende participatie

4. Brede intake en passende ondersteuning
5. Jongeren in een kwetsbare positie
6. Betrekken sociale basis bij participatie
7. Onafhankelijke cliëntenondersteuning (OCO)

Meer inzet richting betaald werk

8. Ontwikkelbanen
9. Begeleidingsmiddelen werkgevers
10. Harmonisering werkvoorzieningen
11. Startbanen statushouders
12. Via praktijkgerichte scholing duurzaam aan het werk
13. Overgang van dagbesteding naar (beschut) werk
14. Recht op werk
15. Loonsuppletie: werken met een urenbeperking

7.2 Ondersteuning naar werk en participatie (algemeen)

7.2.1 Ondersteuningsaanbod vastleggen in beleidsplan

Doel oplossing: Meer helderheid en overzicht over wat inwoners kunnen verwachten aan dienstverlening. Door het werken met een plan wordt tevens "de basis" van de dienstverlening beter weergegeven.

Door een planverplichting op te nemen worden de gemeenten en gemeenteraden uitgedaagd vast te leggen wat het ondersteuningsaanbod en de visie op ondersteuning is in de gemeente.

De uitgangspunten van Participatiewet (in balans) worden dan vertaald in concrete keuzes over de inrichting van de dienstverlening.

Het ondersteuningsaanbod van een gemeente en de visie op ondersteuning naar werk en participatie wordt vastgelegd in een breed beleidsplan van een gemeenteraad. Dit is aanvullend op de gemeentelijke regelgeving zoals deze is vastgelegd in de verordeningen.

Hierin worden de re-integratie-instrumenten, waaronder de mogelijkheden tot (praktijkgerichte) scholing de werkgeversbenadering en de mogelijkheden voor

participatie opgenomen. In het gedeelte rondom re-integratie, scholing, werk en de werkgeversbenadering wordt de regionale context meegenomen. Hierin kan de verbinding met het arbeidsmarktbeleid en de samenwerking in de arbeidsmarktregio's terugkomen. Het gedeelte over bredere ondersteuning en het participatie-aanbod heeft een meer lokaal accent. Hierin wordt de verbinding gemaakt met het overige sociaal domein.

7.2.2 *Breder beeld / gesprek*

Doel oplossing: *Integrale analyse ondersteuningsbehoefte; achterliggende vragen in kaart brengen en zo meer passende ondersteuning bieden. Ondersteunt de domeinoverstijgende samenwerking binnen gemeentelijk domein.*

Het college vraagt bij een aanvraag voor bijstandsuitkering uit of de inwoner ondersteuning nodig heeft op de leefgebieden (geld, wonen, zorg, gezin en werk of opleiding) en verwijst naar hulp indien nodig.

De inhoud van het intakegesprek is breed gericht op geld, wonen, support, gezin, zorg en werk of opleiding, inclusief het uitvragen en vastleggen van CV en competenties en werkervaring (arbeidsmarktprofiel). Op basis van het brede gesprek kan worden verwezen naar andere vormen van dienstverlening, zoals schuldhulpverlening en lokale wijkteams (vroegsignalering) en jeugd/Wmo voorzieningen.

7.2.3 *Recht op begeleiding (naar werk)*

Doel oplossing: *Inwoners zelf (nog) meer regie geven over hun ontwikkeling en ontplooiing.*

Door het recht op begeleiding komt er meer eenduidigheid in wat iemand van een gemeente mag verwachten op het gebied van ondersteuning naar werk en participatie.

Het betekent dat iemand altijd een contactpersoon heeft en duidelijkheid heeft over welke ondersteuning er beschikbaar is. Bepaalde groepen in de bijstand worden nu bijvoorbeeld niet geholpen en dat is in deze variant geen optie. Dit vergt een basisdienstverlening die er voor iedereen is, waarbij er altijd passende ondersteuning wordt geboden ter versterking van zelfredzaamheid, en/of richting participatie of werk. Voor iedereen is dus de volgende ontwikkelstap beschikbaar en de positie van mensen ten opzichte van de gemeente wordt versterkt. Als iemand de stap naar werk kan maken, is er passende ondersteuning om deze stap mogelijk te maken.

7.3 **Passende participatie**

7.3.1 *Brede intake en plan passende ondersteuning*

Doel oplossing: *Inwoners zelf meer regie geven over hun ontwikkeling en ontplooiing; achterliggende vragen in kaart brengen en zo meer passende ondersteuning bieden.*

Een verdergaande variant van optie 6.2.2. Breder beeld / gesprek. Wanneer inwoners bijstand aanvragen vindt tevens een brede intake plaats om vast te stellen of en in hoeverre sprake is van belemmeringen op meerdere leefdomeinen. Uiterlijk 12 maanden na vaststelling recht op uitkering stelt het college een breed ondersteuningsplan vast.

Dit houdt in dat er breed gekeken wordt wat iemand nodig heeft om rond te komen en mee te kunnen doen. Het kan zijn dat er vervolgens ondersteuning geboden wordt vanuit bijvoorbeeld de Wmo, jeugd, schuldhulpverlening.

Een brede intake (een variant is deze gelijk te trekken met een melding Wmo) en het daaraan gekoppelde onderzoek in samenspraak met de aanvrager leidt tot opstellen van:

- Eén (dynamisch) plan met brede ondersteuning, dat in samenspraak met de inwoner wordt opgesteld;
- Een beslissing van het college omtrent de geboden brede ondersteuning en voorzieningen ter uitvoering van het plan;
- Zorg- en coördinatieplicht college voor verbinding met andere vormen van ondersteuning.

7.3.2 Intensievere ondersteuning jongeren in een kwetsbare positie

Doel oplossing: Bevorderen van de start van een stabiel volwassen leven. Door ondersteuning beter toe te spitsen op jongeren in een kwetsbare positie, (onnodige) drempels weg te nemen en jongeren actief te begeleiden zodat zij zich (beter) kunnen ontwikkelen en langdurende of terugkerende uitkeringsafhankelijkheid wordt voorkomen.

Het is een optie om een pakket voor jongeren in een kwetsbare positie (van 16 tot 27 jaar) te maken. Denk aan intensievere begeleiding, op meerdere leefdomeinen, meer mogelijkheden tot ontwikkeling, meer financiële zekerheid en/of het anders omgaan met verplichtingen.

Voor jongeren in een kwetsbare positie is een combinatie van een aantal beleidsopties mogelijk:

- A. Passende regeling voor jongeren zonder arbeidsvermogen;
Zie beleidsopties zonder arbeidsvermogen
- B. Passende begeleiding en ontwikkelen van arbeidsvermogen;
Zie beleidsopties Brede intake en passende ondersteuning; Praktijkgerichte scholing duurzaam aan het werk; Ontwikkelbanen.
- C. Meer financiële duidelijkheid en stabiliteit
Zie beleidsopties Partnerbegrip; Verhoging bijstandsnormen voor jongeren (18 t/m 20 jaar); Tijdelijke verruimen verplichtingen en voorwaarden.

Wanneer deze opties niet in de breedte zijn uit te voeren kan overwogen worden deze op zijn minst wel specifiek te richten op jongeren in een kwetsbare positie. De complexiteit van regelgeving zorgt ervoor dat deze jongeren in de knel komen door ontbrekende huisvesting, de overgang van jeugdzorg naar volwassen GGZ, voortijdig schoolverlaten, de weg niet vinden naar gemeenten en/of UWV voor inkomensondersteuning etc.

De meeste jongeren zijn gemotiveerd wat van hun leven te maken. Ze staan immers aan het begin van hun volwassenheid. Maar in sommige gevallen lukt dat om verschillende redenen (nog) niet. Denk aan ontbrekende huisvesting, psychische of gedragsproblematiek, de overgang van jeugdzorg naar volwassen GGZ, het (voortijdig) verlaten van het onderwijs zonder startkwalificatie. Daar komt bij dat jongeren in deze leeftijd op een kritiek punt in hun leven staan door de overgang van jeugdige naar volwassene. Gerichtte interventies kunnen wellicht voorkomen dat deze jongeren afglijden naar langdurige of terugkerende uitkeringsafhankelijkheid.

Er kan per maatregel ingezoomd worden op specifieke groepen jongeren in een kwetsbare positie in de Participatiewet:

- Jongeren met een zodanige arbeidsbeperking dat zij geen of beperkt arbeidsvermogen hebben maar waarvan UWV niet de duurzaamheid kan vaststellen en de Wajongaanvraag dus moet afwijzen.
- Jongeren met grote afstand tot arbeidsmarkt als gevolg van het ontbreken van een startkwalificatie of door een arbeidsbeperking die in aanmerking komen voor registratie in het doelgroepregister van de banenafspraak.
- Jongeren met (dreigende) dak- en thuisloosheid, vaak met een verleden in de jeugdzorg met verblijf en geen of weinig ouderlijke steun.

7.3.3 Ondersteuning en de sociale basis

Doel oplossing: Meer ruimte voor de ontwikkeling van mensen door, wanneer betaald werk (nog) niet haalbaar is, andere vormen van maatschappelijke participatie mogelijk te (blijven) maken.

Je kunt mantelzorger zijn of voorleesouder, taalmaatje of klusser in de buurtspeeltuin, of zelfs werken in een betaalde baan, en nog steeds financieel afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Er is pas sprake van 'uitstroom' als je voldoende uren werkt. Maar vaak kan landen in een vrijwilligersfunctie of deeltijdfunctie juist de nodige springplank vormen naar deze 'volledige uitstroom' zoals we dit nu hebben gedefinieerd. Dat harde onderscheid kan worden overbrugd met nieuwe tussenvormen en plekken van participatie.

Vele burgerinitiatieven, coöperaties en sociale ondernemingen richten werk- en participatieplekken in. Daar kunnen mensen die langdurig zijn uitgesloten van participatie, naar vermogen meedoen en een fatsoenlijk inkomen krijgen. Bij voorkeur in een reguliere setting en dichtbij huis, in de wijk. Zij verrichten maatschappelijk waardevolle taken in een context waarin ze zich op hun gemak, welkom en gewaardeerd voelen. Waar leren en zich ontwikkelen centraal staat. Veel gemeenten volgen en experimenteren met werken met behoud van uitkering, meedoen zonder druk of afbouw van de uitkering, met maatschappelijke of basisbanen. Omdat werken en participeren meer is dan geld verdienen. Omdat iets doen waar je goed in bent of voor gemotiveerd bent, je gezondheid en welbevinden bevordert.

De optie houdt in om waardevol werk te stimuleren door versterking van de sociale basis in wijken en buurten. Denk aan de bestrijding van eenzaamheid of het ondersteunen van mantelzorgers. Denk aan een deel van het participatiebudget te reserveren voor collectieve activiteiten en/of voorzieningen.

7.3.4 *Beter borgen van onafhankelijke cliëntondersteuning (OCO)*

Doel oplossing: Inwoners hebben meer zeggenschap en worden gehoord bij de dienstverlening van de overheid. Ze worden bij voor hen ingewikkelde vragen onafhankelijk bijgestaan.

Onafhankelijke cliëntondersteuning is voor iedereen beschikbaar. De Wmo 2015 bepaalt dat gemeenten cliëntondersteuning moeten bieden: gratis, levensbreed, onafhankelijk en in het belang van de cliënt. De cliëntondersteuning voor jeugd (en gezin) en voor werk en inkomen is ook in de Wmo 2015 geregeld.

Mensen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet maken hier nog niet veel gebruik van. In de nieuwe Participatiewet is het mogelijk dit instrument te verankeren. Zodat duidelijker is dat mensen een beroep kunnen doen op een onafhankelijke cliëntondersteuner, bij hun behoefte aan dienstverlening door de gemeente.

Onafhankelijk betekent dat de cliëntondersteuner naast de inwoner staat en samen met de inwoner bekijkt wat het beste is in zijn of haar situatie. Het belang van de inwoner staat daarbij voorop. De cliëntondersteuner heeft geen belang bij een overheid of bepaalde aanbieder. Ook neemt hij of zij geen beslissingen over de toekenning van zorg of bijvoorbeeld een uitkering. Wel kan de cliëntondersteuner helpen om een aanvraag te doen. De cliëntondersteuner geeft informatie en advies, of kan samen met de inwoner bekijken wat er nodig is om verder te komen. Maar de inwoner neemt hierin altijd zelf de beslissingen.

7.4 **Betaald werk**

7.4.1 *Ontwikkelbanen*

Doel oplossing: Mensen die nu niet betaald aan de slag kunnen komen, een betaalde baan aanbieden waar men zich verder in kan ontwikkelen.

OCTAS adviseerde om meer gebruik te maken van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en sociale ondernemingen om aanvullende arbeidsplaatsen te realiseren. Hierdoor kunnen meer mensen met een beperkt arbeidsvermogen een arbeidsplaats met begeleiding in een beschermde omgeving krijgen, als er geen arbeidsplaats bij een reguliere werkgever te vinden is. Er zijn verschillende varianten denkbaar van de ontwikkelbaan:

Variant 1: Tijdelijke ontwikkelbanen

In een tijdelijke ontwikkelbaan staat de ontwikkeling van vaardigheden centraal. Een persoon heeft een betaalde baan of werkt met behoud van uitkering in een beschermde omgeving en heeft de tijd om zich verder te ontwikkelen middels (praktijkgerichte) scholing en intensieve begeleiding, ter voorbereiding op de overstap naar een meer reguliere plek op de arbeidsmarkt.

Variant 2: Basisbanen

Een ontwikkelbaan kan ook worden gepositioneerd tussen betaald werk en additioneel werk. Het heeft dan een meer duurzaam karakter voor mensen die geen kans hebben om te werken bij een reguliere werkgever. Dit lijkt op de basisbaan zoals vormgegeven door bijvoorbeeld de gemeente Groningen. Het gaat om werk dat maatschappelijk relevant is, maar waar geen reguliere functies voor zijn.

Variant 3: Arbeidsontwikkelplekken

Ontwikkelplekken zouden ook ingezet kunnen worden voor jongeren van wie de Wajong-uitkering is afgewezen omdat de duurzaamheid van het gebrek aan arbeidsvermogen niet kan worden vastgesteld. Dan is de plek gericht op de ontwikkeling van arbeidsvermogen. Deze voorziening bestaat nu nog niet als zodanig: de meeste dagbestedingsplaatsen zijn niet ingericht op ontwikkeling van arbeidsvermogen. In dit geval heeft het waarschijnlijk niet de vorm van betaald werk, maar als ontwikkelplek (met behoud van een eventuele uitkering).

Bij de verschillende varianten is het van belang om dit uit te werken in samenhang met bestaande instrumenten. Het toevoegen van nieuwe instrumenten en categorieën kan complexiteit vergroten, terwijl we juist een vereenvoudiging willen aanbrengen.

7.4.2 *Begeleidingsmiddelen werkgevers*

Doel oplossing: *Werkgevers structureel ondersteuning bieden voor de begeleiding van mensen met een beperkt arbeidsvermogen.*

Werkgevers kunnen niet altijd rekenen op compensatie van alle kosten die ze maken voor de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking. Vaak heeft dat te maken met schaarse middelen bij gemeenten en de keuzes die zij in verband hiermee moeten maken.

Via de huidige loonkostensubsidie ex artikel 10d Participatiewet worden werkgevers gecompenseerd voor ontbrekende loonwaarde en werkgeverslasten (als de werknemer niet volledig het WML per uur kan verdienen). In een aantal gevallen is een werknemer in beginsel wel in staat het WML per uur te verdienen, maar vergt extra begeleiding op de werkvloer (meer structuur) en is er meer dan gebruikelijk sprake van tijdelijke uitval en dergelijke. Het zijn vaak werknemers "met een rugzakje", met goede en slechte dagen.

In het rapport van de commissie OCTAS wordt geschreven dat een begeleidingssubsidie de aanvullende begeleidingskosten structureel moet vergoeden, zolang er sprake is van een beperkt arbeidsvermogen.

De financiering richting gemeenten voor de ondersteuning op de werkplek van mensen met een beperkt arbeidsvermogen is in het huidige stelsel niet gekoppeld aan het aantal mensen dat werkt en extra ondersteuning nodig heeft. Daarom worden gemeenten in deze opties gefinancierd met een toereikend bedrag in dezelfde systematiek als de in artikel 10d van de P-wet geregelde loonkostensubsidies, dus gefinancierd naar realisaties. Dit versterkt de prikkel om meer mensen te laten werken en hiervoor passende begeleiding op de werkplek te organiseren.

7.4.3 *Harmonisering werkvoorzieningen*

Doel oplossing: *harmonisering aanbrengen op het terrein van werkvoorzieningen ten behoeve van vereenvoudiging en betere dienstverlening aan werknemers en werkgevers.*

Als een persoon uitstroomt uit de Participatiewet naar werk, zijn er vaak voorzieningen nodig om de persoon duurzaam te laten werken. Dat kan zijn jobcoaching, een werkplekaanpassing of een vervoersvoorziening. Elke gemeente heeft op basis van een verordening zijn eigen beleid. Vaak is dit beleid op het niveau van de arbeidsmarktregio al geharmoniseerd, maar soms zijn er nog wel verschillen tussen gemeenten. Ook zijn er verschillen tussen beleid van verschillende regio's en tussen beleid van gemeenten en UWV. Werkgevers hebben last van deze verschillen en werknemers weten niet altijd wat ze van hun gemeente kunnen verwachten. De onduidelijkheid zorgt bij werkgevers voor terughoudendheid en bij werknemers voor veel onzekerheid over duurzaam blijven werken. Er is daarom behoefte aan harmonisatie op het terrein van de werkvoorzieningen, waarbij er landelijk hetzelfde beleid zal gelden voor de aanspraak op deze voorzieningen. Deze kan op verschillende manieren vorm krijgen.

Variant 1: Harmonisering

Als er vanuit de vrijwilligheid van gemeenten en UWV wordt gestreefd om het beleid op enkele essentiële onderdelen landelijk gelijkloidend te maken, kan worden gesproken van een harmonisering. Bij jobcoaching kan dit de wijze zijn waarop de begeleidingsbehoefte wordt vastgesteld en welke kwaliteitseisen er aan een jobcoach worden gesteld. Nu gebruiken gemeenten het uniforme administratieve proces voor loonkostensubsidie. Het harmoniseren en standaardiseren van administratieve processen kan ook breder worden toegepast op het domein van de werkvoorzieningen om meer eenvoud en eenduidigheid te realiseren voor werknemers en werkgevers.

Variant 2: Uniformering

Als de voorwaarden landelijk bij UWV en gemeenten gelijkloidend worden, is er sprake van uniformering. Dit kan worden bereikt door het betreffende beleid landelijk vast te stellen, bijvoorbeeld in een AMvB. De toegang tot werkvoorzieningen kan dan nog decentraal plaatsvinden, bij UWV, gemeenten en/of in de regionale werkcentra.

Variant 3: Centralisering

Als zowel de voorwaarden als de toegang landelijk worden geregeld is sprake van centralisering. UWV wordt dan verantwoordelijk voor de beoordeling en de levering van werkvoorzieningen voor de gehele doelgroep van de Participatiewet. Er kan ook worden gekozen voor de centralisering van een deeltaak naar UWV, bijvoorbeeld voor de inkoop en levering van werkvoorzieningen. De beoordeling blijft dan bij gemeenten.

De Participatiewet staat hierin niet op zichzelf. Er is een sterke samenhang met de banenafspraken en met de wetten en instrumenten die UWV uitvoert. Om te komen tot een geharmoniseerd of geüniformeerd beleid op het gebied van werkvoorzieningen, vraagt dit een intensief vervolgtraject, waarin UWV, gemeenten, werkgevers, cliënten en experts in betrokken zouden moeten worden. Daarnaast kan op het niveau van (administratieve) werkprocessen al wel ingezet worden op standaardisatie, zoals in het kader van het Breed Offensief ook is gebeurd met het administratieve proces van loonkostensubsidie.

7.4.4 Startbanen statushouders

Doel oplossing: statushouders eerder aan werk helpen en bijdragen aan de inburgering van deze doelgroep.

Voor nieuwkomers die een verblijfsvergunning hebben verkregen (statushouders) zijn meer mogelijkheden om toe te leiden naar arbeid en participatie. Te veel statushouders zijn afhankelijk van de bijstand. Van de statushouders die in 2014 status hebben gekregen ontving na twee jaar 91 procent van de nog in Nederland wonende statushouders een uitkering. Na 8,5 jaar is dat afgenomen tot 34 procent.

Startbanen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het eerder aan werk helpen van statushouders. Startbanen zijn banen (met arbeidsovereenkomst en beloning volgens WML of CAO) voor nieuwkomers met een verblijfstatus (statushouders) die zich vanuit de opvang vestigen in een gemeente in Nederland. De statushouders krijgen direct bij vestiging in een gemeente een betaalde (start)baan aangeboden. Zij kunnen daardoor direct participeren en de taal leren op de werkvloer, naast een inburgeringstraject.

7.4.5 Via praktijkgerichte scholing duurzaam aan het werk

Doel oplossing: Gerichte inzet op praktijkgerichte scholing om meer mensen aan het werk te helpen en te houden (duurzame arbeidstoeleiding).

Praktijkgerichte scholing, het combineren van werken met leren, is een van de meest effectieve re-integratie instrumenten²⁷. Het is een middel om de mismatch tussen beschikbare en benodigde vaardigheden te overbruggen. Naar schatting heeft de helft van de bijstandsgerechtigden geen startkwalificatie²⁸ en daarmee een structurele achterstand op de arbeidsmarkt. Doordat het leren bij praktijkgerichte scholing tijdens het werk plaats vindt - betaald of (aanvankelijk) met behoud van uitkering - doet iemand meteen volwaardig mee. Als gevolg van de directe betrokkenheid van de werkgever kan op maat worden geleerd (vraag gedreven/ arbeidsmarktrelevant). Ook zorgt direct contact met de werkgever ervoor dat eventuele negatieve beeldvorming kan worden overbrugd. De sectorale Ontwikkelpaden²⁹ die door sociale partners worden gemaakt en door de Minister van SZW worden erkend op grond van de SLIM-regeling bevatten daarom ook enkel praktijkgerichte scholing. In een Ontwikkelpad staat beschreven hoe een (beoogd) werknemer zich stapsgewijs via verschillende functies binnen een sector kan ontwikkelen met behulp van praktijkgerichte scholing. Ook laagdrempelige instapbanen, waaraan geen kwalificatievereisten zijn verbonden, met bijpassende scholing zijn hier onderdeel van. Zo kunnen we de mismatch tussen wat werkzoekenden kunnen en wat werkgevers vragen overbruggen en maken we sectoren toegankelijker voor mensen die nu langs de kant van de arbeidsmarkt staan. En zorgen we ervoor dat ook zij zich stapsgewijs een leven lang kunnen ontwikkelen, wat hun kans op duurzaam werk vergroot. De Ontwikkelpaden bieden gemeenten een helder kader in welke scholing zij het beste kunnen investeren.

²⁷ Notitie literatuuronderzoek – Meerwaarde scholing werkzoekenden, De Beleidsonderzoekers, 2024

²⁸ Een startkwalificatie is (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo-niveau 2 of hoger.

²⁹ Staatscourant 2025, 7276 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

In de Participatiewet kan als vervolgstap hierop meer aandacht komen voor het inzetten van praktijkgerichte scholing. Dat kan bijvoorbeeld door in de wet vast te leggen dat gemeenten, bij mensen zonder startkwalificatie, worden geacht allereerst te beoordelen of het combineren van werken met leren wenselijk/mogelijk is. Ook kan, in lijn met de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, worden ingezet op een regionaal plan voor (praktijkgerichte) scholing met een bijbehorend budget.

Aanvullende optie is om dit regionale budget ook in te zetten voor 1) voorschakeltrajecten (bestaande uit oriëntatie op werk, werknemersvaardigheden en/of basisvaardigheden) en 2) begeleidingsbudget.

- Beschikbaarheid van instapbanen: functies waaraan geen kwalificatievereisten zijn verbonden, met bijbehorende praktijkgerichte scholing en mogelijkheden voor verdere, stapsgewijze ontwikkeling. Hierover kunnen met sectoren afspraken worden gemaakt.
- Beschikbaarheid van voorschakeltrajecten: voor een deel van de mensen in de bijstand zal instromen op een laagdrempelige instapfunctie (instapbaan) niet meteen haalbaar zijn. Daarom is het essentieel dat voorschakeltrajecten worden aangeboden, die mensen kunnen voorbereiden op instroom in een sector. Dit voorbereiden kan zich richten op oriëntatie op werk of het concreet aanleren van werknemersvaardigheden en/of basisvaardigheden.
- Beschikbaarheid van begeleiding: uit de praktijk blijkt dat voor veel mensen die starten vanuit een uitkeringssituatie op een leerbaan meer begeleiding nodig is dan voor reguliere nieuwe medewerkers. Extra inzet van begeleiding en nazorg kan terugval naar de uitkering voorkomen.
- Een leerbaan (waarbij mensen bijvoorbeeld 3 of 4 dagen werken en 1 dag scholing volgen) moet leiden tot voldoende inkomen om boven bijstandsniveau te komen. Hierover kunnen ook afspraken met sectoren gemaakt worden (werkgevers kunnen namelijk de keuze maken om de dag scholing wel of niet te betalen).

7.4.6 Overgang van dagbesteding naar (beschut) werk

Doel oplossing: Het wegnemen van drempels voor mensen om zich te ontwikkelen van dagbesteding naar vormen van betaald werk en hen ook een veilige weg terug te bieden, mocht dat nodig zijn.

In 2020 heeft Movisie in opdracht van de ministeries van SZW en VWS in het kader van het landelijke Programma Sijpelt Switchen in de Participatieketen onderzoek gedaan naar het aantal mensen dat zich vanuit (arbeidsmatige) dagbesteding (via Wmo of Wlz) kan ontwikkelen naar een vorm van betaald werk. Movisie schat in dat 100.000 mensen Wmo dagbesteding hebben. Voor veel mensen is dit een passende plek en tegelijkertijd schat Movisie in dat zo'n 24% van deze mensen kansen hebben om door te stromen naar vormen van betaald werk. Dat zijn 22.000 mensen.

Het voor mensen makkelijk(er) en veilig(er) maken om tussen dagbesteding en vormen van betaald werk (heen-en-weer) te bewegen, is een belangrijk doel binnen het programma Sijpelt Switchen. Door belemmeringen weg te nemen kunnen meer mensen meedoen op de voor hen best passende plek. Dit doen we binnen het Programma Sijpelt Switchen door intensief samen te werken met

uitvoeringspartners en cliëntenorganisaties en professionals en managers van gemeenten, UWV en zorginstellingen proactief en doelgericht te ondersteunen.

De afgelopen jaren is op dit thema een aantal belangrijke knelpunten gesignaleerd, waar we gezamenlijk met de uitvoering aan oplossingen werken en kijken waar aanpassing van wet- en regelgeving mogelijk en nodig is. Belangrijke knelpunten in de overgangen zijn er in de verscheidenheid aan indicaties en uitvoerders, een gebrek aan financiële prikkels voor dagbestedingsorganisaties, een te beperkt aanbod van betaalde werksoorten en een gebrek aan ontwikkelingsmogelijkheden voor mensen.

Het is met de herziening van de Participatiewet van belang om de samenhang met andere wetten in het sociaal domein, in het bijzonder de Wmo, te waarborgen en ervoor zorgen dat er voor de mensen zo min mogelijk schotten zijn waardoor zij zo makkelijk en veilig mogelijk kunnen switchen tussen voorzieningen en mee kunnen doen op de voor hen best passende plek. We leggen daarom de focus op:

1. Betere vormgeving van een integrale aanpak onafhankelijk van financiële en inhoudelijke schotten.
2. Betere inzet op de ontwikkeling van mensen. Tussen gemeenten en de aanbieders van dagbesteding worden vaak geen harde afspraken gemaakt over het centraal stellen van de ontwikkeling van de cliënt en het (indien mogelijk) inzetten op doorstroom naar werk.
3. De bekostiging van de dagbesteding. Het merendeel van de gemeenten (70%) betaalt voor dagbesteding een vaste prijs per deelnemer per dagdeel ($P \cdot Q$). Doorstroom is dan financieel gezien nadelig voor de aanbieder.
4. Persoonsgebonden factoren. Een overstap heeft voor mensen (financiële) consequenties. Mensen moet inzicht worden geboden en de mogelijke nadelen moeten zoveel mogelijk worden beperkt.

7.4.7 *Recht op werk*

Doel oplossing: Meer mensen met een beperking hebben betaald werk.

De meest verstrekkende manier om de rechten van mensen op (begeleiding naar) werk te versterken is het vastleggen van een recht op werk. Dit kan door gemeenten op verschillende manieren worden vormgegeven, bij reguliere werkgevers of bijvoorbeeld bij een sociaal ontwikkelbedrijf. Dit is een resultaatverplichting die inhoudt dat iedereen die daarop aangewezen is, ook een baan krijgt. Nu is het recht op werk alleen verankerd voor de meest kwetsbare doelgroep (beschut werk). Naar aanleiding van de motie van Kent, wordt nu onderzocht hoe het recht op werk eruit kan komen te zien zoals beschreven in het pamflet van de FNV³⁰. Deze motie riep op om te onderzoeken of en hoe het recht op werk via sociaal ontwikkelbedrijven kan worden vormgegeven, waarbij het pamflet van de FNV één van de overwegingen was. Daarnaast zijn ook andere denkrichtingen mogelijk:

1. Recht op werk zoals beschreven in het pamflet van de FNV
2. Uitbreiding van beschut werk
3. Scenario 3 van het Berenschot-rapport 'Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven'

³⁰ TK, vergaderjaar 2024-2025, 3600 XV, nr. 85

Alle varianten zijn verstrekkend en hebben ingrijpende consequenties, onder meer op financiën en uitvoering.

7.4.8 *Loonsuppletie werken met een urenbeperking*

Doel oplossing: werken loont ondanks urenbeperking.

De Participatiewet geeft mensen de mogelijkheid om te werken waarbij werkgevers gecompenseerd worden voor verminderde productiviteit per uur via een loonkostensubsidie. Deze mensen krijgen hierdoor per uur uitbetaald op niveau van het functieloon of ten minste het wettelijk minimumloon. Een aanzienlijk deel van deze doelgroep werkt echter niet alleen met lagere productiviteit maar ook in minder uren dan fulltime.³¹ Zodra mensen minder dan ca 22 uur per week werken tegen WML, komen zij onder de bijstandsnorm voor een alleenstaande. Dit geldt soms ook voor mensen met een hoger uurloon, die geen loonkostensubsidie nodig hebben, al komt die situatie minder vaak voor. Mensen met een medische urenbeperking kunnen vaak maandelijks niet meer dan de bijstandsnorm verdienen. Zij blijven daardoor afhankelijk van een aanvullende bijstandsuitkering, vooral als zij alleenstaand zijn. De blijvende bijstandsafhankelijkheid voelt soms onrechtvaardig als mensen het maximale aantal uren werken dat binnen hun medische situatie mogelijk is.

Op dit moment houdt de Participatiewet ook rekening met mensen met een medische urenbeperking, voor hen is er een structurele vrijlating van 15% van de inkomsten uit werk. Het oordeel medisch urenbeperking (MUB) van het UWV is nodig voor het recht op deze vrijlating. De verzekeringsarts van UWV beoordeelt hiervoor of iemand met een ziekte of handicap niet meer dan 30 uur kan werken vanwege een medische oorzaak. Deze vrijlating zorgt er echter niet voor dat deze groep onafhankelijk kan worden van de bijstand.

Loonsuppletie, ofwel een aanvulling op het loon, kan ervoor zorgen dat mensen met minder uren bijstandsonafhankelijk kunnen worden. De loonsuppletie vult het loon aan tot op of boven de bijstandsnorm van een alleenstaande. Hiervoor is echter een meer precieze bepaling nodig van het aantal uur dat iemand kan werken. Het huidige advies urenbeperking van UWV is hiervoor niet specifiek genoeg. We gaan onderzoeken of de huidige loonwaardebepaling als startpunt gebruikt kan worden om deze meer precieze indicatie te krijgen. De loonwaardebepaling is een instrument om de arbeidsproductiviteit te meten van werknemers met een arbeidsbeperking in vergelijking met werknemers zonder beperking in dezelfde functie dan wel met dezelfde taak of taken. De doelgroep voor deze aanpak zijn mensen die een loonwaardebepaling krijgen zodra zij werk hebben gevonden waarin zij aan de slag kunnen.

De vraag is of deze loonwaardebepaling aangevuld kan worden met een specifiek advies medische urenbeperking als daar aanleiding toe is, als (1) alternatief voor het UWV-advies medische urenbeperking Participatiewet maar vooral (2) als grondslag voor de hoogte van de loonsuppletie in plaats van een aanvullende

³¹ Bij beschut werk bedraagt de omvang van het dienstverband bijvoorbeeld gemiddeld circa 27 uur per week, tussen de 25 en 31 procent van de beschut werkers ontvangt een aanvullende uitkering op basis van de Participatiewet. Bron: Significant APE. De kosten en uitvoering van Beschut werkplekken in Nederland, 2023

bijstandsuitkering. Randvoorwaarden hierbij zijn doeltreffendheid, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en voorkomen van perverse prikkels.

Deze 'medische urenbepaling in de praktijk' zou dan dienen als basis voor:

1. Vaststelling recht op structurele vrijlating inkomsten uit werk van netto 15%, of:
2. Vaststelling recht en hoogte loonsuppletie - in plaats van aanvullende bijstand - tot de bijstandsnorm van een alleenstaande. Deze suppletie vult de inkomsten uit werk tot een bedrag van de bijstandsnorm voor een alleenstaande plus 15% netto inkomsten uit werk. Op deze manier heeft de betrokkene geen aanvullende bijstand meer nodig en vervalt de noodzaak voor de huidige regels omtrent structurele vrijlating van 15% MUB.

De komende tijd wordt deze mogelijkheid verder onderzocht en uitgewerkt.

8 Toelichting thema inkomen

8.1 Afbakening inkomen

Dit hoofdstuk bundelt de beleidsopties die zien op het uitkeringsgedeelte van de Participatiewet en de factoren die daarop van invloed zijn. Dit bevat onder meer beleidsopties die ingaan op vereenvoudiging en op de toereikendheid van de bijstand. Doel is dat mensen meer zekerheid ervaren, de wet uitvoerbaarder wordt, rechten en plichten beter begrepen worden en de stap naar (meer) werk beloond wordt.

8.2 Dilemma's en een nieuwe balans

Uit de gemaakte analyses blijkt dat de Participatiewet complex is, moeilijk uitvoerbaar, en daardoor ook lastig na te leven. Dit komt door een veelvoud aan rechten, plichten, definities en bepalingen in de wet. Mensen weten niet goed waar zij aan toe zijn, durven geen initiatieven te ontplooiën omdat zij de consequenties niet kunnen inschatten, en worden streng gestraft voor eventuele fouten. Ook aan de kant van de gemeente knelt het: het controleren van bijstandsgerechtigden op hun inkomen, hun vermogen, of zij een partner hebben en welke rechten zij nog meer hebben kost veel uitvoeringscapaciteit. Dit kan eenvoudiger, zowel vanuit het perspectief van de bijstandsgerechtigden als vanuit de gemeente.

Om de verschillende punten uit de probleemanalyse op te lossen kijken we fundamenteel naar verschillende onderdelen van de wet. Dit begint bij het aanvragen, gaat over in de controle en rechten en plichten, de geboden ondersteuning vanuit de overheid, en eindigt – waar mogelijk – met uitstroom. Op al deze aspecten kan de wet duidelijker, eenvoudiger en gemakkelijker gemaakt worden. Met de gegevens die we als overheid al hebben, door het slim vormgeven van wat we zien als inkomen of vermogen, en door mensen daadwerkelijk meer zekerheid en ondersteuning te geven. Dit voorkomt terugvorderingen, maakt dat mensen beter weten waar ze aan toe zijn en waar ze aan moeten voldoen en draagt ook weer bij aan hun arbeidsinschakeling.

Niet alleen bij het aanvragen van bijstand, maar ook tijdens de bijstandsduur telt het inkomen en het vermogen mee voor het bepalen van de hoogte en het recht op bijstand. Het complementariteitsprincipe gaat ervan uit dat mensen eerst hun eigen beschikbare middelen aanwenden, daarom wordt elke ontvangen euro betrokken bij het vaststellen van het recht op bijstand. Hoewel het complementariteitsprincipe past bij het karakter van een vangnet, hebben we het te ingewikkeld gemaakt. Deze balans kan hersteld worden.

Vanuit de Hervormingsagenda inkomensondersteuning werken we aan nieuwe inkomens- en vermogensdefinities in het gehele stelsel, zodat voor eens en altijd duidelijk is wat wel en niet gezien kan worden als inkomen of vermogen. De Participatiewet sluit hierbij aan om de begrippen waar mogelijk te harmoniseren en gebruik te maken van standaard definities. Daarnaast kijken we ook naar de bijbehorende inlichtingenplicht. Hierbij wordt ook het begrip gezamenlijke huishouding betrokken, soms ook gezien als partnerbegrip. De huidige vormgeving past niet goed bij deze tijd waarin er verschillende woon- en leefvormen bestaan en waarin de overheid niet meer dan noodzakelijk inbreuk pleegt in iemands persoonlijke levenssfeer. Daarom worden alternatieven verkend, zoals een 'objectief partnerbegrip' (het zogeheten AWIR begrip wat gebruikt wordt in de toeslagen).

Doel is om meer duidelijkheid te scheppen voor iedereen, en willekeur te voorkomen. Daarnaast kijken we of dit aansluit bij andere inkomensvoorzieningen (zoals toeslagen).

Mensen kunnen gerichter ondersteund worden

Op gemeentelijk niveau is er een veelvoud aan ondersteunende voorzieningen waarmee mensen met een laag inkomen een extra ondersteuning krijgen. Enkele daarvan zijn geregeld in de Participatiewet. Dit gebeurt op hoofdlijnen zodat gemeenten maatwerk kunnen toepassen passend bij hun gemeente en hun populatie. Dit leidt echter tot grote verschillen tussen gemeenten, waardoor de rechten in de ene gemeenten anders kunnen zijn dan in de andere met grote gevolgen van dien. Bijvoorbeeld bij verhuizing. Ook maakt de veelvoud aan regelingen het niet duidelijker voor gebruikers en kan dit niet-gebruik in de hand werken. Er zijn opties uitgewerkt om dit meer te harmoniseren zodat deze verschillen verkleind worden. Accentverschillen of discretionaire bevoegdheden van het college blijven echter wel mogelijk. Beleidsvrijheid voor gemeenten kent ook voordelen; het biedt ruimte voor innovatie en maatwerk.

Verder zorgt de collectieve zorgverzekering (gemeentepolis) voor veel hoofdbrekens: gemeenten sluiten deze af voor hun inwoners, vaak via een eigen bijdrage vanuit de gemeente. Gemeenten onderhandelen individueel met een zorgverzekeraar waardoor voorwaarden en dekkingen uiteenlopen tussen gemeenten. Ook is niet elke inwoner gebaat bij aanvullende verzekeringen. Sommige mensen kunnen beter een eigen zorgverzekering afsluiten, maar lopen dan de bijdragen van hun gemeente mis. Samen met VWS wordt onderzocht of op landelijk niveau voorwaarden gesteld kunnen worden over bodemvoorwaarden of modelpolissen.

Daarnaast doet de bijzondere bijstand op het moment niet goed waar hij voor bedoeld is, namelijk ondersteuning bieden voor unieke omstandigheden waarvoor de reguliere bijstand onvoldoende blijkt. Denk aan een gezin met drie kinderen dat moet verhuizen van de woningcorporatie. Veel van de uitgaven vanuit de bijzondere bijstand blijken echter op te gaan aan financieringsvraagstukken voortkomend uit andere complexe wetgeving en/of voorzieningen. Zoals de vergoeding voor beschermingsbewind en rechtshulp. Kosten die structurele kenmerken vertonen. Wij als Rijksoverheid zijn daar ook debet aan. Opties zijn uitgewerkt om ervoor te zorgen dat de bijzondere bijstand weer wordt teruggebracht naar de kern, en doet waar het oorspronkelijk voor bedoeld is.

Werken moet lonender

Mensen die willen en kunnen werken naast hun uitkering, en op termijn zelfs uitstromen, moeten hiervoor beloond worden. Zo worden door het wetsvoorstel van spoor 1 de bijverdiengrenzen geharmoniseerd naar 15% en is de periode uitgebreid van zes maanden naar een jaar. Iemand die werkt naast de uitkering mag 15% van de inkomsten houden, totdat de persoon genoeg verdient om uit te stromen of – in het geval van medisch urenbeperkten – dit onbeperkt blijven houden. Meer verdienen naast de uitkering dan deze 15%, leidt tot afbouw van toeslagen, met het risico op terugvorderingen. Verder kan er bij uitstroom een armoedeval ontstaan omdat de bijverdiengrens boven op de uitkering wegvalt. En er wellicht ook andere gemeentelijke voorzieningen wegvallen. Het loont om te werken en de meeste mensen gaan er weldegelijk op vooruit. Alleen wordt dat niet altijd zo ervaren. De ambitie is om (meer) werken aantrekkelijker te maken en ervoor te zorgen dat het zetten van een stap naar (meer) werk niet langer zo onzeker is. Er wordt

onderzocht of er meer mogelijkheden zijn om werken meer te laten lonen zonder dat de drempel voor uitstroom verhoogd wordt.

AIO

Binnen de Participatiewet kunnen ouderen met een onvolledige AOW-uitkering gebruik maken van de Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen (AIO). Een uitkering die aanvult tot het sociaal minimum, uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Naast de generieke regels en verplichtingen uit de Participatiewet die ook voor AIO-gerechtigden gelden (zoals inkomens en vermogenstoets), zijn er ook specifieke omstandigheden. Zo hoeven AIO-gerechtigden niet te solliciteren voor werk. In de praktijk werkt de AIO goed behoudens knelpunten die we ook zien binnen de brede Participatiewet. Specifiek wordt gekeken naar twee knelpunten die voor deze groep lastiger uitpakken: Bij verblijf in een inrichting zoals een ziekenhuis of verzorgingstehuis geldt een lagere bijstandsnorm. Ten tweede kan voor thuiswonend hulpbehoevenden mantelzorg een uitkomst zijn.

Aanpassen normen voor de bijstand

De systematiek achter de bijstandsnorm(en) moet ervoor zorgen dat de bijstand zich op lange termijn ontwikkelt in lijn met bepaalde doelen. De doelen die daarbij kunnen worden nagestreefd, lopen uiteen en kunnen ook op gespannen voet met elkaar staan. Vanuit het perspectief van participatie ligt het bijvoorbeeld voor de hand om de verhouding tussen de bijstand en het wettelijk minimumloon (wml), zoals nu het geval is, centraal te stellen. Door deze te koppelen ontstaat grip op de mate waarin de stap naar werk loont. Mensen die gaan werken moeten ervaren dat dit loont ten opzichte van een uitkering. Vanuit het perspectief van een toereikend sociaal minimum ligt het meer voor de hand om centraal te stellen of de bijstand voorziet in minimaal noodzakelijke uitgaven, zoals commissie Sociaal Minimum ook heeft gesteld. Bijvoorbeeld op basis van forfaitaire bedragen, forfaitaire uitgaven of individueel noodzakelijke kosten. Dit kan echter tot gevolg hebben dat het gat tussen de uitkering en wml kleiner wordt en de stap naar werk minder loont.

In alle hierboven genoemde varianten is het mogelijk om de bijstandsnorm te verhogen of juist te verlagen. De hoogte van de bijstand is immers een politieke keuze waarbij verschillende doelen een rol kunnen spelen. Hierbij is het ook mogelijk om de bijstand voor specifieke groepen te verhogen of te verlagen: zoals jongeren, mensen die langdurig in de bijstand zitten, ouderen, of voor mensen die onder de kostendelersnorm vallen.

8.3 Voorbeeld dilemma: individuele bijstandsrechten en voor wie?

Het aanvullende karakter van de bijstand als inkomensvoorziening wordt als onvoldoende passend ervaren voor mensen zonder arbeidsvermogen. Dit geldt met name voor het partnerbegrip en de middelentoets in de Participatiewet, waartoe het VN-comité voor de rechten van personen met een handicap haar zorgen heeft geuit.³² Het partnerbegrip in de Participatiewet wijkt af van de andere socialezekerheidswetten. Waar dit begrip in de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir) bestaat uit objectieve en relatief eenvoudig verifieerbare elementen, is er in de Participatiewet geen eenduidige definitie van het partnerbegrip (zie ook beleidsoptie vereenvoudiging begrippen waaronder partnerbegrip). Voor gehuwden wordt er 'gezinsbijstand' verstrekt en mensen die een 'gezamenlijke huishouding' voeren worden met gehuwden gelijkgesteld. Dit wordt gedefinieerd als twee personen die 'hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijken geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren

³² Aanbevelingen VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap, 2024, p. 23-24

van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.³³ Dit is subjectiever en vereist een grotere inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van mensen, bijvoorbeeld wanneer vastgesteld moet worden of er sprake is van wederzijdse zorg. Ook kan het partnerbegrip voor onduidelijkheid zorgen bij andere vormen van samenleven, bijvoorbeeld als broer en zus samenwonen. De huidige middelentoets op het niveau van het huishouden vormt al sinds de invoering van de Algemene bijstandswet in 1965 één van de fundamenteën van de bijstand. De maatschappelijke context en de samenstelling van de bijstandspopulatie zijn de afgelopen decennia sterk veranderd: waar in 1970 slechts 35% van de bijstandsontvangers alleenstaand was, is dat nu 85%. De vraag naar een bijstandsregeling die (in grotere mate) gebaseerd is op individuele rechten wordt daarom steeds vaker gesteld.

Om het partnerbegrip duidelijker en meer objectieverbaar te maken zijn 3 oplossingsrichtingen uitgewerkt:

1. De bijstand wordt voor de volledige doelgroep een individuele uitkering;
2. Er komt een bijstandsgelateerde regeling met individuele uitkeringsrechten voor mensen zonder arbeidsvermogen, in twee subvarianten;
3. De bijstand wordt 'meer individueel' gemaakt door een vereenvoudiging van de normensystematiek.

Dit ziet er schematisch als volgt uit:

	Variant 1: individuele rechten	Variant 2a: regeling voor mensen zonder arbeidsvermogen zonder partnertoets	Variant 2b: regeling voor mensen zonder arbeidsvermogen met verruimde middelentoets	Variant 3: vereenvoudiging normensystematiek
Inhoud	Geen middelentoets op huishoudniveau voor gehele bijstand	Regeling voor mensen zonder arbeidsvermogen zonder partnertoets	Regeling voor mensen zonder arbeidsvermogen met verruimde middelentoets	Aansluiting bij AWIR partnerbegrip, gezamenlijke huishouding en kostendelers beiden 50%
Karakter regeling	Basisinkomen	Arbeidsongeschiktheidsregeling	Vangnet, aangevuld tot (verruimd) minimum	Vangnet, aangevuld tot minimum
Rechtssubject	Individu	Individu	Individu + huishouden voor inkomensgegevens	Huishouden
Impact op huidige beginselen bijstand	Onverenigbaar, vereist een nieuw fundament voor de bijstand	Aparte regeling vereist een eigenstandig fundament	Aparte regeling, met aansluiting op beginselen van de bijstand	Verenigbaar met huidige beginselen, minder strikte complementariteit
Impact op de doelgroep	Groot, de doelgroep wordt sterk uitgebreid	Afhankelijk van vormgeving	Afhankelijk van vormgeving	Doelgroep bijstand wordt iets verruimd

³³ Artikel 3 lid 3 Participatiewet

Bijstand als individuele uitkering

In deze variant is het recht op bijstand en de middelentoets individueel:

- Voor gehuwde partners betekent dit dat als één van hen een inkomen heeft en de ander niet, de partner zonder inkomen recht op bijstand zal krijgen.
- De hoogte van de bijstand zou nog steeds af kunnen hangen van de leefsituatie, dat is een keuze. Het hebben van een (verdienende) partner heeft dan geen invloed op het recht op bijstand, maar wel op de hoogte, gelijk aan het model van de AOW (70% WML voor alleenstaanden en 50% WML voor gehuwden).
- Omdat bij gehuwden het recht op uitkering los komt te staan van het inkomen van de partner en dus de middelen in het huishouden, komt het recht op uitkering ook los te staan van de vraag of er in het huishouden voldoende middelen van bestaan aanwezig zijn.
- Nu heeft de onderhoudsplicht van gehuwden voorrang op het recht op bijstand. Bij individuele bijstandsrechten wordt dit eigenlijk omgedraaid: een persoon heeft recht op bijstand en eventuele financiële steun in het huishouden van de partner is aanvullend hierop. Dit houdt niet alleen een ingrijpende wijziging in van de bijstand, maar ook van het huwelijksvermogensrecht. De onderhoudsplicht van gehuwden betreft dan niet alle kosten van de huishouding, maar slechts die kosten boven het bedrag van de bijstand.
- Hoewel de scope van de middelentoets zal worden verkleind (van het huishouden naar het individu), zal de complexiteit hiervan naar verwachting niet afnemen bij gehuwden, omdat moet worden beoordeeld of vermogensbestanddelen toegerekend moeten worden aan de aanvrager, aan de partner of aan het gemeenschappelijk vermogen.

Voordelen van deze variant zijn het vereenvoudigen en verkleinen van de inlichtingenplicht, alsook het stimuleren van samenwonen en onderlinge zorg (buiten een huwelijk). Nadelen van deze variant zijn echter meervoudig: het werkt minder onderlinge zorg binnen een huwelijk in de hand, het verkleint de complexiteit van de middelentoets niet en de prikkel voor de niet-werkende partner om te gaan werken wordt verkleind. Bovendien is de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze optie laag. Een aanzienlijk deel van niet-werkende partners zou bij het invoeren van deze variant recht op bijstand krijgen, dat naar schatting enkele miljarden extra gaat kosten en waarbij het de vraag is of overheidsingrijpen gerechtvaardigd is voor gezinnen die een bewuste keuze maken dat één van de twee partners werkt.

Regeling met individuele bijstandsrechten voor mensen zonder arbeidsvermogen

Voor mensen zonder arbeidsvermogen geldt dat zij niet in staat zijn om zelfstandig een inkomen te verdienen boven de bijstandsnorm. De huidige strenge verplichtingen in de Participatiewet zijn ingevoerd in de veronderstelling dat iemand in de bijstand kan werken en dat deze voorwaarden en verplichtingen een prikkel vormen om uit te stromen naar betaald werk. Een oplossing kan dan gelegen zijn in het vormgeven van een aparte regeling zonder partnertoets (variant 2a) of met een aangepaste middelentoets (variant 2b) voor mensen die nu onder de Participatiewet vallen, maar (structureel) geen arbeidsvermogen hebben. Beide varianten bevinden zich op het grensgebied tussen bijstand en het arbeidsongeschiktheidsstelsel, waarin variant 2a meer als arbeidsongeschiktheidsregeling te typeren is, omdat de middelen (inkomen of vermogen) van de partner in het geheel niet meespelen en het wel of niet hebben van arbeidsvermogen bepalend is voor het recht op een uitkering. Variant 2b heeft qua uitgangspunten en middelentoets een karakter dat aansluit bij de huidige beginselen van de Participatiewet, omdat deze uitkering aanvullend is op de middelen in het huishouden.

Een voordeel van deze regeling is dat de middelentoets wordt aangepast voor een doelgroep voor wie de middelentoets het sterkst ter discussie is gesteld, waarmee gehoor wordt gegeven aan de kritiek van de cliëntenorganisaties, OCTAS en het VN-comité. Een nadeel is dat de afbakening van de doelgroep en dus de beoordeling op het (structureel) ontbreken van arbeidsvermogen complex is. Een uitgebreidere uitwerking van deze vraagstukken is terug te vinden in hoofdstuk 4 van deze bundel over mensen zonder arbeidsvermogen.

Individualisering van bijstand door vereenvoudiging normensystematiek

Een oplossing van de problematiek en complexiteit van het partnerbegrip in de Participatiewet kan ook via een vereenvoudiging van de normensystematiek worden bereikt:

- Voor het partnerbegrip wordt aangesloten bij het partnerbegrip van de Awir. Dit is een objectiveerbaar partnerbegrip dat beter aansluit bij de beleving van mensen.
- Voor gehuwden, geregistreerd partners en andere partners die binnen dit begrip vallen geldt een gehuwdennorm. Zij worden beiden betrokken in de middelentoets.
- Voor mensen die op hetzelfde adres wonen die niet onder het partnerbegrip vallen, geldt een individuele uitkering met een norm van 50% WML. Dit betreffen zowel mensen die nu onder de kostendelersnorm vallen, als ongehuwd samenwonenden die niet onder het partnerbegrip van de Awir vallen.
- Het is alleen van belang of mensen hun hoofdverblijf delen, de aard van de relatie doet niet meer ter zake.
- Een verdere verlaging van de norm bij meerde kostendelers wordt niet meer toegepast. Als mensen samen kosten delen door samen te wonen hoeft de overheid niet alle schaalvoordelen hiervan af te romen, maar zou de overheid juist moeten stimuleren dat mensen woningen delen in deze krappe woningmarkt.

Dit betekent dat iedereen die niet onder het Awir partnerbegrip valt en samenwoont of een woning deelt, een individuele norm krijgt van 50% van het WML. Voordelen van deze variant zijn, net als bij de eerste variant, een vereenvoudiging en vermindering inlichtingenplicht en het stimuleren van samenwonen en onderlinge zorg. Ook bespaart dit mogelijk uitvoeringscapaciteit bij gemeenten. Een nadeel van deze variant is dat er een risico op calculerend gedrag ontstaat om de relatie niet te 'formaliseren' ten gunste van het behouden van het recht op uitkering.

9 Samenvatting beleidsopties inkomen

We hebben de volgende beleidsopties vormgegeven:

1. Bijstandsnorm
2. Informatievoorziening verbeteren
3. Eenvoudige aanvraagprocedure
4. Vereenvoudiging (inlichtingen)plicht
5. Vereenvoudiging begrippen
6. Vernieuwde uitsluitingsgronden en vermogensgrens
7. Gecentreerde bijzondere bijstand
8. Werken moet lonen
9. Tijdelijk verruimen voorwaarden en verplichtingen
10. Vereenvoudigen gemeentelijke minimavoorzieningen
11. Zoektermijn alleen opleggen aan mensen bij wie dat past
12. De bijstand wordt een minimale regeling

9.1 Bijstandsnorm

De systematiek achter bijstandsnormen moet ervoor zorgen dat de bijstand zich op lange termijn ontwikkelt in lijn met bepaalde doelen. De doelen die daarbij kunnen worden nagestreefd, lopen uiteen en kunnen ook op gespannen voet met elkaar staan. Vanuit het perspectief van participatie (in de vorm van betaald werk) ligt het bijvoorbeeld voor de hand om de verhouding tussen de bijstand en het wettelijk minimumloon (wml) centraal te stellen. Vanuit het perspectief van een toereikend sociaal minimum kun je ervoor kiezen om centraal te stellen of de bijstand voorziet in minimaal noodzakelijke uitgaven.

Systematiek gericht op participatieprikkels

Deze beleidsoptie bestaat uit een aantal varianten om de bijstandssystematiek (meer) te richten op financiële prikkels voor participatie. De varianten verschillen van elkaar qua 1) het % wml, 2) de rol van de dubbele AHK en 3) de indexatiesystematiek. De varianten zijn niet uitputtend, elementen uit verschillende varianten kunnen worden gecombineerd, en ook andere varianten zijn denkbaar.

- A. Bijstandsnorm o.b.v. 70% wml voor alleenstaanden en 100% wml voor samenwonenden + indexeren met de wml-ontwikkeling (huidige situatie)
- B. Bijstandsnorm o.b.v. 70% wml voor alleenstaanden en 100% wml voor samenwonenden + indexeren met de wml-ontwikkeling (huidige situatie) + 200% AHK-factor
- C. Bijstandsnorm o.b.v. 70% wml voor alleenstaanden en 100% wml voor samenwonenden + indexeren met 75% van de wml-ontwikkeling
- D. Bijstandsnorm verhogen naar 76% wml voor alleenstaanden en 108% wml voor samenwonenden + afschaffen dubbele AHK + indexeren met inflatie (cpi)

Binnen elk van deze varianten is het mogelijk om de hoogte van de bijstand aan te passen (zie ook overige relevante aspecten). De hoogte van de bijstand is immers een politieke keuze. Het is ook mogelijk om de bijstand voor specifieke groepen te verhogen of verlagen.

Systematiek gericht op toereikendheid

Deze beleidsoptie voorziet in een aantal varianten om de bijstandssystematiek (meer) te richten op toereikendheid, door de hoogte van de bijstand te baseren op (het totaal aan) minimaal noodzakelijke uitgaven. De opties verschillen van elkaar qua mate waarin rekening wordt gehouden met forfaitaire bedragen versus individueel noodzakelijke uitgaven.

- A. Bijstandsnorm o.b.v. minimaal noodzakelijke uitgaven, aan de hand van forfaitaire bedragen
- B. Bijstandsnorm o.b.v. minimaal noodzakelijke uitgaven, aan de hand van forfaitaire kosten (m.u.v. uitgaven aan wonen en energie)
- C. Bijstandsnorm o.b.v. minimaal noodzakelijke uitgaven, aan de hand van individueel noodzakelijke uitgaven

In alle varianten is het mogelijk om de bijstandsnorm o.b.v. het totaal aan minimaal noodzakelijke uitgaven te verhogen (zoals de Commissie sociaal minimum voorstelde met een flexbudget) of juist te verlagen. De hoogte van de bijstand is immers een politieke keuze. Het is ook mogelijk om de bijstand voor specifieke groepen te verhogen of verlagen.

Onderscheid doelgroepen

Het doel van deze beleidsoptie is om differentiatie aan te brengen binnen de bijstand om per subgroep beter aan te sluiten bij de specifieke behoeften.

- A. Aanpassen bijstandsnorm voor mensen die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn
- B. Verhoging bijstandsnormen voor jongeren (18 t/m 20 jaar)
- C. Aanpassen bijstandsnorm voor mensen die in een instelling verblijven
- D. Aanpassen kostendelersnorm

9.2 Informatievoorziening verbeteren

Door de complexiteit van de Participatiewet is het voor mensen vaak niet duidelijk wat de gevolgen zijn wanneer hun situatie verandert. Bijvoorbeeld wanneer zij naast de uitkering werken, wanneer er (meer) mensen in huis komen wonen of zij bijvoorbeeld een vergoeding voor vrijwilligerswerk ontvangen. Ook is het vaak niet duidelijk wat dit betekent voor toeslagen of gemeentelijke minimavoorzieningen. Mensen durven daardoor de stap naar werk niet te zetten terwijl zij er mogelijk wel op vooruit gaan. Ook de inkomensconsulent heeft niet altijd zicht op alle (relevante) informatie en wat het betekent als de situatie wijzigt. Door de informatievoorziening te verbeteren aan mensen en gemeenten (en SVB) krijgen zij inzichtelijker wat het betekent wanneer hun situatie verandert en wordt mogelijk de stap om werk te verrichten kleiner.

Het is niet goed in te schatten of een app, portal, virtueel inkomensloket of digitaal loket ook voor AIO-gerechtigden goed werkt en voor de SVB uitvoerbaar is. Dat moet nader worden onderzocht en eventueel moet er een mogelijkheid blijven bestaan om van enkel digitale communicatiemethoden af te wijken.

Het strekt ter aanbeveling om een (nieuw) systeem centraal op te bouwen voor gemeenten om op aan te sluiten. Dit vergt wel investeringen. Er kan gebruik gemaakt worden van lopende trajecten, zoals bij het Bureau Informatiediensten Nederland (BIDN) en bij het Persoonlijke Digitaal Regelingenoverzicht (PDR BZK).

Opties voor een digitaal systeem die verder verkend kunnen worden zijn:

Met een app of portal:

- Een in te richten omgeving als mijninkomen.nl (via DigiD) waar de informatie vanuit bijvoorbeeld UWV, BRP, DUO en de Belastingdienst, zichtbaar is voor mensen in de bijstand. Zo kunnen mensen zien welke inkomensgegevens (per tijdvak) voor hen bekend zijn. Vanuit deze omgeving zou met een simulatietool ook een proefberekening op maat gemaakt kunnen worden, met vooraf ingevulde gegevens, die inzicht geeft in effecten van mogelijke wijzigingen [*raakvlak met Persoonlijk Digitaal Regelingen overzicht van BZK*].
- Een tweede optie is het verder uitbreiden van de Uitkering naar Werk-berekenaar van het Nibud. Deze rekentool is ontwikkeld door het programma Simpel Switchen en wordt in 2025 doorontwikkeld en ge-updatet. In aanvulling daarop zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar het toevoegen van vooraf ingevulde informatie. In het programmaplan van Simpel Switchen is onder andere opgenomen om te verkennen of de tool gekoppeld kan worden aan de polisadministratie/SUWI.
- Het ondersteunen van gemeenten en SVB met informatie en gesprekstools, zodat er gedegen voorlichting gegeven kan worden over de effecten van inkomstenwijzigingen.
- Door de (mogelijke) aansluiting op Suwi en de loonaangifteketen kan er ook een historie van gewerkte uren opgebouwd worden waarmee proefberekeningen gemaakt worden. Werkgevers geven deze gegevens door. De meeste doen dit op tijd binnen zes weken, maar hier zit mogelijk wel een (kleine) vertraging in.

Een virtueel inkomensloket (zie ook vereenvoudigde aanvraag):

- Een digitaal loket met alle persoonlijke financiële gegevens bij elkaar gebundeld. Hierbij is het een grote uitdaging om compleet en actueel te zijn, afgestemd op de situatie van het individu.
- In dat loket is direct te zien waar inwoners mogelijk recht op hebben, zij kunnen via het loket ook eenvoudig en gecombineerd voorzieningen aanvragen. Van belang is dat het recht altijd getoetst wordt door een professional.

Automatisch wijzigingen koppelen:

- Wijzigingen met betrekking tot inkomen worden automatisch doorgegeven. Alle relevante veranderingen komen automatisch bij de uitvoerende instantie terecht komt en de inwoner heeft hier geen omkijken naar. Idealiter ondervindt deze naar aanleiding van een wijziging geen nadelige gevolgen (d.w.z. terugvordering of na-effecten van nabetalings) in dat kalenderjaar. Let op: dit vergt ook aanpassing van het inkomensbegrip, waarbij opnieuw wordt gedefinieerd of en hoe inkomensdelen als giften en alimentatie worden meegewogen in het huishoudinkomen waarop toeslagen en uitkeringsrechten wordt gebaseerd.

Dit verbetert de informatievoorziening aan gemeenten. Zij:

- Zijn beter op de hoogte van relevante wijzigingen.
- Kunnen hun dienstverlening beter aanpassen op de behoefte van inwoners.
- Maken minder snel fouten.
- Kunnen de wet beter toepassen.

- Voorkomen van terugvorderingen

De informatievoorziening aan inwoners verbetert gelijktijdig. Zij:

- Weten beter waar ze aan toe zijn en waar ze recht op hebben.
- Begrijpen beter wat van hen verwacht wordt.
- Zien de impact van een verandering van hun situatie.
- Zijn sneller geneigd om (meer) te gaan werken.
- Maken minder fouten.

9.3 Eenvoudige aanvraagprocedure

Een eenvoudige én rechtmatige toegang tot de Participatiewet geeft bijstandsgerechtigden een zeker vangnet. Onzekerheid of een lange doorlooptijd van de aanvraagprocedure maakt uitstroom naar werk onaantrekkelijk. Niet-gebruik van bijstand komt (hierdoor) ook voor, waardoor huishoudens rondkomen van een (te) laag inkomen en er onnodig schulden kunnen ontstaan. Het aanleveren van een vaak grote hoeveelheid, bewijsstukken vormt zeker in die eerste stressvolle periode van het aanvragen van een uitkering een flinke last. Bovendien is het niet voor iedereen even eenvoudig om te begrijpen welke stukken precies aangeleverd moeten worden.

De aanvraagprocedure kan op verschillende manieren eenvoudiger en toegankelijker worden gemaakt:

A. Beter gebruik maken van beschikbare gegevens en een voor-ingevulde aanvraag

Gebruik maken van bestaande bronnen: Gemeenten hebben vanaf het moment van aanvraag reeds toegang tot bronnen, waarmee zij veel van de nodige controles kunnen uitvoeren zónder bewijsstukken op te vragen. In het wetsvoorstel Participatiewet in Balans spoor 1 is reeds benadrukt dat gemeenten op grond van art 53a Pw gehouden zijn gegevens te gebruiken waarover zij beschikken uit administraties zoals de Polisadministratie, de BRP en de administratie van de RDW. Dit moet verder vorm gegeven worden. Een stevige positie van het Bureau Informatiediensten Nederland (BIDN) en beschikbaarheid van relevante data (toegang tot benodigde bronnen) is hiervoor essentieel. Het BIDN bereidt zich hier al op voor met het project Rechtmatigheid 2.0.

Voor-ingevulde aanvraag: in het verlengde van bovenstaande worden gemeenten wettelijk verplicht om te werken met zoveel mogelijk (vooraf) ingevulde aanvragen. Wat de gemeente zelf kan vinden in systemen moet daarin al zijn opgenomen, of achteraf door de uitvoerende organisatie worden ingevuld (of in elk geval in de aanvraag niet aan de burger worden gevraagd). In deze voor-ingevulde aanvraag moet het mogelijk zijn bewijsstukken te uploaden, zoals bankafschriften (zodat deze direct beschikbaar zijn voor de beoordelaar c.q. inkomensconsulent zodra de aanvraag wordt ingediend).

B. Digitaal loket (regelingenoverzicht) koppelen aan de aanvraagprocedure:

Het is wenselijk dat er een digitaal loket beschikbaar komt waar alle persoonlijke financiële gegevens bij elkaar zijn gebundeld. In dat loket is direct te zien waar personen eventueel recht op hebben en kan eenvoudig een aanvraag worden ingediend. BZK en SZW zijn gestart met de ontwikkeling van een Persoonlijk Digitaal Regeloverzicht (PDR).

Wanneer het regeloverzicht gekoppeld kan worden aan de voor-ingevulde aanvraagprocedure kunnen gemeenten daarmee automatisch (en dus sneller) beoordelen.

C. Rol UWV

In de Participatiewet en de wet SUWI staat opgenomen dat een inschrijving bij de UWV een verplicht onderdeel is van de aanvraagprocedure voor een bijstandsuitkering. Het voorstel is om deze verplichting uit de wet te halen. In het kader van eenvoud en begrijpelijkheid is het niet logisch dat mensen zich tot het UWV moeten wenden, terwijl de gemeente de verstrekker is van de uitkering. Alle contact moet via de gemeente verlopen.

D. Beslistermijn verkorten

Verkorten van 8 weken naar 4 weken. Het doel van de Participatiewet is om een toereikend inkomen te bieden, maar ook voorspelbaarheid van inkomen. Een persoon die een aanvraag doet verkeert in een periode van onzekerheid. Een periode van 4 weken past hier beter bij dan een van 8 weken. Bovendien is een beslistermijn van 4 weken in lijn met de raadsaanbeveling van de Europese Commissie (2022).

E. Signaal uitwisseling (met andere regelingen)

Beter gebruik maken van bestaande bronnen betekent ook dat overheidsinstanties zich onderling moeten inzetten om (automatisch) signalen uit te wisselen. Het is wenselijk dat er een melding uitgaat naar de gemeente (afdeling werk en inkomen) in de volgende situaties:

1. Een verhuizing in BRP. Bij verhuizing van een bijstandsgerechtigde volgt een automatische melding van de ene gemeente naar de andere gemeente (afdeling werk en inkomen). Vervolgens geldt bij een verhuizing de verkorte aanvraagprocedure, waarbij gegevens van eerdere aanvragen worden gebruikt (in dit geval de gegevens in beheer bij de vorige gemeente en deels inzichtelijk via het Bureau Informatiediensten Nederland. Aanvullend wordt wel geverifieerd of de reden van verhuizing invloed heeft op het recht op bijstand (zoals bijvoorbeeld samenwonen).
2. Naderend einde WW (UWV). Er lopen gesprekken met UWV om te bekijken wat mogelijk (haalbaar) is om dit te realiseren als warme overdracht.
3. Beëindiging of wijziging van overige uitkeringen (nabestaandenuitkering, Wajong, WIA, etc. uitgevoerd door UWV of SVB). Als er een wijziging of beëindiging optreedt volgt een signaal naar de gemeente. Zo kan een gemeente voorkomen dat bijstandsgerechtigden (tijdelijk) onder het bestaansminimum leven. Ook hier moet nader worden bekeken wat mogelijk en haalbaar is om dit uit te voeren.

9.4 Vereenvoudiging (inlichtingen)plicht

De inlichtingenplicht vraagt een grote verantwoordelijkheid van burgers waar het gaat om de informatie die door burgers proactief aangeleverd moet worden. Voor een groot deel van de burgers is simpelweg niet duidelijk wat dit is en wat de uitvoeringsorganisatie van hen verwacht en wat zij van de gemeente mogen verwachten. Het mensbeeld van de individualistische, rationele en zelfredzame burger blijkt in de praktijk onrealistisch. Dit is problematisch omdat het niet naleven of schenden van de inlichtingenplicht samen kan hangen met onevenredig hoge terugvorderingen, maatregelen en boetes. Soms ook buiten de schuld van de bijstandsgerechtigde om.

Om de inlichtingenplicht te vereenvoudigen kan ingezet worden op het automatisch verkrijgen van informatie uit andere (officiële) bronnen, door de communicatie te verbeteren vanuit de gemeenten en om proactief wijzigingen door te voeren en deze te controleren bij de bijstandsgerechtigde. Het idee is om in de wet op te nemen dat gemeenten en SVB verplicht zijn om signalen vanuit bronnen/systemen te verwerken, waardoor de burger niet in gebreke gesteld kan worden voor het doorgeven van informatie en dus ook niet te maken heeft met het schenden van de inlichtingenplicht. De bijstandsgerechtigde riskeert dan ook niet beboet te worden vanwege het niet of verkeerd doorgeven van deze informatie. Dat betekent niet dat de burger vanuit haar kant niet te maken heeft met de inlichtingenplicht. Zaken als een erfenis of andere kwesties die niet vanuit gegevensuitwisseling kan worden verkregen moet deze informatie zelf worden doorgegeven.

Dit raakt tevens vereenvoudigingsbegrippen en het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid, evenals informatievoorziening verbeteren.

9.5 Vereenvoudiging begrippen

Partnerbegrip

In hoofdstuk 8.3. is ingegaan op de huidige problematiek die samenhangt met het uitgaan van een 'gezamenlijke huishouding' en het dilemma van individuele bijstandsrechten. Meer in den brede wordt verkend of de p-wet een nieuw partnerbegrip kan hanteren. Het partnerbegrip beoordeelt of er sprake is van een partner wanneer bijstand wordt aangevraagd. Het hebben van een partner betekent veelal geen recht op bijstand (wanneer partner minimaal WML verdient) of een lager recht op bijstand (50% van WML, of aanvullingen tot WML). De huidige manier om vast te stellen of iemand een gezamenlijke huishouding voert (ofwel een partner heeft) gaat uit van de feitelijke situatie. Bijvoorbeeld twee broers, of broer en zus gaan om redenen samenwonen en worden voor de Participatiewet als "partner" aangemerkt, omdat ze een gezamenlijke huishouding voeren. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren de leefvormen diverser geworden: de traditionele tweedeling alleenstaande en gehuwde is lastiger hanteerbaar geworden, omdat deze steeds vaker niet meer aansluit bij de werkelijkheid. Het feit dat de regelingen nog wel van het traditionele beeld van partnerschap uitgaan, is voor mensen lastig te begrijpen, zorgt voor onzekerheid, leidt tot fouten en vergissingen en daarmee mogelijk tot (problematische) terugvorderingen. Bovendien verschilt het per wet en regeling of iemand wel of geen partner is. Ook dit werkt verwarrend.

Deze beleidsoptie werkt daarom uit wat het betekent om over te gaan op een objectief partnerbegrip (zoals vastgelegd in de AWIR). Op basis van objectieve informatie (getrouwd, gezamenlijk kind, gezamenlijk (koop)huis, pensioenpartners etc.) wordt iemand aangemerkt als partner of niet. Door te kiezen voor een objectief partnerbegrip is het duidelijker wanneer mensen wel en wanneer mensen geen partner (meer) zijn.

Vermogensbegrip

Om in aanmerking te komen voor bijstand wordt onder meer gekeken naar het (beschikbare) vermogen. Dit is de waarde van de bezittingen waarover de aanvrager beschikt of redelijkerwijs kan beschikken verminderd met aanwezige schulden. Het huidige strikte complementaire karakter van de bijstand brengt met zich mee dat alle vermogensbestandsdelen boven de vermogensgrens van 7.770 euro (15.540 voor gehuwden en alleenstaande ouder, januari 2025) in aanmerking

worden genomen om het recht op bijstand vast te stellen. Tijdens de bijstandsperiode geldt een vrijlating (vermogensgrens verminderd met het aanwezig vermogen bij aanvang) voor (nieuw) vermogen. Indien het vermogen boven de grens uitkomt kan de bijstand beëindigd worden of niet worden toegekend. Hiervoor gelden uitzonderingen, zoals een deel van het in de koopwoning opgebouwde vermogen.

Dit maakt de vaststelling van het (eventuele buitenlandse) vermogen zeer complex. Ook maakt dit dat er gedurende de bijstandsperiode een vermogensboekhouding moet worden bijgehouden om in kaart te brengen welk deel van het vermogen voor aanvraag bijstand al in bezit was, en welke gedurende de bijstandsperiode is opgebouwd. De verschillende uitzonderingen maken het extra complex. Bovendien verschillen regels ook per gemeente wat als noodzakelijk bezit gezien wordt, zo zondert de ene gemeente de auto uit van het vermogen en de andere gemeente niet. Verschillen tussen gemeenten kunnen als onredelijk ervaren worden.

Hierdoor sluit de definitie van vermogen niet aan bij wat in het maatschappelijk verkeer onder vermogen wordt verstaan: veel geld. Dat de waarde van een auto, caravan of tuinhuisje of het spaargeld van ten laste komende kinderen meetelt als vermogen kan als onredelijk worden ervaren. Daarnaast zijn er specifieke problemen, zoals het relatief grote verschil in grenzen tussen alleenstaanden en gehuwden/ouders, het gedwongen ten gelde maken van bezittingen in natura (e.g. postzegelverzameling), en de (snelle) stijging van de waarde van huizen.

Deze beleids optie werkt uit wat het betekent om opnieuw vast te stellen wat als vermogen gezien wordt en dit om te draaien ten opzichte van de huidige wet: in plaats van de uitzonderingen te benoemen, benoemen we wat als vermogen telt. Iets wat niet benoemd wordt, wordt niet meegeteld bij het vaststellen van het vermogen. Dit leidt mogelijk tot onwenselijke situaties, bijvoorbeeld om aan te tonen dat geld op de spaarrekening – wat primair gezien wordt als vermogen – volgde uit een (vrijgestelde) vergoeding (asbest, kinderopvangtoeslag, etc.). Hier wordt verkend wat mogelijk is. Daarnaast worden er specifieke maatregelen voorgesteld om te kunnen omgaan met stijgende huizenprijzen, schulden, indexatie van de vermogensgrens, en vrijlatingen bij aanwas van vermogen.

Inkomensbegrip

Momenteel hanteert de Participatiewet een breed geformuleerd middelenbegrip: elk middel waarover iemand (redelijkerwijs) kan beschikken, kan in beginsel bij de bepaling van de hoogte van en het recht op de bijstand betrokken worden. Bijvoorbeeld giften, overige uitkeringen, inkomsten uit werk (niet zijnde vermogen, zie aparte maatregel).

De uitwerking van dit begrip, vanaf hier te noemen inkomensbegrip, leidt in de praktijk vaak tot onzekerheid en onduidelijkheid over welke inkomsten of op geld waardeerbare activiteiten en (ontvangen) bezittingen gemeld moeten worden binnen de Participatiewet. En daarmee verrekend moeten worden met de uitkering. Er zijn veel en deels zeer gedetailleerde voorschriften over wat wel en niet tot de middelen moet worden gerekend. De lijst met uitzonderingen is lang (meer dan twintig). En deze zijn vaak multi-interpretabel waardoor het kan gebeuren dat dezelfde onkostenvergoeding in de ene gemeente wel meegerekend wordt met het inkomen en in de andere gemeente niet. Dit gaat ver, zo worden ook giften en middelen voor minderjarige kinderen in ogenschouw genomen, evenals besparingen

die voortkomen uit zuinig leven. Het overzicht met uitzonderingen die hierop van toepassing zijn (de niet in aanmerking te nemen middelen, zoals giften, vrijwilligersvergoeding en inkomsten vrijlatingen) leidt ertoe dat niet elk middel gelijk wordt behandeld. Kortgezegd, afhankelijk van hoe een euro ontvangen wordt maakt uit hoeveel ervan overgehouden wordt.

Dit maakt de inkomstenverrekening complex en de uitkomsten ervan onvoorspelbaar. Bovendien ontmoedigt dit werken.

Deze beleidsoptie werkt uit hoe het inkomsten/middelenbegrip van de Participatiewet opnieuw gedefinieerd kan worden door een nauwer (beperkter) gedefinieerd inkomstenbegrip dat voor minder verschillende interpretaties vatbaar is. Hierbij worden de voornaamste categorieën van inkomsten benoemd. Zoals loon uit arbeid, andere uitkeringen, winst uit onderneming en inkomen uit (eigen) woning. Inkomsten die niet benoemd staan en in (zeldzame) gevallen toch voorkomen vallen hier niet onder. Zoals op geld waardeerbare activiteiten in het kader van burgerschap (hand en spandiensten), hobbymatige verkoop en (een deel van) de inkomsten van minderjarige kinderen. Inkomsten die hier niet (meer) onder vallen worden als onredelijk geacht om in mindering te brengen op de bijstandsuitkering of zijn lastig te kwantificeren.

Overige begrippen (mantelzorg, inrichting)

Verblijf in inrichting

Bij verblijf in een inrichting zoals een ziekenhuis of verzorgingstehuis geldt een lagere bijstandsnorm. De achterliggende gedachte is dat er geen kosten voor huisvesting en zorg, anders dan eigen bijdragen, in rekening worden gebracht bij de betrokkenen. Voor vele ouderen in verpleeg- of verzorgingshuizen, met een indicatie voor intramurale zorg (verblijf in instelling), is dit ook het geval. Voor deze ouderen is het lagere normbedrag toereikend als zak- en kleedgeldnorm.

Inmiddels komen er woon- en zorgarrangementen op waar de situatie anders is. Waarbij het huren van onzelfstandige woonruimtes (studio's) gepaard gaat met het afnemen van zorg van dezelfde instelling, met eventueel ondersteuning in het huishouden. Zorg en voeding worden betaald, maar niet de kosten voor het wonen, evenals de servicekosten en de eigen bijdrage aan het CAK. Het normbedrag is in die gevallen ontoereikend voor het betalen van alle kosten (huur, servicekosten, eigen bijdrage en persoonlijke kosten).

Daarnaast is er geen overgangstermijn opgenomen voor personen die (eerst) tijdelijk en (later) permanent in een inrichting moeten verblijven. Er worden mogelijk wel kosten gemaakt.

Oplossingen hiervoor kunnen voortkomen uit aanpassen van de inrichtingsnormen, het aanpassen van het begrip inrichting/instelling, en het invoeren van een twee-woningen regeling.

Mantelzorg

Voor thuiswonend hulpbehoevenden kan mantelzorg een uitkomst zijn. Dit kan een dergelijk intensief karakter kennen dat de mantelzorger bij de hulpbehoevende verblijft. Met gevolgen voor het recht op bijstand vanwege het ontstaan van een gezamenlijke huishouding. Dit wordt als onwenselijk gezien en als een boete op

mantelzorg. Dit kan opgelost worden door een individueel uitkeringsrecht voor algemene bijstand in te voeren (50%-norm).

9.6 Vernieuwde uitsluitingsgronden en vermogensgrens

Uitsluitingsgronden

Binnen de Participatiewet gelden uitsluitingsgronden. Dit zijn gronden waardoor bepaalde groepen van het recht op bijstand worden uitgesloten, ondanks het feit dat zij niet genoeg inkomen hebben om de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Er zijn doorgaans goede redenen om hiervoor te kiezen. Vaak doordat er kan worden verondersteld dat zij op een andere manier hun kosten vergoed krijgen (ouders, dienstplicht, detentie, etc.) of zij hun recht hebben 'verspeeld' (onttrekking aan vrijheidsstraf, uitreiziger, etc.).

Desondanks zijn er enkele situaties waar personen nu worden uitgesloten en hiermee hun bestaanszekerheid in het gedrang komt. In het kader van het tegengaan van niet-gebruik en het bereiken van een meer toereikende vorm van bestaanszekerheid kijken we naar het verruimen van uitsluitingsgronden.

Vermogensgrenzen

Bijstand is beschikbaar voor hen die niet genoeg middelen bezitten om in het levensonderhoud te voorzien. In beginsel wordt gekeken naar inkomen. Daarnaast wordt ook verondersteld dat iemand zijn of haar vermogen kan en dient aan te wenden om zelf in het levensonderhoud te voorzien. Hiervoor gelden echter vrijlatingsgrenzen. Het vermogen onder deze grens is vrijgesteld. Dit vermogen mag men als buffer of reserve behouden, zonder dat wordt geëist dat zij dit eerst aanwenden om recht op bijstand te krijgen. Indien een persoon vermogen heeft boven een vrijlatingsgrens, bestaat er geen recht op bijstand. De vrijlatingsgrenzen van de huidige wet kennen echter gebreken. Hieronder vier opties om deze aan te passen:

A. Verhogen maximale vermogensvrijlating:

Een eenmalige verhoging van de vermogensvrijlating die beter aansluit op de normen voor bufferruimte die huishoudens nodig hebben als reserve.

B. Verhogen vermogensvrijlating woning:

De vermogensvrijlating voor de eigen woning wordt geactualiseerd en gekoppeld aan de ontwikkeling van de huizenprijzen. Een dergelijke koppeling voorkomt dat de maximale vrijlating eenvoudig wordt overschreden door een gemiddelde waardestijging van de woning. Dit kan door te kijken naar de gemiddelde overwaarde die een bijstandsgerechtigde heeft. Het 'nieuwe' vrijlatingsbedrag wordt afgestemd op de gemiddelde overwaarde (WOZ-waarde minus openstaande hypotheekschuld) van alle bestaande bijstandsgerechtigden met een eigen woning. In 2022 was dit € 116.000. Door cijfers te gebruiken die gekoppeld zijn aan de WOZ-waarde, kan eventueel ook worden gekeken naar regionale verschillen in woningwaarde. De waarde van woningen verschilt sterk per regio. Op die manier sluit de gehanteerde vrijlating beter aan op de realiteit. Hierbij kan indien gewenst ook gekeken worden naar een hogere vermogensvrijlating voor ouderen (60+, of op basis van jaren arbeidsverleden) en/of de pre-AVA doelgroep.

C. *Vaste vrijlating voor enkele goederen:*

Voertuigen met een officiële kentekenregistratie (auto, motor) krijgen vanuit de wet een vrijlating tot een bepaald bedrag (zoals voor auto's is vastgesteld in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet om voor kwijtschelding belastingen in aanmerking te komen). Hiermee voorkom je grote verschillen tussen gemeenten, zoals nu het geval is. Daarnaast zijn er argumenten aan te voeren dat een bepaald product, zoals een auto (tot een bepaalde mate) de kans op werk en een eigen inkomen vergroot. Het schuurt daarom om te veronderstellen dat dit vermogen betreft dat moet worden aangewend om de noodzakelijke kosten mee te betalen, alvorens recht op bijstand ontstaat. Dit verkleint namelijk de kans om weer de bijstand uit te stromen.

D. *Vrijlating producten die nodig zijn i.h.k.v. invaliditeit*

Producten die men in bezit heeft in het kader van hun invaliditeit worden volledig vrijgesteld van vermogen. Bijvoorbeeld een aangepaste auto of rolstoel.

9.7 **Gecentreerde bijzondere bijstand**

Bijzondere bijstand is een vorm van bijstand die wordt verstrekt indien er door bijzondere omstandigheden noodzakelijke kosten gemaakt moeten worden, die niet uit het normale inkomen kunnen worden voldaan.

Bijzondere bijstand is steeds meer verworden tot een oplossing voor diverse bestaanszekerheids- en financieringsvraagstukken voortkomend uit andere complexe wetgeving en/of voorzieningen. Hierdoor houden gemeenten minder budget over voor het ondersteunen van inwoners met onvoorziene kosten die zij moeten maken. Het zorgt ook voor een veelvoud aan (onnodige) aanvragen die mensen moeten doen om kosten vergoed te krijgen.

Het streven is om terug te gaan naar het oorspronkelijke doel van de bijzondere bijstand en deze terugbrengen tot de kern van de verstrekking: bijzondere kosten vergoeden. We onderzoeken daarom hoe structurele kosten vanuit verschillende domeinen buiten de sociale zekerheid kunnen worden gedekt, zodat er meer ruimte komt om bijzondere bijstand in te zetten zoals het oorspronkelijk bedoeld was. Dit draagt bij aan de bestaanszekerheid voor mensen. Om dit vorm te geven wordt de huidige bijstand deels beperkt en deels verruimd.

Beperking

In deze optie komen meerdere kosten die nu worden vergoed vanuit de bijzondere bijstand, niet meer voor vergoeding in aanmerking komen vanuit de bijzondere bijstand. Om dit mogelijk te maken moet eerst een alternatieve manier van financiering voor deze kosten worden afgesproken. Uitgangspunt hier is dat dit alternatief gewaarborgd moet zijn, voordat kosten worden afgewezen. Gebruikers mogen er niet op achteruit gaan doordat kosten niet meer voor vergoeding in aanmerking komen, zonder dat er een goed dekkend alternatief bestaat.

- *Afschaffen van de vergoeding voor beschermingsbewind*

Sinds 2001 zijn gemeenten, naar aanleiding van een uitspraak van de CRVB) verplicht om bijzondere bijstand te verstrekken voor beschermingsbewind (bewindvoerder, curatele, mentorschap). Deze kostenpost bedraagt ondertussen circa 25% van de totale uitgaven voor bijzondere bijstand en is stijgende. Het kan eenvoudiger worden vergoed door één regeling te creëren waarbij de beloning voor de bewindvoerder (net als bij de WSNP) vastgesteld en betaald wordt vanuit het ministerie van

J&V, die overigens nu ook al de beloning van de bewindvoerder vaststelt. Hierbij kan gedacht worden aan een nieuwe structuur, bijvoorbeeld onder het landelijk kwaliteitsbureau CBM. J&V staat open voor een verkenning van deze structuur, maar wil dan eerst onderzoek doen naar de redenen dat de kosten momenteel stijgen en de eventuele budgettaire gevolgen.

- *Afschaffen vergoeding rechtsbijstand*
Indien iemand een laag inkomen heeft en de kosten voor rechtsbijstand niet kan betalen, kan via de advocaat gesubsidieerde rechtsbijstand aangevraagd worden. Hier is wel een eigen bijdrage op van toepassing. Deze regeling kan vereenvoudigd worden door nihilstelling via Raad voor Rechtsbijstand. Deze optie leidt echter wel tot een (kleine) toename in kosten voor J&V, doordat meer mensen onder deze nihilstelling vallen, dan nu via de bijzondere bijstand wordt vergoed.
- *Afschaffen bijzondere bijstand voor het abonnementstarief (eigen bijdrage) Wmo 2015*
Sinds 2019 is het abonnementstarief (de eigen bijdrage aan Wmo voorzieningen) wettelijk van kracht, voor deze kosten kan bijzondere bijstand worden verstrekt. Deze kosten moeten echter niet via de bijzondere bijstand worden vergoed. Er is een voorliggende route: categoriaal vrijstellen. Gemeenten mogen op basis van de Wmo 2015 cliënten beneden een bepaalde inkomensgrens categoriaal vrijstellen van het betalen van het abonnementstarief. Ook kunnen zij individuele cliënten vrijstellen in bepaalde situaties, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een gebrek aan betalingscapaciteit. Als de mogelijkheid vervalt om het abonnementstarief Wmo 2015 via de bijzondere bijstand te vergoeden zullen naar verwachting meer gemeenten gebruik maken van de bovengenoemde route(s).
- *Vergoeding zorgkosten*
Er bestaat geen recht op bijzondere bijstand voor kosten waarvoor een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, voor de belanghebbende wordt geacht toereikend en passend te zijn. Voor sommige zorggerelateerde kosten, zoals mondzorgkosten, beslist de rechter steeds vaker dat de voorliggende voorziening niet toereikend en passend is, waardoor ruimte ontstaat voor een bijzondere bijstand vergoeding. Het is wenselijk dat er duidelijkere richtlijnen komen voor gemeenten en aanvragers hoe om te gaan met dergelijke zorg gerelateerde kosten. Daarbij moet scherp gekeken worden naar wat wel en niet landelijk geregeld kan worden. Specifiek voor mondzorgkosten verkent ambtelijk VWS momenteel de mogelijkheden voor een landelijke gerichte financiële regeling voor minima. Besluitvorming is aan een volgend kabinet.
- *Gemeentepolis anders vormgeven*
In samenwerking met VWS kan worden verkend of het mogelijk is om de gemeentepolis landelijk vorm te geven. Waarbij voor- en nadelen in kaart worden gebracht om een goede weging te kunnen maken ten opzichte van de huidige situatie. Een landelijk vormgegeven regeling kan op meerdere manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld door op landelijk niveau afspraken met zorgverzekeraars over bodemvoorwaarden of modelpolissen te maken. Een betere inzet van de gemeentepolis kan ervoor zorgen dat er betere polissen voor minima worden afgesloten, de druk op de bijzondere bijstand voor zorgkosten wordt verlaagd en de uitvoeringslasten voor gemeenten naar beneden gaan. In lijn met het advies van de commissie sociaal minimum maakt de gemeentepolis al onderdeel uit van de verkenningen van VWS naar een landelijke gerichte financiële regeling voor mondzorgkosten voor minima. Hierbij is nadrukkelijke aandacht voor de uitvoeringslasten van

de gemeentepolis voor gemeenten en de kansen van een meer landelijke coördinatie van (onderdelen van) de gemeentepolis.

Verruiming

Daarnaast worden de individuele bijzondere noodzakelijke kosten die voor vergoeding in aanmerking komen verruimd:

- *Vergoeding onvoorziene uitgaven en betalingsachterstanden en/of schulden*
Verruimen mogelijkheden om bijzondere bijstand in te zetten voor onvoorziene uitgaven/(beginnende of kleine) betalingsachterstanden en/of schulden. Deze mogelijkheid is in de huidige wetgeving te beperkt. Momenteel is dit niet mogelijk tenzij er dringende redenen zijn. Door een dergelijke mogelijkheid in te bouwen voor specifieke bijzondere omstandigheden die de primaire bestaanszekerheid bedreigen zoals afsluiting energie of een huurachterstand kan escalatie en daarmee grotere maatschappelijke kosten worden voorkomen.
- *Herintroduceren mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand voor specifiek gedefinieerde doelgroepen*
Het creëert de juridische ruimte om ambtshalve vergoedingen of toeslagen toe te kennen, waar een vastgestelde groep zeker recht op heeft (bijvoorbeeld mensen die langdurig een bijstand ontvangen, of mensen die aantoonbaar geen perspectief hebben om via arbeid de bijstand uit te stromen).
- *Introduceren van een regelvrij budget / potje overig / maatwerkbudget*
Het creëren van een wettelijke grondslag waarmee de gemeente de vrijheid krijgt om maatwerk te leveren (waar de bepalingen voor de bijzondere bijstand, artikel 16 en 18 niet geschikt dan wel onvoldoende zijn). Dit kan o.a. door een extra lid toe te voegen aan artikel 35 Pw waarmee een collegebevoegdheid wordt gerealiseerd. De gemeente kan dan inspelen op uitzonderlijke gevallen die zij tegenkomen, die niet binnen de bestaande kaders van de wet vallen, maar waar gegronde redenen in het kader van bijvoorbeeld menselijke maat voor zijn, om dit toch te vergoeden.

9.8 Werken moet lonen

Bevat verschillende voorstellen om werken meer te laten lonen, de zekerheid die mensen ervaren te vergroten en het financieel bewustzijn te verhogen.

- A. Verrekenen van inkomsten waarbij na 2 of 3 maanden geen verhaal meer mogelijk is: De gemeente verrekent het inkomen met de uitkering twee of drie maanden later wanneer alle inkomenscomponenten bekend zijn. Deze verrekening is definitief. Er volgen geen verdere verrekeningen tenzij er sprake is van overtreding(en) van verplichtingen. Dit geeft meer zekerheid.
- B. Vaste Werkbonus – Altijd iets extra's: stel een *vaste werkbonus* in, waarbij mensen in de bijstand elke maand een vast bedrag (bijvoorbeeld €150-€200) mogen bijverdienen zonder dat dit van hun uitkering afgaat. Dit bedrag blijft altijd vrijgesteld van verrekening, waardoor werken direct financieel loont zonder risico op terugvorderingen.
- C. Ik-ga-erop-vooruit-garantie: Bij uitstroom naar werk, met name parttime werk speelt vaak de onzekerheid mee van wat de gevolgen zijn voor het totale besteedbare inkomen. Deze onzekerheid houdt nu veel mensen tegen om actief te worden en om te gaan werken. In verreweg de meeste gevallen zal iemand erop vooruitgaan bij uitstroom uit de uitkering. Maar om de onzekerheid weg te nemen kan de gemeente een 'ik-ga-erop-vooruit-garantie' geven, waarbij in het geval van een inkomensachteruitgang het verschil wordt gecompenseerd. Dit kan in combinatie met het verschaffen

van inzicht in de financiële gevolgen van uitstroom naar werk voor een persoon. Hiervoor zijn meerdere varianten denkbaar.

Er volgt een onderzoek waarin wordt onderzocht wat mensen als lonend ervaren en of er nog andere opties denkbaar zijn om werken te laten lonen of aantrekkelijker te maken.

9.9 Tijdelijk verruimen voorwaarden en verplichtingen

Het tijdelijk verruimen van de verplichtingen en/of voorwaarden (strikte complementariteit) van de Participatiewet. Deze principes kunnen worden toegepast voor een afgebakende periode. Bijvoorbeeld aan het begin van een bijstandsuitkering (landingstermijn) of na een grote verandering in iemands leven (overgangstermijn). Door het tijdelijk verruimen van de verplichtingen en/of voorwaarden (strikte complementariteit), kan meer ruimte ontstaan om te werken aan de eigen situatie. In het geval van sommige opties ontstaat juist ook meer ruimte om te zoeken naar werk.

Aanleiding:

- Mensen die een bijstandsuitkering aanvragen gaan over het algemeen door een stressvolle periode. De aanleiding van de aanvraag is een gebrek aan inkomen. Financieel verandert er een hoop. Daarnaast moet diegene wennen aan de geldende regels en verplichtingen van de Participatiewet. Dit brengt een hoop stress en onvoorspelbaarheid met zich mee.
- Dit geldt ook voor een situatie waar een grote verandering optreedt in iemands leven, die consequenties heeft voor de hoogte van de bijstandsnorm. Dit legt een groot beslag op iemands veerkracht en creëert onzekerheid over de beschikbaarheid van genoeg inkomen.

Een landings- of overgangstermijn biedt mensen een periode van relatieve rust en ruimte om te wennen aan de nieuwe situatie, of werken aan de eigen situatie. Deze verruiming kan in verschillende vormen. De eerste optie hieronder is alleen geschikt voor de beginfase, dus de landingstermijn. De andere opties kunnen worden toegepast voor de landings- en/of de overgangstermijn. De laatste optie kan gelden voor mensen die (nog) geen bijstandsuitkering hebben.

A) Versoepelen voorwaarden vermogen:

Deze optie gaat ervan uit dat tijdens de landingstermijn niet wordt gekeken naar vermogen dat niet direct beschikbaar is (vastzittend, niet-liquide vermogen). Pas na de landingstermijn (nog vast te stellen, bijvoorbeeld 3 of 6 maanden) wordt dit meegenomen in het vaststellen van recht op uitkering. Na de landingstermijn wordt het vermogen wel meegenomen in het vaststellen van het recht op bijstand. Het wordt niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd. Er volgt dus geen vordering voor eventueel te veel ontvangen bijstand over die periode.

B) Minder verplichtingen:

Voor de geldende termijn kunnen de volgende verplichtingen niet worden opgelegd:

1. arbeidsplicht
2. re-integratieplicht
3. inspanningsplicht taal-eis

C) Tijdelijk loslaten complementariteit (inkomsten uit arbeid)

Deze optie werkt uit wat de gevolgen zijn van een periode waarin complementariteit deels wordt losgelaten. Inkomsten uit arbeid worden voor de duur van de termijn niet verrekend, of grotendeels niet verrekend. Dit geeft mensen de ruimte om te experimenteren met (parttime) werk, zonder stress van verrekeringen. Dit vergroot de kans op uitstroom naar voltijd werk. Afstemming op de toeslagengrens is wel vereist, anders leidt het onbedoeld tot terugvorderingen vanuit de belastingdienst.

D) Vertraagde complementariteit

Deze optie werkt uit wat het betekent als een verlaging van de bijstandsnorm vertraagd wordt toegepast. Dit geeft mensen de tijd te wennen aan de nieuwe situatie, zonder dat dit gelijk een verlies aan inkomen met zich meebrengt. Denk bijvoorbeeld aan een stel dat experimenteert met samenwonen. Direct een lagere norm toepassen legt dan een grote druk op een prille relatie. Het gaat om situaties zoals:

- twee alleenstaande bijstandsgerechtigden die een relatie krijgen en gaan samenwonen waardoor de gehuwdennorm wordt toegepast;
- een alleenstaande bijstandsgerechtigde die gaat samenwonen met iemand met eigen inkomen;
- het toepassen van de kostendelersnorm (voor de hoofdbewoner).

Een mildere variant is om hier een 'kan' bepaling van te maken. Hiermee krijgen gemeenten de ruimte om 6 maanden vertraging of uitstel toe te passen in situaties waar het niet duidelijk is of de feiten en omstandigheden van de leefsituatie bestendig zijn, of een incidenteel karakter dragen.

E) Overbruggingsbijdrage (noodhulp)

Een bedrag dat wordt toegekend aan een persoon die direct, en hopelijk kortstondig, geld tekortkomt. Om voor dit bedrag in aanmerking te komen is alleen een snelle QuickScan aanvraag nodig en er gelden weinig tot geen aanvullende voorwaarden en verplichtingen. Met dit bedrag wordt beoogd om escalatie van problemen en een daadwerkelijke aanvraag voor een bijstandsuitkering te voorkomen. Tegelijkertijd wordt hiermee wel de drempel voor niet-gebruikers verlaagd. Deze optie heeft raakvlakken met de beleidsopties voor bijzondere bijstand. Hier is afstemming vereist om de samenhang en noodzaak te bepalen.

9.10 Vereenvoudigen gemeentelijke minimavoorzieningen

Gemeenten hebben zelf ruimte om het minimabeleid vorm te geven. Dit neemt verschillende vormen aan. Zo is er ondersteuning voor minima – waaronder mensen in de bijstand – ondersteuning in natura (een stadspas, zwembad of gebruiksgoederen), een collectieve ziektekostenverzekering, of een individuele inkomenstoelage³⁴. Voorwaarden voor gebruik van deze regelingen zijn vaak lokaal vastgesteld. Dit leidt volgens de commissie sociaal minimum tot grote verschillen bij gemeenten. Iemand met eenzelfde inkomen en huishoudsamenstelling kan in de ene gemeente mogelijk meer aanvullingen krijgen dan in de andere gemeente. In andere gevallen wordt er een eigen bijdrage geheven. Tot op zekere hoogte is dit wenselijk omdat de lokale behoeften beter afgestemd kunnen worden op de lokale populatie en voorkeur van de kiezers. Echter zijn de verschillen inmiddels van dusdanig grote orde dat dit moeilijk uitlegbaar is, met rechtsongelijkheid, onduidelijkheid en niet-gebruik als gevolg. Zo is de IIT bijvoorbeeld lager in gemeenten waar relatief veel mensen in de bijstand zitten [IPE, 2025 Eerlijker en

³⁴ Vaak individuele of categoriale bijzondere bijstand geheten.

Eenvoudiger Armoedebeleid]. Daarbij komt dat veel lokale regelingen niet wettelijk zijn geborgd, waardoor aanspraak op die regelingen niet juridisch afdwingbaar is.

Binnen deze optie wordt onderzocht aan welke knoppen binnen de Participatiewet kan worden gedraaid om voorzieningen te vereenvoudigen. Dit ziet toe op:

- Harmoniseren van de voorwaarden voor individuele inkomenstoeslag in alle gemeenten. Bijvoorbeeld door middel van een standaard normbedrag en automatische toekenning.
- Eenduidige regels omtrent de inkoop van een collectieve zorgverzekering.
- Het centraal regelen van de studietoelage.

Het gemeentelijke minimabeleid bestaat deels uit regelingen die gebaseerd zijn op de bijzondere bijstand en daarmee op de Participatiewet. Andere regelingen zijn gebaseerd op de Gemeentewet, zoals lokale minimaregelingen (stadspassen, kindpakketten en voorzieningen in natura). De laatste categorie is niet meegenomen in dit traject.

9.11 Zoektermijn alleen opleggen aan mensen bij wie dat past

In de huidige Participatiewet is een zoektermijn opgenomen van vier weken voor jongeren tot 27 jaar. Dit heeft als doel om jongeren extra te motiveren richting school en/of de arbeidsmarkt. Deze zoektermijn van vier weken komt boven op de normale behandeltermijn van nu nog maximaal acht weken. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Participatiewet in balans (spoor 1) wordt deze zoektermijn een kan-bepaling en de behandeltermijn verkort. Uit onderzoek blijkt dat de zoektermijn voor kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt niet helpt bij het eerder vinden van werk of een opleiding, terwijl mensen boven de 27 die wel direct bemiddelbaar zijn met een zoektermijn misschien juist wel geneigd zijn werk te zoeken of aan te nemen, en niet de uitkering of bemiddeling van de gemeente afwachten.

De beleidsoptie bestaat uit twee varianten:

1. Het afschaffen van de zoektermijn: gemeenten hebben, wanneer de huidige wet gevolgd wordt, nog steeds de maximale behandeltermijn om een aanvraag af te handelen, en kunnen in die periode direct bemiddelbare mensen voldoende activeren om aan het werk te gaan;
2. Geen zoektermijn, tenzij consulent deze oplegt: een zoektermijn alleen voor mensen die volgens het oordeel van de consulent direct bemiddelbaar zijn naar werk. Gemeenten moeten hierbij ruimte houden om in individuele situaties een zoektermijn in te zetten wanneer blijkt dat de persoon inspanningen kan leveren om (nog) aan het werk of studie te gaan.

Of een zoektermijn opgelegd wordt hangt af van het vermogen om direct aan het werk te kunnen gaan, en de draagkracht van de persoon in kwestie (dat wil zeggen, een zoektermijn moet er niet voor zorgen dat mensen (verder) in de schulden komen). Dit vraagt ook wat van de professionaliteit van de consulent en de informatievoorziening. Als laatste heeft een aanvrager wel recht op bijstand vanaf het moment van aanvraag indien het niet lukt om in de vier weken (betaald) werk te vinden.

9.12 De bijstand wordt een minimale regeling

Een 'extreme' beleidsoptie is om de bijstand vorm te geven als een minimale regeling. Dit komt de eenvoud enorm ten goede maar gaat zonder forse ophoging van de algemene bijstandsuitkering juist ten koste van de zekerheid van mensen, het vermogen om in het bestaan te voorzien en kan daarmee resulteren in schulden,

armoede, en stress. Daarnaast kan dit mensen ontmoedigen om te werken naast de uitkering en daarmee te participeren of zelfstandig in het bestaan te voorzien.

De volgende aparte voorzieningen komen te vervallen:

- Vakantietoelage van 5%
- Bijverdienen naast de uitkering
- Premie arbeidsinschakeling.
- Individuele Inkomensvoorschot.

Om de genoemde grote negatieve effecten (zoals armoede, inkomensongelijkheid) te mitigeren wordt:

- De bijstand zelf verhoogt met minimaal 5% en idealiter meer.
- Bijzondere bijstand uit te breiden.
- Individuele Inkomensvoorschot vervangen door bijvoorbeeld een langdurigheidstoelage na 3 jaar om langdurig rondkomen van een laag inkomen te voorkomen.