MWP akkoord 9/7 [redacted] 1

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TER BESLISSING

[redacted]

Datum
3 juli 2026

Onze referentie
2026-[redacted]

Opgesteld door
[redacted]

Uiterlijk bij
3 juli 2026

Bijlage(n)
3

Aan Minister van SZW en Minister van WenP

nota

Verzending Voortgangsbrief Hervormingsagenda Inkomensondersteuning 2026

Aanleiding
Op 22 juni jl. is de Voortgangsbrief Hervormingsagenda Inkomensondersteuning met u besproken. Bij deze nota vindt u de brief ter ondertekening, zodat die conform toezegging voor de zomer naar de Tweede Kamer verzonden wordt. De staatssecretaris van Financiën is akkoord met de brief en medeondertekening.

Geadviseerd besluit
- Graag uw akkoord op verzending van de brief. Indien akkoord, vragen wij u de brief te ondertekenen.
- Graag uw akkoord op het meesturen van de eerdere beslisnota bij de conceptbrief, in het kader van actieve openbaarmaking.

Kernpunten
- In de brief zijn de laatste openstaande punten ingevuld (paginanummers o.b.v. versie met bijgehouden wijzigingen):
  - Op p.2 is een alinea toegevoegd over de hervorming van belastingen en toeslagen, op verzoek van de Staatssecretaris van Financiën (medeondertekenaar).
  - Op p.4 (armoedebeleid) en p.7 (toeslagenwet) en op p.17 (kinderopvang) is de tekst iets ingekort.
  - Vanaf p.20 is de tekst over toeleiding naar werk (spoor 7) aangepast en een passage toegevoegd over Actieprogramma Nederland Werkt. De tekst is gebaseerd op de laatste versie van het narratief dat is besproken met MWenP.

2

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	2026 07 02 Voortgangsbrief Hervormingsagenda inkomensondersteuning 2026 (bijgehouden wijzigingen)	Ter informatie (niet verzenden)	Versie van de brief met daarin de laatste wijzigingen bijgehouden

Overzicht van opmerkingen bij Beslisnota - Verzending Voortgangsbrief Hervormingsagenda Inkomensondersteuning 2026

Pagina: 1

Nummer: 1 Auteur: Aartsen, A.A. Onderwerp: Tekst plaatsen Datum: 9-7-2026 11:50:48

MWP akkoord 9/7

Nummer: 2 Auteur: Aartsen, A.A. Onderwerp: Free Hand Datum: Onbepaald

2	2026 07 02 Voortgangsbrief Hervormingsagenda inkomensondersteuning 2026 (schoon)	Verzenden aan TK	Schone versie van de brief ter verzending
3	Beslisnota 1 juni 2026 Voortgangsbrief Hervormingsagenda, MWenP en MSZW	Bijlage bij verzending	Beslisnota 1 juni 2026 bij de conceptbrief, MWenP en MSZW

Datum
3 juli 2026

Onze referentie
2026-[redacted]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TER BESLISSING

[redacted]

Aan Minister van SZW en Minister van WenP

Datum
1 juni 2026

Onze referentie
2026-[redacted]

nota

Voortgangsbrief Hervormingsagenda inkomensondersteuning en politiek trekkerschap

Opgesteld door
[redacted]

Uiterlijk bij
5 juni 2026

Bijlage(n)
1

Aanleiding

Tijdens het tweeminutendebat Uitvoering sociale zekerheid van 31 maart jl. heeft u (MWP) aan de Tweede Kamer toegezegd voortgang te willen maken met de Hervormingsagenda inkomensondersteuning, en de Kamer daarover voor de zomer van 2026 te informeren met een brief namens de beide ministers SZW en de staatssecretaris van Financiën. Tijdens de beleidsstaf van 11 en 18 mei hebben wij met u beiden de voortgangsbrief voorbesproken. Bij deze nota vindt u de conceptbrief en een overzicht van de verwerking van uw aandachtspunten.

Ter beslissing

1. Gaat u akkoord met de concept-Kamerbrief?
    a. Gaat u hierbij akkoord met de passage over financiering van voorstellen? De brief bevat de aangepaste passage, na bespreking in de beleidsstaf 8 juni met MWP.
    b. Gaat u hierbij akkoord met de deprioritering van de onderwerpen *Anw, kostendelersnorm* en *bruto terugvorderen*? MWP heeft tijdens de beleidsstaf 8 juni aangegeven akkoord te zijn.
2. Gaat u beiden akkoord met het politieke trekkerschap voor MWP? MWP heeft tijdens de beleidsstaf 8 juni aangegeven hiertoe bereid te zijn.

Kernpunten

1. Uw aandachtspunten uit de beleidsstaf zijn verwerkt in de brief door een focus te leggen op waar dit kabinet op inzet, en daarnaast een voorzichtiger formulering bij onderwerpen waar geen budget is gereserveerd, gericht op het gesprek met Kamer.
    a. In de inleiding van de brief is een passage opgenomen over de financiering van voorstellen door bijvoorbeeld de mogelijkheid van ombuigingen binnen de betreffende regeling (bijvoorbeeld een deel van de indexatie inzetten).
    b. Ambtelijk advies is om de onderwerpen Anw, kostendelersnorm en bruto terugvorderen te deprioriteren. In de toelichting is de zienswijze van VNG, Divosa en UWV op de kostendelersnorm opgenomen.
2. Ambtelijk advies en geuite wens van MSZW is om één politieke trekker aan te wijzen. MWP zou voor de hand liggen vanwege de werkverdeling en regelmatig overleg met stas FIN (toeslagen).

Toelichting

1. Voortgangsbrief Hervormingsagenda

Aanleiding

Diverse rapporten en (parlementaire) commissies, zoals de PEFD, de OCTAS, Commissie sociaal minimum en de Staatscommissie rechtsstaat hebben de afgelopen jaren de noodzaak van vereenvoudiging uitgedragen. Op 11 juli 2025 is daarom de Hervormingsagenda inkomensondersteuning met Routekaart aan de Tweede Kamer aangeboden[1]. De Hervormingsagenda is de meerjarige, overkoepelende aanpak die koers zet naar een eenvoudiger stelsel. Opeenvolgende kabinetten kunnen steeds onderwerpen prioriteren en doorzetten. In het Coalitieakkoord 'Aan de slag' heeft het huidige kabinet een aantal vereenvoudigingsambities neergelegd die richting geven: o.a. de WIA, de kindregeling, KO, uniformering armoederegelingen, harmonisatie van begrippen, leefvormen AOW en het één betaalmoment.

Verwerking van uw aandachtspunten uit de beleidsstaf 11 & 18 mei

In de beleidsstaf gaf u beiden aan akkoord te zijn met een voortgangsbrief over de verschillende onderwerpen via de bestaande 7 sporen. MWP vroeg te kijken naar de presentatie en volgorde van de onderwerpen. Bijvoorbeeld een volgorde per spoor:

- Onderwerpen waar kabinet sowieso op inzet, realisatie is mogelijk vanwege gereserveerd budget (of inschatting budgetneutraal);
- Onderwerpen waar het kabinet op inzet met een kans van slagen; voor deze onderwerpen zou MWP graag voorzichtig een discussie met de Kamer openen over de mogelijkheid van financiering uit de grote geldstroom, zodat voortgang kan worden geboekt;
- Gedeprioriteerde onderwerpen.

Ook MSZW gaf aan belang te hechten aan de juiste toon in de voortgangsbrief met betrekking tot de verschillende onderwerpen, maar niet te sterk op budget te willen rapporteren. De aandachtspunten van beide ministers zijn verwerkt in de brief door:

- Bovenaan elk spoor is een kort kader opgenomen waarin de prioriteiten en ambities op volgorde worden weergegeven. Hierbij is rekening gehouden met het Coalitieakkoord en het gereserveerde budget. Bij onderwerpen waarvoor geen gereserveerd budget is, is een voorzichtiger formulering gekozen gericht op het gesprek met de Kamer.
- Bij een aantal onderwerpen in de brief is expliciet aangegeven dat er momenteel geen budget beschikbaar is.
- De volgorde van de onderwerpen is bij enkele sporen aangepast. Zo is bij spoor 1 toereikend sociaal minimum niet als eerste maar als laatste onderwerp opgenomen, en is de WW in spoor 2 naar boven verplaatst. Echter is het advies om verder niet te veel aan de volgorde te tornen, omdat de huidige volgorde een inhoudelijk logische samenhang geeft.

1A. Financiering van voorstellen en passage in de brief

Over zowel de vereenvoudigingsvoorstellen als de financiering daarvan maken we jaarlijks pakketjes waarover tijdens de voorjaarsbesluitvorming kan worden besloten. Financiering kan op verschillende manieren:

1. *Aansluiten bij aanpalende hervormingen* – Waar mogelijk proberen we vereenvoudigingsvoorstellen mee te nemen bij lopende/aanpalende

[1] Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 849

hervormingen, zoals die van de WIA of WW. Zo is de koppeling met de vereenvoudiging één op één duidelijk, wat het politieke draagvlak voor de bezuiniging mogelijk groter maakt.

2. *Generieke maatregel op de grote geldstroom* - Een set aan kleinere, technische vereenvoudigingsmaatregelen kan worden betaald door een generieke korting op de uitkeringen, bijvoorbeeld door de indexatie iets te beperken. Deze dekking kan dan desgewenst meelopen in het pakketje via de voorjaarbesluitvorming (met evt. een koppeling met de vereenvoudigingswet).
3. *Inzetten opbrengsten inkomstenkant* – Binnen de begrotingsregels is er al de mogelijkheid om bij hervormingen de strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven los te laten. Ook voor kleinere hervormingen/vereenvoudigingen zou dat mogelijk moeten kunnen zijn, maar het zal in veel gevallen niet eenvoudig zijn om Financiën hiervan te overtuigen. Op langere termijn is het een mogelijkheid om de Studiegroep begrotingsruimte te vragen hierover een uitspraak te doen, om deze route te vergemakkelijken.

Met name punt 1 en 2 vragen ook een gesprek met de Kamer over de bereidheid om te buigen ten behoeve van vereenvoudiging.

In de inleiding van de brief is, n.a.v. de wens van MWP, een passage opgenomen over de financiering van voorstellen door de mogelijkheid van ombuigingen binnen de sociale zekerheid:
Financiering
"*Omdat er forse budgettaire uitdagingen zijn op de SZW-begroting en het kabinet wel de intentie heeft te vereenvoudigen, willen we jaarlijks uitdrukkelijk bekijken welke maatregelen binnen de budgettaire kaders mogelijk zijn. In dat kader wil het kabinet graag in gesprek met uw Kamer over het financieren van vereenvoudigingen en verbeteringen voor zowel mensen als de uitvoering door bijvoorbeeld een deel van de indexatie van de betreffende uitkeringsregeling in te zetten als dekking. Zo zouden hardheden en knelpunten die mensen raken, opgelost kunnen worden door voor een groep als geheel hetzelfde budget ter beschikking te stellen. Een (beperkt) negatief inkomenseffect voor een (beperkte) groep is soms de pijn die genomen moet worden om voor mensen een betere en doenbare regeling te krijgen. Vereenvoudiging draagt bij aan meer zekerheid en voorkomt een anders vastlopende uitvoering van sociale uitkeringen en toeslagen, waar door complexiteit anders keer op keer herstelacties nodig blijven. Die afweging willen we per traject samen met uw Kamer maken.*"

1B. Onderbouwd advies deprioritering onderwerpen

MSZW gaf aan scherp te willen kijken naar de deprioritering van onderwerpen. Ten opzichte van de vorige agenda is het ambtelijk advies om de onderwerpen vereenvoudiging Anw, kostendelersnorm, bruto netto te deprioriteren. Hieronder volgt een advies en gevolgen per onderwerp.

Vereenvoudiging Anw (Algemene nabestaandenwet)

- Advies om te deprioriteren: Onderstaand advies komt mede voort uit het recent uitgevoerde onderzoek door prof. mr. Pennings over de (beperkte) ruimte om de Anw te wijzigen in relatie tot IAO-verdragen. In de brief wordt hier ook naar verwezen. Eventuele wijzigingen van de Anw zouden gericht zijn geweest op activering en vereenvoudiging.
- *Verhouding tussen capaciteit en effect*: De belangrijkste reden voor deprioritering is dat de benodigde capaciteit voor de implementatie en uitvoering van hervormingen niet in verhouding staat tot de relatief kleine

omvang van de doelgroepen in de regeling. Het betreft ongeveer 7.100 nabestaanden met minderjarige kinderen en 11.000 arbeidsongeschikte nabestaanden. De complexiteit van de voorgestelde wijzigingen in het rapport Pennings weegt niet op tegen de beperkte effecten die bij deze kleine groepen te verwachten zijn. Bovendien vertoont de doelgroep met minderjarige kinderen al jaren een dalende trend, doordat de arbeidsparticipatie onder ouders stijgt.

- *Juridische en uitvoeringstechnische complexiteit*: Hervormingen gericht op arbeidsactivering stuiten op fundamentele spanningen met internationale verplichtingen:
    - Verdragsrechtelijke beperkingen: IAO-verdragen verbieden sancties op uitkeringen en strikte middelentoetsen (zoals een vermogenstoets) voor de kerndoelgroepen. Activering moet "te goeder trouw" gebeuren, wat een intensief en sluitend begeleidingssysteem vereist dat momenteel ontbreekt.
    - Institutionele kloof: Er bestaat een mismatch in de uitvoering. De SVB verstrekt en exporteert de Anw-uitkering maar mist expertise in arbeidsbegeleiding, terwijl gemeenten de activeringsplicht hebben maar geen financiële prikkel of expertise voor (internationale) uitkeringsadministratie.
- *Intensieve re-integratieopgave*: De doelgroep in de Anw die momenteel niet werkt, heeft vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zo was 47% van de Anw-gerechtigden met kinderen al in het jaar vóór het overlijden van de partner niet actief op de arbeidsmarkt. Voor arbeidsongeschikte Anw-gerechtigden was dit 90%. Daarbij maakt de doelgroep beperkt gebruik van een re-integratietraject. Voor beide groepen gaat het om ongeveer 1 procent. Dit betekent dat re-integratie langdurige en intensieve investeringen vraagt, wat de uitvoering verder zou belasten.
- *Toekomstige inbedding*: In plaats van een zelfstandig hervormingstraject, zal de Anw blijven meelopen bij de uitwerking van langetermijnbeleid voor de fundamentele verbetering van het bredere arbeidsongeschiktheidsstelsel. Zodat de doelgroep Anw-ontvangers die minimaal 45% arbeidsongeschikt zijn, goed meegenomen wordt in deze beleidsopties.
- Gevolgen deprioritering: De deprioritering van dit onderwerp betekent concreet dat het onderwerp dit jaar nog wel in de voortgangsbrief als onderdeel van de agenda staat opgenomen, maar dat er geen verdere inzet op volgt. Wanneer er komend jaar geen nieuwe wensen van het kabinet of de Kamer volgen, zal het onderwerp volgend jaar geen onderdeel meer zijn van de agenda. De Anw zal wel blijven meelopen in spoor 4 met de langetermijnvisie op arbeidsongeschiktheid.

Vereenvoudiging kostendelersnorm

- Advies om te deprioriteren: De kostendelersnorm is opgenomen in de Participatiewet (gemeenten), AIO, Anw (SVB) en Toeslagenwet (UWV). Ambtelijk is het advies vereenvoudiging van de kostendelersnorm te deprioriteren omdat er geen middelen beschikbaar zijn voor aanpassing of afschaffing en vanwege de uitkomsten van de door VRO uitgevoerde verkenning naar de kostendelersnorm, die op 6 februari jl. met de Kamer is gedeeld. Het aanpassen van de kostendelersnorm (KDN) blijkt geen doelmatige manier om woningdelen te bevorderen. De KDN blijkt daarnaast voor veel mensen niet een doorslaggevende reden om niet te gaan woningdelen. In de verkenning is overigens niet gekeken naar andere

beleidsinstrumenten of naar andere mogelijke argumenten om de KDN aan te passen, bijvoorbeeld vereenvoudiging, inkomenszekerheid en/of uitvoerbaarheid.

- Het vereenvoudigen (uniform afbouwpercentage van maximaal 50%) of afschaffen van de KDN kost structureel 10 – 490 miljoen per jaar (zie onderstaande tabel). Hier is geen geld voor gereserveerd.

Afschaffen kostendelersnorm (in prijspeil 2025):

Uitkeringslasten (x € 1 mln.)	2028	2029	2030	2031	Struc.
Bijstand	-	362,9	372,4	377,8	421,2
Bbz	-	1,7	1,7	1,7	1,7
IOAW	-	0,7	0,4	0,4	-
IOAZ	-	0,2	0,1	0,1	-
AIO	-	37,5	39,0	40,2	47,1
Totaal Pwet	**-**	**403,1**	**413,7**	**420,2**	**470,0**
TW	-	8,9	9,0	9,1	10,2
Anw	-	11,3	11,0	10,7	10,7
Totaal Pwet + TW + Anw	**-**	**423,3**	**433,7**	**440,0**	**490,9**

Alleenstaandenaanvulling/vereenvoudiging afbouwpercentage tot 50% (in prijspeil 2025):

Uitkeringslasten (x € 1 mln.)	2028	2029	2030	2031	Struc.
Bijstand	-	64,7	66,4	67,3	75,1
Bbz	-	0,3	0,3	0,3	0,3
IOAW	-	-	-	-	-
IOAZ	-	-	-	-	-
AIO	-	5,7	5,9	6,0	7,0
Totaal Pwet	**-**	**70,7**	**72,6**	**73,7**	**82,4**
TW	-	-	-	-	-
Anw	-	-	-	-	-
Totaal Pwet + TW + Anw	**-**	**70,7**	**72,6**	**73,7**	**82,4**

- In reactie op de verkenning van VRO naar de KDN heeft MWP aangegeven de KDN niet af te willen schaffen.
- In de voorbereiding van debatten heeft MWP verder aangegeven dat de nadelige effecten van het aanpassen of afschaffen van de KDN zwaar wegen: bijvoorbeeld de verminderde prikkel tot arbeidsparticipatie en het niet uit te leggen verschil tussen gehuwden (met de gehuwdennorm) en KDN. Bij afschaffen of substantiële vereenvoudiging van de KDN wordt de bijstand voor woningdelers hoger dan noodzakelijk om in de kosten van bestaan te kunnen voorzien. Dat past niet bij het vangnetkarakter van de bijstand.
- Door SZW is eerder een verkenning naar een andere vormgeving van de KDN uitgevoerd, die in 2021 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 211). In deze verkenning zijn vijf alternatieve varianten verkend: de alleenstaanden-aanvulling, de voordeurdelersregeling, de medebewonersnorm, de KDN vanaf 27 jaar en het afschaffen van de KDN. Naar aanleiding van deze verkenning is de KDN destijds gewijzigd; sinds 2023

is de leeftijdsgrens van kostendelende medebewoners verhoogd van 21 naar 27 jaar, zodat jongeren langer thuis kunnen wonen zonder dat dit consequenties heeft voor de uitkering van (één van de) ouders. De effecten van deze maatregel zijn nog niet bekend.

- Het is nu al mogelijk om de KDN (tijdelijk) buiten beschouwing te laten door middel van maatwerk in individuele gevallen. Gemeenten passen deze mogelijkheid in de uitvoering ook toe. Met Participatiewet in balans is daarnaast een extra uitzondering in de wet opgenomen voor toepassing van de KDN wegens tijdelijke mantelzorgactiviteiten in situaties van een intensieve zorgbehoefte.
- Zienswijze VNG en Divosa: Zij vinden eventuele deprioritering zorgelijk. De huidige norm leidt volgens hen tot aanzienlijke uitvoeringscomplexiteit, wat haaks staat op de vereenvoudigingsagenda. Aanpassing of afschaffing kan volgens hen juist bijdragen aan een eenduidiger en efficiënter uitvoeringskader. VNG en Divosa geven daarnaast aan dat de KDN negatieve maatschappelijke effecten heeft. Het zou samenwonen ontmoedigen door directe inkomensverlaging en kan daarmee bijdragen aan armoede, schulden en stress. VNG en Divosa geven aan dat de norm informele zorg belemmert, terwijl versoepeling volgens hen juist kan bijdragen aan versterking van sociale netwerken en vermindering van eenzaamheid. Verder speelt volgens VNG en Divosa de samenloop met de huurtoeslag een rol, waarbij samenwonen kan leiden tot een lagere huurtoeslag. Het is voor VNG en Divosa belangrijk om de KDN op de agenda te houden en nadrukkelijk te betrekken bij de verdere uitwerking van de Hervormingsagenda.
- Zienswijze UWV: Ook UWV geeft aan dat het onderzoek naar woningdelen in hun optiek geen aanleiding geeft om dit onderwerp te deprioriteren. Naast het effect op complexiteit en onzekerheid voor mensen, is de KDN voor UWV problematisch omdat deze voor hen moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is. UWV voert de Toeslagenwet (TW) uit, waar de KDN onderdeel van is. UWV ziet graag dat de KDN in de TW wordt afgeschaft. Komende maand wordt aan u beiden een nota over de Verkenning vereenvoudiging TW voorgelegd waarin ook de optie afschaffen KDN is opgenomen. Op dit moment zijn hier geen middelen voor gereserveerd.
- Gevolgen deprioritering: Deprioritering van dit onderwerp betekent concreet dat het onderwerp dit jaar nog wel in de voortgangsbrief als onderdeel van de agenda staat opgenomen, maar met de vermelding dat er geen verdere inzet op volgt. Wanneer er komend jaar geen nieuwe wensen van het kabinet of de Kamer volgen, zal het onderwerp volgend jaar geen onderdeel meer zijn van de agenda.

Bruto terugvorderen

- Advies om te deprioriteren: Voor het knelpunt rond bruto terugvorderingen, waarover al enkele jaren in brieven wordt gerapporteerd, was in 2025 een oplossing uitgewerkt. Inzet was het in bepaalde gevallen kwijtschelden van de afgedragen loonheffing. Het vorige kabinet had incidentele middelen gereserveerd om op korte termijn een pilot te kunnen starten. Uitvoeringstoetsen waren reeds gedaan. Tijdens de pilot zou een structurele oplossing uitgewerkt zou worden. Bij de voorjaarsbesluitvorming 2026 zijn deze incidentele middelen vanwege noodzakelijke budgettaire afwegingen anders bestemd. Daardoor moeten zowel de pilot als oplossing voor de lange termijn de komende jaren worden gedeprioriteerd.

- Gevolgen deprioritering: De deprioritering van dit onderwerp betekent concreet dat het onderwerp nog wel in de voortgangsbrief als onderdeel van de agenda staat opgenomen, maar dat de inzet naar achter wordt gefaseerd: pas in 2029 volgt er weer verdere inzet op.

2. Politiek trekkerschap

Ambtelijk advies en geuite wens van MSZW is om één politieke trekker aan te wijzen. MWP zou voor de hand liggen vanwege de werkverdeling en regelmatig overleg met stas FIN (toeslagen). Overwegingen hierbij:

- Het is een brede agenda, op dossiers en ook op doelen (inkomenszekerheid en werk moet lonen).
- De dossiers liggen bij beiden. Voorstellen voorjaarsnota gaan ook langs beiden.
- MSZW gaat over de hervorming WIA, WW en AOW en onderhoudt contacten sociale partners. De Hervormingsagenda kan worden benut voor de hervormingen van de WIA en WW.
- MWP gaat over de kindregeling en KO, en stemt hierover af met stas FIN.

3. Vervolgproces afstemming brief, ter informatie:

- De brief wordt voor verdere interdepartementale afstemming aan de Commissie Sociaal Domein van 29 juni en vervolgens aan de Ministerraad van 10 juli aangeboden. Dit onder voorbehoud van noodzaak, indien ambtelijk afstemming is bereikt met FIN (IRF en beleidsmatig met Fiscale zaken) kan hiervan worden afgezien.
- Op een aantal specifieke trajecten (o.a. armoedebeleid, Toeslagenwet, vorderingenbeleid) worden komende weken separaat keuzes aan u voorgelegd. Deze worden indien mogelijk nog verwerkt in deze voortgangsbrief. Voor een aantal grotere trajecten volgen eigenstandige Kamerbrieven en voor de kleinere trajecten wordt de voortgang gebundeld in de voortgangsbrief over de Hervormingsagenda.
- Zoals ook in de inleiding van de brief staat, raakt een aantal onderwerpen in deze Hervormingsagenda aan toeslagen en het belastingstelsel. Dit betreft het vereenvoudigen van begrippen, de nieuwe kindregeling, de nieuwe financiering van kinderopvang, het verminderen van keteneffecten, het harmoniseren van betaalmomenten en het verminderen van de drempel tot arbeidsparticipatie als gevolg van terugvorderingen van toeslagen. Aan deze onderwerpen werken u (de minister van SZW, de minister van Werk en Participatie) en de Staatssecretaris van Financiën met elkaar samen. De teksten van deze onderwerpen worden met FIN afgestemd. Daarnaast staat in het Coalitieakkoord een brede Hervormingsagenda belastingen, toeslagen en inkomensondersteuning aangekondigd onder regie van de Staatssecretaris van Financiën. Om deze redenen wordt deze SZW-brief waarschijnlijk mede namens de Staatssecretaris van Financiën verzonden.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Concept-Kamerbrief	Ter informatie (niet verzenden)	

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TER BESLISSING

[redacted]

Aan Minister van SZW en Minister van WenP

Datum
1 juni 2026

Onze referentie
2026-[redacted]

nota

Voortgangsbrief Hervormingsagenda inkomensondersteuning en politiek trekkerschap

Opgesteld door
[redacted]

Uiterlijk bij
5 juni 2026

Bijlage(n)
1

Aanleiding

Tijdens het tweeminutendebat Uitvoering sociale zekerheid van 31 maart jl. heeft u (MWP) aan de Tweede Kamer toegezegd voortgang te willen maken met de Hervormingsagenda inkomensondersteuning, en de Kamer daarover voor de zomer van 2026 te informeren met een brief namens de beide ministers SZW en de staatssecretaris van Financiën. Tijdens de beleidsstaf van 11 en 18 mei hebben wij met u beiden de voortgangsbrief voorbesproken. Bij deze nota vindt u de conceptbrief en een overzicht van de verwerking van uw aandachtspunten.

Ter beslissing

1. Gaat u akkoord met de concept-Kamerbrief?
    a. Gaat u hierbij akkoord met de passage over financiering van voorstellen? De brief bevat de aangepaste passage, na bespreking in de beleidsstaf 8 juni met MWP.
    b. Gaat u hierbij akkoord met de deprioritering van de onderwerpen *Anw, kostendelersnorm* en *bruto terugvorderen*? MWP heeft tijdens de beleidsstaf 8 juni aangegeven akkoord te zijn.
2. Gaat u beiden akkoord met het politieke trekkerschap voor MWP? MWP heeft tijdens de beleidsstaf 8 juni aangegeven hiertoe bereid te zijn.

Kernpunten

1. Uw aandachtspunten uit de beleidsstaf zijn verwerkt in de brief door een focus te leggen op waar dit kabinet op inzet, en daarnaast een voorzichtiger formulering bij onderwerpen waar geen budget is gereserveerd, gericht op het gesprek met Kamer.
    a. In de inleiding van de brief is een passage opgenomen over de financiering van voorstellen door bijvoorbeeld de mogelijkheid van ombuigingen binnen de betreffende regeling (bijvoorbeeld een deel van de indexatie inzetten).
    b. Ambtelijk advies is om de onderwerpen Anw, kostendelersnorm en bruto terugvorderen te deprioriteren. In de toelichting is de zienswijze van VNG, Divosa en UWV op de kostendelersnorm opgenomen.
2. Ambtelijk advies en geuite wens van MSZW is om één politieke trekker aan te wijzen. MWP zou voor de hand liggen vanwege de werkverdeling en regelmatig overleg met stas FIN (toeslagen).

Toelichting

1. Voortgangsbrief Hervormingsagenda

Aanleiding

Diverse rapporten en (parlementaire) commissies, zoals de PEFD, de OCTAS, Commissie sociaal minimum en de Staatscommissie rechtsstaat hebben de afgelopen jaren de noodzaak van vereenvoudiging uitgedragen. Op 11 juli 2025 is daarom de Hervormingsagenda inkomensondersteuning met Routekaart aan de Tweede Kamer aangeboden[1]. De Hervormingsagenda is de meerjarige, overkoepelende aanpak die koers zet naar een eenvoudiger stelsel. Opeenvolgende kabinetten kunnen steeds onderwerpen prioriteren en doorzetten. In het Coalitieakkoord 'Aan de slag' heeft het huidige kabinet een aantal vereenvoudigingsambities neergelegd die richting geven: o.a. de WIA, de kindregeling, KO, uniformering armoederegelingen, harmonisatie van begrippen, leefvormen AOW en het één betaalmoment.

Verwerking van uw aandachtspunten uit de beleidsstaf 11 & 18 mei

In de beleidsstaf gaf u beiden aan akkoord te zijn met een voortgangsbrief over de verschillende onderwerpen via de bestaande 7 sporen. MWP vroeg te kijken naar de presentatie en volgorde van de onderwerpen. Bijvoorbeeld een volgorde per spoor:

- Onderwerpen waar kabinet sowieso op inzet, realisatie is mogelijk vanwege gereserveerd budget (of inschatting budgetneutraal);
- Onderwerpen waar het kabinet op inzet met een kans van slagen; voor deze onderwerpen zou MWP graag voorzichtig een discussie met de Kamer openen over de mogelijkheid van financiering uit de grote geldstroom, zodat voortgang kan worden geboekt;
- Gedeprioriteerde onderwerpen.

Ook MSZW gaf aan belang te hechten aan de juiste toon in de voortgangsbrief met betrekking tot de verschillende onderwerpen, maar niet te sterk op budget te willen rapporteren. De aandachtspunten van beide ministers zijn verwerkt in de brief door:

- Bovenaan elk spoor is een kort kader opgenomen waarin de prioriteiten en ambities op volgorde worden weergegeven. Hierbij is rekening gehouden met het Coalitieakkoord en het gereserveerde budget. Bij onderwerpen waarvoor geen gereserveerd budget is, is een voorzichtiger formulering gekozen gericht op het gesprek met de Kamer.
- Bij een aantal onderwerpen in de brief is expliciet aangegeven dat er momenteel geen budget beschikbaar is.
- De volgorde van de onderwerpen is bij enkele sporen aangepast. Zo is bij spoor 1 toereikend sociaal minimum niet als eerste maar als laatste onderwerp opgenomen, en is de WW in spoor 2 naar boven verplaatst. Echter is het advies om verder niet te veel aan de volgorde te tornen, omdat de huidige volgorde een inhoudelijk logische samenhang geeft.

1A. Financiering van voorstellen en passage in de brief

Over zowel de vereenvoudigingsvoorstellen als de financiering daarvan maken we jaarlijks pakketjes waarover tijdens de voorjaarsbesluitvorming kan worden besloten. Financiering kan op verschillende manieren:

1. *Aansluiten bij aanpalende hervormingen* – Waar mogelijk proberen we vereenvoudigingsvoorstellen mee te nemen bij lopende/aanpalende

[1] Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 849

hervormingen, zoals die van de WIA of WW. Zo is de koppeling met de vereenvoudiging één op één duidelijk, wat het politieke draagvlak voor de bezuiniging mogelijk groter maakt.

2. *Generieke maatregel op de grote geldstroom* - Een set aan kleinere, technische vereenvoudigingsmaatregelen kan worden betaald door een generieke korting op de uitkeringen, bijvoorbeeld door de indexatie iets te beperken. Deze dekking kan dan desgewenst meelopen in het pakketje via de voorjaarbesluitvorming (met evt. een koppeling met de vereenvoudigingswet).
3. *Inzetten opbrengsten inkomstenkant* – Binnen de begrotingsregels is er al de mogelijkheid om bij hervormingen de strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven los te laten. Ook voor kleinere hervormingen/vereenvoudigingen zou dat mogelijk moeten kunnen zijn, maar het zal in veel gevallen niet eenvoudig zijn om Financiën hiervan te overtuigen. Op langere termijn is het een mogelijkheid om de Studiegroep begrotingsruimte te vragen hierover een uitspraak te doen, om deze route te vergemakkelijken.

Met name punt 1 en 2 vragen ook een gesprek met de Kamer over de bereidheid om te buigen ten behoeve van vereenvoudiging.

In de inleiding van de brief is, n.a.v. de wens van MWP, een passage opgenomen over de financiering van voorstellen door de mogelijkheid van ombuigingen binnen de sociale zekerheid:
Financiering
"*Omdat er forse budgettaire uitdagingen zijn op de SZW-begroting en het kabinet wel de intentie heeft te vereenvoudigen, willen we jaarlijks uitdrukkelijk bekijken welke maatregelen binnen de budgettaire kaders mogelijk zijn. In dat kader wil het kabinet graag in gesprek met uw Kamer over het financieren van vereenvoudigingen en verbeteringen voor zowel mensen als de uitvoering door bijvoorbeeld een deel van de indexatie van de betreffende uitkeringsregeling in te zetten als dekking. Zo zouden hardheden en knelpunten die mensen raken, opgelost kunnen worden door voor een groep als geheel hetzelfde budget ter beschikking te stellen. Een (beperkt) negatief inkomenseffect voor een (beperkte) groep is soms de pijn die genomen moet worden om voor mensen een betere en doenbare regeling te krijgen. Vereenvoudiging draagt bij aan meer zekerheid en voorkomt een anders vastlopende uitvoering van sociale uitkeringen en toeslagen, waar door complexiteit anders keer op keer herstelacties nodig blijven. Die afweging willen we per traject samen met uw Kamer maken.*"

1B. Onderbouwd advies deprioritering onderwerpen

MSZW gaf aan scherp te willen kijken naar de deprioritering van onderwerpen. Ten opzichte van de vorige agenda is het ambtelijk advies om de onderwerpen vereenvoudiging Anw, kostendelersnorm, bruto netto te deprioriteren. Hieronder volgt een advies en gevolgen per onderwerp.

Vereenvoudiging Anw (Algemene nabestaandenwet)

- Advies om te deprioriteren: Onderstaand advies komt mede voort uit het recent uitgevoerde onderzoek door prof. mr. Pennings over de (beperkte) ruimte om de Anw te wijzigen in relatie tot IAO-verdragen. In de brief wordt hier ook naar verwezen. Eventuele wijzigingen van de Anw zouden gericht zijn geweest op activering en vereenvoudiging.
- *Verhouding tussen capaciteit en effect*: De belangrijkste reden voor deprioritering is dat de benodigde capaciteit voor de implementatie en uitvoering van hervormingen niet in verhouding staat tot de relatief kleine

omvang van de doelgroepen in de regeling. Het betreft ongeveer 7.100 nabestaanden met minderjarige kinderen en 11.000 arbeidsongeschikte nabestaanden. De complexiteit van de voorgestelde wijzigingen in het rapport Pennings weegt niet op tegen de beperkte effecten die bij deze kleine groepen te verwachten zijn. Bovendien vertoont de doelgroep met minderjarige kinderen al jaren een dalende trend, doordat de arbeidsparticipatie onder ouders stijgt.

- *Juridische en uitvoeringstechnische complexiteit*: Hervormingen gericht op arbeidsactivering stuiten op fundamentele spanningen met internationale verplichtingen:
    - Verdragsrechtelijke beperkingen: IAO-verdragen verbieden sancties op uitkeringen en strikte middelentoetsen (zoals een vermogenstoets) voor de kerndoelgroepen. Activering moet "te goeder trouw" gebeuren, wat een intensief en sluitend begeleidingssysteem vereist dat momenteel ontbreekt.
    - Institutionele kloof: Er bestaat een mismatch in de uitvoering. De SVB verstrekt en exporteert de Anw-uitkering maar mist expertise in arbeidsbegeleiding, terwijl gemeenten de activeringsplicht hebben maar geen financiële prikkel of expertise voor (internationale) uitkeringsadministratie.
- *Intensieve re-integratieopgave*: De doelgroep in de Anw die momenteel niet werkt, heeft vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zo was 47% van de Anw-gerechtigden met kinderen al in het jaar vóór het overlijden van de partner niet actief op de arbeidsmarkt. Voor arbeidsongeschikte Anw-gerechtigden was dit 90%. Daarbij maakt de doelgroep beperkt gebruik van een re-integratietraject. Voor beide groepen gaat het om ongeveer 1 procent. Dit betekent dat re-integratie langdurige en intensieve investeringen vraagt, wat de uitvoering verder zou belasten.
- *Toekomstige inbedding*: In plaats van een zelfstandig hervormingstraject, zal de Anw blijven meelopen bij de uitwerking van langetermijnbeleid voor de fundamentele verbetering van het bredere arbeidsongeschiktheidsstelsel. Zodat de doelgroep Anw-ontvangers die minimaal 45% arbeidsongeschikt zijn, goed meegenomen wordt in deze beleidsopties.
- Gevolgen deprioritering: De deprioritering van dit onderwerp betekent concreet dat het onderwerp dit jaar nog wel in de voortgangsbrief als onderdeel van de agenda staat opgenomen, maar dat er geen verdere inzet op volgt. Wanneer er komend jaar geen nieuwe wensen van het kabinet of de Kamer volgen, zal het onderwerp volgend jaar geen onderdeel meer zijn van de agenda. De Anw zal wel blijven meelopen in spoor 4 met de langetermijnvisie op arbeidsongeschiktheid.

Vereenvoudiging kostendelersnorm

- Advies om te deprioriteren: De kostendelersnorm is opgenomen in de Participatiewet (gemeenten), AIO, Anw (SVB) en Toeslagenwet (UWV). Ambtelijk is het advies vereenvoudiging van de kostendelersnorm te deprioriteren omdat er geen middelen beschikbaar zijn voor aanpassing of afschaffing en vanwege de uitkomsten van de door VRO uitgevoerde verkenning naar de kostendelersnorm, die op 6 februari jl. met de Kamer is gedeeld. Het aanpassen van de kostendelersnorm (KDN) blijkt geen doelmatige manier om woningdelen te bevorderen. De KDN blijkt daarnaast voor veel mensen niet een doorslaggevende reden om niet te gaan woningdelen. In de verkenning is overigens niet gekeken naar andere

beleidsinstrumenten of naar andere mogelijke argumenten om de KDN aan te passen, bijvoorbeeld vereenvoudiging, inkomenszekerheid en/of uitvoerbaarheid.

- Het vereenvoudigen (uniform afbouwpercentage van maximaal 50%) of afschaffen van de KDN kost structureel 10 – 490 miljoen per jaar (zie onderstaande tabel). Hier is geen geld voor gereserveerd.

Afschaffen kostendelersnorm (in prijspeil 2025):

Uitkeringslasten (x € 1 mln.)	2028	2029	2030	2031	Struc.
Bijstand	-	362,9	372,4	377,8	421,2
Bbz	-	1,7	1,7	1,7	1,7
IOAW	-	0,7	0,4	0,4	-
IOAZ	-	0,2	0,1	0,1	-
AIO	-	37,5	39,0	40,2	47,1
Totaal Pwet	**-**	**403,1**	**413,7**	**420,2**	**470,0**
TW	-	8,9	9,0	9,1	10,2
Anw	-	11,3	11,0	10,7	10,7
Totaal Pwet + TW + Anw	**-**	**423,3**	**433,7**	**440,0**	**490,9**

Alleenstaandenaanvulling/vereenvoudiging afbouwpercentage tot 50% (in prijspeil 2025):

Uitkeringslasten (x € 1 mln.)	2028	2029	2030	2031	Struc.
Bijstand	-	64,7	66,4	67,3	75,1
Bbz	-	0,3	0,3	0,3	0,3
IOAW	-	-	-	-	-
IOAZ	-	-	-	-	-
AIO	-	5,7	5,9	6,0	7,0
Totaal Pwet	**-**	**70,7**	**72,6**	**73,7**	**82,4**
TW	-	-	-	-	-
Anw	-	-	-	-	-
Totaal Pwet + TW + Anw	**-**	**70,7**	**72,6**	**73,7**	**82,4**

- In reactie op de verkenning van VRO naar de KDN heeft MWP aangegeven de KDN niet af te willen schaffen.
- In de voorbereiding van debatten heeft MWP verder aangegeven dat de nadelige effecten van het aanpassen of afschaffen van de KDN zwaar wegen: bijvoorbeeld de verminderde prikkel tot arbeidsparticipatie en het niet uit te leggen verschil tussen gehuwden (met de gehuwdennorm) en KDN. Bij afschaffen of substantiële vereenvoudiging van de KDN wordt de bijstand voor woningdelers hoger dan noodzakelijk om in de kosten van bestaan te kunnen voorzien. Dat past niet bij het vangnetkarakter van de bijstand.
- Door SZW is eerder een verkenning naar een andere vormgeving van de KDN uitgevoerd, die in 2021 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 211). In deze verkenning zijn vijf alternatieve varianten verkend: de alleenstaanden-aanvulling, de voordeurdelersregeling, de medebewonersnorm, de KDN vanaf 27 jaar en het afschaffen van de KDN. Naar aanleiding van deze verkenning is de KDN destijds gewijzigd; sinds 2023

is de leeftijdsgrens van kostendelende medebewoners verhoogd van 21 naar 27 jaar, zodat jongeren langer thuis kunnen wonen zonder dat dit consequenties heeft voor de uitkering van (één van de) ouders. De effecten van deze maatregel zijn nog niet bekend.

- Het is nu al mogelijk om de KDN (tijdelijk) buiten beschouwing te laten door middel van maatwerk in individuele gevallen. Gemeenten passen deze mogelijkheid in de uitvoering ook toe. Met Participatiewet in balans is daarnaast een extra uitzondering in de wet opgenomen voor toepassing van de KDN wegens tijdelijke mantelzorgactiviteiten in situaties van een intensieve zorgbehoefte.
- Zienswijze VNG en Divosa: Zij vinden eventuele deprioritering zorgelijk. De huidige norm leidt volgens hen tot aanzienlijke uitvoeringscomplexiteit, wat haaks staat op de vereenvoudigingsagenda. Aanpassing of afschaffing kan volgens hen juist bijdragen aan een eenduidiger en efficiënter uitvoeringskader. VNG en Divosa geven daarnaast aan dat de KDN negatieve maatschappelijke effecten heeft. Het zou samenwonen ontmoedigen door directe inkomensverlaging en kan daarmee bijdragen aan armoede, schulden en stress. VNG en Divosa geven aan dat de norm informele zorg belemmert, terwijl versoepeling volgens hen juist kan bijdragen aan versterking van sociale netwerken en vermindering van eenzaamheid. Verder speelt volgens VNG en Divosa de samenloop met de huurtoeslag een rol, waarbij samenwonen kan leiden tot een lagere huurtoeslag. Het is voor VNG en Divosa belangrijk om de KDN op de agenda te houden en nadrukkelijk te betrekken bij de verdere uitwerking van de Hervormingsagenda.
- Zienswijze UWV: Ook UWV geeft aan dat het onderzoek naar woningdelen in hun optiek geen aanleiding geeft om dit onderwerp te deprioriteren. Naast het effect op complexiteit en onzekerheid voor mensen, is de KDN voor UWV problematisch omdat deze voor hen moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is. UWV voert de Toeslagenwet (TW) uit, waar de KDN onderdeel van is. UWV ziet graag dat de KDN in de TW wordt afgeschaft. Komende maand wordt aan u beiden een nota over de Verkenning vereenvoudiging TW voorgelegd waarin ook de optie afschaffen KDN is opgenomen. Op dit moment zijn hier geen middelen voor gereserveerd.
- Gevolgen deprioritering: Deprioritering van dit onderwerp betekent concreet dat het onderwerp dit jaar nog wel in de voortgangsbrief als onderdeel van de agenda staat opgenomen, maar met de vermelding dat er geen verdere inzet op volgt. Wanneer er komend jaar geen nieuwe wensen van het kabinet of de Kamer volgen, zal het onderwerp volgend jaar geen onderdeel meer zijn van de agenda.

Bruto terugvorderen

- Advies om te deprioriteren: Voor het knelpunt rond bruto terugvorderingen, waarover al enkele jaren in brieven wordt gerapporteerd, was in 2025 een oplossing uitgewerkt. Inzet was het in bepaalde gevallen kwijtschelden van de afgedragen loonheffing. Het vorige kabinet had incidentele middelen gereserveerd om op korte termijn een pilot te kunnen starten. Uitvoeringstoetsen waren reeds gedaan. Tijdens de pilot zou een structurele oplossing uitgewerkt zou worden. Bij de voorjaarsbesluitvorming 2026 zijn deze incidentele middelen vanwege noodzakelijke budgettaire afwegingen anders bestemd. Daardoor moeten zowel de pilot als oplossing voor de lange termijn de komende jaren worden gedeprioriteerd.

- Gevolgen deprioritering: De deprioritering van dit onderwerp betekent concreet dat het onderwerp nog wel in de voortgangsbrief als onderdeel van de agenda staat opgenomen, maar dat de inzet naar achter wordt gefaseerd: pas in 2029 volgt er weer verdere inzet op.

2. Politiek trekkerschap

Ambtelijk advies en geuite wens van MSZW is om één politieke trekker aan te wijzen. MWP zou voor de hand liggen vanwege de werkverdeling en regelmatig overleg met stas FIN (toeslagen). Overwegingen hierbij:

- Het is een brede agenda, op dossiers en ook op doelen (inkomenszekerheid en werk moet lonen).
- De dossiers liggen bij beiden. Voorstellen voorjaarsnota gaan ook langs beiden.
- MSZW gaat over de hervorming WIA, WW en AOW en onderhoudt contacten sociale partners. De Hervormingsagenda kan worden benut voor de hervormingen van de WIA en WW.
- MWP gaat over de kindregeling en KO, en stemt hierover af met stas FIN.

3. Vervolgproces afstemming brief, ter informatie:

- De brief wordt voor verdere interdepartementale afstemming aan de Commissie Sociaal Domein van 29 juni en vervolgens aan de Ministerraad van 10 juli aangeboden. Dit onder voorbehoud van noodzaak, indien ambtelijk afstemming is bereikt met FIN (IRF en beleidsmatig met Fiscale zaken) kan hiervan worden afgezien.
- Op een aantal specifieke trajecten (o.a. armoedebeleid, Toeslagenwet, vorderingenbeleid) worden komende weken separaat keuzes aan u voorgelegd. Deze worden indien mogelijk nog verwerkt in deze voortgangsbrief. Voor een aantal grotere trajecten volgen eigenstandige Kamerbrieven en voor de kleinere trajecten wordt de voortgang gebundeld in de voortgangsbrief over de Hervormingsagenda.
- Zoals ook in de inleiding van de brief staat, raakt een aantal onderwerpen in deze Hervormingsagenda aan toeslagen en het belastingstelsel. Dit betreft het vereenvoudigen van begrippen, de nieuwe kindregeling, de nieuwe financiering van kinderopvang, het verminderen van keteneffecten, het harmoniseren van betaalmomenten en het verminderen van de drempel tot arbeidsparticipatie als gevolg van terugvorderingen van toeslagen. Aan deze onderwerpen werken u (de minister van SZW, de minister van Werk en Participatie) en de Staatssecretaris van Financiën met elkaar samen. De teksten van deze onderwerpen worden met FIN afgestemd. Daarnaast staat in het Coalitieakkoord een brede Hervormingsagenda belastingen, toeslagen en inkomensondersteuning aangekondigd onder regie van de Staatssecretaris van Financiën. Om deze redenen wordt deze SZW-brief waarschijnlijk mede namens de Staatssecretaris van Financiën verzonden.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Concept-Kamerbrief	Ter informatie (niet verzenden)	