

Vergaderjaar 2024–2025

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 341

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2025

Onze samenleving is sterker wanneer iedereen mee kan doen. Als iedereen naar vermogen bijdraagt en de kans krijgt om ertoe te doen. Dat begint bij het erkennen van talent. Door te kijken naar wat mensen wél kunnen. En bij het bieden van kansen om die talenten tot bloei te laten komen.

Ik geloof in een samenleving waarin niemand buiten spel staat en waarin iedereen tot zijn recht kan komen. Dat vraagt om passend werk voor wie kan werken en om toegankelijke ondersteuning voor wie een steuntje in de rug nodig heeft.

Voor verreweg de meeste mensen is werk de beste manier om mee te doen. Om zelfstandig te zijn, je plek te vinden en ergens bij te horen. Veel mensen vinden die weg zelf. Voor anderen, zoals mensen met een ondersteuningsbehoefte, is dit een weg vol obstakels. Zij staan nog te vaak aan de zijlijn van de arbeidsmarkt. En dat vind ik onacceptabel. Want niemand wordt beter of gelukkiger van werkloos thuis zitten. Ook de samenleving als geheel is daarmee slechter af. Zeker nu bedrijven in heel het land om personeel staan te springen. In een krappe arbeidsmarkt kunnen we de talenten en inzet van mensen simpelweg niet missen. Door zoveel talent onbenut te laten, schieten we onszelf als samenleving in de voet. Economisch én sociaal. Dat kan en moet beter.

Als demissionair Staatssecretaris van Participatie en Integratie is het mijn missie om werk toegankelijker te maken voor iedereen. Dat betekent dat werken moet lonen, dat werkgevers goed ondersteund moeten worden en dat mensen die ondersteuning nodig hebben die ook daadwerkelijk kunnen krijgen om de stap naar werk te zetten. Hiervoor zet ik verschillende stappen. Zo werk ik aan een fundamentele herziening van de Participatiewet, de verbetering van de banenafpraak en de versterking van de sociale infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Maar dit kan ik niet alleen. Ook gemeenten, UWV, sociaal ontwikkelbedrijven, reguliere

werkgevers, sociale partners, onderwijsinstellingen en werkzoekenden hebben hierin een belangrijke verantwoordelijkheid. We moeten allemaal alles op alles zetten om hieraan bij te dragen.

Inhoud van deze brief

Recent ontving uw Kamer een brief over de verbetering van de banenafpraak (Kamerstuk 34 352, nr. 340). Een brief over de herziening van de Participatiewet volgt binnenkort. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang op de versterking van de sociale infrastructuur.

Ik ga achtereenvolgens in op:

1. Stappen die ik zet om beschut werk verder te bevorderen. Ik ga in op de stand van zaken rond beschut werk, de uitkomsten van een onderzoek naar de optimalisatie van de uitvoering van beschut werk en de verbeteragenda die onder andere hieruit volgt. Ook informeer ik uw Kamer over de structurele investering van het demissionaire kabinet uit de Voorjaarsnota, die oploopt tot € 90 miljoen.
2. De wijze waarop wordt gewerkt aan een toekomstbestendige sociale infrastructuur.
3. De stand van zaken rond de cao Aan de Slag.
4. Afspraken die ik met werkgevers wil maken om meer mensen met een ondersteuningsbehoefte aan de slag te helpen bij reguliere werkgevers, ook als vervolgstap na werk bij een sociaal ontwikkelbedrijf.
5. Tot slot ga ik in op de uitvoering van de motie van het lid Van Kent c.s. (Kamerstuk 36 600 XV, nr. 85) over het recht op werk voor mensen met een arbeidsbeperking via sociaal ontwikkelbedrijven. Ter afdoening van deze motie neem ik in deze brief een uitgebreide appreciatie op van de voorstellen uit het FNV-pamflet «Recht op Werk», dat op 5 november 2024 aan uw Kamer is aangeboden.

De maatregelen en trajecten in deze brief laten zien dat het versterken van de sociale infrastructuur een structurele opgave is. Het vraagt om een doorlopende inzet van het Rijk, gemeenten, UWV, reguliere werkgevers, sociale partners, onderwijsinstellingen en sociaal ontwikkelbedrijven zelf. Met de stappen die ik nu zet, geef ik daar concreet invulling aan. Daarmee doe ik ook de motie Saris c.s. (Kamerstuk 36 582, nr. 58) af, waarin de regering is verzocht te stimuleren dat de maatschappelijke rol van sociaal ontwikkelbedrijven toekomstbestendig wordt ingericht.

Beschut werk

Beschut werk is er voor mensen die veel begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben. Soms zoveel dat dit enkel in een beschutte werkomgeving georganiseerd kan worden. Met de invoering van de Participatiewet is het doel vastgesteld om vanaf 2048 30.300 beschutte banen te realiseren. Elk jaar wordt via een ministeriële regeling bepaald hoeveel beschutte banen gemeenten minimaal moeten realiseren om dit doel te bereiken.

Realisaties beschut werk

De realisatie van beschut werk ontwikkelt zich positief en de doelstellingen voor beschut werk komen steeds meer binnen bereik. Het aantal mensen dat werkt in een beschutte werkplek blijft toenemen. Net als in voorgaande jaren groeit ook in 2024 het aantal mensen met een positief advies voor beschut werk sterker dan verwacht. Dit wijst tot nu toe op een grotere behoefte aan beschut werk dan oorspronkelijk ingeschat.

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van het aantal indicaties, gerealiseerde werkplekken en de gestelde doelstellingen¹:

Aantallen ultimo jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mensen met een geldige indicatie beschut werk	6.143	8.115	10.112	11.976	13.970	15.635
Werkzame personen met positief advies beschut werk	3.992	5.198	6.767	8.032	9.387	10.619
Doelstelling (aantal banen)	6.000	7.400	8.600	9.500	10.300	11.100

Gemeenten zijn goed op weg om de doelstellingen voor beschut werk te realiseren. Met de maatregelen die in gang zijn gezet en de investeringen die ik in deze brief toelicht, verwacht ik dat die doelstelling de komende periode verder binnen bereik komt. Tegelijkertijd zien we dat de voortgang lokaal verschilt. De aantallen ontwikkelen zich niet in elke gemeente in hetzelfde tempo. Die verschillen blijven een belangrijk aandachtspunt.

Stappen om beschut werk verder te bevorderen

Ik wil dat meer mensen die beschut werk nodig hebben, ook een plek vinden die bij ze past. Daarom zetten we op meerdere fronten stappen om beschut werk te versterken. Zo zijn met de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt om het verschil tussen het aantal mensen met een indicatie beschut werk en het aantal mensen dat daadwerkelijk beschut werkt, te verkleinen en is het budget voor beschut werk per 2024 met € 2.157 per plek verhoogd. Dit komt neer op een structurele investering van circa € 65 miljoen per jaar. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de Kamerbrief «Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk» (Kamerstuk 34 352, nr. 300).

Hieronder ga ik in op enkele aanvullende maatregelen om beschut werk verder te bevorderen.

Structureel € 90 miljoen per jaar extra voor beschut werk

In het kader van de Voorjaarsnota heeft het demissionaire kabinet besloten om structureel € 90 miljoen extra per jaar beschikbaar te stellen voor beschut werk. Dit doen we om de werking van de loonkostensubsidie te verbeteren en eenvoudiger te maken. Aanleiding hiervoor zijn signalen die mij bereiken vanuit gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven en de uitkomsten van het onderzoek «Optimalisatie van de uitvoering van beschut werk» van Significant (zie bijlage). Dit onderzoek laat zien dat de loonwaardemeting specifiek bij beschut werkers in veel gevallen resulteert in een te lage vaststelling van de loonkostensubsidie. In het vervolg van deze brief en in de bijlage treft u een nadere appreciatie van dit onderzoek aan.

Daarom heeft het demissionaire kabinet besloten om de loonwaardemeting voor beschut werkers te vervangen door een vaste, forfaitaire loonkostensubsidie van 68%. Zo weten werkgevers (vooral sociaal

¹ Zie het beschut-werk dashboard van het UWV. De doelstelling is gedefinieerd in dienstverbanden van 31 uur per week. Het UWV telt de aantallen in werkzame personen, ongeacht de deeltijdfactor. Daarom zijn het aantal werkzame personen en de doelstelling niet volledig vergelijkbaar. De cijfers in het dashboard Beschut Werk worden ieder jaar door het UWV geactualiseerd in januari, april, juli en oktober. Het dashboard is te raadplegen via: <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/beschut-werk>. Het dashboard geeft een beeld van de ontwikkeling van beschut werk op landelijk niveau, maar geeft ook een beeld per arbeidsmarktregio.

ontwikkelbedrijven) waar ze aan toe zijn, verminderen we de administratieve lasten en voorkomen we onzekerheid bij werknemers over hun loonwaarde. Voor deze wijziging is een wetswijziging nodig. Hiervoor is de beoogde invoeringsdatum 2028. Tot die tijd voegen we de extra middelen toe aan de Rijksbijdrage beschut werk in het gemeentefonds. In 2025 is hiervoor € 34,3 miljoen beschikbaar. Dat bedrag loopt stapsgewijs op naar € 90 miljoen structureel vanaf 2048. Samen met bovengenoemde investeringen die vorig jaar al zijn ingegaan (structureel € 65 miljoen per jaar), wordt in totaal structureel € 155 miljoen per jaar extra geïnvesteerd in beschut werk.

Verbeteragenda beschut werk

Het Ministerie van SZW heeft het afgelopen jaar met honderden professionals (die werken bij gemeenten, UWV, sociaal ontwikkelbedrijven en VSO- en PRO-scholen) en met mensen die zelf werken in een beschutte omgeving, gesproken over hun ervaringen met beschut werk. Bij deze gesprekken gaven zij aan tegen welke knelpunten zij aanlopen bij de realisatie van beschut werk en welke mogelijkheden zij zien om beschut werk verder te bevorderen.

Uit deze gesprekken kwam naar voren dat beschut werk steeds beter van de grond komt. Het aantal werkplekken groeit gestaag en in veel regio's is de samenwerking tussen partners constructief. Tegelijkertijd horen we ook duidelijke signalen over wat nog beter kan. Zo sluit het werkaanbod niet altijd aan bij de talenten van mensen om wie het gaat. Ook wordt de toegang tot beschut werk soms als ingewikkeld ervaren en is de samenwerking tussen zorg, onderwijs en werk in de regio's niet altijd goed georganiseerd.

In de verbeteragenda die bij deze brief is gevoegd, geven we maximaal gehoor aan de signalen en oplossingsrichtingen die de ervaringsdeskundigen uit de praktijk ons hebben meegegeven. Hiermee verwacht ik dat we ook de komende tijd goede stappen zetten om beschut werk voor meer mensen toegankelijk én passend te maken. In deze brief licht ik twee maatregelen uit: de aanpassing van het verdeelmodel en de inzet op meer variatie in het werkaanbod binnen beschut werk. De volledige verbeteragenda treft u aan in de bijlage.

Herziening verdeelsystematiek beschut werk

In de voortgangsbrief over sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk (Kamerstuk 34 352, nr. 326) heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen om het verdeelmodel voor beschut werk aan te passen. In die brief heb ik beschreven dat de huidige verdeling van werkplekken over gemeenten is gebaseerd op instroom- en wachtlijstgegevens (Wajong en Wsw) uit de periode 2012–2014. Deze verdeelsystematiek sluit onvoldoende aan op de actuele behoefte aan beschut werk in gemeenten en op de hoeveelheid plekken die zij bieden. Ik streef ernaar om per 2027 een nieuwe verdeelsystematiek in te voeren en heb daarbij aandacht voor een passend ingroeipad. Op dit moment wordt van verschillende varianten de haalbaarheid onderzocht en de effecten gewogen. Hierbij betrek ik UWV, Cedris, Divosa, de VNG en de fondsbeheerders van het gemeentefonds. Zodra dit mogelijk is, informeer ik uw Kamer over de beoogde nieuwe verdeelsystematiek en de verdere uitwerking daarvan.

Meer passend werk

Werk moet passen. Mensen moeten aan de slag kunnen op een plek waar hun talenten tot hun recht komen en waar zij met plezier en trots kunnen

bijdragen. Maar in de praktijk is dat nog niet altijd vanzelfsprekend. Bijvoorbeeld omdat het werkaanbod bij sociaal ontwikkelbedrijven soms nog te beperkt is. Dat maakt het dan lastig om goed aan te sluiten bij wat mensen kunnen én willen. Dat geldt ook voor mensen met een indicatie voor beschut werk.

Hoewel dit in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van gemeenten is en ik zie dat hier in het land al hard aan gewerkt wordt, ben ik met gemeenten in gesprek over manieren om het werkaanbod voor mensen te verbreden. Zodat de beschutte werkplekken beter aansluiten op de talenten en capaciteiten van mensen.

Gemeenten kunnen hiervoor onder andere gebruikmaken van het impulsbudget dat beschikbaar is gesteld voor de versterking van sociaal ontwikkelbedrijven. Met dit budget kunnen gemeenten bijvoorbeeld bijdragen aan een gevarieerder werkaanbod, de inzet op detachering versterken en waar mogelijk beschut werk bij reguliere werkgevers stimuleren.

Definitie van beschut werk

Een van de belemmeringen voor beschut werk bij reguliere werkgevers ligt in de juridische uitleg van het begrip «beschut werk». In de Nota van Toelichting bij het Besluit advisering beschut werk (Stb. 2014, nr. 230) staat dat het niet reëel is om van reguliere werkgevers te verwachten dat zij de benodigde ondersteuning bieden aan iemand die behoefte heeft aan beschut werk. Deze uitleg sluit weliswaar aan bij wat beschut werk in de praktijk van werkgevers vraagt, maar kan ook remmend werken voor verdere ontwikkeling van beschut werk buiten sociaal ontwikkelbedrijven. Verschillende werkgevers hebben aangegeven dat deze formulering hen afschrikt. Als in regelgeving staat dat niet van hen verwacht mag worden dat zij een beschutte werkplek organiseren, voelen zij zich onvoldoende uitgenodigd om überhaupt de mogelijkheden te verkennen.

Wat mij betreft hoort – ook bij beschut werk – niet de plek centraal te staan, maar de ondersteuningsbehoefte van de werknemer. Beschut werk is bedoeld voor mensen die gebaat zijn bij een beschutte werkomgeving – of die nu wordt georganiseerd bij een sociaal ontwikkelbedrijf, of bij een reguliere werkgever. Dat onderscheid mag geen drempel zijn. Daarom verken ik of de huidige toelichting op beschut werk kan worden aangepast. Zodat de definitie explicieter ruimte biedt voor andere vormen van beschut werk, ook buiten sociaal ontwikkelbedrijven. Daarbij kijk ik nadrukkelijk naar de samenhang met de verdere ontwikkeling van de Banenafpraak.

Praktische ondersteuning van werkgevers

Verder heeft het Ministerie van SZW pas geleden een handreiking beschikbaar gesteld over beschut werk bij reguliere werkgevers. Deze handreiking is met en voor werkgevers opgesteld en biedt praktische handvatten voor werkgevers die mensen met een indicatie voor beschut werk een plek willen bieden². Ook binnen het ondersteuningsprogramma voor een toekomstbestendige sociale infrastructuur is hier specifiek aandacht voor. Verderop in deze brief treft u hierover nadere informatie aan.

² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/06/20/handreiking-beschut-werk-bij-reguliere-werkgevers>

Appreciatie onderzoek optimalisatie van de uitvoering van beschut werk

Zoals ik in de laatste voortgangsbrief over sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk (Kamerstuk 34 352, nr. 326) naar uw Kamer schreef, heb ik onderzoek laten doen naar manieren waarmee de uitvoering van beschut werk verder geoptimaliseerd kan worden. In de bijlage bij deze brief treft u het volledige rapport van onderzoeksbureau Significant aan, evenals een uitgebreide appreciatie van de daarin opgenomen aanbevelingen. De aanbevelingen neem ik in brede zin ter harte. Hieronder geef ik per aanbeveling een beknopte toelichting op de inhoud en mijn reactie. In de bijlage treft u een nadere uitwerking van de appreciatie.

1. Loonwaardemeting: De onderzoekers concluderen dat de huidige loonwaardemetingen voor beschut werk vaak niet aansluiten bij de realiteit. Dat leidt tot te lage vaststellingen van de loonkostensubsidie. Ik neem daarom de aanbeveling over om voor beschut werk een forfaitaire loonkostensubsidie in te voeren. Zoals eerder in deze brief toegelicht, is in de voorjaarsbesluitvorming hiervoor een structurele investering van uiteindelijk € 90 miljoen per jaar vrijgemaakt.
2. Voorschakeltraject: Significant adviseert een voorschakeltraject te overwegen als vast onderdeel van het beoordelingstraject bij beschut werk. Een voorschakeltraject is een periode waarin door middel van werken in een praktijkomgeving het arbeidspotentieel, de begeleidingsbehoefte en de loonwaarde van een kandidaat in beeld worden gebracht. Ik begrijp de gedachte achter dit voorstel. Tegelijkertijd vind ik het onwenselijk om zo'n traject verplicht te maken voor iedereen. Het zou de aanvraagprocedure complexer maken en de kansen op werk voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen verkleinen. Gemeenten hebben nu al de ruimte om na indicatiestelling een proefplaatsing aan te bieden, zonder dat daar een formeel voorschakeltraject voor nodig is. Vanuit de verbeteragenda beschut werk, werk ik aan een vereenvoudiging van het aanvraagproces. Daarbij verken ik onder andere in hoeverre er ruimte is om in specifieke gevallen gebruik te maken van een praktijkroute of een verlicht beoordelingsproces.
3. Economische waarde van beschut werk: De onderzoekers pleiten ervoor de economische waarde van beschut werk te vergroten. Deze oproep sluit aan bij het traject dat met gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven is gestart om de sociale infrastructuur te versterken. Zo is er binnen dit traject aandacht voor het diversifiëren van werksoorten, is er een landelijk adviesteam beschikbaar dat hierbij kan helpen en wordt een meerjarig impulsbudget beschikbaar gesteld van in totaal € 289,7 miljoen dat onder andere voor deze opgave kan worden ingezet.
4. Beschut werk bij reguliere werkgevers: Het rapport roept op tot een landelijke missie om beschut werk bij reguliere werkgevers te bevorderen. Ik onderschrijf dit advies volledig. Zoals ik in deze brief al heb toegelicht, worden er al verschillende stappen gezet om dit mogelijk te maken. Verderop in deze brief licht ik toe welke afspraken met reguliere werkgevers worden gemaakt om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen.
5. Toekomstbestendige sociale infrastructuur: Significant benadrukt het belang van een gezamenlijke visie op een robuuste en toekomstbestendige infrastructuur voor beschut werk, inclusief een voorspelbare financiering. Ook dit punt deel ik van harte. Hiervoor worden op dit moment al aanzienlijke stappen gezet. Zie ook de Kamerbrieven Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk (Kamerstuk 34 352, nr. 300), Infrastructuur Sociaal Ontwikkelbedrijven (Kamerstuk 34 352, nr. 307) en verderop in de huidige voortgangsbrief.

6. Imago sociaal ontwikkelbedrijven: Tot slot wijst het rapport op het negatieve imago dat sociaal ontwikkelbedrijven soms nog hebben. Ik zie dat veel gemeenten en bedrijven daar hard aan werken. In het lopende traject voor versterking van de sociale infrastructuur is hier ook expliciet aandacht voor. Daarnaast is afgesproken met Cedris en de VNG dat zij dit thema actief blijven agenderen en hun leden ondersteunen in het versterken van hun profilering.

Werken mogelijk maken via de sociale infrastructuur

Aan het begin van deze brief gaf ik aan dat het mijn missie is om werk toegankelijker te maken voor iedereen. Want werk geeft houvast, het biedt structuur, inkomen en de kans om mee te doen in de samenleving. Maar voor een deel van de mensen is werk niet vanzelfsprekend. Bijvoorbeeld wanneer mensen beperkingen hebben.

Voor hen zijn sociaal ontwikkelbedrijven ontzettend belangrijk. Zij maken werk mogelijk, wanneer dit anders buiten bereik zou blijven. Dit doen zij door mensen een passende werkplek te bieden, maar ook door hen waar mogelijk te begeleiden naar een baan bij een reguliere werkgever. Hiermee dragen sociaal ontwikkelbedrijven bij aan de zelfstandigheid van mensen en ook aan een arbeidsmarkt waarin niemand buitenspel staat. Om deze rol blijvend en sterker te kunnen vervullen, is het belangrijk dat sociaal ontwikkelbedrijven zich doorontwikkelen en dat gemeenten hier gericht beleid op voeren. Bijvoorbeeld als het gaat om een toekomstbestendige bedrijfsvoering, het vergroten van de doorstroom naar regulier werk en het aangaan van duurzame samenwerkingen met werkgevers en opleiders.

Werk maken van een toekomstbestendige sociale infrastructuur

Het demissionaire kabinet wil dat sociaal ontwikkelbedrijven ook in de toekomst banen blijven bieden aan mensen voor wie werk niet vanzelfsprekend is. Daarom neemt het demissionaire kabinet diverse maatregelen om de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven te versterken. Zoals in de brieven Infrastructuur Sociaal Ontwikkelbedrijven (Kamerstuk 34 352, nr. 307) en de laatste voortgangsbrief over de sociale infrastructuur (Kamerstuk 34 352, nr. 326) al met uw Kamer is gedeeld, is vanaf 2025 een impulsbudget beschikbaar dat start met een budget van € 35 miljoen en afloopt naar € 19,8 miljoen in 2034. Dit budget is bedoeld om gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven financieel te ondersteunen bij de noodzakelijke transformatie van de sociale infrastructuur. Het impulsbudget wordt uitgekeerd via een decentralisatie-uitkering (DU) en wordt in principe uitgekeerd aan de grootste gemeente binnen een samenwerkingsverband rondom sociaal ontwikkelbedrijven. Recent is een overzicht gepubliceerd van de hoogte van het impulsbudget per samenwerkingsverband en per gemeente³.

Over twee jaar wordt de inzet van het impulsbudget geëvalueerd. Op basis van die evaluatie wordt bezien of aanpassing van de bekostiging wenselijk is en of aanvullende voorwaarden in de financieringssysteem nodig zijn. Bijvoorbeeld om verder te stimuleren dat de middelen in het bijzonder ten goede komen aan gemeenten die aantoonbaar stappen zetten richting een toekomstbestendige sociale infrastructuur.

Naast het impulsbudget is per dit jaar ook de Rijksbijdrage sociale infrastructuur beschikbaar gekomen. Dit is een bijdrage aan de bedrijfskosten van sociaal ontwikkelbedrijven. Deze basisfinanciering bedraagt

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/05/01/met-impulsbudget-zijn-gemeenten-aan-zet-voor-toekomstbestendige-sociaal-ontwikkelbedrijven>

€ 19,8 miljoen in 2025 en loopt op naar € 35,9 miljoen in de structurele situatie vanaf 2035. Verder is een ondersteuningsprogramma gestart dat bestaat uit een ondersteuningsteam, een lerend netwerk en diverse handreikingen.

Het demissionaire kabinet investeert fors in een toekomstbestendige sociale infrastructuur. Het is nu aan gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven om deze investeringen om te zetten in structurele verbeteringen. Waar deze kans niet wordt benut, zullen de gevolgen lokaal merkbaar zijn in de vorm van tekorten aan passende werkplekken, beperkte doorstroom naar regulier werk en toenemende financiële druk. Ik constateer dat veel gemeenten voortvarend met deze opgave aan de slag zijn. Wanneer gemeenten op dit moment geen of onvoldoende stappen zetten, komen de mogelijke consequenties daarvan primair op lokaal niveau te liggen.

Ondersteuningsprogramma voor gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven

In de laatste voortgangsbrief over sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk (Kamerstuk 34 352, nr. 326), heb ik uw Kamer geïnformeerd over het voornemen om een ondersteuningsprogramma beschikbaar te stellen waarmee gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven worden geholpen bij het realiseren van hun opgaven. Dit programma is inmiddels operationeel en ondersteunt, stimuleert en activeert gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven om de nodige stappen te zetten. Binnen dit programma spelen VNG, Cedris en Divosa als verenigingen van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven een belangrijke rol. Zij organiseren de benodigde ondersteuning, faciliteren kennisdeling en bieden praktijkgerichte begeleiding. Dat is belangrijk. Want de verandering moet lokaal gebeuren. Hieronder schets ik per pijler van de ondersteuningsstructuur de voortgang die tot nu toe is geboekt.

Handreikingen

Uit gesprekken met de praktijk en uit onderzoek blijkt dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven tegen knelpunten aanlopen bij het toekomstbestendig inrichten van de sociale infrastructuur. De financiering van de Participatiewet wordt vaak als complex en ondoorzichtig ervaren. Het maken van heldere bekostigingsafspraken over de dienstverlening van sociaal ontwikkelbedrijven is in de praktijk niet altijd eenvoudig. En ook het verbeteren van de bedrijfsvoering en het terugdringen van verlieslatendheid is in veel regio's een opgave.

Om gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven bij deze vraagstukken te helpen, zijn verschillende handreikingen opgesteld. Bij de totstandkoming van deze handreikingen is nadrukkelijk samengewerkt met gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven zelf, zodat de handreikingen aansluiten bij hun behoeften en ook bij de praktijk zelf. De reeks handreikingen bestaat uit vier delen:

1. Explicitering van budgetten voor de Participatiewet en Wsw;
2. Bekostigingsafspraken tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven;
3. Organisatiemodellen voor sociaal ontwikkelbedrijven;
4. Versterking van het operationeel resultaat van sociaal ontwikkelbedrijven.

Alle handreikingen zijn inmiddels beschikbaar en gepubliceerd⁴. Ze bevatten concrete stappenplannen en handelingsperspectieven waarmee

⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/05/16/handreikingen-financiering-van-de-sociale-infrastructuur>

gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven concreet aan de slag kunnen. Via de kanalen van SZW, VNG, Divosa en Cedris zijn deze handreikingen actief onder de aandacht gebracht. Daarnaast ondersteunt het adviesteam van de VNG (zie hieronder) gemeenten bij het maken en toepassen van keuzes op basis van deze handreikingen.

Adviesteam VNG (Platform Sociaal Domein)

Er is een adviesteam opgericht dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven faciliteert en praktisch ondersteunt bij het toekomstbestendig maken van hun sociale infrastructuur. Het Adviesteam helpt gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven om koers te bepalen, knelpunten te duiden en strategische keuzes te maken. Daarbij brengt het team expertise in op het gebied van governance, bedrijfsvoering, organisatievormen en financiering én zorgt het voor verbinding tussen praktijk, beleid en bestuur.

Het adviesteam ziet dat er breed draagvlak is voor de noodzaak van verandering, maar ook dat de praktijk weerbarstig is. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven erkennen het belang van een stevige sociale infrastructuur, maar worstelen met vraagstukken rond governance, financiering, rolverdeling en het maken van scherpe keuzes. Tegelijkertijd ziet het adviesteam ook veel energie, bestuurlijk commitment en de bereidheid om met de opgaven aan de slag te gaan. De behoefte aan concrete handelingsperspectieven, praktische ondersteuning en inzicht in goede voorbeelden is groot.

In de eerste helft van 2025 heeft het adviesteam in meerdere regio's trajecten ondersteund die gericht zijn op versterking van bestuurlijke samenwerking, het ontwikkelen van een toekomststrategie en verbetering van de bedrijfsvoering. Dit deed het adviesteam concreet door het begeleiden van regionale werkbijeenkomsten, het faciliteren van bestuurlijke gesprekken tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven, het bieden van formats en voorbeelden voor toekomstscenario's en het adviseren over verbeterkansen in sturingsinformatie en bedrijfsprocessen.

Daarnaast zet het adviesteam sterk in op kennisdeling en bewustwording. Er zijn webinars georganiseerd, nieuwsbrieven verstuurd, Q&A's gemaakt en er is een oproep gedaan vanuit het VNG-bestuur aan gemeentebesturen om deze opgave voortvarend op te pakken. Een belangrijk onderdeel van het werk van het adviesteam is gericht op het bevorderen van de doorstroom naar regulier werk. Zo worden er leermodules ontwikkeld voor zowel reguliere werkgevers als sociaal ontwikkelbedrijven, worden regiobijeenkomsten georganiseerd en komen er modelwerkafspraken die partijen kunnen gebruiken om de doorstroom te vergemakkelijken. Daarnaast trekken experts met werkgeversachtergrond actief de regio's in om het urgentiebesef op dit vraagstuk te vergroten en om – samen met sociaal ontwikkelbedrijven en werkgevers – te komen tot concrete maatregelen om de doorstroom te versterken.

In de volgende voortgangsbrief informeer ik uw Kamer uitgebreider over de resultaten van het adviesteam aan de hand van het jaarverslag.

Lerend netwerk

Naast de vraaggerichte ondersteuning via het adviesteam is door Divosa en Cedris een lerend netwerk opgezet. In dit netwerk worden regiobijeenkomsten en leerkringen georganiseerd, waarin gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kennis en ervaringen kunnen uitwisselen, inspiratie kunnen opdoen en ruimte hebben voor intervisie. Het lerend netwerk is

daarmee een mooie aanvulling op de meer individuele ondersteuning door het adviesteam.

Inmiddels zijn er vijf regiobijeenkomsten georganiseerd, waarmee meer dan 300 professionals, directeuren en besturen van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven zijn bereikt met informatie, advies en ondersteuning. Het algemene beeld dat uit deze bijeenkomsten naar voren komt is dat men volop aan de slag is met de opgave en dat er een sterke behoefte bestaat om van elkaar te leren.

Cao Aan de Slag

De cao-partners (VNG, Cedris, FNV en CNV) hebben een eindresultaat bereikt voor de Cao Aan de Slag 2025. Deze cao heeft een looptijd van één jaar en loopt tot en met 31 december 2025. Op hoofdlijnen zijn de volgende afspraken gemaakt:

1. Per 1 januari 2025 ontvangen werknemers een loonsverhoging van 2,75% op de schaalbedragen. Deze verhoging geldt met terugwerkende kracht. Werknemers die recht hebben op meer dan het wettelijk minimumloon ontvangen een nabetaling.
2. Per 1 juli 2025 wordt het loon verder verhoogd met 0,5% voor werknemers die boven het wettelijk minimumloon verdienen. Voor werknemers op het minimumloon stijgt het loon vanzelfsprekend mee met de stijging van het WML (+2,46%).
3. Werknemers ontvangen een eenmalige bruto-eindejaarsuitkering van € 500. Voor deeltijdwerkers is dit bedrag naar rato van het aantal gewerkte uren.
4. Er zijn verbeterde afspraken gemaakt over scholing en ontwikkeling.
5. Werknemers krijgen meer duidelijkheid over tijdige roostering.
6. De toegang van vakbonden op de werkvloer is beter geregeld.

De cao-partners hebben het onderhandelingsresultaat voorgelegd aan hun achterbannen. Uiteindelijk is bij alle partijen de ledenraadpleging positief verlopen en hebben de leden met de cao-afspraken ingestemd. Ook hebben de besturen van de cao-partners het resultaat formeel bekrachtigd. In de tweede helft van 2025 starten de cao-partijen de onderhandelingen over een nieuwe cao voor de periode na 2025.

Meer mensen aan het werk bij reguliere werkgevers

Ik vind het belangrijk dat mensen met een ondersteuningsbehoefte of chronische aandoening duurzaam werken op een plek die bij hen past. Voor wie de stap naar regulier werk (nog) te groot is, bieden sociaal ontwikkelbedrijven een belangrijk vangnet om toch aan de slag te kunnen. Tegelijkertijd wil ik belemmeringen wegnemen voor mensen die wél de stap naar regulier werk kunnen zetten én voor werkgevers die hen die kans willen bieden. Want werken bij een reguliere werkgever biedt vaak meer keuzevrijheid, meer ruimte om te groeien en om volwaardig meedoen in de samenleving.

Deze beweging is niet nieuw. In 2013 zijn we met de banenafpraak begonnen en het Breed Offensief bouwt daarop voort. Met dat offensief – en de wet die sinds 1 januari 2023 van kracht is – zijn in de Participatiewet maatregelen opgenomen om de arbeidsmarktkansen van mensen met een ondersteuningsbehoefte te vergroten. Denk aan verbeteringen in de loonkostensubsidie, maar ook aan het mogelijk maken van ondersteuning op maat, zoals jobcoaching en voorzieningen op de werkplek.

Sociaal ontwikkelbedrijven kunnen hierbij helpen door ondersteuning in een reguliere setting aan te bieden. De afgelopen maanden heb ik verschillende bedrijven bezocht die hier al volop mee bezig zijn. Die niet

blijven hangen in «ja-maars», maar die zien wat mensen wél kunnen en bereid zijn hun dienstverlening daarop in te richten. Tegelijkertijd is de realiteit ook dat bij veel sociaal ontwikkelbedrijven nog veel moet gebeuren om deze beweging van de grond te krijgen. Dat moet anders. Als we willen dat meer mensen de stap naar regulier werk kunnen zetten, dan moeten ook sociaal ontwikkelbedrijven hier actiever werk van maken. Want sociaal ontwikkelbedrijven moeten minder per definitie het eindstation in een loopbaan zijn en waar dit mogelijk is, vaker fungeren als springplank naar de reguliere arbeidsmarkt. Tegelijkertijd moeten reguliere werkgevers beter worden ondersteund in hun inspanningen om mensen met een ondersteuningsbehoefte in dienst te nemen.

De afgelopen periode ben ik hierover in gesprek gegaan met werkgevers. Daarbij is besproken tegen welke knelpunten zij aanlopen en wat zij nodig hebben om meer mensen met een ondersteuningsbehoefte in dienst te nemen. Ik beoog de uitkomsten van deze gesprekken te verwerken in een gezamenlijke agenda met werkgevers. Deze agenda moet in beeld brengen welke belemmeringen werkgevers ervaren, welke uitdagingen er liggen in de samenwerking met sociaal ontwikkelbedrijven om doorstroom te realiseren en welke stappen er aanvullend nodig zijn om deze uitdagingen aan te pakken. In de volgende voortgangsbrief over de sociale infrastructuur zal ik uw Kamer hier nader over informeren. Daarmee geef ik tevens invulling aan de vraag van de VVD-fractie tijdens het tweeminutendebat over de kabinetsreactie op het SER-briefadvies «Sociaaleconomische gezondheidsverschillen: Beleidsagenda «Gezondheid in alle beleidsdomeinen»» van 17 juni 2025. De VVD vroeg daarbij welke plannen het demissionaire kabinet heeft om het voor werkgevers makkelijker te maken om mensen met een chronische aandoening aan te nemen, welke belemmeringen er spelen en in hoeverre het demissionaire kabinet bereid is om te helpen die weg te nemen.

Motie recht op werk

Op 5 november 2024 heeft de FNV het Pamflet «Recht op Werk» aan uw Kamer aangeboden. Dit pamflet bevat voorstellen waarmee volgens de FNV meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk kunnen worden geholpen. De kern van deze voorstellen is:

- Introduceer een wettelijk recht op ondersteuning/begeleiding.
- Creëer de komende 8 jaar 40.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Spreek hierover minimale volumedoelstellingen met gemeenten af.
- Verhoog het begeleidingsbudget (excl. Arbeidsvoorwaardenruimte) naar € 9.000 per persoon per jaar⁵.
- Ontwikkel een specifiek Participatiebudget voor sociaal ontwikkelbedrijven.
- Investeer structureel € 778 miljoen in de ambities uit het pamflet door binnen de begroting van SZW budgetten te Herschikken.

Op 3 december 2024 heeft uw Kamer de motie van het lid Van Kent c.s. (Kamerstuk 36 600 XV, nr. 85) aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht te onderzoeken of, en zo ja hoe, het recht op werk voor mensen met een arbeidsbeperking via sociaal ontwikkelbedrijven kan worden ingevoerd, mits dit binnen de bestaande budgettaire kaders past.

Ter uitvoering van deze motie is in de afgelopen periode intensief afgestemd met de FNV. Hieronder treft u – ter afdoening van bovengenoemde motie – de verkenning waar om is gevraagd in de vorm van een uitgebreide appreciatie van de voorstellen van de FNV.

⁵ Dit bedrag is exclusief arbeidsvoorwaardenruimte.

De voorstellen van de FNV raken aan reële knelpunten in de ondersteuning naar werk. De invoering van een wettelijk recht op werk, zoals voorgesteld, is echter niet uitvoerbaar binnen de bestaande budgettaire kaders. Dat geldt ook in reactie op de motie van het lid Van Kent c.s. Bovendien roept het voorstel diverse inhoudelijke en uitvoeringsvragen op. De kern en richting van het voorstel neem ik mee in het vervolg van het traject Participatiewet in balans en bij de uitwerking van de langetermijnvisie op de banenafpraak.

In de bijlage bij deze brief treft u een uitgebreide appreciatie van de voorstellen van de FNV. Hieronder licht ik de hoofdlijnen kort toe. Voor een nadere toelichting verwijs ik uw Kamer naar de bijlage.

1. Introduceer een wettelijk recht op ondersteuning/begeleiding

De FNV pleit voor een wettelijk afdwingbaar recht op ondersteuning bij het vinden en behouden van passend betaald werk voor mensen met een arbeidsbeperking onder de Participatiewet. De FNV pleit daarnaast voor minimale volumedoelstellingen voor gemeenten om dit wettelijk recht te ondersteunen.

Reactie

Het demissionaire kabinet erkent het belang van passende ondersteuning. In het wetsvoorstel «Breed Offensief» (Kamerstuk 35 394) dat in 2022 door uw Kamer is aangenomen, is de wettelijke opdracht van gemeenten om mensen te ondersteunen en naar werk te begeleiden verder versterkt. De wet biedt nu dus expliciet de mogelijkheid om ondersteuning op maat aan te vragen. Voor mensen die geen aanvraag indienen, blijven gemeenten de ruimte houden om ondersteuning aan te bieden.

Het demissionaire kabinet neemt op meerdere fronten maatregelen om meer mensen met een ondersteuningsbehoefte aan het werk te helpen. Dit gebeurt onder meer via wetwijzigingen zoals de Participatiewet in Balans en de vereenvoudiging van de banenafpraak, programma's als Sijmen Switchen en sectorale ontwikkelpaden en via investeringen in beschut werk, sociaal ontwikkelbedrijven en regionale werkcentra.

Aanvullend op deze stappen onderzoek ik in lijn met het voorstel van de FNV binnen spoor 2 van de Participatiewet in Balans hoe de aanspraak op ondersteuning voor mensen met een ondersteuningsbehoefte binnen de Participatiewet verder kan worden verbeterd. Een verdere aanscherping van het recht op begeleiding wordt in dit kader meegenomen. Daarnaast onderzoek ik welke elementen uit het FNV-voorstel meegenomen kunnen worden in de langetermijnvisie op de banenafpraak. De FNV is daar, als een van de sociale partners, ook actief bij betrokken.

2. Creëer de komende 8 jaar 40.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking en ontwikkel een Participatiebudget voor sociaal ontwikkelbedrijven binnen de begroting van SZW om dit mogelijk te maken.

De FNV stelt voor om in acht jaar tijd 40.000 extra banen met loonkosten-subsidie te realiseren via sociaal ontwikkelbedrijven, met als doel doorstroom naar regulier werk. Hiervoor zou een geoormerkt begeleidingsbudget van € 9.000 per persoon per jaar beschikbaar moeten komen. De financiering zou plaatsvinden via een nieuw Participatiebudget Sociaal Ontwikkelbedrijven van € 518 miljoen in 2030. Dit budget zou deels afkomstig zijn uit bestaande middelen en deels uit aanvullende

middelen binnen de begroting van SZW. Gemeenten zouden enkel middelen ontvangen op basis van gerealiseerde plaatsingen.

Reactie

Het demissionaire kabinet onderschrijft de ambitie om meer mensen met een ondersteuningsbehoefte duurzaam aan het werk te helpen en zet dan ook forse stappen om dit verder te stimuleren. Zoals extra investeringen van € 190 miljoen structureel voor de sociale infrastructuur en beschut werk. Daarnaast wordt onder andere de banenafpraak vereenvoudigd, zodat het voor werkgevers aantrekkelijker en eenvoudiger wordt om mensen met een ondersteuningsbehoefte in dienst te nemen. Ook heeft uw Kamer onlangs het wetsvoorstel Participatiewet in Balans aangenomen. Deze wet heeft als hoofddoel te zorgen voor een betere ondersteuning van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Binnen de huidige Participatiewet neemt het aantal banen met loonkostensubsidie al toe. Dit is mede het gevolg van de geleidelijke instroom van mensen die voor 2015 in aanmerking kwamen voor de Wsw of de Wajong. De ambitie van 40.000 banen uit het pamflet van de FNV betreft een absolute toename ten opzichte van het jaar 2024. Deze ambitie omvat daarmee ook de reeds verwachte autonome groei van het aantal banen met loonkostensubsidie. Wanneer deze autonome groei wordt meegeteld, komt de aanvullende opgave uit het pamflet neer op circa 10.500 extra banen met loonkostensubsidie.

Tegelijkertijd roept het voorstel van de FNV ten aanzien van de 40.000 extra banen nog enkele belangrijke uitvoeringsvragen op. Zo is niet scherp afgebakend welke doelgroep precies onder de voorgestelde taakstelling valt en op basis van welke criteria gemeenten zouden moeten bepalen wie hiervoor in aanmerking komt. Dit kan in de praktijk leiden tot onduidelijkheid, verschillen in toepassing tussen gemeenten en daarmee tot ongelijke toegang tot banen. Bovendien richt de FNV zich enkelzijdig op gemeenten, terwijl een deel van de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt dienstverlening krijgt van UWV.

Voor de uitvoering van haar plannen heeft de FNV berekend dat dit vanaf 2030 € 778 miljoen kost. Een deel van deze financiering is volgens de FNV al reguliere financiering binnen de begroting van SZW. Een ander deel van € 310 miljoen betreft extra kosten die volgens de FNV budgetneutraal uit de begroting van SZW gefinancierd kan worden. Het demissionaire kabinet acht de voorgestelde financiering niet realistisch. De FNV gaat uit van structurele inzet van incidentele middelen, hanteert enkele optimistische aannames in haar financiële berekeningen, heeft geen structurele begroting bij haar structurele plannen en daarnaast komt de re-integratieopgave van gemeenten door de financieringsvoorstellen die zijn gedaan, naar onze inschatting onder druk te staan.

Tot slot

Er worden belangrijke stappen gezet richting een sociale infrastructuur die werkt voor mensen. Een infrastructuur die kansen biedt. En die mensen ruimte geeft om vooruit te komen en hun talenten te benutten.

Ik zie in het hele land de inzet om dit mogelijk te maken – van gemeenten, UWV, sociaal ontwikkelbedrijven, werkgevers, sociale partners, het onderwijs én van mensen zelf. Die gezamenlijke inzet inspireert mij en maakt mij trots.

Met die energie bouwen we de komende tijd samen verder. Zodat meer mensen de kans krijgen om mee te doen en steeds meer mensen kunnen rekenen op een passende baan waarin hun talenten tot hun recht komen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel