

College van burgemeester en wethouders GHG

Besluit

GOEDGEKEURDVergadering van 19 december 2023
Gemeente Hardinxveld-Giessendam -
Hardinxveld-Giessendam

5 Start van de herijking kaders Participatiewet - Informatienota**Samenstelling:**

Aanwezig:

Dirk Heijkoop, burgemeester; Jan Nederveen, wethouder; Arjan Meerkerk, wethouder; Christa Hendriksen, wethouder; Sonja van der Stel, loco-secretaris

Inhoud

Inleiding

Bij de vorming van de GR Sociaal is afgesproken het volledige beleid met ingang van 1 januari 2022 ongewijzigd over te laten gaan. Daarbij is met de gemeenten afgesproken om de herijking van het Drechtstedelijke beleid gefaseerd en opgabegericht op te pakken. Inmiddels zijn de herijking van het minimabeleid en schuldhulpverlening (opgave Bestaanszekerheid Versterken) en de herijking van het Wmo-beleid (opgave Zorgen voor Ondersteuning) afgerond.

De herijking van de kaders Participatiewet is het laatste onderdeel van het herijkingsproces. Onder deze kaders vallen het participatiebeleid (opgave Ontwikkelen naar Werk) en het inkomens- en handhavingsbeleid (opgave Bestaanszekerheid Versterken). Dat deze herijking als laatste aan bod komt heel vooral te maken met ontwikkelingen op rijksniveau. Er is een fundamentele herziening van de Participatiewet in voorbereiding, en deze wet vormt een belangrijk wettelijk kader voor het participatie-, inkomens- en handhavingsbeleid. Uiteindelijk is overigens besloten om de voltooiing van die herziening, die nog een tijd kan duren, niet af te wachten.

Kernboodschap

De startnotitie biedt achtergrondinformatie die beoogt u in staat te stellen om op goed geïnformeerde wijze tot besluitvorming over de herijking van de kaders Participatiewet te komen. Er staat informatie in over landelijke ontwikkelingen en informatie over de regionale uitvoering van de Participatiewet.

De landelijke ontwikkelingen betreffen de nu lopende landelijke herziening van de Participatiewet en ook de synchroon daaraan verlopende herziening van het handhavingsbeleid. In de notitie wordt duidelijk gemaakt waarom deze herzieningen noodzakelijk zijn en wat de veranderingen op hoofdlijnen inhouden.

De notitie biedt ook informatie over de uitvoering van de Participatiewet in de Drechtsteden. Door de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor het bijstandsbestand in de Drechtsteden, is een aanpassing van de dienstverlening (de methodieken en het huidige instrumentarium) noodzakelijk. De politieke keuzes in het herijkingsproces hebben dan ook voor een belangrijk deel betrekking op mogelijkheden tot het inzetten van meer specifieke regionale instrumenten gericht op de verschillende doelgroepen. In de herijking wordt daarom voorgesteld om onder andere de verordening en beleidsregels Werk en Inkomen te herzien.

Consequenties

In Hardinxveld-Giessendam hebben we een relatief klein bijstandsbestand. Toch zien we een gestage groei van het aantal inwoners dat afhankelijk is van een uitkering. Ook zien we binnen deze groep een

verzwaring van problematiek die belemmert om te participeren in de samenleving. Het activeren van inwoners vraagt maatwerk. Het aanpassen van instrumenten kan positief bijdragen om beter maatwerk te kunnen leveren.

Een belangrijk uitgangspunt in onze lokale visie sociaal domein is immers dat al onze inwoners kunnen meedoen naar vermogen. We zoeken naar duurzame oplossingen om inwoners zo snel mogelijk te laten participeren (en integreren). We benutten daarvoor ook graag de kracht van de lokale gemeenschap. In de herijking zal dan ook aandacht worden aan de samenwerking tussen de GR Sociaal en de lokale voorzieningen en initiatieven, zoals de participatieplekken. We hebben namelijk lokale ondernemers en organisaties die (potentieel) een belangrijke rol spelen in de activeringsdienstverlening aan bijstandsgerechtigden. Het realiseren van een goede invulling van die samenwerking brengt inhoudelijke keuzes met zich mee.

Vervolg

Tijdens de beeldvormende regionale bijeenkomst op 30 januari 2024, waarvoor u nog een uitnodiging ontvangt, zal verder worden ingegaan op het belang om de dienstverlening aan te passen. Het plan is om dat onder meer te doen door werkgevers aan het woord te laten over hun ervaringen met de regionale uitvoering van de Participatiewet.

In een later fase van de herijking zal een vervolgnootitie centraal staan, waarbij aan de hand van lokale beelden verschillende draaiknoppen en dilemma's worden voorgelegd.

Bijlagen

1. 2. Startnotitie herijking Participatiewet.pdf
2. 1. Aanbiedingsbrief - Startnotitie herijking Participatiewet.pdf

Aldus besloten in bovenvermelde vergadering,



Startnotitie herijking kaders Participatiewet



Datum: 2 oktober
Versie: 1.2

Hoofdstuk 1: Inleiding

Met ingang van 1 januari 2022 is de GR Drechtsteden omgevormd tot de GR Sociaal. Bij de start van de GR Sociaal was de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) het enige onderdeel. Met ingang van 1 januari 2023 is Drechtwerk ook ondergebracht in de GR Sociaal. Met deze wijzigingen in de governance is de inhoudelijke sturing van de gemeenten op de GR versterkt en is er middels lokale kaderstelling meer ruimte voor gemeente specifiek maatwerk in het beleid en de uitvoering van de GR Sociaal.

Het volledige beleid is met ingang van 1 januari 2022 ongewijzigd overgegaan. Daarbij is met de gemeenten afgesproken om de herijking van het Drechtstedelijke beleid gefaseerd en opgavegericht op te pakken. Inmiddels zijn de herijking van het minimabeleid en schuldhulpverlening¹ (opgave Bestaanszekerheid Versterken) en de herijking van het Wmo-beleid (opgave Zorgen voor Ondersteuning) afgerond.



De herijking van de kaders Participatiewet vormt daarbij de laatste fase in dit volledige herijgingsproces. Onder deze kaders vallen het participatiebeleid (opgave Ontwikkelen naar Werk) en het inkomens- en handavingsbeleid (opgave Bestaanszekerheid Versterken). Dat deze herijking als laatste aan bod komt heeft niet alleen te maken met het latere moment van invlechting van Drechtwerk binnen de GR Sociaal, maar ook met ontwikkelingen op Rijksniveau, waar een fundamentele herziening van de Participatiewet in voorbereiding is. Deze wet vormt een belangrijk wettelijk kader voor het participatie-, inkomens- en handavingsbeleid.

1.1 Aanleiding

De krapte op de arbeidsmarkt heeft in 2022 alle records gebroken^{2 3}. Sinds de jaren '70 hadden werkgevers niet meer zoveel moeite om aan personeel te komen en nog nooit waren zoveel mensen aan het werk. Het 'hoogtepunt' van de krapte lag rond de zomer, toen het CBS een verhouding vastlegde van 143 vacatures op elke 100 werklozen – en dat terwijl een situatie met meer vacatures dan werklozen tot een jaar daarvoor nog niet was voorgekomen in de metingen. Inmiddels is de krapte iets teruggelopen, al blijft deze op een zeer hoog niveau.

Zeker nu de spanning iets terugloopt is de verleiding groot om de personeelstekorten te beschouwen als een tijdelijk arbeidsmarktprobleem. Dat is een misvatting. Door de vergrijzing valt te verwachten dat de krapte nog decennialang bij ons zal blijven en is de verwachting dat deze de komende jaren nog gaat toenemen. De komende decennia gaan over het managen van schaarste. We zeggen nog steeds dat mensen 'een afstand hebben tot de arbeidsmarkt', binnenkort zullen we zeggen dat bedrijven, overheden en andere werkgevers een afstand hebben tot arbeidscapaciteit. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de economische groei, de mate waarin mensen daarin meedelen en uiteindelijk voor de verdeling van onze brede welvaart.

Een tweede ontwikkeling is dat de druk op onbetaalde arbeid steeds verder toeneemt. Door tekorten in de kinderopvang bestaat de kans dat zorg voor (klein)kinderen vaker met werk gecombineerd moet

¹ De herijking op het gebied van schuldhulpverlening en budgetbeheer volgt in 2024 wanneer de actualisatie van het vierjaarlijkse beleidsplan aan de orde is.

² Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk (SER, februari 2023)

³ Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktkrapte: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen (SCP, februari 2023)

worden⁴. Ook neemt de druk op mantelzorg toe. Het RIVM⁵ raamde in 2021 dat met ongewijzigd beleid de vergrijzing ertoe leidt dat de vraag naar mantelzorg in 2040 met 70% gestegen zal zijn ten opzichte van 2020. Deze vraag moet in toenemende mate door werkende mensen opgevangen worden. Moeilijker in te schatten maar eveneens relevant, is dat er ook meer gevraagd wordt van mensen op het gebied van een leven lang ontwikkelen. Een dynamische en krappe arbeidsmarkt vraagt om een flexibel inzetbare en productieve beroepsbevolking. De investeringen die mensen moeten doen op het gebied van om- en bijscholing, gaan echter ten koste van de tijd die ze hebben om te zorgen en werken.

Werken, zorgen en leren komen bovenop nog andere vormen van participatie, bijvoorbeeld op het gebied van vrijwilligerswerk, sport, en cultuur. Dergelijke vormen van vrijetijdsbesteding zijn van belang voor de kwaliteit van leven van mensen, hun hulpbronnen en verbondenheid met elkaar, en voor maatschappelijke doelen op het gebied van bijvoorbeeld sociale cohesie, gezondheid en zorg, duurzaamheid en cultuurbewoud.

De huidige krapte op de arbeidsmarkt heeft ook gevolgen voor het bijstandsbestand (zie onderstaand kader). In het Jaarverslag 2022 is deze ontwikkeling al geschetst. Zo loopt de instroom in de bijstand sterk terug. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat inwoners sneller een geschikte baan vinden voordat zij gebruik moeten maken van de bijstand. Hierdoor stromen inwoners met een hoger arbeidspotentieel nauwelijks meer in. De uitstroom kent echter eenzelfde daling. Deze wordt enerzijds veroorzaakt doordat de afstand tot de arbeidsmarkt van de in de bijstand resterende klanten, inclusief nieuwe instroom, relatief steeds groter wordt. Ook wordt de problematiek van deze klanten steeds complexer. Daarbij zien we ook dat de energiearmoede en inflatie leiden tot meer onrust, instabiliteit en stress bij de klanten, waardoor een focus op werk uit beeld is geraakt.

Doelgroep van de Participatiewet

Onder de Participatiewet vallen personen die in Nederland wonen en die door omstandigheden (gedeeltelijk) niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Dit kunnen bijvoorbeeld mensen zijn zonder werk, met een laag inkomen, arbeidsbeperking, of andere belemmeringen.

Bij de invoering van de Participatiewet is de oorspronkelijke doelgroep van de Wet werk en bijstand (WWB) verbreedt met de doelgroep met arbeidspotentieel uit de Wet arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en de doelgroep met een indicatie voor de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Bij deze verbreding gaat het om mensen met een fysieke of psychische beperking. Een deel van het huidige aanbod (banenafpraak, beschut werk) is op deze doelgroep gericht. Deze personen zijn met dit aanbod aan het werk waarbij de betreffende werkgevers worden gecompenseerd voor de lagere productiviteit.

Voor de inwoners die niet via deze vormen van werk in hun levensonderhoud kunnen voorzien verlenen gemeenten een bijstandsuitkering. De bijstand biedt mensen een uitkering op het niveau van het sociaal minimum. De hoogte is afhankelijk van de gezinssituatie en het inkomen van de huisgenoten. Een inwoner kan bijzondere bijstand aanvragen wanneer hij in bijzondere omstandigheden verkeert waardoor hij kosten maakt die niet van een inkomen of een uitkering op bijstandsniveau zijn te betalen.

Veel mensen binnen de Participatiewet hebben geen vastgestelde beperkingen, maar hebben door andere omstandigheden eveneens een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De inzet op deze doelgroep, naast begeleiden naar werk, is vooral gericht op het verwerven van een zinvolle plek binnen de samenleving via vormen van maatschappelijke participatie (o.a. vrijwilligerswerk en participatieplaatsen).

Tot slot kent de Participatiewet ook een verantwoordelijkheid voor niet-uitkeringsgerechtigden via het bieden van ondersteuning bij het verkrijgen van werk.

⁴ Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren (SER, 2022)

⁵ Werkende mantelzorgers van ouderen. Verkenning van hun toekomst en ondersteuningsbehoeften (RIVM, november 2021)

Kortom, we hebben op dit moment te maken met een maatschappelijke realiteit waar enerzijds de bestaanszekerheid van een groeiende groep inwoners onder druk staat en anderzijds de schaarste op de arbeidsmarkt vanwege demografische en technologische ontwikkelingen een meer permanent karakter dreigt te krijgen. Dit leidt ertoe dat de kloof tussen zij die kunnen meekomen in de maatschappij en zij die daartoe (nog) niet in staat zijn steeds groter dreigt te worden.

1.2 Herijking kaders Participatiewet

De hierboven aangeduide kloof vraagt om een andere vorm van dienstverlening dan momenteel vanuit de GR Sociaal (en de gemeenten) wordt geboden. Door de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor het bijstandsbestand in de Drechtsteden is een aanpassing van de dienstverlening (de methodieken en het huidige instrumentarium) noodzakelijk. De herijking is in hoge mate afhankelijk van zowel de herziening van de Participatiewet, als de synchroon daaraan verlopende herziening van het handhavingsbeleid conform het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Dat betekent dat de politieke keuzes in dit herijkingsproces vooral liggen op de inzet van meer specifieke regionale instrumenten gericht op de verschillende doelgroepen.

Gezien de zware problematiek van een deel van de bijstandsgerechtigden lijkt er vanuit de Participatiewet meer aandacht nodig voor ondersteuning die niet direct gericht is op de uitstroom naar regulier betaald werk. Denk aan ondersteuning gericht op maatschappelijke participatie zoals vrijwilligerswerk, of alternatieve vormen van werk, zoals beschut werk, inclusief het hierbij behorende instrumentarium als ondersteuning naar potentiële werkgevers. Landelijk vormt maatschappelijke participatie (onbetaalde participatie dus) voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een speerpunt in de nieuwe Participatiewet. Daarnaast biedt de huidige Participatiewet al de mogelijkheid om instrumenten als werkgeleiding en loonkostensubsidie ook voor inwoners in te zetten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en die niet behoren tot de doelgroep van banenafpraak of beschutwerk.

Belangrijk is ook om hierbij te kijken naar financiële ondersteuning aan parttime werkenden, gezien de bestaanszekerheidsrisico's voor bijstandsgerechtigden indien zij deze stap maken. Ook ten aanzien van het terugvorderingsbeleid is er binnen de huidige wetgeving ruimte om door te ontwikkelen. Tot slot geldt dat ook voor de individuele studietoelage, die in april 2022 na wetswijziging in het kader van het Breed Offensief, is overgeheveld van (de herijking van) het minimabeleid naar het inkomensbeleid.

1.3 Proces herijking kaders Participatiewet

Het doel van deze startnotitie is om colleges en gemeenteraden te informeren over landelijke ontwikkelingen (hoofdstuk 2) en regionale uitvoering (hoofdstuk 3) van de Participatiewet. Het biedt achtergrondinformatie om bovengenoemde gremia in staat te stellen op basis van volledige informatie te komen tot besluitvorming in de herijking van de kaders Participatiewet.

Tijdens de beeldvormende bijeenkomst op 30 januari 2024 zal hier verder op worden ingegaan, bijvoorbeeld door werkgevers aan het woord te laten over hun ervaringen met de regionale uitvoering van de Participatiewet.

In de oordeelsvormende fase van de herijking zal een vervolgnote centraal staan, waarbij aan de hand van lokale beelden verschillende draaiknoppen en dilemma's worden voorgelegd.

KALENDER HERIJKING KADERS PARTICIPATIEWET			
2023	Q4	Beeldvormend	Startnotitie: Informatie over landelijke ontwikkelingen en regionale uitvoering van de Participatiewet GRS: DB (9-10); AB (9-11) Gemeenten: nov / dec Beeldvormende sessie: Werkgevers aan het woord over de regionale uitvoering van de Participatiewet Gemeenten: 30 jan
	Q1		
2024	Q2	Oordeelsvormend	Vervolnotitie: Informatie over draaiknoppen en dilemma's in regionale herijking kaders Participatiewet GRS: DB (8-4); AB (25-4) Gemeenten: mei / jun / jul Oordeelsvormende sessies: Bespreken van wensen en bedenkingen m.b.t. draaiknoppen en dilemma's Gemeenten: mei / jun / jul
	Q3		
	Q4	Besluitvormend	Verordening en beleidsregels: Nieuwe verordening en beleidsregels waarin input uit oordeelsvormende fase is verwerkt GRS: DB (7-10); AB (24-10) Gemeenten: nov / dec Besluitvormende sessies: Bespreken en vaststellen van verordening Gemeenten: nov / dec

Hoofdstuk 2: Landelijke ontwikkelingen Participatiewet

Voorafgaand aan de val het vierde kabinet Rutte was de invoering van de nieuwe Participatiewet voorzien op 1 januari 2025. Op het moment van schrijven is echter nog onduidelijk of deze datum overleefd blijft. Pas in september of oktober volgt hierover mogelijk meer duidelijkheid.

2.1 Participatiewet uit balans: noodzaak tot herziening

De noodzaak tot herziening van de Participatiewet kan worden toegelicht aan de hand van een kleine wetsgeschiedenis. De Participatiewet vindt zijn oorsprong in de artikel 20 van de Grondwet. In dat artikel (lid 1) wordt aangegeven dat "de bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van de welvaart voorwerp zijn van zorg der overheid". Aanspraken op sociale zekerheid dienen per wet geregeld te worden (lid 2) en "Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege" (lid 3).

De Participatiewet is niet de enige, maar wel de principale wet die dit regelt. Tot 1965, het moment dat de Algemene Bijstandswet (ABW) werd ingevoerd, had de overheid een zeer beperkte rol op dit gebied. Vóór die tijd berustte de ondersteuning van hen, die niet zelf in het bestaan kunnen voorzien (of daar een risico op lopen), niet op overheidsverantwoordelijkheid, maar op de ondersteuning van familie, charitas en/of zelforganisatie. De ABW is na invoering geëvolueerd tot de Participatiewet.⁶

Hoewel in de gehele wetsgeschiedenis voortdurend aan de wet is en wordt gesleuteld, stond de eerste grote herziening van de ABW in het teken van activering van bijstandsgerechtigden en de invoering van een arbeidsplicht (nieuwe Algemene bijstandswet, nABw, 1996). In volgende stadia van de wetsgeschiedenis volgden de introductie van financiële prikkels voor gemeenten om uitstroom te realiseren, de afschaffing van zowel de categoriale bijzondere bijstand als de mogelijkheid voor de arbeidsplicht ontheffing te verlenen (Wet Werk en Bijstand, WWB, 2004) en – in weer een volgende grote herziening – de introductie van financiële prikkels voor bijstandsgerechtigden door aangescherpte voorwaarden voor inkomensondersteuning (waaronder de kostendelersnorm), uniformering van verplichtingen en verzwaring van maatregelen (Participatiewet, 2015). Bij de laatste wetswijziging was bovendien sprake van een decentralisatie: (de instroom in) de Wet sociale werkvoorziening werd afgeschaft en (nieuwe) jonggehandicapten met arbeidsvermogen kwamen niet langer in aanmerking voor de Wajong (welke wet wordt uitgevoerd door het UWV). De participatie-opdracht binnen de wet gold daarmee voor een bredere doelgroep, met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan voorheen.

Een belangrijk onderdeel binnen de bovengeschetste wetsgeschiedenis is de inwerkingtreding van de Fraudewet (de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) in 2013. Hier ligt de verbinding van het wetsvoorstel Participatiewet in balans met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Het regime van de Fraudewet is bij de inwerkingtreding van die wet opgenomen in de Wet Werk en bijstand en later ongewijzigd voortgezet in de Participatiewet. De Fraudewet is momenteel onderwerp van een parlementaire enquête⁷. De enquêtecommissie onderzoekt hoe kan worden verklaard dat de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt, heeft geleid tot tekortschietende dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers.

Het beeld dat uit deze wetsgeschiedenis naar voren komt is dat de focus in de wetgeving verschoven is van bij wet (ABW) geregelde financiële ondersteuning aan burgers naar door financiële prikkels (voor bijstandsgerechtigden én gemeenten) gedreven uitstroombevordering (Participatiewet). Deze wijzigingen stonden uiteraard niet op zichzelf, zij waren het product van de economische crisis van de jaren tachtig en de toenemende druk op de verzorgingsstaat en maakten deel uit van een structuurwijziging op het gebied van werk en inkomen. Bovendien gingen de wijzigingen gepaard met grote belastinghervormingen (toeslagenstelsel in 2006) op basis waarvan de Rijksoverheid inkomensbeleid voert.

⁶ Zie voor een korte samenvatting van de wetshistorie van de Participatiewet: Eindevaluatie Participatiewet, SCP, 2019, §5.2, p.154v.

⁷ <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/enquete-commissie-fraudebeleid-en-dienstverlening-laatste-verhoorweek>

Van belang is om in de beeldvorming mee te nemen dat:

- Artikel 20 van de Grondwet onder het regime van de Participatiewet wordt ingevuld door een sterke focus op betaalde arbeid (de bijstandsverlening is in de wetsontwikkeling zelfs stapsgewijs uit de titel van de wet verdwenen);
- De verplichtingen voor de burger zijn toegenomen, het handhavingsbeleid is geüniformeerd en de handelingsruimte voor gemeenten op het gebied van de "zorg voor de bestaanszekerheid der bevolking" is ingeperkt;
- Het onderliggende mensbeeld van de Participatiewet uitgaat van een mondige, goed geïnformeerde, in zijn voordeel calculerende burger, die door financiële prikkels moet worden gestimuleerd / gecorrigeerd tot het goede.

Signalen vanuit de uitvoering, onderzoeken, maar ook nieuwberichten hebben ook bij de regering in de afgelopen jaren tot zorgen geleid over de 'hardheden' in de Participatiewet (overigens niet alleen ten aanzien van de Participatiewet, ook de toeslagenaffaire heeft deze zorgen eens te meer aangewakkerd). Het derde kabinet Rutte is om die reden een traject gestart tot verbetering van de Participatiewet en heeft op basis van een uitgebreide beleidsanalyse geconstateerd dat de Participatiewet in zijn huidige vorm 'uit balans is'.⁸

Uit de landelijke beleidsanalyse kwamen verschillende knelpunten naar voren, die raken aan de drie pilaren van de Participatiewet: bestaanszekerheid, participatie en handhaving. Er blijkt sprake te zijn van:

- Een complex georganiseerde bestaanszekerheid: het sociaal minimum is, naast de primaire bijstandsverlening, opgebouwd uit veel verschillende componenten (bijv. een ingewikkeld belastingstelsel met heffingskortingen en toeslagen, lokale kwijscheldingen, bijzondere bijstand en minimabeleid) met verschillende regels en begrippen. Bovendien zorgt binnen de Participatiewet het stelsel van verplichtingen en handhaving nog voor extra complexiteit;
- Een als beperkt ervaren ondersteuning: de focus bij de participatieopdracht ligt op (terugkeer naar) betaald werk, terwijl dit voor veel bijstandsgerechtigden (op korte termijn) geen reëel perspectief is. Indien wel de stap naar (deeltijd)arbeid kan worden gemaakt, ervaart men vaak knelpunten en onzekerheden over inkomen (bijv. inkomensverrekening bij deeltijdarbeid of wijziging van toeslagen) en grote administratieve druk;
- Een vaak als disproportioneel ervaren sanctieregime. Tegenover de complexiteit waarmee bijstandsgerechtigden worden geconfronteerd, én die veel vraagt van hun denk- en doenvermogen, staat een strikt vormgegeven terugvorderings- en sanctieregime. Gemeenten ervaren te weinig mogelijkheden het denk- en doenvermogen van mensen óf de impact van maatregelen op hun bestaanszekerheid in het oordeel bij het niet nakomen van verplichtingen te betrekken.⁹

Dit leidt er – volgens de eerder genoemde beleidsanalyse – toe dat bijstandsgerechtigden in onzekerheid verkeren en moeilijker weer aan het werk komen. Daarbij ervaren ze in hun contact met de overheid wantrouwen en ontstaat het beeld van een wet waarbij de menselijke maat uit het oog is verloren.

⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 34352, nr. 253

⁹ Een belangrijke term met betrekking tot het terugbrengen van de menselijke maat in de dienstverlening is binnen het wetsontwerp het begrip "**doenvermogen**". De regering sluit hierbij aan bij een begrip dat de WRR heeft geïntroduceerd in haar rapport "Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid" uit 2017. Onder doenvermogen wordt verstaan: het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, acties vol te houden en met tegenslag om te gaan. Het gaat daarbij om niet-cognitieve vermogens die het handelen dan wel de redzaamheid van mensen beïnvloeden. De WRR onderscheidt daarbij twee verschillende beleidsperspectieven: rationalistisch vs. realistisch (WRR, p. 132) waaraan totaal verschillende assumpties over cognitieve en mentale vermogens, gedrag en bijgevolg de inrichting van beleid en uitvoering ten grondslag liggen. Het *rationalistische perspectief* – waarin zeker de huidige Participatiewet te herkennen valt – gaat ervan uit dat iedereen (met uitzondering van een kleine groep kwetsbaren) over voldoende cognitieve en mentale vermogens beschikt om redzaam te zijn, en legt ten aanzien van het gedrag de focus op het denkvermogen: weten leidt tot doen en de zelfcontrole van de burger is onbeperkt. Van de burger mag vervolgens worden geacht dat deze de wet kent, kan worden gestuurd door informatie en financiële prikkels en dat deze in staat is verantwoorde keuzes uit een breed palet te maken. De beleidsuitvoering is bijgevolg afstandelijk en zakelijk en sancties worden bij overtreding zonder voorafgaand contact opgelegd. Slechts bij evidente overmacht wordt hulp geboden. Het *realistische perspectief* staat daar haaks en erkent grote variatie in menselijke vermogens en redzaamheid (ook tijdelijk, bijvoorbeeld als gevolg stress of life-events) en vraagt daarom een andere insteek van beleid en uitvoering, waar meer rekening wordt gehouden met variatie in de doelgroep en ondersteuning op maat.

2.2 Participatiewet in balans: een cultuuromslag

Vanuit het inzicht dat de Participatiewet in zijn huidige gedaante 'uit balans' is, beoogt (c.q. beoogde de demissionaire) regering om de balans tussen de drie pilaren van de wet (ter herinnering: bestaanszekerheid, participatie en handhaving) weer te herstellen. Dat evenwicht wil zij bereiken door de mens centraal te zetten, uit te gaan van vertrouwen en de wet- en regelgeving te vereenvoudigen. Het terugbrengen van de menselijke maat, het herstel van vertrouwen en vereenvoudiging van het beleid vormen daarmee de richtinggevende beginselen binnen de herijking van de Participatiewet zoals de regering die voorstaat.

Het is goed te noteren dat het bij de herijking die de regering voor ogen staat geen puur technische wijziging van de wet betreft. Het gaat feitelijk om (de aanzet tot) een paradigmawisseling, zowel in de wet, het stelsel als de uitvoering. Om dit te bewerkstelligen heeft de regering gekozen voor een programma met drie sporen:

1. Het huidige wetsvoorstel;
2. Een brede heroverweging van de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet, waarbij de vraag centraal staat hoe de wet vanaf de basis opnieuw kan worden vormgegeven. Dit spoor geeft de kwetsbaarheid aan van het sociaal minimum die het gevolg is van onze complex georganiseerde bestaanszekerheid. Deze heroverweging is fundamenteel, stelselbreed en wordt interdepartementaal ingestoken;
3. Het versterken van de deskundigheid van de uitvoering. Dit vanuit het inzicht dat, voor het herstel van de balans, verandering binnen de uitvoering noodzakelijk is. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt dit omschreven als een cultuuromslag in de uitvoering: van controle (of de burger zich aan de wet houdt) naar dienstverlening (gericht op de effectiviteit van de ondersteuning).¹⁰

De volledige herijking die de regering voorstaat is dus – op termijn – veel breder dan het huidige wetsvoorstel. Het huidige wetsvoorstel vormt in feite de eerste stap in een veranderproces en staat aan het begin van een cultuuromslag in het overheidsbeleid.

2.3 Participatiewet in balans: de hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Welke wijzigingen beoogt de regering nu met het wetsvoorstel Participatiewet in balans – en het daaraan gekoppelde wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid – te bewerkstelligen? Uitgaande van de eerder geconstateerde knelpunten enerzijds, en de richtinggevende beginselen anderzijds, wil zij:

- De regels en de ondersteuning beter laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de burgers waarvoor zij zijn bedoeld;
- De rechtszekerheid vergroten;
- Meer handelingsruimte creëren voor de uitvoerend professional.

De consequenties van dit streven werken door binnen elk van de drie pilaren van de Participatiewet. Het is wel goed om te onthouden dat het met beide wetsvoorstellen (Participatiewet in balans en Handhaving sociale zekerheid) gaat om fase 1 van de beoogde cultuuromslag. Dat de ontwikkelrichting de juiste lijkt te zijn, maar dat in de uitwerking overregulering nog steeds op de loer ligt. En dat voor het daadwerkelijk realiseren van de door de regering geformuleerde doelen meer nodig is dan enkel een wetswijziging.

Dit laatste geldt met name, en mag niet worden onderschat, voor de beoogde dienstverlening. Voor de benadering van en het contact met de cliënt door de "uitvoerend professional". Indien hiervoor door de regering niet de juiste randvoorwaarden worden geschapen (in de vorm van extra menskracht en deskundigheid, lees ook: financiering) wordt het voor gemeenten een forse uitdaging om de beoogde maatwerkondersteuning ook daadwerkelijk vorm te geven, zeker in de huidige arbeidsmarkt waar het lastig is om aan gekwalificeerd personeel te komen. Het is teleurstellend te constateren dat beide wetsvoorstellen op het onderdeel "gemeentelijke uitvoering" een uitvoeringstoets ontberen. Spoor 3

¹⁰ MvT Participatiewet, p.9.

van het bredere programma moet hierop voor een deel het antwoord gaan bieden en het is, om een valse start te voorkomen, cruciaal dat dit spoor synchroon loopt aan de wetstrajecten zelf.¹¹

Hoofdlijnen wetsvoorstel ten aanzien van bestaanszekerheid

Bijstand is het laatste vangnet voor wie niet zelf in het levensonderhoud kan voorzien en vormt de belangrijkste component binnen de borging van het sociaal minimum. Zoals eerder aangeduid in de probleemanalyse is het sociaal minimum in Nederland complex georganiseerd en wordt het feitelijk inkomen op minimumniveau bepaald door de samenloop van diverse regelingen. Door verschillende toekenningsregels, uitbetalingsmomenten, etc. is het minimuminkomen door de tijd heen niet stabiel en is bestaanszekerheid fragiel. Dit probleem is breder dan de Participatiewet en wordt met het voorliggende wetsvoorstel niet aangepakt en dient vorm te krijgen bij spoor 2.

Bijstandsverlening is gebaseerd op strikte regels. Het vangnet is bedoeld om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Niet meer en niet minder. De bijstand wordt betaald uit publieke middelen en van de bijstandsgerechtigde mag worden verwacht dat die zich maximaal inspannt om daarvan zo kort en weinig mogelijk gebruik te maken. Leidend principe bij de bijstandsverlening is daarom complementariteit: de bijstand vult andere middelen waarover een bijstandsgerechtigde kan beschikken aan tot een inkomen op minimumniveau (voor diens leeftijd en leefvorm). Daarbij wordt in de Participatiewet een breed middelenbegrip gehanteerd en kent de wet een strikte invulling van het complementariteitsbeginsel. Te strikt volgens de beleidsanalyse die aan de herijking van de Participatiewet ten grondslag ligt. Te strikt ook volgens veel jurisprudentie, en die gemeenten aanzet tot meer maatwerk bij de toepassing van het complementariteitsbeginsel.

De te strikte invulling van de complementariteit is een van de hardheden die de regering met het wetsvoorstel wil aanpakken. In de huidige situatie dient nagenoeg iedere wijziging in de omstandigheden die ingrijpt op de complementariteit verdisconteerd te worden met de bijstand. Van kleine tot grote wijzigingen. Terwijl voor burgers niet altijd duidelijk is voor welke situaties dat geldt en dat in de beleving indruist tegen de maatschappelijke beleving. Een voorbeeld hiervan is recentelijk de "boodschappenaffaire".

De regering beoogt met de wetswijzigingen op het terrein van bestaanszekerheid in de eerste plaats de scherpe kantjes van die strikte invulling van complementariteit af te schaven. Daarnaast beoogt zij, in navolging van jurisprudentie, burgers meer rechtszekerheid te bieden, door veel van de situaties die in het bestuursrecht aan de orde kwamen nu in het wetsvoorstel vast te leggen. Met het wetsvoorstel wordt meer ruimte geschapen voor situaties waarbij complementariteit niet direct aan de orde is. Die situaties worden duidelijk omschreven en er wordt duidelijk benoemd waar de grenzen liggen. Tevens wordt een aantal situaties beschreven waar gemeenten expliciet maatwerkruimte krijgen (kan-bepalingen). Vooral de kan-bepalingen zijn voor de Drechtstedelijke herijking van belang, want daarmee roept de regering gemeenten impliciet op een eigen afwegingskader op te stellen.

In totaal gaat het om de volgende situaties:

- Harmonisatie van aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen;
- Vrijlating van giften;
- Wijze van vaststelling van het vermogen;
- Maatwerkmogelijkheid bij de 4-weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties (kan-bepaling);
- Maatwerkmogelijkheid bij het toekennen van bijstand met terugwerkende kracht (kan-bepaling);
- Bij AMVB nader in te vullen mogelijkheid tot verstrekking van categoriale bijzondere bijstand (kan-bepaling). Deze kan-bepaling lijkt echter niet aan gemeenten voorbehouden, maar aan de regering. Bijvoorbeeld in situaties als recentelijk de energietoeslag;

¹¹ Naast beide bovengenoemde wetsvoorstellen lopen nog twee wetsvoorstellen parallel: het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht (borging menselijke maat in het bestuursrecht) en het Initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering (om uitvoeringsorganisaties - waaronder gemeenten - meer mogelijkheden te bieden op basis waarvan kan worden afgezien van terugvordering).

- Vastleggen van bijstandsnormen in bijzondere situaties:
 - o Bijstandsnorm (alleenwonende) alleenstaande bijstandsgerechtigde met niet rechthebbende partner;
 - o Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder alo-kop (voor de goede orde: een alo-kop is een extra component voor alleenstaande ouders binnen het kindgebondenbudget dat door de belastingdienst wordt verstrekt. In sommige omstandigheden komt een alleenstaande ouder hier niet voor in aanmerking);
 - o Afzien van opleggen kostendelersnorm bij tijdelijk verblijf;
 - o Onverwijld kunnen indienen aanvraag na aanmelding;
 - o Gelijktelling aanvraag bijstand, Bbz, IOAW of IOAZ.

Dit geheel overziend gaat het vooral om technische wijzigingen, die door vastlegging in wet- en regelgeving voor zowel de bijstandsgerechtigde als de gemeentelijke uitvoering meer handvatten bieden. De beleidsruimte voor gemeenten is beperkt, maar de financiële ruimte en zekerheid die bijstandsgerechtigden wordt geboden is groter.

Interessanter is de beleidsruimte die met het wetsvoorstel wordt geboden op het grensvlak van bestaanszekerheid en participatie. De regering erkent dat de focus binnen de Participatiewet te zwaar heeft gelegen bij volledige en duurzame uitstroom naar betaalde arbeid. En dat dit (nog) niet voor iedereen haalbaar is. Tevens is in de praktijk gebleken dat het werken in deeltijd een belangrijke eerste stap kan vormen richting volledige arbeid (en bijdraagt aan het welbevinden van betrokkenen). Binnen de huidige wet wordt deeltijdarbeid eerder ontmoedigd dan gestimuleerd. Hier komt het complementariteitsbeginsel weer om de hoek: verworven inkomen wordt op de bijstand gekort. Werken in deeltijd met behoud van uitkering loont niet. De huidige wet bevat wel een aantal vrijstellingsbepalingen bij deeltijdwerk, maar die zijn beperkt en van korte duur.

Bovendien is er een tweede probleem: de wijze van verrekening van de inkomsten. Dit kan er – om meerdere redenen vanwege wettelijke kaders – toe leiden dat het maandelijks inkomen fluctueert en zelfs tijdelijk onder het bestaansminimum uitkomt. Dit wordt in een later stadium weliswaar gecompenseerd, maar iemand die op het bestaansminimum moet rondkomen kan zich dat vaak niet veroorloven. Werken met behoud van uitkering leidt dus eerder tot minder dan meer bestaanszekerheid.

Er is nog een derde factor die een bestaanszekerheidsrisico in zich draagt: te hoge inkomsten hebben invloed op de toeslagen (hier komt de complex georganiseerde bestaanszekerheid in Nederland weer om de hoek). Niet alleen kan dit leiden tot verlaging van toeslagen, maar ook - als iemand even niet goed oplet – terugvordering. Kortom nog minder bestaanszekerheid.

In het wetsvoorstel Participatiewet poogt de regering een antwoord te bieden op deze risico's. Het eerste probleem wordt in het wetsvoorstel getackeld door de verruiming en harmonisatie van de huidige bijverdiengrenzen (nu vier varianten). De beoogde bijverdiengrens wordt in beginsel gemaximeerd tot 12 maanden, maar het is aan gemeenten om op individuele basis te bepalen of verlenging aan de orde is (kan-bepaling). De hoogte wordt gemaximeerd tot 15% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm, waarmee ook het derde probleem wordt geadresseerd.

Om het – overigens zeer reële probleem van wisselende inkomsten als gevolg van administratieve verrekening – aan te pakken, doet de regering aanpassingen in (de wettelijke eisen met betrekking tot) het verrekenproces en introduceert zij een bufferbudget, dat gebruikt kan worden om maandelijks inkomenswisselingen te compenseren (c.q. een stabiel inkomen te bieden). Dit budget is echter voorbehouden aan een specifieke groep uitkeringsgerechtigden en de uitvoering door gemeenten is complex.

Naast de inkomensvrijlating kent de Participatiewet ook de mogelijkheid van een stimuleringspremie die halfjaarlijks kan worden toegekend. Deze werkt weliswaar door in de bestaanszekerheid, maar de toepassing daarvan ligt vooral binnen de re-integratieopgave. Dit geldt ook voor de toepassing van de kan-bepaling bij verlenging van de inkomensvrijlatingen.

Hoofdlijnen wetsvoorstel ten aanzien van handhaving

Nederland kent een complex stelsel van sociale zekerheid. Inkomensondersteuning (in diverse vormen) wordt niet alleen geboden op basis van de Participatiewet, maar bijvoorbeeld ook op basis van de Werkloosheidswet of de Algemene ouderdomswet. Of op basis van de Toeslagenwet. En zo zijn er nog een paar. Kortom een heel stelsel aan wetgeving waaraan burgers rechten kunnen ontlelen. Maar waar ook verplichtingen tegenover staan, die per wet variëren.

Voor alle wetten geldt in feite de inlichtingenplicht (het verstrekken van tijdige en correcte informatie op basis waarvan het recht en de hoogte van de financiële ondersteuning kan worden vastgesteld), maar welke inlichtingen dat concreet betreft kan weer per wet variëren. De sociale zekerheidswetten kennen ook alle hun eigen meewerkverplichtingen. Bijvoorbeeld identificatieplicht, sollicitatieplicht of de plicht om passend werk te aanvaarden.

Schending van de inlichtingenplicht (waardoor bijvoorbeeld een ten onterechte of te hoge uitkering is verstrekt) geeft aanleiding tot herziening of intrekking van het eerder vastgestelde recht op inkomensondersteuning, terugvordering (ter hoogte van maximaal het benadelingsbedrag) en een boete (waarvan de hoogte is gerelateerd aan zowel het benadelingsbedrag als de mate van verwijtbaarheid). Het boeteregime heeft een punitief karakter: het is bedoeld om te straffen en naleving te bevorderen.

Schending van de meewerkverplichting heeft een ander karakter: het is bedoeld om een gedragsverandering te bewerkstelligen (medewerking te stimuleren) en heeft daarmee een herstellend karakter. Bij overtreding van de meewerkverplichting volgt een maatregel en wordt gedurende een bepaalde periode een deel van de uitkering ingehouden.

Kort samengevat: waar wetten worden overtreden, treedt handhaving in werking. Handhaving wordt in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid in eerste instantie omschreven als "het gehele proces vanaf het moment dat een onrechtmatigheid is geconstateerd en ziet toe op de vraag hoe hiermee moet worden omgegaan". Maar in feite is die omschrijving te beperkt. Handhaving impliceert immers ook preventie. En dat begint erbij dat men burgers vooraf goed moet informeren wat de regels zijn (denk aan een verbodsbord in het verkeer). Als handhaver zou je er niet klakkeloos van uit mogen gaan dat iedereen de wet kent. In feite heeft handhaving dus ook een preventief karakter. Dit legt een verplichting bij zowel de wetgever als de uitvoeringsorganisaties die met handhaving belast zijn. De regering heeft dit onderkend en zet in het wetsvoorstel tevens in op preventie.

Voor de handhaving bij alle sociale zekerheidswetten in Nederland gelden in feite dezelfde knelpunten als reeds eerder werden beschreven ten aanzien van de Participatiewet. Het gaat dan om de hardheden, het gebrek aan menselijke maat bij sanctionering en op wantrouwen gebaseerde controle in plaats van op vertrouwen gebaseerde dienstverlening.

Het doel van het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid is om, in antwoord op de gesignaleerde knelpunten, passend handhaven bij het opleggen van boetes en maatregelen mogelijk te maken. Ook hier gaat het dus weer om een cultuuromslag. Om rechtszekerheid en willekeur te voorkomen worden daarvoor in het wetsvoorstel eenduidige kaders gesteld, die gelden voor de handhaving op het gebied van alle sociale zekerheidswetten. Met het wetsvoorstel wordt de wijze van beoordeling door de verschillende bestuursorganen geüniformeerd en weet iemand welke maatstaven gelden bij het opleggen van een boete of maatregel. Dit biedt niet alleen meer rechtszekerheid, maar het uniformeren van het handhavingsbeleid wordt geacht ook bij te dragen aan preventie en vertrouwen: het wordt eenvoudiger voor burgers om, ongeacht de wettelijke regeling die op hun van toepassing is, te begrijpen welke gevolgen overtreding van verplichtingen voor hen kan hebben en welk pad door de overheid wordt bewandeld.

Bovenstaande houdt in dat een deel van de handhavingsbepalingen die nu onderdeel uitmaken van de verschillende materiewetten, waaronder de Participatiewet, worden overgeheveld naar de nieuwe

Wet handhaving sociale zekerheid en worden herijkt vanuit het nieuwe beleidsperspectief. Meer specifiek: alle verplichtingen blijven onderdeel van de verschillende materiewetten (hierover is in het verleden veel, per wet verschillende jurisprudentie opgebouwd), maar de gevolgen van het overtreden van die verplichtingen (de sancties) én de wijze waarop de overheid die beoordeelt (het handhavingsproces) worden vastgelegd in de nieuwe Wet handhaving sociale zekerheid. Een deel van de voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel Participatiewet in balans heeft betrekking op die overheveling van handhabingsbepalingen naar de nieuwe Wet handhaving sociale zekerheid.

Om passend handhaven mogelijk te maken worden in het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid regels gesteld ten aanzien van het boeteregime, het maatregelenregime en de handelwijze rond herziening en terugvordering. Het beoordelingsproces wordt daarbij gereguleerd en de overwegingen die daarbij een rol dienen te spelen worden uitgewerkt. Tevens wordt de methodiek herzien waarop de hoogte van boetes wordt bepaald en worden nieuwe regels gesteld voor de hoogte en duur van de maatregelen.

Een cruciaal onderdeel binnen het nieuwe handhavingsproces wordt het toelichtingsgesprek dat met betrokkenen wordt gevoerd en dat volgt op de constatering van een overtreding. Enerzijds biedt dit gesprek betrokkenen de mogelijkheid de achterliggende omstandigheden rond de overtreding toe te lichten. Anderzijds kan door de medewerker uitleg worden gegeven over de verplichtingen die betrokkenen niet zijn nagekomen en hoe het proces wordt vervolgd. Het toelichtingsgesprek biedt straks de belangrijkste basis voor het afstemmen van de sanctie op de aard van de overtreding.

Verwacht mag worden dat passend handhaven, los van de extra tijdsbesteding, veel gaat vragen van de uitvoering. Het proces zoals vastgelegd in het wetsvoorstel zit weliswaar logisch in elkaar, maar de maatwerkafstemming legt een forse druk op de schouders van de betreffende medewerker. Zeker wanneer het gaat om de weging van factoren als doenvermogen of bij de afstemming van een overtreding met betrekking tot de nieuwe, generieke participatieplicht binnen de Participatiewet.

Hoofddlijnen wetsvoorstel ten aanzien van participatie

Ten aanzien van participatie blijft volledige uitstroom naar betaalde arbeid wel het uiteindelijke doel, maar wordt erkend dat dit voor een deel van de bijstandsgerechtigden (nog) niet mogelijk is. Op basis van deze bredere gevarieerdheid van de bijstandspopulatie wil men de ondersteuning aan de doelgroep uitbreiden en op maat aanbieden. In het wetsvoorstel worden de voorwaarden gecreëerd voor een aantal wijzigingen op dit gebied.

Deeltijdarbeid

Deze voorstellen liggen op het snijvlak van participatie en bestaanszekerheid en zijn al eerder in de tekst benoemd.

Participatieplicht

In het wetsvoorstel wordt één algemene participatieplicht in de Participatiewet voor alle bijstandsgerechtigden ingesteld. Deze plicht houdt in dat de bijstandsgerechtigde betaald werk moet zien te behouden, verkrijgen en aanvaarden, aangeboden voorzieningen in het kader van re-integratie moet aanvaarden en naar vermogen maatschappelijk zinvolle activiteiten moet verrichten. De in de wet opgenomen geüniformeerde arbeidsverplichtingen, de bepalingen omtrent de taaleis en de tegenprestatie komen te vervallen. Daarvoor in de plaats krijgt de gemeente de bevoegdheid de verplichtingen individueel toe te spitsen.

Binnen de bevoegdheid om de verplichtingen toe te spitsen in een individuele situatie kan de gemeente ook besluiten om iemand tijdelijk te ontheffen van een of meer verplichtingen. Bij het per individu toespitsen van de verplichtingen kan de gemeente rekening houden met de mogelijkheden en omstandigheden van betrokkene. Zo kunnen verplichtingen worden afgesproken met betrokkene die reëel zijn en ook kunnen worden nagekomen. De effectiviteit van de opgelegde verplichtingen wordt hiermee naar verwachting vergroot. Ook draagt dit bij aan wederzijds vertrouwen en commitment.

Eigen inbreng bijstandsgerechtigden

Het wettelijk kader van de Participatiewet focust sterk op arbeidsvermogen en arbeidsinschakeling. Weinig aandacht gaat uit naar mensen zonder (direct) perspectief op betaald werk. De mensen voor wie arbeidsinschakeling niet of op korte termijn niet aan de orde is raken dikwijls buiten beeld en worden sporadisch gesproken.

De focus van de Participatiewet is te zeer gericht op directe arbeidsinschakeling en het is noodzakelijk dat deze wordt verbreed, gezien de samenstelling van de doelgroep en het gegeven dat een belangrijk deel niet (op korte termijn) betaald werk kan verrichten vanwege hun grote en soms onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Zij kunnen op een andere manier een zinvolle bijdrage leveren aan de maatschappij of werken aan de ontwikkeling van hun zelfstandige deelname aan die maatschappij.

Dergelijke activiteiten kunnen voor mensen ook van toegevoegde waarde zijn op de route naar betaald werk. Voor mensen die duurzaam geen mogelijkheden hebben om betaald werk te verrichten kan het verrichten van deze activiteiten isolement voorkomen en het gevoel geven deel uit te maken van de samenleving. Hiervoor is het nodig dat in de Participatiewet ruimte wordt gecreëerd voor het uitvoeren van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten. En voor het bieden van ondersteuning hierbij aan mensen die die activiteiten wel zelf vorm willen geven, maar dit niet zonder ondersteuning kunnen. Mensen die hiertoe het initiatief nemen mogen ook niet langer belemmeringen ervaren, bijvoorbeeld omdat gemeenten eisen dat vooraf toestemming voor die activiteiten wordt gevraagd. In het wetsvoorstel wordt bepaald dat de bijstandsgerechtigde zelf onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten kan initiëren.

De gemeenten krijgen de opdracht om bij verordening regels te stellen ten behoeve van het ondersteunen bij maatschappelijke participatie. Niet alleen voor die situaties waarin de bijstandsgerechtigde hiertoe zelf het initiatief neemt, maar ook voor die situaties waarin de gemeente de bijstandsgerechtigde een aanbod doet van maatschappelijke participatie. Zo kan bijvoorbeeld in de verordening ook worden vastgelegd op welke wijze de gemeente hierbij een relatie legt met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Herdefiniëring mantelzorg i.r.t. arbeidsplicht

Mantelzorgers zijn van onschatbare waarde voor de mensen aan wie zij ondersteuning en zorg verlenen. Ze zijn daarmee ook essentieel voor de samenleving als geheel. De regering constateert dat bijstandsverlening en mantelzorg soms op gespannen voet met elkaar staan. Zo kan op grond van de huidige Participatiewet de verleende mantelzorg in sommige gevallen als op geld waardeerbaar arbeid worden aangemerkt en daarmee voor bijstandsgerechtigde mantelzorgers een korting op de uitkering tot gevolg hebben. Ook kan het gebruiken van een “en/of rekening” door een bijstandsgerechtigde die mantelzorg verleent, gevolgen hebben voor het recht op bijstand. Daarnaast kan mantelzorg een dermate intensief karakter krijgen dat de mantelzorger een groot deel van de tijd bij de hulpbehoevende verblijft of zelfs - al dan niet tijdelijk – bij de hulpbehoevende intrekt. Als een mantelzorger meer dan de helft van de week woont bij de persoon die hij/zij verzorgt, kan dit consequenties hebben voor het recht op bijstand omdat de bijstandsgerechtigde wordt aangemerkt als gehuwd/samenwonend met de mantelzorgbehoeftige. Deze regels worden als te star ervaren.

In het wetsvoorstel wordt meer ruimte gecreëerd voor mantelzorg. Hoofdzakelijk door:

In de wet mogelijk te maken dat ongehuwde (of daarmee gelijkgestelde) samenwonenden, samen kunnen wonen zonder dat zij vallen onder het begrip gezamenlijke huishouding. Deze uitzondering op het gezamenlijke huishoudingsbegrip geldt alleen wanneer:

- Er sprake is van intensieve mantelzorg;
- De mantelzorg noodzakelijk is voor de hulpbehoevende om zijn/haar eigen huishouden te voeren/de hulpbehoevende voor algemene dagelijkse levensverrichtingen aangewezen is op hulp;
- Intensieve mantelzorg directe en aannemelijke aanleiding is voor het samenwonen.

Verbreiding van het experimenteerartikel

De Participatiewet kent een experimenteerartikel dat gemeenten toestaat te onderzoeken hoe de wet op onderdelen financieel doelmatiger en doeltreffender uitgevoerd kan worden door van een beperkt aantal artikelen af te wijken. Het centrale doel van de experimenten is om op wetenschappelijk gefundeerde wijze te onderzoeken wat werkt om bijstandsgerechtigden volledig onafhankelijk te laten worden van de bijstand via uitstroom naar werk.

Met het huidige wetsvoorstel wordt voorgesteld de reikwijdte van het experimenteerartikel te verbreden naar experimenten gericht op maatschappelijke participatie voor mensen wanneer arbeidsinschakeling (vooralsnog) buiten beeld is. Hierdoor wordt het mogelijk om ook experimenten uit te voeren zonder uitstroombestemming. Naast de verbreding van de reikwijdte wordt voorgesteld om de maximale termijn van experimenten te verruimen van maximaal drie naar maximaal vijf jaar. Tenslotte wordt bij de uitvoering van experimenten ook het causale effect van het experiment op de bredere (maatschappelijke) baten gemeten.

2.4 Participatiewet in balans: consequenties en uitdagingen van het wetsvoorstel

Afgezet tegen het huidige beleid betekent de landelijke herijking zoals eerder gesteld een grote omslag in uitgangspunten op het niveau van zowel de wet, het stelsel en de uitvoering. Het terugbrengen van de menselijke maat, het herstellen van vertrouwen en het vereenvoudigen van beleid vormen daarin de centrale thema's. Dit heeft aanzienlijke consequenties voor de verhoudingen tussen overheid en burger, die vooral op uitvoerend niveau vormgegeven dienen te worden. Daarbij geldt een cultuuromslag waarbij de focus van een controlerende positie (handhaving van de wet) moet verschuiven naar een dienstverlenende positie met als uitgangspunt het vermogen van de individuele burger en diens omstandigheden. Deze focus geldt voor de brede inzet op bestaanszekerheid, handhaving en participatie.

Maatwerk en dienstverlening

Een verschuiving van deze aard heeft voor de uitvoering aanzienlijke consequenties. Op het gebied van bestaanszekerheid worden de huidige normen bijgesteld en een aantal voorwaarden verruimd, met daarbij een ruimere mogelijkheid om op individuele gronden af te wijken. Hetzelfde geldt voor handhaving, waarbij ook bij het opleggen van boeten en maatregelen individuele omstandigheden dienen te worden meegewogen en een specifiek proces dient te worden doorlopen dat uitgebreider is dan nu wordt toegepast. Op het vlak van participatie wordt meer dan nu het geval is, de aandacht verlegd naar de doelgroep die onder het regime van de huidige wet, omwille van het feit dat zij niet op afzienbare tijd volledig kunnen uitstromen, veelal buiten het zicht is gebleven. En waarop het huidige instrumentarium niet is aangepast. Tevens gaat gelden dat betrokkenen meer mogelijkheden krijgen om hun invulling van de nieuwe participatieplicht zelf vorm te geven. Maatwerk op al deze terreinen gaat meer vragen van de consulenten, zowel in kennis, doorzettingsmacht als tijd.

Maatwerk en netwerk

Het uitgangspunt van individueel maatwerk heeft ook grote consequenties voor de verhoudingen tussen consulent en inwoner en daarmee de werkwijze van de consulent. In de nieuwe situatie zullen de mogelijkheden van handelen meer dan nu worden bepaald door de inwoner zelf en het netwerk om hem of haar heen. Dit netwerk bestaat daarbij niet alleen uit familie en kennissen, maar in de praktijk ook vaak uit organisaties, die een rol spelen in het leven van de inwoner. Momenteel richt het netwerk zich primair op het ontwikkelen naar werk, maar veel minder op de inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hierdoor ontstaat de situatie dat met het wetsvoorstel het vermogen van de individuele burger en diens omstandigheden centraal moeten worden gesteld, maar dat de beschikbare mogelijkheden hiertoe niet toepasbaar zijn, waardoor individueel maatwerk nog niet goed mogelijk is. Ook is het zeer waarschijnlijk dat er behoefte ontstaat aan aanbod en begeleidingscapaciteit, terwijl die momenteel nog niet voorhanden zijn.

Om het hoofd te kunnen bieden aan de complexere problematiek waar de doelgroep mee kampt is in veel gevallen ook specifieke ondersteuning nodig vanuit de zorg- en onderwijssector, maar ook meer lokaal gerichte organisaties binnen het Sociaal Domein als maatschappelijk werk, welzijnsorganisaties en ondersteuning bij laaggeletterdheid, digitale ondersteuning en/of financiële ondersteuning.

Bij de vorming van dergelijke netwerkorganisaties is een belangrijke rol weggelegd voor de Sociale Dienst Drechtsteden als het gaat om de regie op en aanjagen van deze netwerken. Dit vergt een veel meer integraal gerichte wijze van werken dan in de huidige situatie en kan oplossingsrichtingen bieden, waarvoor nu nog geen passend aanbod c.q. capaciteit voorhanden is.

Maatwerk en doenvermogen

De hedendaagse samenleving stelt hoge eisen aan de redzaamheid van burgers. Redzaamheid heeft hierbij niet alleen betrekking op het denkvermogen, maar ook op het doenvermogen. De overheid had in het verleden te hoge verwachtingen van het doenvermogen van de burger. Dit doenvermogen is niet uitsluitend gekoppeld aan intelligentie of kennis, maar is veelal gerelateerd aan de persoonlijkheid van het individu in combinatie met specifieke levensomstandigheden. Vaak zijn bepaalde gebeurtenissen hierbij ook bepalend. Al naar gelang de kwetsbaarheid van personen kan dit een reeks aan gebeurtenissen omvatten die het doenvermogen van een individu sterk kunnen beïnvloeden. Het doenvermogen van personen is hierdoor ook geen statisch gegeven, maar kan in een bepaalde periode dus ook aan veranderingen onderhevig zijn. Een uitdaging zal zeker zijn om het doenvermogen van betrokkenen in beeld te krijgen (en te blijven houden), mede omdat besluiten en trajecten op dit doenvermogen dienen te zijn afgestemd. Buiten het feit dat dit vraagt om passende handvatten voor consultants, is de inzet daarbij veel breder dan de huidige dienstverlening, waardoor een verlaging van de caseloads en daarmee een uitbreiding van de capaciteit noodzakelijk wordt. De financiële paragraaf in het huidige wetsvoorstel is hiertoe niet toereikend.

Maatwerk en rechtszekerheid

De grote spagaat bij het toepassen van maatwerk blijft het borgen van rechtszekerheid. Beide zijn cruciale doelen binnen het wetsvoorstel. En kunnen elkaar bijten. Gelijke situatie dienen gelijk, of op zijn minst zo gelijke wijze, beoordeeld te worden. De regering heeft dit proberen op te lossen door verschillende gradaties van regelgeving in het wetsvoorstel op te nemen, variërend van maatstafbepalingen (zoals "in beginsel" en "in ieder geval") en kan-bepalingen (afwijken kan, maar wel volgens een vastgelegd afwegingskader of-proces) tot algehele regelgeving (vastleggen van jurisprudentie in regels). Ondanks al die vastlegging in regelgeving, en eventueel nog specifieke gemeentelijke regels, blijft het de uitdaging voor consultants om, met behulp van de juiste argumentatie, uiteindelijk een besluit te nemen dat is afgestemd is op de specifieke omstandigheden voor betrokkenen. Zelfs wanneer een voorgeschreven proces is doorlopen, gaat het uiteindelijk om het juiste besluit. Maatwerk gebeurt in de spreekkamer, en vraagt veel van de betreffende consultants. Het bieden van individueel maatwerk betekent echter geenszins dat aan alle wensen van een inwoner tegemoet gekomen kan worden. Hiervoor dienen kaders ontwikkeld te worden waarbinnen een realistische dienstverlening zich kan positioneren. Maar zonder dat alles wordt "dichtgeregeld".

Daarbij moeten we ons realiseren dat het maken van een dergelijke omslag een langdurig proces is waarbij fasegewijs naar een toekomstige uitvoering moeten worden toegewerkt. Gedurende dit proces is het mogelijk dat door de omvang hiervan situaties kunnen ontstaan waarbij (tijdelijke) ongelijkheid ontstaat tussen de aanpak van inwoners.

Hoofdstuk 3: Uitvoering Participatiewet in de Drechtsteden

Het zwaartepunt van de uitvoering van het huidige beleid binnen de huidige Participatiewet ligt op het terrein van re-integratie. In het navolgende deel van deze startnotitie zal dit verder centraal staan.

3.1 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven is er een krapte op de arbeidsmarkt. Er is onder andere veel aandacht voor het lerarentekort, het tekort aan medewerkers in de bouw, de kinderopvang, in de zorg en in beroepen die te maken hebben met de energietransitie. Inmiddels is de krapte iets teruggelopen, al blijft deze op een zeer hoog niveau.

De mogelijkheden om in de Drechtsteden de krapte op de arbeidsmarkt terug te dringen zijn beschreven in het rapport Onbenut aan het werk¹², waarbij het onbenut arbeidspotentieel in de regio in kaart is gebracht tot 2021.

In de arbeidsmarktregio Drechtsteden is voor de korte termijn de verwachting dat de werkgelegenheid in 2023 nog verder groeit¹³. Vanaf 2024 komt de werkgelegenheidsgroei in een lagere versnelling terecht als gevolg van een lagere economische groei en aanhoudende personeelstekorten. Hoewel de meeste sectoren nog een groeiende werkgelegenheid laten zien, krijgen sectoren als de industrie te maken met banenkrimp. In veel andere sectoren neemt het groeitempo af.

3.2 Vernieuwing van de arbeidsmarktinfrastructuur

Het kabinet vindt het belangrijk dat ook inwoners die langdurig in de bijstand zitten kansen krijgen op de arbeidsmarkt. Hoewel de krapte op de arbeidsmarkt doet denken dat er voor deze groep meer kansen ontstaan, is er nog steeds een grote groep waarvoor de stap naar betaald werk te groot lijkt. Het kabinet wil dan ook dat de arbeidsmarktinfrastructuur voor werkzoekenden vroegtijdig de dienstverlening biedt die zij nodig hebben om (ander) werk te vinden of werk te behouden. Ook voor werkgevers wilt het kabinet de arbeidsmarktinfrastructuur versterken, zodat werkgevers makkelijker personeel kunnen vinden en behouden.

Om dat te bereiken is het kabinet voornemens om de dienstverlening die regionale arbeidsmarktinfrastructuren bieden te verbeteren¹⁴. Eén van de uitgangspunten daarbij is dat in iedere arbeidsmarktregio minimaal één herkenbaar loket komt waar werkzoekenden en werkgevers terecht kunnen met al hun arbeidsmarkt gerelateerde vragen, dat sociale partners verantwoordelijk blijven voor de dienstverlening aan werkenden en het UWV en gemeenten voor niet-werkenden, en dat de samenwerkingspartners elkaar aanvullen met diensten en instrumenten als het dienstverleningspakket van de verantwoordelijke partij niet toereikend is.

Zoals eerder benoemd valt de vernieuwing van de arbeidsmarktinfrastructuur niet onder de herijking beleidskader Participatiewet, maar is het een relevante ontwikkeling die gevolgd wordt om beleidskeuzes te informeren.

3.3 Veranderingen in het klantenbestand van de Sociale Dienst Drechtsteden

De huidige krapte op de arbeidsmarkt heeft ook gevolgen voor het bijstandsbestand. Zo loopt de instroom in de bijstand sterk terug. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat inwoners sneller een geschikte baan vinden voordat zij gebruik moeten maken van de bijstand. Inwoners met een hoger arbeidspotentieel stromen dan ook nauwelijks meer in.

De uitstroom kent echter eenzelfde daling. Deze wordt enerzijds veroorzaakt doordat de afstand tot de arbeidsmarkt van de in de bijstand resterende klanten, inclusief nieuwe instroom, relatief steeds groter

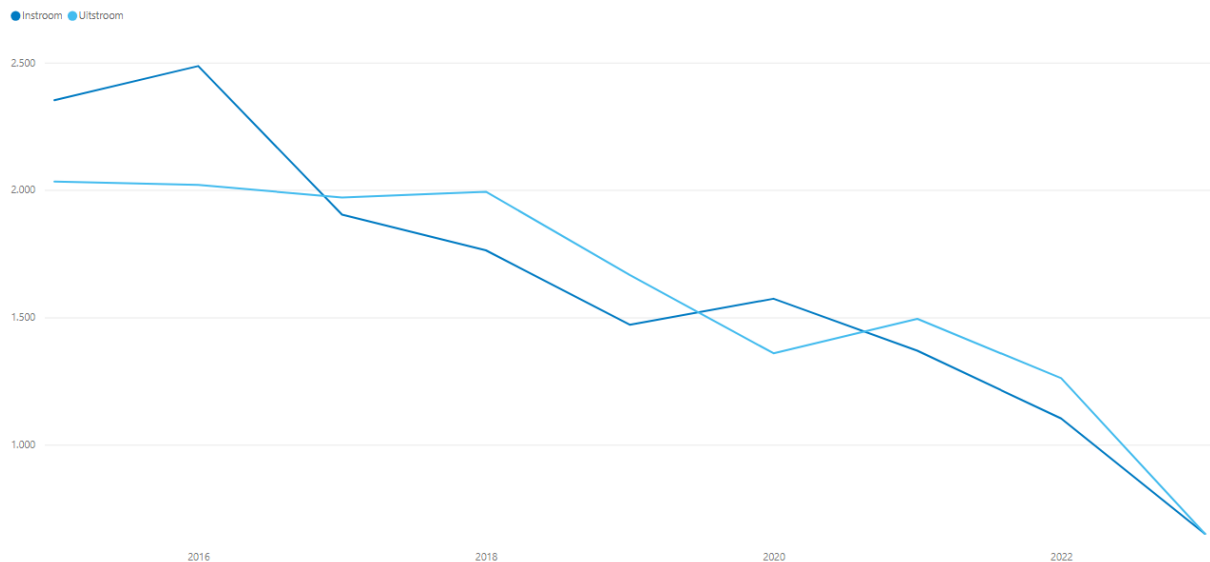
¹² Onbenut aan het werk. Eindrapport (SEOR, februari 2023)

¹³ Regionale Arbeidsmarktprognose 2023 – 2024 Drechtsteden (UWV, 1 juni 2023)

¹⁴ Kamerbrief 'Uitgangspunten voor de uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur', d.d. 11 oktober 2022. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/11/kamerbrief-uitgangspunten-voor-de-uitbreiding-van-de-arbeidsmarktinfrastructuur/>

wordt. Ook wordt de problematiek van deze klanten steeds complexer. Daarbij zien we ook dat de energiearmoede en inflatie leidt tot meer onrust, instabiliteit en stress bij de klanten, waardoor een focus op werk uit beeld is geraakt.

In onderstaande grafiek is de in- en uitstroom vanaf 2015 tot en met 31 augustus 2023 in beeld gebracht.



Deze ontwikkeling van een dalende in- en uitstroom heeft onder meer als gevolg dat het verblijf in het bestand geleidelijk oploopt. Op dit moment bevindt ruim 70% zich al langer dan twee jaar in het bestand, waarvan bijna 50% zelfs langer dan vijf jaar.

Globaal zagen we in 2022 binnen het klantenbestand drie ontwikkelingen:

- Een geleidelijke afname van het bestand van inwoners die reeds langere tijd een uitkering ontvangen;
- Een opvallende (relatief) hoge instroom van jongeren;
- Een toenemende instroom van (inburgeringsplichtige) statushouders.

Met deze ontwikkelingen komen een aantal significante doelgroepen naar voren: inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, jongeren en statushouders. Daarbij moeten we ons realiseren dat deze doelgroepen niet scherp afgebakend zijn, maar elkaar onderling deels overlappen.

Inwoners met grote afstand tot de arbeidsmarkt

Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft in een tweetal rapporten¹⁵¹⁶ een beeld geschetst van de gevolgen van de invoering van de drie grote decentralisaties voor inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De bevindingen voor met name de Participatiewet belichten wij hierbij om een duidelijk beeld te kunnen schetsen van deze specifieke doelgroep.

Bij de invoering van de Participatiewet werden de relatief zware Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)- en Wet sociale werkvoorziening (Wsw)- regelingen afgesloten voor nieuwe instroom. Bij het inkomensdeel van de Participatiewet zien we een grote verschuiving van zwaar naar licht in de zin dat (de nieuwe instroom) jonggehandicapten met arbeidsvermogen niet meer in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering, maar onder het regime van de Participatiewet vallen. Een deel van de 18-jarige jonggehandicapten die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering, krijgt nu een bijstandsuitkering.

¹⁵ Sociaal Domein op Koers? (SCP, november 2020)

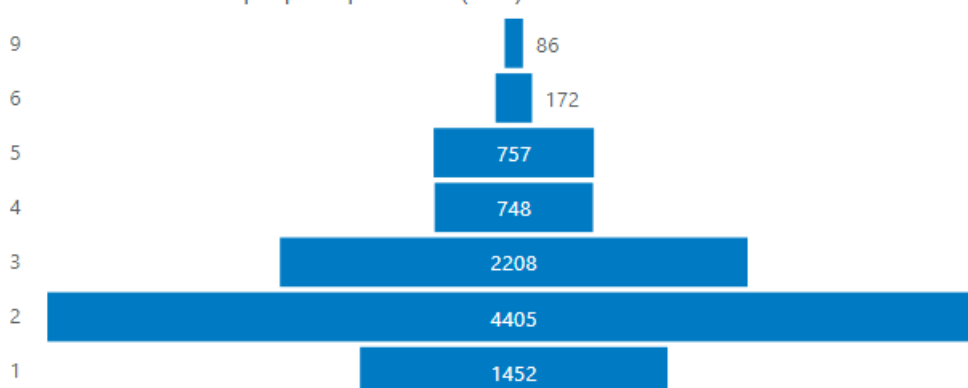
¹⁶ Uitdagingen in het Sociaal Domein (SCP, maart 2022)

De participatie van mensen met een beperking blijft landelijk gezien over de hele linie achter. Mensen met een verstandelijke beperking lijken het meest geïsoleerd te zijn. Dit geldt met name voor de arbeidsparticipatie en in mindere mate voor deelname aan onderwijs, vrijwilligerswerk en vrijetijdsactiviteiten. Voor de Drechtsteden ligt dit beeld wat genuanceerder. Vooral bij het plaatsen van inwoners met een doelgroepverklaring banenafspraken heeft onze regio ten opzichte van het landelijk beeld goed gepresteerd. Ten aanzien van beschut werk blijven wij momenteel nog iets onder de landelijke richtlijn. Voor de aanpak van inwoners met een psychische beperking hebben wij via Werk als beste zorg een basis gelegd voor de plaatsingen op werk. Verdere uitbreiding voor deze doelgroep is een punt van aandacht. De recente kamerbrief¹⁷ omtrent sociale ontwikkelbedrijven en beschut werk biedt hiervoor een extra financiële impuls vanaf 2024.

Opvallend is het grote aandeel mensen met gezondheidsproblemen in de bijstand. Deze bijstandsgerechtigden hebben vaker dan gemiddeld moeite met huishoudelijke activiteiten of (trap)lopen, hebben vaak een klein sociaal netwerk en beschikken over beperkte administratieve vaardigheden. Ook ervaren bijstandsgerechtigden vaker weinig regie over hun leven, en ervaren zij minder veerkracht dan anderen. Zij participeren minder in hun vrije tijd (denk aan verenigingsactiviteiten, cultuur/uitgaan of sport), zijn gemiddeld minder tevreden met hun leven en voelen zich vaker eenzaam dan mensen zonder bijstandsuitkering. Juist omdat de problematiek die uit deze gegevens naar voren komt verschillende aspecten van iemands welbevinden beslaat, is het belangrijk in de aanpak van de problematiek van bijstandsgerechtigden verder te kijken dan alleen werk en inkomen.

Binnen het bestand bevindt circa 60% van de inwoners zich op trede 1 (geïsoleerd) of trede 2 (sociale contacten buitenshuis) van de participatieladder. Trede 3 (deelname georganiseerde activiteiten) beslaat daarbij circa 20% en trede 4 (onbetaald werk) en hoger completeren de resterende 20%.

Aantal unieke klanten per participatietrede (start)



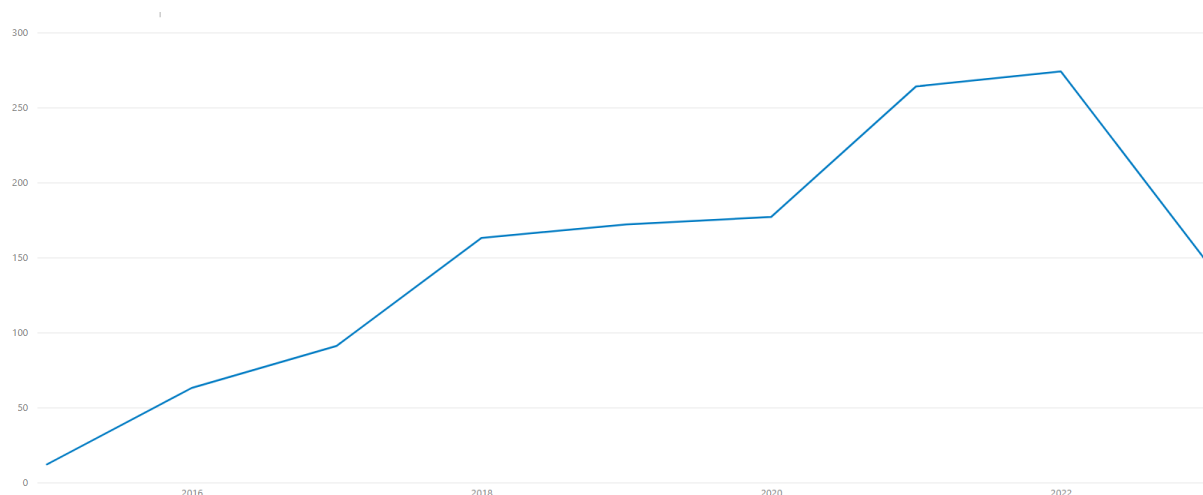
Omschrijving treden participatieladder

Code	Eerste omschrijving
9	Niet van toepassing
6	Betaald werk zonder ondersteuning
5	Betaald werk met ondersteuning
4	Onbetaald werk
3	Deelname georganiseerde activiteiten
2	Sociale contacten buitenshuis
1	Geïsoleerd

¹⁷ Kamerbrief Sociale ontwikkelbedrijven en beschut werk d.d. 6 juli 2023

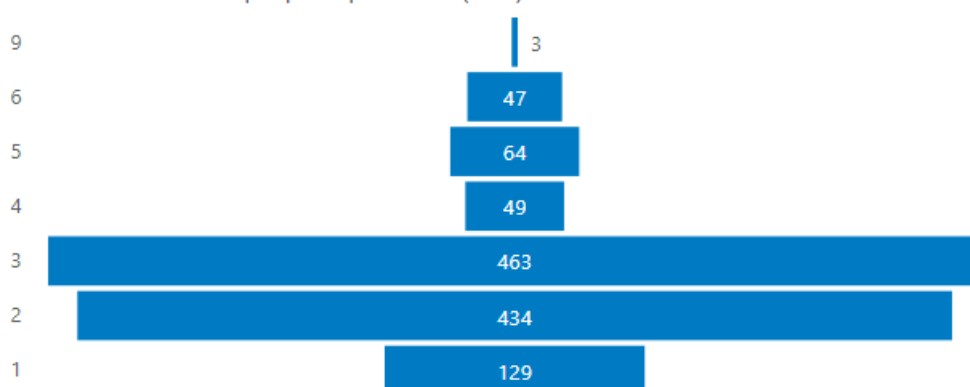
Jongeren

In onderstaande grafiek is over de periode 2015 tot en met 31 augustus 2023 de ontwikkeling in de uitstroom van jongeren weergegeven. Hierin is te zien dat de uitstroom van jongeren daalt.



Op dit moment bevindt het grootste deel van het jongerenbestand zich op trede 1 tot en met 3 van de Participatieladder. Dit geeft aan dat de afstand tot de arbeidsmarkt relatief groot is.

Aantal unieke klanten per participatietrede (start)



Omschrijving treden participatieladder

Code	Eerste omschrijving
9	Niet van toepassing
6	Betaald werk zonder ondersteuning
5	Betaald werk met ondersteuning
4	Onbetaald werk
3	Deelname georganiseerde activiteiten
2	Sociale contacten buitenshuis
1	Geïsoleerd

Momenteel werkt de Sociale Dienst Drechtsteden aan het objectief en methodisch in kaart brengen van het gehele jongerenbestand. Het in kaart brengen is gericht op het aanbrengen van een differentiatie tussen de verschillende doelgroepen binnen dit bestand. Het is bekend dat een groot deel van deze doelgroep te maken heeft met zodanige multiproblematiek dat bij het ontwikkelen van een methodische aanpak een goede objectieve duiding noodzakelijk is. Deze exercitie is gericht op het in kaart brengen van het deel van de doelgroep dat direct kan starten met ontwikkelen van

arbeidsvaardigheden en welk deel een aanloop nodig heeft die recht doet aan de vraagstukken van de jongeren. Daar komt bij dat doorlooptijden van trajecten van jongeren doorgaans langer zijn dan reguliere trajecten. Binnen de herijking van het beleidskader Participatiewet dient er dan ook specifieke aandacht uit te gaan naar het verbeteren van de ondersteuningsmogelijkheden voor jongeren. Het huidige wetsvoorstel biedt hiervoor ook enige mogelijkheden.

Statushouders

Het aantal statushouders dat binnen de Drechtsteden gehuisvest wordt is de afgelopen periode aanzienlijk gestegen. Hiermee beslaan statushouders een aanzienlijk aandeel van de instroom in de bijstand en vormen zij ook een substantiële groep binnen het totale bestand (circa 20%). Tot de invoering van de Wet inburgering 2021 vormde het inburgeringsproces geen verantwoordelijkheid van gemeenten. Het aandeel statushouders dat binnen het bestand ingestroomd via de voorgaande Wet inburgering 2013 bedraagt op dit moment circa 800. Onder de Wet inburgering 2023 volgen inmiddels ruim 400 personen het inburgeringstraject. Naar verwachting zal dit de komende jaren nog verder toenemen. Vrijwel alle statushouders hebben bij huisvesting geen betaald werk en ontvangen een bijstandsuitkering.

In onderstaande tabel is af te lezen dat het verkrijgen van een verblijfsvergunning steeds vaker de reden van instroom in de bijstand is. Zo was dit in de periode 1 januari tot en met 31 augustus 2023 al 136 keer de reden, waarbij in acht genomen dient te worden dat het laatste kwartaal van 2023 nog niet is opgenomen.

Instroomreden verdeling per jaar

Instroomreden	2019	2020	2021	2022	2023
Wegvallen overige inkomsten	25	44	51	20	9
Wegvallen / vermindering alimentatie	7	3	7	1	2
Verkrijgen verblijfsvergunning	101	146	190	153	136
Uit andere gemeente (niet SDD)	101	111	111	73	37
Terug na beëindiging PW uitkering	56	28	23	34	16
Overig uit buitenland	53	45	23	33	15
Oorzaak bij partner	33	25	33	29	12
Einde ww (max. termijn)	259	282	190	97	64
Einde wia	3	6	5	5	
Einde detentie	28	30	23	31	5
Einde (tijdelijk) werk of zw	227	257	160	173	87
Beëindiging zelfstandigheid	39	29	27	35	20
Beëindiging studie	84	97	101	78	41
Beëindiging huwelijk/relatie	20	112	92	89	42
Andere oorzaak	170	169	169	24	92
Aanvulling op parttime inkomsten	19	155	99	99	59
Aanvraag na zwervend bestaan	46	34	45	19	12

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inburgering van statushouders. In deze regio voert de GR Sociaal de regie over het inburgeringsproces namens de gemeenten uit. Dit biedt mogelijkheden om de Wet inburgering in nauwe samenwerking met de Participatiewet uit te voeren, zodat werken en inburgeren goed gecombineerd kan worden. Hiervoor dient wel het instrumentarium en de aanpak gericht op statushouders blijvend vernieuwd te worden. Binnen de herijking van het beleidskader Participatiewet zal dan ook bijzondere aandacht uitgaan naar het vergroten van de participatie van statushouders.

3.4 Huidig instrumentarium participatiebeleid

Om uitvoering te geven aan bovenstaande kaders, biedt de Participatiewet diverse instrumenten gericht op het ontwikkelen naar werk. Deze instrumenten worden aangeboden door het WerkgeversServicepunt Baanbrekend Drechtsteden (WSP BBD) als ondersteuning voor werkgevers bij het maatschappelijk betrokken ondernemen. WSP BBD biedt daarbij de in dit hoofdstuk toegelichte dienstverlening aan. Vooruitlopend op de toelichting is in onderstaande tabel het verloop van de inzet vanaf 2015¹⁸ weergegeven.

In de cijfers is een afname van de inzet van het instrumentarium te zien. Dit laat zien dat de huidige instrumenten niet meer toereikend zijn om inwoners te kunnen helpen. Daarnaast is het goed om de kaders over de toepassing van instrumenten (wanneer wel en niet) te herijken.

Aantal activiteiten

Activiteit	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Baanbonus		8	160	200	224	84	44	19	11	750
Jobcoach		72	172	104	139	120	152	111	72	942
Loonkostensubsidie LKS	6	177	293	310	275	300	325	202	143	2.031
Proefplaatsing		26	453	474	385	172	101	71	76	1.758
Totaal	6	283	1.078	1.088	1.023	676	622	403	302	5.481

Baanbonus

De baanbonus is een eenmalige financiële prikkel voor de werkgever. Deze bedraagt € 1.500 als een kandidaat minimaal 6 maanden in dienst wordt genomen en € 3.000 als een arbeidsovereenkomst van minimaal 12 maanden wordt aangegaan. In beide gevallen dient er sprake te zijn van een arbeidsovereenkomst voor minimaal 32 uur per week.

Werkbegeleiding / jobcoaching

Dit instrument heeft tot doel om een kandidaat op een werkplek te begeleiden naar een situatie waarin hij/zij uiteindelijk zonder, of met zo min mogelijk begeleiding bij een reguliere werkgever werkzaam kan zijn. Bij dit instrument zijn twee vormen mogelijk:

- Interne jobcoaching (door het bedrijf zelf indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan);
- Externe jobcoaching (door een erkende begeleider van buiten het bedrijf).

Dit instrument wordt ingezet als:

- De regisseur begeleiding hiertoe de noodzaak en omvang vaststelt;
- De werkgever de intentie heeft de kandidaat een contact van 6 maanden of langer te bieden.

Per 1 juli 2023 is de vergoeding voor de werkbegeleiding geüniformeerd op basis van de gemiddelde begeleidingsbehoefte van alle werknemers die met behulp van loonkostensubsidie werken (€ 295,- per maand, gebaseerd op een fulltime contract).

Loonkostensubsidie

De loonkostensubsidie (LKS) compenseert de werkgever bij een verminderde productiviteit van een werknemer. De LKS die een werkgever krijgt is het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde van de werknemer.

Dit instrument kan worden toegepast indien er sprake is van een doelgroepverklaring voor de banenafpraak of een indicatie voor beschermt werk.

Voor kandidaten vanuit de P-wet maar zonder doelgroepverklaring banenafpraak of indicatie beschermt werk, maar waarbij wel sprake is van een arbeidsbeperking kunnen via een proefplaatsing gericht op loonwaardemeting via de praktijkroute voor een LKS in aanmerking komen.

Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) kunnen een schriftelijke aanvraag doen voor een doelgroepverklaring banenafpraak.

¹⁸ Tot 31 augustus 2023.

Proefplaatsingen

Bij een proefplaatsing gaat het om het bieden van een tijdelijke (maximaal 3 maanden) reguliere werkplek met behoud van de P-wet uitkering om werkgever en kandidaat te laten wennen. Dit instrument kan worden ingezet bij twijfel of de kandidaat geschikt is of om binnen deze periode de loonwaarde te bepalen als er sprake is van een arbeidsbeperking, zonder doelgroepverklaring voor de banenafpraak of indicatie beschut werk (praktijkroute).

Toepassing van een proefplaatsing is alleen mogelijk als:

- Werkgever de intentie heeft om de kandidaat langer dan 6 maanden in dienst te nemen;
- De duur van de proefplaatsing individueel bepaald is;
- Er geen sprake is van verdringing of concurrentievervalsing;
- Gekoppeld is aan een verzekering voor werkgever en werknemer.

No risk polis

De huidige no-riskpolis stimuleert werkgevers om iemand met een ziekteverleden of arbeidsbeperking een kans te geven op werk, doordat de financiële risico's van uitval van de medewerker door ziekte worden gecompenseerd. De voorwaarden zijn geregeld in de Ziektewet, de uitvoering berust bij UWV. Uitgangspunt is dat de no-riskpolis alleen bedoeld is voor mensen die vanwege een arbeidsbeperking of ziekte(verleden) een mogelijk verhoogd risico op verzuim hebben.

Vanuit de Participatiewet wordt het instrument alleen toegepast voor personen met een doelgroepverklaring banenafpraak, indicatie beschut werk en mensen die vanwege een ziekte of beperking problemen hebben (gehad) bij het volgen van onderwijs. De No Risk polis wordt in het huidige dashboard niet geregistreerd, omdat de uitvoering is belegd bij het UWV.

Ik-doe-mee premie

Het betreft hier een premie om de inzet op maatschappelijke participatie en vrijwilligerswerk gedurende minimaal zes maanden voor gemiddeld minimaal vier uur per week te stimuleren. De inzet van deze premie is onlangs gestart. Er zijn nog geen cijfers beschikbaar.

Aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders
van de deelnemende gemeenten

Telefoon: 078-770 8910

E-mail: bestuurgrsociaal@drechtsteden.nl

Bijlagen: 2

Behandeld door: P. Kooijman

Onderwerp: Startnotitie herijking kaders Participatiewet

Datum: 9 november 2023

Ons kenmerk: 2023-0142433

Uw kenmerk: NVT

Geacht college,

Bijgaand ontvangt u de startnotitie herijking kaders Participatiewet, waarin de landelijke ontwikkelingen en regionale uitvoering van de Participatiewet zijn toegelicht. De startnotitie is opgesteld in co-creatie met gemeenten.

Door de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor het bijstandsbestand in de Drechtsteden is een aanpassing van de dienstverlening (de methodieken en het huidige instrumentarium) noodzakelijk. De herijking is in hoge mate afhankelijk van zowel de herziening van de Participatiewet, als de synchroon daaraan verlopende herziening van het handhavingsbeleid conform het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid. Dat betekent dat de politieke keuzes in dit herijkingsproces vooral liggen op de inzet van meer specifieke regionale instrumenten gericht op de verschillende doelgroepen. In de herijking wordt daarom voorgesteld om de verordening en beleidsregels Werk en Inkomen te herzien.

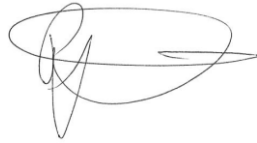
Het doel van deze startnotitie is om colleges en gemeenteraden te informeren over landelijke ontwikkelingen en regionale uitvoering van de Participatiewet. Het biedt achtergrondinformatie om bovengenoemde gremia in staat te stellen op basis van volledige informatie te komen tot besluitvorming in de herijking van de kaders Participatiewet. Tijdens de beeldvormende bijeenkomst op 30 januari 2024 zal hier verder op worden ingegaan, bijvoorbeeld door werkgevers aan het woord te laten over hun ervaringen met de regionale uitvoering van de Participatiewet. In de oordeelsvormende fase van de herijking zal een vervolgnote centraal staan, waarbij aan de hand van lokale beelden verschillende draaiknoppen en dilemma's worden voorgelegd.

Wij willen u vragen de startnotitie door te zetten aan uw gemeenteraden.

Hoogachtend,
het Algemeen Bestuur van de GR Sociaal,



drs. D.J. van Maanen
secretaris



drs. P.J. Heijkoop
voorzitter

bijlagen:

- Startnotitie herijking kaders Participatiewet
- Raadsinformatiebrief (rompversie)

