



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(SZW)
Mw. C.J. Schouten
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
14 juli 2023
Kenmerk
TIO/U202300518
Telefoon
070 373 83 93
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Bestuurlijke reactie VNG en Divosa internetconsultatie maatregelen
Participatiewet in Balans

Geachte mevrouw Schouten,

Via deze weg reageren VNG en Divosa op de internetconsultatie maatregelen Participatiewet in Balans. Ook willen wij u attenderen dat wij los van onze reactie u voorzien van een uitvoeringstoets, waarin onafhankelijk onderzoek is gedaan door VNG Realisatie of de nieuwe taken voor gemeenten haalbaar en uitvoerbaar zijn.

Wij zijn positief over de richting die het kabinet inslaat met dit wetsvoorstel. De Participatiewet is er om een toereikend en voorspelbaar bestaansminimum te garanderen, de armoede te bestrijden en in de dienstverlening de menselijke maat te kunnen hanteren. De wet doet dat op dit moment onvoldoende. De huidige insteek van de Participatiewet leidt voor inwoners te vaak tot stress en angst voor vergissingen, terugvorderingen en schulden. Daarom is naast deze maatregelen een fundamentele herziening van de wet noodzakelijk in samenhang met onder andere het toeslagenstelsel, zodat vertrouwen toeneemt, de menselijke maat is toegepast en vereenvoudiging plaatsvindt. Wij waarderen het dat u SZW het belang van het oplossen van de tekortkomingen in de samenhang ziet binnen met het brede stelsel van inkomensondersteuning.

De VNG waarschuwt wel dat het wetsvoorstel leidt tot nieuwe taken of tot uitbreiding van reeds bestaande taken van gemeenten. Dat moet niet te licht worden opgevat. Het stelt gemeenten voor grote uitdagingen die te maken hebben met uitvoeringscapaciteit – waar de huidige arbeidsmarktcrispie nog eens bij komt – en budgettaire limieten. De aannames die u in uw wetsvoorstel hierover hanteert, gaan naar onze mening later in het proces tot problemen leiden. Wij dringen daarom aan op een gedegen onderzoek conform artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet om daar vooraf duidelijkheid over te verkrijgen.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Hieronder geven we eerst onze algemene waardering van het voorliggende wetsvoorstel, daarna richten we ons op een aantal zorgpunten en op de financiële aspecten. Vervolgens maken we opmerkingen over de lange termijn, spoor 2, en op de versterking van de vakkundigheid in de uitvoering van de Participatiewet, spoor 3.

1. Waardering voor vertrouwen in de inwoners

Gemeenten waarderen het dat u een aantal acute knelpunten wegneemt met het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. Het is een goede eerste stap in het aanpassen van de Participatiewet. De aandacht voor participatie (en niet alleen voor werk) waarderen wij.

Gemeenten zien het belang om mensen naar duurzaam werk en participatie te begeleiden. Voor hen is het een stap vooruit dat die taak voortaan gestoeld is op vertrouwen in mensen. Door de wet te wijzigen met deze grondhouding in het achterhoofd, sluiten we beter aan op de behoefte van inwoners. Naar de stellige overtuiging van gemeenten is dat ook effectiever.

Wel zien we graag in de memorie van toelichting een aangescherpte duiding van de maatschappelijke participatie en een duidelijke afbakening hiervan. Ook vragen wij aandacht voor de extra inzet die dit vraagt van onze professionals (verruiming begeleiding, verzwaring van verantwoording en de behoefte van betere informatievoorziening). Gemeenten kunnen dit alleen doen met voldoende middelen, als de informatievoorziening op orde is, administratieve lasten verminderen en er samenhang is met de WMO.

Gemeenten waarderen de maatregelen rondom doelmatige complementariteit. Beleidsmatig vinden wij de voorstellen logisch en zien wij meer mogelijkheden om onze inwoners vanuit de menselijk maat te ondersteunen.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is vereenvoudiging voor de inwoner en professional. Hier kunnen we spreken over een gezamenlijke ambitie. Bij de maatregel voor het versoepelen van de aanvraagperiode komt dit onder andere naar voren. Het daadwerkelijk vereenvoudigen van inkomstenverrekeningen zien wij als een van de belangrijke thema's voor spoor 2.

2. Zorgen bij een aantal maatregelen

Een blijvend aandachtspunt is de mogelijkheid om ambities waar te maken. Verbetering van regelgeving is belangrijk, maar wanneer er onvoldoende middelen meekomen en daarmee de uitvoeringscapaciteit ontbreekt kan niet iedere uitkeringsgerechtigde passende ondersteuning krijgen. Het is in dit opzicht bij gemeenten al 15 jaar zwaar weer met bezuiniging op bezuiniging. Met als gevolg dat Nederland onderaan de lijst staat van Noord-West Europese landen qua investering in activerend arbeidsmarktbeleid. Gemeenten hebben in de bijstand te maken met veel te grote caseloads en kunnen daardoor onvoldoende aandacht schenken aan met name de inwoners die al langer afhankelijk zijn van bijstand. Berenschot onderzocht deze problematiek en concludeerde dat 1,5 miljard extra nodig is voor het goed ondersteunen van alle doelgroepen in de bijstand.

Daarnaast zien we in een aantal voorstellen helaas niet de beoogde vereenvoudiging. Het gaat om de 4 weken zoektermijn, het bufferbudget, de jongerennorm en de kostendelersnorm. Tevens ontbreken lagere wetgeving en voldoende experimenteerruimte.

- Zo zien we bij de 4 weken zoektermijn een ingewikkelde maatwerkoplossing die zijn doel voorbijschiet. Gezien de rapporten van de Ombudsman, verbaast deze invulling van het voorstel ons. Wij pleiten voor een algemene kan-bepaling, maar zien liever dat deze zoektermijn wordt afgeschaft. Gemeenten hebben binnen de Participatiewet voldoende ruimte om bij jongeren de focus op scholing en/of werk te houden.
- De intentie van het bufferbudget vinden gemeenten sympathiek, maar is in de gekozen uitwerking niet uitvoerbaar (te arbeidsintensief en complex zie uitvoeringstoets), zowel voor de inwoner als voor de gemeente. Wij adviseren het bufferbudget te laten vervallen, omdat er al andere maatregelen zijn die hetzelfde doel ondersteunen. In spoor 2 willen we graag tot een uitvoerbare minimale uitwerking komen, die het voor de professional mogelijk maakt om de inwoners ongelabeld te ondersteunen met een klein budget met minimale verantwoording. Ook willen wij in spoor 2 inzet zien op het wegnemen van de fundamentele knelpunten rond de verrekening van inkomsten.
- Als bij jongeren (van 18-21 jaar) de feitelijke leefsituatie vergelijkbaar is met die van iemand van 21 of ouder (die ook niet op de financiële steun van ouders kan rekenen), dan hoort er sprake te zijn van gelijk sociaal minimum en wij verzoeken dit aan te passen. De bijzondere bijstand ter aanvulling van levensonderhoud boven op de jongerennorm is gemaximeerd. Daarmee ligt de bijstandsuitkering fors lager dan die van een 21-jarige en wordt niet voldaan aan het uitgangspunt dat de Participatiewet voorziet in bestaanszekerheid. Daarnaast gaat het om een uitkering voor algemene kosten van bestaan en is de algemene bijstand logischer dan bijzondere bijstand.
- Nadat in het wetsvoorstel Breed Offensief de leeftijdsgrens is verhoogd, wordt in dit wetsvoorstel verder aan de kostendelersnorm gesleuteld. Dit is opnieuw een stapje in de goede richting, maar het is geen oplossing voor het fundamentele probleem. Ons advies is om in Spoor 2 het al of niet delen van kosten tegen het licht te houden en in de wet te verankeren. We verzoeken de verkenning van het IBO vereenvoudiging Sociale Zekerheid – Moeilijker makkelijker maken¹, mee te nemen. Voorop staat dat de bestaanszekerheid van iedereen is gewaarborgd.
- In het wetsvoorstel is meermaals verwezen naar lagere regelgeving. Bijvoorbeeld bij het verrekenen van inkomsten uit arbeid op basis van de polisadministratie. Wij attenderen u erop dat de termijn van invoeren van dit wetsvoorstel mede afhankelijk is van de lagere wetgeving die nu nog niet bekend is. Ook is het essentieel dat er nog op de lagere regelgeving een uitvoeringstoets plaats vindt, met respect voor de benodigde tijd en middelen.
- Wij zien graag dat gemeenten meer vrijheid krijgen om te starten met experimenten die de burger begunstigen en de dienstverlening verbeteren en beperkt in duur en omvang. Dit met de beschikbare budgetten om handelingsruimte te creëren. Maak het proces simpeler dan nu is voorgesteld. Niet vanuit een AMvB maar in lagere regelgeving omschreven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verder ontwikkelen van de basisbaan, enerzijds op basis van

¹ <https://open.overheid.nl/documenten/f169e344-bf63-4809-a83e-c366fd01ad8c/file>

wetenschappelijk onderzoek naar de pilot in Groningen en anderzijds naar aanleiding van de positieve mentale gevolgen van werk gemeten in onderzoek van Divosa.

- Meerdere gemeenten geven nog mee dat het onduidelijk is hoe de AMvB over maatregelen zich gaat verhouden tot de gemeentelijke verordening. Aandachtspunt is ook dat het maatregelenbeleid nog onvoldoende is uitgewerkt. Als het maatregelenbeleid verder is uitgewerkt, dient u daarbij goed te kijken naar recht- en doelmatigheid en de aansluiting op deze wetwijziging en de samenhang met andere wetten.

3. Financiën

De realiteit is al langere tijd dat gemeenten te beperkte middelen hebben voor de wettelijke taken en ambities op het brede terrein van werk en inkomen. Dit als gevolg van bezuinigingen op de budgetten van de Participatiewet in het verleden en doordat de afgelopen jaren een aantal taken zonder (adequaat) budget zijn belegd bij gemeenten. De afgelopen jaren zijn voor diverse doelen wel extra middelen verstrekt (coronacrisis en diverse projecten), maar dit zijn allemaal incidentele middelen waar gemeenten geen structureel beleid mee kunnen voeren. De financiële prikkels in het huidige systeem dragen niet bij aan het doel van de Participatiewet: het systeem moet de activiteiten van gemeenten om mensen passende ondersteuning te bieden en bij te dragen aan duurzame arbeidsparticipatie ondersteunen.

Voor dit wetsvoorstel wordt aangegeven dat de totale budgettaire gevolgen € 60,2 miljoen bedragen. Dat lijkt gelet op de grote ambities van het wetsvoorstel en de nadruk op maatwerk en menselijke maat niet realistisch. Specifiek voor de uitvoeringskosten is de stelling dat een deel van de maatregelen een verlichting van de uitvoeringspraktijk oplevert en ander deel een verzwaring. U spreekt de verwachting uit dat deze tegengestelde effecten tegen elkaar wegvallen en dit wetsvoorstel t.a.v. de uitvoeringskosten budgettair neutraal is. Ook dat is geen realistische aanname. We zien hier opnieuw het patroon waarbij gemeenten van het rijk extra taken toebedeeld krijgen, zonder dat wordt voorzien in voldoende middelen. Wij verzoeken u daarom om in het kader van **artikel 2 Financiële- verhoudingswet** onderzoek uit te laten voeren naar de uitvoeringskosten van de beoogde maatregelen. Hierbij kan gesteld worden dat het meer beloven en hogere verwachtingen wekken dan gemeenten vanwege achterblijvende financiering kunnen waarmaken, uiteindelijk de cynische trend van wantrouwen in de overheid versterkt. Dit betreft zowel vertrouwen in het rijksbeleid als ook in de meest nabije overheid: de gemeente.

4. Spoor 2

4.a Bestaanszekerheid

Doel van de Participatiewet is om mensen bestaanszekerheid te bieden. De huidige wet draagt onvoldoende hieraan bij. Het verrekenen van inkomsten is voor een inwoner nu niet te overzien en dat geldt ook voor professionals van een gemeente. De samenhang tussen verschillende inkomsten en uitgaven, zoals een bijstandsuitkering, inkomsten uit werk en toeslagen, en zeker met verrekeningen is onduidelijk. Mede hierdoor zien we al langere tijd dat de bestaanszekerheid van een grote groep mensen onder druk staat. De Nationale Ombudsman stelde eind 2021 dat minima flink in de knel zitten en door de ondergrens zakken. Het sociaal minimum is ontoereikend, mensen kunnen geen buffers opbouwen en regels in het sociaal domein zijn veel te ingewikkeld. De commissie Sociaal Minimum komt in haar recente tussenrapport² tot dezelfde conclusie en adviseert het kabinet om het besteedbaar inkomen van alle huishoudens op het sociaal minimum te

verhogen. In het algemeen zien we dat de regelingen die de bestaanszekerheid van mensen in een kwetsbare positie zou moeten borgen, deze steeds vaker ondermijnen, door de complexiteit van het stelsel en de onzekerheid die dit meebrengt.

Gemeenten willen de bestaanszekerheid weer borgen, en daarvoor is een fundamentele herziening van de Participatiewet noodzakelijk, zodat gemeenten meer in positie komen om mensen een passend perspectief te bieden om aan de maatschappij deel te nemen, met voldoende ruimte voor onder andere passende ondersteuning naar (begeleid) werk, vrijwilligerswerk, opleiding, omscholing of mantelzorg.

4.b Samenhang leefgebieden sociaal domein

Naast het wegnemen van de onzekerheden is er ook meer aandacht nodig voor het voorkomen van werkloosheid en voor de inzet van scholing en begeleiding. Wij adviseren om aan de slag te gaan met de adviezen de commissie Borstlap in spoor 2. Hierbij is het niet goed te begrijpen dat enerzijds niet meer ingezet wordt op de samenwerking met de portefeuille van college minister Van Gennip, en anderzijds dat minister Van Gennip zo sterk op de RMT-middelen bezuinigt en daarmee succesvolle inzet van scholing en begeleiding juist remt (zoals bijvoorbeeld via het Huis naar Werk in Eindhoven, waarin het regionale arbeidsmarktbeleid (P-wet) en de stuurgroep inzet RMT-middelen verenigd zijn).

Inwoners komen de overheid op allerlei manieren tegen in het leven. Voor de ondersteuning van inwoners in de bijstand spelen geregeld vraagstukken die verder gaan dan de scope van de Participatiewet. Zo ontmoet een inwoner de overheid ook bij schulden, mentale, sociale of fysieke problemen, scholingsvraagstukken en op het gebied van veiligheid. Passende ondersteuning komt voort uit afstemming en samenhang tussen deze leefgebieden. Een herziene Participatiewet ademt ruimte om die afstemming vorm te geven, rekening houdend met het doenvermogen van de inwoner.

Een uitgangspunt is dat werken moet lonen. Wanneer mensen nu de stap naar werk zetten, krijgen ze vaak te maken met inkomensonzekerheid, door de complexiteit van verrekening van inkomsten en vrijlatingen, en ook door de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. Dit kan ertoe leiden dat (meer) werken meer onzekerheid en nauwelijks meer inkomen betekent. Het is tijd om dit te doorbreken.

Voor wie niet kan werken en een beroep moet doen op een bijstandsuitkering, moet die hoog genoeg zijn om van rond te komen. Het tussenrapport van de Commissie Sociaal Minimum zien we als een onderbouwing van ons essay Bestaanszekerheid als belofte, en we kijken met belangstelling uit naar het eindrapport.

5. Spoor 3

We constateren dat de regering het bieden van ruimte voor maatwerk door gemeenten als oplossing ziet. Maatwerk is wat ons betreft alleen een optie om vanuit de menselijke maat toe te passen als er sprake is van bijzondere omstandigheden waarin de wet niet kan voorzien. De wetgeving moet deze ruimte dan wel bieden. Het is geen structurele oplossing om inadequaat beleid te repareren en legt veel beslag op de al overvraagde capaciteit van gemeenten. Onder andere als gevolg van diverse crisisregelingen die gemeenten de afgelopen jaren hebben moeten uitvoeren. Zorg dat maatwerk leveren niet te veel verantwoording vraagt. Zodra de verantwoording complexer wordt, is er minder tijd voor de inwoner, de administratieve lasten zijn dan nog groter

voor inwoner en professional. Het gaat om vaardigheden en professionele ruimte van medewerkers. Wij zien dit ook als onderdeel van spoor 3.

De druk van burgers op professionals wordt groter. Dit vraagt meer capaciteit en andere vaardigheden van professionals, die onder andere de juiste balans weten te maken tussen menselijke maat en kennis van het brede socialezekerheidsstelsel. Wij doen ook een oproep voor meer budgettaire ruimte om professionals aan te nemen en te scholen.

Tot slot

Ondanks de val van het kabinet, verwachten wij doorgang van de maatregelen Participatiewet in Balans en adviseren onze voorgestelde aanpassingen in acht te nemen. Daarnaast willen gemeenten een fundamentele herziening van de Participatiewet én het toeslagenstelsel, in samenhang met het gehele stelsel van sociale zekerheid en passend bij het essay bestaanszekerheid van de VNG² en position paper Divosa visie op een fundamentele herziening van de Participatiewet³. Zodat we de bestaanszekerheid van onze inwoners daadwerkelijk kunnen borgen en er naast de inzet voor betaald werk ook aandacht en ruimte is voor maatschappelijke participatie en perspectief. Aangevuld met focus op de uitvoerbaarheid, zodat de inwoners ook meer vertrouwen krijgen in de overheid. Gemeenten denken hier graag over mee en willen in de praktijk werken aan beleidsinnovaties/doorbraken om te ervaren wat werkt en wat nodig is in de fundamentele herziene wet.

Met vriendelijke groet,
b.a.



Vereniging van Nederlandse Gemeenten
mr L.K. Geluk
algemeen directeur



Divosa
E. Dannenberg
voorzitter

² <https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/bestaanszekerheid-als-belofte-essay-vng-20230329.pdf>

³ <https://www.divosa.nl/sites/default/files/2023-06/PositionPaper%20Divosa%20visie%20fundamentele%20herziening%20P-wet%20juni23.pdf>