



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

Datum
27 januari 2020
Kenmerk
TISB/U202000005
Telefoon
06 36 39 63 62
Bijlage(n)

Onderwerp

Verzoek bestuurlijke reactie VNG inzake wetsvoorstel wijziging
participatiewet

Geachte mevrouw Van Ark,

In uw brief van 11 december jl. heeft u de VNG verzocht om een bestuurlijke toets uit te brengen op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van ondersteuning aan mensen die bijstand ontvangen en het aanpassen van de uitvoering van de taaleis.

In het kader van deze bestuurlijke reactie heeft u ook gevraagd om een 'doenvermogenstoets' uit te brengen op het conceptwetsvoorstel en heeft u ons enkele specifieke vragen gesteld. In deze brief gaan wij in op uw verzoek. Wij merken hierbij op dat de door u voorgestelde inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 1 januari 2021 en de daarbij horende planning niet voldoen aan de code interbestuurlijke verhoudingen¹, waarin afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop overheden met elkaar samenwerken. Het proces dat tot nu toe is doorlopen en dat voor de komende periode is voorzien, is niet conform de wijze waarop gemeenten willen samenwerken met het Rijk. Bovendien missen wij de relatie met recente relevante onderzoeksrapporten. In de snelheid van het proces lijkt u rapporten zoals de Evaluatie van de Participatiewet door het SCP², Het betere werk van de WRR³ en de adviezen van de Commissie-Borstlap⁴ terzijde te leggen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2013/02/11/code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013/2code-interbestuurlijke-verhoudingen-2013.pdf>

² https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2019/Eindevaluatie_van_de_Participatiewet

³ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

⁴ <https://www.reguleringvanwerk.nl/actueel/nieuws/2020/01/23/index>

Bestuurlijke reactie: gemeenten delen de ambitie van het wetsvoorstel

Gemeenten delen de ambitie dat er geen mensen met een uitkering langs de kant staan. Gemeenten zetten zich hier ook dagelijks voor in, binnen hun mogelijkheden. Maar we zien ook dat er op dit vlak nog het nodige mogelijk is. De verwachtingen over wat mogelijk is zullen echter wel realistisch moeten zijn en moeten aansluiten op de gemeentelijke praktijk.

Het re-integratiebudget is sinds 2010 per uitkeringsgerechtigde gedaald van € 4.500 naar € 1.500. Dit betekent dat de mogelijkheden de afgelopen tien jaar flink zijn afgenomen. Ondanks deze forse bezuinigingen hebben gemeenten veel mensen naar werk kunnen begeleiden. Het aantal mensen in de bijstand is gedaald van 472.000 in 2017 naar 420.000 in augustus 2019⁵. Verder zijn de re-integratievoorzieningen die gemeenten inzetten met 33% gestegen tussen begin 2015 en december 2018⁶. Daarbij hebben gemeenten de afgelopen jaren soms aanzienlijke eigen middelen ingezet.

Wij delen uw wens om de ondersteuning aan bijstandsgerechtigden te intensiveren en zien daarom graag dat gemeenten in staat gesteld worden om *iedereen* met een bijstandsuitkering de aandacht te geven die nodig is. We zien het initiatief om iedereen in de bijstand een passend aanbod te doen dan ook als een mogelijke impuls om hier samen met het Rijk extra stappen in te zetten.

Maar we hebben principiële bezwaren tegen het wettelijk vastleggen van de wijze waarop gemeenten uitvoering dienen te geven aan deze ambitie

Ten eerste werkt het opleggen van verplichtingen niet.

Het SCP stelt in de evaluatie van de Participatiewet dat niet uit onderzoek is gebleken dat het opleggen van verplichtingen en sancties activerend werkt in de zin van meer uitstroom uit een bijstandsuitkering. U gaat met deze maatregel voorbij aan de kritiek van het SCP, dat vraagtekens zet bij een aantal aannames die aan de Participatiewet ten grondslag liggen. Hierover zou juist het gesprek ook moeten gaan. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zegt dat dwang of verplichten geen zin heeft bij mensen die ver van de arbeidsmarkt af staan, maar dat deze groep vooral geholpen moet worden⁷.

Ten tweede past de invulling van het wetsontwerp niet bij een decentrale uitvoering.

In het wetsontwerp worden eisen aan gemeenten gesteld die gaan over de wijze van uitvoering (het hóe). Zo wordt er onder andere een termijn opgenomen waarbinnen afspraken met de uitkeringsgerechtigde moeten worden opgesteld en wordt vastgelegd hoe vaak de gemeente een uitkeringsgerechtigde per jaar moet spreken. Een dergelijke gedetailleerde invulling van de wet past niet bij de principes van decentralisatie, waarbij het Rijk de kaders stelt. Het wetsvoorstel stelt bovendien zodanige nadere regels dat het budgetrecht van de gemeenteraad over de inzet van middelen uit de algemene uitkering wordt aangetast. Er is gekozen voor een decentrale uitvoering van de Participatiewet, omdat gemeenten weten wat werkt in de praktijk en zo maatwerk kunnen leveren aan hun inwoners. Dit wetsvoorstel is opnieuw een voorbeeld van toenemende inkadering en 'vergaande normering en uniformering vanuit de landelijke politiek' zoals de ROB onlangs signaleerde in het advies over de herijking van het uitkeringsstelsel⁸.

⁵ Factsheet Participatie. Publicatie ministerie SZW november 2019. P. 2.

⁶ Idem p. 3.

⁷ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

⁸ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/01/06/briefadvies-herziening-uitkeringsstelsel>

Ten derde is een verplichting in de wet om iedereen een niet-vrijblijvend aanbod te doen overbodig. De wet biedt al voldoende mogelijkheden om participatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen. Gemeenten staan dicht bij de uitkeringsgerechtigden en bieden hen waar mogelijk ondersteuning die aansluit op de individuele situatie. Het vastleggen van de wijze waarop gemeenten dit moeten doen in de wet beperkt gemeenten juist in hun mogelijkheden om maatwerk te bieden en leidt vooral tot bureaucratisering. Bovendien gaat het uit van wantrouwen. In onze reactie op de evaluatie van de Participatiewet⁹ pleiten we daarom juist voor ruimte voor maatwerk en regie, en het wegnemen van schotten. Terecht wijst het SCP op de complexiteit en omvangrijkheid van de wet als belemmerende factor. Om deze reden ondersteunen wij de voorgestelde, maar helaas nog beperkte, vereenvoudiging van de taaleis in het wetsvoorstel.

Ten vierde lijkt dit wetsvoorstel tegenstrijdig met het wetsvoorstel in het kader van het breed offensief.

In dit conceptwetsontwerp breed offensief lijkt de regie voor wat betreft de inzet van voorzieningen meer te komen liggen bij externe partijen, te weten werkgevers en potentiële werknemers/uitkeringsgerechtigden, onder andere door het voorgestelde aanvraagrecht. Wij zien niet hoe deze voorgenomen wijziging van keuzes rondom de inzet van re-integratievoorzieningen zich verhoudt tot de meer verplichtende aanpak met een uitgesproken rol voor gemeenten, zoals die blijkt uit het voorliggende conceptwetsvoorstel. Het lijkt alsof er sprake is van inconsistentie in voorgenomen wetgeving.

Het wetsvoorstel is een fundamentele wijziging van Participatiewet en vraagt om een zorgvuldig proces

Het wetsvoorstel wijzigt de beleidstheorie van de Participatiewet en de opdracht aan gemeenten. De gemeentelijke opdracht van de Participatiewet is arbeidsinschakeling. Dat is het doel van de wet en daar worden gemeenten op afgerekend, onder andere door middel van de financiële prikkels in het systeem. Met dit wetsvoorstel komt hier een maatschappelijke participatieopdracht bij en gaat het ook over activiteiten die niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan het zelfstandig in het bestaan kunnen voorzien. Wij ondersteunen de beweging dat de wet daarmee echt over participeren in de volle breedte gaat, maar dan moeten het stelsel en paradigma van de wet daar wel op aansluiten. De Participatiewet raakt met deze beweging, veel nadrukkelijker dan nu het geval is, ook aan andere domeinen zoals Wmo en schuldhulpverlening. Dit is echter niet de wijze waarop wij de verbinding in het sociaal domein willen bewerkstelligen. Het verplichtende karakter van de Participatiewet gaat zo namelijk ook doorwerken in deze andere wetten en in de lokale uitvoering, met alle juridische gevolgen van dien. Bovendien kan het opleggen van verplichtingen op het gebied van participatie of het verplicht ondergaan van bijvoorbeeld een behandeling raken aan de fundamentele vrijheden en rechten van de mens.

Een aanvullende opdracht aan gemeenten en explicitering van het doel van de wet, vragen om een aanpassing van de beleidstheorie en een gedegen voorbereiding. In het huidige proces wordt een goede verkenning, zoals gevraagd in de motie Raemakers, overgeslagen en lijkt snelheid boven kwaliteit te gaan. In plaats van het expliciteren van basisregels en een algemeen kader dat zowel door gemeenten als burgers redelijkerwijs kan worden nageleefd, verliest het wetsvoorstel zich in versterking van regel stellende, beherende en controlerende kaders. Dat vinden wij zorgelijk. Wij hechten veel waarde aan een zorgvuldig proces omdat het wetsvoorstel grote consequenties heeft.

⁹ <https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/bestuurlijk-reactie-evaluatie-participatiewet.pdf>

Het wetsvoorstel kan alleen succesvol zijn en op een goede manier door gemeenten worden uitgevoerd als het Rijk in de juiste randvoorwaarden voorziet. Deze randvoorwaarden en de knelpunten die wij hierbij zien, brengen we hieronder nadrukkelijk onder uw aandacht.

Praktische randvoorwaarden

Er zijn voldoende klantmanagers nodig.

Het klantcontact wordt mogelijk verdrievoudigd. Er zijn momenteel onvoldoende ervaren klantmanagers om dit werk uit te voeren. Het opleiden van klantmanagers kost de nodige tijd en middelen. Het moet helder zijn wat deze klantmanagers moeten kunnen en of het überhaupt wel klantmanagers moeten zijn. De beoordeling van rechtmatigheid en het bemiddelen naar werk vragen om andere vaardigheden dan het begeleiden van de participatiedoelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Er zijn voldoende beschikbare plekken nodig om in een passend aanbod te voorzien.

Er zijn momenteel zo'n 300.000 mensen die langs de kant staan. Er zijn nu niet zoveel plekken beschikbaar waar deze mensen kunnen participeren. Er is ook niet zomaar voldoende begeleiding voor deze grote groep mensen. Vrijwilligers- en welzijnsorganisaties kunnen doorgaans een beperkt aantal mensen opnemen en begeleiden, en we kunnen en willen hen niet overvragen.

De invulling van het wetsvoorstel moet niet tot onnodige bureaucratie en lastenverzwaring voor gemeenten én burgers leiden.

Het formaliseren van alle activiteiten die als passend en niet vrijblijvend aanbod in het kader van het wetsvoorstel worden gezien, leidt tot een grote administratieve lastendruk voor zowel gemeenten als de uitkeringsgerechtigden. Denk aan het oproepen van alle klanten, medische keuringen en ontheffingen, een beschikking afgeven, bezwaarprocedures, registreren, monitoren en handhaven. Voor een relatief kleine groep uitkeringsgerechtigden die niet wil is dit nodig. Maar voor de rest van de groep besteden wij die tijd veel liever aan andere zaken waar uitkeringsgerechtigden direct iets aan hebben. Dus geen onnodige administratieve verplichtingen, maar investeren in kwetsbare inwoners.

Financiële randvoorwaarden

De uitvoering van het wetsvoorstel is voor gemeenten onmogelijk binnen de huidige financiële kaders. U stelt in het wetsvoorstel dat het gaat om een explicatie van een al bestaande opdracht aan gemeenten en niet om een extra taak, en dat daarom het uitgangspunt is dat gemeenten de wetswijziging met de huidige middelen kunnen uitvoeren. Er worden geen extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. U gaat hierbij voorbij aan de enorme impact die het wetsvoorstel heeft op de gemeentelijke inzet. Materieel is sprake van een forse aanvullende opdracht ten opzichte van de huidige praktijk. Zonder extra middelen gaat de uitvoering van deze aanvullende opdracht direct ten koste van de bemiddeling naar werk van andere doelgroepen binnen de Participatiewet.

Onder andere door de enorme bezuinigingen op het Participatiebudget in de afgelopen 10 jaar en de tekorten in het sociaal domein, hebben gemeenten de financiële mogelijkheden om ongeveer een derde deel van het klantenbestand te ondersteunen. Als gevolg van de prikkelwerking in de Participatiewet betreft dit vooral de groep mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

Het intensiveren van de gemeentelijke inzet, zodat gemeenten iedereen in de bijstand de aandacht kunnen geven die nodig is en iedereen een passend aanbod kunnen doen, brengt de volgende extra kosten met zich mee:

- Uitvoeringscapaciteit: de participatiedoelgroep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt en ervaart vaak beperkingen op verschillende terreinen. Het doen van een passend aanbod en frequent onderhouden van contact met alle bijstandsgerechtigden betekent daarom een forse uitbreiding van de uitvoeringscapaciteit. Dit betreft niet alleen uitvoeringscapaciteit voor het voeren van gesprekken met klanten, maar ook alle administratieve handelingen hieromheen (afspraken maken, opstellen plan van aanpak, beschikking, bezwaarprocedures, voortgang monitoren en rapporteren, handhaven e.d.).
- Trajectkosten: een passend aanbod kost vrijwel altijd geld. Dat kan gaan om het organiseren van projecten, financieren van participatieplekken, langdurige en intensieve begeleiding, coördinatie van vrijwilligersplekken e.d. Maar een passend aanbod kan ook een traject schuldhulpverlening of Wmo ondersteuning zijn. Dus ook deze gemeentelijke kosten zullen fors toenemen.
- Overige kosten: zoals bijvoorbeeld kosten voor een medisch onderzoek om te beoordelen welk aanbod passend is of dat iemand vrijgesteld moet worden.

Op basis van een eerste grove raming schatten wij de structurele extra kosten voor uitvoering van het wetsvoorstel op ongeveer een half miljard per jaar. Wij pleiten voor een gezamenlijk onafhankelijk onderzoek naar de exacte kosten van dit wetsvoorstel.

Scenario's voor uitvoering

Om op passende wijze invulling te geven aan de intentie van het wetsvoorstel zien wij verschillende scenario's met daarbij een verschillend prijskaartje voor de uitvoering. Deze scenario's zien wij naast de variaties in frequentie van het klantcontact en de fasering waarin het wetsvoorstel voor het zittend bestand wordt ingevoerd.

- Een administratief zware variant waarin meerdere gesprekken per jaar plaatsvinden en alles geformaliseerd en vastgelegd is, zoals u voorstelt in het wetsvoorstel.
- Een administratieve light variant waarbij de gemeente per individu inschat met welke frequentie contact gewenst is en of afspraken wel of niet formeel vastgelegd moeten worden (bij een ongemotiveerde klant zal een en ander vastgelegd moeten worden; bij een klant die al jaren enthousiast vrijwilligerswerk doet en dit gewoon continueert, of mantelzorg levert, is dat niet altijd nodig).
- Een variant waarbij gemeenten vrijheid krijgen om maatwerk te bieden op basis van de individuele situatie van een klant, en waarbij vertrouwen in gemeenten en burgers het uitgangspunt is, maar er ook door het beschikbaar stellen van extra middelen meer contact en maatwerk mogelijk is.

Welke van deze scenario's realistisch en haalbaar is zal nader moeten worden verkend. In dat geval is het allereerst van belang dat per scenario expliciet wordt gemaakt wat de verwachtingen en de in te zetten middelen daarbij zijn en dient er geen onduidelijkheid of vaagheid over doel en middelen te blijven bestaan. Ten tweede zal objectief moeten worden vastgesteld wat de daaraan verbonden uitvoeringskosten zijn.

'Doenvermogenstoets'

U heeft ons gevraagd een advies uit te brengen over het Doenvermogen en te toetsen of de regeling 'doenlijk' is voor burgers. Wij voorzien voor de kwetsbare doelgroep op wie de maatregelen in het wetsvoorstel betrekking hebben dat de aangescherpte kaders het doenvermogen van burgers niet zal vergroten. De kans bestaat eerder dat een oproep om te komen praten over een passend aanbod zal leiden tot toename van stress en ontregeling bij kwetsbare bewoners, of dat er sprake is van wantrouwen en angst voor consequenties. Daarnaast voorzien we dat de nieuw geformuleerde rechten en plichten binnen de Participatiewet tot onduidelijkheid of verwarring bij de doelgroep kunnen leiden. Enerzijds brengt de Participatiewet diverse verplichtingen met zich mee en kan ook een passend aanbod als een verplichting worden opgelegd. Anderzijds beoogt het wetsvoorstel breed offensief juist een extra recht voor de klant om zelf voorzieningen te kunnen aanvragen. Daarmee wordt het aanvragen van ondersteuning een recht, maar de invulling van die ondersteuning kan als een plicht worden opgelegd. Dat kan door uitkeringsgerechtigden als onduidelijk en tegenstrijdig worden ervaren.

Uw specifieke vragen bij het wetsvoorstel

U heeft gevraagd om een gemeentelijke reactie op drie specifieke vragen. Hieronder gaan we in op uw vragen.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat als iemand een bijstandsuitkering krijgt toegekend, de gemeente in gesprek gaat met de bijstandsgerechtigde en gezamenlijk afspraken maakt over de participatieactiviteiten. Deze afspraken worden periodiek besproken en geëvalueerd.

1. Wat is naar uw mening de gewenste frequentie van het klantcontact tussen de gemeente en de bijstandsgerechtigde als het gaat om het kunnen bieden van passende ondersteuning en eventuele benodigde voorzieningen, gericht op arbeidsinschakeling en, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op andere vormen van participatie en wederkerigheid? In het wetsvoorstel is op dit punt bewust een PM opgenomen.

Wij zijn tegen het vastleggen van de frequentie van het klantcontact. Dit is afhankelijk van de individuele situatie en vraagt om maatwerk. De kwaliteit van het contact is daarnaast veel belangrijker dan de frequentie. Bovendien wringt het vastleggen van dergelijke specifieke regels met betrekking tot de uitvoering met de beleidsvrijheid van gemeenten. Wij stellen voor om bij het maken van afspraken met de klant over een passend aanbod ook afspraken te maken over de frequentie van het vervolcontact dat aansluit bij de behoefte van de klant.

2. Hoe moet volgens u dit klantcontact vormgegeven worden, ook in samenhang met de frequentie van het contact? Daarbij kunt u denken aan gesprekken in persoon, telefonisch, per mail, et cetera.

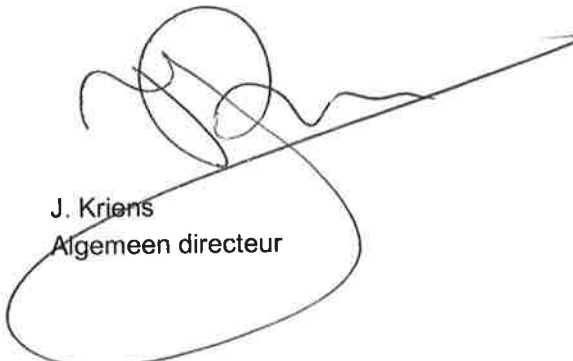
Ook de vormgeving van het klantcontact is afhankelijk van de individuele situatie en is een keuze die de gemeente lokaal moet kunnen maken. Persoonlijk contact zal doorgaans de voorkeur hebben. Maar het is aan de klantmanager om hierin overleg met de klant afspraken over te maken.

3. Welke randvoorwaarden zijn nodig om deze frequentie en vorm van klantcontact te realiseren en om inhoud te kunnen geven aan het maken van participatieafspraken met alle bijstandsgerechtigden?

Eerder in deze brief hebben wij de noodzakelijke randvoorwaarden uiteengezet.

Wij gaan graag met u in gesprek over de wijze waarop gemeenten en Rijk samen de ambitie kunnen waarmaken om iedereen in de bijstand de aandacht en ondersteuning te bieden die nodig is. Zorgvuldigheid en kwaliteit zijn wat ons betreft belangrijker dan snelheid. Door snelheid neemt de kans op onvoldoende doordachte wetgeving toe. Daarnaast zal het uitgangspunt dat de intensivering 'binnen het bestaand financieel kader' moet plaatsvinden van tafel moeten. Alleen in dat geval zullen we ons inziens in constructieve zin kunnen optrekken om onze gezamenlijk gedeelde ambitie dichterbij te brengen.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens
Algemeen directeur

NB. Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de Tweede Kamer.