

Memorie van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Bij brief van 20 november 2019¹ heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de Staatssecretaris) aangekondigd dat zij de uitgangspunten van de motie Raemakers c.s. van 24 september 2019² zal verankeren in de wet. Voornoemde motie verzocht het kabinet om, binnen de bij gemeenten voor participatie beschikbare middelen, te verkennen niet langer of maar hoe gemeenten mensen in de bijstand een niet-vrijblijvend aanbod kunnen doen dat bij hen past, waarbij de sociale activering ten behoeve van de eigen ontwikkeling en de wederkerigheid zoals omschreven in de huidige tegenprestatie goed ingebed zijn. Dit wetsvoorstel strekt daartoe. De toelichting bij dit wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst de aanleiding en de doelstelling van het voorstel. Hoofdstuk 3 gaat in op het huidige wettelijke kader en hoofdstuk 4 gaat in op de voorgestelde wijzigingen. Hoofdstuk 5 gaat in op de verwachte gevolgen, hoofdstuk 6 bespreekt de financiële gevolgen en regeldruk en hoofdstuk 7 gaat in op monitoring.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding

Iedere Nederlander wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dat niet mogelijk is en er geen beroep kan worden gedaan op andere voorzieningen moet de overheid hulp bieden in de zoektocht naar werk en zolang iemand (nog) niet zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien, inkomensondersteuning bieden. De Participatiewet biedt dit vangnet van de sociale zekerheid. Enerzijds biedt de Participatiewet de ondersteuning die nodig is om mensen te helpen richting werk. Gemeenten kunnen daarvoor verschillende instrumenten inzetten en voorzieningen aanbieden. Anderzijds voorziet de Participatiewet in inkomensondersteuning voor het geval iemand (nog) niet zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien door middel van een bijstandsuitkering die het eigen inkomen aanvult tot aan het toepasselijke sociaal minimum.

De regering streeft een inclusieve samenleving na, waarbij mensen zoveel mogelijk meedoen in betaald werk, en als dat (nog) niet mogelijk is via andere vormen van participatie zijn betrokken. Meedoen is belangrijk voor mensen zelf, voor hun welbevinden, ontwikkeling en (bij betaald werk) inkomen. Daarnaast is meedoen goed voor de maatschappelijke samenhang en de economie. De Participatiewet sluit hierop aan en heeft tot doel om zo veel mogelijk mensen - ook degenen met beperkt arbeidsvermogen - aan het werk te helpen, en de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering zo veel mogelijk te verkleinen. Voor die mensen voor wie participeren in betaald werk (nog) niet haalbaar is, is het van belang te onderzoeken of er andere activiteiten zijn die een bijdrage kunnen leveren aan hun persoonlijke ontwikkeling en aan de samenleving als geheel en waarbij kleine stapjes kunnen worden gezet richting betaald werk. De winst is groot als die activiteiten kunnen worden gevonden door integrale en domeinoverstijgende dienstverlening. Met het programma Sociaal Domein bevordert de regering samen met gemeenten de integrale dienstverlening.

Op 20 november 2019 heeft het SCP een evaluatie over de Participatiewet uitgebracht³. Het SCP merkt op dat een belangrijk deel van de "klassieke" doelgroep bijstandsgerechtigden (de mensen

¹ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 186.

² Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 173.

³ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 185.

die vroeger onder de WWB zouden vallen) een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat niet verwacht kan worden dat zij op korte termijn aan het werk kunnen. Inmiddels (eind 2019) zit 70 procent al langer dan 2 jaar in de bijstand. Dat zijn 280.000 mensen. Het SCP vraagt hier terecht aandacht voor.

Ruim 60 procent van de klassieke bijstandsgerechtigden is naar eigen inschatting nu niet in staat om te werken. Een deel van hen verwacht in de toekomst wel te kunnen werken, een ander deel denkt nooit meer te kunnen werken. Gemeenten bevestigen het idee dat een groot deel van de doelgroep (nog) niet in staat is om nu te kunnen werken. Vaak moeten eerst andere problemen aangepakt worden voordat mensen zich kunnen richten op arbeidsdeelname, stellen zij.

Het SCP constateert ook dat mensen die aangewezen zijn op de Participatiewet naast werkloosheid vaak ook andere problemen hebben, zoals gezondheidsproblemen, schulden of verslaving, die aangepakt moeten worden om de re-integratie naar werk te kunnen laten slagen. Ze hebben niet alleen met de Participatiewet te maken, maar hebben ook (of eerst) behoefte aan zorg of ondersteuning en schuldhulpverlening. Een integrale aanpak bij gemeenten komt vaker van de grond, maar gebeurt nog niet bij alle gemeenten. Daarbij bestaat een grote verscheidenheid tussen gemeenten, aldus het SCP.

In de praktijk is er vaak minder aandacht van het college voor mensen die langer in de bijstand zitten, waardoor klanten uit beeld raken⁴. Mensen die langdurig in de bijstand verkeren worden vaak langere tijd niet gezien en gesproken. Er is een fors verschil tussen het percentage mensen dat denkt te zijn vrijgesteld van het zoeken naar werk (60 procent) en het percentage dat formeel wordt vrijgesteld (10 procent). Mogelijk houdt dit verband met het aantal klantcontacten. Uit onderzoek en uit waarnemingen in de praktijk blijkt dat diverse gemeenten de laatste jaren mensen die lang in de bijstand zitten weer voor een gesprek uitnodigen. Het aantal klantcontacten in 2019 is gestegen ten opzichte van 2017. Uit de evaluatie blijkt echter ook dat dit nog geen gemeengoed is. De verschillen tussen gemeenten zijn groot. Eén op de acht van de bijstandsgerechten is niet in beeld; bij grote gemeenten zelfs het dubbele. Zij kunnen het idee krijgen niet meer mee te doen aan de samenleving. De regering vindt dat ongewenst.

Zoals afgesproken in het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' zijn door het ministerie van SZW met gemeenten gesprekken gevoerd over de wijze waarop zij actief uitvoering geven aan de nu in de Participatiewet bestaande tegenprestatie en de taaleis. Ook is nagegaan wat de opvattingen zijn van mensen in de bijstand en het algemene publiek over tegenprestatie. Tevens is een evaluatieonderzoek van de taaleis uitgevoerd.

Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat gemeenten het belangrijk vinden om mensen die langdurig in de bijstand verblijven te ondersteunen bij hun participatie en hen bij de samenleving te betrekken. Zij geven hier invulling aan door het bieden van re-integratietrajecten, sociale activering of een traject in het kader van de tegenprestatie. Gemeenten benadrukken meer te willen doen om mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren. Daarbij moet er aandacht zijn voor persoonlijke omstandigheden. Uit kwalitatief onderzoek onder algemeen publiek en bijstandsgerechtigden blijkt dat zij het belangrijk vinden dat mensen meedoen in de samenleving⁵. Het is belangrijk dat bijstandsgerechtigden gestimuleerd blijven worden om stappen richting de arbeidsmarkt te zetten.

De in de Participatiewet voorgeschreven werkwijze rondom de taaleis sluit op een aantal punten niet aan bij de behoefte van gemeenten. Uit de evaluatie van de taaleis komt naar voren dat de effectiviteit van de taaleis groter zou kunnen zijn als gestreefd kan worden naar een haalbaar taalniveau per cliënt. Hoger dan de huidige taaleis indien mogelijk om re-integratie makkelijker te maken en alleen een lager taalniveau als de leerbaarheid naar het oordeel van het college onvoldoende wordt geacht om het niveau te kunnen halen. Hierbij kunnen naast taalverwerving ten behoeve van uitstroom uit de bijstand naar werk ook taalverwerving ten behoeve van andere vormen van activering en participatie een doel zijn. Taal leren in samenhang met of geïntegreerd

⁴ Inspectie SZW: "Ken uw klanten" (2014).

⁵ Rapport Kantar "Opvattingen over de tegenprestatie in de bijstand", H7232, november 2019.

in andere activiteiten kan dan juist wenselijk zijn en vraagt om stroomlijning van de toepassing van de taaleis, tegenprestatie en re-integratie instrumentarium zodat gemeenten conform de motie Raemakers c.s. een passend aanbod kunnen doen. Zowel uit de evaluatie als uit gesprekken met gemeenten komt naar voren dat gemeenten zich in dit streven belemmerd voelen door de Participatiewet.

Doelstelling

Langdurig afhankelijk zijn van de bijstand kan leiden tot sociaal isolement en vergroot de kans op schuldenproblematiek. Mensen in de bijstand moeten perspectief hebben om aan het werk te komen, en als dat (nog) niet mogelijk is via andere vormen van participatie meedoen. De regering vindt het belangrijk mensen bij de samenleving te blijven betrekken. De evaluatie van de taaleis en de gesprekken met bijstandsgerechtigden, gemeenten en het algemene publiek laten zien dat er brede steun is voor een inzet die erop is gericht dat niemand onnodig aan de kant blijft staan en dat we sociaal isolement voorkomen.

De regering ziet graag dat álle mensen in de bijstand aandacht krijgen en dat álle colleges samen met de mensen onderzoeken welke ondersteuning en dienstverlening hun kan worden geboden, waarbij over de schotten van de domeinen heen wordt gekeken. Daarom wordt de Participatiewet aangepast. De ondersteuning is maatwerk, volgend uit het gesprek dat de professional in de praktijk met de bijstandsgerechtigde heeft. En waarbij ook recht wordt gedaan aan het belang en de eigen verantwoordelijkheid van mensen om te participeren. Tevens beoogt dit wetsvoorstel verbeteringen aan te brengen in de uitvoering van de taaleis.

3. Huidig relevant wettelijk kader op hoofdlijnen

De Participatiewet geeft het college een algemene opdracht tot ondersteuning bij arbeidsinschakeling (artikel 7) en het aanbieden daarbij van een voorziening, indien het college dat noodzakelijk acht. De gemeenteraad stelt bij verordening regels hieromtrent vast (artikel 8a Participatiewet). In artikel 10 Participatiewet wordt voor personen die algemene bijstand ontvangen de aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling overeenkomstig deze verordening geregeld. Dit betreft overigens geen recht op een specifieke voorziening. Het college beoordeelt of iemand een bepaalde voorziening gericht op arbeidsinschakeling nodig heeft. De regering is niet voornemens hierin verandering aan te brengen. Het college staat immers het dichtst bij de burgers. Deze voorstellen zijn erop gericht om op landelijk niveau de speelruimte te verduidelijken waarbinnen het college maatwerk kan leveren en integraal beleid kan voeren.

Op grond van artikel 7 van de Participatiewet is het college verder verplicht om beleid te ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie: het naar vermogen verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Omgekeerd schrijft de Participatiewet voor dat belanghebbende vanaf de dag van melding (om bijstand aan te vragen) de uit de wet voortvloeiende en andere opgedragen verplichtingen moet naleven.

Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde.

Het kan voorkomen dat er zodanige belemmeringen zijn (artikel 9, tweede lid, van de Participatiewet spreekt van dringende redenen) dat het college in individuele gevallen een tijdelijke ontheffing kan verlenen van de arbeidsverplichting en/of de verplichting tot een tegenprestatie. Dit biedt gelegenheid om aanwezige belemmeringen die deelname aan arbeid in de weg staan weg te nemen door het aanbieden van een voorziening. De ontheffing is tijdelijk en tijdens die ontheffing blijft de verplichting om mee te werken aan door het college aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling overeind. Zodra de dringende reden voor de ontheffing voorbij is kunnen de overige twee verplichtingen (arbeidsinschakeling en tegenprestatie) herleven.

Aan een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een kind tot vijf jaar kan het college op diens verzoek ontheffing verlenen van de arbeidsverplichting. Alleenstaande ouders met deze ontheffing hebben de plicht scholing of opleiding te volgen, dan wel een andere voorbereidende re-integratievoorziening. Het college stelt in dat geval binnen zes maanden een plan van aanpak op voor de invulling van deze verplichting (artikel 9a van de Participatiewet).

Voor personen tussen de 18 en de 27 jaar voegt het college bij een besluit tot toekenning van algemene bijstand een plan van aanpak bij de beschikking (artikel 44, vierde lid, van de Participatiewet). Dat plan van aanpak (artikel 44a van de Participatiewet) bevat, indien van toepassing, ondersteuning die wordt verleend, de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling en de gevolgen van het niet naleven van die verplichtingen.

4. Voorgestelde wijzigingen

De kern van de voorgestelde aanpassing van de Participatiewet is tweeledig:

1. expliciteren van de opdracht van het college om ondersteuning te bieden aan de bijstandsgerechtigde;
2. aanpassing uitvoering taaleis.

Ad. 1. Ondersteuning bij participatie

De opdracht aan het college om met alle bijstandsgerechtigden in gesprek te gaan en te ondersteunen bij participatie staat niet op zichzelf. Op grond van artikel 7 is het college reeds gehouden om ondersteuning te bieden bij arbeidsinschakeling en na te gaan of het aanbieden van een voorziening daarbij noodzakelijk is. Zoals gezegd vindt de regering het van belang dat dit bij alle bijstandsgerechtigden gebeurt.

Er gebeurt al heel veel en het college heeft langs verschillende wegen contact met zijn inwoners, niet alleen in het kader van bijstandsverlening, maar mogelijk ook in het kader van de WMO 2015, schuldhulpverlening, verslavingszorg, jeugdzorg of anderszins. Een periodiek gesprek over de bijstandsverlening en (de route naar) arbeidsinschakeling dan wel, zolang dat nog niet mogelijk is, maatschappelijke participatie kan aanleiding zijn eventuele andere interventies in een huishouden in perspectief te plaatsen en het college de mogelijkheid te bieden verschillende interventies op elkaar af te stemmen en onderlinge versterking aan te brengen in de uitvoering. De gedecentraliseerde uitvoering op deze terreinen toont hierin zijn meerwaarde. Daartoe wordt geregeld dat het college samen met de bijstandsgerechtigde afspraken maakt. De regering vindt het van belang dat dit voor alle bijstandsgerechtigden gebeurt, waarbij de regering wat betreft de termijn waarbinnen dit gebeurt onderscheid maakt tussen mensen die een bijstandsuitkering aanvragen en mensen die al langer in de bijstand verblijven.

Mensen die een bijstandsuitkering aanvragen

Bij of kort na de toekenning van de bijstandsuitkering nodigt het college de bijstandsgerechtigde uit voor een gesprek en maakt het college samen met hem of haar afspraken, op basis van een goede diagnose. Het gesprek op grond van artikel 7a wordt gevoerd met alle mensen vanaf 27 jaar, met uitzondering van alleenstaande ouders die een ontheffing hebben op grond van artikel 9a, aan wie na inwerkingtreding van deze wetswijziging een bijstandsuitkering wordt toegekend. Voor mensen jonger dan 27 en voor alleenstaande ouders blijft de huidige praktijk in stand zoals weergegeven in hoofdstuk 3 in de laatste twee alinea's. Bij het gesprek kan een bijstandsgerechtigde zich laten bijstaan door bijvoorbeeld een vriend of familielid. Ook is er de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning. Het gesprek resulteert in een set afspraken die uiterlijk binnen drie maanden na de toekenning van bijstand moet zijn vastgesteld. De regering heeft voor dit moment gekozen, omdat daarmee wordt voorkomen dat ook afspraken worden gemaakt voor mensen die na melding voor een uitkering al snel weer op eigen kracht aan het werk kunnen komen. De afspraken die de colleges met de bijstandsgerechtigden maken worden door de

colleges vastgelegd. Het is zowel voor de bijstandsgerechtigde als voor het college van belang om terug te kunnen zien welke afspraken zijn gemaakt. Het is aan de colleges om te kiezen op welke manier zij de afspraken vastleggen.

Mensen die al in de bijstand verblijven

Ook de mensen die al langer een bijstandsuitkering ontvangen zullen door colleges worden uitgenodigd voor een gesprek. Gelet op de omvang van het bijstandsbestand (tot AOW-leeftijd), per 1 november 2019 circa 416.000 personen, waarvan bijna 70% langer dan twee jaar en ruim 40% vijf jaar of langer een uitkering heeft, is het niet realistisch dat colleges na inwerkingtreding van deze wetswijziging met alle bijstandsgerechtigden binnen een kort tijdsbestek een participatiegesprek voeren. Voor het zittende bestand zal bij algemene maatregel van bestuur een overgangsregeling worden getroffen zodat colleges gefaseerd met deze mensen afspraken kunnen maken. Deze regeling zal eveneens volgens de uitgangspunten van de motie Raemakers c.s., waaronder de budget neutraliteit, worden ingericht.

Activiteiten gericht op participatie

Voorop staat dat mensen op maat worden ondersteund, zoals nu ook al de bedoeling is. Het is belangrijk dat de professional in de praktijk met de cliënt bespreekt welke mogelijkheden en eventuele belemmeringen er zijn om te participeren, welke activiteiten hem verder kunnen helpen en wat hierbij vanuit de gemeente nodig is en dat breder en over de schotten van de verschillende domeinen wordt gekeken, waardoor integrale dienstverlening binnen het brede Sociale Domein kan worden geboden. In het gesprek worden daartoe verbindingen gelegd en wordt, indien relevant, gesproken over invulling van de taaleisverplichting.

Er worden afspraken gemaakt welke passende activiteit gericht op arbeidsinschakeling of een andere vorm van participatie naar vermogen de bijstandsgerechtigde gaat uitvoeren. De eerdergenoemde motie Raemakers⁶ spreekt in dit verband van een niet-vrijblijvend aanbod van de gemeente aan mensen in de bijstand dat bij hen past, waarbij de participatie in de maatschappij ten behoeve van de eigen ontwikkeling en de wederkerigheid zoals omschreven in de huidige tegenprestatie, goed zijn ingebed. Het aanbod of beter gezegd de participatie-activiteit kan bijvoorbeeld bestaan uit toeleiding naar een baan, een leerwerk- en re-integratietraject, een stage, vrijwilligerswerk, een studie/taal cursus tot ten minste niveau 1F, schuldhulp, het verrichten van mantelzorg onder bepaalde voorwaarden of een traject in de huidige tegenprestatie. Het kan ook gaan om een activiteit die al door de bijstandsgerechtigde wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld werken aan de eigen gezondheid, en waarvan het college van mening is dat deze activiteit bijdraagt aan de participatie van de bijstandsgerechtigde en het meedoen in de maatschappij.

Er kunnen omstandigheden zijn waardoor arbeidsinschakeling wordt belemmerd. In dat geval wordt onderzocht welke voorzieningen of activiteiten beschikbaar zijn om deze belemmeringen weg te nemen. Daarbij wordt integraal gekeken naar de situatie van de betrokkene en de mogelijkheden van bijvoorbeeld de Wmo 2015, GGZ, schuldhulpverlening of zorg. Bij het maken van afspraken wordt de verbinding gelegd met deze domeinen en wordt, indien relevant, gesproken over de invulling van de taaleisverplichting.

Ook worden de verplichtingen van de bijstandsgerechtigde besproken. Wederkerigheid (iets terugdoen voor de maatschappij), arbeidsinschakeling en andere vormen van participatie in de maatschappij sluiten elkaar niet per definitie uit. Het gaat erom dat iedereen wordt gestimuleerd om mee te doen in de samenleving. Om dit te bereiken is het belangrijk dat gemeenten samen met iedere bijstandsgerechtigde actief op zoek gaan naar een passende niet-vrijblijvende activiteit, waarbij gemeenten beleidsvrijheid hebben en behouden om hieraan invulling te geven.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van de Participatiewet en daarmee voor de rechtszekerheid van de burgers. De burgers moeten die ondersteuning krijgen die zij nodig hebben om te kunnen participeren in de samenleving en bij voorkeur in werk. Het is aan de colleges om de behoefte aan ondersteuning vast te stellen en indien nodig voorzieningen te bieden of op een

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 173.

andere wijze afspraken te maken over activiteiten die verricht kunnen worden. De regering meent dat er op deze wijze recht gedaan wordt aan het decentrale karakter van de Participatiewet.

Niet vrijblijvend

De meeste mensen willen graag meedoen en zich daarvoor inspannen. De overheid biedt hen zo nodig de helpende hand. Als mensen echter niet willen meewerken moet de activiteit verplichtend opgedragen worden. De Participatiewet bevat daartoe reeds bepalingen, zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet. Zo wordt het noodzakelijke draagvlak voor de sociale zekerheid in stand gehouden.

Regelmatig contact

Het is belangrijk dat het college regelmatig contact heeft met de bijstandsgerechtigde over diens ontwikkeling en om te bezien of de afspraken bijstelling behoeven. De frequentie van dit contact is maatwerk.

De regering stelt zich de vraag wat de frequentie zou moeten zijn van dit contact, uitgaande van een effectieve en efficiënte vormgeving en uitvoering van de te maken afspraken over participatieactiviteiten. Is op basis van de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening een norm af te leiden voor het aantal klantcontacten?

Empirische studies laten over het algemeen zien dat het voeren van persoonlijke gesprekken werklozen helpen om sneller weer een baan te vinden⁷. Uit onderzoek blijkt dat aandacht voor bijstandsgerechtigden positieve effecten heeft. Zo komt uit onderzoek naar de FIP-methode (frequent intensief en persoonlijk contact)⁸ naar voren dat frequente gespreksvoering klantmanagers beter in staat stelt stapsgewijs met de uitkeringsgerechtigde te werken, voortgang te monitoren en opvolging te geven aan afspraken die gemaakt zijn in het kader van het re-integratieproces. Deze methode bestaat uit vier klantgesprekken per jaar waarin op meerdere leefgebieden wordt ingegaan. De methode blijkt positief effect te hebben op sociale activatie (zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg, deelname aan trajecten en vordering op de participatieladder). Bovendien worden eerder signalen van ongewenst gedrag of fraude gesignaleerd. Wel is maatwerk belangrijk. Sommige uitkeringsgerechtigden hebben namelijk dringende vragen waardoor klantmanagers ze vaker willen spreken, terwijl van anderen duidelijk is dat verandering binnen de aankomende 6 maanden niet mogelijk is. Bijvoorbeeld omdat de bijstandsgerechtigde door ziekte (tijdelijk) niet in staat is om te participeren, of omdat deze een traject volgt dat een langere periode omvat.

De regelmaat van de gesprekken zou dus aangepast moeten worden aan de situatie van de uitkeringsgerechtigde. Voorts blijkt uit de ervaringen dat de vorm van dit contact ook kan verschillen (het is niet noodzakelijk om uitkeringsgerechtigden altijd te *zien*, maar wel om uitkeringsgerechtigden regelmatig te *spreken*). Wel moet met de klant volgens klantmanagers minimaal éénmaal per jaar face-to-face contact zijn.

Gezien het belang van frequent klantcontact vindt de regering het wenselijk dat in samenspraak met gemeenten in de Participatiewet een norm wordt opgenomen over het aantal klantcontacten. Een norm die uitdrukking geeft aan de ambitie om met iedereen in de bijstand regelmatig contact te hebben: om passende afspraken te maken over uit te voeren participatieactiviteiten en over de voortgang daarvan. Het kabinet ziet met belangstelling de reacties tegemoet via de uitvoeringstoetsen en de internetconsultatie met betrekking tot dit vraagstuk over de inrichting van het regelmatige contact.

Ad. 2. Taaleis

Taal is een belangrijke basisvoorwaarde voor participatie. De taaleis blijft bestaan. Het minimaal vereiste niveau blijft ook ongewijzigd op referentieniveau 1F. Er wordt een vereenvoudiging

⁷ Schiprowski, The role of caseworkers in unemployment insurance, Evidence from Unplanned Absences, IZA DP No. 11040, 2017 en A. Heyma en S. van der Werff, Een goed gesprek werkt, SEO, 2014.

⁸ S. van der Valk, M. Fenger, Intensief contact met bijstandsklanten: kleine stapjes naar de arbeidsmarkt, Sociale Vraagstukken, 3 september 2019.

voorgesteld waardoor gemeenten niet meer voorafgaand aan elke uit de wet volgende verlaging van de bijstand het taalniveau hoeven te toetsen, maar per verordening kunnen vastleggen op welke wijze zij de inspanningen en voortgang beoordelen. Ook wordt de termijn waarbinnen het taalniveau voor de eerste keer moet worden vastgesteld afgestemd op de termijn waarbinnen de set afspraken met de belanghebbende moet zijn gemaakt.

Als het taalniveau lager is dan het minimaal gevraagde 1F niveau dan moet taalverwerving onderdeel zijn van de set afspraken. Het is hierbij aan het college om te bepalen of er ook andere belemmeringen zoals gezondheid of schulden aandacht behoeven en in welke volgorde deze aangepakt worden. Ook is taalverwerving binnen andere op activering of re-integratie gerichte activiteiten mogelijk. Gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid om de verplichting uit de taaleis volledig te integreren in de set afspraken. Dit maakt het mogelijk een passende activiteit te verrichten, waarbij taalverwerving in de praktijk plaatsvindt, als de leerbaarheid naar het oordeel van het college onvoldoende wordt geacht om het vereiste 1F niveau te halen.

Als ten behoeve van re-integratie op de arbeidsmarkt een hoger taalniveau dan 1F noodzakelijk en mogelijk wordt geacht dan kan de gemeente een aanbod hiertoe opnemen in de set afspraken met belanghebbende. Overigens is een dergelijk aanbod ook nu al mogelijk binnen de Participatiewet.

Met de aanpassing van de taaleis wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid vergroot. Taalverwerving binnen andere op activering of re-integratie gerichte activiteiten wordt mogelijk gemaakt. Daarmee ontstaat expliciet ruimte om de taalverwerving volledig te integreren met de andere afspraken. En in plaats van verplichte tussentijdse toetsing voorafgaand aan een verlaging van de bijstand legt het college in de verordening vast op welke wijze men de voortgang wil beoordelen.

5. Gevolgen

De belangrijkste gevolgen die de regering verwacht is dat bijstandsgerechtigden beter in beeld komen arbeidsmarkt, en dat daardoor de effectiviteit van en de tevredenheid over de uitvoering van cliënten toeneemt. Ter uitvoering van de motie Raemakers c.s.⁹ zijn drie onderzoeken uitgevoerd naar de kenmerken en baankansen van mensen langdurig in de bijstand, de wijze waarop gemeenten klanten in beeld brengen en wat dat oplevert. Ook is er gekeken naar succesvolle gemeentelijke aanpakken om langdurig bijstandsgerechtigden te laten participeren¹⁰. Uit deze onderzoeken blijkt dat persoonlijke aandacht doet groeien en dat mensen vaak meer kunnen dan gemeenten van tevoren verwachten. Dit sterkt de regering in het vertrouwen dat er nog genoeg kansen zijn om ook mensen die al langdurig aan de kant staan mee te laten doen in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

6. Financiële gevolgen en regeldruk

Gemeenten hebben al de wettelijke taak om bijstandsgerechtigden te ondersteunen in hun zoektocht naar werk. Dit wetsvoorstel expliciteert de opdracht aan gemeenten. Bij het opstellen en de uitvoering van het de set afspraken is het belangrijk dat het college breder kijkt dan de Participatiewet, maar dat hierbij de samenhang wordt gezocht met ondersteuningsmogelijkheden binnen het gehele sociaal domein en zorg.

Voor de uitvoering van de bijstand ontvangen gemeenten middelen uit het gemeentefonds. Vanuit de algemene uitkering worden middelen beschikbaar gesteld voor uitvoering en re-integratie van de klassieke doelgroep. Daarnaast ontvangen gemeenten via het participatiebudget (integratie-uitkering Participatie) middelen voor de inzet van re-integratievoorzieningen voor de nieuwe doelgroep. Met deze middelen kunnen gemeenten ondersteuning bieden bij het vinden en behouden van werk. De middelen zijn ongeoormerkt, overschotten zijn vrij besteedbaar en

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 352, nr. 81.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 187.

tekorten passen gemeenten zelf bij. Aangezien het gaat om een explicatie van een al bestaande opdracht en niet om een extra taak, is het uitgangspunt dat gemeenten de wetswijziging met de huidige middelen kunnen uitvoeren, er worden geen extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd.

Regeldruk

Deze paragraaf brengt de effecten van regeldruk voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel in kaart. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor burgers en bedrijven.

Participatieactiviteiten

Hiermee wordt beoogd dat het college in samenspraak met de bijstandsgerechtigde een set participatieactiviteiten opstelt. Op dit moment bestaat reeds een opdracht voor het college om ondersteuning te bieden bij de arbeidsinschakeling. Colleges voeren hiertoe op dit moment al een administratie. Voor jongeren tot 27 jaar is geregeld dat dit in een plan van aanpak wordt neergelegd, dat periodiek wordt geëvalueerd. Dit wetsvoorstel regelt dat voor alle leeftijden een set afspraken gaat gelden. Hierdoor kunnen de administratieve lasten en nalevingskosten voor burgers beperkt toenemen.

Taaleis

De taaleis blijft bestaan. Er wordt een vereenvoudiging voorgesteld waardoor het college niet meer voorafgaand aan elke uit de wet volgende verlaging van de bijstand het taalniveau hoeft te toetsen. Dit betekent een aanzienlijke vermindering van de structurele administratieve lasten en nalevingskosten voor burgers (en de colleges). Wel zal het college eenmalig een verordening moeten opstellen. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om de verplichting uit de taaleis volledig te integreren in de set afspraken.

7. Monitoring

Investeren in participatie kan veel opleveren. Uit eerdere onderzoeken blijkt dat het aannemelijk is dat de baten van re-integratietrajecten voor mensen in de bijstand breder zijn dan alleen besparingen op uitkeringen, bijvoorbeeld als het gaat om kosten voor gezondheidszorg. Waarbij het wel zo is dat de baten zich vaak pas op de lange termijn voordoen, lastig kwantificeerbaar zijn en niet volledig neerslaan bij de gemeenten. Ik laat een verkenning uitvoeren naar de maatschappelijke kosten en baten van een passend aanbod inclusief de inverdieneffecten op de bijstandsuitkeringen. Ook wordt begin 2020 door SCP en CPB een onderzoek gepubliceerd over de bredere baten van een baan voor mensen die eind 2014 op de Wsw-wachtlister stonden, dat hierbij kan worden betrokken.

De regering stelt voor in overleg met VNG afspraken te maken over de wijze van monitoren van de uitvoering.

8. Adviezen en consultatie

Pm

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE PARTICIPATIEWET

Onderdeel A (wijziging artikel 6)

Zoals aangegeven in paragraaf vier van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het de bedoeling van dit wetsvoorstel dat de bijstandsgerechtigde een niet-vrijblijvende activiteit gericht op arbeidsinschakeling of een andere vorm van participatie naar vermogen gaat uitvoeren. Dit kan ook gaan om een activiteit die al door de bijstandsgerechtigde wordt uitgevoerd en waarvan het college van mening is dat deze activiteit bijdraagt aan de participatie van de bijstandsgerechtigde en het meedoen in de maatschappij. Met het opnemen van deze definitie van participatieactiviteiten in artikel 6 wordt duidelijk gemaakt dat participeren breder is dan alleen activiteiten die direct gericht zijn op arbeidsinschakeling. Om deze reden wordt ook voorgesteld het opschrift van artikel 6 breder te maken.

Onderdeel B (nieuwe artikelen 7a en 7b)

In het nieuw voorgestelde artikel 7a wordt in de eerste plaats de opdracht van het college tot ondersteuning bij de arbeidsinschakeling geëxpliciteerd. Voorgesteld wordt dat het college na elke melding als bedoeld in artikel 44 de belanghebbende uitnodigt voor een gesprek. Jongeren onder de 27 jaar en alleenstaande ouders die een ontheffing hebben van de arbeidsverplichting op grond van artikel 9a worden hiervan uitgesloten. Voor deze beide groepen geldt al een expliciete verplichting voor colleges om een plan van aanpak vast te stellen en deze regelmatig te bezien. De termijn om iemand uit te nodigen voor een gesprek wordt aan het college gelaten, maar de uitkomst van het gesprek zal moeten worden vastgelegd in een set afspraken. Deze afspraken moeten uiterlijk binnen drie maanden na de toekenning van bijstand zijn gemaakt en bevatten welke ondersteuning de bijstandsgerechtigde mag verwachten van het college. Zoals aangegeven in de toelichting op het nieuw voorgestelde onderdeel h in artikel 6 kunnen in de set afspraken ook andere activiteiten worden opgenomen. Het college hoeft deze activiteiten niet zelf aan te bieden, wel blijft het college aangewezen voor ondersteuning, zoals periodiek gesprekken blijven voeren om te zien of de afspraken nog voldoen. Bij de inhoud van de afspraken moet in ieder geval aandacht aan de Nederlandse taalverwerving worden besteed als uit de toets, bedoeld in artikel 18b, tweede lid, blijkt dat iemand de Nederlandse taal onvoldoende beheerst.

In het voorgestelde artikel 7b wordt weergegeven waarover ten minste afspraken moeten worden gemaakt. De participatieactiviteiten zullen in de eerste plaats wel gericht moeten zijn op arbeidsinschakeling, wat past bij het vangnetkarakter van de Participatiewet. Wanneer echter voorafgaande activiteiten noodzakelijk zijn om op den duur te kunnen werken kan dit ook aangemerkt worden als een wederkerige activiteit (onderdeel a).

Het college nodigt de bijstandsgerechtigde minstens (PM maal per jaar) uit voor een gesprek (artikel 7a, tweede lid). Als het college daartoe aanleiding ziet kan het college de frequentie naar beneden bijstellen (artikel 7a, derde lid). Wel is het nodig dat minimaal eens per jaar een contactmoment tussen het college en de bijstandsgerechtigde plaatsvindt. In het vierde lid van artikel 7a ten slotte wordt de mogelijkheid voor afspraken gecreëerd voor de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Het college heeft niet de verplichting om iemand op te roepen, maar wel de bevoegdheid. Als echter de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is zelf aangeeft een gesprek te willen, is het college verplicht hieraan gehoor te geven.

Onderdelen C en E (wijzigingen artikel 8 en 18b)

De huidige termijn waarbinnen de toets moet worden afgenomen wordt door het college bepaald, maar met een maximum van acht weken. Aangezien de uitkomst van belang is voor het opstellen van de set afspraken, wordt aangesloten bij de termijn van drie maanden die geldt voor het maken van deze afspraken.

De wijziging van het zesde lid voegt een onderdeel toe voor personen die een (zeer) lage leerbaarheid hebben om toch met de Nederlandse taal aan de slag te gaan.

Met deze wijzigingen in het tiende en elfde lid wordt voorgesteld om de verplichte tussentijdse toetsen niet meer in deze vorm voor te schrijven. Hiervoor in de plaats komt de verplichting voor het college om bij verordening regels te bepalen op welke wijze de voortgang beoordeeld wordt. Deze beoordeling houdt in ieder geval niet in dat steeds tussentijds getoetst hoeft te worden of iemand de vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst (huidige artikel 10, onderdeel a). Of iemand de Nederlandse taal beheerst wordt al getoetst op grond van artikel 18b, tweede lid. Deze aanvangstoets blijft in stand. Maar bij de beoordelingsmomenten om vast te stellen of iemand voldoende vorderingen maakt voorafgaand aan een verdere verlaging van de uitkering na 6 maanden en na 12 maanden hoeft vervolgens niet weer getoetst te worden of iemand de Nederlandse taal beheerst. Voldoende is te beoordelen of iemand voldoende inspanning verricht. Wanneer iemand inmiddels de Nederlandse taal voldoende beheerst kan ook zonder tussentijdse toetsen dit te allen tijde worden aangetoond op grond van artikel 18b, vijfde lid. Wanneer de bewijzen op grond van artikel 18b, vijfde lid, worden overlegd, is artikel 18b en de daaruit voortvloeiende verlaging van de bijstand niet langer van toepassing.

Onderdeel D (wijziging artikel 9)

Voorgesteld wordt aan het slot van onderdeel a 'en' toe te voegen en aan het slot van onderdeel b, 'of'. Hiermee wordt een duidelijkere structuur in de verplichtingen van artikel 9 aangebracht. Tenzij er een sprake is van een formele ontheffing (bijvoorbeeld op grond van artikel 9, vijfde lid) geldt te allen tijde de arbeidsverplichting van artikel 9, eerste lid, onderdeel a. Daarnaast kunnen zoals eerder aangegeven andere participatieactiviteiten worden opgelegd, waaronder die zijn opgenomen in artikel 9, eerste lid, onderdelen b en c. Door aan het slot van onderdeel b 'of' toe te voegen wordt verduidelijkt dat de verplichtingen van die onderdelen niet allemaal hoeven te worden opgelegd maar een van de participatieactiviteiten kan zijn. Wederkerigheid (iets terugdoen voor de maatschappij), en andere vormen van participatie in de maatschappij sluiten elkaar niet per definitie uit. De toevoeging van het woord 'of' staat er overigens niet aan in de weg om er wel voor te kiezen meerdere verplichtingen op grond van artikel 9, eerste lid, onderdelen b en c, op te leggen.

Onderdeel F (nieuw artikel 78a)

Het voorgestelde artikel 7a (zie onderdeel B en de toelichting daarop) introduceert voor personen die een algemene bijstandsuitkering aanvragen een procedure die begint met een uitnodiging voor een gesprek. De uitkomst van dat gesprek wordt neergelegd in een set afspraken, die vervolgens periodiek wordt bekeken en waar nodig herzien. Van deze frequentie kan worden afgeweken wanneer naar het oordeel van het college volstaan kan worden met minder contactmomenten, met dien verstande dat tenminste eenmaal per jaar een gesprek moet plaatsvinden. Het artikel raakt dus alleen mensen die na inwerkingtreding van artikel 7a een melding doen als bedoeld in artikel 44. Voor iedereen die na inwerkingtreding van artikel 7a een melding doet, geldt onmiddellijke werking en zal eenieder die valt onder de reikwijdte van artikel 7a, eerste lid, moeten worden opgeroepen voor een gesprek. Voor het zogenaamde 'zittend bestand' geldt dat iedereen binnen een bepaalde termijn, die via een algemene maatregel van bestuur wordt bepaald, na inwerkingtreding van artikel 7a alsnog voor een gesprek zal moeten worden opgeroepen. Hierbij kunnen bij de algemene maatregel van bestuur objectieve criteria worden opgenomen. Deze zullen in afstemming samen met de gemeenten worden vastgesteld. Er zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een leeftijdscriterium of tijdsduur in de bijstand.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark