



G4 reactie op internetconsultatie wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving

Met veel belangstelling hebben de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam kennisgenomen van het wetsvoorstel 'Participatiewet in balans'. Met het wetsvoorstel zet de regering de eerste stappen om te komen tot een (uitvoering van de) Participatiewet waarbij de menselijke maat, vertrouwen en begeleiding naar werk meer centraal staan. Het wetsvoorstel straalt vertrouwen uit naar gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet en brengt op onderdelen de menselijke maat aan in de wet. Dit wetsvoorstel is wat ons betreft dan ook een stap in de goede richting en hiermee wordt ook aan verschillende wensen van gemeenten tegemoetgekomen. Zoals het vereenvoudigen en verbreden qua duur en doelgroep van de inkomstenvrijlating (helaas wel in combinatie met lager percentage vrij te laten inkomsten). Hierbij willen we ook onze waardering richting het ministerie uitspreken voor de open en transparante manier waarop de voorbereiding voor dit wetsvoorstel afgelopen periode in samenwerking met gemeenten en andere partners heeft plaatsgevonden.

Tegelijkertijd bevat het wetsvoorstel een aantal aspecten die wij graag onder de aandacht brengen. Een aantal hiervan lichten wij hieronder toe en anderen zijn in de bijlage opgenomen. Wij sluiten deze brief af met onze constatering dat er op korte termijn echt méér nodig is dan dit wetsvoorstel, namelijk: een fundamentele herziening van de Participatiewet én het toeslagenstelsel, in samenhang met het gehele stelsel van sociale zekerheid. 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. Als G4 pleiten we er dan ook voor om de wijzigingen, zoals door de minister in spoor 2 van Participatiewet in Balans zijn aangekondigd voor de middellange en lange termijn, zo snel als mogelijk in te voeren en niet verder naar voren te schuiven.

Maatwerk geen panacee

We constateren dat de regering het bieden van ruimte voor maatwerk door gemeenten als oplossing ziet. Mooi dat dit kan, maar maatwerk is wat ons betreft een optie om vanuit de menselijke maat toe te passen als er sprake is van bijzondere omstandigheden waarin de wet niet kan voorzien. Het is geen structurele oplossing om inadequaate 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. Zoals de energietoeslag, opvang van diverse groepen nieuwkomers en ondersteuning van de gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire. Primair moeten knelpunten in wetgeving en beleidskaders worden verholpen, zodat maatwerk alleen nog in uitzonderingssituaties nodig is. Als concreet voorbeeld wijzen wij op het voorstel van de regering om, door aan artikel 41 een 11^{de} lid toe te voegen, het mogelijk te maken dat het college in individuele gevallen de vierweken-zoektermijn voor jongeren niet toepast. Wij pleiten ervoor dat de zogenoemde 'kan'-bepaling als het ware andersom wordt geformuleerd naar: 'geen zoektermijn, tenzij...'. Op deze manier wordt het voor het college mogelijk om in individuele situaties de zoektermijn toe te passen wanneer het naar het oordeel van het college passend is gegeven de individuele situatie van de jongere. Immers, de zoektermijn kan voor zelfredzame jongeren een geschikte methode zijn om werk of een passende opleiding te vinden en op deze manier uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen. Helaas behoort echter het merendeel van de jongeren dat zich bij gemeenten meldt voor een bijstandsuitkering niet tot deze zelfredzame



categorie. Het uitgangspunt 'geen zoektermijn, tenzij...' helpt gemeenten te voorkomen dat deze jongeren buiten beeld raken en/of dieper in de problemen komen.

Nieuwe verplichting gericht op (maximaal) maatschappelijk participeren

We vinden het belangrijk dat de Participatiewet recht doet aan de grote waarde die maatschappelijke participatie kan hebben voor veel bijstandsgerechtigden. Belangrijk is daarbij dat de Participatiewet ruimte biedt voor eigen invulling hiervan door bijstandsgerechtigden en dat de gemeente passende ondersteuning kan bieden en verplichtingen kan opleggen. Het principe dat van iedereen naar vol vermogen een bijdrage mag worden verwacht omarmt de G4 dan ook. Echter, bij de manier waarop het (concept) wetsvoorstel maatschappelijke participatie door bijstandsgerechtigden vormgeeft hebben we grote bezwaren. Het wetsvoorstel creëert namelijk een nieuwe, zeer ruime verplichting: iemand is straks "naar vermogen gehouden tot maatschappelijke participatie", vanaf de dag dat hij zich meldt voor een bijstandsuitkering. Dit is een zeer brede en vergaande verplichting, zonder precedent in de Nederlandse wetsgeschiedenis. Deze nieuwe verplichting gaat gelden voor een deel van de bijstandsgerechtigden: degenen die nog niet zonder ondersteuning betaald kunnen werken ("indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is"). Dit laatste vraagt een individuele beoordeling die lastig te maken is, van veel factoren afhangt en lang niet altijd 'hard' te maken is. Een dergelijke ruime verplichting in combinatie met een lastig af te bakenen doelgroep is niet uitvoerbaar en uitlegbaar. Dit vinden we onwenselijk. Daarbij vraagt een nieuwe wettelijke verplichting inzet van gemeentelijke uitvoerings- en handhavingscapaciteit, terwijl het wetsvoorstel niet voorziet in de benodigde middelen. In de Memorie van Toelichting staat dat de maatschappelijke participatieplicht budgettair neutraal kan worden ingevoerd. Wij benadrukken, net als bij de informele pre-toets, dat budgettair neutrale implementatie van dit voorstel niet mogelijk is. Het begeleiden van personen met een bijstandsuitkering bij maatschappelijke participatie vergt immers aandacht. Aandacht in de vorm van begeleiding, ondersteuning en organisatie van passende (werk) plekken. Daarnaast is formeel sprake van een nieuwe verplichting die ook gehandhaafd moet worden. Dit kost tijd en geld. Wij brengen graag nogmaals het rapport van Berenschot "Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet" onder uw aandacht. Daarin is geraamd dat gemeenten structureel circa € 1,5 miljard extra nodig hebben voor de uitvoering van hun re-integratietaken, en dat is nog zonder de participatieplicht uit dit wetsvoorstel. Uiteraard begrijpen wij dat deze middelen niet direct beschikbaar zijn, maar we willen erop wijzen dat, ondanks ons commitment en goede wil, gemeenten binnen het de huidige financiële kaders niet iedereen in de bijstand evenveel aandacht kunnen geven. Daar is naast passende wet- en regelgeving óók een budget nodig dat passend is voor de opdracht waar gemeenten voor staan.

Wij geven in overweging om maatschappelijke participatie niet als (generieke) verplichting op te nemen in de Participatiewet maar voor maatschappelijke participatie in de eerste plaats uitdrukkelijk ruimte te bieden in de Participatiewet. En om aan gemeenten de mogelijkheid te bieden om aan de bijstand verplichtingen te verbinden gericht op maatschappelijke participatie, al dan niet met gebruikmaking van door het college aangeboden ondersteuning. Daarbij is de gemeentelijke inzet en ondersteuning voor maatschappelijke participatie niet op voorhand beperkt tot bijstandsgerechtigden die (nog) niet aan het werk kunnen, en bestaat ook ruimte om in te zetten op vrijwillige maatschappelijke participatie en het bieden van ondersteuning daarbij.

Daarnaast vraagt het stimuleren van maatschappelijke participatie in spoor 2 een fundamentele herziening van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Participatiewet en een herziening



van de financieringssystematiek en verplichtingen in de wet dus niet primair gericht zijn op uitstroom naar werk.

Budgettaire gevolgen

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, hebben gemeenten beperkte middelen voor de wettelijke taken en ambities op het brede terrein van werk en inkomen. De afgelopen jaren zijn voor diverse doelen extra middelen verstrekt (in het kader van coronacrisis en diverse projecten), maar dit zijn allemaal incidentele middelen waar geen structureel beleid mee gevoerd kan worden. Voor dit wetsvoorstel concludeert u dat de totale budgettaire gevolgen € 60,2 miljoen bedragen. Daarbij stelt u dat voor de uitvoeringskosten geldt dat verschillende maatregelen een verlichting van de uitvoeringspraktijk opleveren en anderen een verzwaring van de uitvoeringspraktijk. Dit leidt tot de verwachting dat de verschillende effecten voor de uitvoeringspraktijk tegen elkaar wegvallen en dat dit wetsvoorstel daarmee geen budgettaire gevolgen voor de uitvoeringskosten heeft. Zoals ook tijdens de informele pre-toets kenbaar gemaakt, zijn de voorziene budgettaire effecten zoals de regering deze voor ogen heeft niet realistisch. We zien hier opnieuw het patroon waarbij gemeenten van het rijk wel extra taken toebedeeld krijgen, zonder dat wordt voorzien in voldoende middelen. De G4 refereert hierbij ook aan Breed Offensief als recent voorbeeld. Ook daar hebben gemeenten de regering opgeroepen om de geschetste gevolgen van de budgettaire consequenties van het voorstel afdoende te regelen, omdat gemeenten anders niet in staat zijn de taken naar behoren uit te voeren waar (kwetsbare) werkzoekenden de dupe van worden. Een ander voorbeeld is de wettelijke verplichting voor gemeenten om vroegsignalering in te regelen.

Fundamentele herziening van de Participatiewet

Als gemeenten zijn wij verantwoordelijk voor de uitvoering van onder andere de Participatiewet. Wij zetten ons in voor het versterken van de bestaanszekerheid van onze inwoners en ondersteunen inwoners bij het zetten van de stap naar werk of maatschappelijke participatie. Daarbij zien we dat de problematiek van onze inwoners toeneemt. We zien in toenemende mate financiële onzekerheid en schuldenproblematiek, en ook het aantal inwoners met een grote of zelfs onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt in de bijstand groeit. Daarbij schieten de huidige Participatiewet en dit wetsvoorstel, in samenhang met het toeslagenstelsel, tekort voor mensen die richting werk (willen) bewegen. Terwijl dit is wat de Participatiewet héél goed zou moeten doen. Rapporten van onder andere de Commissie Borstlap, de WRR, en de Nationale Ombudsman onderschrijven dit al enige jaren.¹²³ En recent heeft ook het SCP⁴ opnieuw geconstateerd dat een herziening van de Participatiewet nodig is. Wanneer mensen nu naar werk bewegen, krijgen ze te maken met inkomensonzekerheid, bijvoorbeeld door de complexiteit van het systeem van vrijlatingen en de manier waarop het recht op toeslagen wordt vastgesteld. Dit doorbreekt op individueel niveau de basislogica dat meer dóen je een betere positie oplevert. In tegendeel: je meer inspannen, levert nu meer onzekerheid op, en vaak nauwelijks meer inkomen. Het is tijd om ook dit te doorbreken. De meest kwetsbare groep inwoners is afhankelijk van steeds complexer wordende wet- en regelgeving⁵. Wij zien in onze steden dagelijks de gevolgen hiervan en de (bestaans)onzekerheid die

¹ Commissie Borstlap, *In wat voor land willen wij werken?*, (2020)

² WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (2020)

³ Nationale Ombudsman, *Watertrappelen in de bijstand* (2022), *Meedoen zonder beperkingen* (2022)

⁴ SCP, *Een brede blik op bijstand* (2023)

⁵ Zie ook o.a. de SER verkenning [Werken zonder Armoede](#) en [de Staat van de Uitvoering](#)



dit veroorzaakt voor onze inwoners. Daarom is het ook nodig dat het belasting- en toeslagenstelsel fundamenteel wordt herzien, zodat daadwerkelijk bestaanszekerheid wordt geboden en (meer) werken altijd loont en niet gepaard gaat met inkomensonzekerheid.

De Participatiewet vormt het laatste vangnet in de sociale zekerheid en staat dus niet op zichzelf. Een herziening van de Participatiewet moet dus ook in samenhang met het gehele stelsel van sociale zekerheid worden gezien om tegenstrijdige en onsamenhangende wetgeving voorkomen. De wens tot zo'n herziening spreekt nog niet uit dit wetsvoorstel. Ook merken we het effect op onze eigen dienstverlening. Deze kwetsbare groep groeit, de problematiek wordt complexer en de uitvoering ingewikkelder. Hoewel met het wetsvoorstel 'Participatiewet in balans' de eerste stappen in goede richting worden gezet, is het huidige wetsvoorstel pas de eerste 195 meter van de marathon die we samen moeten lopen. Want om écht het verschil te kunnen maken en de huidige trends te keren is het noodzakelijk dat dit wetsvoorstel op korte termijn wordt gevolgd door een fundamentele herziening van de Participatiewet én het toeslagenstelsel, in samenhang met het gehele stelsel van sociale zekerheid. Alleen dan kunnen menselijke maat, verantwoord vertrouwen én vereenvoudiging volledig hun intrede doen en kunnen we ervoor zorgen dat de Participatiewet werkt voor mensen die richting werk (willen) bewegen.



Bijlage

Giften

Het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting geeft geen definitie van wat onder 'gift' dient te worden verstaan. Voor de uitvoeringspraktijk is het complex om vast te stellen wanneer sprake is van een gift, een middel of een kostenbesparing. In de Memorie van Toelichting is opgenomen dat de regering ontvangsten in natura, zoals een tas met boodschappen, ook onder het middelenbegrip brengt. Deze beoogde wijziging spreekt echter onvoldoende uit de wettekst. De nieuwe tekst van artikel 33 biedt onvoldoende aanknopingspunten om dergelijke kostenbesparingen als gift te bezien. Om zowel de uitlegbaarheid als uitvoerbaarheid te vergroten en rechtsongelijkheid onder inwoners van verschillende gemeenten te verkleinen, pleiten wij voor het verankeren van de definitie van een gift in de Participatiewet. Ook sluit de hoogte van het bedrag niet aan bij de huidige uitvoeringspraktijk van gemeenten, de afgelopen tijd hebben verschillende gemeenten de grens verhoogd naar € 1.800 per jaar.

Handhaving

Het voorstel om alle wettelijke maatregelen tot verlaging van de bijstand uit de wet te schrappen past bij de Wet Handhaving sociale zekerheid. Dit voorstel draagt bij aan een maatregelenbeleid dat recht doet aan de situaties zoals gemeenten die treffen. Tegelijkertijd vraagt deze aanpassing om extra uitvoeringscapaciteit, wat middelen vereist. Daarnaast vergt deze wijziging een omschakeling in de uitvoeringscultuur en daarom is het nodige vakmanschap een onmisbare voorwaarde: willekeur en een gedegen individuele beoordeling dienen goed van elkaar onderscheiden te worden zodat er geen ruimte komt voor handelingsverlegenheid in de uitvoering.

Een andere kanttekening bij dit voorstel is dat de ruimte voor maatwerk en gemeentelijke invulling kan leiden tot wezenlijke verschillen tussen gemeenten. Hoewel we de ruimte als zeer wenselijk ervaren is er tevens behoefte aan enige inkadering, juist zodat inwoners geen grote verschillen ervaren afhankelijk van hun woonplaats. De invulling van een eventuele AMvB is nog ongewis. Afhankelijk daarvan is pas duidelijk welke mate van beleidsvrijheid gemeenten hebben.

Afwijking norm gehuwden

Is het correct dat in artikel 24 onder c verwezen wordt naar artikel 20, eerste lid, onderdeel a in plaats van een verwijzing naar onderdeel b? Zoals het er nu staat heeft de jongere onder 21 jaar dan recht op 50% van de alleenstaande norm. In de Memorie van Toelichting staat: *"De voorgestelde wetswijziging (ophoging van de norm tot 70%) geldt enkel voor de bijstandsgerechtigde van 21 jaar*

of ouder. Voor jongmeerderjarigen geldt een andere normen systematiek. Zo bedraagt de norm voor een alleenstaande bij de groep van 21 jaar en ouder 70% van de gehuwdennorm, terwijl de norm van een alleenstaande jongmeerderjarige in beginsel 50% is van de norm voor gehuwden zonder kinderen (artikel 20, lid 1, onder b)." De verwijzing ten behoeve van de norm alleenstaande ouder < 21 jaar met ten laste komende kinderen ontbreekt in onderdeel c.

Bufferbudget

Het wetsvoorstel introduceert het zogenaamde bufferbudget dat de gemeente kan inzetten als sprake is van een duidelijk fluctuerend inkomen. De regering geeft aan dat met het bufferbudget het



tekort aan middelen in sommige maanden, dat ontstaat door de combinatie van aanvullende bijstand en fluctuerend inkomen, kan worden ondervangen. Ondanks onze sympathie voor de gedachte die schuilgaat achter dit voorstel, zien wij de invulling van het bufferbudget in het wetsvoorstel niet als oplossing voor het werkelijke probleem. Dat ontstaat namelijk door inkomstenkorting achteraf waardoor mensen te weinig inkomen hebben op maandbasis of juist achteraf geconfronteerd worden met verrekeningen en terugvorderingen. Beide zaken tasten de bestaanszekerheid van mensen met een uitkering aan. Een oplossing kan al worden gevonden wanneer gemeenten kunnen korten in de maand van ontvangst. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het opschuiven van het betaalmoment van de bijstandsuitkering. Zoals het bufferbudget nu in het wetsvoorstel is opgenomen is deze onnodig complex en komt deze de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid niet ten goede. Van het uitgangspunt van eenvoud is bij de huidige uitwerking geen sprake. Ook goede communicatie op de korte termijn kan bijdragen aan het voorkomen van onzekerheid in de bestaande situatie. Daarbij wordt het bufferbudget omschreven als een laatste vangnet in een breed scala aan voorliggende mogelijkheden waarvan het Rijk verwacht dat gemeenten deze eerst uitputten. Dat het bijverdienen (voorgestelde 15% inkomstenvrijlating) tevens een rol dient te krijgen in het opvangen van inkomstenschommelingen is onwenselijk en valt niet te rijmen met het behouden van de bijverdienmogelijkheid sec als re-integratieinstrument om parttime werken lonend te maken. Het vrijgelaten deel van de arbeidsinkomsten is vrijelijk ter beschikking voor parttime werkenden en hoeft niet het verplichte karakter te krijgen om als buffer te gaan fungeren. Concluderend kan worden gesteld dat het idee van het bufferbudget welkom is, maar de huidige uitwerking de nodige zorgen oproept.

Verruiming van de bijverdiengrenzen (nieuw artikel 34a, van de Participatiewet): Verbreden van de doelgroep met jongeren van 18-27 jaar. En artikel 31, vierde lid, van de Participatiewet De G4 onderschrijft het belang om de vrijlatingsregeling voor jongeren onder de 27 toe te staan. Uit het voorstel maken wij echter op dat de wetgever voornemens is om enkel de vrijlating toe te passen op inkomsten uit arbeid en niet (onkosten) vergoedingen uit vrijwilligerswerk (artikel 31, vierde lid). Dit onderscheid onderschrijven wij niet. Wij zien vrijwilligerswerk als een belangrijke (eerste) stap richting betaald werk voor iemand met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Belemmeringen voor het zetten van deze stap (zoals het maken van kosten), moeten wat ons betreft óók voor deze doelgroep worden weggenomen.

Ook is het ons onduidelijk wat de onderbouwing is voor het niet-vrijlaten van de jonggehandicaptenkorting voor inwoners jonger dan 27 jaar, ten opzichte van oudere volwassenen. Met andere woorden: welke overweging ligt ten grondslag aan deze keuze? Naar ons idee wordt hiermee rechtsongelijkheid in stand gehouden.

Individuele Inkomstenstoeslag

Artikel 35 lid 1 geeft gemeenten de mogelijkheid om op het verzoek van een inwoner een individuele inkomstenstoeslag te verlenen. Een ambitie van de minister is het terugdringen van niet-gebruik van regelingen en het gemakkelijk maken van het direct toekennen van regelingen. Daarom stellen wij voor om van de gelegenheid van de wetwijziging gebruik te maken en artikel 35 lid 1 op dit punt aan te passen. Voorstel voor aanpassing: *“Het college kan, een persoon van 21 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, die langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 heeft en geen uitzicht heeft op*



inkomensverbetering, gelet op de omstandigheden van die persoon, een individuele inkomenstoeslag verlenen."

Bijzondere bijstand:

Aan artikel 35 wordt een lid toegevoegd, luidende: *"8. In afwijking van het eerste lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kostensoorten worden vastgesteld waarvoor categoriaal bijzondere bijstand kan worden verleend, indien een of meer categorieën belanghebbenden worden geraakt door uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm."*

De G4 acht het kunnen verstrekken van bijzondere bijstand een effectief instrument om inwoners op een snelle manier financieel te ondersteunen. We zijn dan ook blij met de verruiming van de mogelijkheid om deze vorm van bijstand te verstrekken. Wel merken wij op dat het bestaansminimum moet worden geborgd. Categoriale bijzondere bijstand zou niet moeten worden ingezet om steeds weer pleisters te plakken omdat het minimuminkomen onvoldoende is om rond te komen.

Binnengemeentelijke gegevensuitwisseling

Vanwege de (toenemende) behoefte en noodzaak voor sociale diensten die uitvoering geven aan de Participatiewet om ook binnengemeentelijk optimaal te kunnen samenwerken om vraagstukken, opgaven en casuïstiek integraal te benaderen, is het van essentieel belang dat wordt voorzien in de daartoe noodzakelijke wettelijke grondslag. Als het gaat om de uitvoering van de Participatiewet en gewenste gegevensuitwisseling binnen de gemeente is het van belang dat aan de Participatiewet een nieuw artikel wordt toegevoegd. Want hoewel in de Memorie van Toelichting is opgenomen dat voor het toepassen van maatwerk op grond van de Participatiewet geen aanvullende grondslag noodzakelijk is voor de gegevensuitwisseling, voorzien de grondslagen waar de Memorie van Toelichting naar verwijst niet in de behoefte om gegevens die binnen het kader van een andere wet, dan de Participatiewet, zijn verzameld, te kunnen uitwisselen met de sociale dienst in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Hiertoe ontbreekt de wettelijke grondslag. De G4 vindt het van belang dat aan de Participatiewet een nieuw artikel wordt toegevoegd. Het gaat dan om een artikel dat vergelijkbaar is aan artikel 8d Wgs, met aanvulling van de Wet inburgering 2021. Dit nieuwe artikel dient als volgt te luiden: *'Het college is bevoegd persoonsgegevens van de inwoner, die het college heeft verkregen voor de uitvoering van de taken die bij of krachtens de Jeugdwet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Wet inburgering 2021 of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 aan het college zijn opgedragen, ook te verwerken als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van deze wet.'*