

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

PERSPECTIEF
GEDEELDE
VERANTWOOR-
DELIJKHEID
VERTROUWEN
MENSELIJKE MAAT

PARTICIPATIEWET IN BALANS

UITKOMSTEN
BELEIDSANALYSE
VEREENVOUDIGING
BESTAANS-
ZEKERHEID
VAKMANSCHAP
DOENVERMOGEN

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	3
1.1	**Aanleiding**	3
1.2	**Doel**	4
1.3	**Samenhangende bestaande trajecten en moties**	5
1.4	**De Opgavegerichte aanpak**	6
1.5	**De complexe context**	6
1.6	**Leeswijzer**	6
2	**Probleemanalyse geconstateerde hardheden en knelpunten**	8
2.1	**Bestaanszekerheid**	9
2.2	**Complementariteit**	11
2.3	**Perspectief**	12
2.4	**Uitstroombelemmeringen**	15
2.5	**Verplichtingen**	17
2.6	**Handhaving**	19
2.7	**Maatwerk onder druk**	20
2.8	**Conclusie: Participatiewet uit balans**	21
3	**Beleidsopties voor een nieuwe balans**	23
3.1	**Kaders**	24
3.1.1	Samenspel aan oplossingsrichtingen	24
3.1.2	Twee sporen: korte- en lange termijn	25
3.1.3	Instrumenten: wetgeving, aansturing en uitvoering	25
3.1.4	Richtinggevende beginselen	26
3.1.5	Budgettaire kaders	27
3.1.6	Samenhang	28
3.2	**A. Een voorspelbaar bestaansminimum**	28
3.3	**B. Een doelmatige complementariteit**	31
3.4	**C. Breder perspectief op participatie: participatie en differentiatie**	33
3.5	**D. Uitstroom stimulerend**	36
3.6	**E. Effectieve en reële verplichtingen**	39
3.7	**F. Een gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium**	40
3.8	**G. Integrale dienstverlening**	42
4	**Dankwoord**	45
BIJLAGE I	**Toelichting beleidsopties Spoor 1**	46
BIJLAGE II	**Toelichting beleidsopties Spoor 2**	52
BIJLAGE III	**Overzicht samenhangende trajecten**	54
BIJLAGE IV	**De opgavegerichte aanpak**	56
BIJLAGE V	**De complexe context**	58

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ongeveer 414.000 mensen zijn in hun dagelijkse leven afhankelijk van algemene bijstand.[1] De Participatiewet is net als zijn voorgangers een vangnetregeling. De wet is bedoeld om mensen inkomensondersteuning te bieden en weer (gedeeltelijk) aan het werk te helpen. Naast de steun die mensen ontvangen vanuit de regeling, ervaren ze ook problemen. Als oorzaak voor de ervaren problemen wordt vaak verwezen naar de wet zelf of de daarmee samenhangende uitvoering. De uitwerking wordt dan als 'hard' omschreven. Het gevoel overheerst dat de overheid in deze situaties vooral op de regels let, en weinig oog heeft voor mensen in de bijstand en de problemen waarmee zij kampen. Dit kwam niet alleen uit gesprekken met bijstandsgerechtigden naar voren, maar ook met uitvoerenden en experts. Ook bij de uitvoerend professionals zijn er tekenen dat het knelt. Verschillende gemeenten zoeken daarom ook de randen van de wet op of gaan er deels zelfs overheen, juist om de wet van haar scherpe kanten te ontdoen. Anderzijds zien we ook een hoge mate van handelingsverlegenheid om maatwerk toe te passen, ook wanneer de wet daar wel ruimte voor biedt.

Begin 2021 kwam dit tot uiting in de 'boodschappenaffaire'. In deze periode werd ook steeds meer bekend over de diepe sporen die de 'toeslagenaffaire' heeft nagelaten in het leven van vele burgers. Dit alles heeft ertoe geleid dat de overheid zich responsiever is gaan opstellen en oog heeft voor bredere signalen, over de onredelijke en onwenselijke effecten van wetgeving en de uitvoering daarvan.

De oorspronkelijke wetgeving rondom de bijstand dateert uit 1965, maar de wet is door de jaren heen geëvolueerd. Ook de manier waarop we als maatschappij naar bijstand kijken, is door de tijd heen veranderd. De huidige teneur waarin een belangrijke rol is weggelegd voor de eigen verantwoordelijkheid is in het eerste decennium van deze eeuw ontstaan. De daarvoor liggende periode kenmerkte zich juist door een groot vertrouwen in de mogelijkheden om via reintegratieinstrumenten uitkeringsgerechtigden terug te laten keren op de arbeidsmarkt.[2]

Met de aan het eind van het eerste decennium op handen zijnde pensionering van de 'babyboomgeneratie', zou de druk op de arbeidsmarkt sterk toenemen. Als we het peil van onze verzorgingsstaat wilden behouden, dan moest iedereen waarvan dit in redelijkheid gevraagd kon worden, zijn steentje bijdragen via arbeid. Daar lag de basis voor het beroep op de eigen verantwoordelijkheid. En die heeft met name via de Wet maatregelen Wet werk en bijstand (Wet WWB maatregelen) uit 2015 – parallel met een significante bezuiniging op het re-integratiebudget - zijn weerslag gevonden in de Participatiewet.

Signalen over knelpunten binnen de Participatiewet kwamen in 2021 niet helemaal uit de lucht vallen. Eind 2019 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op het verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Participatiewet al geëvalueerd. De conclusie was dat "*ondanks enkele positieve resultaten de Participatiewet de komende jaren nog flink wat werk behoeft om succesvol te kunnen zijn*". Het SCP benoemt daarbij onder andere dat de aannames in de beleidstheorie van de wet vaak positiever zijn dan de ervaringen in de praktijk laten zien. Hoewel dit rapport niet specifiek ingaat op 'hardheden', maar grotendeels focust op de re-integratietaak die in de Participatiewet is verankerd, zijn er wel raakvlakken. Begin 2020 verscheen daarnaast een rapport van de commissie Regulering van Werk. Dat rapport beschrijft hoe de huidige regulering van het activeringsbeleid niet effectief is en dat het huidige systeem er onvoldoende in slaagt om voor iedereen inkomenszekerheid te bieden.

1 CBS, december 2021. Inclusief de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) betreft het aantal 473.000 mensen. Gemeenten verlenen algemene bijstand aan personen onder de AOW-gerechtigde leeftijd. De SVB doet dat voor personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd in de vorm de AIO. Het gaat bij de AIO om ongeveer 59.000 personen.
2 Zie bijvoorbeeld trajecten zoals Agenda voor de Toekomst en natuurlijk de Wet investering jongeren.

Naar aanleiding van de ontstane zorgen is door het vorige kabinet een traject gestart tot verbetering van de Participatiewet.[3] Samen met (voormalig) bijstandsgerechtigden[4], gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), experts en andere partijen is geïnventariseerd welke hardheden en knelpunten mensen ervaren. Daarna zijn de achterliggende oorzaken achter deze hardheden in kaart gebracht, net als mogelijke oplossingen en de daarbij horende uitdagingen. Dit is opgepakt als een brede maatschappelijke opgave. Op deze manier zijn elementen in de wet de afgelopen maanden getoetst op eenvoud, menselijke maat en uitvoering. Iets wat het huidige kabinet nastreeft bij alle wetten te doen.[5] De insteek van dit traject raakt daarbij ook aan een andere ambitie uit het coalitieakkoord: werken vanuit vertrouwen en ruimte bieden voor maatwerk.[6] Dit alles vraagt om het fundamenteel onder de loep nemen van de Participatiewet en verlangt in de realisatie meer dan enkel wetgeving. Ook aandacht voor bijvoorbeeld het vakmanschap in de uitvoering is essentieel voor betere bijstandsverlening. Dit rapport bevat de uitkomsten van de gezamenlijk met partijen uitgevoerde beleidsanalyse.

1.2 Doel

Het rapport biedt een integraal overzicht met beleidsopties zoals deze binnen het traject zijn opgehaald voor een wijziging van de Participatiewet. Al deze opties hebben tot doel bij te dragen aan bijstandsverlening waarbij *vertrouwen* en de *menselijke maat* leidende beginselen vormen. Dit om uiteindelijk situaties van onredelijke hardheid in de toekomst te voorkomen. Daarnaast is *vereenvoudiging* een belangrijk basisprincipe. Anderzijds wordt alertheid voor fraude en misbruik niet uit het oog verloren.

Begripsbepaling	
Vertrouwen[7]	De meeste burgers hebben de juiste intenties. De professional maakt de juiste afweging. • *Vertrouwen van de overheid in de burger* • *Vertrouwen van de Rijksoverheid in de gemeente en SVB* • *Vertrouwen van de burger in de overheid*
Menselijke maat[8]	In de bijstandsverlening houdt de overheid rekening met de individuele omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers.
Vereenvoudiging[9]	Beleid dat bijdraagt aan een bijstandsregeling die voor burgers voorspelbare en zekere gevolgen heeft en zo ervaren wordt.

De Participatiewet is gedecentraliseerd aan gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. De aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), wordt op basis van de Participatiewet uitgevoerd door de SVB.

Een fundamentele beschouwing van de Participatiewet start bij de basis van de wet: de doelen en beleidsuitgangspunten. De Participatiewet kent daarbij drie hoofdelementen. Het doel van de wet is (1) het (naar vermogen) ondersteunen van mensen richting arbeid en (2) het garanderen van een basaal inkomen mocht via arbeid of anderszins onvoldoende inkomen kunnen worden gegenereerd. Daarnaast vindt er (3) controle plaats op de aan de rechten verbonden verplichtingen, met als sluitstuk de handhaving.

3 Brief uitkomsten rondetafelgesprekken en vervolgaanpak, TK 2020-2021, 34 352, nr. 213.
4 Er is gesproken met ervaringsdeskundigen: mensen die momenteel nog in de bijstand zitten of in het verleden ervaring hebben gehad met de bijstand. In het beleidsplan worden deze ervaringsdeskundigen steeds aangeduid als 'bijstandsgerechtigden'.
5 Coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* van 15 december 2021, p. 1.
6 Coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* van 15 december 2021, p. 24.
7 De in dit traject gehanteerde definitie is tot stand gekomen door gesprekken met bijstandsgerechtigden en stakeholders en op basis van het uitgevoerde syntheseonderzoek.
8 De in dit traject gehanteerde definitie is tot stand gekomen door gesprekken met bijstandsgerechtigden en stakeholders en op basis van het uitgevoerde syntheseonderzoek.
9 Dit sluit aan bij de definitie gehanteerd in het IBO vereenvoudiging sociale zekerheid. Vereenvoudiging is geen doel op zichzelf, maar het moet bijdragen aan de werking en doelmatigheid van de regeling en het bredere stelsel.

Om deze doelen te bereiken zijn er bij de totstandkoming van de wet beleidskeuzes gemaakt op grond van de volgende beleidsuitgangspunten*:

- Bestaanszekerheid
- Complementariteit
- Iedereen kan werken
- Eigen verantwoordelijkheid
- Solidariteit
- Decentrale uitvoering en financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten

** Een uitgebreidere beschrijving is opgenomen in BIJLAGE V*

In hoofdstuk 2, waarin de probleemanalyse wordt beschreven, wordt duidelijk dat de verschillende gesignaleerde knelpunten zijn te herleiden tot de specifieke invulling die aan bovenstaande beleidsuitgangspunten is gegeven. Een fundamentele beschouwing van de Participatiewet brengt dus met zich mee dat de beleidsuitgangspunten van de wet nader bezien moeten worden aan de hand van de hierboven genoemde leidende beginselen (vertrouwen, menselijke maat en vereenvoudiging). Dat is ook terug te zien bij de in hoofdstuk 3 beschreven oplossingsrichtingen.

De oplossingsrichtingen in dit rapport bestaan uit twee sporen. Een doeltreffende wijziging van de (uitvoering van de) Participatiewet verlangt een herijking aan de hand van de beleidsuitgangspunten. Het gaat om acties die voor een beter evenwicht moeten zorgen tussen de kernelementen van de Participatiewet: bestaanszekerheid, participatie en handhaving. Het maatschappelijke debat verloopt daarbij veelal in de vorm van een pendule; van een roep om maatwerk en dienstverlening tot stevige handhaving. Er moet voor gewaakt worden dat beleidsvorming deze slingerbeweging niet versterkt. Het vorige kabinet omschreef dit als een zoektocht naar *'de juiste balans tussen oog voor de menselijke maat, recht doen aan het vangnetkarakter van de bijstand en behoud van solidariteit en draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel'*.[10] Hierbij spelen verschillende vraagstukken en dilemma's. Om tot de beoogde wijziging te komen worden binnen dit rapport twee sporen onderscheiden:

Spoor 1 Enerzijds maatregelen die op korte termijn een stap in de goede richting zetten en ruimte bieden.

Spoor 2 Anderzijds maatregelen die een langere adem vragen. Het gaat daarbij om vraagstukken die het beleidsterrein van de Participatiewet overstijgen en in samenhang met het bredere stelsel moeten worden opgepakt.

Beide sporen zijn voorzien van een aantal beleidsopties waarmee naar de toekomst toe kan worden voorkomen dat de wet onevenredig hard uitpakt. In de uitwerking van de verschillende opties zijn daarbij de eerste contouren geschetst van de financiële impact. Die financiële impact biedt kaders voor de verdere beleidsuitwerking.

1.3 Samenhangende bestaande trajecten en moties

Tijdens de totstandkoming van dit rapport zijn er ook andere trajecten lopend (of al afgerond) rondom de Participatiewet en handhaving binnen de bredere sociale zekerheid. Deze trajecten raken de ervaren hardheden en ook de genoemde oplossingsrichtingen in dit traject. Daarom is het belangrijk de overlap tussen de verschillende trajecten te schetsen en ook te benadrukken hoe zij elkaar kunnen versterken. Zo zijn er in de kabinetsreactie op de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag middelen vrijgemaakt om de dienstverlening bij gemeenten te versterken, alsmede het ambtelijk vakmanschap en aandacht voor multiproblematiek. Een ander voorbeeld is het wetsvoorstel Breed Offensief[11], dat zich richt op meer kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking in de

10 Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 213.
11 Kamerstukken II 2019/20, 35 394.

Participatiewet. Op het wetsvoorstel zijn verschillende amendementen ingediend die op hardheden in de Participatiewet zien, waaronder een amendement over de kostendelersnorm. De aanpassing van de kostendelersnorm, zoals afgesproken in het coalitieakkoord, wordt meegenomen in een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Breed Offensief en vormt aldus op korte termijn een flinke eerste stap in lijn met de binnen Spoor 1 beoogde verbeteringen.

Een compleet overzicht van samenhangede trajecten is opgenomen in BIJLAGE III.

1.4 De Opgavegerichte aanpak

Dit traject is vormgegeven als een brede maatschappelijke opgave waarbij gemeenten, de SVB en andere stakeholders, zoals Sociaal Werk Nederland en SAM[12], steeds nauw bij het proces betrokken zijn en ons van input hebben voorzien. In samenwerking met Sterk uit Armoede en de Landelijke Cliëntenraad is daarbij ook het burgerperspectief een stem gegeven. Gezamenlijk hebben zij ieder vanuit zijn eigen expertise inzicht gegeven in ervaren knelpunten/hardheden, met ons gereflecteerd op de daaruit gedestilleerde probleemanalyse en ons voorzien van ideëen als het gaat om het naar de toekomst toe wegnemen van knelpunten en voorkomen van hardvochtige effecten. De inbreng van alle gesproken betrokkenen is in die zin van ongekende waarde geweest voor het onderhavige stuk, zonder daarbij af te willen doen aan de parallel uitgevoerde onderzoeken van respectievelijk Panteia en enkele juridische experts op het vlak van de Participatiewet onder voorzitterschap van Wim Eiselin.

Zie BIJLAGE IV voor een nadere toelichting op het proces en de betrokken stakeholders.

1.5 De complexe context

Dit rapport schetst een samenspel aan beleidsopties om onwenselijke situaties aan te pakken. Voor het formuleren van passende en effectieve oplossingsrichtingen is een analyse van de achterliggende oorzaken noodzakelijk. Dit om zicht te krijgen op de context waarbinnen een situatie ontstaat. Veelal gaat het om een samenloop van allerlei factoren, die voortvloeien uit verschillende partijen met eigen rollen en belangen. Belangen die om afwegingen vragen in wet en uitvoering, wat dilemma's oproept.

De context wordt geschetst aan de hand van de verschillende betrokken actoren: de burger (in de Participatiewet), de wetgever (die zowel het collectief als het individueel belang behartigt) en de uitvoerder (de gemeenten en de SVB). Elk van deze actoren heeft een rol/belang in het geheel. Daarnaast zijn er diverse relevante factoren die een rol kunnen spelen als oorzaak bij ervaren hardheden.

In BIJLAGE V wordt de complexe context nader toegelicht.

1.6 Leeswijzer

Het rapport kent verschillende onderdelen:

- Het eerste deel van de analyse zet beknopt uiteen wat de aanleiding, het doel en de opgavegerichte aanpak zijn.
- De kern van de analyse bestaat uit hoofdstuk 2 en 3. Hierin wordt respectievelijk het analysekader, de hardheden/knelpunten en oplossingsrichtingen uiteengezet.
- De analyse sluit af met een dankbetuiging aan allen die een bijdage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit stuk.

12 Beroepsvereniging voor klantmanagers in de uitvoering bij gemeenten.

- Daarnaast zijn de volgende bijlagen opgenomen:
  - BIJLAGE I: Toelichting beleidsopties Spoor 1
  - BIJLAGE II: Toelichting beleidsopties Spoor 2
  - BIJLAGE III: Overzicht samenhangende trajecten
  - BIJLAGE IV: De opgavegerichte aanpak
  - BIJLAGE V: De complexe context

De beleidsanalyse vormt het eindresultaat van meerdere gesprekken met (voormalig) bijstandsgerechtigden, beleidsmedewerkers en managers van gemeenten en de SVB en experts. Het gaat bij zowel de probleemanalyse als bij de geschetste oplossingen om vanuit het veld opgehaalde informatie. Daarbij wordt, zodra het gaat om de ervaringen van bijstandsgerechtigden, gesproken over hardheden. En als het gaat om door de gemeenten en de SVB ervaren belemmeringen over knelpunten. Knelpunt en hardheid kunnen daarbij elkaars spiegelbeeld zijn. Denk bijvoorbeeld aan een door de bijstandsgerechtigde ervaren afwezigheid van ondersteuning. En een door de uitvoering ervaren knelpunt dat het aanwezige ondersteuningsaanbod vooral op directe arbeidsinschakeling is ingericht.

2 Probleemanalyse geconstateerde hardheden en knelpunten

De Participatiewet kent drie hoofdelementen. Het doel van de wet is (1) het (naar vermogen) ondersteunen van mensen richting arbeid en (2) het garanderen van een basaal inkomen mocht via arbeid of anderszins onvoldoende inkomen kunnen worden gegenereerd. Daarnaast vindt er (3) controle plaats op de aan de rechten verbonden verplichtingen, met als sluitstuk de handhaving. In het traject zijn vanuit de verschillende partijen diverse knelpunten en ervaren hardheden opgehaald. Deze strekken zich uit over de volle breedte van de (uitvoering van de) Participatiewet en werken ook door op andere terreinen binnen het Sociaal Domein. Het betreft enerzijds gedetailleerde signalen die zien op specifieke onderdelen van de bijstand[13] en anderzijds fundamentelere vraagstukken[14]. De opgehaalde hardheden en knelpunten vanuit de verschillende gesprekspartners vullen elkaar grotendeels aan.

Het gaat uiteindelijk altijd om situaties waarbij er sprake is van een ongewenst effect bij de burger: de (voormalig) bijstandsgerechtigde.

Dit hoofdstuk gaat in op de probleemanalyse: de eigenlijke oorzaken die ten grondslag liggen aan de hardheden en knelpunten waar concrete signalen worden benoemd. Om te komen tot een probleemanalyse is de brede omvang aan casuïstiek teruggebracht naar een hoger abstractieniveau. Hierin zijn zeven hoofdlijnen te onderscheiden:

1. Bestaanszekerheid
2. Complementariteit
3. Perspectief op Participatie
4. Uitstroombelemmeringen
5. Verplichtingen
6. Handhaving
7. Maatwerk onder druk[15]

Aan de hand van deze zeven thema's werkt dit hoofdstuk toe naar een algemene conclusie.

Het perspectief van de bijstandsgerechtigden
In gesprek met (voormalig) bijstandsgerechtigden zijn er verschillende signalen opgehaald over ongewenste effecten (hardheden) bij deze burgers. De signalen beginnen bij de aanvraag van de bijstand en klinken door in de periode tijdens en zelfs na de bijstand. Het aanvragen van de bijstand wordt door verschillende ervaringsdeskundigen ervaren als complex, vervelend en te lang. Benoemd wordt ook een negatieve toonzetting, waarbij al bij de start wordt gedreigd met maatregelen en een gevoel van wederzijds wantrouwen wordt opgeroepen. Tegelijkertijd ervaart de burger op dat moment een grote mate van afhankelijkheid van de overheid. Er overheerst een gevoel van schaamte dat zij gebruik moeten maken van de bijstand, terwijl dit in situaties nu eenmaal (tijdelijk) niet anders kan.

Er is veel begrip voor controle en handhaving, maar de manier waarop dit nu gebeurt is ingrijpend. Een kleine gebeurtenis kan grote gevolgen hebben. Mensen voelen zich niet altijd gehoord of behandeld als een gelijkwaardig persoon. Ook ontstaat er angst. Dit kan, ook als de nood hoog is, een drempel opwerpen om bijstand aan te vragen.

13 Denk aan de omgang met giften, terugvorderingen of de 4-weken-zoektermijn van jongeren.
14 Zoals: Is de bijstand toereikend? Staan de prikkels in de wet nog goed? Is er sprake van wantrouwen?
15 Parallel aan de genoemde punten onder 1 t/m 6 speelt het element van maatwerk in de uitvoering.

Daarnaast is bestaanszekerheid een belangrijk thema: de constante worsteling om financieel rond te komen. Dit leidt tot veel stress en onmacht. Het sociale vangnet is complex vormgegeven met een uitkering, toeslagen, kwijtscheldingen en minimabeleid. Het wordt beleefd als een oerwoud, waar je zonder goede begeleiding niet uitkomt.

Ook is er behoefte aan toekomstperspectief, waar nu vaak gebrek aan is. Dus – met een gerust gevoel - uit de bijstand kunnen komen. Maar ook steun bij het zetten van stappen, als uitstroom (nog) niet mogelijk is. Alles is nu gericht op arbeidsinschakeling, waardoor een grote groep met andere ondersteuningsbehoeften buiten beeld blijft en daardoor vaak niet participeert.

De signalen staan niet los van elkaar, deze werken op elkaar in. Dat zorgt mede voor de vicieuze cirkel die een burger ervaart. In de gesprekken met de gemeenten en het bredere veld zie je gelijksoortige thema's terugkomen, vanuit een ander perspectief bezien.

Hieronder worden de verschillende hardheden en knelpunten op basis van de bovenbeschreven indeling (1 t/m 7) besproken. De opdeling laat onverlet dat deelaspecten zich gestapeld bij een en dezelfde bijstandsgerechtigde (kunnen) voordoen en daardoor een extra hardheid (kunnen) creëren.

2.1 Bestaanszekerheid



"Zonder begeleiding is de bijstand net een oerwoud"[16]

Een belangrijk doel van de Participatiewet is het garanderen van inkomen op het niveau van het sociaal minimum. Een opdracht die voortvloeit uit de Grondwet.[17]

Ons sociaal minimum is opgebouwd uit verschillende onderdelen. Naast de algemene bijstand (jaarlijks circa 6.4 miljard euro), zijn er toeslagen[18], de eventuele kwijtschelding van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen, de bijzondere bijstand voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en het gemeentelijk minimabeleid. Al die onderdelen kennen hun eigen regels met betrekking tot het inkomen en in bepaalde gevallen ook de woon- of leefsituatie. Zo werken toeslagen met een toetsingsinkomen op jaarbasis en werkt bijstand met het inkomen waarover betrokkene in de desbetreffende maand kan beschikken. Een inkomensterugval kan dus wel betekenen dat iemand recht op bijstand krijgt. Maar dit hoeft niet in te houden dat daaraan ook een maximaal recht op toeslagen of een kwijtschelding van gemeentelijke belastingen gekoppeld is. In vergelijkbare zin werkt de bijstand met de begrippen gezamenlijke huishouding en kostendeler. Terwijl toeslagen werkt met toeslagpartners en de begrippen zelfstandige en onzelfstandige woonruimten en medebewoners (als het om de huurtoeslag gaat). Ook daar ontstaan dus verschillen in rechten op verschillende voorzieningen.

16 Quote van een deelnemer - ervaringsdeskundige met de bijstand - aan het traject.
17 Artikel 20 van de Grondwet.
18 Ook de toeslagen splitsen zich weer op in huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvang.

Ter illustratie een vergelijking van de inkomsten en uitgavenplaatjes van twee alleenstaande bijstandsgerechtigden:

- Bijstandsgerechtigde X heeft woonlasten vergelijkbaar met de kosten voor een gemiddelde sociale huurwoning. In dit voorbeeld 590 euro.
- Bijstandsgerechtigde Y heeft woonlasten die meer passen bij een vrijesectorwoning. In dit voorbeeld 760 euro. Deze situatie kan ontstaan doordat bijvoorbeeld de bijstandsafhankelijkheid het gevolg is van een significante inkomensterugval. Of de beëindiging van een samenwoning, waardoor betrokkene voorheen niet voor een sociale huurwoning in aanmerking kwam.
- X en Y ontvangen allebei hetzelfde bedrag vanuit de bijstand.

Bijstandsgerechtigde X in de sociale huurwoning heeft recht op huurtoeslag. Deze bedraagt circa 300 euro. Terwijl bijstandsgerechtigde Y in de vrijesectorwoning een te hoge huur heeft om voor huurtoeslag in aanmerking te komen. Dat zorgt voor een verschil in het totale inkomsten-uitgaven plaatje van **470 euro**. Dit verschil bestaat uit 300 euro huurtoeslag en 170 euro verschil in huur.

Het bovenstaande voorbeeld is bedoeld om de complexiteit en de daarmee samenhangende fragiliteit van het sociaal minimum te verduidelijken. Dit staat dan nog los van het algemene vraagstuk rond de toereikendheid van het sociaal minimum. Het NIBUD signaleert dat het sociaal minimum voor onder meer mensen met hoge zorgkosten en gezinnen met twee of meer kinderen op middelbare schoolleeftijd niet toereikend is. De in het coalitieakkoord voorgestelde ophoging van het WML (en parallel daaraan de bijstandsnorm) biedt soelaas, maar tegenover deze ophoging staat ook de gelijktijdige afbouw van de dubbele heffingskorting binnen die bijstandsnorm.[19] De toereikendheid van het sociaal minimum is onderdeel van onderzoek binnen de Commissie Sociaal Minimum en daarom hier een aspect dat in Spoor 2 aan bod komt.

Bijstandsgerechtigden geven aan het systeem rond het sociaal minimum als een oerwoud te ervaren. Het vraagt een hoop deskundigheid. Niet alleen om te weten waar wat aangevraagd moet worden, maar ook om er gespitst op te blijven welke wijzigingen voor welke regelingen gevolgen hebben. De introductie van de kostendelersnorm in 2015 heeft die complexiteit verder verhoogd. Dit komt omdat de situatie van een inwonende derde (leeftijd/studerend/niet studerend) een bepalende invloed heeft gekregen op de hoogte van de bijstandsnorm, terwijl het inkomen van deze inwonende derde ook nog van invloed is op de hoogte van de huurtoeslag. Dat maakt het realiseren van een zeker sociaal minimum in die situaties extra complex en door het grote aantal afhankelijkheden ook extra fragiel. In het coalitieakkoord worden de eerste stappen gezet om deze complexiteit te verminderen, bijvoorbeeld door het afschaffen van de kostendelersnorm voor inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar.

19 Sinds 1 januari 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting afgebouwd in het referentieminimumloon voor de bijstand. Dit houdt in dat de algemene heffingskorting met 2,5 procentpunt per half jaar daalt totdat de algemene heffingskorting één keer wordt meegenomen in het referentieminimumloon voor de bijstand. Het doel is om op deze manier werken vanuit een uitkeringssituatie te laten lonen. In de periodes 2014-2018 en 2019-2022 wordt de afbouw getemporiseerd.

2.2 Complementariteit



Anja uit gemeente X heeft een bijstandsuitkering. Ze heeft een huurachterstand en om problemen te voorkomen vraagt ze haar zus of zij van haar het geld voor de huurschuld kan lenen. Haar zus schiet meteen te hulp en boekt 500 euro (iets meer dan de huurschuld van 482 euro) over naar Anja's rekening. Daags erna boekt Anja de 482 euro over op de rekening van de verhuurder. De gestorte 500 euro heeft Anja niet gemeld aan de gemeente. De gemeente merkt het gestorte bedrag aan als inkomen en vordert de te veel verstrekte bijstand terug.[20]
De rechter stelt de gemeente in het gelijk.[21]

De bijstand is een laatste vangnet voor mensen die zelf niet in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Vanuit deze gedachte is de zogenaamde 'complementariteit' een belangrijk uitgangspunt binnen de Participatiewet: de bijstand vult de 'middelen'[22] waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken aan tot een inkomen op het sociaal minimumniveau voor zijn leefsituatie (leeftijd en leefvorm), zodat tegelijkertijd op een prudente manier met belastinggeld wordt omgegaan. De bijstand werkt daarbij met een breed geformuleerd inkomensbegrip en een strikte invulling van de complementariteit, wat inhoudt dat in beginsel elk middel waarover betrokkene kan beschikken bij de bepaling van de hoogte van en het recht op de bijstand betrokken kan worden.

In Anja's situatie brengt dit strikte vangnetkarakter en het brede inkomensbegrip met zich mee dat de incidentele storting van haar zus door de gemeente als inkomen kan worden aangemerkt. Anja had dit inkomen moeten melden en nu zij dit nagelaten heeft, is er sprake van een schending van de inlichtingenplicht en heeft de gemeente in deze casus ook de verplichting de daardoor teveel uitgekeerde bijstand terug te vorderen (zie verderop onder 2.6 bij handhaving).

Deze casus staat niet op zichzelf. In de media zijn het afgelopen jaar meerdere signalen voorbijgekomen van gemeenten die conform bovengenoemde jurisprudentie handelen. De meest bekende daarvan is de boodschappen casus uit Wijdemeren.[23] Maar er spelen ook vergelijkbare casussen rond incidentele ontvangsten. Bijvoorbeeld in verband met verkoop op marktplaats.nl, de terugbetaling van voorgeschoten (beperkte) bedragen (< 50 euro) of door de ex-partner via de rekening van de kinderen vergoede sportspullen.

De onderliggende aangescherpte interpretatie van het complementariteitsbeginsel komt niet uit de lucht vallen. De teneur van de in 2013 ingevoerde Wet WWB maatregelen[24] was juist dat elke gegenereerde ontvangst of kostenbesparing in de bijstand betrokken moest worden. Dat was onder meer de

20 Gefingeerde casuïstiek op basis van gesprekken met bijstandsgerechtigden in het traject en bestaande jurisprudentie.
21 CRvB 2017:1055.
22 Een middel kan in het kader van de Participatiewet bestaan uit inkomen of vermogen.
23 Opgemerkt zij dat de casus zelf iets anders ligt. In Wijdemeren ging het om door de moeder betaalde boodschappen. Deze vorm van ontvangsten plaatst de Centrale Raad van Beroep buiten het middelenbegrip (ECLI:NL:CRVB:2021:1918). Het ging hier om de ontvangst van verbruiksgoederen, die vanwege het structurele en substantiële karakter ervan (mevrouw ontving wekelijks voor langere tijd ca. € 40 aan boodschappen) bijstandsrechtelijke consequenties met zich meebracht.
24 Kamerstukken II 32 815, nr. 3.

hoofdgedachte achter de in 2015 in de Participatiewet geïntroduceerde kostendelersnorm.[25] Maar bijvoorbeeld ook achter kleinere maatregelen. Zoals het in aanmerking nemen van inkomen van minderjarige, maar niet ten laste komende, kinderen bij bijstandsverlening aan de ouder(s).

De complementariteit (het vangnetkarakter) van de bijstand wordt breed onderschreven door bijstandsgerechtigden en professionals. Bij bijstandsverlening gaat het om publieke middelen, die daar waar dit niet nodig is, ook niet verstrekt moeten worden. Het is vooral de huidige zeer strikte uitleg waar vraagtekens bij worden geplaatst. *"Dat ik mijn inkomen uit arbeid moet melden"*, zo zegt één van de gesproken bijstandsgerechtigden, *"begrijp ik, maar dat dat ook geldt voor het geld dat ik heb ontvangen omdat ik oud speelgoed van mijn kinderen heb verkocht, is voor mij niet logisch"*.

Ook op uitvoeringsniveau – zo bleek tijdens de rondetafelgesprekken – bestaat die twijfel rond de strikte toepassing van het complementariteitsbeginsel. Maar is er ook de duidelijke beleving dat de wet hier nu eenmaal toe verplicht. Daarbij wordt verwezen naar de in de 'Fraudewet'[26] vastgelegde invorderingsplicht en het feit dat deze lijn door de jurisprudentie ook wordt onderschreven. Het is vaak niet duidelijk dat de rechter hier vooral toetst wat op basis van de wet *kan*, bijvoorbeeld iets wel of niet aanmerken als middel. En niet oordeelt dat dit van de wet *moet*.

De gemeente heeft de opdracht bijstandsuitkeringen – op basis van de wet – rechtmatig te verstrekken. De strikte uitleg van de complementariteit zoals boven beschreven betekent dat elke storting op de rekening en elke verhuisbeweging op het adres van betrokkene een rechtmatigheidsvraag oproept. Dat lijkt ook door te werken in de contacten met de bijstandsgerechtigden. De focus lijkt te liggen op de vraag: heeft u (wel) aan de wet voldaan? Het daarbij horende onderzoek kan vrij diep in de privésfeer van de bijstandsgerechtigde treden: waar komt die storting vandaan? Hoe vaak verblijft deze persoon op uw adres? Deze grondhouding bij de bijstandsverlening voedt wederzijds wantrouwen. Niet de ondersteuningsbehoefte, maar de rechtmatigheid van de verstrekking lijkt in onderlinge contacten de boventoon te voeren. Zowel gemeentelijke professionals als bijstandsgerechtigden geven aan het echte gesprek te missen. *"Ik krijg vooral het gevoel dat de medewerker checklistjes aan het aflopen is, terwijl mijn vraag om ondersteuning niet aan bod komt"*.[27]

2.3 Perspectief



"Liever werk dan 'gratis' geld! Maar ik krijg op dit moment niet het gevoel dat er iets aan mijn situatie kan gaan veranderen. Het perspectief ontbreekt."[28]

Wettelijk kader

De doelstelling van de huidige Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Omgekeerd is de bijstandsgerechtigde verplicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden[29], en gebruik te maken van aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling.[30] De Participatiewet draagt zo bij

25 De kostendelersnorm is ingevoerd omdat de hoogte van de noodzakelijke bestaanskosten onder meer afhangt van het aantal personen dat in dezelfde woning hoofdverblijf heeft. Zij kunnen kosten met elkaar delen.
26 De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving; Kamerstukken 33 207.
27 Quote van een deelnemer - ervaringsdeskundige met de bijstand - aan het traject.
28 Quote van een deelnemer - ervaringsdeskundige met de bijstand - aan het traject.
29 Artikel 9 eerste lid, onder a, Participatiewet.
30 Artikel 9 eerste lid, onder b, Participatiewet.

aan de ambitie om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen aan de maatschappij. Het belang van werk gaat immers verder dan alleen het inkomen. Werk biedt kansen op zelfontplooiing, geeft mensen eigenwaarde en zorgt voor sociale contacten. De Participatiewet richt zich daarbij, volgens de beleidstheorie, op mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op bijstand om in hun bestaan te voorzien of op begeleiding om aan het werk te komen.[31] Het bieden van deze ondersteuning is de taak van gemeenten.[32] De doelgroep kan bij de gemeente aanspraak maken op ondersteuning bij arbeidsinschakeling.[33]

De vraag is hoe deze taakopdracht in de praktijk uitpakt en wordt beleefd. Uit de beschikbare kennis en signalen komt wat dit betreft een divers beeld naar voren. Lang niet iedereen komt aan het werk, ervaart of krijgt ondersteuning, of acht zichzelf in staat om te werken. Dit heeft deels te maken met de samenstelling van de bijstandspopulatie: de doelgroep van de Participatiewet is zeer heterogeen.[34] Het gaat om mensen met en zonder beperking, ouderen en jongeren, mensen met en zonder migratieachtergrond. Een deel heeft arbeidsvermogen, een ander deel pas op termijn en weer een ander deel heeft duurzaam geen arbeidsvermogen. Een substantieel deel heeft veel en intensieve ondersteuning nodig, gericht op werk of andere vormen van participatie.

Perspectief op werk

Een deel van de doelgroep komt aan het werk, een groot deel niet. In 2020 startten in totaal 60 duizend mensen vanuit de bijstand met een baan. Zes maanden na de start van de baan werkte ongeveer 70% nog. Tegelijkertijd zit circa 70 procent van de huidige bijstandsgerechtigden al langer dan twee jaar achtereen in de bijstand, en 47 procent langer dan vijf jaar. Daarnaast staan er van de mensen in de Participatiewet met een arbeidsbeperking bijna 107 duizend in het doelgroepregister en is de helft van hen aan het werk.[35] Buiten het doelgroepregister werken circa 6.700 mensen op een beschutte werkplek, twee derde van degenen met een indicatie.[36]

De ontwikkeling van de baankans verschilt per groep. Het SCP concludeerde in zijn eindevaluatie van de Participatiewet dat voor de nieuwe doelgroep van jonggehandicapten met arbeidsvermogen de baankans is toegenomen.[37] De baankans van mensen die de Wsw zouden zijn ingestroomd als de Participatiewet niet zou zijn ingevoerd (en instroom in de Wsw nog mogelijk zou zijn), was daarentegen gedaald. Voor de mensen die zonder invoering van de Participatiewet ook bijstand zouden hebben gekregen, de klassieke bijstandsgerechtigden, blijft de baankans laag.

Een ruime meerderheid van alle bijstandsontvangers (60 procent) acht zichzelf niet in staat om te werken, twee derde van hen vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid.[38] Een vergelijkbaar aandeel stelt vrijgesteld te zijn van de verplichting om naar werk te zoeken of mee te werken aan re-integratie.[39] Het verschil met de cijfers over formele ontheffingen is groot. Volgens het CBS heeft 9,2 procent een tijdelijke ontheffing gekregen van de gemeente. Daarnaast heeft 1,4 procent een permanente ontheffing vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid zoals bedoeld in de WIA.[40] Toch komt het beeld dat veel bijstandsgerechtigden niet in staat zijn om te werken terug in de verschillende gesprekken met gemeentelijke professionals en bijstandsgerechtigden. Een deel van de bijstandsgerechtigden geeft aan weinig tot geen

31 Kamerstukken II, 2013/14, 33 161, nr. 107, p. 38.
32 Artikel 7 van de Participatiewet.
33 Artikel 10 van de Participatiewet.
34 Zie voor statistieken de factsheets Participatiewet op rijksoverheid.nl
35 Dashboard Banenafspraak, UWV Gegevensdiensten, Dashboard Banenafspraak (werk.nl). Stand eind 2021.
36 Dashboard Beschut werk, UWV Gegevensdiensten, Dashboard Beschut werk. Stand eind 2021.
37 Eindevaluatie van de Participatiewet, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, november 2019.
38 Op basis van cijfers uit de Enquete Beroepbevolking 2020, Arbeidsparticipatie en afstand tot de arbeidsmarkt, 2020 (cbs.nl)
39 Klantenquête en evaluatie beschut werk | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl), p.27.
40 Tijdelijke ontheffing op basis van Pw artikel 9a of 9.2 en permanente op basis van Pw artikel 9.5; cijfers derde kwartaal 2021.

ondersteuning te ervaren en zich in feite afgeschreven te voelen. De professionals benadrukken daarbij vooral een beperkt en sec op toeleiding naar arbeid gericht ondersteuningsaanbod, een aanbod dat hunsinziens niet aansluit bij de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep.[41]

Ondersteuning

Slechts een deel van de doelgroep ontvangt ondersteuning. Volgens de Nederlandse arbeidsinspectie ervaart 96% procent van de ondervraagde bijstandsgerechtigden een belemmering tot arbeidsinschakeling.[42] Gemeenten zetten zich ervoor in hen naar werk te begeleiden. Daarbij worden er diverse vormen van ondersteuning geboden, van trainingen tot proefplaatsingen. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontvangt circa 30% (120 duizend personen) van de bijstandsgerechtigden ondersteuning in de vorm van een re-integratie- of participatievoorziening.[43] Daarnaast ondersteunen gemeenten ook circa 55 duizend mensen zonder bijstandsuitkering; van hen werkt ongeveer drie kwart, vooral met loonkostensubsidie, met een jobcoach of op een beschutte werkplek. De focus van de ondersteuning ligt op arbeidsinschakeling: slechts bij een derde van de ontvangers (circa 60 duizend mensen) is de ondersteuning gericht op participatie, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk.[44]

Vaak is meer ondersteuning nodig dan alleen een re-integratievoorziening of vergt re-integratie een grotere—maar belangrijke—inspanning. Vooral bij langdurig bijstandsgerechtigden (twee jaar of langer, circa 70%) is veelal sprake van multiproblematiek. Zo kampt een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden met problematische schulden en gezondheidsproblemen. Volgens de CBS Stapelingsmonitor ontvangen circa 100.000 huishoudens gelijktijdig een bijstandsuitkering en een Wmo-voorziening. Ongeveer 70.000 huishoudens hebben naast een bijstandsuitkering een GGZ-voorziening. Dit maakt het niet eenvoudig om deze bijstandsgerechtigden aan werk te helpen, terwijl werk veel bij kan dragen aan het welzijn.

Een bepalende factor voor de ondersteuning is het beschikbare budget. Gemeenten wijzen erop dat het budget onvoldoende is om iedereen passende ondersteuning en begeleiding te kunnen bieden. Dit beeld komt ook terug in de verschillende gesprekken met gemeentelijke professionals en bijstandsgerechtigden. Bovendien verandert de doelgroep door de hervorming van 2015 langzaam van samenstelling. De nieuwe doelgroep, die intensieve en veelal kostbare re-integratievoorzieningen nodig heeft, gaat een steeds groter deel van de populatie vormen. Dat verandert de dienstverlening van de gemeente, maar zal ook de concurrentie om vanuit het beperkte re-integratiebudget ondersteuning te ontvangen verder vergroten.

Conclusie

Een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is de gedachte dat mensen die een uitkering ontvangen betaald werk kunnen en willen verrichten, mits dat onder de juiste omstandigheden gebeurt. Het geschetste wettelijk kader zorgt voor een hoge focus op arbeidsvermogen en arbeidsinschakeling binnen de uitvoering van de wet, waardoor er slechts beperkt energie gaat naar de mensen zonder perspectief op werk. De groep voor wie arbeidsinschakeling op korte termijn geen reëel perspectief is, raakt dikwijls buiten beeld en wordt nog maar sporadisch gesproken. Bijstandsgerechtigden geven aan zich aan hun lot overgelaten te voelen en ook niet de ruimte te ervaren om hun lot in eigen handen te nemen. Vrijwilligerswerk kan bijvoorbeeld alleen met toestemming van de gemeente. Mantelzorg vraagt eigenlijk om een ontheffing van de re-integratieverplichtingen (wat nu feitelijk niet mogelijk is). En een opleiding is in beginsel niet toegestaan omdat betrokkene dan niet volledig beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Het zijn extra obstakels die belemmerend werken voor eigen initiatief, waardoor het zicht op enig perspectief nog verder wegvalt.

41 Daarnaast benoemt een recent krantenartikel op basis van een uitgebreide enquête veel zorgen en knelpunten voor chronisch zieken met een bijstandsuitkering. 'Ziek in de bijstand is een dubbele straf', *de Volkskrant,* 2 april 2022.

42 Klantenquête en evaluatie beschut werk | Publicatie | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl), p.18. Op basis van enquête in 2019. Belemmeringen omvat zowel fysieke of mentale beperkingen als bijvoorbeeld het niet hebben van een rijbewijs.

43 Tabellen re-integratievoorzieningen, 4de kwartaal 2021 (cbs.nl)

44 Ook de verplichtingenparagraaf spreekt weliswaar over sociale activering, maar ook dan gericht op arbeidsinschakeling (artikel 9, eerste lid, onder b van de Participatiewet).

Waar participatie vraagt om inclusief denken, waarbinnen oog bestaat voor ieders talenten en mogelijkheden, heeft de wet in haar primaire focus op arbeidstoeleiding in de beleving van bijstandsgerechtigden juist een exclusief karakter gekregen. De focus is primair gericht op arbeidsinschakeling. De groep voor wie arbeidsinschakeling (nog) geen perspectief is voelt zich hierdoor buitengesloten en ervaart ook maar beperkt mogelijkheden om zelf zinvolle activiteiten te ontplooien.

2.4 Uitstroombelemmeringen



Ferd heeft chronische pijnklachten en heeft daardoor zijn baan als wetenschapper moeten opgeven. Na een periode in de WW kwam hij in de bijstand terecht. Via de gemeente heeft hij een half jaar als bewaker van een fietsenstalling gewerkt. Ferd zat daar niet goed op zijn plek en zijn contract werd niet verlengd. Sinds een paar maanden werkt hij via een uitzendbureau als administratief medewerker op een hogeschool. Dat past hem een stuk beter. Inhoudelijk is Ferd blij met zijn werk, maar financieel wordt hij er minder blij van.

"Bij de fietsenstalling kreeg ik een vrijlating van een deel van mijn salaris. Toen hield ik dus wat geld over. Ik wist dat ik die vrijlating niet meer zou krijgen, maar het was een nare verrassing dat ik nu opeens geld moet inleveren. Toen ik nog alleen een uitkering had, kreeg ik elke maand 1.000 euro. Nu houd ik elke maand maar 940 euro over. Ze verrekenen altijd meer dan ik heb verdiend. Dat komt aan het eind van het jaar weer goed, zeggen ze. In mei krijg ik vakantiegeld, dat mag ik dan houden. En in november krijg ik twee keer loon, en die dertiende periode mag ik ook houden. Maar ja ik moet wel nú boodschappen doen hè. En ik kan moeilijk tegen de woningbouwvereniging zeggen dat ze die huur in november wel krijgen". [45]

Voor sommige mensen is het mogelijk om snel of na wat langere tijd volledig uit de bijstand te stromen naar (reguliere) arbeid. Er is echter ook een flinke groep mensen voor wie dit niet (op korte termijn) tot de mogelijkheden behoort. Ca. 70% van alle bijstandsgerechtigden zit langer dan 2 jaar in de bijstand. Zij hebben vaak een langere aanloop nodig, met als tussenstap parttime werk.[46] In de gemeente Den Haag gaat dit bijvoorbeeld, op basis van eigen onderzoek, om circa 90 procent van de langdurig bijstandsgerechtigden.[47] Ca. 50% van hen kan mogelijk op termijn werken. Ca. 40 % van hen heeft ook op termijn naar verwachting geen arbeidsmogelijkheden. Wanneer werk wél een mogelijkheid is, is deeltijd werk vanwege diverse redenen vaak het hoogst haalbare. Een aanzienlijke groep uitkeringsgerechtigden zal dus langdurig aangewezen zijn op een aanvullende bijstandsuitkering. Bij het zetten van de stap van uitkering naar (deeltijd) werk ervaren mensen vaak, net als Ferd, knelpunten en onzekerheden. Dit kan ervoor zorgen dat mensen de stap niet durven zetten, of dat mensen financieel in de knel komen als ze de stap wel zetten. Verschillende hieraan gerelateerde knelpunten zijn naar voren gekomen binnen het

45 Dit voorbeeld komt uit het rapport 'Als verrekenen een beperking is' (Optimalistic, Muzus, Stimulansz, februari 2021).
46 Factsheet Parttime werk in de bijstand | Divosa.
47 Betaald werk vaak niet realistisch voor bijstandsgerechtigden (binnenlandsbestuur.nl).

project Simpel Switchen in de Participatieketen en worden ook in dit traject door de stakeholders en bijstandsgerechtigden genoemd. De elementen raken ook aan de knelpunten omtrent complementariteit en bestaanszekerheid.

Financiële onzekerheid

Als mensen een baan aangeboden krijgen, is het belangrijk om te weten wat dit betekent voor de financiële situatie. Wat betekent dit voor het totaalinkomen (arbeidsinkomen plus eventuele aanvullende bijstand)? Wat is de doorwerking in het recht op toeslagen en gemeentelijke ondersteuningsregelingen? Doordat antwoorden op deze vragen voor velen onduidelijk zijn en er veel angst leeft bij mensen om erop achteruit te gaan en de rekeningen niet meer te kunnen betalen, durven mensen niet altijd de stap van uitkering naar werk te zetten. Dit effect wordt nog eens versterkt als het gaat om een deeltijdbaan. In de meeste gevallen blijven mensen afhankelijk van de uitkering en hebben dus twee inkomstenbronnen. Uit de scans parttime werk van Divosa[48] blijkt dat meer dan de helft van de klanten die deeltijd werkt de aanvullende uitkering niet op tijd uitbetaald krijgt. Andere klanten krijgen te maken met terugvorderingen en herberekeningen omdat niet het juiste bedrag is uitbetaald. Weer een ander deel krijgt de uitkering achteraf betaald, maar moet wisselingen in het inkomen daarmee zelf financieel overbruggen.

Daarnaast gaat (deeltijd) werken vaak samen met problemen met de inkomstenverrekening.[49] Voor 61 procent van de werkende respondenten zijn dat hele concrete financiële problemen. Zoals minder geld beschikbaar hebben voor boodschappen, rekeningen of vaste lasten niet kunnen betalen of geld moeten lenen bij familie of vrienden. 92 procent van de werkende respondenten met een arbeidsbeperking ervaart onzekerheid en angst door problemen met de inkomstenverrekening en geven aan “last te hebben van de onduidelijkheid”. Dat blijft niet zonder gevolgen: een derde van de deelnemers aan het onderzoek wil door deze problemen nog wel werken maar niet voor meer uren of voor meer loon.

Als gevolg van inkomstenverrekening gaan sommige mensen met een bijstandsuitkering er (op maandbasis) op achteruit zodra ze deeltijd gaan werken naast hun uitkering. Gemeenten zijn verplicht inkomen toe te rekenen naar de maand waar het inkomen betrekking op heeft. De tijdpaden van verschillende inkomstenbronnen lopen vaak niet synchroon. Hierdoor komt het voor dat mensen zodanige schommelingen in hun inkomsten (loon en bijstand) hebben dat ze hun maandelijkse lasten niet kunnen betalen. Schommelingen ontstaan doordat verrekenen tijd kost en mensen soms flexibele inkomsten hebben en daardoor de maanden scheef gaan lopen. Het kan ook komen door de reservering van vakantiegeld en/of eindejaarsuitkering die al wel wordt verrekend maar nog niet is ontvangen. Een groot knelpunt is dat mensen pas na uitbetaling van de bijstand weten hoe hoog de neveninkomsten zijn, die dan nog op die bijstand in mindering moeten worden gebracht.

Terugval in de bijstand

De onzekerheden zijn duidelijk. Om wel de stap van de uitkering naar een (deeltijd) baan te durven zetten, is het belangrijk om te weten dat het mogelijk is om weer terug te vallen, mocht dat nodig zijn. Zeker in de huidige arbeidsmarkt met relatief veel flexibele en tijdelijke contracten.[50] Terugval in de bijstand is altijd mogelijk (bijstand is immers een vangnet). Echter, het aanvragen van een uitkering is voor veel mensen een tijdrovend en ingewikkeld proces. De beslistermijn voor de aanvraag is acht weken, voor jongeren duurt dit zelfs langer in verband met de 4-weken-zoektermijn. Dit leidt voor de burger vaak, ondanks eventuele voorschotten[51], tot een lange periode van onzekerheid. Zo’n terugvalmoment voelt vaak heel instabiel, mensen spreken over een gevoel van falen, onzekerheid en stress over het inkomen. Dit heeft als risico dat mensen de stap naar werk niet altijd (opnieuw) zullen zetten.

48 Dit onderzoek is gedaan door Muzus: Kistenmaner, S., Salomé, L. (2019). Ervaringen en klantbeleving van Surplus. Muzus, Delft.

49 Rapport ‘Als verrekenen een beperking is’, Optimalistic, Muzus, Stimulansz, februari 2021.

50 Van de mensen die uitstromen uit de uitkering valt 20% binnen een jaar weer terug op de bijstand. Na drie jaar is dit opgelopen tot 31%. Dit volgt uit de Benchmark 2013-2017, Herinstroom en parttime werk vanuit de Bijstand, Divosa, BMC en Stimulansz.

51 De wet verplicht om binnen vier weken een voorschot te verstrekken (art. 52 Participatiewet). Als het college deze verplichting niet nakomt kan de gedeputeerde staten onverwijld bijstand toekennen (art. 81).

Werken moet lonen (bijverdienen)
Om mensen te laten meedoen in de maatschappij en de stap van bijstand naar (tijdelijk of deeltijd) werk makkelijker te maken, is het belangrijk dat deeltijd werken vanuit de bijstand loont.[52] Door de complementariteitsgedachte van de Participatiewet, de uitvoering daarvan door gemeenten en de knelpunten die mensen tegenkomen bij het verrekenen van inkomen met de bijstandsuitkering, loont het voor mensen niet of nauwelijks om te gaan werken. Soms gaan mensen er zelfs op achteruit (negatieve financiële prikkel). Dit wordt ook onderstreept in het rapport van de Sociaal-Economische Raad (SER) 'Werken zonder armoede'.[53] Het rapport stelt dat (deeltijd) werken lonender moet worden gemaakt.

Concluderend zijn er dus bijstandsgerechtigden die kunnen werken, maar die niet meteen volledig uit de bijstand kunnen uitstromen. Deeltijd werk kan voor hen een opstap zijn naar volledige uitstroom. Ook is er een groep bijstandsgerechtigden die ook op lange termijn niet volledig kan uitstromen en voor wie deeltijd werk het hoogst haalbare is. Voor deze groep is het risico nu groot dat zij door inkomensachteruitgang en/of -onzekerheid besluit om niet te bewegen. Dat is zonde en niet in lijn met het doel van de Participatiewet.

2.5 Verplichtingen



Ria verleent mantelzorg voor haar moeder. Ze doet wekelijks de boodschappen en regelt moeders financiën. Om zaken makkelijker vorm te geven besluiten ze samen een en/of rekening te nemen. Zo hoeft Ria de boodschappen niet meer voor te schieten en is het ook niet meer nodig dat zij elke bankhandeling samen met moeder doet. De keuze voor een en/of rekening is gezien Ria's bijstandsafhankelijkheid niet de meest praktische. Een en ander betekent dat Ria feitelijk vrijelijk over de gelden op de rekening van haar moeder kan beschikken. Tegoeden op die rekening worden dan als middelen aangemerkt, tenzij – zo leert de jurisprudentie[54] – objectief verifieerbare gegevens overlegd worden waaruit zou kunnen blijken dat zij de rekening enkel voor (het levensonderhoud van) haar moeder gebruikt.

De gemeente confronteert Ria met het feit dat zij de en/of rekening had moeten melden en dat zij door deze schending van de inlichtingenplicht het recht op bijstand niet meer kunnen vaststellen. Het is aan Ria om aan te tonen dat zij ondanks de en/of rekening toch recht op bijstand had. Dat zal ze moeten onderbouwen met objectief verifieerbare gegevens (lees: een boekhouding). Ria beschikt niet over zo'n boekhouding en alsnog geconstrueerde boekhoudingen missen bewijskracht.

52 De huidige Participatiewet kent verschillende vrijlatingen: de algemene vrijlating, de vrijlating voor mensen met een medische urenbeperking, de vrijlating voor alleenstaande ouders. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel Breed Offensief een vrijlating voorgesteld voor mensen met een arbeidsbeperking die in deeltijd met loonkostensubsidie werken.

53 Het rapport stelt dat mensen die deeltijd werken, en vooral degenen die wisselende inkomsten hebben, het risico lopen financiële problemen te krijgen door bepalingen van de Participatiewet en de uitvoering daarvan door gemeenten.

54 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2008:BD0546.

De inlichtingenplicht – zo laat bovenstaand voorbeeld zien – creëert een bepaalde vorm van bewijslastverdeling tussen burger en overheid. Het is aan de overheid om aan te tonen dat betrokkene verzuimd heeft feiten of omstandigheden die van invloed zijn op het recht op bijstand tijdig door te geven. En is dat laatste vastgesteld, dan is het aan de burger om aannemelijk te maken dat hij ongeacht de schending toch recht op bijstand had.

De inlichtingenplicht[55] is daarbij een breed geformuleerde verplichting: *alle feiten of omstandigheden waarvan de bijstandsgerechtigde redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die van invloed kunnen zijn op het recht op of de hoogte van de bijstand*. Een verplichting die door de eerder beschreven aangescherpte complementariteit zelfs nog wat breder (meer feiten/meer omstandigheden) is geworden. De bewijslast die de burger vervolgens ten deel valt is een lastige. Ze vraagt meestal om een administratieniveau dat de doelgroep niet eigen is (zie bovenstaand voorbeeld).

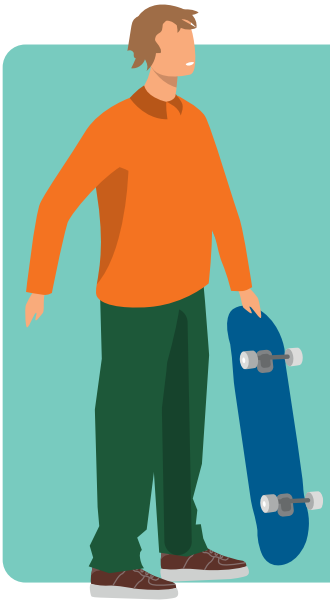
Vanuit de stakeholders is grote twijfel of de zo breed ingestoken inlichtingenplicht in verhouding staat tot het doenvermogen van de burger. Algemene verplichtingen, denk aan doorgeven van inkomsten uit arbeid, lijken goed verankerd.[56] Maar het is de vraag in hoeverre de uitwerking van de inlichtingenverplichting in specifieke gevallen ook als bekend mag worden verondersteld bij de doelgroep. Denk aan het gegeven dat een inwonend kind stopt met studeren als feit dat van invloed is op de kostendelersnorm. Gemeenten zien weinig mogelijkheden om het doenvermogen in hun oordeel te betrekken en achten zich wettelijk gehouden om al het ten onrechte verstrekte van betrokkene terug te vorderen. De coulance wordt in deze situaties dan veelal gezocht in het afzien van een bestuurlijke boete, zie bijvoorbeeld de Wijdemeren casus, of een coulant invorderingsbeleid. De bijstandsgerechtigde blijft met het gevoel achter dat hij disproportioneel "gestraft" wordt (zie de volgende paragraaf als het gaat om de hoogte van de terugvordering) en als fraudeur te boek staat.

De wet kent naast de inlichtingenplicht, ook de algemene arbeidsverplichtingen[57], de re-integratieverplichting,[58] de geüniformeerde arbeidsverplichtingen[59], de tegenprestatie[60] en de taaleis[61]. Voor de laatste drie geldt dat de wet stevige verlagingen van de bijstandsuitkering voorschrijft bij niet nakomen van deze verplichtingen. Toch zijn er relatief weinig meldingen rond hardheden als het om deze vorm van verplichtingen gaat. Bij de evaluatie van de Participatiewet werd in dat kader al aangegeven dat de uitvoering er vaak voor kiest alsnog geen verlaging op te leggen. De uitvoering laat dit achterwege omdat ze de wettelijk voorgeschreven verlagingen als te ontwrichtend en niet het grotere belang dienend ervaren.[62] De stevigheid waarmee verplichtingen sinds 2013 in de wet zijn verankerd lijkt het gebruik van het instrumentarium te belemmeren.

Vast punt vanuit de uitvoering is daarnaast dat de wet door de jaren heen steeds meer verplichtingen, die feitelijk onder de algemene verplichting tot arbeid/sociale activering vallen, is gaan specificeren (zie de bovengenoemde taaleis, tegenprestatie en de verplichtingen verbonden aan de generieke verlagingen). Hierdoor is een hele lijst aan standaardverplichtingen ontstaan, die – zeker wanneer directe arbeidsinschakeling geen reëel perspectief vormt - niet toepasbaar zijn in de individuele situatie van betrokkene. Dit verhoogt de complexiteit en lijkt er mede debet aan dat 60 procent van de doelgroep zich ook vrijgesteld acht van de geldende arbeidsverplichtingen, terwijl het feitelijke aantal ontheffingen veel lager ligt (namelijk op 10,7 procent). Bij de taaleis is daarbij uit een evaluatie ook naar voren gekomen 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 lager als de leerbaarheid bewezen onvoldoende wordt geacht om het niveau te kunnen halen.

55 Artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet.
56 Dit algemene beeld wordt ondersteund door het periodieke onderzoek naar de Kennis der Verplichtingen.
57 Artikel 9, eerste lid, onder a, van de Participatiewet.
58 Artikel 9, eerste lid onder b, van de Participatiewet.
59 Artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet.
60 Artikel 9, eerste lid, onder c, van de Participatiewet.
61 Artikel 18b van de Participatiewet.
62 Eindevaluatie van de Participatiewet, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, november 2019.

2.6 Handhaving



Dilano houdt van een spelletje en is daarom regelmatig in een van de Fair Play Casino's te vinden. De Sociale Dienst kan dat ook terugzien op zijn bankafschriften, nu Dilano regelmatig bij het casino kleinere bedragen (max. € 100) opneemt. Dilano geeft aan dat het om hobbymatig spelen gaat en dat de opbrengsten bijna altijd minder zijn dan de inzet. De Sociale Dienst stelt zich echter op het standpunt dat zij op basis van Dilano's regelmatige casinobezoek het recht op bijstand niet kan vaststellen en vordert de bijstand over alle maanden waarbij sprake is van regelmatige geldopnames bij het casino terug. De rechter stelt de Sociale Dienst in het gelijk.[63]

In de handhaving - als sluitstuk van de sociale zekerheid – verschillende van de al eerder aangestipte knelpunten voorbij. Dat blijkt ook uit bovenstaande casus. Het eerste aspect dat aandacht verdient is de strikte complementariteit. Op basis van die gedachte wordt alles wat Dilano aan gokopbrengsten heeft, ongeacht het bedrag dat hij inzet om tot deze opbrengsten te komen, als inkomen aangemerkt.[64] De rechter oordeelt daarom dat gokken op zichzelf al een bezigheid is die gemeld moet worden, omdat uit de aard daarvan voortvloeit dat er inkomsten mee kunnen worden verworven.[65] Dilano heeft zijn gokactiviteiten niet gemeld en daarmee de inlichtingenplicht geschonden.

Het tweede aspect is dat de sociale dienst vervolgens ook het standpunt *mag* innemen dat zij over de maanden van de inlichtingenschending het recht op bijstand niet kan vaststellen. De moeilijke bewijspositie waarin dit betrokkene brengt is eerder in paragraaf 2.5 'Verplichtingen' al besproken. Vervolgens zien we dat gemeenten zich in deze situaties – ingegeven door de wettelijke terugvorderingsplicht bij vorderingen die voortvloeien uit de schending van de inlichtingenplicht – ook gehouden voelen om de gehele periode waarover zij het recht niet kunnen vaststellen terug te vorderen. Dat zorgt regelmatig voor aanzienlijke terugvorderingen.[66]

De hoogte van de terugvorderingen staat in schril contrast tot de afloscapaciteit van bijstandsgerechtigden. Deze lage incassoratio is ook terug te zien in de Bijstandsdebiteuren en -Fraudestatistiek van het CBS.[67] Als voorbeeld: bij blijvende bijstandsafhankelijkheid staat de terugvordering van een maand uitkering gelijk aan twee tot tweeënhalf jaar aflossen. Kan over de periode van een half jaar het recht op bijstand niet worden vastgesteld, dan is bij blijvende bijstandsafhankelijkheid sprake van een vordering die meer dan tien jaren maximale aflossing vergt. Gemeenten geven aan de ruimte te missen om de hoogte van de vordering meer op de situatie van betrokkene af te stemmen.

63 Gefingeerde casuïstiek op basis van gesprekken met bijstandsgerechtigden in het traject en bestaande jurisprudentie: zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2021:629.
64 De kosten om met gokken opbrengsten te behalen zijn gelijk te stellen met verwervingskosten. Voor verrekening van de kosten van de inleg is geen plaats bij het in aanmerking te nemen inkomen in het kader van de Participatiewet.
65 CRvB 9 maart 2021, ECLI:CRVB:2021:629.
66 In de boven beschreven casus ging het om geldopnames variërend van € 10,- tot € 100,- per opname en van € 10,- tot € 325,- per maand. De uiteindelijke terugvordering over de periode augustus '17 tot en met januari '18 bedroeg echter € 6.175,00.
67 Rijksjaarverslag SZW 2020, Kamerstukken TK 2020/21, 35 830 XV, nr. 1, p. 28.

Het laatste aspect vormt de sanctie. Indien sprake is van schending van de inlichtingenplicht dient (met uitzondering van specifiek beschreven situaties waarbij met een waarschuwing kan worden volstaan) een bestuurlijke boete te worden opgelegd.[68] De hoogte van de boete moet daarbij wel worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid[69], de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger.[70] Deze nuancering van het boeteregime heeft de scherpste randen van het ingezette beleid afgehaald. Met name het meenemen van de financiële draagkracht leidt tot lagere boetes. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft bepaald dat een boete binnen maximaal vierentwintig maanden moet kunnen worden afbetaald (bij opzet: vierentwintig maanden, bij grove schuld achttien maanden; bij normale verwijtbaarheid twaalf maanden; bij verminderde verwijtbaarheid zes maanden). De maximale draagkracht voor een bijstandsgerechtigde is circa 50 euro.[71] Bij een inkomen op bijstandsniveau is de maximale boete dus op basis hiervan maximaal circa: 24 x 50 euro = 1.200 euro. Blijft staan dat bij een hoge terugvordering in combiatie met boete een bijstandsgerechtigde jarenlang wordt geconfronteerd met een aflossing ter hoogte van de maximale afloscapaciteit. De mogelijkheden voor het opleggen van een waarschuwing, in plaats van een boete, zijn op dit moment nog beperkt.[72]

2.7 Maatwerk onder druk



"Ik zou wel willen, maar (...)"

Veel van de beschreven situaties in paragraaf 2.1 tot en met 2.6 zouden wellicht kunnen worden ondervangen door het bieden van maatwerk. Via bijzondere bijstand kunnen bijvoorbeeld te hoge woonlasten (tijdelijk) deels worden gecompenseerd en als het gaat om onwenselijke elementen binnen de toepassing van de kostendelersnorm is vanuit het ministerie van SZW ook meermaals op de mogelijkheid van maatwerk gewezen.[73] Dat geldt evenzo voor andere elementen binnen de beschreven hardheden. De kaders van de wet worden echter als zeer strikt ervaren, wat ook in lijn is met de algehele teneur van de wet. Bij de afwijkingsmogelijkheden op basis van (zeer) dringende redenen wordt steeds benadrukt dat het om zeer uitzonderlijke gevallen gaat.

Toch wordt ook wanneer - binnen specifieke situaties - de principes van de Participatiewet op gespannen voet staan met de belangen van andere dienstverlening (Wmo, Jeugdwet of Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) in eerste instantie maatwerk aangedragen als oplossing. Het vormgeven van integrale dienstverlening via maatwerkoplossingen staat echter onder druk. Enerzijds komen door de decentralisaties andere domeinen steeds beter in beeld en ontstaat er meer behoefte om binnen de besluitvorming in het kader van de Participatiewet (soms grotere) belangen van andere domeinen mee te wegen. Anderzijds heeft de wet die reikwijdte helemaal niet en is zij hier dus ook niet op ingericht.[74] Dat roept vragen op. "*Passende dienstverlening zou toch een uitgangspunt moeten zijn en geen hardheidsclausule*", zo één van de stakeholders.

68 Artikel 18a van de Participatiewet.
69 Daarbij onderscheiden zich de categorieën verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet.
70 Conform de (gewijzigde) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.
71 Dit bedrag is gebaseerd op de maximale afloscapaciteit van een bijstandsgerechtigde, rekening houdende met de beslagvrije voet van 5 procent.
72 Ingevolge artikel 2aa van het Boetebesluit kan dit indien de overtreding niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag hoger van hoger dan € 150, of indien iemand uit eigen beweging en binnen een redelijke termijn alsnog de inlichtingen verstrekt.
73 Zie ook de met subsidie van VWS en SZW uitgebrachte handreiking: https://www.divosa.nl/maatwerk-participatiewet-voor-dak-en-thuisloze-jongeren.
74 De wet is qua reikwijdte smal ingericht, het gaat om het aspect dat centraal staat in de Participatiewet zelf. Zie ook Paradigma's in het sociaal domein, p.19.

De roep om maatwerk toe te passen blijft groeien. Maar ook die groeiende roep om maatwerk vormt een belemmering om meer maatwerk te realiseren. Omdat bij maatwerk geitenpaadjes (hardheidsclausules) moeten worden bewandeld, is het in de regel arbeidsintensief. Het toepassen van maatwerk verhoogt in die zin de werkdruk, wat dan weer meer maatwerk in de weg staat. Knelt wetgeving dus teveel, dan staat het (grotere) beroep op maatwerk op gespannen voet met de in de uitvoering aanwezige capaciteit. Bovendien kan maatwerk dan ook willekeur in de hand werken, nu dit goeddeels afhankelijk is van de assertiviteit van de bijstandsgerechtigde of de professionaliteit van de ambtenaar. Dat is onwenselijk. Daarbij is gezien de roep om meer maatwerk het argument van precedentwerking snel gemaakt, wat ook weer remmend werkt. Wanneer het beroep op maatwerk te hoog is, zorgt dit dus voor mechanismen die juist de ruimte om van maatwerk gebruik te maken beperken. Ook naar aanleiding van de Kinderopvangtoeslagaffaire is meer aandacht gekomen voor maatwerk. Er wordt daarom geïnvesteerd in de dienstverlening bij gemeenten, maar ook bij het UWV en SVB, om ruimte te geven aan ambtenaren dit maatwerk te implementeren.

In meer algemene zin werd daarnaast tijdens meerdere stakeholderdagen ingebracht dat maatwerk duur is en ook extra inzet van eigen middelen door de gemeente vraagt. Tevens bestaat de twijfel of, gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt, ook voldoende gekwalificeerde medewerkers kunnen worden gevonden die dit maatwerk kunnen leveren.

De beschreven constellatie van de wet, mede in samenhang met de andere opgaven binnen het Sociaal Domein, vraagt dus wel om een cultuur van maatwerk, maar vergt aandacht voor de invulling van de randvoorwaarden. De 'menselijke maat' hoort bovendien – zo gaven de deelnemers aan het traject aan – krachtig verankerd te zijn in wet- en regelgeving zelf. Niet (alleen) door ruimte te bieden tot maatwerk, om zo onbedoelde hardheden binnen het eindresultaat te nuanceren, maar ook door deze in de basis van de wet en uitvoering sterker te verankeren.

2.8 Conclusie: Participatiewet uit balans

Uit bovenstaande komt het beeld naar boven van:

1. Een complexe bestaanszekerheid die veel afhankelijkheden kent;
2. Een vangnetkarakter - in de vorm van complementariteit - dat op onderdelen een (te) strikte uitleg heeft gekregen;
3. Een participatieopdracht met een focus op arbeidsinschakeling, waardoor voor een grote groep mensen perspectief ontbreekt;
4. Meerdere praktische belemmeringen om die arbeidsinschakeling en meer uitstroom voor de burger aantrekkelijk te maken;
5. Verplichtingen die veel vragen van het doenvermogen van de betrokken burger; en
6. Een strikt vormgegeven terugvorderings- en sanctie regime bij handhaving.
7. Daar tegenover staat bij de uitvoering van al deze zes elementen een smal ventiel – in de vorm van maatwerk – om niet alleen de eventuele hardheden te voorkomen, maar ook de behoefte aan integrale dienstverlening binnen het sociaal domein vorm te geven.

Een belangrijk inzicht is dat de afzonderlijk ervaren hardheden - voortvloeiend uit onder andere detailkeuzes binnen de wetgeving of uitvoering - vaak zo bedoeld en logisch zijn. Alle hierboven onderstreepte elementen zijn fundamenten van ons sociaal minimum, zoals dit sinds de jaren '60 van de vorige eeuw vorm heeft gekregen.[75] Denk aan keuzes die bijdragen aan een prikkel tot uitstroom of behoud van het draagvlak van onze sociale voorzieningen. Dit past ook goeddeels binnen de gedachte dat een minimum bestaansvoorziening incentives in zich mag dragen om uitstroom te bevorderen. Het belang van die elementen staat niet ter discussie. In de gesprekken die binnen dit traject zijn gevoerd is -

75 Bestaanszekerheid, verplichtingen en vangnetkarakter vormen al sinds de jaren 60 een basis. Terugvordering en sanctie is begin jaren 90 dominanter in de wet opgenomen en voor arbeidsinschakeling geldt dat dit eind vorige eeuw, begin deze eeuw steeds een prominentere plek in de wet heeft gekregen.

zeker vanuit gemeenten en de SVB - ook steeds benadrukt dat in het overgrote deel van de gevallen zaken goed lopen bij de verstrekking van bijstandsuitkeringen.[76] Dat is niet bedoeld als bagatellisering van de opgehaalde hardheden, maar wel als waarschuwing om niet het spreekwoordelijke kind met het badwater weg te gooien.

Al deze individuele hardheden kunnen echter gebundeld terechtkomen bij één en dezelfde bijstandsgerechtigde. De stapeling van ervaren hardheden, in combinatie met menselijke beperkingen, pakt hardvochtig uit en brengt mensen in de knel. Het geeft de beleving van een wet die de menselijke maat uit het oog verloren is. In de gesprekken is dan ook het duidelijke beeld ontstaan dat de invulling die de hierboven genoemde elementen in samenhang hebben gekregen, op dit moment zorgen voor een *disbalans*. Dit is zichtbaar in de ongelijke verhouding tussen de ervaren beperkte ondersteuning, een streng sanctieregime en ingewikkelde bestaanszekerheid.

Het herstellen van die balans vraagt niet om een individuele actie op één onderdeel, maar juist om een samenspel van maatregelen op de verschillende deelaspecten. Gemeenten en andere belanghebbende partijen roepen daarbij op om niet enkel te sleutelen aan losse onderdelen van de wet, wat eveneens de complexiteit verhoogt, maar om de Participatiewet in zijn geheel te bezien. Om in de woorden van één van de deelnemers te spreken: *"Ga geen nieuwe komma's aan de wet toevoegen, maar herzie en vereenvoudig"*. In het volgende hoofdstuk (3) wordt daarom aan de hand van de in deze probleemanalyse onderscheidden elementen aandacht geschonken aan de verschillende binnen het traject opgehaalde oplossingsrichtingen.

76 Zie ook de terugkoppeling naar aanleiding van de eerder gevoerde rondetafelgesprekken: Kamerstukken II 2020–2021, 34 352, nr. 213, p.2.

3 Beleidsopties voor een nieuwe balans

De analyse in hoofdstuk 2 laat zien dat de Participatiewet uit balans is. Bestaanszekerheid, verplichtingen en vangnetkarakter vormen al sinds de jaren '60 de basis voor de bijstand. Het regime van terugvordering en sanctie is begin jaren '90 dominanter in de wet opgenomen. Arbeidsinschakeling heeft eind vorige eeuw, begin deze eeuw een prominentere plek in de wet gekregen. Met de Fraudewet[77] (2013) zijn handhaving en sanctionering strenger geworden en sinds de inwerkingtreding van de Participatiewet (2015) is het aantal verplichtingen voor bijstandsgerechtigden toegenomen. Denk aan de taaleis en de kostendelersnorm.

Deze ontwikkeling heeft voor gemeenten geleid tot meer complexiteit bij de uitvoering van de bijstand. En voor burgers werd het steeds ingewikkelder om te voldoen aan de verplichtingen van de bijstand. Zoals benoemd in hoofdstuk 2, kwam daar nog de complexiteit van andere inkomensvoorzieningen bij, zoals toeslagen. Deze ontwikkelingen leidden de afgelopen jaren tot signalen over onredelijke en onwenselijke effecten van de Participatiewet, zowel van burgers als van gemeenten. Ook diverse onderzoeken lieten zien dat de Participatiewet op onderdelen effectiviteit mist (zie hoofdstuk 1). In 2020 kwamen daar de omvang en gevolgen van de kinderopvangtoeslagaffaire bij. Het huidig kabinet zet – mede gezien het voorgaande – in op vertrouwen en menselijke maat als richtinggevende beginselen bij vormgeving van beleid. En vraagt daarbij ook nadrukkelijk aandacht voor vereenvoudiging.

De vraag is nu: waar willen we naartoe met de Participatiewet?

Werk en bestaanszekerheid zijn belangrijke pijlers onder de Nederlandse samenleving. Iedereen moet de kans krijgen om mee te doen en zich te ontwikkelen. Mensen moeten zelf kunnen bijdragen aan hun eigen toekomst. Als het tegenzit zorgt de overheid voor een vangnet: de bijstand (Participatiewet). De bijstand moet dan bijdragen aan inkomenszekerheid én stabiliteit. En aan een omgeving waarin ieder tot zijn recht komt. Daarvoor is deelnemen aan de samenleving én aan elkaars leven belangrijk. Dat vraagt om betrokkenheid van burgers en overheid. Om een reikende hand en een schouder om op te leunen als dat nodig is. Soms hebben mensen begeleiding nodig, soms juist ruimte of de juiste richting om zelfstandig te participeren. Wie steun nodig heeft, moet daarop kunnen rekenen. Dat betekent ook dat degene die hulp krijgt, zélf actie moet ondernemen, rekening houdend met zijn of haar denk- en doenvermogen. Dit kan betekenen dat sommige mensen een zetje nodig hebben om in beweging te komen.

De bijstand wordt bekostigd uit belastingopbrengsten en behoud van draagvlak is van belang. De bijstand is dan ook een bestaansvoorziening op het sociaal minimum die prikkels mag bevatten tot uitstroom. Het uitgangspunt is dat bijstandsgerechtigden zich moeten inzetten om naar vermogen te participeren of betaald werk te vinden. Ze hebben in dat kader te maken met diverse verplichtingen. Als die niet worden nageleefd is een passende reactie op zijn plaats, soms in de vorm van een sanctie of terugvordering. Zo werkt het vangnet goed voor iedereen.

77 De op 1 januari 2013 in werking getreden (en in 2017 herziene) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

Met de richtinggevende beginselen *menselijke maat*, *vertrouwen* en *vereenvoudiging* in het achterhoofd, wil dit rapport bijdragen aan een Participatiewet:

1. Die een toereikend en eenvoudig bestaansminimum biedt;
2. Die mensen passende ondersteuning biedt om mee te doen in de samenleving (werk of – wanneer en zolang arbeidsinschakeling niet haalbaar is - een andere vorm van participatie);
3. Met rechten en verplichtingen die zinvol en begrijpelijk zijn en nageleefd kunnen worden door iedere uitkeringsgerechtigden; en
4. Waarin proportioneel gesanctioneerd wordt.

Om deze doelen te realiseren moeten de fundamenten van de wet, dus de beleidsuitgangspunten, bezien worden. Als we daar nuanceringen in aanbrengen, komen binnen de Participatiewet én wet én uitvoering weer meer met elkaar in balans. Dat geeft meteen de mogelijkheid om de menselijke maat en eenvoud stevig te verankeren in de wet en draagt bij aan hernieuwd vertrouwen.

Deze opgave vraagt om een ***nieuwe balans in de Participatiewet***.

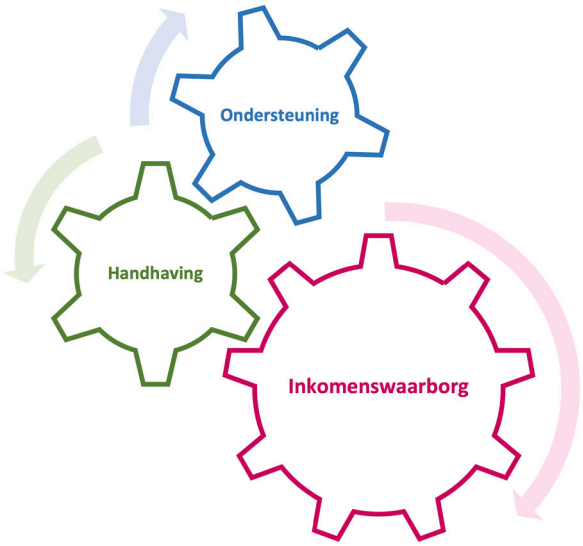
3.1 Kaders

Deze paragraaf beschrijft het kader dat leidend is bij de vervolgstappen. Het bestaat uit de volgende elementen:

- Een samenspel aan oplossingsrichtingen
- Twee sporen: korte- en lange termijn
- Instrumenten: wetgeving, aansturing en uitvoering
- Richtinggevende beginselen
- Budgettaire kaders
- Samenhang

3.1.1 Samenspel aan oplossingsrichtingen

De in de inleiding omschreven beleidsdoelen raken de drie hoofdelementen van de Participatiewet (zoals beschreven in hoofdstuk 2.1): inkomenswaarborg, ondersteuning en handhaving. Deze drie elementen staan in directe verbinding met elkaar. Een beleidskeuze op het ene terrein, heeft onvermijdelijk invloed op de andere terreinen.



Bij een wijziging van de Participatiewet kan zodoende niet aan één element gedraaid worden, zonder daarmee de andere beleidsterreinen binnen de Participatiewet te beïnvloeden. Bij beleidsinterventies zal daarom steeds gedacht moeten worden in een *samenspel* van oplossingsrichtingen. Dit vergt een zorgvuldig proces, met alle betrokken partijen.

Onderstaande oplossingsrichtingen zijn te onderscheiden:

Oplossingsrichtingen	
VAN	→ **NAAR**
1. Complex en onzeker bestaansminimum	→ **A.** Een voorspelbaar en toereikend bestaansminimum
2. Strikte complementariteit (vangnetkarakter)	→ **B.** Doelmatige complementariteit
3. Ontoereikend perspectief t.a.v. participatie	→ **C.** Breder perspectief op participatie
4. Belemmeringen en onzekerheid bij uitstroom	→ **D.** Uitstroom stimulerend
5. Hoge complexiteit bij de verplichtingen	→ **E.** Effectieve en reële verplichtingen
6. Rigide terugvorderings- en sanctieregime bij handhaving	→ **F.** Een gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium
7. Beperkte ruimte maatwerk en handelings-verlegenheid in uitvoering	→ **G.** Integrale dienstverlening

In de paragrafen 3.2 tot en met 3.8 wordt per oplossingsrichting (A tot en met G) de beweging die hiermee beoogd wordt beschreven. Ook worden de bijpassende concrete beleidsopties geschetst, ingedeeld in Spoor 1 en Spoor 2. Deze beleidsopties worden nader toegelicht in het overzicht van BIJLAGE I (Spoor 1) en BIJLAGE II (Spoor 2). Naast een uitleg biedt dit overzicht een eerste grove inschatting van de budgettaire consequenties.

3.1.2 Twee sporen: korte- en lange termijn

Dit rapport werkt met twee sporen. Een doeltreffende wiziging van de (uitvoering van de) Participatiewet is geen makkelijk te leggen puzzel. Het verlangt aanpassing van het beleid; noodzakelijke acties die voor een betere balans zorgen binnen de Participatiewet. Hierbij spelen verschillende vraagstukken en dilemma's. Deze beslaan enerzijds het afgebakende terrein van de Participatiewet, maar anderzijds ook vaak het bredere stelsel van de sociale zekerheid en/of het Sociaal Domein. Dit zorgt voor afhankelijkheden die tijd kosten. Tegelijkertijd speelt de urgentie om voortvarend stappen te zetten. Daarom adviseert dit rapport om te werken met twee sporen die samen zorgen voor de beoogde nieuwe balans. De twee sporen gaan parallel van start maar kennen een verschillende doorlooptijd.

Spoor 1 Maatregelen die op korte termijn een stap in de goede richting zetten en ruimte bieden.
Tijdspad: Start zomer 2022. Implementatie op z'n vroegst begin 2024.

Spoor 2 Maatregelen die op langere termijn realiseerbaar zijn. Het gaat daarbij om vraagstukken die het beleidsterrein van de Participatiewet overstijgen en in samenhang met het bredere stelsel worden opgepakt.
Tijdspad: Start zomer 2022. In navolgende jaren beleidskeuzes, uitwerking en implementatie.

Beide sporen verschillen duidelijk van aard en vragen om een van elkaar afwijkende aanvliegroute.

3.1.3 Instrumenten: wetgeving, aansturing en uitvoering

De beleidsopties kunnen gelegen zijn in wetgeving, de directe uitvoering bij gemeenten en/of de SVB (klantmanagers) of de aansturing daarvan (Rijks- en/of gemeenteniveau). Binnen de gemeentelijke organisatie (of de SVB) speelt daarbij ook de ruimte voor beleidsregels en hoe daar invulling aan wordt

gegeven. Deze instrumenten zijn complementair aan elkaar en allen nodig om te komen tot een effectieve en doeltreffende wijziging van de Participatiewet. Bij de oplossingsrichtingen worden veel beleidsopties geschetst die gelegen zijn in wetgeving. Daarnaast wordt bij de oplossingsrichtingen A tot en met G ook steeds geschetst welke *beweging* in de dienstverlening hierbij voor ogen staat. Oplossingsrichting G gaat tot slot nog dieper in op concrete beleidsopties op het terrein van aansturing en uitvoering.

3.1.4 Richtinggevende beginselen

Bij de beoogde wijziging van de Participatiewet worden richtinggevende beginselen in acht genomen: menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging. Wat betekent dit concreet bij het opstellen van de beleidsopties?

Aan het eind van het eerste decennium van deze eeuw verschenen verschillende studies met betrekking tot de vergrijzing. De pensionering van de babyboomgeneratie was aanstaande en dat zou onder meer tot een enorme druk op de arbeidsmarkt leiden. Iedereen die kon werken, moest zijn steentje bijdragen om de houdbaarheid van onze verzorgingsstaat te garanderen. Daaruit vloeide een denken in eigen verantwoordelijkheid voort, nog versterkt door het teruglopen van de overheidsfinanciën als gevolg van de kredietcrisis. In het daaropvolgende decennium is die eigen verantwoordelijkheid als het ware gecodificeerd in de Wet werk en bijstand, later de Participatiewet. Dat zien we terug in de studie- of werkplicht voor jongeren, mede geïnstrumentaliseerd in de 4-weken zoekperiode, de kostendelersnorm, de generieke arbeids- en re-integratieverplichtingen en bijvoorbeeld ook in de taaleis en de tegenprestatie.

Het denken in deze strakke eigen verantwoordelijkheidsnormen heeft een polariserend effect. Hij die niet aan de norm voldoet, heeft al snel het predicaat dat hij zijn verantwoordelijkheid niet neemt. Dat maakt de wet – zoals eerder beschreven – op onderdelen excluderend in haar uitwerking en geeft degene die dit treft een zwaar gevoel van falen. Dat zaken genuanceerder liggen, komt vervolgens het eerst naar boven in verschillende studies. Denk aan de studie naar het effect van schaarste van S. Mullainathan en E. Shafir (2013) en natuurlijk het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – Weten is nog geen doen (2017).

De eerste wetgevingsreflex is dan om de gecodificeerde normen te laten staan, maar daarop – waar mogelijk binnen de bestaande kaders (het zgn. maatwerk) – uitzonderingen te maken voor te identificeren situaties. Situaties waarbinnen objectief is vast te stellen dat betrokkene wel zijn verantwoordelijkheid heeft genomen, ondanks dat hij niet aan de algemeen geformuleerde norm voldoet. Het bekendste voorbeeld zijn de verschillende vrijlatingsbepalingen. Maar evenzo zien we dat terug in de oproep tot het leveren van maatwerk bij de toepassing van de kostendelersnorm of het niet toepassen van de 4-weken zoekperiode bij kwetsbare jongeren. Dat maakt de wet steeds complexer, zowel in uitvoering als voor de burger. En daar bevinden we ons nu. De roep om vertrouwen, menselijke maat en vereenvoudiging vindt daarin zijn voedingsbodem.

- *De roep om vertrouwen* komt dan met name voort uit de strakke wettelijke inregeling, die weinig tot geen ruimte laat voor de gemeenten noch de burger om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Wat de gemeente of burger moet doen staat in de wet. Een andere invulling van die verantwoordelijkheid roept spanning op. Die elementen zagen we terug in het vorige hoofdstuk vooral als het ging over complementariteit[78], verplichtingen[79] en handhaving[80].

78 Bij complementariteit moet dan worden gedacht aan de mogelijkheden om zelf op andere wijze financiële tegenslagen op te vangen. Geld bij familie lenen heeft gevolgen, spullen verkopen voor enige financiële armslag heeft gevolgen.
79 Bij verplichtingen moet worden gedacht aan de belemmeringen die deze oproepen als het erom gaat om anders dan in de wet beschreven participatie vorm te geven, zeker als arbeidsinschakeling op korte termijn geen reëel perspectief vormt.
80 Bij handhaving wordt dan gedoeld op het vanuit sanctiedreiging afdwingen van normconform gedrag in plaats van werken vanuit het vertrouwen dat de norm wordt onderschreven en van daaruit het gesprek aangaan hoe daar invulling aan te geven.

- *De roep om menselijke maat* zit vervolgens in het spanningsveld tussen de gecodificeerde verantwoordelijkheid/de achterliggende beleidspremisse en de beleving bij zowel de gemeentelijke professional als de bijstandsgerechtigde over de mogelijkheden om hieraan te voldoen. Er is sprake van een mismatch die te groot is om met hardheidsclausules of andere geitenpaadjes op te lossen. Ook dat zagen we terug en dan met name als het ging om de druk op maatwerk en het bieden van perspectief.

- *De roep om vereenvoudiging* zit in de stapeling van regels, uitzonderingen en onvoldoende aansluiting tussen verschillende regelingen en uitvoerders in het stelsel. Alsmede onvoldoende aansluiting bij het doenvermogen van de burger.

De roep om menselijke maat en vertrouwen is in dat kader meer een discussie over de vorm dan over de norm. Dat fraude, in de zin van opzettelijke schending van verplichtingen, niet mag lonen wordt breed onderschreven. Ook de functie van het vangnetkarakter en de arbeidsverplichtingen staan in feite niet ter discussie. De pijn zit in de absoluutheid waarmee de norm in de wet is verankerd. Die compliceert. Een complexiteit die door uitzonderingsregelingen, of maatwerk zonder expliciete wettelijke basis, nog verder wordt versterkt. En dat zorgt voor knelpunten in de uitvoering en hardheden in de praktijk. Dit versterkt ook de roep om vereenvoudiging.

De richtinggevende beginselen bij regelgeving
Bij de uiteindelijke uitwerking van de oplossingsrichtingen vanuit dit rapport, willen we uit de bovengenoemde regelgevingsreflex stappen. Dat willen we doen door meer te gaan werken met het principe van *gedeelde verantwoordelijkheid*. Binnen dat principe wordt aan gemeenten en de bijstandsgerechtigde ruimte gegeven om zelf de verantwoordelijkheid vorm te geven. Het in de wet opgenomen principe blijft geldend, maar de wijze waarop aan dat principe vorm wordt gegeven is veel meer aan de uitvoering en betrokkenen. In de wet worden daarbij wel instrumenten opgenomen (denk aan bijvoorbeeld een planverplichting) om te borgen dat het uiteindelijke doel bij de uitvoering en invulling van de verantwoordelijkheid leidend blijft. Met andere woorden: regelgeving die de instrumentkeuze niet dwingend voorschrijft, maar juist faciliteert. Regelgeving die niet verplicht, maar - met het oog op het gedeelde doel - om waarborgen vraagt.

De richtinggevende beginselen bij dienstverlening
Dat betekent niet alleen iets voor de vorm waarin regelgeving wordt gegoten. Maar ook voor de wijze waarop op lokaal niveau beleidsvrijheid wordt ingevuld, hoe uitvoering wordt aangestuurd en natuurlijk hoe uiteindelijk uitvoering wordt gegeven aan de wet. Het achterliggende doel van de regelgeving blijft bepalend, maar in plaats van vast te leggen dat dit doel enkel op de voorgeschreven wijze wordt gerealiseerd, wordt het oordeel van de juiste instrumentkeuze lokaal belegd. Dat vraagt om een ander toetsingskader, waarbij niet de vraag is of de ingezette instrumenten in lijn zijn met wat de wet voorschrijft (een rechtmatigheidsvraag), maar of de ingezette instrumenten in lijn zijn met het beoogde doel (een effectiviteitsvraag). Dat vraagt om een verdere professionaliseringsslag op verschillende niveaus, die bij verschillende gemeenten ook al is ingezet en die ook in lijn is met de aandacht van het kabinet voor het Werk aan Uitvoering.

Bij het verder uitwerken en concretiseren van de oplossingsrichtingen en beleidsopties uit dit rapport toetsen we doorlopend of recht wordt gedaan aan de richtinggevende beginselen (menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging). Zoals eerder gezegd wordt gezocht naar de juiste balans; aandacht voor risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik blijft essentieel en wordt in de uitwerking voortdurend geadresseerd.

3.1.5 Budgettaire kaders
Van iedere beleidsoptie is een eerste inschatting van de financiële impact gemaakt; zie hiervoor BIJLAGE I. Deze inschattingen gaan alleen over de budgettaire gevolgen voor de SZW-begroting.
Bij beleidsopties die een verruiming bieden kunnen uitgaven aan bijstandsuitkeringen toenemen. Eventuele effecten zoals een hogere uitstroom zijn nog niet meegenomen. Tijdens de verdere uitwerking

van Spoor 1 zal ook naar deze mogelijke baten gekeken worden en of, en hoe deze mee te nemen in de financiering. In breder perspectief kan het oplossen van hardheden en knelpunten leiden tot kostenbesparingen elders in het Sociaal Domein. Hier wordt vooralsnog geen rekening mee gehouden.

Omdat de financiële effecten voor veel beleidsopties nog te ruime onzekerheidsmarges kennen, wordt nu in BIJLAGE I gebruik gemaakt van impactklassen:

- Geen nihil
- Beperkt tot 10 mln. euro
- Middel 10-50 mln. euro
- Hoog 50 mln. euro of hoger

Daarnaast wordt aangegeven of kosten incidenteel of structureel zullen zijn. Bij een aantal beleidsopties wordt aangegeven dat de financiële impact nog niet bekend is, omdat er vooralsnog onvoldoende informatie beschikbaar is. In veel gevallen is het bijvoorbeeld niet mogelijk een inschatting te maken van de omvang van de groep personen die worden geraakt of van het effect op de hoogte van de gemiddelde bijstandsuitkering. Bij sommige beleidsopties hangen omvang en prijseffect ook af van de nadere uitwerking. Dit geldt ook voor de uitvoeringskosten. Tijdens de verdere uitwerking van Spoor 1 zal hier nog onderzoek naar gedaan moeten worden.

3.1.6 Samenhang

In de uitwerking van de beleidsinterventies wordt rekening gehouden met aanverwante trajecten, zoals de herijking van het handhavingsinstrumentarium en de investeringen die volgen uit de kabinetsreactie POK. Ook worden de (voorlopige) uitkomsten van het onderzoek naar hardvochtigheden binnen de socialezekerheidswetten en het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) vereenvoudiging sociale zekerheid betrokken. Indien beleidsinterventies raken aan thema's van eerder aangenomen moties of ingediende amendementen, wordt daar nadrukkelijk naar verwezen.[81]

Voorts wordt rekening gehouden met de maatregelen uit het coalitieakkoord[82], waaronder zonder meer de kostendelersnorm en de verruiming van de bijverdienregelingen.

3.2 A. Een voorspelbaar bestaansminimum

Een gegarandeerd bestaansminimum bestaat niet alleen uit de bijstand, maar uit verschillende voorzieningen. In hoofdstuk 2 werd in dit verband gewezen op het grote aantal afhankelijkheden dat invloed heeft op de hoogte van de verschillende voorzieningen. Dat zit enerzijds in de verschillen in terminologie tussen de verschillende componenten die het sociaal minimum bepalen. Anderzijds in de aspecten die binnen die componenten van invloed zijn op de hoogte zelf (inkomen, woon- en leefsituatie en vermogen). Dat maakt het bestaansminimum fragiel. Kleine wijzigingen kunnen voor een burger onoverzichtelijke gevolgen hebben op verschillende onderdelen.

Een belangrijk streven is om op de langere termijn te komen tot een voorspelbaar en toereikend bestaansminimum. Een voorspelbaar bestaansminimum biedt de burger de zekerheid dat hij als de situatie daarom vraagt aanspraak behoudt op een basaal maar wel toereikend inkomen. Voorspelbaarheid vraagt daarbij om een beperkt aantal afhankelijkheden en zoveel mogelijk gelijkluidende voorwaarden binnen de verschillende minimavoorzieningen. Een recht op A levert dan logischerwijs ook een recht op B op. Dat creëert meer rechtszekerheid, duidelijkheid en daarmee stabiliteit.

De inzet hierop vraagt meer dan enkel aanpassing van de Participatiewet. De samenhang met de nagestreefde wijziging van het toeslagenstelsel, de inzet op vereenvoudiging en het onderzoek naar de toereikendheid van het bestaansminimum vormen elementen die binnen Spoor 2 een plaats moeten

81 Zie voor een uitgebreid overzicht BIJLAGE III.
82 Coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* van 15 december 2021.

gaan krijgen. Dat geldt evenzo voor de discussie rond leefvormen. De normensystematiek binnen de huidige Participatiewet is in hoge mate ingestoken vanuit de binnen het Burgerlijk Wetboek beschreven leefvormen. Vraag is in hoeverre een aldus vormgegeven normensystematiek nog strookt met de diversiteit aan leefvormen binnen de huidige maatschappij. Zie ook het rapport "Verkenning leefvormen in de AOW".[83]

83 https://open.overheid.nl/repository/ronl-482aa76d-9e38-4da7-9c85-243f0797ae2f/1/pdf/rapport-verkenning-leefvormen-in-de-aow.pdf.

Vanuit de gesprekken binnen dit traject is een aantal elementen benoemd die op korte termijn meer rechtszekerheid kunnen bieden dan wel meer uniformiteit creëren. Deze worden hieronder als beleidsoptie weergegeven.

Spoor 1		A. Een voorspelbaar bestaansminimum
		Beleidsoptie*
Rechtszekerheid	**A1**	Vereenvoudig de systematiek rond vermogen. Vereenvoudig de systematiek rond het in aanmerking nemen van vermogen. De huidige systematiek van vermogensstaffeling en 'resterend vrij te laten vermogen' is ondoorzichtig en niet in lijn met de wijze waarop in andere regelingen met vermogen wordt omgegaan en is arbeidsintensief. Optie is om te werken met een vaste vermogensgrens. Enkel indien betrokkene op enig moment over een vermogen boven de gestelde grens beschikt, wordt ervan uit gegaan dat hij het vermogen boven dit grens bedrag gebruikt voor zijn levensonderhoud (inteert) en geen recht op bijstand meer heeft.
	A2	**Herzie de 4-weken-zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar.** 3 varianten: 1. Schaf de 4-weken-zoektermijn af. Gemeenten hebben via de direct bij aanvraag op te leggen verplichtingen andere voldoende mogelijkheden om het primaat van scholing of arbeid bij jongeren vorm te geven. 2. Creëer i.p.v. een verplichting een kan-bepaling. Door het creëren van een kan-bepaling in plaats van een verplichting, kan daar waar de 4-weken zoekperiode onwenselijke effecten heeft maatwerk worden geboden. 3. Schaf de 4-weken-zoektermijn af voor de groep kwetsbare jongeren. Deze maatregel stond al in de Tijdelijke wet Covid-19 SZW en JenV. De maatregel is ook gewenst in het kader van de aanpak van dak- en thuisloosheid. In wetsvoorstel Breed Offensief wordt al een uitzondering gemaakt voor jongeren met evidente arbeidsbeperkingen.
	A3	Bepaal dat bij vooropgezet tijdelijk verblijf de kostendelersnorm buiten toepassing blijft. Hiermee wordt de eerdere oproep aan gemeenten om bij vooropgezet tijdelijk verblijf betrokkene niet als kostendeler aan te merken gecodificeerd. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om mensen in een crisissituatie, daklozen of mensen die dakloos dreigen te raken.
	A4	Creëer meer bestaanszekerheid voor jongmeerderjarigen. De jongmeerderjarigen norm (18-21 jaar) gaat uit van ouderlijke ondersteuning. Wanneer die ouderlijke ondersteuning ontbreekt bestaat recht op bijzondere bijstand. Hierbij spelen grote verschillen tussen gemeenten. Dit creëert rechtsonzekerheid. Door de norm te harmoniseren wordt deze rechtsonzekerheid weggenomen.
	A5	Creëer de mogelijkheid tot verlening van categoriale bijzondere bijstand. Door de mogelijkheid te creëren om bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen situaties categoriale bijzondere bijstand toe te staan, ontstaat de mogelijkheid om soepeler in te spelen op bredere behoeften aan inkomensondersteuning en wordt meer rechtszekerheid gecreëerd voor betrokkenen.
Uniformiteit	**A6**	Trek de regeling rond niet-rechthebbende partners in de Participatiewet gelijk met die in de Wet op het Kindgebonden budget. Stel de norm bij een echtpaar met niet-rechthebbende partner gelijk aan die van een alleenstaande (70 procent bijstandsnorm, waar nu 50 procent). Het kan gaan om verschillende situaties waarbij er sprake is van een niet-rechthebbende partner. Daarmee wordt voorkomen dat (Nederlandse) partners/kinderen benadeeld worden door het ontbreken van de verblijfsstatus van een partner, een gedetineerde partner of een studerende partner.
	A7	Verhoog de aan kwijtschelding van lokale belastingen verbonden maximale vermogensnormen en biedt een grondslag tot gegevensuitwisseling, zodat bijstandsgerechtigden geautomatiseerd in aanmerking kunnen komen voor kwijtschelding.
Dienst-verlening		Verschuiving van productgericht (is er recht op bijstand?) naar meer vraaggericht (ontstaat er een situatie waarmee betrokkene rond kan komen?).

**Nadere toelichting in BIJLAGE I*

Bij het streven naar meer uniformiteit past - in bepaalde mate - ook de maatregel uit het coalitieakkoord[84] tot aanpassing van de kostendelersnorm, zodat inwonende jongvolwassenen tot zevenen-

84 Coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* van 15 december 2021, p. 24.

twintig jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten.[85] De inwerkingtreding van deze wijziging is beoogd per 1 januari 2023. Zoals beschreven in de Kamerbrief van 21 februari jl. is het kabinet voornemens deze wijziging mee te nemen met een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Breed Offensief.[86]

Voor de langere termijn (Spoor 2) zijn de volgende beleidsopties vanuit het traject meegegeven.

Spoor 2	A. Een voorspelbaar bestaansminimum
	Beleidsoptie*
A8	Vereenvoudig de voorwaarden binnen verschillende regelingen in de sociale zekerheid en het Sociaal Domein.
A9	Uniformeer de gehanteerde begrippen binnen de sociale zekerheid. Hierbij valt te denken aan onder andere het inkomensbegrip, het vermogensbegrip en het partnerbegrip. Zorg voor dezelfde definiëring binnen verschillende regelingen.
A10	Draag zorg voor een toereikend sociaal minimum. Zoek hiervoor aansluiting bij het Programma preventie armoede en de Commissie Sociaal Minimum.
A11	Neem de normensystematiek onder de loep. De geschetste leefvormen sluiten niet altijd aan bij de huidige diversiteit aan leefvormen.
A12	Creëer een recht op een voorzieningencheck. Bij de bijstandsaanvraag, gedurende de bijstand of bij uitstroom. Op deze manier wordt bij life events de financiële situatie en mogelijke aanspraken op andere voorzieningen in beeld gebracht.
A13	Onderzoek of het inzicht in de bredere maatschappelijke context (Sociaal Domein) van de belanghebbende vast onderdeel kan worden van de bijstandsaanvraag.[87] Zicht krijgen op wat in de individuele (gezins-) situatie speelt en nodig is.

**Nadere toelichting in BIJLAGE II*

3.3 B. Een doelmatige complementariteit

Een van de fundamenten van de Participatiewet is het beleidsuitgangspunt van 'complementariteit'. De bijstand heeft een vangnetkarakter. Dit betekent dat wanneer iemand middelen heeft of met enige regelmaat ontvangt, hij die in redelijkheid kan inzetten voor zijn levensonderhoud en daarmee ook geen beroep doet op de publieke kas. Met deze middelen kan hij immers zelf in zijn levensonderhoud voorzien. De huidige strikte uitleg van de complementariteit schiet echter zijn doel voorbij, wanneer ook aan incidentele ondersteuning vanuit liefdadigheidsorganisaties of de familiekring direct bijstandsrechtelijke consequenties worden verbonden. Incidentele ondersteuning vanuit het netwerk hoeft niet te schuren met het vangnetkarakter van de bijstand. Voor de groep die afhankelijk is van het sociaal minimum moet de mogelijkheid blijven bestaan om incidenteel ondersteuning vanuit het netwerk te ontvangen. Dit alles natuurlijk voor zover dit vanuit een oogpunt van bijstandsverlening verantwoord blijft.

Dat vraagt om een meer doelmatige invulling van het complementariteitsbeginsel.

Bij een doelmatige complementariteit is het algehele doel van de wet leidend bij de invulling van die complementariteit. Dat algehele doel is onder meer gelegen in het bieden van bestaanszekerheid, het participeren in de samenleving - waar mogelijk door het verrichten van arbeid - en het voorkomen van oneigenlijk gebruik. De afweging of ontvangsten op gespannen voet staan met bijstandsverlening moet dan beantwoord worden in het licht van al die doelen. En niet alleen vanuit de optiek van het vangnetkarakter. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat betrokkene van een familielid periodiek geld ontvangt dat hij aantoonbaar aanwendt om een openstaande schuld te voldoen. Of reiskosten die iemand van vrienden vergoed krijgt zodat hij contact met hen kan blijven onderhouden. Of de verkoop van algemeen

85 De leeftijdsgrens van 27 jaar wordt eveneens gebruikt binnen het Belastingrecht als het bijvoorbeeld gaat om de vraag of het inwonende kind als toeslagpartner kan worden aangemerkt.
86 Kamerstukken II, 2021/22, 34 352, nr. 230.
87 Sommige gemeenten laten momenteel in de praktijk al goede voorbeelden zien door te kiezen voor zo'n aanpak.

gebruikelijke goederen om iets nieuws te kunnen kopen. Maar ook in situaties waarbij een iets “lossere” complementariteit de arbeidsinschakeling van belemmeringen ontdoet (zie verder: stimuleren arbeidsinschakeling), zou daar vanuit de optiek van een doelmatige complementariteit ruimte voor moeten zijn.

Binnen dit onderdeel past ook de discussie rond omgang met giften binnen de bijstand. De Participatiewet vraagt gemeenten op dit moment bij giften om te beoordelen of de ontvangen gift in het individuele geval verantwoord is vanuit een oogpunt van bijstandsverlening. Naast de hoogte van de gift spelen dan ook zaken als bestedingsdoel en aard van de gift een rol van betekenis. Door de strikte invulling van de complementariteit geven veel gemeenten aan schenkingen in beginsel bijstandsrechtelijke consequenties te verbinden. Met een doelmatige complementariteit kan meer recht worden gedaan aan de oorspronkelijke (de bepaling dateert uit 1965) bedoeling van de wetgever, waardoor ook aard en doel van de schenking in de beoordeling mee kunnen worden genomen.

Opgemerkt wordt daarbij dat de strikte beleving van de complementariteit in hoge mate een interpretatiekwestie is. De tekst van de wet geeft – zo laat de bepaling rond giften ook zien – ruimte voor een andere insteek. Vanuit het expertrapport worden in dit kader ook meerdere aanbevelingen gedaan om deze andere insteek explicieter in de wet te verwoorden. In onderstaande beleidsopties komen deze terug.

Spoor 1		B. Doelmatige complementariteit
		Beleidsoptie*
Expliciteren doelmatige insteek	**B1**	Opbrengsten uit hobbymatige activiteiten, particuliere handel in huisraad e.d. niet als inkomen aanmerken, tenzij dit uit het oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.
	B2	Giften niet als inkomen aanmerken tenzij dit uit het oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.
	B3	Boodschappen en vergelijkbare ondersteuning binnen het eigen netwerk niet als inkomen aanmerken tenzij dit uit het oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.
	B4	Geldleningen vrijlaten, tenzij dit uit het oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.
	B5	Bij inkomsten uit zelfstandige arbeid en huur de onkosten in mindering brengen voordat de inkomsten worden verrekend met de bijstand, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.
	B6	Bijzondere verwervingskosten aftrekken van inkomsten voordat de inkomsten worden verrekend met de bijstand, tenzij dit uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.
	B7	Creëer mogelijkheden voor het bieden van mantelzorg vanuit de bijstand Bijstandsverlening en mantelzorg is op onderdelen lastig verenigbaar. Een bijstandsgerechtigde wordt in eerste instantie geacht aan zijn arbeidsinschakeling te werken. Indien echter arbeidsinschakeling op de korte termijn buiten beeld is, moet worden voorkomen dat andere maatschappelijk juist zeer gewaardeerde werkzaamheden onnodig worden belemmerd. Voorgestelde wijzigingen zijn: a. Persoonlijke dienstverlening aan hulpbehoevende derden die niet beroepsmatig en ‘om niet’ wordt verleend, niet als op geld waardeerbaar inkomen aanmerken. b. Stel vast dat bij mantelzorg een ondertekende machtiging voor het doen van uitgaven namens de hulpvrager voldoende is om aan te nemen dat de gemachtigde, in bijstandstermen, niet over middelen kan beschikken. c. Neem indien intensieve zorg aanleiding is voor regelmatig verblijf, geen gezamenlijk hoofdverblijf aan, indien betrokkene zijn eigen woning aanhoudt; en d. Neem geen gezamenlijke huishouding aan zolang intensieve zorg aanleiding is voor eenzelfde hoofdverblijf.
Dienst-verlening		Verschuiving van “ontvangt betrokkene niet te veel” naar “komt betrokkene uit met wat hij/zij ontvangt”.

**Nadere toelichting in BIJLAGE I*

Vanuit het eerder geschetste principe van gedeelde verantwoordelijkheid wordt in bovenstaande beleidsopties de - in de meeste gevallen reeds aanwezige – wettelijke ruimte binnen het complementariteitsbeginsel geëxpliciteerd. Het gaat dan om de ruimte die betrokkene heeft om zelf (incidentele) tegenslagen te ondervangen door bijvoorbeeld ondersteuning vanuit de familiekring.

Zowel voor de herkenbaarheid voor de burger als voor de uitvoerbaarheid zal nader onderzocht moeten worden hoe invulling kan worden gegeven aan "uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar". Daarbij kan gedacht worden aan het opnemen van indicatieve bedragen, zodat de uitvoerder over kaders beschikt om deze beoordeling eenduidig uit te voeren.[88]

Voor het lange termijn traject zijn opties opgenomen om specifiek te kijken naar elementen die een doelmatige uitleg van de complementariteit verder kunnen bevorderen.

Spoor 2	B. Doelmatige complementariteit
	Beleidsoptie*
B8	Breng het middelenbegrip binnen de bijstand in algemene zin meer in lijn met de maatschappelijke beleving

**Nadere toelichting in BIJLAGE II*

3.4 C. Breder perspectief op participatie: participatie en differentiatie

Arbeidsinschakeling is binnen de Participatiewet de norm en eenieder wordt geacht ook alles in het werk te stellen om tot arbeidsinschakeling te komen. Die plicht wordt breed onderschreven. Voor een deel van de doelgroep (circa 60 procent) geldt echter dat arbeidsinschakeling in de eigen beleving, maar ook naar inschatting van de gemeentelijke professionals, geen reëel perspectief is, zeker niet op korte termijn. Deze groep voelt zich, zo bleek ook tijdens de gesprekken met verschillende bijstandsgerechtigden, buitengesloten en afgeschreven. Zij geven daarbij wel aan de wil en ook de mogelijkheden te hebben om op andere wijze aan de maatschappij bij te dragen. Bijvoorbeeld door het bieden van mantelzorg, het doen van vrijwilligerswerk of het volgen van een opleiding. Binnen de huidige focus op arbeidsinschakeling is daarvoor echter te weinig tot geen oog. Dat zorgt ervoor dat veel bijstandsgerechtigden de menselijke maat in de Participatiewet missen en onvoldoende perspectief ervaren op een menswaardig bestaan, zich buitengesloten voelen, terwijl participatie juist om een inclusieve aanpak vraagt.

De roep om meer menselijke maat in de wet komt mede voort uit de wens van erkenning. Elk mens is van waarde, is uniek en heeft zowel talenten als beperkingen. Daarbij kunnen mensen in omstandigheden komen die nopen tot ondersteuning.[89] Van belang is dat mensen dan bij de overheid een luisterend oor vinden en passende ondersteuning krijgen die is afgestemd op de mogelijkheden en behoeften. Voor wat betreft ondersteuning vanuit de overheid is het van belang dat er kaders worden gesteld en dat professionals steeds goed met burgers kijken naar hun mogelijkheden en die mogelijkheden stimuleren en versterken. Dit vergt een verbetering van het perspectief voor mensen, een verbreding van de focus op participatie, alsmede bijpassende middelen om hieraan uitvoering te kunnen geven.

In het traject is opgehaald dat de Participatiewet nu nog te zeer uitgaat van de gedachte dat alle mensen met een gemeentelijke bijstandsuitkering meteen, of op korte of langere termijn betaald werk kunnen verrichten. Gezien alle kennis en verzamelde signalen staat dit op gespannen voet met de beleving bij een

88 Het gaat dan om bedragen waarbij in beginsel kan worden gesteld dat deze niet op gespannen voet staan met bijstandsverlening. Ontvangsten die hoger uitvallen worden in beginsel wel in aanmerking genomen, met dien verstande dat reden en bestemming in individuele situaties alsnog aanleiding kunnen zijn om ze buiten beschouwing te laten.

89 Deze omstandigheden kunnen in de persoon liggen (bijvoorbeeld fysieke of psychische beperkingen) of andere omstandigheden betreffen (bijvoorbeeld verslaving, schulden, onstabiele thuissituatie, verouderde opleiding of werknemersvaardigheden, discriminatie op de arbeidsmarkt).

groot deel van zowel bijstandsgerechtigden als gemeentelijke professionals. Met name langdurig bijstandsgerechtigden en chronisch zieken in de Participatiewet hebben veelal het gevoel dat de gedachte van de wet niet op hun van toepassing is.

Dit betekent dat een bredere benadering nodig is die samengevat kan worden met de termen: participatie en differentiatie. Deze bredere benadering houdt rekening met verschillen tussen mensen en doet recht aan hun omstandigheden, behoeften en mogelijkheden. Deze bredere benadering laat ook meer ruimte voor maatwerk in de uitvoering, vertrouwen in mensen en menselijke maat.

De bredere benadering gaat er allereerst vanuit dat gemeenten niet alleen de taak hebben om mensen direct aan betaald werk te helpen, maar ook aandacht, ondersteuning en mogelijkheden te bieden op de - soms lange – weg naar werk. Dat kan in de vorm van aandacht en ondersteuning bij het wegnemen van persoonlijke belemmeringen, of belemmeringen in de huiselijke situatie (bijvoorbeeld bieden van passende kinderopvang), of door het organiseren van een langduriger traject van arbeidstoeleiding met opdoen van werknemersvaardigheden, leerwerkervaring, bij- en omscholing.

Binnen deze bredere benadering blijft in de Participatiewet voorop staan dat iemand - waar mogelijk - er alles aan doet om zelf in zijn inkomen te voorzien. Maar daar waar arbeidsinschakeling naar het oordeel van de gemeenten als reëel perspectief (nog) niet in zicht is, is het belangrijk dat gemeenten betrokken blijven bij de inwoner en moeten ook andere vormen van participatie een gelijkwaardige positie krijgen, zodat ook talenten op dat vlak erkend worden. Dat is ook uit maatschappelijk oogpunt wenselijk. Maatschappelijke participatie en het gevoel tot nut te zijn verstevigen iemands netwerk en eigenwaarde, wat uiteindelijk resulteert in een beperkter beroep op ondersteuning vanuit de overheid.

Bovenstaande vraagt om een bredere differentiatie binnen het gemeentelijk ondersteuningsaanbod. Daarbij zijn niet alleen de werkgerelateerde participatievoorzieningen binnen de Participatiewet van belang maar ook de maatschappelijke participatievormen die bijvoorbeeld op grond van de Wmo kunnen worden geboden. De Wmo bevat immers de kaders voor het bieden van maatschappelijke ondersteuning voor burgers die daarop zijn aangewezen.[90] Desgewenst kunnen gemeente en belanghebbende met gebruikmaking van de mogelijkheden van de Wmo bezien of een maatwerkvoorziening ten behoeve van andere vormen van participatie wenselijk is. Soms is (eerst) inzet van andere zorgvoorzieningen noodzakelijk.

Deze bredere benadering heeft ook gevolgen voor de arbeids- en re-integratieverplichtingen. Deze verplichtingen worden thans vrij generiek aan de bijstand verbonden. Dat is logisch voor zover mensen een reëel uitzicht hebben op werk. Dan is sprake van evenwicht van rechten en plichten en wederkerigheid die van mensen die kunnen werken mag worden verwacht. Met betrekking tot deze verplichtingen constateerden we in paragraaf 2.3 echter dat de generiek vormgegeven verplichtingen niet aansluiten bij de beleving die een aanzienlijk deel van de doelgroep (circa 60 procent) heeft bij zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Hoewel de wet het mogelijk maakt dat tijdelijk of permanent van deze verplichtingen ontheffing wordt verleend wordt daarvan mede door de strikte criteria maar beperkt gebruik gemaakt. Zo blijkt dat eind juni 2021 ongeveer zes duizend bijstandsgerechtigden – 1,4% van het totaal – een permanente ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen hadden op basis van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid. De bredere benadering brengt met zich mee dat behoefte is aan een meer gedifferentieerd verplichtingenkader dat het mogelijk maakt om wat betreft arbeids- en participatieverplichtingen meer te differentiëren. De effectiviteit van verplichtingen stijgt naar mate degene die deze verplichtingen heeft ook in staat is/zich in staat acht om aan de verplichtingen gevolg te geven. Het gedifferentieerde verpichtingenkader dat voor ogen staat houdt in dat arbeids- en re-integratieverplichtingen gewenst en noodzakelijk blijven als bijstandsgerechtigden naar het oordeel van de gemeente meteen en reëel uitzicht hebben op werk.

90 De Wmo bevat onder meer het voorschrift dat gemeenten in een periodiek plan hun beleid vastleggen voor maatschappelijke ondersteuning. In het plan geven zij onder andere bijzondere aandacht aan een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen en werk en inkomen.

Zolang zij (nog) geen reëel uitzicht hebben op werk is de arbeidsverplichting[91] niet aan de orde. Een re-integratieverplichting[92] kan wel worden opgelegd als betrokkene op den duur aan het werk kan. Als betrokkene in het geheel geen reëel uitzicht op werk heeft gaat de gemeente samen met betrokkene na welke andere zinvolle activiteiten gericht op participatie betrokkene kan verrichten. Ook bespreken gemeente en betrokkene welke ondersteuning de gemeente daarbij zo nodig kan bieden. Bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, mantelzorg of het volgen van een opleiding.

Mensen kunnen uiteraard ook zelf daartoe het initiatief nemen; voor ogen staat te regelen dat voorafgaande toestemming voor het verrichten van andere zinvolle activiteiten niet langer nodig is. Binnen de geschetste beleidsopties ligt daarom de nadruk op het bieden van ruimte voor zinvolle activiteiten, zo nodig met ondersteuning van de gemeente. Mogelijk kan daarmee ook perspectief ontstaan op werk op termijn. Het ligt in de rede dat de gemeente en betrokkene daarover afspraken maken.

De hiervoor geschetste bredere benadering is fundamenteel en impliceert een proces van lange adem en gezamenlijke inspanningen. Het vraagt om nadere uitwerking met gemeenten en andere stakeholders. Deze uitwerking past binnen Spoor 2. Daarbij wordt aandacht besteed aan de vraag welke mogelijkheden gemeenten zien om deze bredere inzet op participatie voor de heterogene doelgroep van de Participatiewet handen en voeten te geven. Beide lijnen komen daarbij aan bod: verbreding van het participatieaanbod en differentiatie naargelang van iemands mogelijkheden, met inbegrip van een gedifferentieerd verplichtingenkader. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan een meer integrale uitvoering van de Participatiewet en de Wmo zodat een differentiatie van het aanbod van participatie-mogelijkheden verder vorm kan krijgen. Een goede taakafbakening van beide wetten is van belang, tegelijk is het streven naar integrale dienstverlening aan de burgers cruciaal.

Bij de verdere uitwerking zal ook aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheden tot fasering van de bredere benadering omdat een aanzienlijk deel van de bijstandpopulatie langdurig bijstandsgerechtigd is. Gedacht kan worden aan fasering op basis van tijdsduur in de bijstand. Bij deze uitwerking staat wat het kabinet betreft het burgerperspectief voorop. Bij de uitwerking komt ook de vraag op naar meer en/of andere type ondersteuningsmiddelen. Hierbij is een dilemma dat ambities en middelen met elkaar in balans dienen te zijn. In Spoor 2 kan in kaart worden gebracht welke ambities haalbaar zijn met de beschikbare middelen. De middelen uit de enveloppe voor arbeidsmarkt, re-integratie, armoede en schulden kunnen hierbij worden betrokken, al zijn deze middelen zeker niet onbegrensd.

Voor Spoor 1 zijn opties in kaart gebracht waarmee op de bovengenoemde twee lijnen (participatie en differentiatie) eerste stappen kunnen worden gezet. Uitgangspunt daarbij is dat erkend wordt dat een deel van de bijstandsgerechtigden niet op afzienbare termijn bij een reguliere werkgever aan de slag kan. Spoor 1 werkt vanuit het principe van gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij met name aan de groep waarvoor arbeidsinschakeling op de korte termijn geen reëel perspectief is meer ruimte wordt geboden om op andere wijze (denk aan vrijwilligerswerk, mantelzorg of andere vormen van participatie) zijn verantwoordelijkheid te nemen en zinvol deel te nemen aan de samenleving. Het verplichtingenkader wordt daar parallel op afgestemd (zie hiervoor).

91 Artikel 9, eerste lid, sub a, van de Participatiewet.
92 Artikel 9, eerste lid, sub b, van de Participatiewet.

Dat leidt vanuit dit beleidstraject tot de volgende beleidsopties. Beleidsopties met betrekking tot het verplichtingenkader zijn daarbij opgenomen in de tabel binnen paragraaf 3.6 (beleidsoptie E1 en E2).

Spoor 1		C. Breder perspectief op participatie
		Beleidsoptie*
Belemmeringen wegnemen voor participatie	**C1**	Recht op eigenstandig vormgeven van participatie, bij bijstandsgerechtigden voor wie arbeidsinschakeling buiten beeld is Daar waar arbeidsinschakeling buiten beeld is, moet de bijstandsgerechtigde geen belemmeringen ervaren om eigenstandig zijn participatie ter hand te nemen. Denk aan geen voorafgaande toestemming voor het verrichten van vrijwilligerswerk, mantelzorg of voor het volgen van een eigen opleiding.
	C2	Biedt meer ruimte voor opleidingen (is nu gebonden aan bijdragen kunnen verrichten algemene geaccepteerde arbeid, dus indien nog geen startkwalificatie).
Dienstverlening		Verschuiving van focus op arbeidstoeleiding naar talenten en beperkingen binnen de optiek van brede participatie, in samenhang met instrumentarium Wmo.

**Nadere toelichting in BIJLAGE I*

In Spoor 2 zal met betrokken partijen bezien moeten worden welke participatiemogelijkheden er zijn om de twee lijnen van bredere participatie en differentiatie handen en voeten te geven in het kader van de Participatiewet en hoe de ondersteuningstaak van gemeenten in het kader van de Participatiewet en die van de Wmo meer integraal kan worden vormgegeven.

Doel is dat mensen niet aan hun lot worden overgelaten maar worden ondersteund naargelang hun mogelijkheden. Vanuit de bovengeschetste gedachte dat participatie en het gevoel tot nut te zijn iemands netwerk en eigenwaarde verstevigen, wat uiteindelijk resulteert in een beperkter beroep op ondersteuning vanuit de overheid. Daarbij zal tevens het huidige verplichtingenkader en de daarbij horende instrumenten tegen het licht moeten worden gehouden.

Daarnaast is in het coalitieakkoord al aangegeven dat het kabinet samen met gemeenten zal nagaan wat de mogelijkheden zijn om mensen die langdurig in de bijstand zitten actief te benaderen en te ondersteunen naar werk. De uitkomsten hiervan kunnen worden betrokken bij de verdere uitwerking in Spoor 2.

Spoor 2	C. Breder perspectief op participatie
	Beleidsoptie*
C3	Onderzoek de mogelijkheden tot participatie in de Participatiewet (en de definiëring daarvan). Hierbij wordt rekening gehouden met de relatie met participatiemogelijkheden in de Wmo.
C4	Verken in hoeverre onderdelen/begrippen in de Participatiewet moeten worden aangepast om de ambities inzake passende ondersteuning te realiseren zoals verwoord in het coalitieakkoord.
C5	Verken hoe de werkwijze rondom de taaleis kan aansluiten bij de behoefte van gemeenten waarbij de effectiviteit van de taaleis groter zou kunnen zijn als gestreefd kan worden naar een haalbaar taalniveau per bijstandsgerechtigde.
C6	Herijk het begrip tegenprestatie en herpositioneer dit instrument in samenhang met andere instrumenten in de Participatiewet, zoals vrijwilligerswerk en sociale activering.[93]
C7	Herzie het begrip algemeen geaccepteerde arbeid.

**Nadere toelichting in BIJLAGE II*

93 Hierbij wordt de motie Ramaekers betrokken, Kamerstukken 34 352, nr. 173.

3.5 D. Uitstroom stimulerend

Wie een stap zet van uitkering naar werk of andersom, kan in een lastige situatie terechtkomen. Het is niet uit te leggen dat mensen er financieel op achteruit gaan of een periode van financiële onzekerheid kennen juist doordat ze beginnen met werken, een kleine deeltijdbaan uitbreiden met meer uren, of een tijdelijke baan aannemen. In hoofdstuk 2 zijn belemmeringen rondom uitstroom geïdentificeerd die te maken hebben met financiële onzekerheid, de mogelijkheid om terug te vallen in de bijstand en het feit dat werken naast de bijstand momenteel niet langdurig loont.

Om daaraan tegemoet te komen bevat het huidige rapport beleidsopties om te komen tot een wet die (ook) bestaanszekerheid biedt binnen het soms langdurige transitieproces van uitkeringsafhankelijkheid naar volledige uitkeringsonafhankelijkheid, waarbij ook oog is voor het feit dat voor een deel van de bijstandsgerechtigden deeltijdwerk het hoogst haalbare is en we ook dan deeltijdwerk moeten stimuleren.

Een van de aspecten hierbinnen vormt het vrijlatingenbeleid. De huidige Participatiewet kent verschillende vrijlatingen. De algemene vrijlating, de vrijlating voor mensen met een medische urenbeperking en de vrijlating voor alleenstaande ouders. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel Breed Offensief een vrijlating voorgesteld voor mensen met een arbeidsbeperking die in deeltijd met loonkostensubsidie werken. Deze vier vrijlatingsregelingen wijken af op percentage, maximaal bedrag, doelgroep en duur. De lappendeken aan vrijlatingen maakt het niet simpel voor de uitvoering en is moeilijk uitlegbaar aan burgers.

	Algemene vrijlating	Alleenstaande ouders	Medische urenbeperking	*Breed Offensief*
Percentage	25%	12,5%	15%	15%
Max. p.m.	€ 224,00	€ 139,71	€ 141,69	€ 141,69
Duur	6 maanden[94]	30 maanden	Structureel	1 jaar, evt. verlenging
Jonger dan 27 jaar?	Nee	Nee	Ja	Ja

In het coalitieakkoord is de maatregel opgenomen om de bijverdienengrenzen te verruimen. Hiermee wordt werken lonender voor mensen die aan de slag gaan en aanvullend een uitkering ontvangen. De invulling van de verruiming van de bijverdiengrenzen wordt meegenomen in Spoor 1 en wordt samen met gemeenten vormgegeven. Bij het vormgeven van de verruiming dient ook de uitspraak van de CRvB van 24 augustus 2021 te worden betrokken.[95] De exacte vorm vraagt nog om nadere uitwerking. De verruiming van de bijverdiengrenzen zal in samenhang met andere trajecten vorm krijgen.

Daarnaast zijn voor de korte termijn beleidsopties opgenomen om het proces van verrekenen van inkomsten te vergemakkelijken voor de bijstandsgerechtigde en de gemeenten. Dit kan onder andere door het verkennen van een zogenaamd bufferbudget. Ook is het een optie om het voor gemeenten mogelijk te maken om de gegevens die beschikbaar zijn in de polisadministratie te gebruiken om zoveel als mogelijk automatisch verrekenen van inkomsten mogelijk te maken. Dit kan met Stichting Inlichtingenbureau en gemeenten verder worden verkend en uitgewerkt.

Om de stap naar werk te durven zetten, is het belangrijk om ook weer gemakkelijk terug te kunnen vallen als het werk onverhoopt eindigt. Nu is het vaak zo dat het opnieuw aanvragen van een bijstandsuitkering

94 Geldend voor niet-gepensioneerden. Voor gepensioneerden in de AIO geldt geen begrenzing in duur.

95 De Centrale Raad van Beroep komt tot het oordeel dat voor het vaststellen van de hoogte van het inkomen uit arbeid bij bijstandsgerechtigden die zijn gaan werken eerst de algemene vrijlating van 25% in mindering moet worden gebracht, vooraleer wordt beoordeeld of betrokkene een inkomen heeft gelijk aan of hoger dan de voor hem geldende bijstandsnorm. Dit omdat deze vrijlating volgens artikel 31 van de Participatiewet niet tot de middelen wordt gerekend. Dit betekent dat eerst moet worden vastgesteld hoe hoog het inkomen is met aftrek van het vrijgelaten bedrag en daarna of het resultaat van die berekening nog steeds lager is dan de bijstandsnorm. Als dat zo is, dan heeft betrokkene recht op aanvullende bijstand (ECLI:CRVB:2021:2146).

tijdrovend en ingewikkeld kan zijn en regelmatig een belemmering vormt om de stap naar een (tijdelijke) baan te zetten. Om dit makkelijker te maken kunnen gemeenten de bewijslast voor de bijstandsaanvraag verminderen en beschikken op basis van het principe 'eerst verklaren later bewijzen'. Hierdoor heeft de inwoner snel financiële zekerheid en worden de benodigde controles daarna uitgevoerd waardoor de rechtmatigheid van de uitkeringstoekenning geborgd blijft. Ook kan DigiD als geldig identificatiemiddel voor de bijstandsaanvraag worden geïntroduceerd. En kunnen door in individuele gevallen bijstandsverlening met terugwerkende kracht mogelijk te maken, belemmeringen voor het aanvaarden van werk met onzeker inkomen worden weggenomen.

Bovenstaande leidt tot de volgende beleidsopties.

Spoor 1		D. Uitstroom stimulerend
		Beleidsoptie*
Werken lonender maken	**D1**	Harmonisering c.q. verruiming vrijlatingsbepalingen (maatregel uit coalitieakkoord). Een bredere toepassing van de vrijlating maakt deeltijd werken aantrekkelijker. Deeltijd werk is de opstap naar bijstandsonafhankelijkheid. Meer deeltijd werk betekent ook meer uitstroom kansen voor de doelgroep.
Financiële onzekerheid	**D2**	Creëer de mogelijkheid van een bufferbudget in de Participatiewet Inkomsten schommelingen bij deeltijd werk kunnen tot gevolg hebben dat de bijstandsgerechtigde met kosten wordt geconfronteerd op een moment dat hij daarvoor niet over voldoende inkomen beschikt. Deze kunnen dan vanuit dit budget worden gecompenseerd. Ook dat verhoogt de bestaanszekerheid en maakt de drempel naar deeltijdwerk beperkter.
	D3	Automatisch verrekenen van inkomsten mogelijk maken Door automatisch verrekenen mogelijk te maken kunnen inkomsten real time op de bijstand in mindering worden gebracht. Inkomsten hoeven dan niet meer achteraf (met een maand vertraging) te worden verrekend. Dit vermindert (a) de administratieve lasten voor de uitvoering en (b) de inkomensonzekerheid bij de burger waardoor de stap naar werk makkelijker gezet wordt.
	D4	Versimpel het verrekenen van vakantiegeld In deeltijdwerk opgebouwd vakantiegeld wordt gedurende het jaar maandelijks op de bijstand in mindering gebracht. Het wordt vervolgens in de maand van uitbetaling niet op de bijstand gekort. Hierdoor beschikt de bijstandsgerechtigde met deeltijdwerk (uitgezonderd de maand waarin het vakantiegeld wordt uitbetaald) in de overige maanden over minder middelen dan de bijstandsgerechtigde zonder deeltijdwerk. Door de verrekening systematiek aan te passen kan dit worden voorkomen.
	D5	Verkort de maximale verrekentermijn van 6 naar 2 maanden. Indien er te veel bijstand is verleend, is het college bevoegd om dit bedrag binnen 6 maanden te verrekenen met een lopende uitkering. Deze termijn wordt verkort, conform het beleid van UWV.
Terugval in de bijstand	**D6**	Versnelde aanvraagprocedure - reduceren van bewijslast Door de aanvraagprocedure te vereenvoudigen voor personen die vanwege tijdelijke arbeid kortdurend bijstandsonafhankelijk zijn geweest, wordt een extra administratieve drempel om kortdurende arbeid te aanvaarden weggenomen.
	D7	Bijstand met terugwerkende kracht Met name tijdens/na afloop van een oproepcontract (en ook bij pensionering, in relatie tot de AIO) komt het regelmatig voor dat aanvragers al één of enkele maanden nauwelijks inkomsten hebben ontvangen voordat ze een bijstandsuitkering aanvragen. Door in situaties die daarom vragen bijstandsverlening met terugwerkende kracht voor een max periode van 3 maanden mogelijk te maken, wordt bestaansonzekerheid gedeeltelijk weggenomen. Hierdoor kan door blijven werken ook als er even sprake is van hoge inkomensonzekerheid extra worden gestimuleerd.
Dienst-verlening		Aandacht die doorloopt ook wanneer het bijstandsrecht (tijdelijk) eindigt.

**Nadere toelichting in BIJLAGE I*

Het stimuleren van uitstroom is reeds meerjarig onderzocht binnen het traject Simpel Switchen. De opgehaalde beleidsopties liggen daarom met name binnen Spoor 1 en minder binnen Spoor 2.

Dat laat onverlet dat binnen Spoor 2 inzake bestaanszekerheid (paragraaf 3.2) ook ideëen verder zullen worden uitgewerkt om bestaanszekerheid binnen het soms langdurige transitieproces van uitkeringsafhankelijkheid naar volledige uitkeringsonafhankelijkheid beter te borgen.

3.6 E. Effectieve en reële verplichtingen

De verplichtingen in de Participatiewet zijn te onderscheiden in de inlichtingen- en medewerkingsverplichting enerzijds en de arbeids- en re-integratieverplichtingen anderzijds. Voor de inlichtingen- en medewerkingsverplichting geldt, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, een nauwe relatie met de invulling van de complementariteit. Een strikte complementariteit zorgt immers voor een brede inlichtingenplicht en een medewerkingsverplichting die op onderdelen diep ingrijpt in de privacy van de bijstandsgerechtigde.[96]

Met de beleidsopties binnen de complementariteit kunnen in die zin de scherpe randjes van de inlichtingenplicht bijschaven. Weliswaar blijft de inlichtingenplicht zelf in beginsel onaangetast (de bijstandsgerechtigde blijft in beginsel verplicht elke vorm van ontvangsten te melden). Maar door de andere invulling van de complementariteit hebben beperkte schendingen geen of slechts beperkte consequenties. Wel is het van belang dat het bij een schending in eerste instantie aan de bijstandsgerechtigde blijft om aan te tonen dat de schending geen gevolgen heeft gehad voor zijn recht op of de hoogte van zijn uitkering. In het vervolg van het traject zal moeten worden bezien of via implementatie van de voorgestelde beleidsopties ontstane bewijslastverdeling in balans is (zie verder onder Spoor 2 F: Een gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium).

Uiteindelijk is het streven om te komen tot *effectieve verplichtingen*, die zich zoveel mogelijk uiten in spontane naleving. Deze verplichtingen zijn effectief in de zin dat zij ruimte bieden om aan te sluiten bij het uiteenlopende denk- en doenvermogen van de doelgroep. Dat vraagt om herkenbare normen, waarvan ook in wijzigende situaties duidelijk is hoe ze uitwerken. Hierin komen trajecten rond vereenvoudiging, maar ook het traject tot verdere uniformering van begrippen binnen het sociaal minimum samen.

Op de arbeids- en re-integratieverplichtingen is reeds ingegaan in paragraaf 3.4, zodat hiernaar mag worden verwezen.

96 Binnen de optiek van een strikte complementariteit heeft immers vrijwel elke ontvangst of wijziging in woon- of leefsituatie gevolgen voor het recht op of de hoogte van de bijstand en dient de bijstandsgerechtigde zijn medewerking te verlenen als het gaat om het vaststellen dat hier geen wijzigingen in zijn opgetreden.

In het licht van het bovenstaande zijn voor de korte termijn de volgende opties met betrekking tot de verschillende verplichtingen naar voren gekomen:

Spoor 1		E. Effectieve en reële verplichtingen
		Beleidsoptie*
Nuancering arbeidsverplichtingen	**E1**	Creëer ruimte om de arbeids- en/of re-integratieverplichtingen[97] toe te spitsen op de bijstandsgerechtigde die naar het oordeel van de gemeente reëel uitzicht heeft op het verrichten van werk. Door in plaats van generieke verplichtingen, de mogelijkheid te creëren om verplichtingen toe te spitsen op de situatie van de bijstandsgerechtigde, ervaart de bijstandsgerechtigde de verplichtingen als reëel, wat de effectiviteit ten goede komt.
	E2	Creëer de mogelijkheid (bevoegdheid voor gemeenten) tot het aanbieden van activiteiten gericht op maatschappelijke participatie alsmede zo nodig het opleggen van specifieke verplichtingen voor de bijstandsgerechtigden die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dit ziet op bijstandsgerechtigden die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Deze specifieke verplichtingen zijn erop gericht om meedoen (participatie) te stimuleren, zo mogelijk met als uiteindelijk perspectief arbeidsinschakeling, en op periodiek contact met de gemeente (voorkomen van isolement).
	E3	Bied meer ruimte voor de gemeenten voor afstemming op de individuele omstandigheden bij het opleggen van de geüniformeerde maatregelen. Door differentiatie binnen het verlagingen systeem toe te staan worden meer mogelijkheden geboden om het instrument (in deze de verlaging) af te stemmen op de situatie van de betrokkene. Dit komt de effectiviteit ten goede en voorkomt disproportionele neveneffecten.
Inlichtingenplicht	**E4**	Trek de uitzonderingen in de Regeling uitzondering inlichtingenplicht voor wat betreft de toepassing van artikel 17 lid 1 van de Participatiewet gelijk voor SVB en gemeenten. Op basis van de Wet eenmalige gegevensuitvraag hoeven burgers al bekende gegevens niet opnieuw aan te leveren. Op dit moment zijn er verschillen tussen wat bij SVB niet en wat bij gemeenten wel moet worden aangeleverd. Door dit gelijk te trekken wordt de inlichtingenplicht voor de burger verlicht.
Dienst-verlening		Verschuiving van algemene verplichtingen voor iedereen naar op de persoon afgestemde verplichtingen.

**Nadere toelichting in BIJLAGE I*

Spoor 2 loopt in deze gelijk met de reeds aan de Kamer toegezegde herijking van het handhavingsinstrumentarium binnen de sociale zekerheid. De binnen het huidige traject opgehaalde beleidsopties worden in dit traject ingebracht.

Spoor 2	E. Effectieve en reële verplichtingen
	Beleidsoptie*
E5	Onderzoek hoe een toets op doenvermogen gewaarborgd kan worden binnen de (uitvoering van de) Participatiewet en veranker dit.
E6	Bezie in hoeverre de inlichtingenplicht om verdere nuancering vraagt om een juiste bewijsrechtelijke balans tussen uitvoerder en burger te creëren.[98]

**Nadere toelichting in BIJLAGE II*

97 Artikel 9, eerste lid, van de Participatiewet, artikel 18, vierde lid, van de Participatiewet en artikel 18b van de Participatiewet.
98 Deze maatregel loopt mee in de Herijking van het handhavingsinstrumentarium.

3.7 F. Een gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven vormt handhaving het sluitstuk, wat inhoudt dat hier verschillende elementen samenkomen. Dit is ook terug te zien in het traject tot herijking van het handhavingsinstrumentarium dat parallel aan het hier beschreven traject loopt. Dit traject is gericht op de inrichting van een passend en gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium.

Regelgeving en beleid moeten vanuit deze optiek de kaders bieden waarbinnen de uitkeringsinstanties zich kunnen bewegen. De uitkeringsinstanties en gemeenten hebben binnen die kaders ruimte om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van de burger. Een passend instrumentarium betekent anderzijds ook dat er voldoende mogelijkheden zijn voor uitkeringsinstanties om daadwerkelijk misbruik van sociale voorzieningen effectief aan te pakken.

Uiteindelijk doel van het inzetten van het handhavingsinstrumentarium is het bevorderen van naleving. Een boete lijkt vooral een sanctionerend karakter te hebben en minder bij te dragen aan naleving. Een breder instrumentarium voor uitkeringsinstanties en gemeenten creëert de mogelijkheid om af te wegen welk instrument in een gegeven casus het meest effectief is met het oog op het bevorderen van naleving. Daarvoor is het noodzakelijk om af te stappen van het huidige strikte regime, waar het opleggen van een boete de norm is, en te gaan naar een regime waar uitkeringsinstanties binnen bepaalde kaders de keuze hebben voor verschillende sanctieopties.

Voor de korte termijn zijn vanuit dit traject de volgende beleidsopties ingebracht.

Spoor 1		F. Gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium
		Beleidsoptie*
Differentiatie	**F1**	Terugvorderingsplicht bij overtreding inlichtingenplicht aanpassen naar 'terugvorderen, tenzij dit tot onredelijke situaties leidt'. Dit maakt meer maatwerk mogelijk. Voor de uniformiteit in het stelsel is het noodzakelijk om dit voor alle socialezekerheidsregelingen op eenzelfde manier te wijzigen. Dit draagt bij aan meer evenredigheid in het handhavingsstelsel. En loopt mee in de herijking van het handhavingsinstrumentarium c.q. Initiatiefwetsvoorstel 'Wet maatwerk bij terugvordering.[99]
	F2	Meer ruimte voor individuele afwegingen door middel van waarschuwingen. Als een overtreding geconstateerd wordt is de situatie op dit moment dat er direct een boete opgelegd wordt, als er sprake is van een benadelingsbedrag. Er kan worden gekozen om de waarschuwing een grotere rol te geven, bijvoorbeeld door de bevoegdheid te maken om eerst een waarschuwing te geven alvorens over te gaan tot een boete, behoudens situaties van opzet of grove schuld. Voor de uniformiteit in het stelsel is het belangrijk om dit voor alle socialezekerheidsregelingen op eenzelfde manier te wijzigen.
	F3	Bezien debiteurenbeleid. In de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen zijn strike regels gesteld voor invorderingen. Naar aanleiding van signalen van UWV en SVB is hier meer ruimte voor gekomen. Onduidelijk is hoe het debiteurenbeleid bij gemeenten is vormgegeven en of daar verzachting in aangebracht kan worden, gelijk aan de regels die gelden voor UWV en SVB. Codificeer in dit kader ook de jurisprudentie met betrekking tot bruto terugvordering.
	F4	Begrenzing hoe ver terug kan worden gegaan bij herziening/intrekking, in geval van niet kunnen vaststellen van het recht op bijstand. In het initiatiefwetsvoorstel 'maatwerk bij terugvordering' wordt een maximale termijn van 5 jaar voorgesteld. Codificeer in dit kader ook de zogenaamde 6-maanden jurisprudentie.
Dienst-verlening		Verschuiving van normconform gedrag afdwingen door sanctiedreiging naar uitgaan van normconform gedrag.

**Nadere toelichting in BIJLAGE I*

99 Zie: https://www.internetconsultatie.nl/maatwerkbijterugvordering/b1.

Onderdeel van het traject herijking handhavingsinstrumentarium vormt ook een heroriëntatie op de inlichtingenplicht. Ten aanzien van die plicht spelen twee vragen:

a. De vraag welke inlichtingen ten dienste staan van de onderliggende norm, zodat de plicht om informatie te verstrekken niet verder gaat dan noodzakelijk is (zie hiervoor paragraaf 3.3 inzake doelmatige complementariteit); en
b. De vraag welke rol de inlichtingenplicht heeft en hoe de bewijslastverdeling dientengevolge is. Wat vraag je van de burger en waar ligt je verantwoordelijkheid als overheid. Onderdeel van deze vraag is welke inlichtingen van een betrokkene gevraagd worden en welke inlichtingen bij andere (overheids) organen opgevraagd moeten worden. Het is van belang om hier expliciet het recht op privacy van de betrokkene mee te wegen.

Het zijn met name bovenstaande vragen – zoals ook reed in paragraaf 3.6 benoemd - die centraal staan binnen Spoor 2.

3.8 G. Integrale dienstverlening

De in 2015 ingezette decentralisaties (Jeugdwet, Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning) vragen om een samenspel van de drie domeinen binnen het Sociaal Domein. De drie onderliggende wetten verschillen daarbij nog aanzienlijk in mens-, overheids- en maatschappijbeeld. Mede daardoor vraagt integrale dienstverlening vaak nog om het bewandelen van geitenpaadjes. Streven zou moet zijn om te komen tot een Participatiewet die het samenspel tussen de drie decentralisaties faciliteert. Een wet die niet alleen ruimte biedt voor maatwerk waar nodig, maar ook vanuit de beleidsuitgangspunten met de andere domeinen interacteert.

Dat vraagt om een wet die handelingsverlegenheid wegneemt als het erom gaat te doen wat nodig is. Om te bepalen wat nodig is binnen de optiek van het bredere Sociaal Domein ontbreken op dit moment echter nog de kaders. De komende jaren zullen moeten worden gebruikt om daar meer zicht op te krijgen. Door experimenten binnen het bredere sociale domein mogelijk te maken en anderzijds ook maatwerk in individuele casussen toe te staan, dan wel om experimenteerruimte te bieden om nieuwe manieren te ontwikkelen om bijstandsgerechtigden te ondersteunen en te begeleiden naar werk (waaronder ruimte om te experimenteren met vormen van basisbanen).

De binnen dit traject opgehaalde beleidsopties zien in het licht van bovenstaande met name op het creëeren van ruimte voor de uitvoering om vanuit het oogpunt van integrale dienstverlening te kunnen doen wat nodig is en daarbinnen een beter zicht op de noodzakelijke kaders te krijgen.

Spoor 1		G. Integrale dienstverlening
		Beleidsoptie*
Ruimte voor maatwerk	**G1**	Maak het mogelijk dat de bijstand in individuele gevallen wordt afgestemd op ondersteuning in het kader van de Wmo, Jeugdwet of de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
	G2	Geef de huidige individualiseringsbepaling (artikel 18, eerste lid van de Participatiewet) een dominantere plek binnen de wet Hierdoor wordt niet alleen de mogelijkheid, maar ook het professionele belang om steeds te toetsen of de algemene regels in deze situatie wel afdoende zijn sterker geëxpliciteerd.
	G3	Maatwerkbepaling kostendelersnorm Hierdoor wordt de mogelijkheid geëxpliciteerd om iemand niet te zien als kostendelende medebewoner, voor het geval dat toepassing van de kostendelersnorm leidt tot een onaanvaardbare uitkomst.
	G4	Bijstand niet volledig stopzetten bij kortdurende opname/detentie Door het recht op bijstand bij korte vormen van institutionalisering niet te beëindigen/wijzigen, kunnen doorlopende kosten (denk met name aan woonlasten) indien nodig alsnog vanuit een op de hoogte van deze doorlopende kosten afgestemde bijstand worden voldaan. Dit voorkomt dat een korte opname/detentie periode hoge schulden, eventuele dakloosheid of andere gevolgen heeft, die het herintreden extra bemoeilijken.
	G5	Verruiming experimenteerartikel.[100] Door de grondslag te verbreden kan meer onderzoek worden gedaan naar andere werkwijzen (gebiedsgericht of domein overstijgend) die gemeenten voorstaan. Randvoorwaarde blijft wel dat er in een project goed methodologisch onderzoek gedaan wordt.
Dienstverlening	**G6**	Investeer in vakmanschap Door verder te investeren in vakmanschap wordt de impact van de aanpassingen in wet- en regelgeving kracht bijgezet. De professional in de gemeente of bij de SVB moet weten wat van hem of haar verwacht wordt na deze aanpassingen en de instrumenten voorhanden hebben om dit te realiseren. Hieronder valt ook het herkennen van ruimte voor maatwerk.
	G7	Zet in op communicatie richting en contact met de burger Sluit aan bij de belevingswereld van de burger. Maak het 'lichter' en voorkom negatieve bejegening; stimuleer gebruik van duidelijke taal en de inzet van (aanvullende) communicatiekanalen. Bijvoorbeeld apps, websites.
	G8	Bevorder responsiviteit van de (lokale) overheid Hoe? Stimuleer gemeenten om ervaringen van bijstandsgerechtigden met de geboden dienstverlening periodiek actief op te halen en hen te betrekken bij de verbetering van deze dienstverlening. Hetzelfde geldt voor de responsiviteit van het Rijk.
Dienstverlening		Verschuiving van geitenpaadjes naar gestandaardiseerd maatwerk.

**Nadere toelichting in BIJLAGE I*

Het goed benutten van ruimte die de wet geeft vraagt om een investering in vakmanschap. Tegelijkertijd ook vertrouwen in de uitvoering. De beoogde verschuivingen in dienstverlening, zoals beschreven per oplossingsrichting, vragen ook op het vlak van aansturing en lokaal beleid een nieuwe koers. Samen met gemeenten zal moeten worden gekeken wat nodig is om de beoogde verschuivingen te faciliteren. Een gedegen inzet op vakmanschap maakt daar zonder meer deel vanuit, zoals ook blijkt uit de investeringen volgend uit de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).

100 Met deze maatregel wordt ook invulling gegeven aan de aangehouden motie Kat (Kamerstukken II, 2021/22, 35 925, nr. 53).

De beleidsopties binnen Spoor 2 zien op elementen die een verdere integratie van de dienstverlening in het kader van Pw, Wmo en Jeugdwet kunnen bevorderen.

Spoor 2	G. Integrale dienstverlening
	Beleidsoptie*
G9	De mogelijkheid tot het introduceren van een doelen (en/of effecten-) paragraaf in de Participatiewet onderzoeken. Dit biedt een kader vanuit waar de uitvoering kan werken.
G10	Komen tot een Sociaal Domein breed gedragen mensbeeld. Dit biedt een kader voor de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet en de uitvoering.

**Nadere toelichting in BIJLAGE II*

4 Dankwoord

Aan dit rapport ligt een opgavegerichte aanpak ten grondslag. Dat betekent dat het startpunt is geweest hoe burgers en uitvoerders de wet- en de uitvoering daarvan (hebben) ervaren. Hun verhalen, ingebrachte knelpunten en ideeën voor verbetering vormden de basis voor de uitgevoerde beleidsanalyse—waarbij ook bij die beleidsanalyse weer veelvuldig is geschakeld met het werkveld.

Wordt de analyse herkend? Is sprake van een structuur of een incident? Lost de ingebrachte beleidsoptie dit knelpunt of deze hardheid op? Vragen die steeds weer zijn teruggelegd om tot een zo goed mogelijke analyse van de problematiek en de mogelijke oplossingen te komen. Daarbij is parallel een onderzoekstraject gestart en zijn experts inzake Participatiewet bevraagd. Juist om de uitkomsten van dit traject niet alleen omgevingssensitief te maken, maar ook een onderzoeksfundament te geven.

Dat heeft geresulteerd in een veelheid aan ideeën, waar we hebben gepoogd om met de geschetste beleidsopties recht aan te doen. De beleidsopties van Spoor 1 zijn daarbij al relatief concreet, zodat voortvarend kan worden gekeken naar de mogelijkheden tot verdere uitwerking. Voor Spoor 2 geldt dat de eerste ideëen er staan, maar dat een verdere verdieping binnen dit of aanpalende trajecten nog uitgevoerd zal moeten worden.

Voor zowel Spoor 1 als Spoor 2 willen we bij de verdere uitwerking de betrokkenheid van het maatschappelijke (werk-)veld zonder meer behouden. Dat borgt dat de uiteindelijk gekozen oplossingen draagvlak hebben bij de betrokkenen en dat versterkt de effectiviteit van het in te zetten beleid.

In dat kader willen we eenieder bedanken voor de vaak belangenloze inzet tijdens de verschillende gesprekken en bijeenkomsten die aan dit rapport ten grondslag liggen. Het gaat dan onder meer om de deelnemers aan de verschillende rondetafelgesprekken of één of meerdere stakeholderdagen en een grote groep ervaringsdeskundigen bij de verschillende focusgroep gesprekken. Maar ook de belangenorganisaties die vanaf het begin ons hebben voorzien van input. Zeer belangrijk zijn ook de gemeentelijke uitvoerders en medewerkers van de SVB, die ons een goed beeld van de uitvoering hebben kunnen geven.

Allen dank voor jullie input! Met de toezegging dat wij ook in de verdere uitwerking van zowel Spoor 1 als Spoor 2 op korte termijn weer bij jullie terugkomen.

BIJLAGE I
Toelichting beleidsopties Spoor 1

Spoor 1	A. Een voorspelbaar bestaansminimum		
	Beleidsoptie	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*
A1	**Vereenvoudig van de wijze waarop vermogen in aanmerking wordt genomen** Vereenvoudig de systematiek rond het in aanmerking nemen van vermogen. De huidige systematiek van vermogensstaffeling en 'resterend vrij te laten vermogen' is ondoorzichtig en niet in lijn met de wijze waarop in andere regelingen met vermogen wordt omgegaan en is arbeidsintensief. Een optie is om te werken met een vaste vermogensgrens. Enkel indien betrokkene op enig moment over een vermogen boven de gestelde grens beschikt, wordt ervan uit gegaan dat hij het vermogen boven dit grens bedrag gebruikt voor zijn levensonderhoud (inteert) en geen recht op bijstand meer heeft.	Ja, wetgeving	Beperkt (structureel)
A2	**Herzie de 4-weken-zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar** 3 varianten: 1. Schaf de 4-weken zoekperiode af. Gemeenten hebben via de direct bij aanvraag op te leggen verplichtingen andere mogelijkheden om het primaat van scholing of arbeid bij jongeren vorm te geven. 2. Creëer i.p.v. een verplichting een kan-bepaling. Door het creëren van een kan-bepaling in plaats van een verplichting, kan daar waar de 4-weken zoekperiode onwenselijke effecten heeft maatwerk worden geboden. 3. Schaf de 4-weken-zoektermijn af voor de groep kwetsbare jongeren. Deze maatregel stond al in de Tijdelijke wet Covid-19 SZW en JenV. De maatregel is ook gewenst in het kader van de aanpak van dak- en thuisloosheid. In wetsvoorstel Breed Offensief wordt al een uitzondering gemaakt voor jongeren met evidente arbeidsbeperkingen.	Ja, wetgeving	Geen - beperkt (structureel)
A3	**Bepaal dat bij vooropgezet tijdelijk verblijf de kostendelersnorm buiten toepassing blijft** IHiermee wordt de eerdere oproep aan gemeenten om bij vooropgezet tijdelijk verblijf betrokkene niet als kostendeler aan te merken gecodificeerd. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om mensen in een crisissituatie, daklozen of mensen die dakloos dreigen te raken.	Ja, wetgeving	Geen
A4	**Creëer meer bestaanszekerheid voor jongmeerderjarigen** De jongmeerderjarigen norm (18-21 jaar) gaat uit van ouderlijke ondersteuning. Wanneer die ouderlijke ondersteuning ontbreekt bestaat recht op bijzondere bijstand. Hierbij spelen grote verschillen tussen gemeenten. Dit creëert rechtsonzekerheid. Door de norm te harmoniseren wordt deze rechtsonzekerheid weggenomen.	Ja, wetgeving	Geen
A5	**Creëer de mogelijkheid tot verlening van categoriale bijzondere bijstand** Door de mogelijkheid te creëren om bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen situaties categoriale bijzondere bijstand toe te staan, kan soepeler worden ingespeeld op bredere behoeften aan inkomensondersteuning, zoals deze ook in het recente verleden zich hebben voorgedaan (denk b.v. aan de Energietoeslag). Daarnaast wordt ook meer rechtszekerheid gecreëerd voor betrokkenen.	Ja, wetgeving	Geen
A6	**Trek de regeling rond niet-rechthebbende partners in de Participatiewet gelijk met die in de Wet op het Kindgebonden budget** Hierdoor wordt de norm bij een echtpaar met niet-rechthebbende partner gelijkgesteld aan die van een alleenstaande (70 procent bijstandsnorm, waar nu 50 procent). Het kan gaan om verschillende situaties waarbij er sprake is van een niet-rechthebbende partner. Daarmee wordt voorkomen dat een (Nederlandse) partner/kinderen benadeeld wordt door ontbreken van de verblijfsstatus van een partner, een gedetineerde partner of een studerende partner.	Ja, wetgeving	Middel (structureel)
A7	**Verhoog de aan kwijtschelding lokale belastingen verbonden vermogensnormen en creëer een grondslag voor gegevensuitwisseling** Verken de mogelijkheid om de vermogensnorm bij kwijtschelding gelijk te trekken met die binnen de Participatiewet, ontstaat meer uniformiteit binnen de voorwaarden van de verschillende voorzieningen. Door een grondslag voor gegevensuitwisseling te creëren kan daarnaast ook mogelijk worden gemaakt dat bijstandsgerechtigden geautomatiseerd in aanmerking kunnen komen voor kwijtschelding.	Ja, wetgeving	Nihil (structureel)

Spoor 1	B. Doelmatige complementariteit		
	Beleidsoptie	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*
B1 t/m B4	**Ontvangsten uit giften, incidentele hobbymatige verkoop, ondersteuning uit eigen netwerk en geldleningen niet als middelen aanmerken, tenzij dit vanuit een oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar is.** Hiermee wordt voorkomen dat burgers met kortingen op de bijstand worden geconfronteerd als zijzelf of vanuit hun netwerk initiatieven ontwikkelen om incidentele tegenslagen op te vangen. Kijk in samenspraak met de uitvoering naar een bruikbare invulling van wat als "uit oogpunt van bijstandsverlening onaanvaardbaar" moet worden aangemerkt. Betrek daarbij tevens de noodzaak om werk lonend te houden.	Ja, wetgeving	Middel (structureel)
B5 t/m B6	**Saldeer verwervingskosten** Indien iemand verwervingskosten heeft, mag hij deze niet in mindering brengen op het te verrekenen inkomen. Daardoor wordt meer gekort dan dat iemand feitelijk overhoudt van zijn investering. Dat maakt het voor de bijstandsgerechtigde onaantrekkelijk om dit soort investeringen te plegen.	Ja, wetgeving	Beperkt (structureel)
B7	**Creëer mogelijkheden voor het bieden van mantelzorg vanuit de bijstand** Bijstandsverlening en mantelzorg is op onderdelen lastig verenigbaar. Een bijstandsgerechtigde wordt in eerste instantie geacht aan zijn arbeidsinschakeling te werken. Indien echter arbeidsinschakeling op de korte termijn buiten beeld is, moet worden voorkomen dat andere maatschappelijk juist zeer gewaardeerde werkzaamheden onnodig worden belemmerd. In situaties zoals deze moet worden voorkomen dat aan mantelzorg significante bijstandsrechtelijke consequenties worden verbonden. Voorgestelde wijzigingen zijn: e. Persoonlijke dienstverlening aan hulpbehoevende derden die niet beroepsmatig en 'om niet' wordt verleend, niet als op geld waardeerbaar inkomen aanmerken. f. Stel vast dat bij mantelzorg een ondertekende machtiging voor het doen van uitgaven namens de hulpvrager voldoende is om aan te nemen dat de gemachtigde, in bijstandstermen, niet over middelen kan beschikken. g. Neem indien intensieve zorg aanleiding is voor regelmatig verblijf, geen gezamenlijk hoofdverblijf aan, indien betrokkene zijn eigen woning aanhoudt; en h. Neem geen gezamenlijke huishouding aan zolang intensieve zorg aanleiding is voor eenzelfde hoofdverblijf.	Ja, wetgeving	Middel – hoog (structureel)

Spoor 1	C. Breder perpectief op participatie		
	Beleidsoptie	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*
C1	**Recht op eigenstandig vormgeven van participatie, bij bijstandsgerechtigden voor wie arbeidsinschakeling buiten beeld is** Daar waar arbeidsinschakeling vooralsnog buiten beeld is, moet de bijstandsgerechtigde geen belemmeringen ervaren om eigenstandig zijn participatie ter hand te nemen. Denk aan geen voorafgaande toestemming voor het verrichten van vrijwilligerswerk, mantelzorg of voor het volgen van een eigen opleiding.	Ja, wetgeving	Geen
C2	**Meer ruimte voor opleidingen** Dit is nu gebonden aan een bijdragen kunnen verrichten aan algemene geaccepteerde arbeid, dus indien nog geen startkwalificatie.	Ja	Geen

Spoor 1	D. Uitstroom stimulerend		
	Beleidsoptie	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*
D1	**Harmonisering c.q. verruiming vrijlatingsbepalingen** (maatregel uit coalitieakkoord). Een bredere toepassing van de vrijlating maakt (deeltijd)werken aantrekkelijker. Werk is de opstap naar bijstandsonafhankelijkheid. Meer werk betekent ook meer uitstroom kansen voor de doelgroep. Voor mensen voor wie (deeltijd)werk het hoogst haalbare blijkt te zijn blijft er een financiële prikkel om te blijven werken.	Ja, wetgeving	Middel (structureel)
D2	**Creëer de mogelijkheid van een bufferbudget in de Participatiewet** Inkomstenschommelingen en de verrekening van deze inkomsten met de bijstand in de daarop volgende maand kunnen tot gevolg hebben dat de bijstandsgerechtigde in de desbetreffende maand niet over voldoende inkomen beschikt en daardoor vaste lasten niet kan betalen. Deze schommelingen kunnen dan vanuit dit budget worden gecompenseerd. Dat verhoogt de bestaanszekerheid en maakt de drempel naar werk beperkter.	Eerst gemeen-telijke pilot	Middel (incidenteel)
D3	**Automatisch verrekenen van inkomsten mogelijk maken** Door automatisch verrekenen op basis van gegevens uit de polisadministratie mogelijk te maken kunnen inkomsten met de bijstand worden verrekend zonder dat mensen elke maand hun loonstrook hoeven in te leveren. Dit vermindert (a) de administratieve lasten voor de uitvoering en (b) de inkomensonzekerheid bij de burger waardoor de stap naar werk makkelijker gezet wordt.	Ja, wetgeving	Beperkt (structureel)
D4	**Versimpel het verrekenen van vakantiegeld** Met arbeid opgebouwd vakantiegeld wordt gedurende het jaar maandelijks op de bijstand in mindering gebracht. In de maand van uitbetaling van het vakantiegeld heeft betrokkene dan een extraatje, maar in de andere maanden beschikt hij over minder middelen dan de bijstandsgerechtigde zonder werk. Oplossingen binnen de verreken systematiek kunnen dit (deels) voorkomen.	Ja, wetgeving	Geen
D5	**Verkort maximale verrekentermijn van 6 naar 2 maanden** Indien er te veel bijstand is verleend, is het college bevoegd om dit bedrag binnen 6 maanden te verrekenen met een lopende uitkering. Deze termijn wordt verkort, conform het beleid van UWV. Deze maximale termijn geldt niet voor vorderingen die verband houden met een schending van de inlichtingenplicht, welke verplicht verrekend worden.	Ja, wetgeving	Middel (structureel)
D6	**Versnelde aanvraagprocedure - reduceren van bewijslast** Door de aanvraagprocedure te vereenvoudigen, onder andere voor personen die vanwege tijdelijke arbeid kortdurend bijstandsonafhankelijk zijn geweest, wordt een extra administratieve drempel om kortdurende arbeid te aanvaarden weggenomen. Dit traject kan onafhankelijk van wetgeving worden opgestart en kan dus snel ter hand worden genomen.	Ja, wetgeving	Geen
D7	**Bijstand met terugwerkende kracht** Met name tijdens/na afloop van een oproepcontract (en ook bij pensionering, in relatie tot de AIO) komt het regelmatig voor dat aanvragers al één of enkele maanden nauwelijks inkomsten hebben ontvangen voordat ze een bijstandsuitkering aanvragen. Daarnaast kunnen er zich bijzondere omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld een beperkt doenvermogen als gevolg van een ontwrichtende gebeurtenis, waardoor mensen financieel ernstig in de knel komen. Door in situaties die daarom vragen bijstandsverlening met terugwerkende kracht mogelijk te maken, kan bestaansonzekerheid worden weggenomen en wordt werken extra gestimuleerd. Ook wordt voorkomen dat mensen onnodig in de schulden terecht komen. Bij de nadere uitwerking zal ik samen de uitvoering kijken de exacte randvoorwaarden.	Ja, wetgeving	Middel (structureel)

Spoor 1	E. Effectieve en reële verplichtingen		
	Beleidsoptie	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*
E1	**Biedt de mogelijkheid om de arbeids- en/of re-integratieverplichtingen toe te spitsen.** Voor een deel van de doelgroep is sprake van een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Directe arbeidsinschakeling en de daaraan verbonden verplichtingen (b.v. het ingeschreven staan bij uitzendbureaus of het bereid zijn 3 uur te reizen voor arbeid) staan veraf van de mogelijkheden van dit deel van de doelgroep. Door in plaats van generieke verplichtingen, de mogelijkheid te creëren om verplichtingen toe te spitsen op de situatie van de bijstandsgerechtigde, ervaart de bijstandsgerechtigde de verplichtingen als reëel, wat de effectiviteit ten goede komt.	Ja, wetgeving	Geen
E2	**Creëer de mogelijkheid (bevoegdheid voor gemeenten) tot het aanbieden van activiteiten gericht op maatschappelijke participatie alsmede zo nodig het opleggen van specifieke verplichtingen voor de bijstandsgerechtigden die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.** Dit ziet op bijstandsgerechtigden die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Deze specifieke verplichtingen zijn erop gericht om meedoen (participatie) te stimuleren, zo mogelijk met als uiteindelijk perspectief arbeidsinschakeling, en op periodiek contact met de gemeente (voorkomen van isolement).	Ja, wetgeving	Geen
E3	**Biedt meer ruimte voor de gemeenten voor afstemming op de individuele omstandigheden bij het opleggen van de geüniformeerde maatregelen.** Door differentiatie binnen het verlagingen systeem toe te staan worden meer mogelijkheden geboden om het instrument (in deze de verlaging) af te stemmen op de situatie van de betrokkene. Dit komt de effectiviteit ten goede en voorkomt disproportionele neveneffecten.	Ja, wetgeving	Geen
E4	**Trek de uitzonderingen in de Regeling uitzondering inlichtingenplicht voor wat betreft de toepassing van artikel 17 lid 1 van de Participatiewet gelijk voor SVB en gemeenten.** Op basis van de Wet eenmalige gegevensuitvraag hoeven burgers al bekende gegevens niet opnieuw aan te leveren. Op dit moment zijn er verschillen tussen wat bij SVB niet en wat bij gemeenten wel moet worden aangeleverd. Door dit gelijk te trekken wordt de inlichtingenplicht voor de burger verlicht.	Ja	Geen

Spoor 1	F. Een gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium		
	Beleidsoptie	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*
F1	**Terugvorderingsplicht bij overtreding inlichtingenplicht aanpassen naar 'terugvorderen, tenzij dit tot onredelijke situaties leidt'** Dit maakt meer maatwerk mogelijk. Voor de uniformiteit in het stelsel is het noodzakelijk om dit voor alle socialezekerheidsregelingen op eenzelfde manier te wijzigen. Dit draagt bij aan meer evenredigheid in het handhavingsstelsel. En loopt mee in de herijking van het handhavingsinstrumentarium c.q. Initiatiefwetsvoorstel 'Wet maatwerk bij terugvordering.[101] *Wijziging ziet op het hele stelsel van sociale zekerheid, dus ook op de uitvoering door UWV en SVB.*	Ja, wetgeving	Nog niet bekend
F2	**Meer ruimte voor individuele afwegingen door middel van waarschuwingen** Als een overtreding geconstateerd wordt is de situatie op dit moment dat er direct een boete opgelegd wordt, als er sprake is van een benadelingsbedrag. Er kan worden gekozen om de waarschuwing een grotere rol te geven, bijvoorbeeld door de bevoegdheid te maken om eerst een waarschuwing te geven alvorens over te gaan tot een boete, behoudens situaties van opzet of grove schuld. Voor de uniformiteit in het stelsel is het belangrijk om dit voor alle socialezekerheidsregelingen op eenzelfde manier te wijzigen. *Wijziging ziet op het hele stelsel van sociale zekerheid, dus ook op de uitvoering door UWV en SVB.*	Ja, wetgeving	Beperkt (structureel)
F3	**Debiteurenbeleid** In de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen zijn strike regels gesteld voor invorderingen. Naar aanleiding van signalen van UWV en SVB is hier meer ruimte voor gekomen. Onduidelijk is hoe het debiteurenbeleid bij gemeenten is vormgegeven en of daar verzachting in aangebracht kan worden, gelijk aan de regels die gelden voor UWV en SVB. Codificeer in dit kader ook de jurisprudentie met betrekking tot bruto terugvordering. *Wijziging ziet op het hele stelsel van sociale zekerheid, dus ook op de uitvoering door UWV en SVB.*	Ja, wetgeving	Nog niet bekend
F4	**Begrenzing hoe ver terug kan worden gegaan bij herziening/intrekking**, in geval van niet kunnen vaststellen van het recht op bijstand. In het initiatiefwetsvoorstel 'maatwerk bij terugvordering' wordt een maximale termijn van 5 jaar voorgesteld. Codificeer in dit kader ook de zogenaamde 6-maanden jurisprudentie. *Deze termijn wordt binnen het hele stelsel van sociale zekerheid geïntroduceerd, dus ook op de uitvoering door UWV en SVB.*	Ja, wetgeving	Beperkt tot middel (structureel)

101 Zie: https://www.internetconsultatie.nl/maatwerkbijterugvordering/b1.

Spoor 1	G. Integrale dienstverlening		
	Beleidsoptie	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*
G1	**Maak het mogelijk dat de bijstand in individuele gevallen wordt afgestemd op ondersteuning in het kader van de Wmo, Jeugdwet of de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening** Dit kan op verschillende terreinen in individuele casus worden ingezet (anders dan de bestaande en enigszins beperkte uitwijkbevoegdheden via bijvoorbeeld 'dringende redenen'). Denk aan situaties met betrekking tot de normensystematiek, afzien van re-integratieplichten, maar ook bij het opleggen van een vordering terwijl iemand in een vergevorderd schuldentraject zit.	Ja, wetgeving	Nog niet bekend
G2	**Bekrachtig de mogelijkheid om bijstand af te stemmen op de individuele omstandigheden van betrokkene.** Door de reeds aanwezige mogelijkheid om te individualiseren centraler in de wet te verankeren, wordt niet alleen de mogelijkheid, maar ook het professionele belang om steeds te toetsen of de algemene regels in deze situatie wel afdoende zijn sterker geëxpliciteerd. Dit neemt handelingsverlegenheid weg, daar waar een individuele situatie daarom vraagt.	Ja, wetgeving	Geen
G3	**Maatwerkbepaling kostendelersnorm** Binnen de huidige regeling is reeds maatwerk mogelijk indien toepassing van de kostendelersnorm leidt tot een onaanvaardbare uitkomsten. Door de mogelijkheid te expliciteren wordt handelingsverlegenheid voorkomen en meer rechtszekerheid geboden.	Ja, wetgeving	Geen
G4	**Bijstand niet volledig stopzetten bij kortdurende opname/detentie** Door het recht op bijstand bij korte vormen van institutionalisering niet te beëindigen/wijzigen, kunnen doorlopende kosten (denk met name aan woonlasten) indien nodig alsnog vanuit een op de hoogte van deze doorlopende kosten afgestemde bijstand worden voldaan. Dit voorkomt dat een korte opname/detentie periode hoge schulden, eventuele dakloosheid of andere gevolgen heeft, die het herintreden extra bemoeilijken.	Ja, wetgeving	Beperkt (structureel)
G5	**Verruiming experimenteerartikel** Door de grondslag te verbreden kan meer onderzoek worden gedaan naar andere werkwijzen (gebiedsgericht of domein overstijgend) die gemeenten voorstaan. Randvoorwaarde blijft wel dat er in een project goed methodologisch onderzoek gedaan wordt.	Ja, wetgeving	Geen
G6	**Investeer in vakmanschap** Door te blijven investeren in vakmanschap en de reeds voor vakmanschap aanwezige middelen krachtiger te richten op de doelen binnen spoor 1 wordt de impact van de aanpassingen in wet- en regelgeving kracht bijgezet. De professional in de gemeente of bij de SVB moet weten wat van hem of haar verwacht wordt na deze aanpassingen en de instrumenten voorhanden hebben om dit te realiseren. Hieronder valt ook het herkennen van ruimte voor maatwerk. Dit traject kan onafhankelijk van wetgeving worden opgestart en kan dus snel ter hand worden genomen.	-	Beperkt (incidenteel)
G7	**Zet in op communicatie richting en contact met de burger** Sluit aan bij de belevingswereld van de burger. Maak het 'lichter'; stimuleer het gebruik van duidelijke taal en de inzet van (aanvullende) communicatiekanalen. Bijvoorbeeld apps, websites etc.	-	Beperkt (incidenteel)
G8	**Bevorder responsiviteit van de (lokale) overheid** Hoe? Stimuleer gemeenten om ervaringen van bijstandsgerechtigden met de geboden dienstverlening periodiek actief op te halen. Hetzelfde geldt voor de responsiviteit van het Rijk.	-	Geen

BIJLAGE II
Toelichting beleidsopties Spoor 2

Spoor 2	A. Een voorspelbaar bestaansminimum			
	Beleidsaanbeveling	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*	*Impact uitvoering*
A8	**Vereenvoudig de voorwaarden binnen verschillende regelingen in de sociale zekerheid en het Sociaal Domein**			
A9	**Uniformeer de gehanteerde begrippen binnen de sociale zekerheid** Hierbij valt te denken aan onder andere het inkomensbegrip, vermogensbegrip en het partnerbegrip. Zorg voor dezelfde definiëring binnen verschillende regelingen. ***Hoe?*** *Maak gebruik van bestaande kennis, sluit daarbij aan.*			
A10	**Zorgdragen voor een toereikend sociaal minimum** Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij het Programma preventie armoede en de Commissie sociaal minimum. ***Hoe?*** *Maak gebruik van bestaande kennis, sluit daarbij aan.*			
A11	**Neem de normensystematiek onder de loep** De geschetste leefvormen sluiten niet altijd aan bij de realiteit, de feitelijke situatie. ***Hoe?*** *Maak gebruik van bestaande kennis, sluit daarbij aan.*			
A12	**Recht op voorzieningencheck** Onderzoek de introductie van het recht op een voorzieningencheck. Bij bijstandsaanvraag, gedurende de bijstand of bij uitstroom. De gemeente brengt de financiële situatie in kaart en biedt zicht op mogelijke aanspraken op andere voorzieningen.			
A13	**Inzicht in bredere maatschappelijke context vast onderdeel bijstandsaanvraag** Maak het in kaart brengen van de feitelijke leefsituatie (gezin) in context van het bredere Sociaal Domein vast onderdeel van de bijstandsaanvraag en ieder wijzigingsbesluit. Zicht krijgen op wat in de individuele situatie speelt en nodig is. Dit biedt samen met beleidsoptie A2 en A3 een betere focus op en garantie van ondersteuning en bestaanszekerheid. Ga uit van de mens in plaats van de regels.			

Spoor 2	B. Doelmatige complementariteit			
	Beleidsaanbeveling	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*	*Impact uitvoering*
B8	**Breng het middelenbegrip binnen de bijstand in algemene zin meer in lijn met de maatschappelijke beleving**			

Spoor 2	C. Passend perspectief			
	Beleidsaanbeveling	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*	*Impact uitvoering*
C3	**Onderzoek de mogelijkheden tot participatie in de Participatiewet (en de definiëring daarvan).** Hierbij wordt rekening gehouden met de relatie met participatiemogelijkheden in de Wmo.			
C4	**Verkennen in hoeverre elementen moeten worden meegenomen die nodig zijn om de ambities inzake passende ondersteuning te realiseren zoals verwoord in het coalitieakkoord** ***Hoe?*** De Participatiewet herzien waarin ruimte bestaat om in samenhang tussen verschillende leefgebieden vorm te geven.			
C5	**Verkennen hoe de werkwijze rondom de taaleis kan aansluiten bij de behoefte van gemeenten waarbij de effectiviteit van de taaleis groter zou kunnen zijn als gestreefd kan worden naar een haalbaar taalniveau per bijstandsgerechtigde**			
C6	**Herijken van het begrip tegenprestatie en herpositioneren van dit instrument** in samenhang met andere instrumenten in de Participatiewet, zoals vrijwilligerswerk en sociale activering.[102]			
C7	**Herzien begrip algemeen geaccepteerde arbeid**			

Spoor 2	E. Effectieve en reële verplichtingen			
	Beleidsaanbeveling	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*	*Impact uitvoering*
E5	**Onderzoek hoe een toets op doenvermogen gewaarborgd kan worden binnen de (uitvoering van de) Participatiewet en veranker dit**			
E6	**Herijking van de inlichtingenplicht** Deze maatregel loopt mee in de Herijking van het handhavingsinstrumentarium.			

Spoor 2	G. Handhelingsbevoegdheid uitvoering			
	Beleidsaanbeveling	*Aanpassing regelgeving*	*Financiële Impact*	*Impact uitvoering*
G8	**Komen tot een doelen (en/of effecten) paragraaf voorin de Participatiewet.** Dit biedt een kader waarbinnen de uitvoering besluiten kan afwegen			
G9	**Komen tot een Sociaal Domein breed gedragen mensbeeld.** Dit biedt een kader voor de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet en de uitvoering.			

102 Hierbij wordt de motie Ramaekers betrokken, Kamerstukken 34 352, nr. 173.

BIJLAGE III
Overzicht samenhangende trajecten

Wat	Inhoudelijk vlak
Wetstrajecten en wijzigingen	
Breed Offensief[103]	Het wetsvoorstel richt zich op meer kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet. Op het wetsvoorstel zijn verschillende amendementen ingediend die op hardheden in de Participatiewet zien, waaronder een amendement over de kostendelersnorm. Het aanpassen van de kostendelersnorm zoals afgesproken in het coalitieakkoord zal meegenomen worden in een nota van wijziging. Streefdatum van invoering is 1 januari 2023.[104]
Initiatiefwetsvoorstel 'Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand'[105]	Dit initiatiewetsvoorstel strekt ertoe de beslissingsruimte van gemeenten te vergroten bij het terugvorderen van de kosten van bijstand en het opleggen van een bestuurlijke boete in geval van schending van de inlichtingenplicht. Hiermee wordt beoogd de menselijke maat in het terugvorderingsbeleid te doen terugkeren en gemeenten in staat te stellen om van geval tot geval te bezien of het opleggen van een terugvorderingsbesluit, al dan niet in combinatie met een bestuurlijke boete, evenredig is en niet leidt tot onaanvaardbare uitkomsten.
Aanpak meervoudige problematiek Sociaal Domein (WAMS)	Dit wetsvoorstel is erop gericht om het delen van gegevens in het Sociaal Domein eenvoudiger te maken.
Wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) – Bestuursrecht op Maat[106]	Het kabinet overweegt diverse wijzigingen in de Awb om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter te borgen, ruimte voor maatwerk te vergroten en het burgerperspectief in de dienstverlening voorop te stellen. Het streven is om in het voorjaar van 2022 een wetsvoorstel in consultatie te geven met daarin maatregelen die meer mogelijkheden én verplichtingen bevatten voor bestuursorganen om maatwerk te leveren bij beslissingen die burgers rechtstreeks treffen.
Mogelijke wetswijzigingen voorkomend uit het coalitieakkoord	Naast het aanpassen van de kostendelersnorm staat ook verruiming van bijverdienstengrenzen in het coalitieakkoord.
Projecten en programma's	
Project Simpel Switchen	Binnen dit project zijn door het vorige Kabinet enkele toezeggingen gedaan om aanpassing(en) binnen de Participatiewet te verkennen m.b.t. verrekenen, transactiesysteem en de vrijlating. Ook de 4-weken-zoektermijn is in dit traject benoemd.
Programma Werk aan Uitvoering (WAU)	Dit programma richt zit op het verwezenlijken van een publieke dienstverlening die aansluit op de verwachtingen en behoeften van burgers en ondernemers. Een dienstverlening die menselijk, wendbaarder en toekomstbestendig is.
Herijking van het handhavingsinstrumentarium[107]	Balans in de handhaving, waarbij sancties kunnen worden opgelegd die passen bij de overtreding. Het handhavingsinstrumentarium in dit verband ziet op het gehele stelsel van de sociale zekerheid.
Vereenvoudiging WW	De inzet van het traject is vereenvoudiging van de Werkloosheidswet (WW). Het doel van deze vereenvoudingsexercitie is de WW zo goed als mogelijk te laten werken voor werknemers, werkgevers en de uitvoering.
Actieplan 'Dichterbij dan je denkt'	Gericht op korte-termijn-maatregelen om krapte op de arbeidsmarkt te verplichten door onbenut arbeidspotentieel te activeren.

103 Kamerstukken II, 2019/20, 35.394.
104 Kamerstukken II, 2021/22, 34352/35394, nr. 230.
105 Overheid.nl | Consultatie Initiatiefwet vergroten beslissingsruimte gemeenten bij terugvordering bijstand (internetconsultatie.nl).
106 Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 60.
107 Kamerstukken II 2021/22, 17 050, nr. 601.

Wat	Inhoudelijk vlak
Verdere integratie op de arbeidsmarkt (VIA)	Gericht op het verbeteren van arbeidsmarktkansen van mensen met een migratieachtergrond in de bijstand.
Onderzoeken en rapporten	
Onafhankelijk onderzoek naar hardvochtigheden in SZW regelgeving n.a.v. de Motie Omtzigt[108]	Dit onderzoek maakt gebruik van inzichten uit de aanpak Participatiewet. Verwachting is dan ook dat hieruit vergelijkbare bevindingen zullen komen.
Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk ***'In wat voor land willen wij werken?'***	Deze commissie heeft de werking van de huidige arbeidsmarkt onderzocht. Zij heeft gekeken in hoeverre de regels die in Nederland gelden rondom het verrichten van werk nu en in de toekomst nog leiden tot de gewenste uitkomsten. Hierin is ook gekeken naar het socialezekerheidsstelsel en knelpunten rondom activering.
Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties ***'Klem tussen balie en beleid'***	De aanbevelingen van deze commissie zien op een betere balans tussen departementen, Kamer en uitvoeringsorganisaties. Die nieuwe balans moet uiteindelijk leiden tot overheidsdienstverlening waarin de burger opnieuw centraal staat en er oog is voor de menselijke maat. Deze ambitie komt ook terug in dit rapport.
Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag ***'Ongekend onrecht'***	Het verslag van deze commissie bevestigt de noodzaak om, zoals dit rapport doet, met een vergrootglas te kijken naar bredere signalen over de onredelijke en onwenselijk effecten van wetgeving.
Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) ***'Vereenvoudiging sociale zekerheid'*** [109]	Opdracht aan deze interdepartementale werkgroep is het in kaart te brengen of vereenvoudiging vanuit het perspectief van de burger de werking en doelmatigheid van het socialezekerheidsstelsel kan verbeteren, en zo ja hoe. De werkgroep is in 2022 begonnen met haar onderzoek en zal deze uiterlijk najaar 2022 afronden.

108 Kamerstukken II 2021/22, 26 448, nr. 661.
109 Kamerstukken II 2021-2022, 35 975, nr. 1

BIJLAGE IV
De opgavegerichte aanpak

Het traject is vormgegeven als een brede maatschappelijke opgave waarbij gemeenten en andere betrokken stakeholders nauw betrokken zijn bij het proces. Dit om zo draagvlak van alle stakeholders te verkrijgen en de benodigde expertise vanaf het begin te betrekken. De inbreng van alle gesproken betrokkenen is de afgelopen maanden van ongekende waarde geweest.

De opgavegerichte aanpak bestaat uit drie onderdelen:

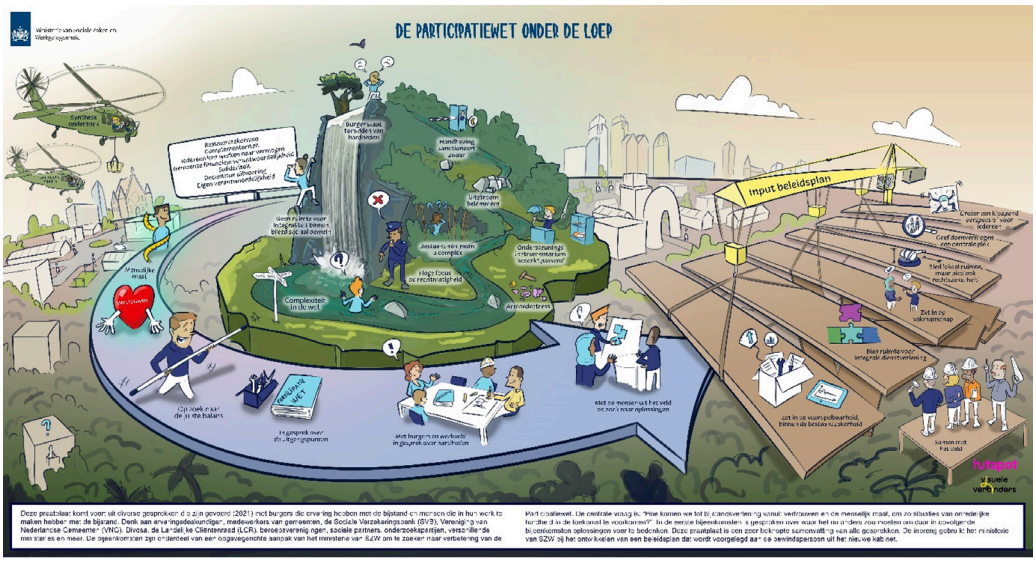


Deze aanpak is in verschillende stappen uitgevoerd:

Stap I: januari – juni 2021
Verschillende rondetafelgesprekken met gemeenten en de SVB. De uitkomsten van de rondetafelgesprekken en de beoogde vervolgaanpak zijn geland in de Kamerbrief van 4 juni 2021.

Stap II juni – december 2021
Diverse stakeholdersbijeenkomsten en focusgroepen. In deze periode is gesproken met bijstandsgerechtigden, medewerkers van gemeenten, de SVB, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de Landelijke Cliëntenraad (LCR), beroepsverenigingen, sociale partners, onderzoekspartijen, verschillende ministeries en meer. De demissionaire kabinetsperiode is benut om samen met al deze partijen een inventarisatie te maken van ervaren hardheden en knelpunten. Vervolgens zijn we gekomen tot een gedeelde probleemanalyse en oplossingsrichtingen.

De opbrengsten van het traject zijn samengebracht in onderstaande 'praatplaat'.[110] De plaat illustreert de opgave die voorligt.



Stap III december 2021 – voorjaar 2022
Uitwerken van het rapport waarin de opgehaalde lessen uit de eerste twee stappen worden geconvergeerd. Naar aanleiding van de analyse, oplossingsrichtingen en adviezen uit het rapport moeten uiteindelijk politieke keuzes gemaakt worden over het vervolg.

110 'De Participatiewet onder de loep': praatplaat ontwikkeld door Hutspot en de Visuele Verbinders in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BIJLAGE V
De complexe context

Dit rapport biedt een samenspel aan beleidsaanbevelingen om onwenselijke situaties aan te pakken. Voor het formuleren van passende en effectieve oplossingsrichtingen is een analyse van de achterliggende oorzaken noodzakelijk: zicht krijgen op de context waarbinnen een situatie ontstaat. Dit is veelal een samenloop van allerlei factoren, die voortvloeien uit verschillende partijen met eigen rollen en belangen. Belangen waartussen in wet en uitvoering afwegingen gemaakt worden, wat dilemma's oplevert. Om dit complexe speelveld te kunnen doorgronden, biedt deze bijlage een korte schets van de context. Deze context wordt geschetst aan de hand van de verschillende betrokken actoren: de burger (in de Participatiewet), de wetgever en de uitvoerder (de gemeenten). Bij elk van deze actoren staat dit hoofdstuk stil bij hun rol/belang in het geheel, en kijkt het naar de relevante factoren die een rol kunnen spelen als oorzaak bij ervaren hardheden.

1 De burger (in de Participatiewet)

1.1 Rol/belang in het geheel

Een beroep doen op de bijstand betekent voor burgers met name een beroep op een gegarandeerd bestaansminimum. Het belang van de burger zit in de garantie van bestaanszekerheid en ondersteuning (bij re-integratie). Daarnaast krijgt de burger te maken met aan de rechten verbonden plichten. De burger is gebaat bij rechtszekerheid en eenvoud. Er is behoefte aan contact, vertrouwen en een gevoel van gelijkwaardigheid.

1.2 Relevante factoren

Verschillende factoren kunnen een rol spelen als oorzaak bij hardheden.

Denk- en doenvermogen

Beleid en uitvoering gaan uit van een zekere mate van individuele verantwoordelijkheid en redzaamheid van burgers. De WRR concludeerde in 2017 dat redzaamheid enerzijds wordt bepaald door het denkvermogen: cognitief vermogen (intelligentie) en cognitieve functies (lezen, schrijven, rekenen en redeneren).[111] Anderzijds speelt het doenvermogen een belangrijke rol: niet-cognitieve persoonskenmerken zoals temperament, zelfcontrole en overtuiging. Dit doenvermogen wordt beïnvloed door omgevingsfactoren (denk aan stress door armoede en schulden) en heeft gevolgen voor de mate van invloed op het eigen gedrag, de gedachten en emoties. Het doenvermogen wordt – ook in het geval van bijstandsgerechtigden - veelal overschat.[112] Gelet op deze elementen, is een belangrijke factor dat mensen niet onder alle omstandigheden en in gelijke mate zelfredzaam zijn.

Meervoudige problematiek

De mate waarin een situatie of overheidsbesluit – hier ten aanzien van de bijstand - impact heeft op de burger, is mede afhankelijk van de individuele omstandigheden. Indien er sprake is van meervoudige problematiek in een huishouden (op het terrein van armoede, schulden, gezondheidsproblemen, zorgtaken of jeugdzorg) kan een gebeurtenis of overheidsbesluit anders uitpakken dan verwacht of beoogd. Ter illustratie: voor een bijstandsgerechtigde met een lopende schuldregeling kan een nieuwe, ook kleine, terugvordering grote gevolgen hebben.

Afhankelijkheidsrelatie

Een relevante factor bij het handelen van burgers is ook de ervaren machtspositie van de overheid ten opzichte van deze burgers. De burger is voor (inkomens)ondersteuning afhankelijk van de overheid en handelt daarnaar. Angst voor of eerdere negatieve ervaringen met de overheid kunnen van invloed zijn op het handelen of het nalaten daarvan. Hierbij is met name relevant hoe iemand bejegend wordt en of

111 WRR-rapport *Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag 2017.
112 Syntheseonderzoek Panteia, p. 29-31.

men procedurele rechtvaardigheid ervaart. Ook de wijze waarop er eerder contact geweest is met de overheid raakt hieraan. Negatieve ervaringen met de manier waarop gesprekken (zie ook 4.3.2 – contact) binnen het bijstandsverleningstraject zijn verlopen beïnvloeden het proces.

2 De wetgever

2.1 Rol/ belang in het geheel

Ten aanzien van de Participatiewet is de wetgever verantwoordelijk voor het scheppen van (1) de opdracht met bijbehorende kaders aan de uitvoering, en (2) de rechten en plichten voor de burger. Daarnaast stelt de wetgever jaarlijks middelen beschikbaar aan de verschillende uitvoerders. Het Rijk is systeemverantwoordelijke. Ons Nederlandse socialezekerheidsstelsel kent zowel een collectief als een individueel belang. Voor de maatschappij is het belangrijk dat het stelsel betaalbaar is, gegeven alle overheidstaken. Dat burgers – voor zover mogelijk - gestimuleerd worden tot deelname aan de arbeidsmarkt en dat misbruik zoveel mogelijk wordt voorkomen. De bijstand wordt gefinancierd vanuit belastinggeld en steunt dus op de gedachte van solidariteit met elkaar. Voor het individu is de toegankelijkheid van de sociale zekerheid, inkomensondersteuning en ondersteuning richting werk of participatie van belang. Ten aanzien van het stelsel van de bijstand zoekt de wetgever voortdurend naar de juiste balans.

2.2 Relevante factoren

Verschillende factoren kunnen een rol spelen als oorzaak bij ervaren hardheden.

Politieke context

Het socialezekerheidsstelsel, waaronder hier specifiek de Participatiewet, is gebaseerd op politieke beginselen (bijvoorbeeld de mate van solidariteit, en de relatieve waardering van regulier en onbetaalde activiteiten) en vooronderstellingen (bijvoorbeeld het mensbeeld). De wet beoogt deze beginselen in de praktijk te brengen, waarbij de vooronderstellingen de set beleidsopties bepalen die effectief worden geacht. Het is dan ook van belang te beseffen dat hardheden mede hun grondslag kunnen vinden in eerder gemaakte bewuste keuzes van de wetgever.[113] Deze keuzes zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de politieke context.

Mensbeeld

Een andere factor die meeweegt is het mensbeeld dat wordt gehanteerd; hoe zit de mens in elkaar, en wat valt van hem of haar te verwachten? Een in 2018 gemaakte analyse voor het Sociaal Domein laat zien dat de Participatiewet op veel plekken een ander mensbeeld hanteert dan bijvoorbeeld de Wmo of Jeugdwet. Zo gaat de Participatiewet onder andere uit van een hogere mate van eigen verantwoordelijkheid en zouden mensen een beroep op de overheid doen vanuit een berekend eigenbelang.[114] De tabel hieronder vat deze analyse samen door voor verschillende aspecten van het mensbeeld de invulling ervan te geven die de Participatiewet (impliciet) hanteert.

Zelfredzaamheid	Mensen kunnen op sommige momenten op sommige terreinen niet voor zichzelf zorgen.
Handelingsvaardigheid	Mensen zijn handelingsvaardig.
Keuzegedrag	Mensen maken keuzes op basis van rationele overwegingen. De reden voor mensen om gedrag aan te passen is gelegen in wetten, regels en toezicht en daarnaast financiële prikkels.
Verantwoordelijkheid	Mensen moeten zelf verantwoordelijkheid nemen voor het vinden van oplossingen.
Motivatie	Dat mensen een beroep doen op de overheid vanuit *calculerend eigenbelang*.
Probleemoorzaak	Problemen ontstaan doordat mensen feilbaar zijn in hun gedrag en keuzes.

113 Keuzes die zijn gemaakt om bijvoorbeeld meer uniformiteit in de uitvoering te creëren via centrale wetgeving, om participatie te stimuleren of ten behoeve van behoud van het draagvlak voor ons sociale stelsel.
114 Paradigmaboek: Paradigma's in het sociaal Domein, de Argumentenfabriek, maart 2018.

Mate van heterogeniteit	Mensen zijn gelijk in menselijke voorkeuren, keuzes en motivatie.
Interventie-eenheid	Het individu voor het werkdeel en het huishouden voor het inkomensdeel.

Bron gegevens: Paradigma's in het Sociaal Domein, de Argumentenfabriek, 2018.

Beleidsuitgangspunten Participatiewet

In de doorontwikkeling van het bijstandsregime hanteerde de wetgever uitgangspunten op basis waarvan beleidskeuzes zijn gemaakt. Deze beleidsuitgangspunten worden mede vormgegeven en ingekleurd door de politieke context waarin zij geformuleerd zijn. In 1996 ging de Algemene Bijstandswet (ABW) over in de nieuwe Algemene bijstandswet (nAbw). Er kwam – naast inkomenswaarborg - meer aandacht voor activering richting de arbeidsmarkt en de arbeidsplicht deed zijn intrede. Deze beleidsontwikkeling werd in 2004 voortgezet in de Wet werk en bijstand (WWB). Bij de intrede van de WWB kregen gemeenten de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsgerechtigden. Hier ging een prikkel vanuit om het aantal mensen in de bijstand zo veel mogelijk terug te dringen. Tot slot, de in 2015 in werking getreden Participatiewet verving de WWB, maar ook een deel van de Wajong. "*De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk.*" De voorwaarden voor inkomensondersteuning zijn in de loop van de tijd verder aangescherpt.[115] Tot slot is voor de bijstand de op 1 januari 2013 in werking getreden (en in 2017 herziene) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook bekend als de 'Fraudewet') relevant. Deze wet geeft gemeenten, UWV en SVB meer handvatten om uitkeringsfraude harder aan te pakken. Mensen die de inlichtingenplicht hebben overtreden moeten de ten onrechte verkregen uitkering terugbetalen en krijgen daarnaast een boete opgelegd.

Definiëring van de beleidsuitgangspunten die bepalend zijn voor de Participatiewet zoals wij hem nu kennen:

Bestaanszekerheid	De eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de voorziening van het bestaan staat voorop, maar de overheid biedt een (tijdelijk) vangnet voor personen die niet over voldoende middelen beschikken om in het bestaan te voorzien; niemand hoeft onder het sociaal minimum te leven.
Complementariteit	De bijstand vult de middelen waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken aan tot een inkomen op het sociaal minimumniveau voor zijn leefsituatie (leeftijd en leefvorm). Dit betekent dat elk zelf gegenereerd inkomen op de bijstand in mindering wordt gebracht en (mogelijke) 'voordelen' worden bij de bepaling van de hoogte van de bijstand in aanmerking genomen.
Iedereen kan werken	Eenieder[116] wordt geacht naar vermogen arbeid te verrichten en/of te zoeken om het beroep op de bijstand zo beperkt mogelijk te houden.
Decentrale uitvoering	Om integrale dienstverlening te kunnen waarborgen en maatwerk te kunnen bieden daar waar nodig, is de uitvoering decentraal belegd. De gemeente staat dicht bij de burger en ziet het beste wat nodig is. Zowel op het terrein van inkomen als inzet op re-integratie.
Eigen verantwoordelijkheid	De Participatiewet gaat uit van een bepaalde mate van zelfredzaamheid waaruit de bijstandsgerechtigde hoort te handelen. Dit strekt zich uit tot de aanvraag en naleving van verplichtingen. De consequenties van afwijkend handelen liggen dan ook bij de bijstandsgerechtigde.
Solidariteit	De Participatiewet wordt gefinancierd vanuit belastinggeld en is daarmee een uiting van de solidariteit van inwoners met hen die (tijdelijk) niet over voldoende middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Deze solidariteit vraagt zowel wederkerigheid als dat misbruik zoveel mogelijk wordt voorkomen.

115 Te denken valt aan de kostendelersnorm, de uniformering van verplichtingen en verzwaring van de maatregelen bij het niet nakomen daarvan.

116 Tenzij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt.

Financiële verantwoordelijkheid gemeente	Het Rijk stelt middelen beschikbaar voor inkomenssteun, re-integratie en participatie, en biedt gemeenten een mate van beleidsvrijheid. De gemeente moet tekorten in beginsel met eigen middelen aanvullen en mag anderzijds overschotten houden.

3 Uitvoerder: gemeente en SVB

3.1 Rol/ belang in het geheel

De uitvoering van de Participatiewet is gedecentraliseerd. De uitvoering van de bijstand, re-integratie en participatie is belegd bij gemeenten. Gemeenten schenken sindsdien bestuurlijke aandacht aan rechtmatigheid, en aan de uitvoering en maatschappelijke effecten. Doel was meer ruimte te bieden voor maatwerk en integraal beleid in de ondersteuning. Tegelijk zijn de re-integratiemiddelen vanuit het Rijk in jaarlijkse stappen verlaagd. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. De gemeenteraad controleert en stelt kaders (treffen van verordeningen). Hieronder wordt onderscheid gemaakt tussen de gemeentepolitiek, de gemeentelijke organisatie en de individuele klantmanager. De SVB voert, op basis van de Participatiewet, de AIO uit voor personen die een onvolledige AOW-uitkering ontvangen.

3.2 Relevante factoren

Verschillende factoren kunnen een rol spelen als oorzaak bij ervaren hardheden.

Decentrale uitvoering en beleid
Om integrale dienstverlening te kunnen waarborgen en om waar nodig maatwerk te kunnen bieden, is de uitvoering van de Participatiewet decentraal belegd, zowel op het terrein van inkomen als inzet op re-integratie. De Participatiewet biedt op verschillende terreinen beleidsvrijheid voor de gemeente.

Politieke context
Hoe de individuele gemeente invulling geeft aan de beleidsvrijheid is mede afhankelijk van de lokale politieke context.

Gemeentelijke organisatie / organisatiestructuur
Beschikbare middelen om te investeren in de inzet van personele capaciteit en vakmanschap.
Vertrouwen en ruimte vanuit de leidinggevende richting klantmanagers om maatwerk te leveren.

Vakmanschap
Relevant is ook het vakmanschap van de individuele klantmanagers: de benodigde kennis, vaardigheden en professionaliteit. Dit omvat onder andere het herkennen en (vervolgens) effectief benutten van beschikbare instrumenten en maatwerkruimte, inzicht hebben in de benodigde integrale aanpak, inschatten van de impact van een besluit, oog hebben voor de individuele (gezins-)situatie, en responsiviteit.

Bejegening
Een relevante factor (tevens binnen het vakmanschap) vormt de bejegening: het contact tussen de klantmanager en de burger. De toon van het contact (gelijkwaardigheid, vertrouwen), de wijze van contact (fysiek, digitaal, schriftelijk), de toelichting die wordt gegeven in aanloop naar of bij een besluit, etc. Ook de frequentie waarmee en de wijze waarop de burger geïnformeerd wordt over de rechten en plichten kan hier invloed op hebben.

Domein overstijgende problematiek
Dit speelt zowel voor de organisatie als voor de individuele casemanager. En komt hiermee ook terecht in het spanningsveld dat tussen verschillende wetten kan ontstaan.

Financiering
Bekostiging van de bijstand en loonkostensubsidie geschiedt via de gebundelde uitkering (BUIG). Middelen voor de uitvoering en de re-integratie naar werk komen via de algemene uitkering van het Gemeentefonds; deze middelen zijn vrij besteedbaar, ook buiten het Sociaal Domein. Middelen voor de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking (nieuwe doelgroep en Wsw-indicatie) worden beschikbaar gesteld via de integratie-uitkering Participatie van het Gemeentefonds; deze middelen zijn vrij besteedbaar binnen het Sociaal Domein.

Er vindt achteraf geen verrekening plaats. Gemeenten kunnen op deze manier zelf beslissen over de inzet van middelen ten aanzien van re-integratie en handhaving. De gemeente moet tekorten in beginsel met eigen middelen aanvullen en mag anderzijds overschotten houden. Hier zitten prikkels in besloten.

Accountantscontrole
Een relevante factor bij de besluitvorming is de accountantscontrole op de rechtmatige uitvoering. Dit heeft invloed op de ervaren ruimte om 'af te wijken' van de regels.

4 Overige

Naast de drie bovenstaande betrokken actoren is er nog een categorie overige factoren die onderdeel zijn van deze complexe context.

4.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Naast de wettelijke kaders van de Participatiewet, gelden in de uitvoering ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Te denken valt aan: zorgvuldigheid[117], rechtszekerheid[118], gelijkheid[119] en evenredigheid[120]. De set aan beginselen kan worden gezien als een dynamisch geheel dat meebeweegt met de eisen van de samenleving. Relevant in dat kader zijn bijvoorbeeld het transparantiebeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het beginsel van goede begeleiding en het beginsel van de dienende overheid. Hier gaat een normerende functie van uit; ze vormen een norm waar het bestuur zich aan moet houden en vragen dus iets van het overheidshandelen, het gedrag. Daarnaast bieden deze beginselen een toetsingsmechanisme voor de bestuursrechter (rechtsvormende functie).

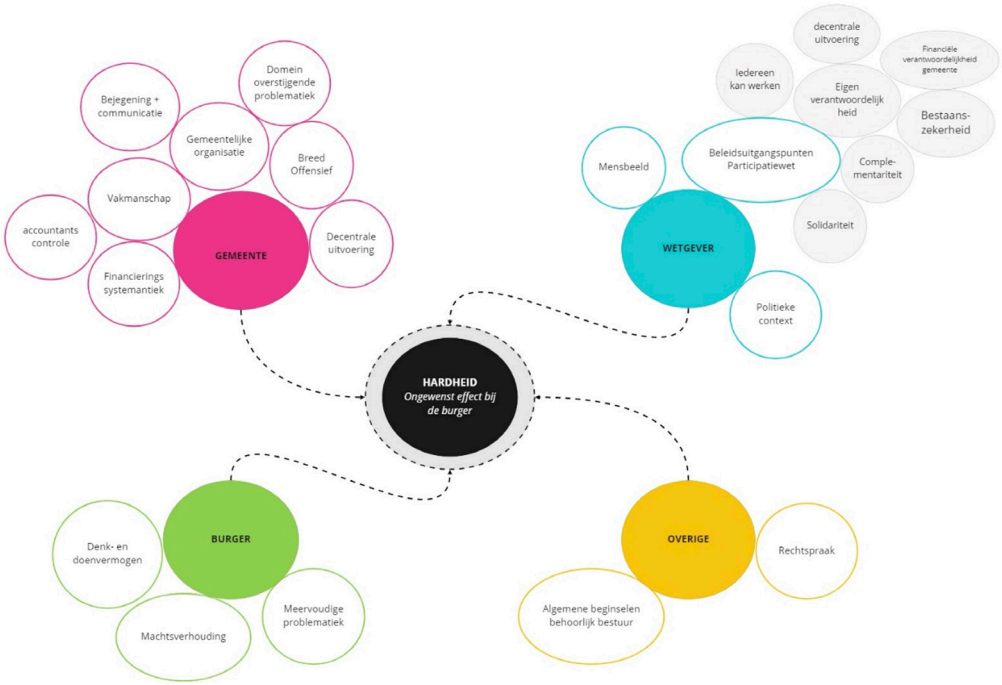
De uitkomsten van overheidshandelen horen in overeenstemming te zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De hardheden laten nu zien dat dit niet altijd zo is. Met name op het vlak van evenredigheid pakt de Participatiewet in individuele gevallen onevenredig uit. Aan de uitvoering (gemeenten) is het mandaat gegeven om de beginselen te hanteren. Maar dit kan redelijkerwijs niet langer verwacht worden, als de wet strikt genomen om anders handelen vraagt waar de gemeente niet omheen kan. In bepaalde gevallen is de belangenafweging al besloten in de wet, in casu de Participatiewet. Er is zodoende sprake van een disbalans in de bescherming die de wet – in samenspel met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – hoort te bieden. De weerslag zit in de uitgangspunten. Met die reden moet ook worden gekeken naar de beleidsuitgangspunten van de Participatiewet.

4.2 Jurisprudentie

Een aantal bepalingen binnen de Participatiewet is strikt of heeft in de uitvoering een strikte uitleg gekregen, deels doordat in de jurisprudentie verankerde grenzen (*wat mag*) in de uitvoering hun weg hebben gevonden als *wat moet*.

117 De overheid houdt bij de besluitvorming rekening met alle relevante factoren en belangen.
118 Regels moeten zo zijn opgeschreven dat ze duidelijk zijn voor de burger. De burger wordt beschermd tegen onzekerheid en willekeur. Iemand rechtspositie wordt niet op onverwachte, onberekenbare, wijze aangetast.
119 Gelijke gevallen worden gelijk behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen.
120 De effecten bij een besluit mogen niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. De verhouding tussen het effect en het middel moet in balans zijn.

5 In beeld


HARDHEID
Ongewenst effect bij de burger
GEMEENTE
Bejegening + communicatie
Domein overstijgende problematiek
Gemeentelijke organisatie
Breed Offensief
Vakmanschap
accountants controle
Decentrale uitvoering
Financierings systemantiek
WETGEVER
decentrale uitvoering
Financiële verantwoordelijkheid gemeente
Iedereen kan werken
Eigen verantwoordelijk heid
Bestaans-zekerheid
Mensbeeld
Beleidsuitgangspunten Participatiewet
Comple-mentariteit
Solidariteit
Politieke context
BURGER
Denk- en doenvermogen
Machtsverhouding
Meervoudige problematiek
OVERIGE
Rechtspraak
Algemene beginselen behoorlijk bestuur