

Aan de gemeenteraad

|                |                                  |
|----------------|----------------------------------|
| datum          | 16 september 2025                |
| behandeld door | C.D. van Petersen                |
| ons kenmerk    | 2025-0081343                     |
| doorkiesnummer | 14078                            |
| Onderwerp      | Proces Participatiewet in Balans |

Geachte raadsleden,

Met deze raadsinformatie informeren wij u over het proces dat zal leiden tot wijziging van de Verordening Werk en Inkomen in 2026. Deze wijziging is het gevolg van aanpassing van de Participatiewet op basis van het *Programma Participatiewet in Balans*. Wij vertellen u over de aanleiding van de wijziging, de doelgroep van de wet, de relatie met de Samenlevingsvisie en over de aanpak en planning. Als bijlagen treft u vier documenten die meer inzicht geven in het programma Participatiewet in Balans.

Deze raadsinformatiebrief is het vervolg op de eerdere raadsinformatiebrieven [Startnotitie herijking Participatiewet](#) en [Proceswijziging herijking Participatiewet](#) (2023-0168485 en 2024-0088404).

### Aanleiding

Het (demissionair) kabinet geeft aan het belangrijk te vinden dat zoveel mogelijk mensen meedoen in de samenleving. Bij voorkeur via betaald werk. Als betaald werk niet lukt dan is er een vangnet nodig waarop iemand kan terugvallen. Dit vangnet moet goed te begrijpen zijn en werken vanuit vertrouwen. Dat is nu te weinig het geval. We moeten af van het denken in systemen en we moeten de menselijke maat vooropstellen.

Dit geldt in bijzonder voor de Participatiewet. De Participatiewet is het laatste vangnet van ons sociale zekerheidstelsel. Onderzoeken tonen aan dat de huidige wet (en stelsel) uit balans is en dat de wet te complex is geworden. De gestelde doelen worden niet bereikt. Daarom wijzigt het Rijk de Participatiewet op een aantal fundamentele punten. Dit leidt tot technische wijzigingen maar ook tot nieuwe keuzes in het lokale beleid. Beide landen in een wijziging van de Verordening Werk & Inkomen.

Het hele proces en onderliggend programma om te komen tot het doorvoeren van de wijzigingen, heet *de Participatiewet in Balans*. Concreet zijn de doelen:

- De wet biedt een passend perspectief op werk en participatie;
- De rechten en plichten in de wet zijn begrijpelijk en goed na te leven;
- Mensen voelen zich ondersteund door de wet als het gaat om participatie en inkomen;
- De wet biedt een doelmatig vangnet zeker en voorspelbaar;
- De wet biedt een toereikend inkomen;
- De wet sluit goed aan bij de brede vormgeving van het sociaal domein en het inkomensstelsel.

### **Relatie met de Papendrechtse Samenlevingsvisie**

Onze Samenlevingsvisie kent drie sporen. De ontwikkelingen rond de Participatiewet in Balans sluiten aan bij spoor 3: "We zorgen voor ondersteuning voor de meest kwetsbaren in de samenleving, met als uitgangspunt dat we steeds meer groepsgericht aanbieden in plaats van individueel". De wet biedt een inkomensvangnet én hulp bij het vinden van werk. Vaak is deze ondersteuning tijdelijk; werk blijft het ideaal, als bron van zingeving, zelfstandigheid en sociale verbondenheid.

Maar niet iedereen kan de stap naar werk zetten. Soms is langdurige of permanente hulp nodig. Dan is realisme geboden. Daarom stimuleren we zoveel mogelijk stappen vooruit, zoals vrijwilligerswerk of een passende, beschutte werkplek. Meedoen kan op verschillende manieren. Er zijn meerdere vormen van meedoen, of wel 'maatschappelijke participatie'. Deze notie wordt met de wetswijziging om de Participatiewet in Balans te krijgen, daarin veel nadrukkelijker opgenomen. Aan de gemeente ligt de taak voor om die maatschappelijke participatie vanuit spoor 3 in de Samenlevingsvisie vorm te geven. De inhoudelijke beleidskeuzes hierover komen terecht in een gewijzigde Verordening Werk en Inkomen.

### **Aanpak en planning**

Het proces wordt projectmatig opgepakt. Eind 2024 is gestart met het opstellen van de eerste impactanalyses. Het project is gericht op drie sporen uit het Programma Participatiewet in Balans, in samenhang met overige ontwikkelingen die spelen. Zoals onder andere Handhaving en de Wet van school naar duurzaam werk (vsdnw). Hierover leest u in de bijlagen meer.

Op 1 oktober 2025 organiseert de GR Sociaal een regionale bijeenkomst voor raadsleden. De bijeenkomst vindt plaats van 19.15 - 21.30 uur bij Drechtwerk, Snelliusstraat 10 in Dordrecht. U kunt zich -graag- voor woensdag 24 september aanmelden door een e-mail te sturen naar [bestuurgsocial@rechtsteden.nl](mailto:bestuurgsocial@rechtsteden.nl). U heeft deze informatie ook eerder via de dagmail ontvangen.

In het vierde kwartaal wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd in de beleidsregels Werk en Inkomen, door het Algemeen Bestuur van de GR Sociaal. Deze hangen samen met de wijzigingen van de Participatiewet en de nieuwe Wet vsdnw. De wijzigingen zijn technische van aard, hierin zit geen beleidsruimte.

Voor het zomerreces van 2026 kunt u het voorstel voor wijziging van verordening Werk & inkomen verwachten. Op dat moment worden op grond van de Participatiewet meer inhoudelijke fundamentele nieuwe/herziene beleidsuitgangspunten voor onze dienstverlening voorgelegd. In de aanloop naar deze besluitvorming over de verordening in 2026, zullen de wijzigingen oordeelsvormend voorgelegd worden. Als dat gewenst is, is voorafgaand daaraan een beeldvormende sessie mogelijk. Deze zou dan in het eerste kwartaal van 2026 gepland kunnen worden. Inhoudelijk verwachten we u een voorstel voor te leggen dat ingaat op hoe de maatschappelijke participatie die hierboven is toegelicht verder ontwikkeld kan worden.

### **Meer achtergrondinfo en bijlagen**

Meer achtergrondinformatie over de nieuwe Participatiewet in balans is te vinden op de websites van de VNG en Divosa. Verder treft u bijgaand:

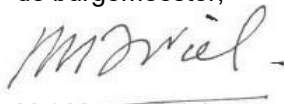
- Bijlage 1: Achtergrondinformatie Participatiewet in Balans
- Bijlage 2: Kamerbrief Voortgang Participatiewet in Balans 16-12-2024
- Bijlage 3: Tabel detailplanning spoor 1 Programma Participatiewet in Balans
- Bijlage 4: Beleidsplan Sociaal Handhaven

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Papendrecht,  
de secretaris,



J.M. Ansems

de burgemeester,



M.J.M. van Driel

## **Bijlage 1: Achtergrond Participatiewet in Balans.**

### **Over wie gaat deze wet?**

Circa 6682 klanten in de regio Drechtsteden ontvangen een bijstandsuitkering. Dit is ongeveer 3,5% van de mensen tussen de 18 en 67 jaar. In Papendrecht gaat het om ongeveer 500 inwoners. Na wijziging van de Participatiewet in 2015 zijn er nieuwe klantstromen in het gemeentebestand ingestroomd. Onder meer mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor bijvoorbeeld een Wajong uitkering<sup>1</sup> en de toevoeging van mensen in het kader van de 'banenafpraak'<sup>2</sup>. Daarnaast is er een groep in de bijstand die kampt met (een stapeling van) problematiek die een belemmering vormt om aan het werk te gaan. Bijvoorbeeld schulden, gezondheidsproblemen of gezinsproblematiek. Grofweg kunnen we de bijstandsgerechtigden indelen in drie groepen;

- Klantprofiel 1: Ongeveer een derde heeft (soms met enige vorm van ondersteuning) de potentie om betaald werk te verrichten;
- Klantprofiel 2: Ongeveer een derde kan op een andere manier participeren, bijvoorbeeld in vrijwilligerswerk. Ontwikkeling naar betaald werk is met de nodige begeleiding misschien mogelijk;
- Klantprofiel 3: Voor ongeveer een derde geldt dat volledig betaald werk niet mogelijk lijkt. Dit zijn voornamelijk mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen, bijvoorbeeld door chronische ziekte.

### **De inhoud van het Programma Participatiewet in Balans op hoofdlijnen**

Het Programma Participatiewet in Balans kent 3 sporen, die wijzigingen doorvoeren op drie vlakken: 1) ruim twintig wetwijzigingen om directe knelpunten en "hardheden" op te lossen, 2) een fundamentele herziening van de wet waarbij de menselijke maat, vertrouwen en eenvoud centraal staan en 3) een cultuuromslag in de uitvoering.

#### **Spoor 1 De wet direct verbeteren**

Het nieuwe wetsvoorstel in spoor 1 is op 22 april 2025 aangenomen door de Tweede Kamer. Het is een samenhangend pakket van maatregelen die zijn gericht op vereenvoudiging. Deze zijn relatief snel in te voeren en verhelpen of verzachten verschillende knelpunten. Spoor 1 verloopt in drie fases. In de bijlage 3 zijn de maatregelen en planning overzichtelijk opgetekend in een tabel.

De eerste fase van spoor 1 leidt tot technische wijzigingen in beleidsregels. In fase 2 twee in 2026, worden er meer inhoudelijke wijzigingen voorgesteld, die van invloed zijn op de verordening Werk & Inkomen. De wijzigingen hebben betrekking op het realiseren van ondersteuning van mensen in de bijstand met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. In dat verband wordt gesproken van 'maatschappelijke participatie'. U kunt hierbij denken aan vrijwilligerswerk bij een club of vereniging, mantelzorg als inzet of persoonlijke ontwikkeltrajecten op verschillende manieren. Bijvoorbeeld participatieplekken. Voor de zomer 2026 leggen we u een voorstel tot wijziging van de Verordening voor, op grond van dit spoor.

#### **Spoor 2 De brede context en doelen van Participatiewet fundamenteel herzien**

Dit spoor gaat over een grondige, fundamentele herziening van de Participatiewet. De inhoud moet nog duidelijk gaan worden. De herziening hangt samen met wijzigingen van andere wetgeving. Denk bijvoorbeeld aan de herziening van het toeslagen- en belastingstelsel. De uitwerking van spoor 2 zal een langere tijd in beslag nemen, doorlopend tot in 2027. Een einddatum is nog niet bekend waardoor er nog geen datum is voor een eventuele wijziging van de lokale Verordening Werk en Inkomen op grond van de uitwerking van dit spoor.

---

1 De Wajong is bedoeld voor jongeren die voor hun 18e verjaardag of tijdens hun studie een ziekte of handicap hebben gekregen, waardoor ze duurzaam niet of nauwelijks kunnen werken. Vanaf 2015 is de toegang tot de Wajong bij het UWV beperkt tot jongeren die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Jongeren met arbeidsvermogen die kunnen werken, krijgen hulp van de gemeente bij het vinden van werk.

2 Deze groep bestaat uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die begeleid worden naar een plek bij reguliere werkgevers. Zij kunnen niet zelfstandig het minimumloon verdienen en krijgen daarbij vaak extra ondersteuning op de werkplek.

### Spoor 3 Versterken vakkundigheid & vakmanschap

Spoor 3 is al gestart en richt zich doorlopend op enerzijds vakmanschap van professionals, maar ook op aspecten van de totale dienstverlening. Doel is om ervoor te zorgen dat de aanpassing van de wetgeving tot de beoogde praktijkverandering leidt. Denk hierbij aan sturing van leidinggevend, organiseren van lerende praktijken en op mensbeelden. Vooralsnog leidt spoor 3 niet tot aanpassing van de verordening.

### **Samenhang met andere ontwikkelingen**

Het Programma Participatiewet in Balans kan niet los gezien worden van andere ontwikkelingen zoals onder meer, de herijking van handhaving binnen de sociale zekerheid, de Wet van school naar werk en doorontwikkeling van het Sociaal Werkbedrijf Drechtwerk.

### Sociaal Handhaven

Handhaving binnen de sociale zekerheid is een middel om te zorgen voor naleving van de regels van de Participatiewet. In Nederland is handhaving in de loop van de jaren steeds repressiever geworden. De strikte regels vanuit de Participatiewet en de Fraudewet (*Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, 2013*) maken het lastig om te doen wat nodig is, om inwoners vooruit te helpen. Vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt daarom gewerkt aan een herijking. In lijn met de Participatiewet in Balans is het doel van deze herijking, een gebalanceerd stelsel met zowel ruimte voor maatwerk als mogelijkheden om passend op te treden bij misbruik. Onderdeel van deze herijking is het Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid dat op 7 juli jl. is ingediend bij de Tweede Kamer.

Inspelend op deze landelijke ontwikkeling, heeft het Algemeen Bestuur van de GR Sociaal in mei van dit jaar een nieuw beleidsplan handhaving opgesteld, genaamd beleidsplan Sociaal Handhaven (zie bijlage 4). De Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) geeft hierover aan dat in dit beleidsplan meer wordt uitgegaan van de mogelijkheden en sociale omstandigheden van inwoners, en het plan er tegelijk in voorziet dat misbruik en oneigenlijk gebruik nog steeds serieus worden aangepakt.

### Wet van school naar duurzaam werk (Wet vsndw)

Het doel van dit wetsvoorstel dat ingaat op 1 januari 2026, is om kansengelijkheid onder jongeren te vergroten. De GR Sociaal krijgt bij de uitvoering van de Wet vsndw een uitgebreidere rol om groepen jongeren vanuit het MBO en voortijdig schoolverlaters te begeleiden naar werk. Ook HBO'ers en WO'ers zijn welkom, als zij zich melden. Dit betekent dat er een belangrijke -verplichte- nieuwe doelgroep bijkomt voor de SDD. Het instrumentarium van de Participatiewet komt met de Wet vsndw ook beschikbaar voor deze nieuwe doelgroep. De Wet vsndw brengt met zich mee dat er technische wijzigingen nodig zijn in de beleidsregels. Deze worden eind 2025 door het AB van de GR Sociaal vastgesteld.

### Transformatie Sociaal ontwikkelbedrijf

De verwachting is dat er eind 2026 een apart plan voorgelegd wordt over de transformatie van het sociaal ontwikkelbedrijf. Met de decentralisatie van de Participatiewet in 2015 was het doel onder meer, dat meer mensen met een beperking aan de slag gingen, bij voorkeur bij reguliere werkgevers. Uit evaluatie van de wet blijkt dat de resultaten hiervan tien jaar later achterblijven bij de verwachtingen. Uit onderzoek van Berenschot<sup>3</sup> bleek ook dat nog lang niet alle gemeenten een toekomstvisie hebben ontwikkeld voor hun sociale infrastructuur. Daarnaast bleek de toekomstige financiering van de sociaal ontwikkelbedrijven op zijn minst problematisch.

Daarom stuurt het rijk op een verandering van de oude Sociale Werkbedrijven die in het kader van de Wet Sociale Werkplaatsen ingericht zijn (WSW-bedrijven) in Sociaal Ontwikkelbedrijven. Deze moeten een bredere doelgroep bedienen dan alleen WSW'ers. Het is immers niet meer mogelijk om in te stromen in de oude WSW waardoor de WSW-bedrijven langzaam 'leeglopen'. Nieuwe instroom komt als doelgroep in de Participatiewet terecht. Voor deze groep biedt het oude WSW-bedrijf wel een goede plek om zich te ontwikkelen en vervolgens zo vaak mogelijk door te stappen naar reguliere werkgevers. Dit is een beweging die zowel landelijk als in de Drechtsteden nog een impuls behoeft.

### **Consequenties van de nieuwe Participatiewet voor de werkwijze van de SDD en gemeenten.**

Met de Regionale Visie Sociaal Domein<sup>4</sup> en de verandering naar meer opgavegericht werken heeft de SDD in de afgelopen jaren voorgesorteerd op de ontwikkelingen die er aan komen in het kader van de Participatiewet. Met de komst van de concrete wetswijzigingen en enkele overige wetswijzigingen, is het nodig om sommige ambities verder aan te scherpen.

#### Meer tijd en aandacht voor klantgroepen door SDD en gemeenten.

Vanuit het Wetsvoorstel Participatiewet in Balans wordt er van de SDD mee aandacht en tijd gevraagd om te investeren in de klantgroepen die niet meteen naar betaald werk kunnen. Dit vraagt om nauwe samenwerking en afstemming tussen de SDD (centrale aanbod) en de lokale sociale infrastructuur van de gemeente (lokaal aanbod).

#### Meer investeren in maatschappelijke participatie

In 2024 is de SDD gestart met het in beeld brengen en onderverdelen van hun klanten in de eerdergenoemde klantgroepen. De SDD werkt samen met de Drechtstedengemeenten aan het realiseren van nieuwe ontwikkelplekken en het in stand houden van participatieplekken voor de groep mensen die niet direct aan het werk kunnen, maar een tussenstap nodig hebben.

#### Werken lonend maken en houden

Niet iedereen stroomt uit de bijstand uit, maar het blijft essentieel dat werken financieel aantrekkelijk is. Nu pakt dat soms nadelig uit door het verlies van rechten op andere regelingen. De oplossing voor dit vraagstuk maakt deel uit van spoor 2: de herziening van het toeslagen- en belastingstelsel. Op korte termijn worden echter al maatregelen ingevoerd die werken gemakkelijker maakt. Bijvoorbeeld door een goede verrekening van parttime inkomen en de invoering van de 'garantieknoop'. Hierdoor kunnen mensen die binnen zes maanden na uitstroom hun baan verliezen, binnen vijf dagen opnieuw een uitkering ontvangen. Zo wordt de stap van bijstand naar (tijdelijk) werk minder risicovol en aantrekkelijker.

### **Budgettaire keuzes**

Met de start van het programma waarin ook meer fundamentele vraagstukken ter discussie staan moeten ook budgettaire keuzes overwogen worden. Op het moment van deze raadsinformatiebrief heeft het (demissionair) kabinet nog geen concrete budgettaire keuzes gemaakt of aankondigingen gedaan. Er zijn geen middelen beschikbaar. Wel komt er een (landelijk te verdelen) implementatiebudget voor spoor 1 van het programma beschikbaar van 70 miljoen en extra BUIG-middelen van circa 65 miljoen gerelateerd aan de 21 maatregelen.

---

<sup>4</sup> <https://www.socialedienstdrechtsteden.nl/overons/regionale-visie-sociaal-domein-drechtsteden>

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Onze referentie**  
2024-0000933473

**Bijlage**  
1

Datum 16 december 2024  
Betreft Voortgang Participatiewet in Balans

Het is voor het kabinet van groot belang dat mensen zo veel mogelijk kunnen meedoen in de samenleving. Bij voorkeur via betaald werk. Werk is meer dan een inkomen. Het leidt tot meer zelfstandigheid, een grotere eigenwaarde, meer zekerheid en grotere vrijheid. Als betaald werk niet lukt, tijdelijk, of op de lange termijn, dan is er een vangnet nodig waar je op terug kunt vallen. Dit vangnet moet voor mensen goed te begrijpen zijn en werken vanuit vertrouwen. Het moet mensen in staat stellen om mee te doen in onze samenleving. We moeten af van denken in systemen en de menselijke maat vooropstellen. De individuele mogelijkheden en omstandigheden van ieder mens zijn immers anders. Dat geldt bij uitstek voor de Participatiewet. Dit is het vangnet van ons stelsel van sociale zekerheid en daarmee van groot belang voor mensen die anders niet in de kosten van het bestaan kunnen voorzien.

De huidige Participatiewet is echter uit balans. Verschillende publicaties en onderzoeken, ervaringen van bijstandsgerechtigden en van uitvoerend professionals van de afgelopen jaren laten dit zien. De wet is te complex en bereikt de gestelde doelen niet, zo blijkt ook uit de evaluatie door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).<sup>1</sup> Als je een beroep doet op de Participatiewet moet je kunnen rekenen op goede ondersteuning van de overheid. Zowel als het gaat om werk en participatie, als om inkomen. Dit wil ik met het programma Participatiewet in balans bereiken. In deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang.

In december vorig jaar heeft mijn voorganger uw Kamer met het programmaplan Participatiewet in balans geïnformeerd over de aanpak langs drie parallelle sporen<sup>2</sup>:

- 1) de wet direct verbeteren,
- 2) de wet fundamenteel herzien en
- 3) het vakmanschap versterken.

Met deze brief bied ik inzicht in de huidige stand van zaken van deze drie sporen van het programma Participatiewet in balans. Ook deel ik de probleemanalyse van spoor 2. Deze analyse is gebaseerd op signalen uit de praktijk en extern onafhankelijk onderzoek en vertelt daarmee ook het verhaal van mensen die dagelijks met de Participatiewet te maken hebben.

<sup>1</sup> SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 34 352, nr. 306

**Datum**  
16 december 2024

**Onze referentie**  
2024-0000933473

Binnen mijn ministerie is samengewerkt met verschillende gemeenten en andere organisaties om tot dit document te komen. De analyse biedt een stevige basis om met uw Kamer het gesprek aan te gaan over wat er nodig is om mensen die een beroep doen op de Participatiewet goede ondersteuning te bieden. In de komende periode wil ik samen met uw Kamer bepalen welke onderwerpen we als eerste oppakken. De nieuwe inzichten uit de probleemanalyse wil ik vertalen naar concrete beleidsopties. Vervolgens is het aan het kabinet om samen met uw Kamer keuzes te maken en zo de Participatiewet in balans te brengen. Daarbij vind ik het belangrijk dat het voor mensen makkelijker wordt om mee te doen.

#### *Leeswijzer*

Achtereenvolgens neem ik uw Kamer mee in de volgende onderwerpen:

- I. Spoor 1: de wet direct verbeteren
- II. Spoor 2: de brede context en doelen van Participatiewet in balans
- III. Participatiewet tegen het licht gehouden  
*Korte beschrijving van de inhoud van de probleemanalyse.*
- IV. Naar een Participatiewet die werkt
- V. Vervolgstappen
- VI. Spoor 3: Versterken vakkundigheid

#### **I. Spoor 1: de wet direct verbeteren**

Het wetsvoorstel Participatiewet in balans<sup>3</sup> is op 27 juni 2024 aangeboden aan uw Kamer. Het is de eerste stap naar een wet die eenvoudiger is en uitgaat van vertrouwen en de menselijke maat. Het wetsvoorstel is een samenhangend pakket met maatregelen die op relatief korte termijn zijn in te voeren en diverse prangende knelpunten verhelpen of verzachten. Uw Kamer heeft in het verslag onder meer schriftelijke vragen gesteld over het schrappen van de taaleis en de motie Yeşilgöz-Zegerius en Bontenbal aangenomen waarin de regering wordt verzocht om dit te heroverwegen en het systeem van taalonderwijs onder de loep te nemen.<sup>4</sup> Als eerste stap heeft het kabinet besloten de taaleis in de huidige vorm te behouden in de Participatiewet. Dit houdt kort gezegd in dat het college de bijstand kan verlagen als een bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal niet of in onvoldoende mate beheerst om te participeren op de arbeidsmarkt. Daartoe wordt het wetsvoorstel Participatiewet in balans aangepast via een nota van wijziging. Verdere verbeteringen in verband met de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de taaleis en een hierbij aansluitend systeem van taalonderwijs, werk ik verder uit in het kader van de Actieagenda Integratie en de Open en Vrije Samenleving.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 36 582, nr. 2

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 36651-21.

In dezelfde nota van wijziging wordt voorgesteld om de vrijlating van € 1.200 ook betrekking te laten hebben op kostenbesparende bijdragen, zoals boodschappen. Het aanpassen van het wetsvoorstel heeft enige tijd in beslag genomen, waardoor het twijfelachtig is of per 1 juli 2025 kan worden gestart met de implementatie van het wetsvoorstel, zoals eerder was gecommuniceerd.

## **II. Spoor 2: de bredere context en doelen Participatiewet in Balans**

### *De bredere context*

De Participatiewet biedt mogelijkheden voor mensen om mee te doen in de maatschappij. Hierbij moet de focus altijd liggen op wat iemand kan en niet op wat iemand niet kan. Voor degenen die (tijdelijk) niet met betaald werk in hun inkomen kunnen voorzien, is de Participatiewet het vangnet van een breed stelsel dat bijdraagt aan bestaanszekerheid in Nederland. Het versterken van de bestaanszekerheid is een speerpunt van dit kabinet. Mensen met een bijstandsuitkering hebben vaak ook met andere inkomensregelingen of vormen van ondersteuning te maken. Van zorg en huisvesting tot schuldhulpverlening, onderwijs of integratie. Ontwikkelingen op deze terreinen raken de Participatiewet en omgekeerd. De herziening van de Participatiewet moet daarom vanuit een breder kader worden bekeken. Daarbij is het belangrijk om te denken vanuit mensen en niet vanuit de bestaande stelsels.

Het kabinet werkt aan de voorbereiding voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel en zet in op het begrijpelijker en eenvoudiger maken van de wet- en regelgeving in de gehele inkomensondersteuning. Deze hervormingen worden in samenhang bekeken binnen het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM). Hierbij ligt de nadruk op de domeinoverstijgende vraagstukken in het stelsel. De verschillende trajecten en de keuzes die daarbinnen worden gemaakt, moeten goed op elkaar aansluiten. Ook beziet het kabinet in dit programma een aantal van de adviezen van de Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS). Deze commissie heeft in februari 2024 advies uitgebracht over een stelsel voor langdurige ziekte en arbeidsongeschiktheid. Over de Participatiewet concludeerde de commissie dat deze wet onvoldoende perspectief biedt voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen. Het advies luidde om deze problematiek in het traject Participatiewet in balans op te pakken, om ervoor te zorgen dat ook deze mensen passende ondersteuning krijgen.

Hiernaast lopen er verschillende trajecten die samenhangen met en van invloed zijn op het programma Participatiewet in balans, zoals de herijking van het handavingsinstrumentarium, de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur, de Actieagenda Integratie en de Open en Vrije Samenleving, het Nationaal Programma Armoede en Schulden, de inspanningen in het kader van de toekomst van de banenafpraak en het wetsvoorstel proactieve dienstverlening. Het gezamenlijke doel is een stelsel dat beter werkt voor mensen en meedoen beter ondersteunt.

Het vorige kabinet heeft circa € 2 miljard uitgetrokken voor noodzakelijke koopkrachtondersteuning. Dit leidde onder meer tot een stijging van de bijstandsuitkering. Het huidige kabinet neemt ook maatregelen om de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen. Zo gaan de huurtoeslag en het kindgebonden budget omhoog, en gaat het eigen risico in de zorg omlaag. De koopkrachtontwikkeling blijft een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet. Hierbij is het belangrijk dat werken blijft lonen als mensen vanuit de bijstand aan het werk gaan. Het kabinet start daarom met een hervormingsagenda inkomensondersteuning met drie doelen<sup>5</sup>:

(1) inkomensondersteuning moet zekerheid bieden, (2) makkelijker te begrijpen zijn en (3) (meer) werken moet lonen.

#### *Bijstandspopulatie*

Circa 405.000 mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd ontvangen een bijstandsuitkering.<sup>6</sup> Dat staat gelijk aan ongeveer 3,5% van de mensen tussen de 18 en 67 jaar.<sup>7</sup> Mede dankzij de gunstige conjunctuur en arbeidsmarkt is het werkloosheidspercentage laag en is een groot deel van de bevolking dat kan werken, aan het werk. Boven de AOW-gerechtigde leeftijd ontvangen circa 60.000 mensen algemene bijstand in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO).

Door onder andere de instroom in de bijstand van mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor bijvoorbeeld een Wajong-uitkering, is de samenstelling van de groep mensen die gebruikmaakt van de bijstand veranderd. Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat de huidige doelgroep van de Participatiewet vaak kampt met een stapeling van problematiek. Dit belemmert hen om te kunnen werken.

Op basis van onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)<sup>8</sup> en zoals ook in de probleemanalyse wordt gesteld, is de groep bijstandsgerechtigden grofweg in drieën te splitsen:

- Ongeveer een derde heeft (soms met enige vorm van ondersteuning) de potentie om betaald werk te verrichten.
- Ongeveer een derde kan op een andere manier participeren, bijvoorbeeld in vrijwilligerswerk. In de toekomst is betaald werk met de nodige begeleiding voor een deel van de groep wellicht mogelijk.
- Voor ongeveer een derde van de bijstandsgerechtigden geldt dat volledig betaald werk met voldoende inkomsten om niet afhankelijk te zijn van een uitkering niet mogelijk lijkt. Dat is gebaseerd op een inschatting van uitvoerende professionals en mensen in de bijstand. Dit zijn onder meer mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen, bijvoorbeeld door een chronische ziekte.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 26448, nr. 792

<sup>6</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, personen met bijstand, juli 2024. Het gaat hierbij om mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd.

<sup>7</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, bevolkingscijfers in januari 2024.

<sup>8</sup> NLA, Spiegel bestaanszekerheid 2022, p. 15.

Op basis van cijfers van het CBS weten we dat mensen in de bijstand vaker ouder zijn dan 45 jaar (56%), vaker vrouw (56%), en vaker een herkomst van buiten-Europa hebben (58%). Van de 45- tot 55-jarigen ontvangt 59% langer dan 5 jaar bijstand en onder 55-plussers was dit 69%. Van alle vrouwen in de bijstand ontvangt 53% meer dan vijf jaar achtereenvolgende bijstand. Onder alle mannen in de bijstand is dit aandeel 45%. Binnen de groep bijstandsgerechtigden met een herkomst buiten Europa is het aandeel mensen dat vijf jaar of langer bijstand ontvangt 47%. Bij de groep met een Nederlandse afkomst is dat 54% en bij de groep met een Europese herkomst 53%.<sup>9</sup> Ook zien we dat binnen de groep mensen met een herkomst buiten Europa het grootste deel (58%) ouder is dan 45 jaar. Hieronder zijn iets meer vrouwen dan mannen.

Een deel van de groep mensen met een herkomst buiten Europa heeft, net als de rest van de bijstandspopulatie, een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een ander deel van deze groep (vooral statushouders) kan op termijn wel betaald werk verrichten. Sommige belemmeringen om voltijds aan het werk te gaan, zijn tijdelijk en oplosbaar, zoals de beheersing van de Nederlandse taal, het ontbreken van geldige diploma's of een relevant netwerk.

#### *Doelen Participatiewet in balans*

Om te zorgen voor passende ondersteuning en bestaanszekerheid kent het programma Participatiewet in balans de volgende doelen en uitgangspunten:

- De wet biedt een passend perspectief op werk en participatie;
- De rechten en plichten in de wet zijn begrijpelijk en goed na te leven;
- Mensen voelen zich ondersteund door de wet als het gaat om participatie en inkomen;
- De wet biedt een doelmatig vangnet: zeker en voorspelbaar;
- De wet biedt een toereikend inkomen;
- De wet sluit goed aan bij de brede vormgeving van het sociaal domein en het inkomensstelsel.

Dit vraagt om een fundamentele herziening van de wet waarin wordt gekeken naar een nieuwe invulling van principes. Hierbij hecht ik eraan te vermelden dat ook een aantal fundamentele uitgangspunten van de wet onverminderd van kracht blijven. Met de Participatiewet wordt invulling gegeven aan de bestaanszekerheid door een inkomensvangnet te bieden, waarbij we stimuleren dat wie dat kan, zo veel mogelijk in zijn of haar eigen inkomen voorziet. De basis voor dit stelsel is solidariteit en het is belangrijk dat het draagvlak blijft bestaan. Handhaving draagt hieraan bij door te zorgen voor rechtmatig gebruik van socialezekerheidsgelden. Om meer evenwicht in het handhavingstelsel te brengen, is het traject 'herijking handhavinginstrumentarium' gestart en wordt gewerkt aan het wetsvoorstel Handhaving Sociale zekerheid.<sup>10</sup> Het streven is het wetsvoorstel nog dit jaar aan de Raad van State voor te leggen voor advies.

---

<sup>9</sup> Factsheet Participatiewet september 2024

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 17 050, nrs. 601, 603 en 605.

**Datum**  
16 december 2024

**Onze referentie**  
2024-0000933473

### *Gezamenlijk zetten we stappen*

Voor een goede uitwerking van bovenstaande thema's is de betrokkenheid van ervaringsdeskundigen, gemeenten, professionals in de uitvoering, vakbonden werkgevers, en andere maatschappelijke partijen essentieel. Het beoordelen van eenvoud, vertrouwen en menselijke maat vraagt immers nadrukkelijk om het perspectief van diegenen die met de wetgeving in aanraking komen. Iedere partij draagt bij vanuit de eigen expertise, verantwoordelijkheid en mogelijkheden.<sup>11</sup>

### **III. De Participatiewet tegen het licht gehouden**

De meer fundamentele vraagstukken die spelen bij de Participatiewet zijn niet zomaar opgelost met het wijzigen van individuele bepalingen. De herziening vraagt een grondige aanpak. Het belang hiervan wordt breed gesteund door uw Kamer. Dit blijkt onder andere uit de met grote meerderheid aangenomen motie Mohandis/Palmen van mei 2024<sup>12</sup> en uit de schriftelijke vragen over het bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel.<sup>13</sup> De Raad van State<sup>14</sup> wijst in haar advies op de noodzaak van vervolgstappen en het belang van een fundamentele heroverweging van de wet.

### *Probleemanalyse*

Een goede oplossing voor een probleem begint met een goede probleemanalyse. Daarom is in het programmaplan Participatiewet in balans aangekondigd dat er een probleemanalyse wordt opgesteld over waar en waarom de huidige wet niet goed werkt.<sup>15</sup> Voortbouwend op inzichten uit talrijke relevante onderzoeken en het rapport Participatiewet in balans<sup>16</sup> zijn in de analyse de veronderstellingen die nu ten grondslag liggen aan de Participatiewet tegen het licht gehouden. De probleemanalyse is tot stand gekomen in een uitgebreid en zorgvuldig proces samen met de verschillende stakeholders.<sup>17</sup> Hieronder vat ik de belangrijkste elementen uit de probleemanalyse samen en geef ik aan welke vraagstukken hieruit voortvloeien waar ik mee aan de slag wil. Ik ga hierover graag het gesprek aan met uw Kamer.

---

<sup>11</sup> Code Interbestuurlijke Verhoudingen, januari 2023. Zie ook rapport *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet* (2020) van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 34 352, nr. 316

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 36 582, nr. 5

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 36 582, nr. 4

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 34352, nr. 306

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 34352, nr 253

<sup>17</sup> Dat gaat in ieder geval om de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, SAM, Sociaal Werk Nederland, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Cedris en de Landelijke Cliëntenraad. De sociale partners zijn onder meer betrokken via de Werkkamer. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is geraadpleegd via de strategische klankbordgroep van het programma. Tot slot zijn er werkgroepen en bijeenkomsten geweest waarin onder meer individuele gemeenten, ervaringsdeskundigen en juridische en (gedrags)wetenschappelijke experts zijn betrokken.

Voor mij zijn de belangrijkste conclusies uit de probleemanalyse:

- Er bestaat een aanzienlijke mismatch tussen de huidige bijstandspopulatie en de vraag op de arbeidsmarkt;
- De Participatiewet is te complex voor mensen, waardoor ze de stap naar werk niet zetten en te weinig perspectief hebben op een beter bestaan;
- Mensen met een stapeling van problematiek worden slechts beperkt ondersteund;
- De Participatiewet biedt geen passende ondersteuning voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen.

1. Er bestaat een aanzienlijke mismatch tussen de huidige bijstandspopulatie en de vraag op de arbeidsmarkt

De waarde van (betaald) werk wordt breed erkend, niet alleen vanuit een economische bijdrage die iemand levert en het inkomen dat daarbij hoort, maar ook door de waarde die het heeft voor het individu. Een belangrijke doelstelling van de huidige Participatiewet is dat mensen (uiteindelijk) zelf weer in hun inkomen kunnen voorzien door betaald werk. De kans dat een persoon in een gegeven jaar uitstroomt naar werk vanuit de bijstand blijft volgens de evaluatie door SCP echter hangen rond de 8%.<sup>18</sup> Voor mensen die langdurig een bijstandsuitkering ontvangen is dit met 5% nog lager.<sup>19</sup>

Mede dankzij de gunstige conjunctuur en krappe arbeidsmarkt is de kans op het vinden van betaald werk momenteel relatief groot. Dat geldt ook voor de mensen in de bijstand die aan het werk kunnen, maar dat vergt wel de nodige inspanningen. Van de mensen zelf, de uitvoering en ook van werkgevers. Voor deze groep biedt de huidige Participatiewet niet altijd de passende ondersteuning die nodig is om te kunnen participeren.<sup>20</sup> Ook binnen de groep mensen die wel perspectief heeft om aan het werk te gaan, is de uitstroom uit de bijstand laag. Er bestaat dus een aanzienlijke mismatch tussen de huidige bijstandspopulatie en de vraag op de arbeidsmarkt. De mensen die nu nog in de bijstand zitten, hebben veelal te maken met meerdere belemmeringen om te kunnen werken. Veel voorkomend zijn schulden, psychische klachten, fysieke of verstandelijke beperkingen. Veel mensen in de bijstand hebben geen startkwalificatie, een taalachterstand en/of zijn bezig met inburgeren. Vaak staan de problemen niet op zichzelf en gaat het om gecombineerde problematiek, die elkaar versterkt en niet los van elkaar kan worden opgelost.<sup>21</sup> Hier ligt dus een grote opgave, zowel in het investeren in de ontwikkeling van mensen en te kijken naar wat er wel kan als in de beweging naar een inclusievere arbeidsmarkt, waarbij werkgevers een belangrijke rol spelen.

---

<sup>18</sup> SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet, p. 161, Factsheet Participatiewet, september 2024

<sup>19</sup> CBS, 2018, Uitstroom uit de langdurige bijstand

<sup>20</sup> Zie voor de uitgebreide analyse het rapport *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse, 2022*

<sup>21</sup> SCP (2023) Een brede blik op bijstand

Voor werkgevers is het ingewikkeld dat zij tegelijkertijd worden benaderd door verschillende partijen. Ze hebben te maken met een grote diversiteit aan regelingen en uitvoerders en met instrumenten met complexe voorwaarden en procedures. Zeker als een werkgever mensen uit meerdere gemeenten en/of doelgroepen in dienst heeft, zijn verschillen in voorwaarden tussen instrumenten, tussen gemeenten en tussen gemeenten en UWV complicerend. Daar komt bij dat het voor werkgevers niet altijd mogelijk is om de doelgroep goed in beeld te krijgen.

De hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur draagt bij aan de oplossing van dit probleem, maar ook vanuit Participatiewet in balans wil ik bijdragen aan een vereenvoudiging voor werkzoekenden, werkgevers en werknemers.<sup>22</sup>

## 2. De Participatiewet is te complex voor mensen, zodat ze de stap naar werk niet zetten en te weinig perspectief hebben

Door de samenloop van verschillende regelingen en de complexiteit binnen de Participatiewet is er veel onzekerheid over het inkomen. De strikte complementariteit<sup>23</sup> is hier één van de oorzaken van. Juist als mensen aan het werk willen, is niet altijd duidelijk wat dit (extra) oplevert. De wisselende inkomsten en de effecten daarvan op de uitkering en toeslagen zorgen voor onzekerheid. Dit maakt onder meer het zetten van de stap naar werk ingewikkelder. Wanneer mensen ook (gedeeltelijk) werken of andere vormen van inkomen of een uitkering hebben, volgen er verrekeningen met en terugvorderingen van de bijstand. De onzekerheid waarin mensen zich bevinden, vergroot de kans op eenzaamheid en vermindert ook het vermogen om verstandig met geld om te gaan. Ook verkleint het de veerkracht om de eigen positie te verbeteren en op zoek te gaan naar (betaald) werk.<sup>24</sup>

In de probleemanalyse wordt verwezen naar de conclusies van de Commissie sociaal minimum, die stelt dat niet iedereen in de bijstand in de noodzakelijke kosten van bestaan kan voorzien. Mensen zijn vaak afhankelijk van meerdere inkomstenbronnen om rond te kunnen komen. Naast een bijstandsuitkering zijn dat vaak ook toeslagen, bijzondere bijstand en vergoedingen of voorzieningen uit lokale minimaregelingen. Dit alles zorgt voor een complex stelsel van inkomensondersteuning. Vooral voor mensen die langer afhankelijk zijn van dit stelsel, geldt dat zij weinig perspectief ervaren. Ik vind dat de inkomensonzekerheid die mensen onder de Participatiewet ervaren met name moet worden opgelost door het stelsel eenvoudiger te maken en door ervoor te zorgen dat (meer) werken altijd (meer) loont. Dit is vooral belangrijk vanwege de ervaren onrechtvaardigheid onder werkenden, wanneer het verschil tussen een uitkering en betaald werk klein is.

---

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 33 566, nr. 109

<sup>23</sup> Het principe van complementariteit bepaalt dat men eerst een beroep moet doen op voorliggende voorzieningen en eigen middelen, voordat er recht op bijstand kan bestaan. Andere inkomsten (bijvoorbeeld uit werk) worden verrekend.

<sup>24</sup> Optimalistic, Muzus, Stimulansz (2021), Als verrekenen een beperking is

3. Mensen met een stapeling van problematiek worden slechts beperkt ondersteund

Mensen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet hebben een 'aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling'.<sup>25</sup> Veel mensen worden ondersteund door hun gemeente naar werk of participatie. Maar dit geldt lang niet voor iedereen. In 2019 kreeg 42% van de mensen in de bijstand naast de uitkering geen enkele andere vorm van ondersteuning naar werk of participatie.<sup>26</sup> Gemeenten geven aan dat ze niet de middelen en menskracht hebben om iedereen in de doelgroep passend te ondersteunen. Zij moeten scherpe keuzes maken.

Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat persoonlijk contact een positief effect heeft op uitstroom naar werk en maatschappelijke participatie.<sup>27</sup> Ook de NLA concludeerde in een recent onderzoek dat meer tijd voor dienstverlening met frequent contact een belangrijke succesfactor is bij het naar werk of andere vormen van participatie helpen van mensen.<sup>28</sup>

Uit de eindevaluatie van de Participatiewet bleek dat de meeste ondersteuning wordt ingezet voor de doelgroep voor wie uitstroom naar betaald werk het meest kansrijk is.<sup>29</sup> Maar voor het grootste deel van de populatie, is betaald werk op dit moment geen reële optie. Gezien de problematiek die een deel van de bijstandsgerechtigden kent, is het van belang na te gaan of het instrumentarium van de Participatiewet voldoende aansluit bij wat bijstandsgerechtigden nodig hebben om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving of dat we hier nieuwe instrumenten voor nodig hebben.<sup>30</sup> Inzetten op andere vormen van participatie, als betaald werk nu niet lukt, heeft verschillende positieve effecten. Zo bleek uit onderzoek in de gemeente Rotterdam dat het uitvoeren van activiteiten in het kader van de tegenprestatie positieve effecten heeft op het welbevinden van mensen en hun mentale gezondheid.<sup>31</sup>

4. De Participatiewet biedt geen passende ondersteuning voor mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen

De wet gaat uit van de veronderstelling dat iedereen in de bijstand uiteindelijk in staat is tot betaald werk. Zoals hierboven is toegelicht, is dit voor een deel van de mensen dat nu een uitkering uit de bijstand ontvangt niet haalbaar. Dit zijn onder meer mensen met een structurele beperking door bijvoorbeeld een chronische ziekte. Deze doelgroep krijgt te maken met alle verplichtingen vanuit de Participatiewet, zonder dat er uitzicht is op een eigen inkomen uit betaald werk. Voor hen geldt dat zij langdurig zijn aangewezen op de bijstand en geen buffer kunnen opbouwen. Bijvoorbeeld om tegenslagen of incidentele uitgaven te bekostigen. Zij hebben bovendien relatief hoge (zorg)kosten.<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> Artikel 10 Participatiewet

<sup>26</sup> SCP, 2023, Een brede blik op bijstand, p. 43

<sup>27</sup> De Beleidsonderzoekers & Zinziz, Persoonlijke begeleiding in de bijstand, 2020

<sup>28</sup> NLA, 2024, Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk

<sup>29</sup> SCP, 2019, Eindevaluatie Participatiewet

<sup>30</sup> SCP, Een brede blik op bijstand, 2019, p. 8

<sup>31</sup> Mareen Bastiaans, Robert Dur, Anne C. Gielen, Activating the long-term inactive: Labor market and mental health effects, Labour Economics, 2024

<sup>32</sup> Nibud, Meerkosten van het leven met een beperking, 2024

Dit geldt ook voor mensen met een medische urenbeperking, die vaak een aanvulling op hun inkomen vanuit de bijstand nodig hebben, ook als ze het maximale aantal uren werken dat voor hen mogelijk is.

#### *Vraagstukken*

Uit de probleemanalyse volgen verschillende vraagstukken waarmee ik de komende tijd graag aan de slag wil:

1. Hoe kunnen we zorgen voor meer perspectief voor mensen en dat werken (meer) loont?
2. Hoe kan de Participatiewet worden vereenvoudigd en de stap naar werk makkelijker gemaakt worden?
3. Hoe kan de ondersteuning beter aansluiten op de mogelijkheden en behoeften van mensen in de bijstand (passende participatie) en de vraag vanuit werkgevers op de arbeidsmarkt?
4. Hoe kunnen mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen die nu in de bijstand zitten beter worden ondersteund (naar participatie en in inkomen), binnen of buiten de Participatiewet?

#### **IV. Naar een Participatiewet die werkt**

Uit de probleemanalyse blijkt dat we op zoek moeten naar een nieuwe balans in de Participatiewet. Een aantal beginselen waarop de huidige wet is gestoeld, blijft echter ongewijzigd. Wel is het van belang om te kijken hoe deze beginselen in de Participatiewet worden ingevuld.

##### *Bijstand blijft een vangnet*

Sinds de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965 is de positie van de bijstand in de sociale zekerheid niet veranderd, namelijk die als laatste voorziening in het stelsel van sociale zekerheid. Het recht op bijstand is ook verankerd in artikel 20 van de Grondwet: Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. De bijstand is bedoeld voor mensen die in zodanige omstandigheden verkeren, of dreigen te raken, dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. De functie van de bijstand als vangnet, dat ertoe dient om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien, betekent dat de bijstand het noodzakelijke niet te boven gaat: bijstand overstijgt niet het niveau van de voorliggende voorzieningen of het wettelijk minimumloon dat iemand zelf kan verdienen. Dat blijft zo. Het kabinet vindt het belangrijk dat werken loont.

Hierbij respecteert het kabinet de individuele ruimte die gemeenten hebben om hun ondersteuning aan te passen. De gemeente is immers het best in staat om te bepalen wat een individuele bijstandsgerechtigde nodig heeft. Wel zien we dat grote verschillen tussen gemeenten zijn ontstaan. Ik zoek samen met gemeenten naar een juiste balans in dit decentrale stelsel: welke kaders leggen we wettelijk vast en waar wordt ruimte geboden aan invulling door gemeenten? Dit gezichtspunt neemt het Kabinet ook mee bij de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning.

**Datum**  
16 december 2024

**Onze referentie**  
2024-0000933473

### *Het activeringsbeginsel blijft belangrijk*

De bijstand als vangnet betekent dat er alleen recht op bijstand is als er niet in het bestaan kan worden voorzien door de eigen middelen of voorliggende voorzieningen. Dat betekent dat we van mensen verwachten dat zij zich waar mogelijk inspannen om weer zelfstandig in het bestaan te voorzien. Dit blijft een belangrijk uitgangspunt. Zo wordt alleen bijstand verstrekt aan diegenen die het nodig hebben. Anderzijds schept dit ook een verplichting voor de overheid om goede ondersteuning te bieden voor mensen die dat nodig hebben en het stelsel van inkomensondersteuning zo in te richten dat de stap naar werk makkelijker wordt en aantrekkelijk blijft. Ondersteuning om aan het werk te komen en te blijven en ondersteuning om mee te doen in de samenleving als werk (nog) niet mogelijk is.

Bij de invulling van dit beginsel moeten we rekening houden met mensen die niet kunnen werken door geen of beperkt arbeidsvermogen of andere problematiek. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om eerst te kijken naar wat mensen wél kunnen, in plaats van naar wat zij niet kunnen. Daarom wordt verkend op welke wijze de ondersteuning bij de stap naar werk of participatie verstevigd kan worden.

### *Naar een nieuwe invulling van het complementariteitsbeginsel*

Het principe van complementariteit bepaalt dat men eerst een beroep moet doen op voorliggende voorzieningen en eigen middelen, voordat er recht op bijstand kan bestaan. Dit is onlosmakelijk verbonden met het karakter van de bijstand als laatste vangnet. Het complementariteitsbeginsel staat op zichzelf niet ter discussie, maar de manier waarop dit nu vormgegeven is, leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid over het (mogelijke) inkomen. De probleemanalyse laat zien dat de huidige invulling in sommige gevallen een belemmering kan zijn voor mensen om (betaald) aan het werk te gaan. Daarom onderzoeken we hoe we kunnen komen tot een doelmatige invulling van het begrip complementariteit en de daarbij behorende inlichtingenplicht, zodat mensen beter zicht hebben op wat ze overhouden als hun situatie verandert.

## **V. Vervolgstappen**

### *Proces herziening Participatiewet*

In het regeerprogramma is benoemd dat het kabinet nadenkt over de fundamentele herziening van de Participatiewet. De probleemanalyse is een belangrijke eerste stap hierin. Om op alle vragen en problemen die de probleemanalyse opwerpt een goed en uitvoerbaar antwoord te geven, is tijd nodig. Daarnaast moeten de budgettaire kaders in acht worden genomen. Dat hangt samen met politieke keuzes en afwegingen die dit kabinet maakt. Op dit moment zijn er geen middelen beschikbaar.

Om toch op een aantal fundamentele vragen al antwoord te kunnen geven, is focus nodig in de aanpak. In lijn met de voor dit kabinet belangrijkste uitgangspunten van het programma is mijn voorstel om nu eerst aan de slag te gaan met het vereenvoudigen van de wet, met het aan het werk helpen van mensen die dat kunnen, en met het beter ondersteunen van mensen die dat echt niet kunnen, bijvoorbeeld door een chronische ziekte. Uw Kamer heeft voor deze laatste groep bij meerdere gelegenheden, aandacht gevraagd.

**Datum**  
16 december 2024

**Onze referentie**  
2024-0000933473

De motie Rijkers-Oosterkamp<sup>33</sup> verzoekt de regering om bij het uitwerken van de hervorming van het arbeidsongeschiktheidsstelsel aandacht te besteden aan deze groep mensen en hiervoor opties uit te werken. De motie Ceder c.s.<sup>34</sup> verzoekt de regering om bij de herziening van de Participatiewet prioritair aandacht te besteden aan de inkomensondersteuning van chronisch zieken en te verkennen of het wel passend is om chronisch zieken onder het participatieregime te laten vallen. Beide moties vragen aandacht voor mensen zonder arbeidsvermogen (dit zijn onder meer mensen met een chronische ziekte) die onder de Participatiewet vallen. Dit sluit aan bij de conclusie van onder andere OCTAS die ik eerder in deze brief noemde.

Daarom worden in het kader van spoor 2 van Participatiewet in balans samen met gemeenten en andere belangrijke partijen beleidsopties<sup>35</sup> uitgewerkt voor verbetering binnen en buiten de Participatiewet. Er wordt gekeken naar hoe deze groep het beste geholpen kan worden in inkomen en bij participatie, en of stelsels van arbeidsongeschiktheid en inkomensondersteuning geschikt kunnen worden gemaakt om deze groep te helpen.

We kijken bij de uitwerking van verschillende beleidsopties ook naar wat deze opties betekenen voor verschillende groepen binnen de Participatiewet, zoals kwetsbare jongeren, mensen zonder of met beperkt arbeidsvermogen, mensen met een migratieachtergrond en statushouders. Voor die laatste groepen geldt dat er ook in de dienstverlening al veel aandacht is voor betere ondersteuning. Daar is niet in alle gevallen een aanpassing van de wet voor nodig. In de laatste paragraaf van deze brief ga ik daar uitgebreider op in.

De uitgewerkte beleidsopties voor vereenvoudiging, de weg naar werk en voor de ondersteuning aan mensen zonder arbeidsvermogen landen in pakketten met beleidsopties die bij elkaar passen. Ik bespreek de dilemma's en de te maken afwegingen daarbij graag met uw Kamer aan de hand hiervan. De planning is erop gericht om deze beleidsopties in de eerste helft van 2025 aan uw Kamer te sturen en deze met u te bespreken. Aan de hand daarvan kunnen we met elkaar keuzes maken en verdere stappen zetten in de herziening van de Participatiewet. Gezien de duur en impact van deze herziening hecht ik grote waarde aan het tijdig en goed betrekken van uw Kamer in het gehele beleidsproces.

Ondertussen gaat het denkwerk op de overige onderwerpen door, om op termijn ook een goed antwoord te kunnen geven op de overige vragen die volgen uit de probleemanalyse. Daarom wordt ook verder gewerkt aan hernieuwde uitgangspunten, doelen en instrumenten van de Participatiewet, die gezamenlijk een 'beleidstheorie' vormen. Deze beleidstheorie draagt bij aan een verdere bestending van de wet en vormt de uiteindelijke basis voor het doen van evaluaties van de wet.

---

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 69

<sup>34</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 86

<sup>35</sup> Hierbij zijn het beleidskompas en de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) van belang.

**Datum**  
16 december 2024

**Onze referentie**  
2024-0000933473

## **VI. Spoor 3: Versterken vakkundigheid**

### *Spoor 3*

Om te komen tot een goed werkende Participatiewet die aansluit bij de veranderende maatschappij is een cultuuromslag en een ander mensbeeld nodig: van denken in systemen naar uitgaan van wat mensen nodig hebben. Samen met gemeentelijke bestuurders, leidinggevend en uitvoerend professionals wordt in spoor 3 gekeken wat er nodig is om de omslag in denken ook op de werkvloer tot stand te brengen en te komen tot lerende organisaties. Dit spoor is al gestart en loopt parallel aan het wijzigen van de wet. Ook bij het uitvoeren van de huidige wet is aandacht nodig voor het versterken van de vakkundigheid.

Ik werk in dit spoor samen met onder meer de VNG, Divosa, Beroepsvereniging SAM, het European Anti Poverty Network Nederland (EAPN NL) en de landelijke Cliëntenraad aan de cultuurverandering die nodig is om invulling te geven aan de doelstelling van de Participatiewet om te werken vanuit vertrouwen, de menselijke maat en eenvoud. In gesprekken en bijeenkomsten met ervaringsdeskundigen, uitvoerend professionals, leidinggevend en bestuurders is gedurende 2023 opgehaald wat hiervoor nodig is.

Primair richt ik me in spoor 3 op de versterking van de vakdeskundigheid van professionals. Enerzijds doe ik dit door me te richten op de professional zelf. Daarnaast kijk ik breder naar aspecten die de verandering in dienstverlening mogelijk maken. Denk aan de sturing van leidinggevend, het organiseren van lerende praktijken, mensbeelden en routines, of de visie en kaders van bestuur en raad. In 2024 zijn er verschillende projecten opgezet. Zoals projecten waarin gewerkt wordt aan de ontwikkeling van leidraden en community vorming voor uitvoerend professionals, de opzet van lerende netwerken voor leidinggevend en de inzet van ervaringsdeskundigheid bij gemeenten.

Begin 2024 is de leeragenda Participatiewet<sup>36</sup> door VNG opgesteld in samenwerking met de partners, gemeenten, uitvoerend professionals, leidinggevend, bestuurders en ervaringsdeskundigen. De agenda geeft inzicht in wat er nodig is om een verandering in de dienstverlening mogelijk te maken. Het versterken van het vakmanschap rust niet alleen op de schouders van de uitvoerend professionals, bestuurders hebben hier ook een grote taak in. Naast primair de vakdeskundigheid van uitvoerend professionals gaat de leeragenda over de randvoorwaarden om dienstverlening met meer aandacht voor de menselijke maat en handelen vanuit vertrouwen mogelijk te maken. Gemeenten gaan de komende maanden gezamenlijk aan de slag bij het uitwerken van handelingsperspectieven voor de thema's domein overstijgend werken, inclusief werken, alledaags maatwerk en kwaliteit, financiën en verantwoording en sturen op vakmanschap.

---

<sup>36</sup> <https://vng.nl/nieuws/leeragenda-participatiewet-vertrouwen-en-vakmanschap>

**Datum**  
16 december 2024

**Onze referentie**  
2024-0000933473

Alle ontwikkelde handelingsperspectieven worden voor alle gemeenten beschikbaar gesteld door de VNG. De cultuurverandering en professionalisering binnen spoor 3 zijn langer lopende trajecten, met continue evaluatie en aanpassingen gebaseerd op praktijkervaringen. Bij de uitwerking van de handelingsperspectieven wordt er nauw samengewerkt met andere programma's, zoals het programma 'Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt'.

#### *Programma Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt*

We weten dat ruim 50% van de mensen in de bijstand een buiten-Europese migratieachtergrond heeft en dat zij niet altijd de begeleiding krijgen die ze nodig hebben. Bij het opnieuw vormgeven van de Participatiewet is dit een belangrijk aandachtspunt. De instrumenten moeten ook aansluiten op wat deze doelgroep nodig heeft. Binnen de huidige wet zijn er al mogelijkheden om deze mensen specifiek te ondersteunen richting werk.

Dat gebeurt onder andere bij het programma Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt. Naar aanleiding van een onderzoek naar wat werkt bij het begeleiden naar werk voor mensen met een migratieachtergrond is een trainingsprogramma voor professionals ontwikkeld.

Uit onderzoek van de hogeschool Arnhem Nijmegen blijkt dat het begeleiden van vrouwelijke statushouders iets extra's vraagt. Het gaat daarbij vooral om begeleiding bij het (her)vinden van de werkidentiteit: wie ben ik, wat kan ik, wat wil ik? Laagdrempelige ontmoetingen met werkgevers blijken een belangrijke succesfactor te zijn om in een later stadium tot een passende match te komen.

Door middel van *communities of professionals* die we gaan starten, kunnen professionals van elkaar leren en *best practices* delen. Samen met SAM wil ik kijken of we een meer uniforme werkwijze voor het begeleiden van mensen met een migratieachtergrond ook kunnen opnemen in een landelijke richtlijn voor klantmanagers.

#### **Tot slot**

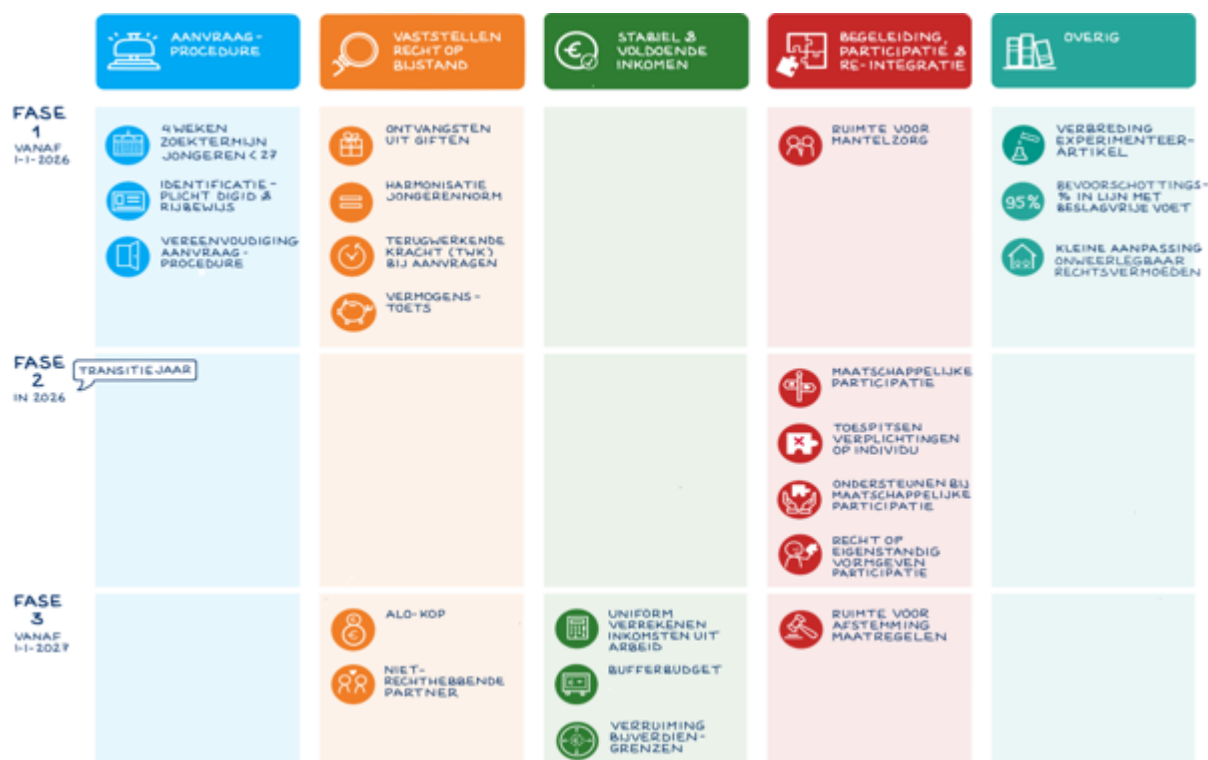
Met deze brief geef ik inzicht hoe we samen met ervaringsdeskundigen, professionals in de uitvoering, gemeenten, wetenschappers en vele andere partijen werken aan een Participatiewet die werkt voor mensen én toekomstbestendig is. Dit vraagt om een lange termijn inzet van de overheid en maatschappij voor en met elkaar: alleen dan kunnen we een betere Participatiewet voor elkaar krijgen. Ik zie ernaar uit om hierover met uw Kamer in gesprek te gaan.

De Staatssecretaris Participatie  
en Integratie,

J.N.J Nobel

## Bijlage 3 bij Raadsinformatiebrief Programma Participatiewet in balans

Schema onderdelen spoor 1 Participatiewet in balans



Mei 2025

# Beleidsplan Sociaal Handhaven

Sociale Dienst Drechtsteden



# Inhoud

|     |                                                                                            |     |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.  | Inleiding                                                                                  | 3.  |
| 2.  | Context                                                                                    | 4.  |
| 2.1 | Wat is handhaving?                                                                         | 4.  |
| 2.2 | Waarom dit beleidsplan?                                                                    | 6.  |
| 2.3 | Wetenschappelijke inzichten                                                                | 6.  |
| 2.4 | Landelijke beleid en ontwikkelingen                                                        | 6.  |
| 3   | Missie en uitgangspunten                                                                   | 8.  |
| 3.1 | We werken vanuit een gezamenlijk beeld en een gezamenlijke werkwijze van sociaal handhaven | 9.  |
| 3.2 | We zetten in op het voorkomen van onrechtmatigheden                                        | 11. |
| 3.3 | We pakken misbruik aan                                                                     | 12. |
| 3.4 | We zetten in op het versterken van onze medewerkers                                        | 13. |
| 3.5 | We werken samen met partners                                                               | 13. |
| 4   | Evaluatie                                                                                  | 14. |
| 5   | Hoe meten we?                                                                              | 15. |



## Inleiding

De Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De wet benadrukt het belang van dit vangnet en het belang dat het alleen gebruikt wordt door mensen die het echt nodig hebben. De Participatiewet beschrijft daarnaast de rechten en plichten waaraan mensen met een bijstandsuitkering zich moeten houden. In grote lijnen wordt van hen verwacht dat:

- Ø zij (naar vermogen) doen wat ze kunnen om zo snel mogelijk weer voor hun eigen inkomen te kunnen zorgen;
- Ø zij alle informatie over hun leefsituatie delen die nodig is om te bepalen of ze recht hebben op een uitkering en hoe hoog die dan moet zijn.

Van de sociale dienst wordt verwacht dat zij ervoor zorgen dat inwoners met een bijstandsuitkering deze verplichtingen kennen en zich eraan houden. Onder handhaving verstaan we alle activiteiten die de sociale dienst uitvoert om dat doel te bereiken.

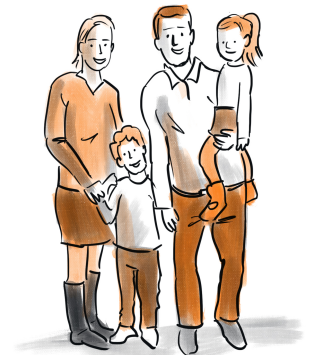
Handhaving van de sociale zekerheid is in Nederland in de loop van de jaren steeds repressiever geworden. De strikte regels vanuit de Participatiewet en de Fraudewet maken het moeilijk om te doen wat nodig is om inwoners vooruit te helpen.<sup>1</sup> Bovendien is het brede systeem van bestaanszekerheid en werk de afgelopen jaren veel complexer geworden. Diverse uitvoeringsorganisaties geven aan dat de huidige regelgeving grove en doelbewuste overtredingen in de praktijk niet afdoende aanpakt en wel veel schade aanricht in de bestaanszekerheid van mensen voor relatief kleine overtredingen.<sup>2</sup> De focus ligt daarmee op de verkeerde plek. De SDD herkent deze disbalans in de uitvoering van het werk.

Vanuit het ministerie van SZW wordt daarom gewerkt aan de herijking. Het doel van deze herijking is een gebalanceerd stelsel met zowel ruimte voor maatwerk als mogelijkheden om passend op te treden bij misbruik. We willen meer uitgaan van de mogelijkheden en persoonlijke en sociale omstandigheden van inwoners, zodat de dienstverlening erop gericht is om te ondersteunen waar nodig en om onrechtmatigheden te voorkomen. Tegelijk willen we misbruik en oneigenlijk gebruik aanpakken. Het streven is een handhavingsaanpak die zowel rechtmatig als mensgericht is, door ons te richten op naleving van de regels en preventie.

---

<sup>1</sup> Tussen staat en menselijke maat, Nederlandse school openbaar bestuur, 2021

<sup>2</sup> Kamerbrief Ministerie van SZW, november 2021: Hoofdpijnen handhavingsbeleid in de sociale zekerheid



Handhaving zorgt daarmee voor publieke waarde. Vooruitlopend op de landelijke herijking willen we optimaal gebruik maken van de ruimte die de huidige wet biedt. Handhaving is een noodzakelijk onderdeel van het sociaal beleid, mits dit zorgvuldig en evenwichtig wordt toegepast.

Met deze koers zetten we een belangrijke stap naar een eerlijker en effectiever handhavingsbeleid, waarin rechtmatigheid en menselijkheid hand in hand gaan. We noemen dit **sociaal handhaven**.

### Visie

Sociaal handhaven waarborgt de bestaanszekerheid van inwoners in de Drechtsteden doordat we de mogelijkheden en sociale omstandigheden van inwoners meenemen in de beslissingen, we onrechtmatigheden voorkomen en misbruik aanpakken.

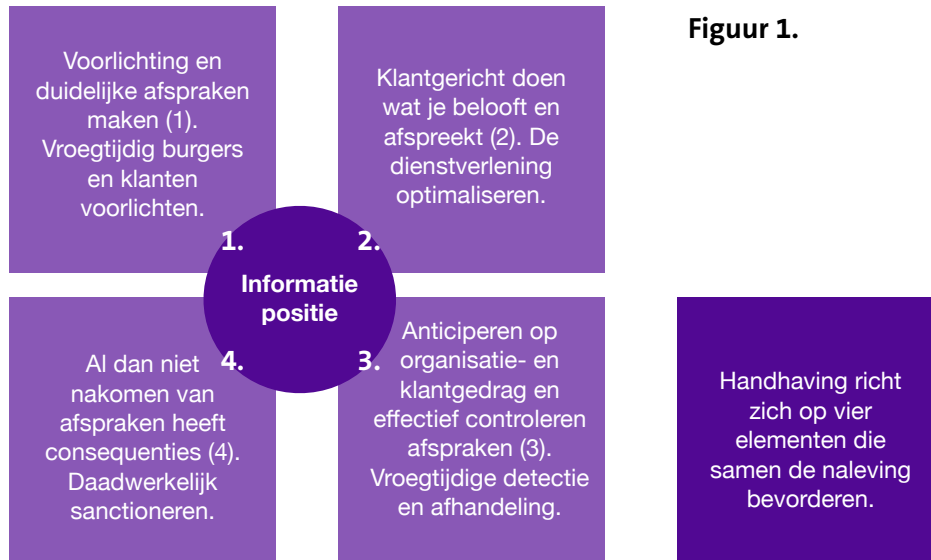


## 2. Context

### 2.1 Wat is handhaving?

Voor een goed perspectief op handhaving en rechtmatigheid is eerst verheldering nodig over wat het inhoudt. Handhaving is bedoeld als middel om de doelen van de Participatiewet te bereiken: mensen helpen om zoveel mogelijk weer in hun eigen inkomen te kunnen voorzien en zorgen dat uitkeringen verstrekt worden aan mensen die er recht op hebben (rechtmatigheid) en het echt nodig hebben. Daarom is handhaving noodzakelijk en in al haar facetten een onderdeel van de hele organisatie. Het handhavingsproces kan in beeld gebracht worden met de ‘cirkel van naleving.’





**Figuur 1.**

1. Voorlichting en duidelijke afspraken: inwoners die bijstand aanvragen of al ontvangen, krijgen heldere en begrijpelijke informatie over de regels die bij de uitkering horen. Voorlichting sluit zoveel mogelijk aan bij de situatie van de inwoner die het betreft.
2. Optimaliseren van de dienstverlening: de inwoner mag geen onnodige (administratieve) drempels in de dienstverlening tegenkomen. Het moet eenvoudig zijn om je aan de regels te houden en de regels moeten voor iedereen begrijpelijk uitgelegd worden.
3. Controle op maat: controles worden gedaan op basis van signalen. Controles zijn enerzijds bedoeld om onrechtmatig gebruik van de uitkering tegen te gaan. Daarnaast zijn controles ook een vorm van vroegsignalering. Hoe eerder duidelijk wordt dat de uitkering is gebaseerd op onjuiste of onvolledige informatie (of dat nu bewust of per ongeluk gebeurd is), hoe kleiner het gevolg kan zijn. Dit is vooral belangrijk omdat de huidige Participatiewet voorschrijft dat te veel ontvangen uitkering altijd moet worden teruggevorderd.
4. Sanctioneren: als een (bewuste) regelovertreding vastgesteld wordt, volgt een boete of een maatregel: een boete als de inlichtingenplicht is overtreden, een maatregel voor alle andere verplichtingen (gezamenlijk sancties).

## 2.2 Waarom dit beleidsplan?

De meeste mensen met een bijstandsuitkering houden zich aan de regels en de verplichtingen die daarbij horen. Onduidelijkheid over de regels, persoonlijke omstandigheden of bewust handelen kunnen ervoor zorgen dat deze regels niet worden nageleefd. Sancties binnen de Participatiewet zijn altijd financieel en brengen de bestaanszekerheid van mensen in het geding, terwijl dit sociale vangnet juist bedoeld is om hierin te voorzien. Daarom moeten de sancties gericht zijn op bewuste overtreding van de regels en niet op menselijke fouten. Hiermee kan ook gericht bewust misbruik (en dus criminaliteit) worden opgespoord. Dit beleidsplan geeft richting aan hoe we dit willen bereiken en hoe we anticiperen op de landelijke ontwikkelingen.

## 2.3 Wetenschappelijke inzichten

Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat langdurige stresssituaties zoals armoede of financiële problemen ervoor zorgen dat mensen cognitief anders gaan functioneren. In het rapport 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid wordt de term 'doenvermogen' naast het denkvermogen gezet.<sup>3</sup> Mensen met een lager doenvermogen zijn minder goed in staat om de juiste dingen te doen op het moment dat die door de overheid van hen verwacht worden, zeker als het hen tegenzit. Deze inzichten hebben wij geïntegreerd binnen de SDD door onze dienstverlening stress sensitief in te richten.

Inzichten uit de gedragswetenschap en vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde opnemen in de uitvoering van beleid leidt tot 'slimmere' handhaving omdat deze afgestemd is op de achtergrond en verwachtingen van de uitkeringsgerechtigde. Hierdoor kunnen we beter anticiperen bij het voorkomen van onrechtmatigheden.

## 2.4 Landelijk beleid en ontwikkelingen

De Participatiewet beschrijft de verplichtingen waar inwoners aan moeten voldoen voor het ontvangen van een uitkering, zoals de arbeids- en re-integratieverplichting en de inlichtingenplicht.<sup>4</sup> De huidige wet- en regelgeving zorgt er niet voor dat misbruikers van de sociale zekerheid beter of

---

<sup>3</sup> Weten is nog geen doen. Eer realistische beeld op redzaamheid, WRR 2017

<sup>4</sup> wetten.nl - Regeling - Participatiewet - BWBR0015703

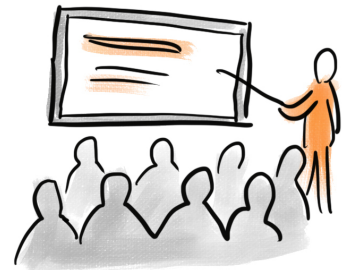
sneller gepakt worden, terwijl inwoners wel in hun bestaanszekerheid worden geraakt of bedreigd.

Om dit te verbeteren, werkt de overheid aan een herziening van het handhavingstelsel binnen de sociale zekerheid (UWV, SVB, Participatiewet), met als uitgangspunt dat inwoners zich aan de regels houden en vanuit vertrouwen worden benaderd. De herijking omvat:

- Participatiewet in Balans: In deze wetwijziging staan vertrouwen, menselijke maat en vereenvoudiging centraal.
- Wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid: Met het wetsvoorstel wordt een uniform en evenwichtig handhavingstelsel beoogd. Dat betekent dat er naast aandacht voor fouten, ook voldoende aandacht moet zijn voor daadwerkelijk misbruik. Het uitgangspunt hierbij is dat op een fout niet automatisch een boete of maatregel moet volgen.
- Recht op vergissen: Aanvullend heeft het kabinet in 2024 het recht op vergissen aangekondigd, zodat inwoners niet direct worden bestraft bij fouten in sociale regelingen.

Het kabinet zet in het huidige regeerakkoord in op vereenvoudiging van inkomensondersteuning en hervorming van sociale zekerheid, toeslagen en inkomstenbelasting, met als speerpunten:

- Ø De menselijke maat staat voorop.
- Ø Begrijpelijke rechten en plichten.
- Ø Terugvorderingen en voorschotten zoveel mogelijk beperken.
- Ø Toegankelijke dienstverlening via gemeenschappelijke loketten en gegevensdeling.



### 3. Missie en uitgangspunten

#### Missie

Het is onze missie om rechtvaardig en mensgericht te handhaven, met aandacht voor de mogelijkheden en persoonlijke en sociale omstandigheden van inwoners. We versterken het vertrouwen, de publieke waarde, de bestaanszekerheid en het welzijn in de Drechtsteden door:

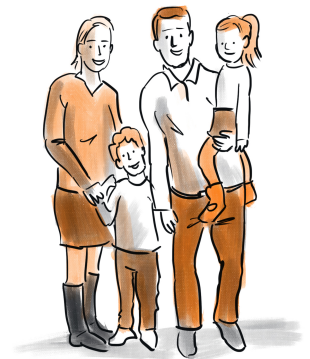
- Ø Het bieden van duurzame oplossingen door altijd te kijken naar de persoonlijke en sociale omstandigheden van inwoners
- Ø Het voorkomen van onrechtmatigheid middels preventie, begeleiding en daadkracht
- Ø Het aanpakken van misbruik



De huidige wetgeving biedt weinig ruimte voor fouten en wordt landelijk als hardvochtig ervaren. Er is nieuwe wetgeving in de maak die meer rekening houdt met de mogelijkheden en sociale omstandigheden van inwoners. We bevinden ons in een overgangsfase en lopen met onze aanpak vooruit op deze veranderingen. Onze uitdaging is om in deze tussenperiode de ruimte die de wet biedt toe te passen en te voorkomen dat mensen onnodig in de knel komen.

We gaan daarbij uit van de volgende uitgangspunten:

- We werken vanuit een gezamenlijk beeld en een gezamenlijke werkwijze van sociaal handhaven.
- We zetten in op het voorkomen van onrechtmatigheden.
- We pakken misbruik aan.
- We zetten in op het versterken van onze medewerkers.
- We werken samen met partners.



### 3.1 We werken vanuit een gezamenlijk beeld en een gezamenlijke werkwijze van sociaal handhaven

Handhaving is geen doel op zich. Het draagt bij aan het bereiken van achterliggende doelen van de Participatiewet. Handhaving, dienstverlening en klantbenadering zijn daarom niet los van elkaar te zien. De verschillende aspecten van handhaving zijn onderdeel van de gehele dienstverlening. Voorlichten, afspraken maken en controleren, informatie checken, zijn allemaal activiteiten binnen de dagelijkse dienstverlening die onder handhaving vallen. Dit betekent dat veel van onze medewerkers ermee te maken hebben. We gaan hierbij uit van de Cirkel van Naleving (zie figuur 1).

#### **Sociaal handhaven binnen de SDD**

Sociaal handhaven is een integrale aanpak waarbij de naleving van wet- en regelgeving wordt gecombineerd met preventie en aandacht voor de persoonlijke en sociale omstandigheden van inwoners.

Het doel is om niet alleen regels te controleren en te handhaven, maar ook om onrechtmatigheden vroegtijdig te signaleren en duurzame oplossingen te bieden die bijdragen aan de bestaanszekerheid, zelfredzaamheid en het welzijn van inwoners.

Sociaal handhaven versterkt niet alleen de naleving van regels, maar bouwt ook aan het gevoel van vertrouwen in de overheid.

#### **Speerpunten Sociaal handhaven**

##### **1. Behoud van bestaanszekerheid**

Sociaal handhaven zorgt voor behoud van de bestaanszekerheid door een mensgerichte aanpak waarbij rechtmatigheid in balans is met de persoonlijke en sociale omstandigheden van inwoners.

##### **2. Aanpakken van misbruik**

Een rechtvaardige samenleving vraagt om een gerichte aanpak van misbruik, waarbij tegelijkertijd vertrouwen in de overheid wordt opgebouwd.

##### **3. Samenwerking met lokale en landelijke partners**

Effectieve handhaving en ondersteuning worden gerealiseerd door nauwe samenwerking met partners.

##### **4. Creëren van publieke waarde**

Handhaving levert een positieve bijdrage aan de samenleving door rechtvaardigheid te bevorderen en het vertrouwen in de overheid te versterken.



Dit vraagt om stevige samenwerking tussen de keten van consultants, medewerkers terugvordering en boete, handhavers, en de juristen van bezwaar en beroep. Voor een optimale samenwerking is het voor iedereen in de organisatie duidelijk wie wat doet, waarom en wat zij nodig hebben van de ander om hun werk goed uit te voeren. Wanneer het duidelijk is voor onze medewerkers dragen we deze duidelijkheid ook over naar onze inwoners.

Een gedeeld beeld van sociale handhaving is daarbij van groot belang. Het zorgt voor consistente dienstverlening en een duidelijk beeld bij inwoners over de verplichtingen die gelden. Daarmee voorkomt het willekeur. Om die reden willen we bij de overweging om sancties (dit kan ook een waarschuwing zijn) op te leggen op een verantwoorde manier uitgaan van de mogelijkheden en omstandigheden van mensen en duurzame oplossingen bieden. We werken hiervoor vanuit een drietrapstoets:

**1. Bewust of onbewust**

Kon de inwoner weten wat er van hen verwacht werd of niet? Is er bewust of onbewust gehandeld?

**2. Context en perspectief**

Wat zijn de omstandigheden en mogelijkheden van de inwoner? Wat kan er onder die omstandigheden redelijkerwijs verwacht worden?

**3. Maatschappelijke impact** (maatschappelijke kosten)

Welke maatschappelijke kosten zijn we nu kwijt aan de inwoner? Wat is de impact van de oplossing die we beogen op korte en lange termijn? Wat gebeurt er als we niks doen?

In onze dienstverlening sluiten we aan bij onze inwoners en hun mogelijkheden. We zijn ons ervan bewust dat veel van onze inwoners zich in een kwetsbare positie bevinden. Naast een laag inkomen en alle gevolgen die daarbij horen, is ook relatief vaak sprake van schulden of psychosociale problemen. Dit zorgt voor stress en dat kan ervoor zorgen dat zij tot minder in staat zijn dan in sommige situaties van hen verwacht wordt. Binnen de SDD benaderen we onze inwoners daarom al jaren volgens de aanpak van stress-sensitieve dienstverlening. Zo houden we rekening met de effecten van stress en (gebrek aan) doenvermogen op het handelen van mensen.

Uit deze drietrapstoets kan komen dat er wat anders nodig is omdat ze niet 'passen' in de standaardsituaties die de wetgever voor ogen had. Dan kan het gebeuren dat met de gebruikelijke werkwijze een ongewenst effect bereikt wordt. In zulke situaties wordt geredeneerd vanuit de

grondwaarde van de wet, bijvoorbeeld: voorzien in het bestaansminimum en zorgen voor een menswaardig bestaan. Van daaruit wordt de vraag beantwoord: welk effect moet er met en voor deze inwoner bereikt worden. Vervolgens wordt bekeken hoe de maatwerkoplossing past in de wetgeving. Werken met de drietrapstoets vraagt een continue dialoog, met en tussen professionals over dilemma's, om tot een kwalitatief en gedragen afwegingskader te komen.

Binnen de SDD zorgen we voor naleving van de regels door **sociaal handhaven**.

### 3.2 We zetten in op het voorkomen van onrechtmatigheden

Binnen onze dienstverlening stellen we preventie centraal door uitkeringsontvangers meer te ontmoeten en te begrijpen. Dit doen we door regulier contact en actief vragen te stellen over de situatie en levensgebeurtenissen die invloed hebben op de uitkering. Ook kunnen uitkeringsgerechtigden laagdrempelig vragen stellen en kan er beter worden ingeschat waar de risico's op fouten en vergissingen liggen. Op deze manier worden nare gevolgen van vergissingen, zoals terugvorderingen en boetes voorkomen.

Bijstandsgerechtigden hebben vaak te maken met een complex stelsel van regels. Hoewel de sociale dienst weinig invloed heeft op deze wettelijk vastgelegde regels, kan goede en begrijpelijke uitleg bijdragen aan meer nalevingsbereidheid en een kleinere kans op fouten of oneigenlijk gebruik. Onze voorlichting is er daarom op gericht dat bijstandsgerechtigden begrijpen wat regels betekenen in hun specifieke situatie. Om te begrijpen welke verbeteringen daarvoor nodig zijn, wordt ervaringskennis betrokken bij het verder vormgeven van goede voorlichting en preventie.

Daarnaast willen we beter inspelen op informatie die we hadden kunnen weten. Vaak wordt ten onrechte aangenomen dat overheidsinstanties gegevens automatisch met elkaar delen. Zo kan een inwoner bijvoorbeeld denken dat een verhuismelding bij de gemeente voldoende is om alle instanties op de hoogte te stellen van een wijziging in de huishoudsamenstelling. Vooruitlopend op de wet Proactieve Dienstverlening willen we verkennen hoe we beschikbare informatie effectiever kunnen benutten om uitkeringsgerechtigden te ontzorgen. Een essentiële randvoorwaarde hiervoor is dat onze ICT-systemen dit proces ondersteunen.

Wanneer een bijstandsgerechtigde toch een financiële sanctie krijgt opgelegd willen we sociaal en effectief invorderen. Hierbij staan menselijk contact en uitgaan van de (financiële) mogelijkheden van

de inwoner voorop. We willen hiermee voorkomen dat een terugvordering leidt tot onaanvaardbare financiële of sociale consequenties voor de inwoner en mogelijk grote maatschappelijke kosten.

Bijstandsgerechtigden zijn verplicht om naar vermogen bij te dragen aan hun terugkeer naar werk. Wanneer iemand hierin niet meewerkt, kan een maatregel worden opgelegd, een korting op de uitkering. Deze maatregelen zijn bedoeld om het gedrag aan te passen. Voor zover de wet dat toelaat zetten wij eerst in op het geven van officiële (schriftelijke) waarschuwingen.

### **3.3 We pakken misbruik aan**

Het is belangrijk om op te treden tegen misbruik, oneigenlijk gebruik en niet-naleving van de regels die bij een uitkering horen. Als regels niet worden gehandhaafd en uitkeringen terechtkomen bij mensen die er geen recht op hebben, verliest het sociale stelsel zijn geloofwaardigheid en draagvlak. We zetten daarom in op een effectieve en efficiënte aanpak van misbruik en creëren daarmee publieke waarde.

Een uitkering kan alleen goed vastgesteld worden op basis van de juiste informatie; daarom bestaat de inlichtingenplicht. Controles daarop zijn dan ook onderdeel van de dagelijkse dienstverlening. Om misbruik aan te pakken voeren we naast controles bij de aanvraag en tussentijdse controles ook controles uit op basis van signalen. Deze signalen kunnen afkomstig zijn uit de eigen organisatie, van externe partijen zoals het Inlichtingenbureau, de Belastingdienst en DUO, of uit de samenleving in de vorm van tips. Deze signalen worden geanalyseerd en, wanneer nodig, leidt dit tot vervolgonderzoek. Hierbij zetten we extra in op signalen van misbruik en omvangrijke gevallen.

Voor complexe situaties van misbruik van sociale zekerheid, waarbij sprake is van overlast en/of ondermijning, hebben we een speciaal ingericht team. Dit team pakt integrale en arbeidsintensieve onderzoeken en zaken met een strafrechtelijk gevolg op. Waaronder de aangifte bij het Openbaar ministerie. Dit team valt onder de Wet politiegegevens.

Er is een grijs gebied binnen de interpretatie van de regels die tot verwarring kan leiden met mogelijk financiële consequenties. Bijvoorbeeld hobbymatige activiteiten die kunnen lijken op werk. Door regelmatig contact tussen consulenten en handhavers kunnen vragen snel worden opgehelderd en kan duidelijk worden uitgelegd wat nodig is om de regels correct na te leven. Om dit contact te

bevorderen maken de handhavers onderdeel uit van de gemeentegerichte afdelingen. Dit contact biedt de kans om samen te kijken naar mogelijkheden om bijvoorbeeld een hobby om te zetten in betaald werk. Op deze manier biedt handhaving perspectief en draagt bij aan duurzame oplossingen.

### **3.4 We zetten in op het versterken van onze medewerkers**

Om mensen te kunnen helpen is wederzijds vertrouwen nodig. Om te zorgen dat uitkeringen volgens de voorwaarden van de Participatiewet verstrekt worden, is controle nodig. In de praktijk is het ook niet eenvoudig om onderscheid te maken tussen moedwil en vergissingen of onvermogen.

De uitdaging waar we voor staan is het vinden van de juiste balans. Deze balans is een groot grijs gebied en brengt dilemma's met zich mee. We beseffen dat dit veel vraagt van onze medewerkers. Daarom investeren we in het versterken van hun professionaliteit en bieden we hen de benodigde randvoorwaarden om zorgvuldige en verantwoorde afwegingen te maken.

Deze randvoorwaarden gaan over een duidelijke rol- en taakverdeling waarbij iedereen ook van elkaar weet wat zijn of haar rol is binnen de cirkel van naleving. Dit is nodig om de verschuiving te maken van puur handhaven naar een oplossingsgerichte, sociale handhavingsaanpak. Als ook het op peil houden van kennis door structurele bij- en nascholing en het bevorderen van kennisdeling, zodat medewerkers op de hoogte blijven van relevante ontwikkelingen. Tot slot organiseren we intervisiebijeenkomsten en periodieke casusbesprekingen (leerdialogen) voor casussen die ingewikkeld waren of die juist vaker voorkomen. Deze uitwisseling draagt bij aan het vinden van eenduidige werkwijzen.

De dilemma's die gepaard gaan met sociaal handhaven vragen een continue dialoog met en tussen professionals, om tot een kwalitatief en gedragen afwegingskader te komen. Het resultaat is dat we leren oog te hebben voor de mogelijkheden en omstandigheden van inwoners en dit meenemen in onze afwegingen.

### **3.5 We werken samen met partners**

Fouten maken (bewust of onbewust) zorgt ervoor dat huishoudens dieper in de problemen komen. Dat is schadelijk voor het vertrouwen in de overheid en voor het vertrouwen in de buurt en de omgeving. We werken integraal en wijkgericht aan sociale handhaving. Daarmee vergroten we de

kansen voor inwoners door het beperken van niet gebruik, het bieden van overzicht en daarmee perspectief. Misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid wordt in een vroeg stadium gesignaleerd en effectief aangepakt. Het aanpakken van stressfactoren zorgt bovendien voor het vergroten van kansen op werk, meer mentaal welbevinden, vertrouwen en het beperken van andere maatschappelijk problematiek.

We doen dit door integrale samenwerking, intern, met inwoners en met netwerkorganisaties. Om deze samenwerking tussen professionals te simuleren en nabijheid in de wijk te creëren maken de handhavers, net als de consultants, deel uit van de gemeentegerichte afdelingen.

We werken in samenhang met het project Brede Welvaart van de Regiodeal Drechtsteden en Gorinchem. Binnen dit project wordt een wijkgerichte aanpak ontwikkeld die is gebaseerd op persoonlijk contact en opbouwen van vertrouwen, waarbij onze medewerkers in samenwerking met lokale partners achter de voordeur komen en met deze inwoners in gesprek raken.

Binnen het Netwerk van Leefbaarheid en veiligheid werken we integraal samen aan duurzame oplossingen. Bij sommige inwoners is er veel aan de hand en lukt het niet om de situatie te verbeteren. Door samen op te trekken vanuit verschillende organisaties kunnen doorbraken worden gerealiseerd en zorgen we voor een beter perspectief voor deze inwoners.

#### 4. Evaluatie

Een essentieel onderdeel van deze verandering is het evalueren en het leerproces van onze organisatie, zowel van medewerkers als van leidinggevenden. Open en kritische gesprekken over casussen, inclusief de rol van de organisatie, bieden ruimte voor reflectie en verbetering. Zo ontstaat er ruimte om naar het eigen handelen te kijken en te zien waar ruimte is voor verbetering.

Wanneer blijkt dat iets niet volgens de regels is gegaan, stellen we ons de vraag waarom dat is gebeurd. Dit biedt ons waardevolle inzichten om onze processen en werkwijzen verder te verbeteren. Zo vinden we de balans en blijven we bouwen aan een rechtvaardige en effectieve uitvoering van ons werk.



## 5. Hoe meten we?

Het meten van de effecten van dit beleid is een uitdaging, omdat de nadruk ligt op preventie. Preventie betekent immers dat iets niet gebeurt, wat lastig zichtbaar te maken is.

Daarom voeren we een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) uit op casusniveau om de impact van sociaal handhaven helder in beeld te brengen. Hierbij vergelijken we drie scenario's: geen interventie, repressieve handhaving en sociaal handhaven. Door deze analyse tonen we aan welke meerwaarde sociaal handhaven biedt. Zo laten we zien dat sociaal handhaven niet alleen kosten bespaart, maar ook een positief effect heeft op het gehele sociale domein.

Om het belang van naleving en ieders rol in de keten te benadrukken, monitoren we de gegronde bezwaarschriften met betrekking tot een bijstandsuitkering. Bezwaar en beroep vormen de laatste schakel in deze keten. De inhoud van een bezwaarschrift biedt inzicht in het proces dat een inwoner bij de Sociale Dienst heeft doorlopen en de kwaliteit daarvan. Een gegrond bezwaar duidt erop dat er iets niet goed is verlopen, wat aanleiding geeft tot gerichte verbeteringen.

Tot slot registreren we het aantal afgehandelde signalen van misbruik, inclusief de uitkomst, afkomstig vanuit de interne organisatie, netwerkpartners en tips uit de samenleving.