



Gespannen WERKveld

Gespannen WERKveld

Participatiewet: ruimte voor
gemeentelijk beleid

1

Inleiding

2

Doelen en uitgangspunten
van de Participatiewet

3

Spanningen in het speelveld:
perspectieven van Overijsselse
gemeenten op de uitvoering
van de Participatiewet

4

Conclusie

We hebben
iedereen nodig
om al het werk
te doen dat
nodig is om de
samenleving
draaiende te
houden.

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Participatiewet. Dit vanuit de overtuiging dat gemeenten sneller en beter in staat zijn hun inwoners te helpen bij hun zorg- en/of ondersteuningsvragen. De praktijk blijkt weerbarstiger. Uit de samenleving klinkt steeds meer kritiek op de hardheid van de wet en het ontbreken van de menselijke maat. Gemeenten worstelen ermee en geven aan met de rug tegen de muur te staan. De wet gaat volgens hen te veel uit van wantrouwen en een verkeerd mensbeeld en moet daarom fundamenteel anders.¹

Verschillende onderzoeken bekrachtigen deze oproep: in de wet zitten positieve aannames die in de praktijk minder rooskleurig uitpakken. Ook heeft de clustering van verschillende wetten in de Participatiewet niet geleid tot de beloofde versimpeling. Daarentegen hebben gemeenten meer beleidsvrijheid dan door hen in de praktijk wordt ervaren.² Onderwijl kampt Nederland met een grote krapte op de arbeidsmarkt. In alle beroepsgroepen is sprake van een tekort aan personeel. Dit tekort heeft steeds vaker invloed op de economie en welvaart in Nederland. Kansen liggen in het zogenoemde 'onbenut arbeidspotentieel': ruim 1,1 miljoen Nederlanders die (meer) zouden kunnen werken. Een grote groep kan dit echter niet zonder begeleiding op de arbeidsmarkt.

'We hebben iedereen nodig om al het werk te doen dat nodig is om de samenleving draaiende te houden'. Dit is het uitgangspunt van de verkenning *Toekomst voor Werk - Werk voor Toekomst* van Trendbureau Overijssel. Dit onderdeel van deze verkenning richt zich op hoe deze boodschap zich verhoudt tot de uitvoering van de Participatiewet door Overijsselse gemeenten. Uit gesprekken en een analyse van coalitieakkoorden blijkt dat Overijsselse gemeenten op verschillende manieren spreken over hoe de Participatiewet en de arbeidsmarkt op elkaar inwerken. Wat betekent dat voor de ruimte die gemeenten zien en nemen bij de uitvoering van de Participatiewet? Het afgelopen jaar hebben we hier 27 interviews over gehouden met 43 actoren uit 11 Overijsselse gemeenten. In de eerste helft van het jaar zijn gesprekken gevoerd met wethouders en beleidsambtenaren. In de tweede helft zijn gesprekken gevoerd met raadsleden, consultants en vertegenwoordigers uit cliëntenraden. Aan de hand van de opgedane inzichten uit de gevoerde gesprekken worden de kansen en barrières in Overijssel helder over de aanwezige ruimte die gemeenten hebben met het duurzaam begeleiden van inwoners uit de doelgroep van de Participatiewet naar werk. Met als resultaat dat ook deze doelgroep vanuit eigen vermogen een waardevolle bijdrage kan leveren aan al het werk dat nodig is om de samenleving draaiende te houden.

¹ Van der Storm, L. (2021, 3 mei) 'De participatiewet moet op de schop, vinden gemeenten: 'te veel wantrouwen'.¹ *Trouw*.

² Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Doelen en uitgangspunten van de Participatiewet

Het belangrijkste doel van de wet is om te zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking. Daarnaast is het bieden van inkomensondersteuning aan mensen die het (tijdelijk) niet redden op eigen kracht een ander belangrijk doel. Ten slotte is niets hierin vrijblijvend: bij rechten komen ook plichten kijken. Hierop vindt controle plaats, met als sluitstuk handhaving.³ In 2015 zijn bovengenoemde doelen opgenomen in de Participatiewet en werd de uitvoering hiervan belegd bij gemeenten. Hierdoor kregen gemeenten naast de klassieke bijstandsgerechtigden ook mensen met een arbeidsbeperking onder hun hoede. Door ook de Jeugdwet en de WMO bij de gemeenten te beleggen, zou er meer maatwerk, zelfredzaamheid en hulp uit eigen netwerk mogelijk zijn en dat allemaal met minder geld.⁴

Met de doelen van de Participatiewet hoopte de wetgever tegemoet te komen aan een aantal zorgen. Eind jaren '10 van deze eeuw werd duidelijk dat vanwege toenemende vergrijzing de druk op de arbeidsmarkt steeds groter wordt. Om het peil van onze verzorgingsstaat te kunnen behouden, moet iedereen (naar vermogen) een steentje bijdragen via arbeid. Het is aan de overheid om burgers te stimuleren hun participatie in de samenleving actief vorm te geven (cq. activeringsbeleid) en dan het liefst met betaalde arbeid. Hierin lag de basis verscholen voor het beroep op de *eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid* en het *voor wat hoort wat principe* in de Participatiewet.⁵ Deze veronderstellingen komen voort uit een rationeel mensbeeld: dit mensbeeld gaat uit van individuele verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, en een rationeel denk- en doe vermogen van burgers.⁶ Ten slotte speelt het *solidariteitsprincipe* een belangrijke rol in de wijze waarop de Participatiewet inkleuring vanuit beleid heeft gekregen. De Participatiewet wordt immers gefinancierd vanuit belastinggeld en is daarmee een uiting van solidariteit van inwoners naar mede inwoners die (tijdelijk) niet zelf kunnen rondkomen. Solidariteit vraagt zowel om wederkerigheid als dat misbruik wordt voorkomen.⁷ Laatstgenoemde kan ook worden gezien als een *rechtvaardigheidsprincipe*. Een bijstandsinkomen vraagt om een rechtvaardige verdeling van maatschappelijk geld. Mede door het sneuvelen van de Wet werken

naar vermogen door de grootschalige fraude met toeslagen in Bulgarije heeft het solidariteitsprincipe/rechtvaardigheidsprincipe een stevige verankering in de Participatiewet gekregen.⁸

De doelen van de Participatiewet en de decentralisatie van de uitvoering hiervan naar gemeenten komen dus voort uit een bepaald mensbeeld en een tal van veronderstellingen.

Samengevat zijn de volgende veronderstellingen terug te vinden in de Participatiewet:

1. Iedereen kan werken.
2. Iedereen moet werken.
3. De bijstand is een tijdelijk vangnet. Fraude moet worden voorkomen.

Tevens is er een aantal instrumentele veronderstellingen te herkennen:

4. Gemeenten zijn succesvoller in de uitvoering van het activeren van burgers, omdat zij maatwerk kunnen leveren.
5. Gemeenten kunnen dit goedkoper.

Om de uitwerking hiervan in de praktijk en de barrières en kansen die dit biedt beter te begrijpen zijn gesprekken gevoerd met wethouders, beleidsambtenaren, gemeenteraadsleden, consultants en cliëntenraden.

³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Participatiewet in Balans – Uitkomsten beleidsanalyse*.

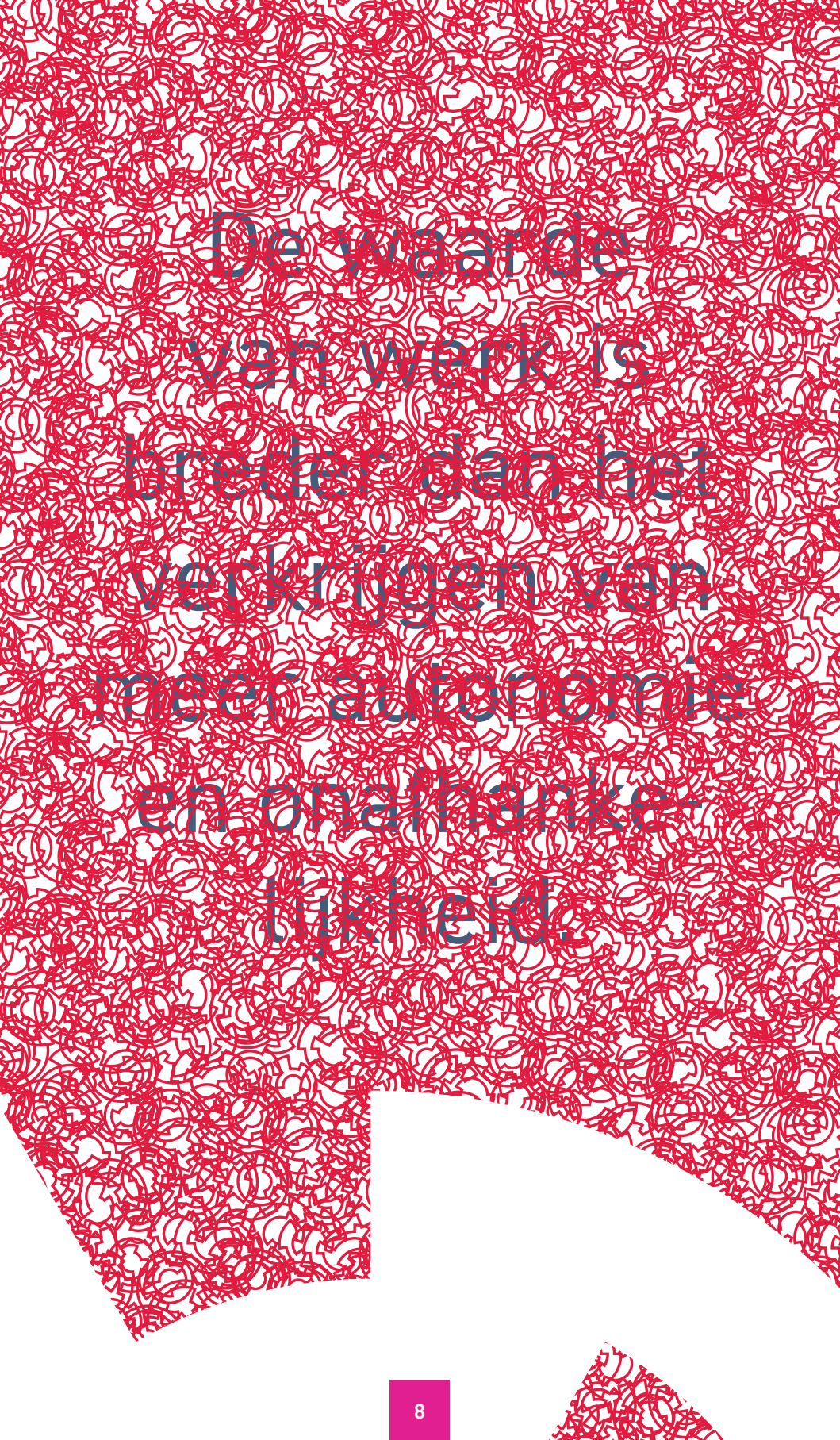
⁴ NOS Nieuws (2020, 16 november) SCP – hoge verwachtingen decentralisatie niet waargemaakt. Geraadpleegd op 16-12-2022, van <https://nos.nl/artikel/2356722-scp-hoge-verwachtingen-decentralisatie-niet-waargemaakt>

⁵ Oomkens, R. & Drijvers, A. (2021) *Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet – Syntheseonderzoek*. Panteia.

⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) *Samenvatting – Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*.

⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) *Participatiewet in Balans – Uitkomsten beleidsanalyse*.

⁸ BMC (2022, 30 augustus) 'Aanpassing van de Participatiewet belooft paradigmashift - Er wordt gesleuteld aan de grondvesten!' *Binnenlands Bestuur – Bestuur en organisatie*. Geraadpleegd op 16-12-2022 van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bmc/aanpassing-van-de-participatiewet-belooft-paradigmashift>



De waarde
van werk is
breder dan het
verkrijgen van
meer autonomie
en onafhank-
lijkheid.

Spanningen in het speelveld: perspectieven van Overijsselse gemeenten op de uitvoering van de Participatiewet

Op papier gaan de hiervoor beschreven doelstellingen en veronderstellingen van de Participatiewet prima samen. In de praktijk blijken ze toch tot een aantal spanningen te leiden. Verschillende onderzoeken hebben op deze spanningen gewezen en ze kwamen ook nadrukkelijk terug in de gesprekken die we voor dit onderzoek in Overijssel hadden.

3.1

Spanning 1

**Niet iedereen kan werken: (zelf)redzaamheid kent
geen gelijke start en daardoor is de bijstand niet voor iedereen
een tijdelijk vangnet**

Eén van de veronderstellingen in de Participatiewet is dat iedereen kan werken. Echter, niet iedereen redt het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning. Gemeenten zijn hierin de aangewezen overheidslaag om deze inwonersgroep aan de hand van lokaal activeringsbeleid weer naar de arbeidsmarkt te begeleiden.⁹ Een gemeenteraadslid is het hiermee eens: *“De bijstand is een vangnetregeling, dat moet er ook zijn. Je raakt in de bijstand en dat is hartstikke mooi dat de gemeente je dan kan ondersteunen, maar de gemeente moet je daarnaast ook ondersteunen om weer aan het werk te komen. Die combinatie vind ik heel belangrijk. Dus ja, ik denk dat is de geest van de wet, iedereen moet zijn steentje bijdragen.”*

Toch blijkt uit de evaluatie van de wet in 2019 door het SCP¹⁰ dat het voor een grote groep Nederlanders niet haalbaar is om (in deeltijd) mee te draaien op de arbeidsmarkt. De kans op een betaalde baan is sinds de invoering nauwelijks verhoogd voor mensen die vallen onder de Participatiewet en voor sommige doelgroepen zelfs aanzienlijk gedaald. Bovendien is de kwaliteit van de banen afgenomen: minder uren, minder salaris en minder vaste contracten. Een mogelijke reden hiervoor is dat de veronderstelling dat iedereen kan werken te optimistisch is. Die veronderstelling en de daarop gestoelde uitwerking, waarbij

⁹ Rijksoverheid (z.d.) *Participatiewet*. Geraadpleegd 22-12-2022, van www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet

¹⁰ Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

hulp relatief snel overgaat in dwang bij uitblijvend succes, blijkt voor velen niet positief uit te vallen. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt moeten hun best doen om aan de bak te komen, doen ze dit niet dan verliezen ze uiteindelijk hun recht op een uitkering. Dit vormt volgens een aantal gesprekspartners het knelpunt. Een wethouder gaf bijvoorbeeld aan dat er onder politieke druk vooral werd gestuurd op het moeilijk genoeg maken van het aanvragen en behouden van een uitkering. Hierdoor zouden mensen vanzelf wel weer aan het werk gaan. Vervolgens ontstaat er maatschappelijke kritiek op dat de wet te hard zou zijn. Een beleidsambtenaar geeft aan dat deze harde uitwerking van de wet een gevolg is van het uitgangspunt dat iedereen kan werken: *“Als je als gemeente dan dingen gaat uitwerken en specificeren dan kom je vervolgens op al die onderdelen in de knel die eigenlijk met dat uitgangspunt dat iedereen kan werken te maken hebben. Niet iedereen kan aan het werk.”* In de praktijk passen gemeenten het 'harde instrumentarium' niet altijd toe. Zo geeft een gesprekspartner aan dat in de eigen gemeente veel druk ligt op het aan het werk krijgen van mensen. Om dat te bewerkstelligen, wordt echter niet hard opgetreden: *“In onze gemeente is de politieke situatie zo dat het inzetten van harde instrumenten niet als eerste prioriteit wordt gezien. Er wordt bijvoorbeeld weinig gebruik gemaakt van de tegenprestatie. In plaats daarvan hanteren we een persoonlijk ontwikkelplan.”*

Naast ervaringen uit de praktijk wordt de veronderstelling dat iedereen kan werken ook ontkracht vanuit onderzoek. Niet iedereen start vanuit een gelijkwaardig rationeel denk- en doe vermogen. Mensen verschillen door aangeboren eigenschappen en door omgevingsfactoren. Hierdoor ontstaat een kloof tussen wat er van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen.¹¹ Verschillende gesprekspartners geven aan dat zij dit zich ook steeds meer realiseren. Voor de meeste mensen uit de huidige kaartenbak of voor de mensen die nieuw instromen, is de bijstand dan ook geen tijdelijk vangnet. Mede door de huidige krapte op de arbeidsmarkt kloppen alleen mensen aan die echt niet anders kunnen. Eén Overijsselse gemeente zoekt vanuit dit besef naar meer ruimte in de wet door bijvoorbeeld het niet toepassen van de zoektermijn van vier weken bij jongeren. Wanneer een jongere in deze tijd bij de gemeente aanklopt voor bijstand, is de overtuiging dat de jongere dit doet omdat hij of zij vaak echt niet anders kan. Er wordt bij deze gemeente onderzocht of het mogelijk is bij jongeren standaard geen zoektermijn toe te passen. Tenzij er een vermoeden bestaat dat de desbetreffende jongere er met de pet naar gooit.

Gemeenten lijken de veronderstelling dat iedereen kan werken ook minder mee te nemen in de eigen lokale ambities. In de oude coalitieakkoorden (2018-2022)

¹¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) *Samenvatting – Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.*

lag vooral nadruk op 'het vinden van passend werk' en het stimuleren van 'onafhankelijkheid' en 'zelfredzaamheid'. In bijna alle nieuwe coalitieakkoorden (2022-2026) staat nu vooral zoiets als 'iedereen doet mee' of 'alle inwoners doen mee naar vermogen'. Er wordt nog weinig gezegd over 'passend werk' en 'onafhankelijkheid'. De meeste gemeenten geven in hun ambities echter aan dat ze hierbij (nog steeds) een beroep doen op de 'zelfstandigheid van inwoners' en 'de kracht van de samenleving'.

3.2

Spanning 2

De nadruk op betaald werken is strijdig met 'meedoen naar vermogen' en de (individuele) maatschappelijke meerwaarde

Overijsselse gemeenten stellen meedoen naar vermogen steeds centraler in hun ambities en daarmee in hun beleid. Uit de gesprekken blijkt dat Overijsselse gemeenten hier verschillend invulling aan geven. De verschillen lijken te ontstaan vanuit diverse inzichten in de waarde die de gesprekspartners toekennen aan (onbetaald) werk. Een flink aantal gesprekspartners vindt (gedeeltelijk) betaald werk de ultieme vorm van meedoen naar vermogen. Betaald werk draagt volgens hen bij aan meer autonomie en zelfredzaamheid. Indien inwoners nog niet in staat zijn betaald werk te verrichten, wordt aandacht besteed aan het arbeidsfit maken van deze inwoners. Betaald werk wordt ook gezien als het medicijn om weer echt mee te kunnen doen in de maatschappij. Er wordt zelfs gesteld dat werk de oplossing is voor meerdere zorgvragen. Betaald werk zorgt immers voor minder armoede en armoede zorgt voor gezondheidsproblemen. Toch komt het voor dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die wel betaald kunnen werken, thuiszitten op de bank. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij mensen die eigenlijk een indicatie voor beschut werk nodig hebben van het UWV. Het UWV stelt echter dat er eerst een dossier moet zijn opgebouwd voor iemand aan het werk kan vanuit een beschutte werkplek. Een gesprekspartner geeft aan dat zij deze mensen alsnog zonder indicatie van het UWV een beschutte werkplek voorziening toekennen: *“Ja, feitelijk vinden wij het niet zo heel belangrijk of iemand al wel of niet het stempeltje van het UWV heeft. Als wij goed kunnen onderbouwen ‘deze persoon kan alleen maar aan het werk met intensieve begeleiding’, dan gaan wij daarvoor. En aan de achterkant gaan we een dossieropbouw doen, waardoor diegene alsnog die indicatie kan krijgen.”*

De nadruk op betaald werk als de meest waardevolle invulling van meedoen naar vermogen legt druk op de grote groep mensen die niet in staat is (volledig) betaald te werken. Met alle negatieve gevolgen van dien. Niet alleen

voor het individu, maar ook voor de samenleving stelt een gemeenteraadslid: *“Je hebt gewoon een grote groep mensen die niet aan de bak komen. Is het dan handig om dan maar te blijven trekken aan die mensen, blijven zeggen van ‘gij zult werken’ want, nou ja, noem maar op, alle spreekwoorden die daarbij horen. Ik denk het niet, want het kost je enorm veel energie als samenleving om daar steeds op te doelen. En los van die energie, het kost je gewoon geld terwijl het niks oplevert. En ik vind trekken aan een dood paard zonde.”* Een bijkomend probleem is dat het volgens een aantal gesprekspartners vaak niet lonend is om (deeltijd) te gaan werken. Er bestaat zelfs het risico op de zogenoemde armoedeval: juist door te gaan werken, heb je minder te besteden. Omdat je daardoor bijvoorbeeld net buiten allerlei minimaregelingen valt of omdat je wordt gekort op je uitkering.

De waarde van werk is echter breder dan het verkrijgen van meer autonomie en onafhankelijkheid. Uit onderzoek blijkt dat werk een belangrijke rol speelt in het leven. Het bepaalt voor een groot deel het welzijn van mensen. Mensen waarderen (betaald en onbetaald) werk het meest wanneer het werk inhoudelijk leuk is, wanneer je werkt doet waar je trots op kunt zijn en dat je prettige collega's hebt.¹² Veel van de gesprekspartners zien ook de sociale meerwaarde van (onbetaald) werken in: *“Het is goed om in contact te zijn met mensen op de werkvloer. Dus dat je met collega's spreekt, dat je niet de hele dag binnen zit, maar dat je gewoon een doel hebt om je bed voor uit te komen zeg maar.”* (raadslid). Wanneer betaald werk een stap te ver is voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, biedt onbetaald werk een uitkomst voor de sociale meerwaarde van werk.

In de praktijk is weinig aandacht voor de begeleiding naar onbetaald werk. Volgens de gesprekspartners gaat de aandacht van de werkconsulenten veelal uit naar mensen die een grotere kans hebben om uit te stromen naar betaald werk. Daarnaast is er vanuit de gemeente weinig passend aanbod als het op onbetaald werk aankomt. Gemeenten werken namelijk vaak met een select aantal contractanten samen. Dit resulteert volgens sommigen in een grote groep mensen die gewoonweg wordt vergeten: *“Ik merk dat heel veel mensen graag of echt wel weer een baan willen of vrijwilligerswerk willen doen. Sommigen krijgen hele goede begeleiding naar meer betaald werk. Maar heel veel mensen die daar nog niet aan toe zijn en die vrijwilligerswerk zouden willen doen, die zwemmen. Die hebben niet voldoende begeleiding daarin. Weten niet waar ze terecht kunnen. Proberen het allemaal zelf uit te vogelen”* (lid klankbordgroep Werk en Inkomen, Participatieraad). In het licht van de ambitie van bijna alle gemeenten om iedereen mee te kunnen laten doen naar vermogen is dit een doorn in het oog. Veel

gesprekspartners geven dan ook aan om meer tijd en energie te stoppen in het leren kennen van deze vergeten groep, zodat ook zij maatwerk aangeboden krijgen in het mee kunnen doen naar vermogen.

Sommige gemeenten hebben dit georganiseerd door specifiek mensen aan te nemen die 'complexe gevallen' uit het klantenbestand begeleiden naar werk. In een Overijsselse gemeente werken ze bijvoorbeeld sinds vijf jaar met arbeidsmarktcoaches. Toch geeft een gesprekspartner uit deze gemeente aan dat het momenteel moeilijk is 'successen te boeken': *“Dat ligt toch echt aan de complexiteit van de doelgroep. Mensen hebben zo veel GGZ-problematiek, er speelt zoveel, dat het vaak gewoon echt niet lukt, dat er eerst nog andere stappen nodig zijn, dat ze eerst echt specialistische hulp nodig hebben. Maar ja, dan staan ze op wachtlijsten en dat duurt lang op dit moment helaas.”* Wellicht is dan het hoogst haalbare meedoen naar vermogen eenmaal per week buiten de deur een kopje koffie drinken. En dat is volgens een gemeenteraadslid nou net de invulling van de menselijke maat: *“Er is geen goed of slecht. Er is naar vermogen. En dat is de invulling van de menselijke maat. Ik krijg energie van 60 uur werken en de ander is doodop na een uurtje buiten de deur te zijn geweest. Dus volledig en betaald werken? Dat is niet voor iedereen haalbaar. En wat dan precies de juiste invulling van naar vermogen is? Daar ga ik niet over. Uiteindelijk bepaalt de consulent dat stukje maatwerk.”* Hoewel de consulenten in deze gemeente dus vanuit hun expertise bepalen welk maatwerk nodig is, opereren zij wel vanuit de kaders die de gemeenteraad meegeeft. Volgens het gemeenteraadslid vraagt dit om een continu samenspel tussen uitvoering, beleid en bestuur.

3.3

Spanning 3

Gemeenten kunnen het goedkoper zorgt voor perverse prikkel en niet benutten van eventueel arbeidspotentieel

Zoals in de hoofdstukken hiervoor benoemd, geven gesprekspartners aan dat ze te maken hebben met een steeds groter wordende groep mensen die een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt hebben en hier ook niet zomaar uitkomen. Door de krapte op de arbeidsmarkt vinden de meeste mensen die kunnen werken zelf een betaalde baan. De mensen die alsnog in de bijstand terecht komen, zitten daar omdat zij dat veelal echt niet zelf kunnen. Dit is een doelgroep die veel meer individuele aandacht en begeleiding vraagt. Gemeenten hebben echter het geld en de tijd niet om voldoende aandacht te besteden aan deze complexe doelgroep. Dit komt volgens gesprekspartners mede door het krappe budget waarmee ze

¹² Conen, W.S. & De Boer, P.T. (2020) *De Waarde van werk in Nederland- Resultaten van de Waarde van Werk Monitor 2019*. AIAS-HSI, Universiteit van Amsterdam.

Niks is zo
onrechtvaardig
als ongelijke
situaties gelijk
te willen
behandelen.

het moeten doen: *"De uitkeringen moeten betaald worden, dus daar moet je wel budget voor hebben. Maar wij hebben wel een Participatiebudget en daarmee moeten we het doen, hè, dat jaar. Dus op het moment dat jij een re-integratiemiddel inkoopt dan moet dat van het budget af, dus het moet allemaal wel passen in dat budget. Hoe groter jouw bestand wordt, hoe sneller je budget leegloopt."* (Consulent Werk).

Dit wordt ook bevestigd door onderzoek uitgevoerd door Berenschot. Gemeenten komen structureel tekort om hun taken goed uit te voeren: jaarlijks is zo een 1,5 miljard extra nodig om ondersteuning te kunnen bieden aan mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Een van de gevolgen van het structurele tekort is dat gemeenten meer energie steken in bijstandsgerechtigden die weer snel aan het werk geholpen kunnen worden.¹³ Dit geldt echter niet voor alle gemeenten. Eén van de gesprekspartners geeft bijvoorbeeld aan dat hun gemeente in 2020 geen taakstelling kreeg voor beschutte werkplekken. De gemeente had twee inwoners die best via deze voorziening aan het werk zouden kunnen. Door de raad werd het besluit genomen om deze twee inwoners vanuit eigen budget een beschutte werkplek aan te bieden: *"Ik ben blij dat we dat voor onze raad kunnen leggen. En dat ze dan unaniem zeggen: oké, we kijken niet zozeer naar de financiën, maar wel naar de lange termijn ontwikkelingen van onze inwoners. Ze vonden het veel belangrijker dat ze mee konden doen."*

Naast geld speelt tijdgebrek ook een belangrijke rol in het niet voldoende aandacht kunnen bieden aan de 'complexe doelgroep'. Gesprekspartners geven aan dat ze werken met grote klantenbestanden en niet de tijd hebben om iedereen genoeg aandacht te geven: *"Onze caseloads waren dusdanig groot op een gegeven moment, was niet de bedoeling, maar ja, er was gewoon heel veel aanwas dat we daar ook gewoon geen tijd meer voor hadden. Want die begeleiding die vraagt vrij veel. Ja, en op een gegeven moment houdt het op wat je kan behappen in je werk."* (Consulent Werk). Gesprekspartners geven aan dat ze gewoonweg de capaciteit niet hebben en daardoor een groot deel van hun klantenbestand niet tot nauwelijks spreken. Daarnaast stellen gesprekspartners dat het begeleiden van de complexe doelgroep naar meer participatie ook vraagt om bepaalde expertise en talenten en een goed netwerk. Niet elke gemeente beschikt hierover door veel doorloop van personeel en ook hier hebben gemeente te maken met het moeizaam aantrekken van personeel.

Zoals in de hoofdstukken hiervoor beschreven, hebben de meeste gemeenten de ambitie om hun inwoners naar vermogen mee te laten doen. Dit vraagt om

¹³ De Koster, Y. (2021, 13 juli) 'Gemeenten komen 1,5 miljard tekort op Participatiewet' *Binnenlands Bestuur – Sociaal*. Geraadpleegd op 22-12-2022 van Gemeenten komen 1,5 miljard tekort op Participatiewet (binnenlandsbestuur.nl).

maatwerk in de uitvoering. De financiële en capaciteitskrapte waar gemeenten mee kampen, staan echter op gespannen voet met de wens voor meer menselijke maat. Maatwerk bieden kost nou eenmaal tijd en veel (verschillende) expertise. Daarnaast geven veel gemeenten aan dat ze kampen met een grote doorloop van personeel en personeelstekort. Ook hebben ze niet altijd budget om het personeel uit te breiden. Het blijft hoe dan ook een lastige afweging stelt ook een gemeenteraadslid: *“Als je, bij wijze van spreken, 30 procent per jaar zou kunnen laten uitstromen, ben je dan succesvol? Ja, dan ben je op zich wel succesvol in deze tijd. Dat is heel simpel. Maar, wat betekent dat nou voor die andere 50 procent waar je totaal geen aandacht aan besteedt? Zijn we daar dan ook succesvol? Ja, maar dan moet je er wat meer menskracht tegenaan gooien. En wil je dat? Want dat kost geld. Of zeg je van nou, laat maar zitten. Ik vind dat wel lastig.”*

3.4

Spanning 4

Gemeenten kunnen meer maatwerk bieden, maar dat leidt ook tot risico op willekeur. Druist in tegen het solidariteits-/rechtvaardigheidsprincipe

Naast de praktische bezwaren tegen meer menselijke maat geven gesprekspartners aan ook te kampen met de meer op waarden georiënteerde bezwaren. Men worstelt onder andere met het rechtvaardigheidsprincipe, dat volgens hen in het geding komt als er teveel (beleids)ruimte voor gemeenten komt in de uitvoering van de Participatiewet. Er mag volgens hen in de uitvoering geen willekeur ontstaan wie welke rechten en plichten krijgt. Dit werkt volgens hen ongelijke behandeling in de hand en dat druist in tegen het rechtvaardigheidsprincipe. Het SCP vermeldt dit risico ook expliciet in haar evaluatie van de Participatiewet. Door de bewegingsvrijheid van gemeenten ontstaan grote verschillen in uitvoering. Dit is volgens het SCP in strijd met het idee dat de Participatiewet een duidelijke regeling omvat die iedereen gelijke kansen en mogelijkheden biedt.¹⁴

In lijn met de conclusie van het SCP geven gesprekspartners aan dat het in Nederland niet zo zou mogen zijn dat waar je wieg staat bepaalt waar je wel of niet voor in aanmerking komt. Een gemeenteraadslid stelt bijvoorbeeld: *“Dat vind ik lastig, omdat de buurgemeenten die zouden veel vrijer kunnen zijn. Als je daar een bepaalde beleidsvrijheid in krijgt, dan krijg je ook een bepaalde willekeur. Dan zou je bijvoorbeeld gaan verhuizen alleen maar vanwege het feit dat een andere gemeente ruimhartiger is dan jouw gemeente. En dat moet je ook weer voorkomen. Dus ja, met name in de Participatiewet is bijna alles geregeld*

van bovenaf om die reden.” Volgens gesprekspartners moeten er daarom juist eenduidige scherpe regels en richtlijnen zijn. Zodat ambtenaren naar eer en geweten de wet kunnen uitvoeren en dat deze uitvoering ook rechtlijnig te verantwoorden is.

Zonder concrete kaders en richtlijnen van wat wordt bedoeld met ‘meedoen naar vermogen’ en ‘de menselijke maat’, stellen deze gesprekspartners dat het vooral een politiek feestje is, maar weinig uitvoerbaar in de praktijk. Zo stelt een beleidsambtenaar: *“Het hoeft op zich niet erg te zijn, ik zou me zelfs nog kunnen voorstellen dat je een bepaalde beleidsvrijheid krijgt. Maar dan zou die ook wel weer gekaderd moeten worden, want dat volledig loslaten, dat werkt ook niet.”* Bij het stellen van die kaders is het aan de volksvertegenwoordigers om vanuit rationele overwegingen te beslissen vanuit welke lokale kaders de uitvoering moet plaatsvinden. Dit vanuit het maatschappelijk belang om schaarse middelen eerlijk te verdelen. Gesprekspartners stellen dat er gewoon steeds minder middelen beschikbaar zijn voor meerdere maatschappelijke opgaven. Gemeenten moeten zorgvuldige afwegingen maken over hoe deze schaarse middelen rechtvaardig te verdelen. Dit vraagt toch om rationele afwegingen over welke kaders je als gemeente meeeft.

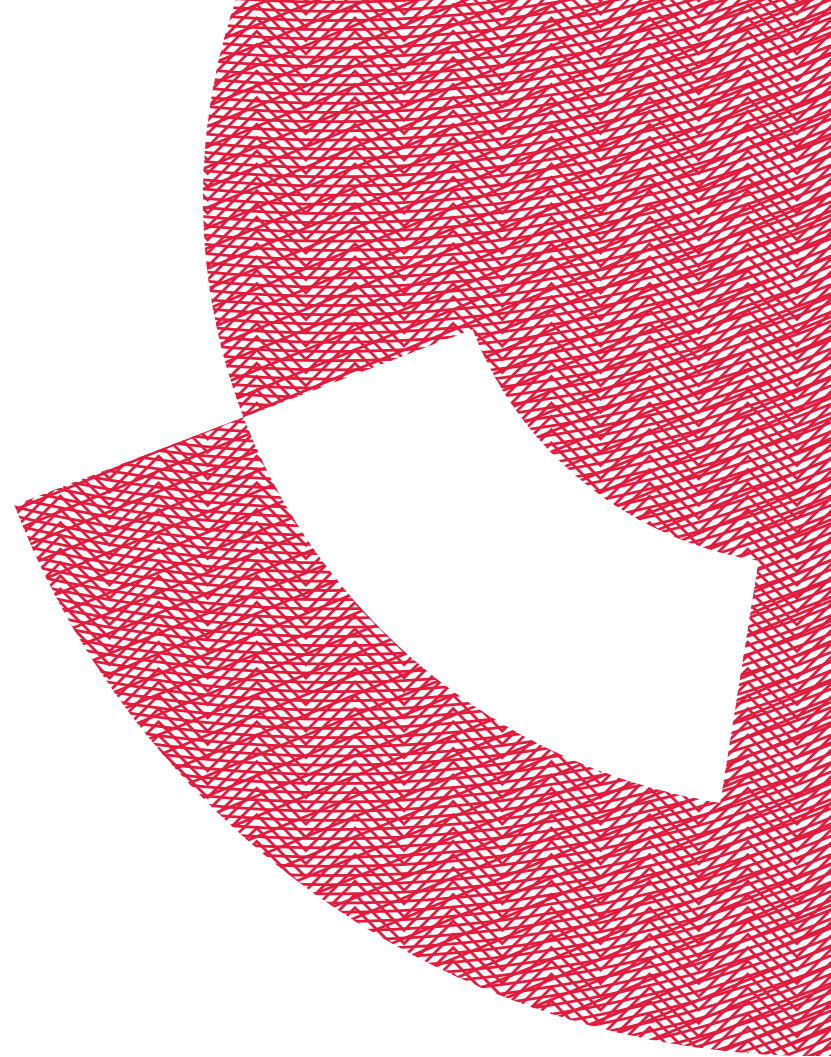
Toch stellen gesprekspartners dat je niet ontkomt aan lokale verschillen. De mate van beleidsvrijheid en de wijze waarop die wordt ingevuld, kan niet overal hetzelfde zijn, want gemeenten verschillen door historie en context van elkaar. Er wordt dan ook gesteld dat niks zo onrechtvaardig is als ongelijke situaties, gelijk te willen behandelen. Zo stelt een beleidsambtenaar: *“En dat begint al bij het uitgangspunt vanuit de wet, iedereen kan werken. En als een gemeente geld tekortkomt, dan zullen ze wel niet genoeg doen. Dat slaat helemaal nergens op, iedere gemeente heeft een heel andere achtergrond. Zo heeft onze gemeente een achtergrond in de industrie met lage lonen arbeid. Op een gegeven moment zijn gewoon heel veel mensen werkeloos geworden, waarvoor gewoon geen werk was en die mensen zijn alleen maar verder afgegleden. En die sociaalhistorische context zorgt ervoor dat het standaard systeem niet werkt.”* Ten slotte geven gesprekspartners aan dat er in 2015 niet voor niets is gekozen voor decentralisatie van de Participatiewet. Gemeenten staan dichterbij hun inwoners en weten daardoor beter wat nodig is. Vanuit de lokale democratische legitimatie bepalen de gekozen volksvertegenwoordigers welke lokale kaders en richtlijnen nodig zijn. En dat biedt alle rechtvaardiging voor lokale verschillen.

¹⁴ Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Conclusie

Overijsselse gemeenten gaan verschillend om met de aanwezige spanningen die voortvloeien uit de doelstellingen en veronderstellingen van de Participatiewet. Over het algemeen zijn de gesprekspartners het erover eens dat iedereen in hun gemeente moet kunnen meedoen naar vermogen. Dit stellen de meeste gemeenten ook centraal in hun sociale ambities. Uit de gesprekken blijkt echter dat er verschillend wordt gedacht over wat deze ambitie betekent en hoe een gemeente uitvoering kan geven aan deze ambitie. Feit blijft dat gemeenten steeds meer te maken hebben met een 'complexe doelgroep'. Het bieden van de menselijke maat aan deze doelgroep kost gemeenten veel tijd en geld. Iets waar zij niet ruimschoots over beschikken. In de praktijk gaat de meeste aandacht dan ook uit naar de mensen die met een beetje hulp volledig naar de arbeidsmarkt kunnen uitstromen. Zonde, want veel mensen uit de 'complexe groep' kunnen en willen graag meedoen door middel van vrijwilligerswerk of andere werkzaamheden van maatschappelijke waarde. Zij hebben hier echter wel begeleiding bij nodig.

De vraag aan Overijsselse gemeenten is hoe zij willen omgaan met de ruimte die er is voor lokale invulling van de Participatiewet. Dit vraagt om een gesprek tussen wethouders, raadsleden, beleidsmakers, consultants én cliëntenraden. Waarbij expliciet gesproken wordt over de spanningen zoals benoemd in dit stuk. Vanuit deze wisselwerking tussen bestuur, beleid en praktijk kunnen gemeenten eigen manieren vinden om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt naar vermogen mee te laten doen. Zodat ook deze doelgroep de kans krijgt om een steentje bij te dragen aan al het werk wat nodig is om de samenleving draaiende te houden.





nr. **08**

Onderdeel van het WERKpakket

TRENDBUREAU OVERIJSEL