

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR0941/2020-U005

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 16 januari 2020
Betreft Wijziging Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing uitvoering van de taaleis

Geachte mevrouw Van Ark,

Op 12 december 2019 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies ontvangen het wetsvoorstel Wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis. Er is ook een internetconsultatie gestart waarvan de termijn op 22 januari 2020 sluit.

Context en aanleiding

De regering streeft volgens de toelichting op het wetsvoorstel een inclusieve samenleving na. Dat is een samenleving waarbij mensen zoveel mogelijk meedoen in betaald werk, en als dat (nog) niet mogelijk is, via andere vormen van participatie dan toch betrokken zijn. De Participatiewet is in dit beleid één van de instrumenten. Zij heeft tot doel om zo veel mogelijk mensen - ook degenen met beperkt arbeidsvermogen - aan het werk te helpen. De wet moet ook de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering zo veel mogelijk verkleinen. Qua verantwoordelijkheid en uitvoering is met de Participatiewet voor (het principe van) decentralisatie van taken naar de lokale overheid gekozen. Door taken en verantwoordelijkheden uit hoofde van de wet dicht(er) bij de burger te organiseren, zouden de doelen van de wet (onder andere meedoen aan betaald werk) eerder bereikt kunnen worden, mits lokale overheden voldoende ruimte voor maatwerk zou worden geboden.¹ Daarom is in de wet aan gemeenten zowel inhoudelijk als procedureel ruimte geboden om bij het ondersteunen van bijstandsgerechtigden gericht op arbeidsinpassing maatwerk te bieden. De wijze waarop deze ondersteuning wordt geboden leggen gemeenten in hun verordening(en) vast.

¹ Zie onder meer de decentralisatiebrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 februari 2013 (kenmerk 2013-0000108917), zie www.rijksoverheid.nl

De toelichting op de thans voorgenomen wetwijziging meldt dat de Participatiewet (nog) niet oplevert wat er mee beoogd is. In dit kader wijst de toelichting onder meer op de conclusies van een rapport van het SCP.² Uit het rapport blijkt dat de baankans voor het zittend bestand aan bijstandsgerechtigden met de Participatiewet (nog) niet is toegelaten. De omvang van dit bestand is omvangrijk en bestaat uit circa 280.000 mensen. Dat is 70% van het totale bestand aan bijstandsgerechtigden (ruim 400.000). Daarom past de regering de Participatiewet op twee onderdelen aan.

- Allereerst expliciteert het in de wet de opdracht aan gemeenten om ondersteuning te bieden aan de bijstandsgerechtigde. Gemeenten moeten in het vervolg bij de aanvraag van uitkering minimaal één gesprek met rechthebbenden voeren, de daarin gemaakte afspraken vastleggen en deze afspraken (met de rechthebbende) periodiek evalueren. Het wetsvoorstel legt de minimale frequentie van de vervolggesprekken (tijdens de uitkering) vast.³ Dit minimumaantal gesprekken is nog als een p.m. in het wetsvoorstel opgenomen. Het departement wil daarover eerst nog met gemeenten spreken. Ook wil het departement kijken wat de internetconsultatie aan reacties op dit punt oplevert. Inhoudelijk en procedureel beperkt dit onderdeel van het wetsvoorstel de ruimte die gemeenten met de decentralisatie in 2015 is geboden.
- In de tweede plaats past het wetsvoorstel de regels van de uitvoering van taal-eis aan. Gemeenten hoeven niet meer standaard voorafgaand aan elke uit de wet volgende verlaging van de bijstand het taalniveau te toetsen. Zij kunnen bij verordening vastleggen op welke wijze zij de inspanningen en voortgang ervan beoordelen. Anders dan het eerste onderdeel van het wetsvoorstel versterkt deze wijziging het principe van de decentralisatie door gemeenten in het vervolg op dit punt meer ruimte te bieden (voor maatwerk).

De wet is op zich duidelijk als het gaat om de in te zetten middelen: het expliciteren van de opdracht aan gemeenten en het aanpassen van de taal-eis. Het waarom (het doel) is op basis van de toelichting lastig vast te stellen, omdat deze op vele en verschillende motieven wijst zonder een directe relatie met het middel te leggen. Dat geldt in het bijzonder voor de explicitering van de opdracht aan de gemeenten en de in de wet op te leggen minimumfrequentie van de gesprekken met rechthebbenden.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen van de wet voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

² Rapport Eindevaluatie van de Participatiewet dd. 19 november 2019, zie www.scp.nl

³ De wet kent gemeenten overigens wel de bevoegdheid toe om van de minimumnorm (frequentie) af te wijken als minder gesprekken voldoende zijn.

1 Onderbouwing nut en noodzaak

De onderbouwing van nut en noodzaak legt geen relatie met het oorspronkelijke doel van de Participatiewet (meer meedoen in betaald werk of anderszins participeren). Weliswaar noemt de toelichting vele motieven, zij zijn naar hun aard te divers en onvoldoende helder om een relatie met het doel van de Participatiewet duidelijk en inzichtelijk te maken. Bovendien is niet duidelijk hoe het voorstel zich verhoudt met de in de wet gemaakte keuze voor het principe van decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden met ruimte voor de lokale overheid tot maatwerk. Het college constateert dat het onderdeel van de wetswijziging dat betrekking heeft op de minimumfrequentie van de vervolggesprekken haaks staat op het principe van decentralisatie met ruimte voor maatwerk. Het wettelijk voorschrijven van een minimumaantal vervolggesprekken met de bijstandsgerechtigde beperkt de ruimte voor maatwerk. De toelichting wijst er in dit verband nog wel op dat de gemeente met de wetswijziging ook de bevoegdheid krijgt om van dit minimumaantal (naar beneden) af te wijken. Maar dat roept de vraag op wat dan de zin is van een (uniform) wettelijk 'verplicht' minimumaantal.

De maatregel met betrekking tot de taal-eis sluit wel aan bij het uitgangspunt van decentralisatie met ruimte voor maatwerk. Het biedt gemeenten meer ruimte en mogelijkheden om inspanningen ten aanzien van de taal-eis te beoordelen.

Het voorgaande betekent dat de toelichting op nut en noodzaak te kort schiet. De toelichting zou moeten voorzien in een heldere argumentatie van nut en noodzaak van de inzet van de beide middelen. Hierin dient een duidelijke relatie te worden gelegd met het doel van de Participatiewet (het zo veel mogelijk mensen aan betaald werk helpen of anderszins te laten participeren) en de daarbij gemaakte stelselkeuze (decentralisatie met ruimte voor maatwerk).

1.1 Het college adviseert om het wetsvoorstel te voorzien van een toereikende onderbouwing van nut en noodzaak met een heldere en samenhangende beschrijving van probleemanalyse, doel en middel.

2 Minder belastende alternatieven

Omdat het doel van het wetsvoorstel niet duidelijk is, is niet goed te beoordelen of de beide middelen passend (en effectief) zijn. Ook is hierdoor niet (goed) te beoordelen of er mogelijk minder belastende alternatieven voor de beide middelen zijn.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

De wet verplicht gemeenten een minimumaantal vervolggesprekken met bijstandsgerechtigden te voeren. Die worden op dit moment - zeker waar het het zittend bestand aan bijstandsgerechtigden (circa 280.000 mensen) betreft - niet of nauwelijks gevoerd. Alhoewel het voorstel (nog) geen concreet minimumaantal noemt, mag al wel worden aangenomen dat gemeenten en bijstandsgerechtigden meer gesprekken met elkaar moeten voeren dan zij nu doen. De toelichting vermeldt verder dat uitvoering van deze nieuwe maatregel budgetneutraal plaatsheeft.

Het college plaatst de volgende kanttekeningen bij de werkbaarheid van deze maatregel voor gemeente en burger:

- De introductie van een minimumverplichting voor gemeenten staat haaks op de in de wet gemaakte keuze voor het principe van decentralisatie met ruimte voor maatwerk. Juist deze keuze met ruimte voor maatwerk zou op het terrein van

arbeidsinpassing en participatie tot eerdere en betere resultaten, ook voor de bijstandsgerechtigde, (moeten) leiden. Daarvan wordt nu afgestapt. Voor de bijstandsgerechtigde kan deze wijziging verwarrend werken, omdat hij gezien het uitgangspunt van de wet nog steeds maatwerk in de aantallen gesprekken (zou) verwacht(en). Deze onduidelijkheid en verwarring kunnen aanleiding geven voor discussie tussen gemeente en burger.

- Een uniform wettelijk minimum kan het effect hebben dat er onnodig gesprekken plaatshebben alleen maar om aan het minimum te voldoen. Het gesprek heeft dan louter een administratief karakter. Ook kan een uniform wettelijk minimumaantal tot een neerwaartse bijstelling van het aantal gesprekken leiden (het zogeheten 'referentie-effect'), terwijl er eigenlijk meer gesprekken nodig zijn.
- Het valt niet goed in te zien hoe de maatregel budgetneutraal is uit te voeren, omdat het toch de bedoeling is dat er meer gesprekken gaan plaatshebben. Die gesprekken vergen meer tijd en geld, zowel van gemeenten als burgers. Wil de maatregel voor gemeente en bijstandsgerechtigde uitvoerbaar en werkbaar zijn, dan moet duidelijk zijn of alle daarvoor noodzakelijke condities (dus ook tijd en geld) zijn vervuld. Dat is met de huidige toelichting niet het geval.
- De in het voorstel opgenomen bevoegdheid voor gemeenten om van het minimumaantal gesprekken (naar beneden) af te wijken kan er toe leiden dat er in de praktijk niet of nauwelijks vervolgesprekken volgen. Dat risico is reëel, gezien omvang en complexiteit van de problemen bij het zittend bestand. In dat geval zou de huidige (uitvoerings)praktijk niet of nauwelijks wijzigen en krijgt (ook) het eerste en enige gesprek een sterk administratief karakter.

Gezien deze kanttekeningen is het college niet overtuigd van de werkbaarheid van de maatregel voor gemeente en bijstandsgerechtigde. De onderbouwing in de toelichting schiet tekort en zal in een definitieve versie van de toelichting toereikend moeten zijn. In de onderbouwing moet dan ook duidelijk worden waarom het vanuit de optiek van werkbaarheid en aansluiting bij de gemaakte stelselkeuze niet beter is om gemeenten uitsluitend te verplichten het aantal te voeren gesprekken in de afspraken vast te leggen en niet in de wet een minimumaantal op te leggen.

3.1 Het college adviseert vanuit optiek van werkbaarheid en aansluiting bij de stelselkeuze van de Participatiewet te volstaan met de verplichting voor gemeenten om het aantal gesprekken in de afspraken met de bijstandsgerechtigde vast te leggen.

De voorgenomen regelgeving omtrent de taal-eis sluit aan bij de in 2015 gemaakte stelselkeuze en biedt meer mogelijkheden tot maatwerk bij de beoordeling van de geleverde inspanningen. Dat komt de werkbaarheid van de beoordelingsplicht van de taalinspanningen ten goede. De werkbaarheid van deze maatregel geeft daarom geen aanleiding tot opmerkingen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

Het besluit bevat een regeldrukparagraaf. Die geeft uitsluitend een kwalitatieve beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk. Het college constateert dat een raming van de omvang van de regeldruk ontbreekt.

Ten aanzien van de verplichte (vervolg)gesprekken met rechthebbenden en het maken van afspraken vermeldt de toelichting dat het tot een beperkte stijging van de regeldruk voor burgers kan leiden. Daarmee negeert de toelichting de omvang van de gevolgen van de maatregel. De wet en de nadere regelgeving betekenen namelijk dat niet alleen met de nieuwe instroom gesprekken moeten worden gevoerd. Ook met het volledige zittend bestand moeten (gefaseerd in de tijd) gesprekken worden gevoerd. Dat zijn in totaal circa 280.000 mensen (70% van het totale bestand aan bijstandsgerechtigden). De toename van de regeldruk zal door deze aantallen en de voor gesprekken benodigde tijd zeer aanzienlijk zijn.

Met betrekking tot de taal-eis vermeldt de toelichting dat deze blijft bestaan. Er wordt een vereenvoudiging voorgesteld waardoor het betreffende college niet meer voorafgaand aan elke uit de wet volgende verlaging van de bijstand het taalniveau hoeft te toetsen. Dit betekent volgens de toelichting een aanzienlijke vermindering van de structurele administratieve lasten en nalevingskosten voor burgers (en de colleges). Deze beschrijving is niet (geheel) correct. Formeel behoort een regeldrukvermindering tot de mogelijkheden, maar of dat het geval is en in welke mate is afhankelijk van de invulling (in een verordening) door het betreffende college. Materieel is de conclusie niet correct, omdat aan de taaltoets in de praktijk geen uitvoering wordt gegeven. Dit betekent dat de beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk van burgers aanvulling behoeft.

4.1 Het college adviseert de beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk voor zowel het expliciteren van de opdracht aan gemeenten als de taal-eis aan te passen en om een raming op te nemen van de omvang van de gevolgen voor de regeldruk van burgers conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Het college stelt vast dat de toelichting op nut en noodzaak ernstig te kort schiet. De toelichting voorziet niet in een heldere argumentatie van nut en noodzaak van de inzet van de beide middelen. Er is geen duidelijke relatie gelegd met het doel van de Participatiewet (het zo veel mogelijk mensen aan betaald werk helpen of anderszins te laten participeren) en de daarbij gemaakte stelselkeuze (decentralisatie met ruimte voor maatwerk). Een verplicht minimumaantal gesprekken staat haaks op de in 2015 gemaakte stelselkeuze.

Het college is met de huidige toelichting ook niet overtuigd van de werkbaarheid. Die gaat namelijk niet in op de mogelijke verwarring voor de bijstandsgerechtigde en het risico – door het uniforme karakter - op te veel gesprekken, waardoor deze een administratief karakter krijgen. Evenmin is rekening gehouden met het zogeheten referentie-effect, waardoor gemeenten mogelijk te weinig gesprekken voeren om resultaat te bereiken. Ook is niet duidelijk of alle condities (tijd en geld) zijn vervuld om tot een effectieve en werkbare uitvoering van de maatregel te komen. Dat betekent dat ook de onderbouwing van de werkbaarheid in ernstige mate tekortschiet.

Daarom is het dictum:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van deze maatregel onvoldoende is voor een goede besluitvorming en uitvoering.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris