



Rijksoverheid

Naar een inclusieve samenleving

In ons land, niemand aan de kant
Brede maatschappelijke heroverweging

Datum	20 april 2020
Status	Definitief

Colofon

Titel	Naar een inclusieve samenleving. In ons land, niemand aan de kant
Bijlage(n)	7
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën BMH-secretariaat BMH@minfin.nl

Inhoud

Woord vooraf—5

Samenvatting—6

1 De opgave: naar een inclusieve samenleving—16

- 1.1 Inleiding—16
- 1.2 Inclusiviteit en participatie—16
 - 1.2.1 Wat verstaan we onder participatie?—16
 - 1.2.2 Het belang van participatie—17
 - 1.2.3 Hoe verhouden participatie en welvaart zich?—17
 - 1.2.4 Waarom overheidsingrijpen gerechtvaardigd is—18
- 1.3 Afbakening van het onderzoek—18
- 1.4 Relatie tot andere BMH's en brede beleidsonderzoeken—19
- 1.5 Hoe zijn de resultaten tot stand gekomen?—20

2 Maatschappelijke ontwikkelingen—21

- 2.1 Inleiding—21
- 2.2 Verschillende vormen van participatie—21
 - 2.2.1 Arbeidsparticipatie—21
 - 2.2.2 Maatschappelijke participatie—22
 - 2.2.3 Sociale participatie—22
- 2.3 Aspecten van de samenleving die participatie raken—22
 - 2.3.1 De wijze waarop met 'afwijkingen' wordt omgaan—22
 - 2.3.2 Kenmerken sociale zekerheidsstelsel en arbeidsmarktinstituties—23
 - 2.3.3 De complexiteit van de samenleving neemt toe—23
 - 2.3.4 De Nederlandse samenleving is naar etnische afkomst divers—23
 - 2.3.5 Armoede—24
 - 2.3.6 Overerfbaarheid sociaal economische positie—24
- 2.4 Wisselwerking met andere beleidsterreinen—25
 - 2.4.1 Gezondheid—25
 - 2.4.2 Overlast en onveiligheid—25
- 2.5 Maatschappelijke trends—25
 - 2.5.1 Globalisering—25
 - 2.5.2 Technologische ontwikkeling—26
 - 2.5.3 Toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt—26
- 2.6 Concluderend—27

3 Beoordeling van het beleid: knelpunten en oplossingsrichtingen—28

- 3.1 Inleiding—28
- 3.2 Beknopt overzicht van budgettaire en beleidsmatige ontwikkelingen—28
- 3.3 Bestaanszekerheid en integraal werken—29
 - 3.3.1 Bestaanszekerheid—29
 - 3.3.2 Integraliteit en multiproblematiek—30
- 3.4 Persoonlijke dienstverlening en brede maatschappelijke baten—32
 - 3.4.1 De menselijke maat/persoonlijke aandacht—32
 - 3.4.2 Eenzaamheid—35

3.4.3	Oog voor de brede maatschappelijke baten en gebruik maken van MKBA's—35
3.5	Arbeidsparticipatie—37
3.5.1	Vormgeving van de arbeidsmarkt—37
3.5.2	De organisatie van ondersteuning—37
3.5.3	Werk lonender maken—38
3.5.4	Vraag en aanbod van arbeid—39
3.5.5	Korting re-integratiebudget gemeenten—40
3.5.6	Basisbanen en detacheringsfaciliteiten—40
3.6	Kansen voor mensen met beperkingen—41
3.7	Veiligheid in de wijk—42
3.8	Langetermijnperspectief op participatie—43
3.8.1	Onderwijs en maatschappelijke vorming—43
3.8.2	Maatschappelijke diensttijd—45
3.8.3	Sport en cultuur—45

Bijlage 1: Taakopdracht—47

Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen—50

Bijlage 4: Grondslag—54

Bijlage 5: beleidsmaatregelen uitgewerkt—56

Bijlage 6: Nadere beleidsbeschrijving—94

Bijlage 7: tabellen en figuren—103

Woord vooraf

Voor u ligt het rapport 'Naar een inclusieve samenleving' van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie Sneller c.s. Deze motie heeft het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen. Met de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggespraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. In dit rapport zijn de dwarsdoorsnijdende thema's digitalisering, maatschappelijke samenhang, en brede determinanten van zorggebruik relevant bevonden in de afbakening van het onderzoek. Nadere informatie over de uitwerking van deze dwarsdoorsnijdende thema's in het rapport staat beschreven in paragrafen 1.2.2, 1.2.3, 2.4.1 en 2.5.2.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bv. een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

Samenvatting en varianten

De opdracht voor dit rapport is om 'in beeld te brengen wat effectief beleid is om groepen die achterblijven in de samenleving (weer) te laten participeren, en opties uit te werken om het beleid omtrent participatie van groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt effectiever en efficiënter te maken... We willen daarmee voorkomen dat een deel van de mensen de aansluiting met de samenleving (blijvend) mist'.

Deze opdracht bevat daarmee als uitgangspunt dat een (meer) inclusieve maatschappij wenselijk is en dat participatie van groepen die achterblijven in de samenleving dient te worden bevorderd. In hoeverre men dit uitgangspunt deelt is een politieke afweging, in dit rapport wordt de wenselijkheid als een gegeven beschouwd.

Hoewel er het nodige onderzoek is gedaan naar beleid gericht op een meer inclusieve samenleving kan men van mening verschillen over de beste aanpak op basis van politieke overtuigingen en mensbeelden. De in dit rapport beschreven maatregelen zijn niet vanuit één mensbeeld of één invalshoek beschreven, maar schetsen een palet aan opties.

Conform de motie Sneller c.s. worden ook ombuigingsopties in kaart gebracht, indien er minder middelen zouden zijn voor dit beleidsterrein.

Definitie en afbakening

Een inclusieve samenleving is een samenleving waarin mensen volwaardig kunnen participeren. Participatie kan worden onderverdeeld in arbeidsparticipatie, maatschappelijke participatie en sociale participatie. Onder maatschappelijke participatie verstaan we vrijwilligerswerk, mantelzorg, het volgen van onderwijs en dagbesteding. Onder sociale participatie verstaan we deelname aan het maatschappelijke verkeer via informele sociale contacten (contacten met kennissen, burens, vrienden, familie) en via georganiseerde sociale participatie (deelname aan (sport en cultuur)verenigingen, belangenorganisaties, godsdienstige organisaties).

Uitdagingen rond participatie spelen bij alle leeftijdsgroepen, maar deze kunnen wel verschillen. In dit onderzoek wordt om focus aan te brengen participatie van mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt buiten beschouwing gelaten, omdat daarvoor vaak andere beleidsmaatregelen relevant zijn.

Het belang van participatie

Deelname aan de maatschappij bevordert de gezondheid, geeft structuur aan de dag, biedt sociale contacten, geeft zelfvertrouwen en het gevoel nuttig te zijn. Arbeidsparticipatie stelt mensen in staat om in hun eigen levensonderhoud te voorzien en is de basis voor onze welvaart. Participatie kan bovendien leiden tot binding binnen groepen en bevordert gelijkwaardige relaties tussen groepen. Als grotere groepen mensen stelselmatig minder participeren, gaat dit ten koste van de maatschappelijke samenhang en het functioneren van de democratie. En het leidt ook tot maatschappelijke kosten. Mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, krijgen inkomensondersteuning. Ongewenste inactiviteit kan het risico op gezondheidsklachten vergroten en is daarmee een determinant van zorggebruik. Armoede en schulden kunnen leiden tot een toename van het gebruik van (jeugd)zorg. Gebrek aan maatschappelijk perspectief kan ook leiden tot een

verhoogde kans op crimineel gedrag, met alle gevolgen en kosten die daarmee gepaard gaan. Participatie heeft daarmee vele en sterke externe effecten.

Beleid gericht op participatie

Deze externe effecten rechtvaardigen overheidsingrijpen. Daarnaast kan ook vanuit paternalistische motieven overheidsingrijpen worden gerechtvaardigd. Overheidsingrijpen is er dan ook volop. Door het garanderen van een bestaansminimum en het bevorderen van arbeidsparticipatie via de Participatiewet. Door ondersteuning van mensen met een beperking op grond van de Wmo. Via beleid op het gebied van onderwijs, sport, cultuur en veiligheid.

Maatschappelijke ontwikkelingen die participatie raken

Er zijn veel ontwikkelingen die relevant zijn voor participatie en die participatie voor een deel van de bevolking bemoeilijken. Allereerst wordt de samenleving steeds complexer. Dat maakt het lastiger voor personen met een licht verstandelijk beperking, analfabeten en laagopgeleiden, om zich staande te houden in de maatschappij. Hoewel de criminaliteit de afgelopen decennia in het algemeen is gedaald, is de veiligheidsbeleving van burgers niet verbeterd.

Het aantal mensen met psychische problematiek neemt toe en dit vormt een significante belemmering voor participatie. We zien ook een opeenstapeling van problemen (multiproblematiek) bij een bepaalde groep mensen. Hulpverlening voor deze groep is complex en kan ervoor zorgen dat mensen in een negatieve spiraal belanden. De groei van het aantal daklozen de afgelopen jaren vormt hier een illustratie van.

De toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt ertoe dat een groep mensen, vooral jongeren, laagopgeleiden en mensen met een niet-westerse achtergrond, met veel werk- en inkomensonzekerheid te maken heeft. Zij hebben een grotere kans op armoede. Voor hen is het lastig om een stabiel bestaan op te bouwen en in de volle breedte te participeren. Technologische ontwikkelingen brengen voor de toekomst nieuwe onzekerheden met zich mee en zullen veranderingen in de maatschappij veroorzaken, met nieuwe winnaars en verliezers.

Nederland kent relatief sterke bescherming voor werknemers in vaste dienst. De keerzijde van deze bescherming is dat werknemers in vaste dienst relatief duur zijn voor werkgevers. Dit is één van de redenen van de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Hierdoor gaat de bescherming van een deel van de burgers ten koste van de bescherming van anderen.

Gesignaleerde knelpunten en oplossingsrichtingen

Dit rapport signaleert een aantal knelpunten op het gebied van participatiebeleid. Allereerst is wet- en regelgeving rond participatie verdeeld over verschillende wetten met verschillende paradigma's/mensbeelden. Dit knelt met name bij huishoudens met problemen op verschillende vlakken (multiproblematiek). Ook bieden wetten niet altijd evenveel ruimte om maatwerk te bieden om problematiek effectief aan te pakken. Een oplossing hiervoor kan gezocht worden in het toewerken naar één wet op het sociaal domein, met voldoende open normen om maatwerk te leveren, maar ook een koppeling met andere domeinen waar nodig.

Een zeer kwetsbare groep die de laatste jaren gegroeid is zijn de daklozen. Zij staan qua participatie ver af van de maatschappij. Een versterking van het beleid om dakloosheid te voorkomen en te verkorten kan deze trend helpen stuiten.

Binnen het participatiebeleid is veel aandacht voor arbeidsparticipatie. Gemeenten hebben zich in de afgelopen jaren, waarschijnlijk mede als gevolg van de bezuinigingen op re-integratie, vooral gericht op de meest kansrijke groepen in de bijstand. Er is minder aandacht geweest voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het vraagt langdurige inspanningen van gemeenten om deze mensen te activeren zodat zij op termijn kunnen uitstromen naar werk. Voor een deel van de bijstandsgerechtigden is dat ook op de langere termijn geen reëel perspectief. Dat betekent niet dat vrijwilligerswerk, dagbesteding en andere vormen van maatschappelijke participatie niet aan hun welzijn en gezondheid kunnen bijdragen. Een verhoging van het re-integratiebudget stelt gemeenten in staat om meer mensen (kleine) stappen op de participatieladder te laten zetten. Gemeenten kunnen dan meer persoonlijke begeleiding bieden aan bijstandsgerechtigden. Ook wordt sneller duidelijk wanneer iemand ten onrechte een beroep op bijstand doet.

Het lonender maken van de stap naar werk zou het beroep op bijstand kunnen verkleinen. Deze stap is nu lang niet altijd lonend (de armoedeval). Om de armoedeval te verkleinen, dient het verschil tussen inkomen uit werk en uitkeringen te worden vergroot. Dit kan door het wettelijk minimumloon (WML) te verhogen of de uitkeringen te verlagen. Ook de toeslagen en gemeentelijk minimabeleid spelen hierbij een rol. Het verlagen van uitkeringen kan ineens, of in de loop der tijd, door de uitkeringen minder hard te laten stijgen dan het WML. Een verhoging van het WML heeft naar verwachting een negatief effect op de werkgelegenheid, waarvan de omvang onzeker, maar mogelijk beperkt is. Een verlaging van de uitkeringen, bij gelijkblijvende toeslagen, leidt tot meer armoede onder bijstandsgerechtigden en bijkomende problematiek.

Het WML zet een bodem in de contractlonen en biedt inkomensbescherming voor werkenden. De keerzijde is dat degene wiens loonwaarde lager ligt dan het WML niet aan de slag komt. Om de vraag naar arbeid te bevorderen en de arbeidsmarktkansen voor mensen met een lage loonwaarde te vergroten zou het WML kunnen worden verlaagd. Dit leidt dan wel tot een lagere koopkracht voor mensen die het WML verdienen.

Het is niet realistisch dat iedereen in de bijstand in staat is om op de reguliere arbeidsmarkt een baan te vinden. Gezien de positieve effecten van werk op (psychische) gezondheid en welbevinden, zouden voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt speciale arbeidsplekken kunnen worden gecreëerd. In dit verband wordt wel over 'basisbanen' gesproken. Hoe dit precies wordt vormgegeven vergt nader onderzoek.

Voor mensen met een beperking geldt dat zij lagere baankansen hebben dan mensen zonder beperking, waarbij de baankansen voor mensen met psychische klachten kleiner zijn dan die voor mensen met lichamelijke beperkingen. Door onder andere het ontzorgen van werkgevers kunnen hun baankansen worden vergroot.

Om goed te kunnen participeren is het ook belangrijk dat randvoorwaarden zijn geborgd zoals een veilige omgeving, of goed onderwijs om mensen genoeg bagage mee te geven om adequaat te kunnen participeren. Op het gebied van veiligheid zou nog meer kunnen worden ingezet in het voorkomen dat mensen (en jeugdigen in het bijzonder) ontsporen. Als mensen ontsporen dan is het belangrijk dat zij zo snel mogelijk weer op het rechte pad komen. Daarom is het belangrijk dat straffen meer op maat worden uitgevoerd. Verder zou de aansluiting tussen het veiligheidsdomein en het sociaal domein kunnen worden versterkt door meer in te zetten op

wijkagenten. Op onderwijsterrein is een aparte BMH met tal van opties om het onderwijs te versterken. Wij zien mogelijkheden om de baankansen van bijstandsgerechtigden, in het bijzonder van degenen met een migratieachtergrond, te vergroten door meer in te zetten op leerwerktrajecten: experimenten op dit gebied zijn veelbelovend.

Leefstijl en leefomgeving hebben onmiskenbaar invloed op de gezondheid en kansen die mensen hebben om te participeren in de samenleving. De BMH over zorg bevat een aantal opties om preventie te bevorderen. Specifiek ten aanzien van participatie zou kunnen worden overwogen om meer in te zetten op inclusief sporten en cultuurparticipatie. Dit leidt niet alleen tot gezondheidswinst, maar sport en cultuurbeoefening zijn ook belangrijke vormen van sociale participatie en bieden kansen voor het samenbrengen van mensen met verschillende achtergronden.

Maatregelen en varianten

In dit rapport worden 27 maatregelen beschreven om participatie te bevorderen, dan wel om te bezuinigen op participatiebeleid wanneer daar noodzaak toe zou zijn. Deze maatregelen kunnen ieder afzonderlijk worden genomen. Ze zijn echter ook te groeperen in een aantal pakketten.

Variant I begint bij de basis: bestaanszekerheid. Op dat terrein ligt een aantal concrete knelpunten rond dakloosheid en (de inning en incasso van) schulden. Variant II gaat over participatie in enge zin: arbeidsparticipatie. Met extra geld voor persoonlijke dienstverlening kunnen bijstandsgerechtigden intensiever worden begeleid richting werk. Werk kan voor hen ook lonender worden gemaakt via een verhoging van het WML. Door de bijverdienregeling te versoepelen wordt ook parttime werken sneller lonend voor bijstandsgerechtigden. Maar participatie is breder dan dat. Variant III is gericht op een pakket aan maatregelen om maatschappelijke en sociale participatie te bevorderen. Varianten I, II en III zijn complementair aan elkaar.

Onderdeel van de taakopdracht is ook om besparingsopties in kaart te brengen. Variant IV bevat een groot aantal maatregelen om op participatiebeleid om te buigen. Deze maatregelen zijn er in eerste instantie op gericht om besparingen te realiseren. Een aantal van de maatregelen in variant IV zullen naar verwachting ook een positief effect hebben op arbeidsparticipatie. Het verwachte effect op sociale en maatschappelijke participatie is negatief en armoede zal toenemen. Het verlagen van uitkeringen bespaart op de grootste kostenpost. Het vergroot echter ook het verschil tussen werk en uitkering, waardoor werken aantrekkelijker wordt. Door tegelijk het WML te verlagen, maar minder dan de uitkeringen, wordt de vraag naar arbeid (beperkt) gestimuleerd.

Onze uitkeringen lijken in internationaal perspectief relatief hoog, onze uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid relatief laag. Een budgetneutrale variant (variant V) gebruikt een verlaging van de uitkeringen om de intensivering van arbeidsmarktbeleid te bekostigen. Naar mate men de uitkeringen meer wil verlagen, ontstaat meer ruimte om te intensiveren op arbeidsmarktbeleid.

Om ten slotte wat aan de fragmentatie van wet- en regelgeving te doen en om tot een eenduidig mensbeeld te komen richt variant VI zich op (het toewerken naar) één wet op het sociaal domein. Wanneer deze ene wet zoveel mogelijk uitgaat van open normen, ontstaat meer ruimte voor maatwerk in individuele gevallen. Variant VI is met de andere vijf varianten te combineren.

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Variant I Bevorderen bestaanszekerheid

(Maatregelen 1, 2)

Omschrijving

Bestaanszekerheid is het fundament van een inclusieve samenleving. Mensen zijn niet in staat (optimaal) te participeren in de samenleving als zij kampen met grote zorgen over hun inkomen, schulden, een dak boven hun hoofd, eten op tafel of toegang tot zorg. Leven met stress en weinig geld gaat ten koste van het denkvermogen en vermogen om verstandige (financiële) keuzes te maken. Als mensen eenmaal in een situatie belanden waarin een of meerdere aspecten van hun bestaanszekerheid onder druk staan, zijn zij door de stress die hiermee gepaard gaat minder goed in staat zelfstandig tot oplossingen te komen. De basis moet dus op orde zijn om stappen te kunnen zetten.

Daklozen vormen het meest extreme voorbeeld van een groep die met meerdere gelijktijdige zorgen kampt en daardoor steeds verder van de samenleving verwijderd raakt. Het aantal daklozen is de afgelopen jaren fors gestegen. Door gemeenten meer geld te geven voor hun daklozenbeleid kan dakloosheid op termijn worden teruggedrongen.

Schuldenproblematiek is een ander thema dat aan bestaanszekerheid raakt. Huishoudens die te maken hebben met problematische schulden leiden tot veel maatschappelijke kosten. De complexiteit van het systeem van inning en incasso draagt hier negatief aan bij. Een verbetering en vereenvoudiging van de incassosystematiek kan daarbij behulpzaam zijn. Daarbij behoeft de overheidsincasso bijzondere aandacht vanwege de zorgplicht die van de overheid verwacht mag worden om mensen niet in een uitzichtloze situatie te brengen.

Effecten

- Vermindering van het aantal daklozen en bijbehorende problematiek.
- Invorderingskosten worden lager. Er wordt minder beroep gedaan op meer ingrijpende en duurdere middelen om de ontstane schulden te saneren en er ontstaat meer kans op volledige betaling van vorderingen. Mensen die in onoverkomelijke schuldensituaties zitten, worden daardoor sneller geholpen en kunnen een nieuwe start maken.

Uitvoering

Met name voor aanpassingen rond incasso zijn wetswijzigingen nodig.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant I	150	150	100	100	0	0

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Variant II Intensivering beleid gericht op arbeidsparticipatie

(Maatregelen 4, 5, 9, 10, 15, 18, 19, 20, 25)

Omschrijving

Nederland geeft ten opzichte van veel andere West- en Noord-Europese landen relatief weinig geld uit aan actief arbeidsmarktbeleid. De beschikbare participatiebudgetten worden met name ingezet om de meest kansrijke bijstandsgerechtigden naar werk te begeleiden. Er is minder aandacht voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Een brede impuls aan activering gericht op (op termijn) deelname aan het arbeidsproces helpt om participatie te vergroten bij de groep die nu niet of nauwelijks participeert. Ook kan het andere vormen van participatie bevorderen door stappen te zetten op de participatieladder.

Het gaat hierbij allereerst om het investeren in meer persoonlijke begeleiding van bijstandsgerechtigden. Dit leidt niet alleen tot meer participatie, maar ook tot het beter zichtbaar worden van onterecht gebruik van uitkeringen en opsporing van fraude. Ook kan meer geïnvesteerd worden in scholing van bijstandsgerechtigden: juist op dat punt zijn onze uitgaven in internationaal perspectief laag. Om werken aantrekkelijker te maken wordt het WML verhoogd (bij gelijkblijvende uitkeringen) en wordt de bijverdienregeling in de bijstand verruimd. Vervolgens kunnen werkgevers worden ontzorgd, om voor hen de drempel te verlagen om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Enerzijds door werkgevers te ontzorgen bij het in dienst nemen van mensen met een beperking en extra ondersteuning van mensen met een psychische klachten, anderzijds door het invoeren van een vorm van basisbanen (of detacheringsfaciliteit) zodat kwetsbare werknemers een stabiele thuisbasis hebben. Daarnaast wordt ingezet op meer leerwerktrajecten voor bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond.

Effecten

- Arbeidsparticipatie zal toenemen.
- Bijstandsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt worden in staat gesteld om stappen op de participatieladder te zetten
- Arbeidsparticipatie kan via basisbanen worden vergroot voor een deel van de mensen dat geen werk op de reguliere arbeidsmarkt kan vinden.

Uitvoering

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid in waar zij hun middelen voor inzetten. Er dienen afspraken te worden gemaakt dat zij de middelen ook daadwerkelijk aan meer re-integratie besteden.

Het WML kan via een AMvB worden aangepast.

De basisbanen dienen verder te worden uitgewerkt. Dit zal waarschijnlijk bij wet gebeuren.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.	Struc in
Variant II (excl. basisbanen)	200	354	490	606	616	634	2048

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

*Variant III Intensivering beleid gericht op participatie in brede zin
(Maatregelen 6, 22, 23, 25, 28)*

Omschrijving

Participatie is breder dan arbeidsparticipatie. Om maatschappelijke en sociale participatie een impuls te geven worden extra middelen beschikbaar gesteld voor inclusief sporten en cultuur. Eenzaamheid is soms de oorzaak en soms het gevolg van niet participeren. Het beleid om eenzaamheid tegen te gaan wordt versterkt.

In deze complexe maatschappij is goed kunnen lezen en schrijven en over voldoende digitale vaardigheden beschikken van groot belang om mee te kunnen komen. Om laaggeletterdheid en digitale vaardigheden aan te pakken wordt geïnvesteerd in de positie van bibliotheken.

Een veilige omgeving is een voorwaarde voor volwaardige participatie. En juist bij jongeren zien we dat zij soms ontsporen. Een intensivering van het beleid gericht op het voorkomen van jeugdcriminaliteit kan bevorderen dat jeugdigen op het rechte pad blijven en als volwassene volwaardig meedoen in de maatschappij. Voor een betere aansluiting tussen de veiligheidsketen en het sociaal domein kan het aantal wijkagenten worden vergroot. Door meer op maat te straffen kan deels voorkomen worden dat straffen negatief uitwerken op recidive en participatie.

Effecten

- Versterking maatschappelijke en sociale participatie
- Bevorderen (ervaren) veiligheid
- Vermindering laaggeletterdheid en versterking van digitale vaardigheden

Uitvoering

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid in waar zij hun middelen voor inzetten. Er dienen afspraken te worden gemaakt dat de middelen ook daadwerkelijk aan de afgesproken doelen worden besteed.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.	Struc in
Variant III	22	197	200	198	193	203	2026

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Variant IV Ombuigen op participatiebeleid

(Maatregelen 11, 12, 13, 14, 16, 17, 27)

Omschrijving

Wanneer het noodzakelijk is om op participatiegebied om te buigen kunnen de volgende maatregelen worden genomen.

Allereerst zouden bijstandsuitkeringen kunnen worden verlaagd. Los van het feit dat hier het meeste geld naar toe gaat, zijn er ook aanwijzingen dat de inkomensondersteuning in Nederland (uitkeringen plus toeslagen) hoger is dan gemiddeld in West- en Noord-Europa. Een verlaging van de uitkeringen maakt het daarnaast aantrekkelijker om te werken en is daarmee een stimulans voor arbeidsparticipatie. Een verlaging van de uitkering voor alleenstaanden met 25 procent en die voor stellen met 20 procent leidt tot een aanzienlijke besparing. Vervolgens kan de uitkering worden losgekoppeld van het WML en worden geïndexeerd met de inflatie. In de budgettaire reeks is enkel het effect van de verlaging van de uitkeringen opgenomen.

De ontheffing van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar wordt afgeschaft, om te voorkomen dat zij langdurige uit het arbeidsproces raken. Door normering van het gemeentelijke minimabeleid kan het verschil tussen uitkeringen en WML worden geborgd. Het WML kan met 5 procent worden, om zo de vraag naar arbeid te stimuleren. Als dit samen wordt gedaan met een verlaging van de uitkeringen leidt dit niet tot een vergroting van de armoedeval.

Voor mensen met een urenbeperking zou een aparte regeling moeten komen die een hogere uitkering biedt voor de uren die zij objectief niet kunnen werken: voor die uren kunnen zij immers niet op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. Deze compensatie is hier nog niet uitgewerkt.

Met een significante versterking van de prikkels om werk te zoeken kan worden volstaan met een lager re-integratiebudget bij gemeenten. Om extra middelen vrij te maken kan verder nog worden afgezien van de invoering van de maatschappelijke diensttijd.

Effecten

- Meer arbeidsparticipatie
- Vergroting van armoede en bijkomende problematiek

Uitvoering

Het verlagen van de bijstandsuitkering vergt een wetswijziging. Het verlagen van het WML kan bij AMvB.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.	Struc in
Variant IV	-73	-93	-2.195	-2.238	-2.274	-2.859	2048

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

*Variant V Uitrui tussen uitkeringen en activerend arbeidsmarktbeleid
(Maatregelen 4, 5, 12, 15, 16, 18, 19, 20)*

Omschrijving

Nederland heeft relatief hoge uitgaven aan inkomensondersteuning (uitkeringen en toeslagen), maar besteedt relatief weinig aan actief arbeidsmarktbeleid. Door de uitkeringen te verlagen, maar deze middelen in te zetten voor het activeren van mensen kan op budgetneutrale wijze participatie worden bevorderd. De omvang van de verlaging/intensivering zijn naar keuze.

Dit betekent enerzijds het verlagen van de uitkeringen, maar anderzijds een intensivering van het arbeidsmarktbeleid. Deze intensivering kan bestaan uit meer persoonlijke begeleiding van bijstandsgerechtigden, meer geld steken in opleidingen, het ontzorgen van werkgevers, het creëren van basisbanen en/of het opzetten van een detacheringsfaciliteit voor mensen met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Door het verruimen van de bijverdienmogelijkheden in de bijstand wordt parttimewerk meer en vaker lonend, door het afschaffen van de categorale vrijstelling van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met jonge kinderen kan voorkomen worden dat zij een grote afstand tot de arbeidsmarkt ontwikkelen.

De extra re-integratiemiddelen stellen gemeenten ook in staat om meer maatwerk te leveren en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (kleine) stappen te laten zetten op de participatieladder.

Effecten

- Meer arbeidsparticipatie
- Vergroting van armoede en bijkomende problematiek bij bijstandsgerechtigden

Uitvoering

Het verlagen van de bijstandsuitkering vergt een wetwijziging.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant V	0	0	0	0	0	0

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Variant VI - Integrale benadering van participatie met ruimte voor maatwerk (Maatregel 3, 7 en 8)

Omschrijving

Gemeenten voeren nu meerdere wetten uit in het sociaal domein (zoals Wmo, P-wet, Jeugdwet) waarbij elke wet is gebaseerd op een eigen mensbeeld. En deze wetten worden door verschillende ministeries beheerd. Dit bevordert niet een integrale aanpak, die juist bij multiproblematiek van groot belang is voor meer impact, tegen lagere kosten. Daarnaast zijn de normen in wetten geregeld gesloten geformuleerd, wat maatwerk in de weg staat. Toewerken naar één wet op het sociaal domein met open normen bevordert dat gemeenten kunnen doen wat nodig is in een specifiek geval.

Er wordt hier bewust gesproken over 'toewerken naar' één wet. Dit proces is gebaat bij grote zorgvuldigheid en voorkomen dient te worden dat alle aandacht en energie van betrokken partijen in de wetswijziging gaat zitten.

Om kennis over effectieve interventies te verkrijgen en te verspreiden worden middelen vrijgemaakt om de kennisinfrastructuur in het sociaal domein te versterken. Door meer aandacht voor MKBA's ontstaat meer inzicht in de maatschappelijke baten van interventies, waardoor de toegevoegde waarde van interventies duidelijker wordt.

Deze variant kan gecombineerd worden met varianten I, II, III of IV.

Effecten

- Door de gemeentelijke uitvoering van verschillende wetten in het sociaal domein meer integraal te benaderen kan de complexiteit van het stelsel afnemen, de effectiviteit van de ondersteuning worden verhoogd en is mogelijk efficiëntiewinst te behalen, zowel op het niveau van de geboden trajecten, als op het niveau van de organisatie (fte's bij gemeenten en Rijk). Gemeenten en de landelijke uitvoeringsorganisaties kunnen de winst inzetten om de dienstverlening te verbeteren.
- Meer open normen vergemakkelijken maatwerk.
- Tegelijkertijd betekent meer open normen dat sturing door het Rijk minder direct wordt.
- Meer inzicht in en verspreiding van effectieve interventies.

Uitvoering

- Het Rijk werkt samen met gemeenten en de landelijke uitvoeringsorganisaties stapsgewijs toe naar één wet op het sociaal domein.
- Deze variant vergt meerdere wetswijzigingen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant VI	0	2	4	4	4	4

1 De opgave: naar een inclusieve samenleving

1.1 Inleiding

De werkgroep van deze Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH), met de titel 'Naar een inclusieve samenleving', is gevraagd in beeld te brengen wat effectief beleid zou kunnen zijn om mensen die achterblijven in de samenleving (weer) te laten participeren, en opties uit te werken om het beleid omtrent participatie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt effectiever en efficiënter te maken. Ook de maatschappelijke kosten en baten worden daarbij in beeld gebracht. Daarmee moet worden voorkomen dat een deel van de mensen de aansluiting met de samenleving (blijvend) mist. Daarnaast is gevraagd besparingsopties in beeld te brengen. De taakopdracht met de hoofdvragen is opgenomen in bijlage 1.

In dit rapport wordt allereerst ingegaan op wat we verstaan onder participatie, het belang van een inclusieve samenleving, de afbakening van het onderzoek, de relatie tot de overige BMH-onderzoeken en onze aanpak. In hoofdstuk 2 staan de relevante maatschappelijke ontwikkelingen centraal. In hoofdstuk 3 wordt een beknopt overzicht gegeven van de budgettaire en beleidsmatige ontwikkelingen, gevolgd door een analyse van knelpunten en oplossingsrichtingen. Deze analyse vormt de basis voor de beleids- en uitvoeringsmaatregelen die zijn uitgewerkt in bijlage 5.

1.2 Inclusiviteit en participatie

1.2.1 Wat verstaan we onder participatie?

Wij maken onderscheid tussen verschillende vormen van participatie: arbeidsparticipatie, maatschappelijke participatie en sociale participatie. Al deze vormen zijn belangrijk om volwaardig mee te doen in de samenleving. Arbeidsparticipatie gaat over deelname aan het arbeidsproces (betaald werk). Onder maatschappelijke participatie verstaan wij vrijwilligerswerk, mantelzorg, het volgen van onderwijs en dagbesteding.¹ Sociale participatie is deelname aan het maatschappelijke verkeer via informele sociale contacten (contacten met kennissen, burens, vrienden, familie) en via georganiseerde sociale participatie (deelname aan (sport/cultuur)verenigingen, belangenorganisaties, godsdienstige organisaties).²

Veel gemeenten werken met een participatieladder met opeenvolgende treden:



De gemeente kan vaststellen op welk niveau iemand zich bevindt en via interventies proberen iemand één of meer stappen te laten zetten op de participatieladder. Betaald werk heeft daarbij de voorkeur, maar dat is niet voor iedereen haalbaar. Zoals iedere metafoor is de participatieladder niet perfect: de meeste mensen doen niet aan één vorm van participatie, maar meerdere. En de ladder kan de indruk wekken dat degene die de hoogste treden niet

¹ RIVM (2013), *Gezondheid en maatschappelijke participatie Themarapport VTV 2014*, p 11.

² SCP (2004), *Sociale uitsluiting in Nederland*, p. 61.

haalt, faalt. Dit is niet het geval, zolang iemand zich maar inzet om een hogere trede te behalen, of een bepaalde trede vast te houden.

Onder een inclusieve samenleving verstaan wij een samenleving waarin alle inwoners kunnen deelnemen aan de essentiële aspecten van de maatschappij en daaraan een bijdrage kunnen leveren. En waarbij zij worden ondersteund wanneer belemmeringen dat deelnemen in de weg staan.

1.2.2 *Het belang van participatie*

Deelname aan de maatschappij bevordert de gezondheid³, geeft structuur aan de dag, biedt sociale contacten, geeft zelfvertrouwen en het gevoel nuttig te zijn. Naast deze voordelen stelt arbeidsparticipatie mensen in staat om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Ook op het niveau van de groep en maatschappij is participatie belangrijk. Onvoldoende participatie kan negatieve gevolgen hebben voor de welvaart. Juist in de huidige situatie van krapte op de arbeidsmarkt is het voor onze economie van belang dat we alle talenten benutten. Participatie kan bovendien leiden tot binding binnen groepen en bevordert gelijkwaardige relaties tussen groepen. Stelselmatig minder participeren door bepaalde groepen gaat ten koste van de maatschappelijke samenhang en het functioneren van de democratie, zeker wanneer dit patroon intergenerationeel standhoudt. Wanneer grote groepen (dreigen te) worden uitgesloten, vergroot dat het maatschappelijk onbehagen.

Een gebrek aan participatie leidt bovendien tot maatschappelijke kosten. Mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien krijgen inkomensondersteuning. Ongewenste inactiviteit kan het risico op gezondheidsklachten vergroten en is daarmee een determinant van zorggebruik. Armoede en schulden kunnen leiden tot een toename van het gebruik van (jeugd)zorg. Gebrek aan maatschappelijk perspectief kan ook leiden tot een verhoogde kans op crimineel gedrag, met alle gevolgen en kosten die daarmee gepaard gaan. Participatie heeft daarmee sterke externe effecten.

1.2.3 *Hoe verhouden participatie en welvaart zich?*

De ontwikkeling van de welvaart werd tot voor kort gemeten met het Bruto Binnenlands Product (BBP). Recentelijk is overgestapt op het begrip "brede welvaart".⁴ Hiertoe behoren 29 indicatoren, zoals tevredenheid met het leven, langdurige werkloosheid, contact met familie, vrienden of buren, vrijwilligerswerk, slachtofferschap van misdaad en milieuproblemen (Bijlage 7, tabel 2). Een deel van deze indicatoren is gerelateerd aan verschillende vormen van participatie.

Een hoge gemiddelde welvaart biedt allerlei mogelijkheden om actief aan de maatschappij deel te nemen, maar die mogelijkheden zijn er vooral voor mensen die het meest van de welvaart profiteren. CPB, SCP en PBL constateren in hun brief aan de Tweede Kamer van 15 mei 2019 dat mensen met een lage opleiding en personen met een niet-westerse migratieachtergrond achterblijven in de brede welvaart.⁵ Verschil in de mate waarin groepen in de brede welvaart delen, kan de sociale samenhang negatief beïnvloeden. Dit geldt in versterkte mate als dezelfde groepen op meerdere welvaartscomponenten ongunstig scoren. Stapeling van dergelijke kenmerken maken deze groepen extra kwetsbaar voor omslagen in de economische conjunctuur en grote structurele veranderingen die op de samenleving afkomen, zoals klimaatverandering, migratie, vergrijzing en robotisering.

Sociale samenhang in een samenleving heeft volgens de planbureaus positieve gevolgen voor de gezondheid van mensen, de veiligheid en het vermogen om tot collectieve actie te komen en veranderingen door te voeren. Zo kan sociale samenhang de brede welvaart versterken. Uit de eerste rapportage 2019 van het Continue Onderzoek Burgerperspectieven (COB,

³ RIVM (2013), *Gezondheid en maatschappelijke participatie Themarapport VTV 2014*, p. 146.

⁴ CBS (2019), *Monitor brede welvaart*.

⁵ Brief Planbureaus inzake Brede welvaart, 15 mei 2019.

Burgerperspectieven 2019/1) van het SCP blijkt dat mensen de grootste 'tegenstelling' tussen arm en rijk zien en het grootste 'conflict' tussen mensen zonder en met een migratieachtergrond. Polarisation kan ten koste gaan van de sociale samenhang en tot meer sociale uitsluiting leiden.⁶

1.2.4 *Waarom overheidsingrijpen gerechtvaardigd is*

Er zijn diverse redenen waarom mensen niet deelnemen aan de arbeidsmarkt of niet op andere wijze (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk) participeren. In sommige gevallen zal het een volledig vrije rationele keuze zijn, maar in veel gevallen niet. Mogelijke redenen kunnen zijn persoonlijke belemmeringen zoals gezondheidsklachten, opleidingsniveau, taalproblemen, laaggeletterdheid, verslaving, armoede, schulden, dakloosheid, institutionele factoren zoals het wettelijk minimumloon (WML), en de inrichting en uitvoering van het socialezekerheidsstelsel.

Deze belemmeringen en de maatschappelijke effecten van (onvoldoende) participatie kunnen aanleiding zijn voor de overheid om te interveniëren. Dit kan zowel vanuit het perspectief van het tegengaan van externe effecten, als vanuit paternalistische motieven. De overheid is in staat om een deel van de belemmeringen weg te nemen of te reduceren. Bijvoorbeeld door armoedebelid, maatschappelijke ondersteuning, gezondheidszorg, inburgeringsbelid, begeleiding naar werk, onderwijs en het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie. Een deel van de belemmeringen om te participeren wordt (mogelijk onbedoeld) door de overheid zelf veroorzaakt of versterkt: de armoedeval, het WML, complexiteit van het stelsel en schuldenproblematiek (met de overheid als schuldeiser) kunnen een belemmering vormen om te participeren. Gezien de gevolgen van onvoldoende participatie en de mogelijkheid om daar iets aan te doen is overheidsingrijpen gerechtvaardigd. Naast de (rijks)overheid hebben ook andere partijen een rol en verantwoordelijkheid om participatie te bevorderen (zoals de burger zelf, maar ook werkgevers, onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en verenigingen).

In welke mate men wil ingrijpen en in welke situaties, hangt in belangrijke mate af van de vraag welke samenleving men nastreeft. Hoe om te gaan met participatie gaat eigenlijk om de vraag: in welke samenleving willen we wonen? Vinden wij het belangrijk dat iedereen kan meedoen? Is het een rol van de overheid om (sociale) uitsluiting te voorkomen? Zijn verschillen bij de welvaartsverdeling een probleem? Op deze vragen zijn meerdere antwoorden mogelijk. Beleidskeuzes hangen dus ook samen met de mensbeelden die men heeft en de maatschappij die men nastreeft. Dit onderzoek brengt daarom uiteenlopende beleidsopties in beeld, zodat het mogelijk van nut kan zijn voor een breed politiek spectrum.

1.3 **Afbakening van het onderzoek**

Conform de taakopdracht richten wij ons op groepen die achterblijven in de samenleving en hoe bij deze groepen participatie kan worden bevorderd: het onderzoek richt zich dus niet op het bevorderen van participatie in het algemeen. Uitdagingen rond participatie spelen bij alle leeftijdsgroepen, maar deze kunnen wel verschillen. In dit onderzoek wordt participatie van ouderen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor mensen die er bewust voor kiezen om niet (meer) of slechts deels te participeren (waar deze keuze niet voortkomt uit belemmeringen om dat te doen). Aan de participatie van jongeren wordt wel aandacht besteed, omdat zij zich op termijn zullen melden op de arbeidsmarkt en de mate van participatie bij hen van invloed is op hun kans om als volwassene succesvol te participeren.

Een exacte afbakening van groepen die niet/weinig deelnemen aan de maatschappij is niet mogelijk. Niettemin is enig inzicht hierin nodig om te komen tot gewenste

⁶ Platform JEP (2019), *Jongeren en polarisatie. Verkenning naar polarisatie waarbij jongeren zijn betrokken en gehanteerde werkwijzen om hiermee om te gaan.*

overheidsinterventies gericht op vermindering van belemmeringen voor participatie. Grote (deels overlappende) kwetsbare groepen zijn o.a. mensen in de bijstand (circa 410.000) en vooral zij die langdurig bijstandsafhankelijk zijn (ruim 200.000), mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (ruim 800.000), 1,8 miljoen mensen zonder startkwalificatie,⁷ 2,4 miljoen niet-westerse migranten, mensen langdurig in armoede (circa 600.000), personen met een licht verstandelijke beperking (ruim 1 miljoen) en personen die psychische zorg ontvangen (circa 1,5 miljoen). Cumulatie van knelpunten staat bekend als multiproblematiek. Precieze cijfers over het aantal multiprobleemgezinnen ontbreken. Naar schatting kampt 1 tot 4 procent van de Nederlandse huishoudens met complexe problemen op meerdere levensdomeinen.⁸ Vaak hebben binnen deze multiprobleemgezinnen meerdere gezinsleden complexe problemen.

Voorzichtigheid is geboden bij het afbakenen van groepen die niet of minder deelnemen aan de maatschappij. Naast bovengenoemde groepen die kwetsbaar zijn, kunnen mensen waar het nu nog goed mee gaat ook in de problemen komen. Door baanverlies, ziekte of een echtscheiding, in combinatie met een gedwongen verkoop van het huis bijvoorbeeld, kunnen (financiële) problemen ontstaan.

1.4

Relatie tot andere BMH's en brede beleidsonderzoeken

Dit onderzoek heeft raakvlakken met een aantal andere BMH's. Voor participatie bij jongeren is de BMH "Naar funderend onderwijs" van belang. In het voorliggende onderzoek richten we ons vooral op de problematiek rond voortijdige schooluitval en de schoolkeuzes die arbeidsparticipatie bemoeilijken. De BMH "Talenten benutten op de arbeidsmarkt", is van belang, voor zover het gaat om talenten van werklozen en van jongeren. Evenzeer zijn relevant de BMH's die handelen over "goed wonen", een "toekomstbestendig zorgstelsel", "eerlijk werk" en "een betere overheid richting burgers en bedrijven". De BMH's zijn zo veel mogelijk aanvullend op elkaar en kunnen het beste in samenhang worden gezien.

Het recent verschenen rapport 'Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is ook relevant voor ons onderzoek.⁹ De WRR formuleert drie condities voor goed werk: grip op geld, oftewel een gepast loon met zekerheden; grip op het werk, dat wil zeggen autonomie en verbondenheid op het werk; en grip op het leven, met een goede balans tussen werk en privé. De WRR doet onder andere de aanbeveling om meer aandacht te hebben voor persoonlijke begeleiding en basisbanen te creëren voor mensen met een uitkering en weinig kans op de arbeidsmarkt.

Het advies van de Commissie Regulering van Werk is recentelijk verschenen.¹⁰ De Commissie richt zich op de werking van de arbeidsmarkt. Een belangrijk onderdeel zijn de vele soorten arbeidscontracten, zoals een vast contract, tijdelijk contract, min-max contract en uitzendkracht. Doordat de kosten van deze soorten contracten verschillen, selecteren werkgevers niet zozeer op de talenten van de kandidaten maar op de totale kosten (ongelijk speelveld). Ook gaat de Commissie in op de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die hulp en persoonlijke begeleiding nodig hebben om stapsgewijs te komen tot volwaardige participatie.

Voorts zijn een aantal Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) relevant. Het IBO Toeslagen is belangrijk vanwege de armoedeval en het wegnemen van onzekerheden. In het IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt worden diverse beleidsopties beschreven waarvan een deel ook op deze BMH van toepassing is, zoals het inzetten op *lifecoaching* voor jongeren die dat nodig hebben. In het IBO Mensen met een licht verstandelijke beperking

⁷ Een startkwalificatie is minimaal MBO-2 of HAVO diploma. Betreft personen tussen 25-65 jaar. Bron: CBS-statline.

⁸ SZW, VWS, BZK en J&V (2019), *Eindrapportage verkenning (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleemhuishoudens*. In dit rapport stellen de auteurs dat er geen precieze cijfers beschikbaar zijn hierover. "Wel bestaat er vanuit diverse onderzoeken een convergent beeld."

⁹ WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.

¹⁰ Commissie Regulering van werk (2020). *In wat voor land willen wij werken?*

worden knelpunten gesignaleerd die het realiseren van een effectieve ondersteuning aan mensen met een LVB belemmeren. Ook zijn beleidsaanbevelingen opgenomen om de knelpunten aan te pakken, zodat mensen met een LVB waar nodig tijdige en passende ondersteuning krijgen. Dit moet leiden tot een meer inclusieve samenleving, meer sociale redzaamheid en een hogere kwaliteit van leven voor de persoon zelf, zijn of haar omgeving en de samenleving als geheel. Tot slot zal in het voorjaar van 2020 het IBO Deeltijdwerk aan de Tweede Kamer gestuurd worden. Dit IBO gaat in op de verschillen in het aantal gewerkte uren tussen mannen en vrouwen en komt met beleidsopties hoe hiermee om te gaan. Inclusiviteit op de arbeidsmarkt gaat immers ook over *gender*.

1.5 **Hoe zijn de resultaten tot stand gekomen?**

Naast een literatuurstudie is met personen met kennis van het vraagstuk vanuit de praktijk gesproken (zie bijlage 2). Er zijn werkbezoeken aan de gemeenten Leiden, Rotterdam en Tilburg georganiseerd. Er is gesproken met wetenschappers en met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zoals het Leger des Heils, met de politie en de reclassering, en er is gebruik gemaakt van presentaties van externe deskundigen. Een belangrijk onderdeel van het naar binnen halen van informatie was de organisatie van een symposium met presentaties van experts gevolgd door verdiepende discussie in groepen. Doel van dit symposium was mensen uit de wetenschap en de praktijk met elkaar in gesprek te laten gaan. We hebben met circa 60 personen vanuit onder meer universiteiten, gemeenten, koepelorganisaties, vakbonden, werkgevers, het onderwijsveld en (vertegenwoordigers van) de mensen zelf breed gereflecteerd op dit onderwerp. Hierbij zijn diverse centrale vragen uit dit onderzoek aan de orde gekomen alsook mogelijke oplossingen. In dit onderzoek is van al deze bronnen gebruik gemaakt. De uiteindelijk opgenomen varianten en opties zijn niet meer ter toetsing bij de geconsulteerde partijen teruggelegd. Bij de eventuele verdere uitwerking van de hier gepresenteerde varianten/opties, dienen de uitvoerders nauw betrokken te worden.

2 Maatschappelijke ontwikkelingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk handelt over de mate van participatie van verschillende groepen in de Nederlandse samenleving, aspecten van de samenleving die van invloed zijn op participatie, de wisselwerking met andere beleidsterreinen en maatschappelijke trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op participatie.

2.2 Verschillende vormen van participatie

De meeste mensen participeren via een reguliere baan, sport, vrijwilligerswerk, dagbesteding etc. Maar er zijn grote verschillen. De arbeidsparticipatie, maatschappelijke en sociale participatie is vooral bij laagopgeleiden en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond laag (Bijlage 7, tabel 3).

2.2.1 Arbeidsparticipatie

Van de bevolking van 15 tot 65 jaar is 77,2 procent werkzaam. De participatiegraad onder laag opgeleiden (48,5 procent) ligt een stuk lager dan dat van hoger opgeleiden (81,8 procent). Ook ligt de participatiegraad van vrouwen (72,8 procent) onder die van mannen (81,6 procent), waarbij vrouwen vaker in deeltijd werken. De participatiegraad van niet-westerse migranten in de groep 15-75 ligt met 60,9 procent lager dan onder Nederlanders zonder migratieachtergrond (69,1 procent).¹¹ De arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten ligt rond de 32 procent.¹²

In 2018 telde Nederland ruim 800 duizend arbeidsongeschikten. Daarvan wordt ongeveer één zesde aangemerkt als gedeeltelijk arbeidsongeschikt. Het aantal mensen met een WW-uitkering was gemiddeld 260 duizend en er zaten ruim 400 duizend mensen in de bijstand.¹³

Mensen van wie de productiviteit lager is dan de totale loonkosten, zijn voor werkgevers financieel niet rendabel en komen mede daardoor niet aan het werk. Ook financiële risico's spelen voor werkgevers een rol en de begeleiding die nodig is, bijvoorbeeld bij mensen met een arbeidsbeperking. Vooral langdurig werklozen en mensen met een arbeidsbeperking hebben een 'kruiwagen' nodig om binnen te komen, maar zij missen vaak een behulpzaam netwerk.¹⁴ Werkgevers geven meestal voorrang aan minder risicovolle groepen zoals baanwisselaars, jongeren (bijbaantje) en migranten uit Midden- en Oost-Europa. Dit blijkt ook uit het SCP-rapport *Arbeidsmarkt in kaart* (2019): circa 10 procent van alle werkgevers heeft werknemers met een arbeidsbeperking in dienst. En van alle werkgevers vindt 14 procent het aantrekken van mensen met een arbeidsbeperking een prioriteit in het personeelsbeleid.

De Profielacceptatieschaal (Bijlage 7, figuur 2) laat zien in welke mate werkgevers bepaalde groepen sollicitanten accepteren en een baan zouden willen geven. De schaal laat zien dat de acceptatie bij werkgevers van sollicitanten met een detentieverleden en/of een harddrugsverslaving op 30 tot 40 procent ligt van werknemers zonder bijzondere achtergrond. Dat wil zeggen dat mensen in deze groep – ook al hebben ze eenzelfde opleiding, werkervaring e.d. – tot 70 procent minder kans op een baan hebben dan mensen zonder een 'bijzondere achtergrond'. Dit grote verschil in acceptatie bij werkgevers kan deels sociale redenen hebben. Maar ook de meervoudige problemen waar deze groep mee leeft (psychische en verslavingsproblematiek, schulden, etc.), maken het lastig om betaald werk te vinden en te houden. Een andere factor die leidt tot ongelijke baankansen is stage- en arbeidsmarktdiscriminatie. De schaal waarop dit plaatsvindt is niet bekend. Door arbeidsmarktdiscriminatie evenwel, komen vooral mensen met een niet-westerse

¹¹ SCP (2019), *Sociale staat van Nederland 2019*, p. 130.

¹² CBS statline, *Arbeidsdeelname; arbeidsgehandicapten 2015-2017*.

¹³ SCP (2019), *Sociale staat van Nederland 2019*, p. 111.

¹⁴ E. Sol, en K. Kok, (2014), "Fit or Unfit". *Theorie en praktijk van re-integratie*.

migratieachtergrond veel moeilijker aan werk. Dit kan er ook aan bijdragen dat mensen zich afkeren van de Nederlandse samenleving.

2.2.2 *Maatschappelijke participatie*

De mate van participatie via onderwijs is groot. Onderwijs is niet alleen een vorm van maatschappelijke participatie, maar geeft mensen als het goed is een basis om de rest van hun leven succesvol te participeren. Het gemiddelde opleidingsniveau stijgt gestaag. Het aandeel hoogopgeleiden stijgt en het aandeel laagopgeleiden daalt. Naar verwachting zet deze ontwikkeling door.¹⁵ Steeds meer mensen die de capaciteiten hebben zullen een middelbare of hogere (beroeps)opleiding weten af te ronden, terwijl degenen met beperkte leercapaciteiten achterblijven in het lage opleidingsniveau. De groep die achterblijft is kleiner, maar heeft een grotere afstand tot het gemiddelde dan voorheen.

Het percentage van de bevolking dat actief is als vrijwilliger was 43 procent in 2018. Het meest via sportverenigingen, school/kinderopvang en gehandicapten- en ouderenzorg.¹⁶ Ongeveer 15 procent van de bevolking geeft in een jaar mantelzorg. Dit percentage is hoger onder vrouwen (18 procent) dan bij mannen (12 procent). Mantelzorg wordt het meeste gegeven door mensen tussen de 50 en 75 jaar.¹⁷

2.2.3 *Sociale participatie*

Een belangrijke en veel voorkomende vorm van sociale participatie is sport. Sporten bevordert niet alleen het aangaan van sociale contacten, maar heeft ook een positief effect op de gezondheid. Ongeveer 47 procent van alle Nederlanders voldoet aan de beweegrichtlijnen en 57 procent sport wekelijks. In Nederland wordt in internationaal vergelijkend perspectief veel gesport.¹⁸ Een aantal groepen duikt echter aanzienlijk onder deze percentages, zoals mensen met een beperking, met een lage sociaaleconomische status, mensen in armoedesituaties en mensen met een migratieachtergrond.

90 procent van de bevolking brengt ook een bezoek aan enige vorm van kunst of erfgoed en participeren op die wijze. Hierbij geldt dat cultuurbezoek vaker voorkomt onder mensen van westerse afkomst dan onder mensen van niet-westerse afkomst en dat de participatiegraad voor bijna alle vormen van cultuur lager ligt bij lager opgeleiden dan hoger opgeleiden.¹⁹

2.3 **Aspecten van de samenleving die participatie raken**

2.3.1 *De wijze waarop met 'afwijkingen' wordt omgaan*

Er zijn vier manieren om als samenleving om te gaan met mensen die 'afwijken' van een bepaalde norm (Figuur 1). Het kan om diverse domeinen gaan, zoals de woningmarkt, arbeidsmarkt en het onderwijs. Een groot deel van de mensen kan op ieder domein "normaal" meekomen, maar er is altijd een deel bij wie dit niet lukt.

¹⁵ OCW (2017), *referentieraming 2017*.

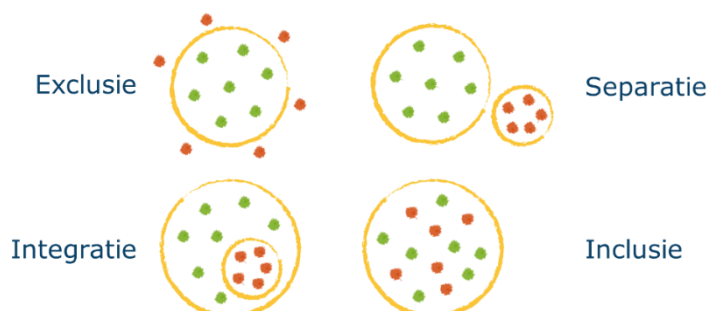
¹⁶ SCP (2019), *Sociale staat van Nederland 2019*, p. 208.

¹⁷ CBS, *Een op zeven mantelzorgers vindt zichzelf zwaarbelast*.

¹⁸ SCP (2019), *Sociale staat van Nederland 2019*, p. 232.

¹⁹ SCP (2019), *Sociale staat van Nederland 2019*, p. 210-211.

Figuur 1 Samenlevingsvormen



Excluisie kan vorm worden gegeven via separatie (figuur 2.1 rechts boven) in de vorm van aparte voorzieningen (zoals gehandicapteninstellingen in de bossen, speciaal onderwijs, verzorgingshuizen), via integratie (figuur 2.1 links onder) door specifieke voorzieningen meer in het midden van de samenleving te plaatsen (beschermde wonen) en via inclusie binnen de samenleving, met ondersteuning waar nodig (*remedial teaching* binnen een reguliere klas, begeleid zelfstandig wonen). Nederland is altijd sterk geweest in separatie. Door hoge kosten en veranderende opvattingen over hoe we moeten samenleven vindt er een verschuiving plaats via integratie richting meer inclusie. Hier liggen wel grote uitdagingen.

2.3.2 Kenmerken socialezekerheidsstelsel en arbeidsmarktinstituten

Nederland kent een in internationale vergelijking uitgebreid socialezekerheidsstelsel. De uitgaven aan inkomensoverdrachten (uitkeringen) liggen relatief hoog, de middelen voor actief arbeidsmarktbeleid zijn in internationaal perspectief laag (Bijlage 7, figuur 4). Veel bescherming (zoals loondoorbetaling bij ziekte en uitgebreide ontslagbescherming bij vaste contracten) komt direct ten laste van werkgevers. Dit leidt tot relatief hoge arbeidskosten.²⁰

2.3.3 De complexiteit van de samenleving neemt toe

De maatschappij wordt steeds *complex*. Regels worden gedetailleerder en zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Dat maakt het lastiger voor personen met een licht verstandelijke beperking, analfabeten en laagopgeleiden, om zich staande te houden in de maatschappij. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek "*Mensen met een licht verstandelijke beperking*" uit 2019 staat dat diverse regelingen voor mensen met een licht verstandelijke beperking vaak minder toegankelijk zijn. Doordat deze groep vaker publieke voorzieningen gebruikt, worden juist zij geconfronteerd met veel complexiteit en regelwerk. In het IBO *Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt* staat een vergelijkbare conclusie.

Daarnaast leidt de complexiteit van het huidige stelsel van inkomensondersteuning tot inkomensonzekerheid. Bij het aanvragen van inkomensondersteuning kan iemand te maken krijgen met 27 regelingen en 8 definities van het begrip inkomen of vermogen.²¹ Bovendien ontvangen 6 van de 8 miljoen huishoudens in Nederland één of meer toeslagen. Zij krijgen achteraf vaak te maken met terugvorderingen, zeker de mensen met flexibele en tijdelijke contracten. Hierdoor kunnen zij (verder) in de financiële problemen komen. De commissie Regulering van Werk constateert dat de meest kwetsbare mensen hieraan het meest worden blootgesteld. Bijstandsgerechtigden worden door de inkomens- en werkonzekerheid ontmoedigd om in beweging te komen.

2.3.4 De Nederlandse samenleving is naar etnische afkomst divers

Migratie heeft de samenstelling van de bevolking drastisch veranderd. Het gaat om mensen uit Midden en Oost-Europa en mensen met een niet-westerse achtergrond die in het kader van gezinshereniging, als vluchteling of asielmigrant naar Nederland zijn gekomen. Per 1 januari 2019 had bijna een kwart (23,6 procent) van de Nederlandse bevolking een

²⁰ WRR (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.

²¹ Divosa (2019), *Wanneer rondkomen niet vanzelfsprekend is*.

migratieachtergrond. Hiervan hadden bijna 1,8 miljoen personen een westerse achtergrond en 2,3 miljoen een niet-westerse achtergrond.

Door concentratie-effecten verschilt de regionale en lokale samenstelling van de bevolking. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag vormen mensen met een migratieachtergrond meer dan de helft van de bevolking. Op wijk- en buurniveau kunnen de verschillen nog groter zijn, bijvoorbeeld Transvaal en Schilderswijk in Den Haag waar meer dan 90 procent van de bevolking een migratieachtergrond heeft. De hoge concentratie kan door de achterstanden van niet-westerse migranten (zoals hogere werkloosheid, lagere lonen, lagere opleiding) nadelige effecten hebben; o.a. voor de maatschappelijke samenhang.

2.3.5

Armoede

Armoede kan een belemmering vormen om adequaat maatschappelijk en sociaal te kunnen participeren. In 2017 was het aandeel mensen dat in armoede leeft 6 procent van de bevolking en van de minderjarigen leefde 9 procent in armoede. Oververtegenwoordigd zijn niet-westerse migranten (20 procent) en eenoudergezinnen (15 procent). Armoede komt ook onder werkenden voor: 3 procent van de werknemers en 9 procent van de ZZP'ers.

Armoede kan leiden tot eenzaamheid. Maar ook andere factoren kunnen gevoelens van eenzaamheid veroorzaken. Een verandering in of het verlies van sociale contacten, activiteiten of werk spelen vaak een rol. Ook gezondheidsproblemen, persoonlijkheidskenmerken en verwachtingen van sociale contacten kunnen bijdragen aan eenzaamheid. In veel gevallen wordt eenzaamheid veroorzaakt door een opeenstapeling van meerdere factoren. Uit de Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen GGD-en, CBS en RIVM (2016) blijkt dat in 2016 eenzaamheid onder niet-westerse migranten (64 procent) hoger is dan onder westerse migranten (51 procent) en personen met een Nederlandse achtergrond (39 procent). Ook naar opleidingsniveau zijn de verschillen groot. Van de laagopgeleiden boven de 19 jaar voelt 63 procent zich eenzaam, ten opzichte van 36 procent van de hoogopgeleiden.

Volgens het CBS waren er op 1 januari 2018 naar schatting 39.300 daklozen in Nederland. Er is sprake van een grote stijging in de afgelopen jaren: In 2016 ging het om ruim 30.500 daklozen, in 2009 (de eerste meting) om 17.800 daklozen. Mensen die de thuissituatie (noodgedwongen) hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht of met behulp van hun netwerk te handhaven in de samenleving, kunnen gebruik maken van de maatschappelijke opvang. Gemeenten geven aan dat steeds meer mensen de afgelopen jaren een beroep hebben gedaan op de maatschappelijke opvang en dat dit in toenemende mate gebeurt vanwege woonproblematiek.

2.3.6

Overerfbaarheid sociaal-economische positie

Een belangrijk verschijnsel is overerfbaarheid van de sociaaleconomische positie van ouder op kind. Als ouders vermogend zijn, profiteren hun kinderen, ook op latere leeftijd. Maar als de ouders arm zijn, beïnvloedt dit de kansen voor hun kinderen negatief. Kinderen die in armoede opgroeien blijven steken op een lager onderwijsniveau en lopen daardoor een groter risico om als volwassene in armoede te geraken.²² Ook gebrek aan netwerken kunnen hierbij een rol spelen. Er is dus sprake van 'overerfbaarheid' van armoede. Dit risico wordt groter naarmate men jonger of langer arm is geweest. Het armoederisico van mensen die als kind in 1985 arm waren, was bijna tweemaal zo groot (7 procent) als bij degenen die in hun jeugd niet arm waren. Onderzoek van Traag & Siermann suggereert een relatie tussen het onderwijsniveau van ouders en kinderen.²³ En uit onderzoek van Boschman et al. (2019) blijkt een causale relatie tussen het ouderlijk gebruik van een uitkering en de kans dat het volwassen kind een uitkering ontvangt.

²² S. Hoff, (2017). *Armoede onder kinderen: een probleemschets*.

²³ T. Traag, & C. Siermann. (2011). *Zo vader zo zoon, zo moeder zo dochter?*; R. Van Gaalen, B. Bakker, J. van der Laan, S. Westerman, & S. Scholtus, (2014). *Hoeveel ouderlijk gezang klinkt door in het gepiep van de jongen?*

2.4 **Wisselwerking met andere beleidsterreinen**

Veel problemen vallen samen bij dezelfde groepen. De samenloop van negatieve factoren staat bekend als multiproblematiek. Langdurige afhankelijkheid van een uitkering bijvoorbeeld, kan leiden tot armoede. En langdurige armoede kan leiden tot schulden. Armoede en schulden vergroten de kans op sociale uitsluiting, gezondheidsrisico's, criminaliteit en beperking van participatie en zelfredzaamheid. Daarmee is de vicieuze cirkel rond.

2.4.1 *Gezondheid*

Er zijn grote verschillen in gezondheid tussen verschillende sociaaleconomische groepen: sociaaleconomische gezondheidsverschillen (SEGV). Dit zijn systematische verschillen in gezondheid en levensverwachting. De SEGV hangen nauw samen met sociaaleconomische factoren zoals opleiding, inkomen en arbeidsmarktpositie. Mensen met een lage opleiding leven korter, zijn minder gezond en ervaren meer beperkingen. Het verschil in levensverwachting is circa 7 jaar en gemiddeld brengen lager opgeleiden 18 jaar langer door met beperkingen en in een minder goed ervaren gezondheid.²⁴

Wat verder opvalt is dat het aantal mensen met psychische klachten toeneemt en dit lijkt een significante belemmering voor participatie te vormen. Vroeger vielen mensen vooral uit door fysiek zwaar werk. Tegenwoordig is het veel meer werkdruk en stress die tot burn-outklachten (16 procent in 2017) en psychische problemen leiden. Volgens de WRR is dit mede het gevolg van de intensivering van werk.²⁵ Op basis van CBS gegevens uit 2016 blijkt dat 30 procent van de mensen met een uitkering (WW, WIA, Wajong, bijstand) psychische zorg ontvangt en circa 60 procent van de Zvw-kosten voor GGZ wordt besteed aan uitkeringsgerechtigden (in de leeftijdsgroep 18-74 jaar). Mensen met psychische klachten hebben meer moeite met het vinden van een baan dan mensen met somatische klachten. Vergeleken met werkenden zijn de Zvw-kosten voor somatische ziekten per uitkeringsgerechtigde bijna 3 keer zo hoog, de farmaciekosten bijna 4 keer zo hoog en de GGZ-kosten 9 keer zo hoog.

2.4.2 *Overlast en onveiligheid*

Een veilige omgeving is onderdeel van een inclusieve samenleving: veiligheid bevordert de sociale samenhang tussen burgers. Omgekeerd leidt meer sociale samenhang ook tot meer veiligheid. Daarom is het tegengaan van criminaliteit belangrijk. Hoewel de criminaliteit de afgelopen decennia in het algemeen is gedaald, is de veiligheidsbeleving van burgers niet verbeterd. In buurten met veel sociale huurwoningen is de overlast en onveiligheid in de afgelopen jaren verder toegenomen.²⁶ De concentratie van kwetsbare groepen in deze buurten, zoals mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen met een licht verstandelijke beperking en mensen met psychiatrische problematiek speelt hierbij een rol. De toenemende problemen zijn het sterkst zichtbaar in wijken waar de leefbaarheid al onder druk staat. Kwetsbare groepen (en hun woningen) zijn een gewild doelwit voor ondermijnende criminaliteit, waarbij door criminelen handig wordt ingespeeld op de behoefte aan 'snel geld' bij sommige bewoners.

2.5 **Maatschappelijke trends**

2.5.1 *Globalisering*

De wereld is sinds eind jaren '70 flink veranderd. Nederland, als klein land met een open economie, heeft sterk de effecten van globalisering ondervonden. Het CPB concludeert dat alles bijeengenomen er voor Nederland geen aanwijsbaar blijvende negatieve effecten zijn geweest van globalisering op de totale werkgelegenheid en de gemiddelde lonen. Hierbij geldt volgens het CPB wel dat er voor specifieke groepen negatieve effecten kunnen bestaan, maar

²⁴ J.J. Polder, K.I. Proper & F. van der Lucht (2019). Gezond oud is goud. In E. Vogels, & J. M. van Sonsbeek (red.), *De toekomst van sociale zekerheid en integratie - Afscheidsbundel Bernard ter Haar* (pp. 39-46).

²⁵ WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.

²⁶ K. Leidelmeijer, J. Frissen en J. van Iersel (2020), *Veerkracht in het corporatiebeleid, onderzoek in opdracht van Aedes, vereniging van woningcorporaties*.

die zijn nog niet goed in kaart gebracht. Werk dat in Nederland niet kosteneffectief kan, verdwijnt naar landen met lage loonkosten. Op deze wijze is de afgelopen decennia laaggeschoold werk verdwenen. Daarnaast valt onder globalisering ook de Europese interne markt. Mensen uit andere Europese landen kunnen zich in Nederland vestigen en werken. Vooral veel mensen uit Polen zijn naar Nederland getrokken. Een groot deel van hen heeft laaggeschoold werk.²⁷

2.5.2 *Technologische ontwikkeling*

Technologische ontwikkeling is een belangrijke veroorzaker van verandering in onze samenleving. Naar verwachting zet deze trend zich in de toekomst door. Vooral ontwikkelingen rond digitalisering, kunstmatige intelligentie en robotisering kunnen van grote invloed zijn op participatie. Door digitalisering verandert de inhoud van banen, verdwijnen er banen en komen er nieuwe banen bij. De uitkomst van dit proces is ongewis. Naar verwachting zal van veel bestaande banen een deel van de (vooral routinematige) taken gedigitaliseerd en vervangen worden door nieuwe taken die nieuwe vaardigheden van werknemers vereisen.²⁸ Indien werknemers zich niet tijdig bijspijken lopen zij het risico hun baan te verliezen.

Digitalisering heeft ook geleid tot een nieuwe arbeidsvorm: platformwerk. Platforms zoals Uber, Helpling en Werkspot zorgen voor (opstap)banen. Anderzijds onttrekken platformbedrijven zich aan de regels van de reguliere economie met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Een kwart van de platformwerkers verdient, vooral door onbetaalde wachttijd, minder dan het wettelijk minimumloon.²⁹

De dienstverlening van overheden en bedrijven wordt steeds meer digitaal. Burgers moeten nu handelen met websites, (pin)automaten en robots. Dit is een probleem voor de naar schatting 2,5 miljoen burgers die het moeilijk vinden om te werken met digitale apparaten, zoals een computer, smartphone of tablet. Deze mensen ontberen digitale vaardigheden en dreigen aansluiting te missen.

Digitalisering biedt ook kansen voor inclusie. Met apps als Facebook en WhatsApp kunnen mensen elkaar vinden, persoonlijke verhalen en foto's delen en informatie vinden over activiteiten in de wijk. Ook kan digitalisering kansen bieden voor begeleiding van mensen met schulden (digitaal huishoudboekje) of digitaal contact tussen klantmanager en werkzoekende. En technologische instrumenten, zoals een exoskelet of een smart bril bieden kansen voor mensen met een beperking.

2.5.3 *Toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt*

Het aantal werknemers met een flexibel contract is gestegen van circa 1 miljoen begin deze eeuw naar 2 miljoen nu. Circa de helft van alle flexibele contracten zijn tijdelijke contracten, respectievelijk oproep- en invalkrachten (556.000). Bovendien zijn er ruim 1,1 miljoen zzp'ers. Dit betekent dat ruim 3,1 miljoen mensen geen vast contract hebben (36 procent van alle werkenden). Vooral jongeren, laagopgeleiden en mensen met een niet-westerse achtergrond hebben vaak een klein flexibel contract. In 2003 had 26 procent van de laagopgeleide werkzame beroepsbevolking een flexibel contract. Nu is dat 45 procent. Door de flexibele arbeidscontracten –vooral tijdelijke contracten– zijn betrokkenen vaker werkloos (herhalingswerkloosheid), komen sneller in armoede terecht en zijn minder in staat om hun leven in te richten zoals ze dat willen. Ook worden mensen met een tijdelijk contract bij een economische crisis het eerste getroffen, omdat werkgevers dan het tijdelijk contract niet verlengen.³⁰ De flexibilisering van arbeidscontracten heeft dus tot meer werk- en

²⁷ CPB (2019), Automatic reaction, What happens to workers at firms that automate .

²⁸ Denktank Denkwerk (2019), *Arbeid in transitie. Hoe mens en technologie samen kunnen werken.*

²⁹ F.F. Hoekstra, (2019), "Naar een normalisering van platformarbeid? Onderzoek naar de aard van werk in de platformeconomie en de wenselijkheid van bijzondere regulering hiervan."

³⁰ Zie ook CPB (2019), *Centraal Economisch Plan 2019.*

inkomensonzekerheid geleid, en met name lager opgeleiden worden daar vaker mee geconfronteerd.

De WRR en de Commissie Regulering van Werk constateren beide dat deze ontwikkeling het gevolg is van keuzes hoe wij in Nederland onze arbeidsmarkt en sociale zekerheid hebben ingericht. Door flexibele contracten en ZZP-constructies ruimhartig toe te staan en veel goedkoper te maken dan vaste contracten, is de flexibilisering van de arbeidsmarkt in belangrijke mate veroorzaakt door het overheidsbeleid van de afgelopen 30 jaar.³¹

2.6 Concluderend

De samenleving is aan grote veranderingen onderhevig, o.a. door technologische ontwikkelingen, zoals digitalisering en robotisering, en economische ontwikkelingen, zoals globalisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Deze ontwikkelingen raken vooral kwetsbare groepen als laagopgeleiden en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Maar ook andere groepen blijven achter. Vooral mensen met een arbeidsbeperking, mensen met (psychische) gezondheidsproblemen, langdurig werklozen en mensen die in armoede verkeren participeren minder. Dit heeft gevolgen voor hun inkomenszekerheid en werkzekerheid. Het gebrek aan participatie heeft ook een negatief effect op de gezondheid van mensen. Gebrek aan maatschappelijk perspectief vergroot risico's op het veroorzaken van overlast en het belanden in de criminaliteit c.q. maken het lastiger om hieruit te ontsnappen. Uitsluiting van mensen kan bovendien de maatschappelijke samenhang negatief beïnvloeden.

Voor de toekomst zijn er positieve en negatieve ontwikkelingen te onderscheiden. Positief is dat het gemiddelde opleidingsniveau zal blijven stijgen. Echter, dat zal niet voor iedereen zo zijn; er blijft een groep personen over met een laag opleidingsniveau. Ook positief is de beschikbaarheid van nieuwe technologische hulpmiddelen die mensen met een arbeidsbeperking kunnen ondersteunen bij hun werk. Negatief is de flexibilisering van de arbeidsmarkt, die de meest kwetsbare groepen (zoals laagopgeleiden, niet-westerse migranten en mensen met een arbeidsbeperking) meer dan gemiddeld in hun bestaanszekerheid raakt. Zij worden het meest blootgesteld aan inkomens- en werkonzekerheid en de complexiteit die daarbij hoort (zoals het verrekenen van toeslagen, aanvragen van een uitkering etc). Tegelijkertijd zien we dat de dienstverlening steeds meer op afstand is komen te staan. Menselijk contact is in hoge mate vervangen door formulieren en digitaal contact. Dit kan het vertrouwen in de overheid schaden. Overigens is flexibilisering voor een belangrijk deel door 'beleid' veroorzaakt en is dus ook met beleid tegen te gaan.

Men zou dus kunnen concluderen dat de samenleving als geheel over de breedte in meerdere opzichten 'rijker' is geworden, maar dat het ook zo is dat vraagstukken rond 'inclusie' en 'uitsluiting' steeds manifester zijn geworden.

³¹ WRR (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*; Commissie Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij werken?*

3 Beoordeling van het beleid: knelpunten en oplossingsrichtingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zoomen we, na een kort overzicht van budgettaire en beleidsmatige ontwikkelingen, in op de belangrijkste knelpunten in beleid en uitvoering voor deelname aan de arbeidsmarkt en maatschappij. Daarbij wordt vervolgens gekeken naar mogelijke oplossingsrichtingen/ beleidsmaatregelen. Deze oplossingsrichtingen/beleidsmaatregelen zijn in aparte fiches uitgewerkt (bijlage 5).

3.2 Beknopt overzicht van budgettaire en beleidsmatige ontwikkelingen

Het grootste deel van het budgettaire beslag van het participatiebeleid is gericht op:

1. Onderwijs en opvoedondersteuning;
2. Ondersteuning van mensen met een beperking bij het zoveel mogelijk meedoen;
3. Het voorzien in een inkomensvangnet om schrijnende armoede te voorkomen;
4. Ondersteuning van arbeidsparticipatie.

Ook voert de overheid beleid om sociale en maatschappelijke participatie, zoals sportieve en culturele activiteiten, te stimuleren. En tal van beleid, zoals op het gebied van Justitie en Veiligheid, draagt bij aan de randvoorwaarden, zoals fysieke en sociale veiligheid, voor succesvolle participatie.

De afgelopen jaren is veel veranderd in de regelingen die aan het onderwerp van deze BMH raken. Het meest in het oog springende is de relatief grote decentralisatie in 2015 van beleid en uitvoering in het sociaal domein (participatie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg). Dit ging gepaard met de invoering van de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Voor de uitvoering van dit beleid is een reeks van ca. 10 mld. euro naar het gemeentefonds overgeheveld. De gedachte achter de decentralisaties was om het aanspreekpunt van burgers met complexe problemen op het gebied van werk, inkomen en/of zorg te beleggen bij één instantie die dicht bij de burger staat, namelijk de gemeente. En dat dit tot synergievoordelen kon leiden, waardoor met een lager budget kon worden volstaan.

De Participatiewet is in de plaats gekomen van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en bijstand (Wwb).³² De Participatiewet beoogt meer mensen (ook met een arbeidsbeperking) aan het werk te krijgen. De gemeente is verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. Vanwege de economische crisis en de snel verslechterende overheidsfinanciën is het budget voor re-integratie en ondersteuning door gemeenten tussen 2010 en 2018 afgenomen van 1,4 mld. euro naar 634 mln. euro (waarvan 123 mln. euro voor de nieuwe doelgroep die vanaf 2015 onder de Pwet is komen te vallen). In diezelfde periode is het bijstandsvolume toegenomen van circa 300.000 tot 400.000 uitkeringen.

De Wmo 2015 heeft gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners (in de vorm van bijvoorbeeld dagbesteding, begeleiding en beschermd wonen). De Wmo 2015 is onderdeel van een bredere hervorming van de langdurige zorg die tot doel heeft: (1) dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen wonen, de regie op hun eigen leven behouden en niet eenzaam zijn; (2) dat de betrokkenheid van mensen bij elkaar wordt vergroot; en (3) dat de uitgavengroei van de langdurige zorg beheersbaar wordt gemaakt. De Wmo 2015 ging gepaard met een besparing van 25 procent.

³² De Wajong staat vanaf 2015 uitsluitend open voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen. Mensen die werken in het kader van de Wsw blijven daar werken, nieuwe instroom is echter niet meer mogelijk.

De huishoudelijke hulp binnen de Wmo werd inkomensafhankelijk gemaakt, wat ook voor een besparing zorgde. Vervolgens is dit in het Regeerakkoord Rutte III teruggedraaid met één abonnementstarief voor iedereen.

Concluderend is er het afgelopen decennium veel beweging geweest in het beleid en de budgetten binnen het sociaal domein. De gedachte was dat een integrale oplossing voor mensen met complexe problematiek door gemeenten ingericht kon worden, en deze efficiënter zou zijn dan de manier waarop het beleid voor de decentralisaties uitgevoerd werd. Er werd ook meer participatie en zelfredzaamheid van de burger verwacht.

3.3 **Bestaanszekerheid en integraal werken**

3.3.1 *Bestaanszekerheid*

Bestaanszekerheid is het fundament van een inclusieve samenleving. Mensen zijn niet in staat (optimaal) te participeren in de samenleving als zij kampen met grote zorgen over hun inkomen, schulden, een dak boven hun hoofd, eten op tafel of toegang tot zorg.

Bestaanszekerheid staat echter onder druk. De flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt tot meer werkonzekerheid en inkomensonzekerheid. Daklozen vormen het meest extreme voorbeeld van een groep die met meerdere gelijktijdige zorgen kampt en daardoor steeds verder van de samenleving verwijderd raakt.

Leven met stress en weinig geld gaat ten koste van het denkvermogen en vermogen om verstandige (financiële) keuzes te maken.³³ Als mensen eenmaal in een situatie belanden waarin een of meerdere aspecten van hun bestaanszekerheid onder druk staan, zijn zij door de stress die hiermee gepaard gaat minder goed in staat zelfstandig tot oplossingen te komen. De basis moet dus op orde zijn om stappen te kunnen zetten.

Om onzekerheid over het inkomen en het risico op schulden te verkleinen, is het wenselijk dat het huidige systeem van toeslagen, voorzieningen en inkomensondersteuning wordt vereenvoudigd. De mogelijkheden hiertoe worden in het IBO Toeslagen uitgewerkt. En om meer zekerheid te creëren over de gevolgen van de stap naar werk voor het inkomen, wordt in het project 'Simpel Switchen in de Participatieketen' door SZW en VWS samen met Divosa en andere partners gewerkt aan soepelere overgangen in de participatieketen. De acties in dit project worden uitgevoerd langs 4 sporen:

- Mensen moeten makkelijker vanuit de uitkering kunnen gaan werken en weer terug kunnen vallen als het werken toch (even) niet lukt.
- Beter inzicht in financiële gevolgen van aan het werk gaan.
- Meedoen op de best passende plek.
- Continuïteit in begeleiding en meer integrale ondersteuning.

De complexiteit van het huidige systeem van inning en incasso draagt ook negatief bij aan de groei van het aantal mensen met problematische schulden. Het systeem is ingewikkeld door de verschillende invorderingsmethoden die zowel de overheid als private partijen hanteren. We zien dat extra vorderingen ontstaan door onverwachte kosten, terugvorderingen of boetes. Het voldoen van die stapeling van vorderingen kost moeite als mensen van een laag inkomen moeten rondkomen. Daarbij behoeft de overheidsincasso bijzondere aandacht vanwege de zorgplicht die van de overheid verwacht mag worden om mensen niet in een uitzichtloze situatie te brengen. Bij inning en incasso moet het voor de burger duidelijk zijn dat er ruimte is om tegen de onderliggende beslissing/vordering op te kunnen komen wanneer dit nodig is. Daarnaast moet de burger 1) zoveel mogelijk met uniforme regels te maken krijgen: gelijke termijnen, gelijke trajecten en gelijke kosten bij elke schuldeiser, en 2) voldoende toegang tot termijnbetalingen of uitstel van betaling kunnen krijgen, wanneer het bestaansminimum in gevaar komt (uitgangspunt van betalingsregelingen bij betalingsonmacht in regelgeving vastleggen).

³³ S. Mullainathan & E. Shafir (2013), *Schaarste; Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*.

Door te kijken naar de samenhang tussen schulden, armoede en gezondheid en te investeren in bestaanszekerheid kan veel onnodige zorg worden voorkomen. Gemeentelijke inspanningen om inwoners met geldzorgen te ondersteunen en (meer) te laten participeren zijn vaak vooral gericht op ontplooiing en niet op bestaanszekerheid. Hierdoor krijgen mensen soms niet de rust en zekerheid die nodig is om gezond te leven, maar ze krijgen wel hulp om de stress die dit met zich meebrengt te compenseren.³⁴ Wonen, inkomen en schuldsanering zijn voor veel mensen in problemen moeilijker toegankelijk dan bijvoorbeeld psychische zorg en onderwijs. Terwijl gezinnen vaak beter geholpen zijn met een schuldenregeling en de zekerheid niet uit huis te worden gezet dan gesprekken met een psycholoog. Bovendien is dit voor de samenleving een stuk goedkoper. Wetgeving biedt nu echter niet altijd voldoende ruimte aan de professional om de meest urgente vraagstukken rondom bestaanszekerheid eerst aan te pakken en zo nodig te mogen afwijken van specifieke regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan de kostendelersnorm, de zoekperiode van vier weken voorafgaand aan een bijstandsuitkering en eisen die worden gesteld aan schuldhelpverlening. Het creëren van een wettelijke bevoegdheid die professionals legitimeert om af te mogen wijken van specifieke regelgeving is onderdeel van het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (zie ook paragraaf 3.3.2).

Om dakloosheid aan te pakken hebben gemeenten de afgelopen jaren de maatschappelijke opvang uitgebreid. Ondanks deze uitbreiding zit de opvang op de meeste plaatsen overvol. De doorstroom naar begeleid wonen en de uitstroom naar meer reguliere woonruimte stokken wegens een gebrek aan beschikbare woningen (met begeleiding) of bijvoorbeeld doordat mensen hun schulden onvoldoende op orde hebben om voor een woning in aanmerking te komen. Dit is niet effectief, want een te lang verblijf in de maatschappelijke opvang belemmert het herstel; de situatie van mensen verslechtert er vaak door. Bovendien is het vanuit maatschappelijk oogpunt niet wenselijk dat mensen langer dan nodig in een dure voorziening blijven en ruimte innemen van mensen die de voorziening ook nodig hebben. Als gemeenten de kosten hiervan zouden inzetten voor een woning en het oplossen van de schulden zou dit beter aansluiten bij wat iemand nodig heeft en waarschijnlijk ook goedkoper zijn.

Om gemeenten in staat te stellen een omslag in de aanpak van dakloosheid te bewerkstelligen is een tijdelijke impuls wenselijk. Hiermee kunnen gemeenten ervoor zorgen dat daklozen zo snel mogelijk een woonplek met begeleiding krijgen. Daarnaast is het bieden van meer ruimte aan de professional om te mogen afwijken van specifieke regelgeving, zoals hierboven beschreven, ook van belang voor de aanpak van dakloosheid.

Maatregelen:

1. Tijdelijke impuls aanpak dakloosheid
2. Vereenvoudiging inning en incasso

3.3.2

Integraliteit en multiproblematiek

In het sociaal domein voeren gemeenten verschillende wetten uit die geschreven zijn vanuit wisselende 'paradigma's': beelden in het hoofd van de wetgever over hoe mensen benaderd moeten worden, hoe de overheid werkt en wat maatschappelijk juist en rechtvaardig wordt gevonden.³⁵ De wettelijke kaders functioneren goed bij de meerderheid van de huishoudens waardoor een passende oplossing bereikbaar is. Er ontstaat echter wrijving wanneer een huishouden problematiek ervaart op meerdere domeinen tegelijkertijd: een interventie geschikt voor het ene domein, verergert mogelijk problematiek op het andere domein. Zo kan een huishouding als gevolg van huurachterstanden gezondheidsklachten verergeren. Zonder onderdak is overleven een grotere zorg dan participeren; een baan vinden is zonder adres vrijwel uitgesloten. Ook kan er bij complexe problematiek onduidelijkheid zijn over de bevoegdheid tot gegevensuitwisseling tussen de betrokken partijen, zoals de jeugdzorg, het

³⁴ Instituut voor Publieke Waarden (2018), *Stemadvies #GR2018*.

³⁵ De Argumentenfabriek (2018), *Paradigma's in het sociaal domein*.

wijkteam, of de huisarts. Zelfs wanneer een passende oplossing voorhanden lijkt, kan zich alsnog discussie tussen instanties voordoen over wie wat betaalt. De benodigde interventie laat dan op zich wachten. Intussen escaleert de problematiek. Kosten voor zorg, bestaanszekerheid en veiligheid nemen toe.³⁶

Circa 1 tot 4 procent van alle gezinnen heeft te maken met meervoudige problemen en is daardoor aangewezen op meerdere wetten en meerdere uitvoerende instanties in het sociaal domein. Het maatschappelijk leed voor deze huishoudens en de publieke kosten die hiermee gepaard gaan, zijn naar schatting buitenproportioneel groot. De kosten van de ingezette hulpverlening bedragen naar schatting 3 tot 10 miljard euro per jaar.³⁷

In onze gesprekken met experts en mensen uit de praktijk is geconstateerd dat de hulpverlening aan burgers met meervoudige problemen niet optimaal is. Vaak wordt niet integraal maar versnipperd te werk gegaan: vanuit elke wet (Participatiewet, Jeugdwet, Wmo 2015) worden vanuit gemeenten verschillende hulpverleners toegewezen. Ook vanuit andere domeinen (veiligheid, wonen, zorg, (passend) onderwijs) kan vanuit verschillende loketten hulp worden geboden. Dat werkt voor burgers met meerdere problemen niet goed en gaat gepaard met hoge kosten. Tegelijkertijd zien we bij gemeenten initiatieven om bij multiproblematiek meer te werken vanuit één plan en één regisseur of *life coach*. Dat is positief. Hiermee kan op de persoon toegesneden integrale dienstverlening worden geboden en hoeven gegevens niet steeds te worden overgedragen. In sommige gevallen kan hierdoor het aantal hooggespecialiseerde hulpverleners afnemen. Daarnaast kan lichte continue ondersteuning (waakvlambegeleiding) het ontstaan van ergere problemen (deels) voorkomen bij mensen die onvoldoende sociaal redzaam zijn, zo blijkt uit het IBO-rapport *Mensen met een licht verstandelijke beperking*.³⁸

Bij de uitvoering van de verschillende wetten kan binnen de bestaande wettelijke kaders goed samengewerkt worden, zowel binnen de gemeente als met externe partijen zoals de wijkagent, onderwijsinstellingen of zorgverzekeraars. Maar het feit dat vanuit de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo met verschillende doelen, wettelijke randvoorwaarden en (vrij besteedbare) budgetten wordt gestuurd, kan gemeenten wel belemmeren om (meer) integraal te werken. De genoemde wetten kennen alle hun eigen doelen en eisen die aan burgers worden gesteld, maar hoe deze in samenhang moeten worden gewogen, kan voor gemeenten ingewikkeld zijn. Bovendien is, zoals hierboven opgemerkt, gegevensuitwisseling niet altijd mogelijk vanwege privacywetgeving. De burger moet hierdoor bij verschillende loketten dezelfde gegevens aanleveren en opnieuw zijn verhaal vertellen. Hierdoor komt maatwerk soms onvoldoende van de grond, worden problemen niet tijdig gesignaleerd, wordt er onnodig dubbel werk gedaan en ergernis gecreëerd. Via het traject Uitwisseling persoonsgegevens en privacy (UPP) wordt momenteel reeds gewerkt aan het oplossen van (wettelijke) knelpunten omtrent gegevensuitwisseling.

Om eerder en sneller maatwerk over de domeinen heen mogelijk te maken wordt in het interdepartementale Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens samen met gemeenten gewerkt aan het creëren van uitzonderingsbevoegdheden in de huidige wetgeving. Hierbij gaat het om het geven van een time-out bevoegdheid aan het College van B&W om de uitvoering van beslissingen van overheidsactoren tijdelijk stil te zetten, het creëren van een wettelijke bevoegdheid die professionals legitimeert om af te mogen wijken van de eigen regelgeving, en het bieden van de mogelijkheid om desgevraagd relevante informatie met elkaar te delen.

Een volgende stap kan zijn om samen met gemeenten (geleidelijk) toe te werken naar één wet op het sociaal domein, opgesteld vanuit één mensbeeld en met één financieringsstructuur

³⁶ TK, vergaderjaar 2018/19, 34 477, nr. 63.

³⁷ SZW, VWS, BZK en JenV (2019), *Eindrapportage Verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens*.

³⁸ TK, vergaderjaar 2019/20, 24 170, nr. 198.

voor de verschillende taken die gemeenten hebben in het sociaal domein. Wanneer in deze wet open normen worden gehanteerd, biedt dit gemeenten de benodigde ruimte om maatwerk te kunnen leveren. Ook aan Rijkszijde vraagt dit om een meer integrale manier van werken, bijvoorbeeld via een programmadirectie voor het sociaal domein en/of een programmaminister.

Maatregelen:

3. Stapsgevijs toewerken naar één wet op het sociaal domein

3.4 Persoonlijke dienstverlening en brede maatschappelijke baten

3.4.1 *De menselijke maat/persoonlijke aandacht*

Gemeenten hebben zich in de afgelopen jaren vooral gericht op de meest kansrijke groepen in de bijstand. De bezuinigingen op het re-integratiebudget vanaf 2010 hebben ertoe geleid dat gemeenten de beperkte middelen selectief inzetten voor de groep kansrijke cliënten.³⁹ Ook omdat er weinig banen beschikbaar waren tijdens de crisis. Hierbij speelt verder een rol dat als gemeenten erin slagen mensen te laten uitstromen naar werk dit een besparing op de uitkering oplevert. Minder kansrijke mensen in de bijstand worden nauwelijks aangesproken op hun arbeids- en re-integratieverplichtingen en worden slechts eens per twee of drie jaar opgeroepen om vast te stellen of er iets in hun situatie is veranderd en of er nog recht op een uitkering bestaat.⁴⁰ De langdurige uitkeringsafhankelijkheid leidt ertoe dat doorgaans geen inspanning meer wordt verricht om een baan te vinden. Bijna zes op de tien bijstandsgerechtigden denken dat zij zijn vrijgesteld van de sollicitatie- en re-integratieplicht, zoals die zijn vastgelegd in de Participatiewet.⁴¹ In werkelijkheid is een op de tien bijstandsgerechtigden van deze verplichtingen ontheven.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het ene arbeidsmarktinstrument beter werkt dan het andere, waarbij het ook afhangt voor wie het wordt ingezet. De WRR wijst op onderzoek waaruit blijkt dat actief arbeidsmarktbeleid effectiever is voor mensen die de minste kansen op de arbeidsmarkt hebben, zoals mensen met een lage opleiding, langdurig werklozen en mensen met een arbeidsbeperking.⁴² Ook geeft de WRR aan dat - hoewel de digitalisering is doorgedrongen tot de arbeidsbemiddeling - juist persoonlijk contact bevorderlijk blijkt voor het vinden van betaald werk.⁴³ Het CPB constateert ook dat persoonlijke dienstverlening door een klantmanager een van de effectievere vormen van activering richting de arbeidsmarkt is, maar dat voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt alleen begeleiding veelal onvoldoende is.⁴⁴ CBS-onderzoek laat zien dat de kans op uitstroom groter is wanneer men een re-integratievoorziening ontving.⁴⁵

Bijstandsgerechtigden kunnen vaak meer dan gemeenten denken, maar directe bemiddeling naar werk is meestal niet op korte termijn haalbaar.⁴⁶ Het vraagt langdurige inspanningen van gemeenten om mensen te activeren. Succesfactoren bij het activeren van bijstandsgerechtigden zijn maatwerk en intensief contact. Dat blijkt uit een analyse van zo'n honderd wetenschappelijke onderzoeken.⁴⁷ Het bieden van maatwerk, bestaande uit

³⁹ M. Kremer, J. van der Meer en M. Ham (2017), Van werk naar welbevinden. Werkt de zachte hand in de bijstand?, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, winter 2017, nummer 4

⁴⁰ Inspectie SZW (2014), *Ken uw klanten. Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant*

⁴¹ Inspectie SZW (2019), *Klantonderzoek Monitor Participatiewet 2019*

⁴² D. Card, J. Kluve en A. Weber (2017) 'What works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations', *Journal of the European Economic Association* 16, 3: 894-931 In: WRR (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*

⁴³ WRR (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.

⁴⁴ CPB (2016), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*

⁴⁵ CBS (2018), *Uitstroom uit de langdurige bijstand*

⁴⁶ De Beleidsonderzoekers (2018), *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?*

⁴⁷ V. Lub (2017), Een zachte hand, maar ook subtiele drang. Wat werkt volgens de wetenschap bij participatie?, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, winter 2017, nummer 4.

persoonlijke aandacht voor cliënten en aansluitend bij wensen, interesses en participatiemogelijkheden die er al zijn, komt in vrijwel alle gevonden studies naar voren als werkzaam element. Onderzoek onder mensen die langdurig uitkeringsafhankelijk zijn bij de gemeente Rotterdam en bij de intergemeentelijke dienst IJsselgemeenten laat positieve en significante effecten van intensief klantcontact zien op diverse indicatoren voor sociale activering, zoals het maken van een afspraak bij de huisarts of een andere vorm van hulpverlening en het starten van vrijwilligerswerk of mantelzorg.⁴⁸

De belangrijkste winst van 'klant in beeld-gesprekken' zit erin dat aandacht doet groeien en dat klanten erin slagen om stappen te zetten. Voor sommigen kan dit uiteindelijk leiden tot betaald werk en voor anderen is maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk, het hoogst haalbare. Dit is niet vrijblijvend. Van bijstandsgerechtigden mag verwacht worden dat zij zich inspannen om werk te vinden en als dat niet gaat in een andere vorm iets terug te doen voor de samenleving (principe van wederkerigheid). In gesprekken kunnen zij hierop worden aangesproken. Klantcontact leidt bovendien tot het beter opsporen van onrechtmatigheid en het voorkomen van fraude. Vervolgens is het van belang om klanten niet alleen in beeld te brengen maar ook in beeld te houden. De caseload van klantmanagers is hierbij een belangrijk aandachtspunt.⁴⁹

Om gemeenten in staat te stellen de dienstverlening te intensiveren en meer aandacht te geven aan bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moeten hiervoor de financiële randvoorwaarden worden gecreëerd. Een verhoging van de beschikbare middelen voor re-integratie en activering stelt gemeenten in staat om dit tot staand beleid te maken. Een toevoeging aan het gemeentefonds heeft het risico dat gemeenten de middelen voor andere doeleinden inzetten, bijvoorbeeld om de tekorten in de jeugdzorg op te vangen. Hierover zouden via een Bestuursakkoord afspraken met gemeenten kunnen worden gemaakt. Een alternatief is de opgave voor gemeenten nader in wetgeving te expliciteren. De middelen zouden daarnaast kunnen meebewegen met het bijstandsvolume (meer anticyclisch) net zoals bij de uitvoeringskosten van het UWV voor de WW doelgroep. Dit maakt het mogelijk om de dienstverlening per werkzoekende bij een volgende recessie op peil te houden en te voorkomen dat werknemersvaardigheden van werkzoekenden meer afnemen dan nodig is.

De beleidsoptie om de gemeentelijke dienstverlening aan bijstandsgerechtigden te intensiveren sluit aan bij het advies van de Commissie Regulering van Werk.⁵⁰ Deze commissie geeft aan dat er aanzienlijk meer zal moeten worden geïnvesteerd in maatwerk en persoonlijke begeleiding van mensen die langdurig met een uitkering aan de kant staan. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert dat Nederland nauwelijks meer in actief arbeidsmarktbeleid investeert, ook in vergelijking met andere landen in Europa.⁵¹ Eén van de aanbevelingen van de WRR is om het actief arbeidsmarktbeleid te vernieuwen, onder andere door meer aandacht te hebben voor persoonlijke begeleiding van werkzoekenden.

Extra middelen zijn een noodzakelijke voorwaarde maar dit alleen is niet voldoende. Het vraagt ook om een manier van werken door de professionals waarbij er tijd wordt genomen om echt te luisteren, aan te sluiten bij de intrinsieke motivatie van bijstandsgerechtigden en hen te begeleiden om kleine stappen te zetten op de participatieladder. Het gaat om het aanleren van vaardigheden en het versterken van de motivatie. Beide zijn nodig om mensen naar werk te begeleiden.⁵² Het is belangrijk dat gemeenten gebruik maken van bewezen

⁴⁸ S. van der Valk en M. Fenger (2019), *De effecten van klantcontacten. Evaluatie van het project Ontwikkeling Arbeidspotentieel bij de gemeente Rotterdam*; S. van der Valk en M. Fenger (2019), *De effecten van klantcontacten. Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de intergemeentelijke dienst IJsselgemeenten*.

⁴⁹ De Beleidsonderzoekers (2018), *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?*

⁵⁰ Commissie Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*

⁵¹ WRR (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.

⁵² R.W.B. Blonk (2018), *We zijn nog maar net begonnen* (oratie, Tilburg University).

methoden van activering ("evidence based"). Het versterken van de kennisinfrastructuur op het terrein van werk en inkomen kan hieraan bijdragen (zie ook paragraaf 3.4.3).

Maatregelen:

4. Investeren in persoonlijke begeleiding van bijstandsgerechtigden
5. Meer anticyclisch financieren van de begeleiding van bijstandsgerechtigden

3.4.2 *Eenzaamheid*

Eenzaamheid is in Nederland veel voorkomend. 43 procent van de beroepsbevolking voelt zich matig tot ernstig eenzaam. Bij mensen die minder participeren, ligt dit aantal hoger (mensen met een beperking, laagopgeleiden, mensen in zorg, alleenstaanden etc.). Eenzaamheid is regelmatig een achterliggende oorzaak en gevolg van niet participeren. Het vastleggen van een structurele aanpak van eenzaamheid op lokaal en landelijk niveau kan kostenbesparingen opleveren. Mensen die zich eenzaam voelen hebben namelijk gemiddeld een zorggebruik die 1,8 keer hoger is dan mensen die zich niet eenzaam voelen.⁵³ Ook brengt het gevoel van eenzaamheid psychische en fysieke klachten met zich mee, waaronder depressie, dementie, stress en hoge bloeddruk.⁵⁴ Door het signaleren en aanpakken van eenzaamheid kan als effect verwacht worden dat meer mensen weer het gevoel hebben 'er toe te doen' en te willen participeren.

6. Inzet op aanpak eenzaamheid van jongeren en de beroepsbevolking vanuit een publiek-privaat netwerk

3.4.3 *Oog voor de brede maatschappelijke baten en gebruik maken van MKBA's*

Wanneer bijstandsgerechtigden gaan werken leidt dit tot een besparing op de uitkeringslasten. Maar de maatschappelijke baten van participatie zijn breder. Meedoen leidt tot meer welbevinden, een betere gezondheid, minder overlast in de wijk en het kan de kansen op (terugval in) criminaliteit verkleinen.

In de relatie tussen arbeidsparticipatie en gezondheid is er sprake van een wisselwerking.⁵⁵ Gezondheidsklachten kunnen belemmerend werken om te participeren en gebrek aan participatie is slecht voor de gezondheid. De gunstige invloed van arbeidsparticipatie komt het meest duidelijk naar voren op de psychische gezondheid. Betaalde arbeid heeft een beschermend effect op depressie.⁵⁶ Werken biedt structuur in de dag, sociale contacten, een hogere sociale status en het gevoel nuttig (ook voor anderen) te zijn. Zelfwaardering en het gevoel controle te hebben over de gebeurtenissen in het leven nemen toe. Ook het gevoel van geluk stijgt. Omgekeerd zijn er aanwijzingen voor ongunstige effecten van non-participatie op het psychisch welbevinden. Verschillende mechanismen spelen hierbij een rol.⁵⁷ Het niet participeren kan de mentale gezondheid negatief beïnvloeden door een negatieve zelf-evaluatie, financiële druk en het ervaren van stress.

De baten van re-integratie slaan dus via de effecten op de gezondheid en zorgvraag deels neer bij zorgverzekeraars. Tot dusverre komen gezamenlijke investeringen van gemeenten met zorgverzekeraars echter weinig voor. Een project waar gemeenten en zorgverzekeraar samenwerken is het project "Werk als Beste Zorg" in Dordrecht. Doel van dit project is mensen met psychische problemen aan het werk helpen en begeleiden. Het initiatief wordt gesteund door verzekeraar VGZ die het project heeft opgenomen in zijn programma "zinnige zorg". Dat betekent dat onderzocht wordt of het ook landelijk toepasbaar is. De verzekeraar verwacht dat een baan positief effect heeft op patiënten, zodat wellicht minder therapieessies nodig zijn.

Wetsovertreders die duurzaam werk vinden én sociale contacten met hun familie onderhouden vertonen minder recidive. Ook het type baan is van invloed. Hoe beter (duurzamer, beter betaald) de baan, hoe groter het effect is op (verlaging van) de recidive. Bij het longitudinale

⁵³ SCP (2018), *Kwetsbaar en eenzaam*.

⁵⁴ <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/eenzaamheid/cijfers-context/oorzaken-en-gevolgen>

⁵⁵ Burdorf, L. & Schuring, M. (2016). Werk, participatie en gezondheid.

⁵⁶ M. van der Noordt, H. IJzelenberg, M. Droomers, & K.I. Proper, (2014). Health effects of employment: a systematic review of prospective studies, *Occupational and Environmental Medicine*, 71(10), 730-736.

⁵⁷ C.R. Wanberg (2012), The individual experience of unemployment, *Annual review of psychology*, 63, 369-396.

onderzoek 'Prison Project' met 714 Nederlandse mannelijke wetsovertreders⁵⁸ blijkt met name een stabiele baan en/of een baan op een hoger beroepsniveau de kans op recidive te verkleinen. De sociale controle en financiële voordelen die bij een baan komen kijken spelen hierbij een rol.⁵⁹ Ook in de justitieketen slaat dus een deel van de maatschappelijke baten van werk neer.

De opbrengsten van activering worden vaak pas op lange termijn gerealiseerd. Het kan zelfs gaan om investeringen die erop gericht zijn de uitkeringsafhankelijkheid van een volgende generatie te voorkomen, bijvoorbeeld door huiswerkbegeleiding of sport aan te bieden aan kinderen in een achterstandswijk. Het aanpakken van de sociale problematiek vraagt dus om een langetermijnperspectief. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) is een voorbeeld van zo'n aanpak. Het NPRZ heeft concrete ambities geformuleerd voor een periode van 20 jaar, zoals de bijstandsafhankelijkheid verlagen tot het gemiddelde van de G4. Acties worden breed ingezet en zijn gericht op werk, maatschappelijke participatie, onderwijs, huisvesting, overlast en veiligheid. Het programma bevat ook preventieve maatregelen zoals het geven van voorlichting aan kinderen over schoolkeuze en baankansen.

Om de brede maatschappelijke baten beter in beeld te brengen en waar mogelijk te kwantificeren kunnen maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) worden uitgevoerd. Bestaand onderzoek en ervaringen van gemeenten kunnen worden gebruikt om een beeld te krijgen van de omvang en richting van die effecten, waar mogelijk in financiële zin. Daarnaast kan nieuw onderzoek worden uitgezet om een (beter) beeld te krijgen van de brede maatschappelijke kosten en baten van interventies in het sociaal domein. Wanneer meer zicht is op de maatschappelijke baten kan ook iets gedaan worden met het feit dat een deel van deze baten buiten het gemeentelijk domein neerslaan. Wanneer bijvoorbeeld inzichtelijk wordt wat het effect is op zorguitgaven, kan hier rekening mee worden gehouden in de bekostiging van zorgverzekeraars en kunnen gemeenten financieel beloond worden voor het realiseren van deze baten.

Veel gemeenten werken samen met kennisinstellingen om een betere onderbouwing van hun beleid in het sociaal domein te krijgen en experimenten beter te kunnen evalueren. Wat echter opvalt is dat de kennisontwikkeling en kennisbenutting in het sociaal domein relatief fragmentarisch is. De kennisinfrastructuur op het terrein van werk en inkomen om inzichten die in verschillende gemeenten worden opgedaan te bundelen en te verspreiden is relatief beperkt. Zeker als we dit afzetten tegen de grote landelijke kennisinstellingen op het gebied van Wmo (ZonMw, Movisie), Jeugdzorg (Nederlands Jeugd Instituut), de curatieve zorg (met tal van UMC's en wetenschappelijke verenigingen) of volksgezondheid (RIVM). Door deze beperkte kennisinfrastructuur worden *best practices* minder snel gemeengoed dan mogelijk. En kan de effectiviteit van sommige interventies niet goed worden onderzocht, omdat de schaalgrootte van gemeenten vaak te klein is om goed onderzoek te kunnen doen. Het verder ontwikkelen van de kennisinfrastructuur op het terrein van werk en inkomen is een taak die boven het gemeentelijk niveau uitstijgt en door gemeenten, universiteiten en kennisinstellingen samen met het Rijk kan worden opgepakt, bijvoorbeeld via de oprichting van een Kenniscentrum Werk en Inkomen.

Maatregelen:

7. Uitvoeren van MKBA's in het sociaal domein en de uitkomsten hiervan gebruiken bij beleidskeuzes over de inzet van middelen vanuit het Rijk
8. Versterken kennisinfrastructuur in het sociaal domein

⁵⁸ A. Ramakers, P. Nieuwbeerta, J. Van Wilsem & A. Dirkzwager (2017). Not just any job will do: A study on employment characteristics and recidivism risks after release, *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 61(16), 1795-1818.

⁵⁹ R.J. Sampson & J.H. Laub (2005). A life-course view of the development of crime, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 602(1), 12-45.

3.5 Arbeidsparticipatie

3.5.1 *Vormgeving van de arbeidsmarkt*

De mate van arbeidsparticipatie is geen gegeven, maar afhankelijk van de arbeidsmarktinstituties in een land. Zoals de WRR en de Commissie Regulering van Werk recent nog benadrukten bevorderen de Nederlandse arbeidsmarktregels dat mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden uitgesloten van werk, of alleen via onzekere vormen van flexwerk aan de slag kunnen. De sterke bescherming van (vaste) werknemers bij ontslag of ziekte heeft als keerzijde dat sommige mensen in het geheel niet worden aangenomen, of in ieder geval geen vast contract krijgen. Zowel de WRR als de Commissie Regulering van Werk doen aanbevelingen om de huidige disbalans op de arbeidsmarkt te corrigeren. De aanbevelingen gaan over zaken als arbeidscontractvormen, ontslagbescherming, een basis voor arbeidsongeschiktheidsverzekering en de duur van loondoorbetaling bij ziekte.

Deze adviezen bevatten opties die de inclusiviteit op de arbeidsmarkt zouden kunnen bevorderen; door de tweedeling op de arbeidsmarkt tussen flex en vast te verkleinen, worden mensen die nu geen kans hebben op een baan aantrekkelijker om aan te nemen. Omdat deze aanpassingen van de arbeidsmarktregels een veel bredere impact hebben op de samenleving dan alleen bij de meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt worden in dit rapport geen opties uitgewerkt om de adviezen uit te werken. In plaats daarvan gaan we hier in op een aantal knelpunten die specifiek spelen bij de doelgroep van deze BMH: mensen die nu niet of nauwelijks participeren.

3.5.2 *De organisatie van ondersteuning*

Ondersteuning van werkzoekenden gebeurt door het UWV en door gemeenten. Zodoende zijn beide belangrijke partijen voor de doelgroep van deze BMH. Voor een deel van de werkloze beroepsbevolking zijn het UWV en de gemeente ketenpartners. Als het recht op een WW-uitkering afloopt, en de werkzoekende heeft geen baan kunnen vinden, dan kan het zijn dat deze persoon aanspraak maakt op een bijstandsuitkering in het kader van de Participatiewet.

UWV en gemeenten werken al samen in de 35 arbeidsmarktregio's. De samenwerking binnen deze regio's kan beter. UWV en gemeenten dienen elkaar op te zoeken voor goede afstemming van hun taken, om kandidaten voor werk te bundelen en inzichtelijk te maken, en om te zorgen voor toegankelijke dienstverlening aan werkgevers. Hier worden stappen gezet, bijvoorbeeld met het programma Perspectief op werk. Met de aangekondigde wijziging van het Besluit SUWI wordt ook de werkgeversdienstverlening vanuit de arbeidsmarktregio gestroomlijnd. Zo moet er per regio één loket voor werkgevers worden ingericht.⁶⁰ Ook voor soepele doorstroom van WW'ers, worden stappen gezet met bijvoorbeeld de Toolkit max-WW.

Met de onderstaande optie kan de ondersteuning aan werkzoekenden verder worden verbeterd, en tevens een impuls gegeven worden aan de samenwerking tussen het UWV en gemeenten. Het gaat er in eerste instantie om dat er op een meer integrale wijze naar werkloosheid wordt gekeken, vanuit het perspectief van de werkzoekende, en de problemen die voor hen gepaard gaan met werkloosheid. Voor de werkzoekende is zowel de gemeente als het UWV een vertegenwoordiger van 'de overheid'. Het is lastig uitlegbaar, voor zowel de werkzoekende als de (potentiële) werkgever, dat de dienstverlening er anders uit kan zien afhankelijk van het hokje waar een werkzoekende in valt, of dat men nog even moet wachten voordat van een bepaalde vorm van ondersteuning gebruik kan worden gemaakt.

Maatregelen:

9. Een flexibele ketensamenwerking bij re-integratie
--

⁶⁰ TK, vergaderjaar 2019-2020, 34 352, nr. 181.

3.5.3 *Werk lonender maken*

De armoedeval kan de uitstroom uit een uitkering naar werk belemmeren. Werken levert financieel weinig op ten opzichte van de uitkering doordat van een bruto inkomensverhoging netto weinig overblijft door hogere belastingen, het wegvallen van subsidies/toeslagen, hogere eigen bijdragen en ook door het mogelijk wegvallen van tegemoetkomingen voor de minima die op lokaal niveau door gemeenten worden verstrekt.

In deze analyse wordt niet ingegaan op knelpunten rond de toeslagensystematiek. In november 2019 is het eerste deel van het IBO Toeslagen aan de Tweede Kamer aangeboden, voorjaar 2020 volgt deel twee. In dit tweede deel worden opties uitgewerkt om de knelpunten in de toeslagen aan te pakken. Voor de analyse van de armoedeval van belang het verschil tussen het netto-inkomen uit arbeid, de uitkering en de marginale druk. Daarnaast zijn stabiliteit en voorspelbaarheid van inkomsten van belang: nu komt het geregeld voor dat mensen grote bedragen aan toeslagen moeten terugbetalen, waardoor de overheid een belangrijke schuldeiser is van mensen met een laag inkomen. Dit vraagstuk wordt in het IBO geadresseerd.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de armoedeval te verkleinen, zoals: 1) het verhogen van het netto wettelijk minimumloon (WML), 2) het verlagen van uitkeringen en 3) ingrijpen bij toeslagen/gemeentelijke inkomensregelingen.

Door het WML te verhogen wordt werken ten opzichte van een uitkering aantrekkelijker. Een verhoging van het WML zal een effect hebben op het arbeidsaanbod. Er is veel onderzoek gedaan naar het effect van veranderingen in de hoogte van het WML op werkgelegenheid. Dit onderzoek geeft geen eenduidig beeld van de omvang van de effecten, maar verschillende (met name Amerikaanse, waar de hoogte en aanpassingssystematiek van het WML anders zijn dan in Nederland) onderzoeken concluderen dat een beperkte verhoging van het WML slechts tot een beperkte daling van de werkgelegenheid leidt. Of dit ook in Nederland het geval zou zijn is niet met zekerheid te zeggen. Temeer omdat, anders dan in veel andere landen, het wettelijk minimumloon in Nederland jaarlijks wordt verhoogd met de gemiddelde contractloonontwikkeling. Om het effect op de arbeidsvraag tegen te gaan zouden werkgevers kunnen worden gecompenseerd, zodat de totale werkgeverslasten gelijk blijven. Dit is een relatief dure maatregel met naar verwachting een beperkte doelmatigheid.⁶¹

Door bijvoorbeeld afschaffing van de netto-netto koppeling tussen het WML en de minimum socialezekerheidsuitkeringen wordt het verschil tussen uitkering en inkomen uit arbeid groter en daarmee ook de prikkel om werk te zoeken en accepteren. Hierbij zijn diverse varianten denkbaar. Het is mogelijk het WML mee te laten groeien met de contractloonontwikkeling en de uitkeringen met 50 procent van de WML-verhoging. Ook is het mogelijk het WML te blijven koppelen aan de contractloonontwikkeling en de uitkeringen aan de prijsontwikkeling.

Een andere optie is de minimumuitkeringen te verlagen. Het niveau van Nederlandse inkomensondersteuning lijkt in vergelijking met andere Europese landen hoog. De wijze waarop bijstand in verschillende landen wordt georganiseerd verschilt en het is daardoor lastig om een goed beeld te krijgen van de volledige inkomensondersteuning (uitkeringen plus toeslagen) in verschillende landen. Een eerste verkenning op basis van OECD-cijfers wijst er op dat een verlaging van de bijstandsuitkeringen van 20 tot 25 procent (bij gelijkblijvende toeslagen) mogelijk zou zijn, zonder onder het gemiddelde van West-Europese landen te komen. Een gedetailleerd onderzoek naar de inkomensondersteuning van minima in West-Europa was in het tijdsbestek van het schrijven van dit rapport niet mogelijk. Aanbevolen wordt om dit nadere onderzoek wel uit te voeren.

⁶¹ Zie SEO (2019), *Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie*. Volgens deze evaluatie zijn de kosten per extra werkende persoon tussen de 23 duizend en 166 duizend euro per jaar.

Een sluitend beeld, en een daarbij behorende aanpak, omtrent de armoedeval is niet goed mogelijk als er lokaal verschillende inkomensgrenzen worden gebruikt voor minimabeleid. Gemeenten geven hun eigen invulling aan de taken die zij op dit gebied hebben. De afweging tussen beleidsvrijheid en maximale zekerheid voor de burger over de persoonlijke financiën bij stappen richting (meer) werk, dient hier gemaakt te worden. Een landelijk gelijke norm waarbinnen minimabeleid op lokaal niveau kan worden uitgevoerd, draagt hieraan bij. Dit spreekt ervoor om generiek minimabeleid te centraliseren om de armoedeval bij de stap naar (meer) werk te kunnen verhelpen. Hierbij is het mogelijk dat de gemeenten alsnog maatwerk kunnen leveren om gezinnen te ondersteunen bij uitzonderlijke omstandigheden. Hier past de bijzondere bijstand als instrument bij.

Maatregelen:

10. Verhoging WML met 5%
11. Afschaffen van de netto-netto koppeling tussen het WML en de minimum sociale zekerheidsuitkeringen
12. Verlagen van de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden met 25% en stellen met 20%
13. Normeren gemeentelijk minimabeleid

3.5.4

Vraag en aanbod van arbeid

De arbeidsvraag wordt mede beïnvloed door de hoogte van het WML. Een lager WML kan leiden tot een hogere arbeidsvraag, omdat meer werk met een lagere loonwaarde rendabel wordt voor werkgevers. In de vorige paragraaf werd geconstateerd dat de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het WML onzeker zijn, maar naar verwachting beperkt. Dit zou betekenen dat de werkgelegenheidseffecten van een verlaging van het WML ook onzeker zijn, maar naar verwachting beperkt. Een optie is desalniettemin het WML in samenhang met de uitkeringen te verlagen. Deze optie doet niets aan het verschil tussen uitkering en inkomen uit arbeid, maar verhoogt, in theorie, de baankans van uitkeringsgerechtigden die weinig productief zijn waardoor hun (veronderstelde) loonwaarde lager is dan het huidige WML en ze niet worden aangenomen. Een lager WML biedt in dat geval uitkeringsgerechtigden met een lage loonwaarde meer kans op een reguliere baan.

Een specifieke vorm van de armoedeval treedt op bij mensen die in deeltijd gaan werken. De bijstandsuitkering vult het inkomen aan tot een van de huishoudsituatie afhankelijk bedrag, wanneer het inkomen lager is dan dat bedrag. Voor alleenstaanden is dat 70 procent van het netto WML. Als het inkomen van een alleenstaande minder is dan deze 70 procent wordt het dus aangevuld tot 70 procent. Dit betekent dat als een alleenstaande minder dan 70 procent van het netto WML verdient, bijvoorbeeld in een kleine deeltijdbaai, werk niet loont. Doordat werken vaak extra kosten met zich mee brengt kan het besteedbaar inkomen zelfs lager uitvallen.

Voor mensen die vanwege ziekte of een beperking beperkt zijn in het aantal uren dat zij kunnen werken, is werken naar vermogen dus financieel niet lonend. Deze mensen, maar ook zij die slechts in staat zijn om incidenteel of beperkt bij te verdienen, worden zo niet financieel aangemoedigd om naar vermogen te werken. Om voor deze groepen werk financieel lonend te maken zou de bijverdienregeling kunnen worden verruimd.

De aanpassing van de bijverdienregeling dient om werken lonender te maken voor mensen in de bijstand. Dit kan bijdragen aan hun motivatie om zich in te zetten om een betaalde baan te vinden. De gedachte is dat een betaalde baan, voor diegenen die dat kunnen bereiken, veel positieve effecten met zich meebrengt, die op langere termijn voor een verbetering in de arbeidsmarkt- en welvaartspositie kunnen zorgen. Een ruimere bijverdienregeling staat dan haaks op de ontheffingsmogelijkheid van de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met de volledige zorg van één of meer kinderen tot vijf jaar. Zij worden na aanvraag bij de gemeente, ontheven van de verplichting om zo snel mogelijk betaald werk te vinden (ook wel

bekend als de 'sollicitatieplicht'). Zij moeten nog wel scholing volgen of de door de gemeente geboden re-integratietrajecten accepteren. Desondanks is de kans met een dergelijke ontheffingsmogelijkheid groter, dat deze doelgroep de aansluiting met de arbeidsmarkt verliest. Met de maatregel hieronder wordt de mogelijkheid ontheffing van de arbeidsplicht aan te vragen, door alleenstaande ouders met jonge kinderen, afgeschaft. Gemeenten mogen hier wel hun eigen maatwerkbeleid voeren.

Maatregelen:

14. Verlagen van het WML en van de minimum sociale zekerheidsuitkeringen met 5%
15. Aanpassen bijverdienregeling in de bijstand om werken lonender te maken
16. Geen ontheffing van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders

3.5.5

Korting re-integratiebudget gemeenten

In plaats van te investeren in activering van bijstandsgerechtigden (par. 3.4.1) kan ook gedacht worden aan een korting op het re-integratiebudget of het stopzetten van de re-integratietaken van de gemeenten. Met name wanneer de prikkel om te gaan werken wordt vergroot door verlaging van de uitkeringshoogte (par. 3.5.3). Uitkeringsgerechtigden hebben reeds een re-integratieplicht, wat inhoudt dat ze moeten meewerken met de door de gemeenten geboden re-integratietrajecten. Vanuit de gedachte dat bijstandsgerechtigden zelf verantwoordelijk zijn voor hun terugkeer richting de arbeidsmarkt, aangezien zij er dan ook zelf op vooruit gaan in hun maandelijkse inkomsten, kunnen de taken van gemeenten op het gebied van re-integratie worden ingeperkt. De eigen verantwoordelijkheid om je als bijstandsgerechtigde maximaal in te zetten om zo snel mogelijk weer aan het werk te gaan staat hierbij voorop. De re-integratieplicht verandert niet: de bijstandsgerechtigde maakt afspraken met de gemeenten over de *eigen* inzet om stappen te zetten richting werk. De gemeente toetst deze inzet periodiek en heeft (net zoals nu) de mogelijkheid om de bijstandsuitkering te verlagen indien de bijstandsgerechtigde niet voldoet aan deze plicht.

Onder de doelgroep van de Participatiewet vallen ook mensen met een arbeidsbeperking, die voorheen de WSW of de Wajong ingestroomd zouden zijn. Deze mensen kunnen tot op zekere hoogte zelf stappen zetten richting werk, maar kunnen vaak niet zonder ondersteuning volledig meekomen op de arbeidsmarkt. Voor deze groep geldt naar verwachting dat een verschuiving van ondersteuning naar een (veel) groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid de kans op arbeidsdeelname zal verkleinen. Dit geldt waarschijnlijk ook voor een deel van de klassieke bijstandspopulatie waarbij vaak meerdere problemen spelen en de afstand tot de arbeidsmarkt groot is.

Maatregelen:

17. Korting re-integratiebudget gemeenten

3.5.6

Basisbanen en detachingsfaciliteiten

De mismatch op de arbeidsmarkt is deels kwalitatief van aard. Ondanks 300.000 openstaande vacatures komt een deel van de personen met een uitkering niet aan een baan. Zij zijn (volgens de werkgevers) onvoldoende vaardig om aan de functievereisten te voldoen. Voor de mensen die geen of weinig kans op een reguliere baan hebben, kan een basisbaan uitkomst bieden.

Volgens de commissie Regulering van Werk gaat het om waardevol werk in bijvoorbeeld de onderwijs- of zorgsector, wat tegen het WML kan worden uitgevoerd. Hierbij is het denkbaar dat verschillende typen participatiegerichte oplossingen (bijvoorbeeld basisbanen, een detachingsfaciliteit en beschutte werkplaatsen), eventueel naast elkaar, worden ingezet. Volgens de WRR kan de financiering van een uitkering evengoed worden omgezet in loon zodat met de basisbaan betaald werk ontstaat voor mensen die anders inactief zouden blijven.

De basisbanen moeten volgens de WRR goed werk bieden en daarom niet tijdelijk zijn. Ook stelt de WRR dat basisbanen niet per se gericht zijn op de uitstroom naar regulier werk.

Een basisbaan kan op verschillende manieren worden ingevuld. Gevarieerd kan worden met het loon van de deelnemers, het aantal uren dat per week wordt gewerkt en de duur en het doel van een basisbaan (voor onbepaalde tijd of tijdelijk). Ook zijn er varianten denkbaar met betrekking tot de financiering, zoals de inzet van een loonkostensubsidie, de voorwaarden, de doelgroep en de organisator van basisbanen. Vragen die zich hierbij voor doen zijn o.a.: zorgt de overheid voor basisbanen of ook particuliere organisaties en om wat voor soort werk gaat het (regulier of additioneel).

Door de flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn er 3,1 miljoen werkenden zonder vast contract. Mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zoals laagopgeleiden, zijn vaak langdurig aangewezen op dit tijdelijke werk. Tijdelijke dienstverbanden worden vaak afgewisseld met werkloosheid. Dit heeft voor betrokkenen inkomens- en werkonzekerheid tot gevolg. De inkomensonzekerheid draagt ertoe bij dat zij geen stappen durven te zetten van uitkering naar werk, omdat niet duidelijk is of zij tijdig weer een uitkering zullen ontvangen bij herhalingswerkloosheid. Bovendien lopen ze bij herhalingswerkloosheid weer tegen allerlei complexe regelgeving aan.

Een detacheringsfaciliteit biedt hen een stabiele thuisbasis; mensen komen in dienst van de faciliteit en worden van daaruit gedetacheerd naar reguliere werkgevers. Dit verlaagt uitkeringsafhankelijkheid en biedt inkomenszekerheid, want zij hebben niet de onzekerheid van tijdelijk werk vanuit de uitkering. De detacheringsfaciliteit kan ook ondersteuning bieden bij sociale problematiek en helpt mensen op weg in het woud van regelingen.

De SER bepleit dat een detacheringsfaciliteit in alle arbeidsmarktregio's moet worden aangeboden.⁶² De omgevormde sociale werkbedrijven, die nu grotendeels als sociale ontwikkelbedrijven doorgaan, zijn belangrijk voor deze infrastructuur.

Maatregelen

18. Basisbanen en/of detacheringsfaciliteit

3.6

Kansen voor mensen met beperkingen

Arbeidsbemiddeling van personen met een structurele functionele beperking is sinds de invoering van de Participatiewet een taak van zowel gemeenten als UWV. Kennisachterstand over wat deze doelgroep wel en niet kan, en over hoe de doelgroep begeleid moet worden, is één van de oorzaken van achterblijvende participatie van deze doelgroep. Zeker zo belangrijk is hoe de werkgever benaderd en ondersteund moet worden.

Mensen met een beperking zitten meer dan twee keer zo vaak zonder werk als andere mensen. Mede in relatie tot de implementatie van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is het daarom relevant om te investeren in de kansen van mensen met een beperking op een reguliere baan. Dat vraagt om verbinding tussen de inzet op werkgelegenheid en het bieden van randvoorwaardelijke zorg en ondersteuning. Investeren in deze verbinding draagt bij aan een meer inclusieve arbeidsmarkt en samenleving.

De baankansen voor mensen met psychische klachten zijn kleiner dan die voor mensen met lichamelijke beperkingen. Stigma rond psychische klachten speelt een rol (en leidt daarmee tot het uitsluiten van mensen die last hebben van psychische klachten). Maar het blijkt ook dat (arbeids-) participatie voor degenen die aan de kant staan de gezondheid verbetert, in het bijzonder bij mensen met psychische klachten. Een win-win situatie ontstaat als mensen met psychische klachten wel aan de slag zouden kunnen.

⁶² SER (2016), *Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*.

Participatie wordt ook belemmerd door de inrichting van uitkerings- en zorgregelingen. Uitkeringsregelingen werken belemmerend wanneer mensen onzekerheid ervaren of zij terug kunnen vallen op de uitkering als het werken vanwege de psychische aandoening toch niet lukt. Daarnaast ervaren gemeenten, zorgverzekeraars etc. ook belemmeringen om te investeren in arbeidsparticipatie en de samenwerking die daarvoor nodig is. Gemeenten stellen bijvoorbeeld dat de financieringsstructuur niet prikkelt, terwijl daarnaast ook hier het probleem speelt dat kosten en baten van inzet op participatie niet of maar deels terecht komen bij degene die investeert. Dat heeft tot gevolg dat bewezen effectieve interventies zoals Individuele plaatsing en steun (IPS), waarbij samenwerking tussen zorg en werk en inkomen vereist is, niet op grotere schaal wordt toegepast.

IPS is een intersectorale interventie voor personen met psychische aandoeningen waarbij werk een integraal onderdeel vormt van de behandeling. Uit onderzoek blijkt dat het aandeel IPS deelnemers met betaald werk is toegenomen van 28 procent in het eerste jaar tot 44 procent in het 4^e jaar na implementatie.⁶³ De "logica" van de systemen maakt samenwerking moeilijk en daarmee wordt zowel sociaal, maar ook economisch/financieel kapitaal verspilld. Dit is een steeds vaker gehoorde constatering en sluit ook aan bij BMH werkgroep over "Een betere overheid voor de burger". Bij psychische klachten is een meer samenhangende aanpak nodig vanuit verschillende departementen, uitvoerders en andere maatschappelijke organisaties waardoor synergie kan worden bereikt.

Maatregelen:

19. Ontzorgen werkzoekenden met een beperking en hun (potentiële) werkgevers
20. Integrale en structurele financiering voor de re-integratie van mensen met psychische klachten

3.7 Veiligheid in de wijk

De daling van de jeugdcriminaliteit is de afgelopen jaren afgevlakt en de recidive stijgt fors. Er lijkt sprake van verharding, waarbij jongere daders sneller ernstige feiten plegen. Er is bij deze jonge daders vaak sprake van meervoudige en complexe problematiek en minder bereidheid tot het accepteren van begeleiding. Verder is er al een jarenlange trend dat jongeren/gezinnen met een migratieachtergrond ondervertegenwoordigd zijn waar het (vrijwillige) jeugdhulp betreft en oververtegenwoordigd in het gedwongen hulpverleningskader en de jeugdstrafrechtketen. Bij de aanpak van deze problematiek zijn verschillende domeinen (sociaal domein, zorg, onderwijs, veiligheid) betrokken. De inzet is echter gefragmenteerd en daardoor onvoldoende effectief. Een gerichte en op elkaar afgestemde (preventieve en strafrechtelijke) aanpak met oog voor de context van de jongere en voor de dynamiek van jeugdgroepen/fluide netwerken is noodzakelijk.

Preventie en het bieden van een alternatief is cruciaal voor deze groep. Dit om patronen te doorbreken en te voorkomen dat ze in de strafrechtketen (terug blijven) komen. Voorlichting op scholen kan jongeren bewust maken van de risico's van betrokkenheid bij criminaliteit. Preventie kan ook plaatsvinden via het uitbreiden van het programma 'Alleen jij bepaalt wie je bent', waarbij jongeren via sport leren over onder andere gewenste omgangsvormen, normen en waarden en omgaan met autoriteit.

Een verhoging van het aantal wijkagenten kan bijdragen aan een vermindering van de (jeugd)criminaliteit. Door nauw op te trekken met sociale wijkteams kunnen wijkagenten een bijdrage leveren aan de preventie van criminaliteit door de raddraaiers in de wijk in beeld te hebben en radicalisering vroegtijdig te signaleren. Daarnaast kan de wijkagent een grote bijdrage leveren richting het sociaal domein door zijn expertise op het gebied van

⁶³ Van Weeghe J, Bergmans C, Couwenbergh C, Michon H, de Winter L. Individual placement and support in the Netherlands: Past, presens and future directions. Psychiatr Rehabil J, 2019

risicofactoren voor criminaliteit te delen met en in te zetten in het sociale wijkteam. Hierdoor kunnen de juiste interventies worden ingezet. De wijkagent draagt zo bij aan de verbinding tussen zorg, veiligheid en het sociaal domein.

Het vaker opleggen van een gevangenisstraf lijkt geen oplossing. Veel gevangenisstraffen zijn kort. In 2018 zat 26 procent van de gedetineerden maximaal 2 weken vast en bij 47 procent van de gedetineerden ging het om een straf tussen de 2 weken en maximaal 3 maanden. Deze gevangenisstraffen zijn te kort voor het op orde krijgen van belangrijke voorwaarden, zoals woonruimte, een goede dagbesteding of het opstarten van een behandeling (bijvoorbeeld stressregulatie of verslavingszorg). Detentie heeft tegelijkertijd vaak grote negatieve gevolgen op het gebied van schulden, iemands sociaal netwerk of dagbesteding (onderwijs/werk). Hierdoor lopen veel ex-gedetineerden juist een hoger risico opnieuw de fout in te gaan. Een straf(uitvoering) op maat doet recht aan zowel de straf die iemand moet krijgen in het kader van vergelding en (generieke/specifieke) preventie, als aan het aanpakken van de onderliggende oorzaken van crimineel gedrag, om recidive te voorkomen. De kans op recidive neemt aantoonbaar af wanneer gestraften hun werk/dagbesteding, ingezette zorg, woning en sociaal netwerk behouden/opbouwen tijdens/na hun korte detentiestraf. Een goede aansluiting tussen de strafrechtketen en het lokaal, sociaal en zorgdomein is hiervoor nodig.

Maatregelen:

21. Effectieve aanpakken voor jongeren om instroom in de justitie- en veiligheidsketen te verminderen en recidive te voorkomen
22. Versterken van de verbinding tussen het veiligheids- en het sociaal domein / Verhogen van het aantal wijkagenten
23. Straf op maat

3.8 **Langetermijnperspectief op participatie**

3.8.1 *Onderwijs en maatschappelijke vorming*

Voorkomen is beter dan genezen. Door iedereen, en juist ook kinderen met een kwetsbare achtergrond, voldoende bagage mee te geven om adequaat te kunnen participeren in de maatschappij kan veel leed worden voorkomen en veel kosten worden bespaard. Dit begint met een goede start in de eerste levensjaren. Het gaat daarbij met name om het aanleren van gezond gedrag en het ontvangen van goed onderwijs. Al op jonge leeftijd is er sprake van kansenongelijkheid; vaak het gevolg van overerfbaarheid van de sociaaleconomische status van ouders op kinderen. Het is van belang dat de startpositie van kinderen met achterstand verbetert.

Bij onderwijs gaat het om het voorkomen van leerachterstanden en waar deze optreden deze achterstanden terug te dringen. Er zijn speciaal ontwikkelde programma's voor kinderen met een risico op taal- en ontwikkelingsachterstand die het gevolg zijn van ongunstige factoren gelegen in de thuisomgeving, doorgaans samenhangend met een laag sociaaleconomisch milieu en/of niet-westerse herkomst. Deze programma's kunnen plaatsvinden voordat kinderen aan het primair onderwijs beginnen (via de voorschoolse educatie, ingericht door de gemeente), en tijdens het funderend onderwijs via het onderwijsachterstandenbeleid van scholen zelf. Deze interventies kunnen worden geïntensiveerd of uitgebreid, bijvoorbeeld met vroegere instroom in de voorschoolse educatie, het verlengen van het nieuwkomersonderwijs, of met verlengde schooldagen voor kwetsbare groepen. Met deze maatregelen krijgen kwetsbare groepen extra aandacht en kunnen taalachterstanden meer dan nu worden ingelopen. In de BMH Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen zijn deze opties uitgewerkt.

Bij de schoolloopbaan is vervolgens voortijdige schooluitval een belangrijk probleem. De afname hiervan stukt de laatste jaren. Voortijdige schooluitval betekent dat geen

startkwalificatie wordt gehaald. Dit is het opleidingsniveau dat geacht wordt nodig te zijn om duurzaam een baan te bemachtigen. Ook jongeren die wel een startkwalificatie hebben, kunnen nog steeds kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt en onvoldoende economisch zelfstandig zijn. Het is van belang dat al deze jongeren in beeld blijven en waar nodig geholpen worden richting werk of terug naar school. Dit is mogelijk met een *life coach*, zoals het IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt voorstelt. Ook stelt dit IBO dat mbo-scholen meer taken zouden moeten krijgen bij de begeleiding van kwetsbare studenten, zowel tijdens de opleiding als daarna. Zie voor de uitwerking van deze maatregelen het IBO of de BMH Talenten benutten.

De BMH Talenten benutten besteedt ook aandacht aan (studie)keuzegedrag, bijvoorbeeld als het gaat om het profiel op de middelbare school en de vervolgopleiding. Jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd in mbo-studies met lage baankansen. Het kiezen voor een studie met weinig arbeidsmarktpotentie verkleint de kans dat men adequaat kan participeren. Het uitstellen van verschillende keuzemomenten in de onderwijsloopbaan kan bijdragen aan een betere keuze. Dit kan ook (of in samenhang met) bereikt worden door de loonbaanoriëntatie en –begeleiding die geboden wordt in het vo en mbo, te versterken. Vanuit de overheid kan verder gestuurd worden op het aanbod van opleidingen, zodat opleidingen met weinig arbeidsmarktrelevantie kleiner worden of verdwijnen. Daarbij wordt opgemerkt dat de huidige norm voor arbeidsdeelname de lat erg laag legt: bij een arbeidsdeelname van minimaal 12 uur per week na een bepaalde opleiding, wordt deze opleiding als doelmatig bestempeld. Met een baan van 12 uur in de week is iemand in de regel echter niet economisch zelfstandig. Voorgesteld wordt om deze norm te verhogen, zoals te vinden in de BMH Talenten benutten.

Wij moedigen ook gemeenten aan een actieve rol te spelen in de studiekeuze van jongeren. Gemeenten, mogelijk in samenwerking met het UWV in de arbeidsmarktregio, kunnen relevante partijen samenbrengen om de mismatch tussen studiekeuze en de vraag vanuit werkgevers te beperken. Als onderdeel van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid worden werkgevers betrokken om jongeren een baangarantie te geven als zij voor een bepaalde opleiding (in bijvoorbeeld de techniek of zorg) kiezen. Op deze manier kunnen jongeren gestimuleerd worden om te kiezen voor een opleiding met gunstige arbeidsmarktperspectieven.

Ook na de initiële onderwijsloopbaan is het van belang dat iedereen zijn of haar kennis op peil houdt en inzetbaar blijft. Digitale vaardigheden en taalvaardigheid zijn cruciaal om mee te kunnen doen in de samenleving. De BMH Talenten benutten richt zich eveneens op dit thema en daarin is een beleidsoptie uitgewerkt ter versterking van digitale taalvaardigheid. Daar zijn beleidsopties opgenomen om het cursusaanbod op deze terreinen vanuit gemeenten en bibliotheken uit te breiden, en om werkgevers meer handvatten te geven om hun werknemers taalscholing te bieden. De bibliotheek is een maatschappelijke en lokale voorziening die burgers een laagdrempelige manier biedt om aan hun eigen ontwikkeling te werken. In de bibliotheek kunnen burgers in hun eigen wijk werken aan digitale en taalvaardigheden. Zij hebben daar toegang tot internet en informatie. Ook biedt de bibliotheek, net als wijkcentra, een sociale ontmoetingsplaats die zorgt voor cohesie. In de bijlage is een beleidsoptie uitgewerkt om de positie van de bibliotheek te verstevigen en het aanbod van bibliotheken op scholen te vergroten.

Relevant voor deze BMH is dat er momenteel ook onder de bijstandsgerechtigden weinig tot niets gedaan wordt aan om-, op- of bijscholing. Terwijl, zoals uit hoofdstuk 2 blijkt, een hoger opleidingsniveau een belangrijke factor is voor participatie. Leerwerktrajecten kunnen hier een uitkomst bieden. Voor veel bijstandsgerechtigden kan het aantrekkelijk zijn om gelijktijdig te leren en te werken. Zeker voor werkzoekenden die praktisch zijn ingesteld en voor wie een startkwalificatie (nog) een brug te ver is, biedt praktijkleren in het MBO enorme kansen. In 24 arbeidsmarktregio's lopen daartoe pilots praktijkleren met de praktijkverklaring. Ook binnen

het programma 'Verdere integratie op de arbeidsmarkt' (VIA) wordt momenteel met dit soort trajecten geëxperimenteerd, specifiek gericht op mensen met een migratieachtergrond. Een bredere inbedding van dergelijk beleid wordt gezien als kansrijke maatregel om duurzame uitstroom uit de bijstand te realiseren. In Amsterdam is een soortgelijke aanpak succesvol.

Maatregelen:

24. Aanpak laaggeletterdheid en digitale vaardigheden via een stevige maatschappelijke positie voor de bibliotheek
25. Leerwerktrajecten voor bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond (met speciale aandacht voor statushouders)

3.8.2

Maatschappelijke diensttijd

Een van de instrumenten die het huidige kabinet inzet om participatie onder jongeren te bevorderen is de maatschappelijke diensttijd. Het doel van de beleidsmaatregel is dat jongeren de mogelijkheid krijgen zich vrijwillig in te zetten voor een ander (maatschappelijke impact) en dus ook andere groepen in de samenleving tegen te komen. Ook gaat de maatschappelijke diensttijd over het ontdekken van talenten en de persoonlijke ontwikkeling van jongeren. Op dit moment zijn proeftuinen gaande voor de inrichting van de regeling, die per maart 2020 van start moet gaan. Uit de proeftuinen blijkt dat circa de helft van de initiatieven expliciet zijn gericht op kwetsbare jongeren.⁶⁴ Met die focus past een dergelijke maatregel eerder in de portefeuille van gemeenten, aangezien het participatiebeleid grotendeels onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Vanuit dit perspectief is het mogelijk om af te zien van de maatschappelijke diensttijd op centraal niveau, en de vrijkomende middelen eventueel doelmatiger (met een gerichter doel) in te zetten door gemeenten.

Maatregelen:

26. Afzien van invoering maatschappelijke diensttijd
--

3.8.3

Sport en cultuur

Zoals in paragraaf 2.4.1 geconstateerd zijn er grote verschillen in gezondheidssuitkomsten tussen bevolkingsgroepen. Mensen met een lagere sociaaleconomische status hebben vaker een ongezonde leefstijl. Ook hebben zij vaker beperktere gezondheidsvaardigheden en zijn zij vaker minder sociaal redzaam.^[1]

Leefstijl en leefomgeving hebben onmiskenbaar invloed op de gezondheid en kansen die mensen hebben om te participeren in de samenleving. In 2017 is het nationaal programma preventie gestart om gezond gedrag te bevorderen. Hierin werken zorgverzekeraars, gemeenten en de Rijksoverheid samen. Het programma zet in op het vergroten van de kennis over de kosteneffectiviteit van preventiemaatregelen door het financieren van onderzoek. Het programma financiert de implementatie van interventies die op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kosteneffectief blijken te zijn. Binnen het programma maken gemeenten en zorgverzekeraars afspraken over welke preventieactiviteiten gezamenlijk gefinancierd moeten worden, waar mogelijk met winstdeling van de gerealiseerde besparingen in een van de domeinen. Daarbij is er sprake van cofinanciering door het Rijk, omdat de baten van preventie ook buiten het zorgdomein neer kunnen slaan. De BMH Een toekomstig zorgstelsel richt zich op verdere maatregelen op het gebied van preventie.

Specifiek gericht op het bevorderen van (breedte)sport is het Nationaal Sportakkoord in 2018 gesloten. Hierin is inclusief sporten en bewegen als een van de centrale ambities geformuleerd: iedere Nederlander moet een leven lang plezier kunnen beleven aan sporten en

⁶⁴ Significant Public (2019), *Rapportage bevindingen begeleidend onderzoek MDT*.

^[1] Een op de drie Nederlanders heeft beperkte gezondheidsvaardigheden. Dit betekent dat zij moeite hebben om informatie over gezondheid te verkrijgen, begrijpen en toepassen.

bewegen. Belemmeringen vanwege leeftijd, fysieke of mentale gezondheid, etnische achtergrond, seksuele geaardheid of sociale positie moeten worden weggenomen. Ook voor sporten geldt dat dit minder wordt gedaan door mensen met een beperking, lagere sociaaleconomische status, mensen in armoedesituaties en mensen met een migratie-achtergrond. Het belang van deelname is voor deze groepen in een aantal opzichten nog groter dan voor de gemiddelde Nederlander vanwege de positieve effecten op (onder andere) de gezondheid en het opdoen van sociale contacten.

In deze kabinetsperiode worden via het Nationaal Sportakkoord stappen gezet naar een meer inclusieve sport. De verhouding tussen WMO en ZvW wordt verhelderd als het gaat om sporthulpmiddelen beter beschikbaar te maken, er wordt gewerkt aan het meer toegankelijk maken van vervoer en sport- en beweegaanbieders worden ondersteund bij het meer inclusief denken. Na deze kabinetsperiode is het van belang om onverminderd in te blijven zetten op het thema inclusief sporten en bewegen. Het vraagt meer middelen om ervoor te zorgen dat de ingezette richting ook echt doorgevoerd wordt. Een inclusieve sport heeft goede randvoorwaarden nodig op het sociale, financiële en praktische vlak. En vraagt ook om goede samenwerking met en tussen verschillende domeinen zoals WMO, zorg, werk en inkomen.

Wat betreft deelname aan cultuur geldt dat grotendeels dezelfde groepen achterblijven als bij deelname aan sportieve activiteiten. Het gaat om onder andere ouderen, jongeren, mensen met een migratieachtergrond en mensen met een laag opleidingsniveau.⁶⁵ Er zijn positieve gevolgen te verwachten als de cultuurparticipatie onder deze groepen toeneemt. Zo heeft de Wereldgezondheidsorganisatie geconcludeerd dat het actief of passief beleven van kunst de gezondheid en het algehele welbevinden bevordert.⁶⁶

In deze kabinetsperiode wordt ingezet op het versterken en bestendigen van de aanwezige culturele infrastructuur in iedere regio. Het gaat dan om cultuureducatie voor kinderen in het po, vo en vmbo, maar ook om het vergroten van de cultuurparticipatie van de hiervoor genoemde groepen. Ook werken de overheden samen om het professionele aanbod van cultuur over heel Nederland in stand te houden, zodat ongeacht woonplaats mensen verschillende vormen van cultuur kunnen zien en beleven (passieve cultuurbeoefening). Een sterke culturele infrastructuur en het bevorderen van de actieve cultuurbeoefening vraagt om samenwerking tussen overheden, ook over de grenzen van cultuur heen. Deze doelen worden ondersteund met de activiteiten van het Jeugdfonds Sport en Cultuur en het matchingsprogramma Cultuurparticipatie. Om het bereik hiervan te vergroten, en zo de cultuurdeelname te vergroten van bijvoorbeeld mensen die in armoede leven of een beperking hebben, kan in deze activiteiten worden geïntensiveerd.

Maatregelen:

27. Intensivering inzet op inclusief sporten en cultuurparticipatie

⁶⁵ SCP, 2018; LKCA monitor amateurkunst 2017

⁶⁶ <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/what-is-the-evidence-on-the-role-of-the-arts-in-improving-health-and-well-being-a-scoping-review-2019>

Bijlage 1: Taakopdracht

Naar een inclusieve samenleving

Inleiding

Het gaat goed met Nederland. Maar niet iedereen deelt evenveel mee. Mensen met een lage opleiding en een niet-westerse achtergrond blijven gemiddeld achter. Dit kan ook de sociale samenhang in de samenleving negatief beïnvloeden.⁶⁷ Er is een groep kwetsbare mensen met vaak een stapeling van problemen (langdurige werkloosheid, schulden, armoede, laaggeletterdheid, gezondheid) die afhankelijk zijn van meerdere instanties voor ondersteuning.⁶⁸

Ontwikkelingen als digitalisering, automatisering, standaardisering en flexibilisering maken de toegang tot ondersteuning voor sommige groepen lastiger. De afgelopen jaren waren er minder middelen beschikbaar voor persoonlijke dienstverlening in het sociaal domein, met name in het participatiebudget.

Mensen met een lage opleiding en een niet-westerse achtergrond hebben bovendien een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Zij hebben daardoor relatief veel inkomensonzekerheid en last van economische neergang. Ook de vormgeving van de WIA, Wajong en Participatiewet kan leiden tot onzekerheid. De meest kwetsbare mensen worden zodoende het meest geconfronteerd met inkomens- en werkonzekerheid, complexiteit en daarmee minder handelingsperspectief om de situatie te verbeteren. Dit kan leiden tot passiviteit en stapeling van problemen, waaronder schulden, vermindering van doenvermogen⁶⁹ en strafbare feiten. De uitdaging is om dit te voorkomen, en anders vroegtijdig te signaleren en passende ondersteuning te bieden die oog heeft voor meerdere dimensies van het probleem, en oog heeft voor brede maatschappelijke kosten en baten.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd in beeld te brengen wat effectief beleid is om groepen die achterblijven in de samenleving (weer) te laten participeren, en opties uit te werken om het beleid omtrent participatie van groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt effectiever en efficiënter te maken. Ook de maatschappelijke kosten en baten worden daarbij in beeld gebracht. We willen daarmee voorkomen dat een deel van de mensen de aansluiting met de samenleving (blijvend) mist. De werkgroep wordt gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten. Bij de uitwerking van de opdracht worden de gemeenten goed betrokken.

Hoofdvragen

- Wat voor soort participatiebeleid bestaat er voor verschillende groepen? Is dit effectief en efficiënt ingericht, en speelt de conjuncturele situatie hierbij een rol (Hoe zouden participatiebudgetten zich over de conjunctuur moeten ontwikkelen)?
- Zijn er groepen die onvoldoende toegang hebben tot het huidige participatiebeleid, en wat zijn daarvoor verklaringen? Welke groepen zijn dit en hoe kan ervoor gezorgd worden dat ook deze groepen eenvoudiger toegang krijgen en weer kunnen participeren in de samenleving?
- Wat zijn de grootste knelpunten om mensen integraal en op maat te ondersteunen, vraaggericht vanuit de mens en het gezin zelf en niet gehinderd door onnodige regels en

⁶⁷ Brief Planbureaus inzake Brede welvaart, 15 mei 2019

⁶⁸ SCP, Sociale Staat van Nederland 2018

⁶⁹ WRR, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, 2017

schotten tussen stelsels (Wmo, Participatiewet, Zvw/GGZ, Wlz, schuldhulpverlening, jeugdzorg, huisvesting, justitieketen)? Hoe kunnen de knelpunten worden weggenomen?

- In welke mate leidt stapeling van problematiek tot escalatie van sociale problemen bijvoorbeeld naar zorg- en veiligheidsproblematiek?
- Welke knelpunten leiden tot inkomensfluctuaties en inkomensonzekerheid bij de arbeidsparticipatie door kwetsbare groepen (vanuit WIA, Wajong, Participatiewet, schulden- en armoedebeleid) en hoe kunnen we die wegnemen?

Afbakening en reikwijdte

- Er is samenhang met de fiches over openbaar bestuur, en beter benutten arbeidspotentieel (dat ook gaat over activering van inactieven).
- Er zal een relatie worden gelegd met het IBO Toeslagen, het onderzoek gemeentelijke toeslagen en het project Simpel switchen in de Participatieketen.
- Dit rapport bevat geen maatregelen op het gebied van het arbeidsrecht of op andere terreinen die momenteel worden bestreken door de commissie-Borstlap
- De WMO, Participatiewet en Wajong en WIA zijn inhoudelijk onderdeel van deze werkgroep.
- De afbakening en reikwijdte van de taakopdracht kan door de werkgroep verder aangescherpt worden.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Participatiewet (art. 2 begroting SZW) ⁷⁰	6.644	6.669	6.804	6.956	7.092	7.250
Integratie-uitkering Participatie	2.000	1.893	1.842	1.795	1.749	1.703
Wajong niet volledig AO	1.093	1.093	1.078	1.060	1.044	1.023
Cluster Inkomen en Participatie GF (algemene uitkering incl. DU kinderarmoede)	3.002	3.136	3.215	3.281	3.355	3.428
Wmo 2015 (algemene uitkering incl. DU maatschappelijke opvang en IU beschermd wonen)	3.165	3.274	3.311	3.345	3.369	3.394
Totaal	15.904	16.065	16.250	16.437	16.609	16.798

Organisatie

Samenstelling werkgroep: SZW, VWS, BZK, JenV, OCW, FIN en AZ.

⁷⁰ Exclusief AIO.

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

Voorzitter

Marcelis Boereboom	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
--------------------	---

Leden

Carry Goedhart	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Yvonne Wijnands (plv.)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Krista Kuipers (tot 18/11/'19)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Stefan Plasman (plv.)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Jan Vermeer	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Marieke Kleiboer (plv.)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Annelies Kroeskamp	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Vries Kool (plv.)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Lisette de Bie	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hasan Goleli (plv.)	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Afke van Rijn	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Wouter Raab	Ministerie van Financiën
Niels Muselaers (plv.)	Ministerie van Financiën
Irene Jansen	Ministerie van Algemene Zaken
Wouter de Kruijf (plv.)	Ministerie van Algemene Zaken
Jan-Maarten van Sonsbeek	Centraal Planbureau

Secretariaat

Els Vogels	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
John Zevenbergen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Kai Romme	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Sander Koopman	Ministerie van Financiën
Bas Nieuwenhuis	Ministerie van Financiën

Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde literatuur

- De Argumentenfabriek (2018), *Paradigma's in het sociaal domein*. Amsterdam.
- Blonk R.W.B., (2018) *We zijn nog maar net begonnen* (oratie, Tilburg University). Tilburg.
- BMH (2020). *Naar funderend onderwijs*. Den Haag.
- BMH (2020). *Talenten benutten op de arbeidsmarkt*. Den Haag.
- BMH (2020). *Goed wonen*. Den Haag.
- BMH (2020). *Toekomstbestendig zorgstelsel*. Den Haag.
- BMH (2020). *Eerlijk werk*. Den Haag.
- BMH (2020) *Een betere overheid richting burgers en bedrijven*. Den Haag.
- Burdorf, L. & Schuring, M. (2016). *Werk, participatie en gezondheid*. Rotterdam.
- Card D., J. Kluve en A. Weber (2017). 'What works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations', *Journal of the European Economic Association* 16, 3: 894-931 .
- WRR (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag.
- CBS (2016). *Een op zeven mantelzorgers vindt zichzelf zwaarbelast*. Den Haag.
- CBS (2018). *Uitstroom uit de langdurige bijstand*. Den Haag.
- CBS (2019). *Monitor brede welvaart*. Den Haag.
- CBS (2019). *Armoede en Sociale uitsluiting*. Den Haag.
- CBS (2019). *Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld*.
- CBS statline. *Arbeidsdeelname; arbeidsgehandicapten 2015-2017*. Den Haag.
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Den Haag.
- CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*. Den Haag.
- CPB (2019). *Automatic reaction, What happens to workers at firms that automate?* Den Haag.
- CPB (2019). *Centraal Economisch Plan 2019*. Den Haag.
- CPB, PBL & SCP (2019). *Brief Planbureaus inzake Brede welvaart*. Den Haag.
- De Beleidsonderzoekers (2018), *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?* Leiden.
- Denktank Denkwijk (2019). *Arbeid in transitie. Hoe mens en technologie samen kunnen werken*.
- Divosa (2019). *Wanneer rondkomen niet vanzelfsprekend is*. Leiden.
- GGD-en, CBS en RIVM (2016). *Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen*.
- Hoekstra F.F., (2019). "Naar een normalisering van platformarbeid? Onderzoek naar de aard van werk in de platformeconomie en de wenselijkheid van bijzondere regulering hiervan.
- Hoff S., (2017). *Armoede onder kinderen: een probleemschets*. Den Haag.
- Inspectie SZW (2014). *Ken uw klanten. Onderzoek naar het caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant*. Den Haag.
- Inspectie SZW (2019), *Klantonderzoek Monitor Participatiewet 2019*. Den Haag.
- Instituut voor Publieke Waarden (2018). *Stemadvies #GR2018*. Utrecht.
- Kremer M., J. van der Meer en M. Ham (2017). *Van werk naar welbevinden. Werkt de zachte hand in de bijstand?* *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, winter 2017, nummer 4.
- Laan J. van der, S. Westerman, & S. Scholtus, (2014). *Hoeveel ouderlijk gezang klinkt door in het gepiep van de jongen?* Den Haag.
- Leidelsemeijer K., J. Frissen & J. van Iersel (2018). *Veerkracht in het corporatiebezit, onderzoek in opdracht van Aedes, vereniging van woningcorporaties*. Amsterdam.
- Lub, V. (2017). *Een zachte hand, maar ook subtiele drang. Wat werkt volgens de wetenschap bij participatie?*, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, winter 2017, nummer 4.
- Ministerie van Financiën (2019). *IBO Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken*. Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/20, 29 544, nr. 952.
- Ministerie van Financiën (2019). *IBO Mensen met een licht verstandelijke beperking*. Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/20, 24 170, nr. 198.

- Ministerie van Financiën (2019). *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/20, 31 066, nr. 540.
- Ministerie van Financiën (nog te verschijnen). *IBO Deeltijdwerk*. Den Haag.
- Mullainathan S., & E. Shafir (2013), *Schaarste; Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam.
- Noordt M., van der, H. IJzelenberg, M. Droomers, & K.I. Proper, (2014). Health effects of employment: a systematic review of prospective studies, *Occupational and Environmental Medicine*, 71(10), 730-736.
- OCW (2017). *Referentieraming 2017*. Den Haag.
- Platform JEP (2019). *Jongeren en polarisatie. Verkenning naar polarisatie waarbij jongeren zijn betrokken en gehanteerde werkwijzen om hiermee om te gaan*. Den Haag.
- Polder J.J., K.I. Proper & F. van der Lucht (2019). Gezond oud is goud. In E. Vogels, & J. M. van Sonsbeek (red.), *De toekomst van sociale zekerheid en integratie - Afscheidsbundel Bernard ter Haar*(pp. 39-46).
- Ramakers A., P. Nieuwbeerta, J. Van Wilsem & A. Dirkzwager (2017). Not just any job will do: A study on employment characteristics and recidivism risks after release, *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 61(16), 1795-1818.
- RIVM (2013). *Gezondheid en maatschappelijke participatie Themaport VTV 2014*. Bilthoven.
- Sampson R.J., & J.H. Laub (2005). A life-course view of the development of crime, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 602(1), 12-45.
- SCP (2004). *Sociale uitsluiting in Nederland*. Den Haag.
- SCP (2018). *Kwetsbaar en eenzaam*. Den Haag.
- SCP (2018). *Sociale Staat van Nederland 2018*. Den Haag.
- SCP (2019). *Sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag.
- SEO (2019). *Effecten van het Lage-inkomensvoordeel op de arbeidsparticipatie*. Amsterdam.
- SER (2016). *Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*. Den Haag.
- Significant Public (2019). *Rapportage bevindingen begeleidend onderzoek MDT*. Utrecht.
- Sol E., en K. Kok, (2014). *"Fit or Unfit". Theorie en praktijk van re-integratie*. Amsterdam.
- SZW (2019). *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/20, 34 352, nr. 181.
- SZW, VWS, BZK en JenV (2019), *Eindrapportage Verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens*. Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 34 477, nr. 63.
- Traag, T. & C. Siermann. (2011). *Zo vader zo zoon, zo moeder zo dochter?* Den Haag.
- Valk S., van der en M. Fenger (2019), *De effecten van klantcontacten. Evaluatie van het project Ontwikkeling Arbeidspotentieel bij de gemeente Rotterdam*. Rotterdam.
- Valk S., van der en M. Fenger (2019). *De effecten van klantcontacten. Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk (FIP) klantcontact bij de intergemeentelijke dienst IJsselgemeenten*. Rotterdam.
- Volksgezondheidszorg.info. *Eenzaamheid→Cijfers & Context→Oorzaken en gevolgen*.
- Wanberg C.R., (2012), The individual experience of unemployment, *Annual review of psychology* 63, 369-396.
- Weeghe J. van, Bergmans C, Couwenbergh C, Michon H, de Winter L.(2019). Individual placement and support in the Netherlands: Past, present and future directions. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 2019.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag.

Lijst van geraadpleegde experts

De werkgroep spreekt een groot woord van dank uit aan de experts die bereid waren hun expertise te delen:

- Dionne Abdoelhafiezkhani, medeoprichter en partner, IZI Solutions
- Joost van Alkemade, directeur, Vereniging NOV

- Mohammed el Arrag, hoofdinspecteur, Politie Haaglanden
- Lex Burdorf, hoogleraar publieke gezondheid, Erasmus MC
- Femke Damsteegt, senior-rechter/rechter-commissaris, Rechtbank Rotterdam
- Erik Dannenberg, voorzitter, Divosa
- Charita Daschveld, coördinator COSA-programma, Reclassering Nederland
- Huub Eijkelkamp, senior onderzoeker/projectleider, Toezicht Sociaal Domein
- Menno Fenger, hoogleraar bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Bart van de Gevel, senior adviseur/projectleider, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
- Jörn Hamaker, regiosecretaris, Reclassering Nederland
- Liesbeth Hoogendijk, directeur/bestuurder, MantelzorgNL
- Floor Kellerman, actieonderzoeker, Instituut voor Publieke Waarden
- Monique Kremer, bijzonder hoogleraar burgerschap Universiteit van Amsterdam, en wetenschappelijk medewerker Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Harry Kruiter, oprichter, Instituut voor Publieke Waarden
- Petra van Loon, Programmaleider en communitymanager, Vereniging NOV
- Aline Molenaar, directeur, Per Saldo
- Diana Nieuwold, manager belangenbehartiging, Leger des Heils
- Anja Schouten, politiechef, Noord-Holland en portefeuillehouder sociaal domein
- Peter Scholten, hoogleraar migratie- en diversiteitsbeleid, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Merel Schuring, onderzoeker, Erasmus MC
- Ellen Smit, coördinerend strategisch adviseur, UWV
- Illya Soffer, directeur, Ieder(in)
- Els Sol, associate professor, Universiteit van Amsterdam
- Romke van der Veen, hoogleraar sociologie Erasmus Universiteit Rotterdam, en kroonlid SER
- Nelleke Verdonk, projectcoördinator, Toezicht Sociaal Domein
- Willemijn van der Zwaard, senior adviseur, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Werkbezoeken

Een woord van dank aan de organisaties en hun medewerkers die bereid waren een werkbezoek te organiseren:

Werkbezoek Nationaal Programma Rotterdam Zuid

- Marco Pastors, directeur
- Rozanne Wijnand, projectleider Samen voor Zuid
- Damaris Panneflek, coördinator Wijkgestuurd Werken
- Ida Dral, projectleider Werkweekagenda
- Loes van der Wees, officier van justitie
- Frank Schutte, projectleider programma BRIDGE
- Jaap de Koning, onderzoeker SEOR

Werkbezoek gemeente Leiden

- Gertru Diender, directeur participatie en maatschappelijke ontwikkeling
- Chrissie van der Meijden, programmamanager JUP/Slaaghwijk
- Sophy Wolters, projectleider, Project DOOR, iDOE
- Tim van Dijk, projectmedewerker, mentorproject statushouders
- Eleonora Paauwe, projectleider, Project JA+
- Bianca Kroon, klantmanager, Project JA+
- Mieke Zwaard, klantmanager, Project JA+

Werkbezoek gemeente Tilburg

- Frank Swinkels, directeur sociaal domein
- Susan Place, projectleider Transformatie sociaal domein
- Eric Roest, projectleider Transformatie sociaal domein
- Roy Willems, strateeg Economie en Arbeidsmarkt
- Jos Mevis, projectleider Vertrouwensexperiment en Doe mee
- John Verstappen, projectleider Vertrouwensexperiment en Doe mee
- Hannine van de Grift, afdelingshoofd Werk en Inkomen
- Octavia Rietveld, beleidsmedewerker
- Louis Teunissen, beleidsmedewerker

Een bijzonder woord van dank aan de ervaringsdeskundigen die tijdens de werkbezoeken hun verhalen met ons hebben gedeeld.

Tot slot een woord van dank aan de deelnemers en sprekers en die aan ons symposium hebben meegedaan:

- Roland Blonk, bijzonder hoogleraar Tilburg University, en principal scientist, en TNO
- Menno Fenger, hoogleraar bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Rob Hoffmann, directeur sociaal domein, gemeente Helmond
- Michel Kanter, programmamanager aanpak statushouders, gemeente Amsterdam
- Petra Nijmeijer, directeur openbare orde en veiligheid gemeente Utrecht, en voorzitter Landelijke Vereniging Managers Veiligheidshuizen
- Merel Schuring, onderzoeker, Erasmus MC

Bijlage 4: Grondslag

In de tabel hieronder is een weergave van de budgettaire grondslag opgenomen. Daaronder wordt kort technisch toegelicht om welke instrumenten het gaat.

Tabel 1: Grondslag van het onderzoek (Bedragen x 1 miljoen euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Participatiewet (art. 2 begroting SZW) ⁷¹	6.644	6.669	6.804	6.956	7.092	7.250
Integratie-uitkering Participatie	2.000	1.893	1.842	1.795	1.749	1.703
Wajong niet volledig AO	1.093	1.093	1.078	1.060	1.044	1.023
Cluster Inkomen en Participatie GF (algemene uitkering incl. DU kinderarmoede)	3.002	3.136	3.215	3.281	3.355	3.428
Wmo 2015 (algemene uitkering incl. DU maatschappelijke opvang en IU beschermd wonen)	3.165	3.274	3.311	3.345	3.369	3.394
Totaal	15.904	16.065	16.250	16.437	16.609	16.798

Artikel 2 van de begroting van SZW bestaat voornamelijk uit uitkeringen in het kader van de Participatiewet. Het kan dan gaan om een klassieke bijstandsuitkering, of een uitkeringen vanuit de IOAW, IOAZ of de BBZ. Verder valt de Toeslagenwet onder dit artikel, die andere uitkeringen aanvult tot het sociaal minimum als iemand een totaalinkomen heeft dat daaronder zit. De gemeentelijke taken op het gebied van inkomen en participatie zijn veelzijdig, en worden betaald vanuit de algemene uitkering van het gemeentefonds, en vanuit de integratie-uitkering Participatie en de decentralisatie-uitkering 'kansen voor alle kinderen'. Gemeenten zijn o.a. verantwoordelijk voor de Wet Sociale Werkvoorziening, en begeleiding en re-integratie van de doelgroep van de Participatiewet. Verder voeren gemeenten taken uit op het gebied van schulden en armoede, zoals de schuldhulpverlening, minimabeleid en bijzondere bijstand.

In de budgettaire grondslag zijn tevens de uitgaven opgenomen aan Wajongers die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Zij hebben nog arbeidsvermogen of kunnen dat nog ontwikkelen. Via de Wajong krijgen deze mensen van het UWV inkomensondersteuning en begeleiding richting werk.

Volgens de Wmo 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Dit kan met bijvoorbeeld begeleiding, dagbesteding, het leveren van hulpmiddelen en -diensten (vervoer, rolstoel, etc.), huishoudelijke hulp, ondersteuning van de mantelzorger, beschermd wonen (bekostigd vanuit een integratie-uitkering) en maatschappelijke opvang (bekostigd vanuit een decentralisatie-uitkering). De doelgroep van de Wmo bestaat vooral uit mensen met een beperking, ouderen en mensen met psychische klachten. In de grondslag is enkel het budget opgenomen dat in 2015 is gedecentraliseerd (het budget voor o.a. huishoudelijke hulp is hier dus niet opgenomen), en hierop is een afslag gedaan om het gebruik van mensen boven de AOW-gerechtigde leeftijd uit te sluiten.

⁷¹ Exclusief AIO.

In dit onderzoek komt ook de werking van andere wetten, regelingen en instrumenten aan bod. Mensen die belemmeringen ervaren om te participeren hebben regelmatig met meerdere regelingen te maken, aangezien zij vaker dan gemiddeld op verschillende domeinen hulp nodig hebben. Vanuit de taakopdracht ligt de focus op de instrumenten in tabel 1, die ook als basis zullen dienen voor de beleids- en uitvoeringsvarianten.

Omtrent het budget in het gemeentefonds moet opgemerkt worden dat dit vrij besteedbaar is, conform de Financiële Verhoudingswet. Om deze reden kunnen de bedragen in tabel 1 uit het gemeentefonds niet los worden gezien van de andere overige middelen van gemeenten. De bedragen in de tabel zijn ook niet de daadwerkelijke budgetten die gemeenten hebben begroot voor deze onderwerpen, het gaat om een clusterindeling die op rijksniveau wordt gemaakt.

Bijlage 5: beleidsmaatregelen uitgewerkt

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 1 - Tijdelijke impuls aanpak dakloosheid

Omschrijving

Dakloosheid moet zoveel mogelijk worden voorkomen. En als mensen desondanks toch dakloos worden, moeten mensen zo snel mogelijk een woonplek met begeleiding krijgen. De maatschappelijke opvang moet, waar mogelijk, worden overgeslagen. Verblijf in de opvang zou in ieder geval niet langer dan drie maanden moeten duren. Gemeenten zijn op dit moment niet in staat de omslag van maatschappelijke opvang naar een directe toeleiding naar een woonplek met begeleiding te maken, omdat:

- het budget voor maatschappelijke opvang de laatste tien jaar (afgezien van indexatie) gelijk is gebleven ($\pm$ 385 miljoen euro);
- de middelen voor begeleiding (vanuit de Wmo 2015) sinds 2015 met $\pm$ € 700 miljoen op jaarbasis zijn verlaagd;
- het aantal daklozen in diezelfde periode fors is gestegen.

Uit maatschappelijke kosten-baten analyses blijkt dat een investering in de aanpak van dakloosheid op termijn per saldo geld kan opleveren. De baten hiervan slaan naar verwachting niet alleen neer bij gemeenten, terwijl de kosten (Wmo 2015) wel voor rekening komen van gemeenten. Dit belemmert de gewenste vernieuwing. Met deze variant wordt voorgesteld gemeenten tijdelijk extra budget te geven om een omslag in het daklozenbeleid te bewerkstelligen. Met dit extra budget kunnen gemeenten (1) mensen sneller laten doorstromen naar een reguliere woonplek met begeleiding (vanuit de Wmo 2015) en (2) waar nodig mensen (tijdelijk) laten instromen in beschermd wonen waar op dit moment wachtlijsten voor zijn. Met dit budget kunnen ca. 25.000 daklozen één jaar lang worden begeleid. Dit is een gemiddelde en kan per individu verschillen.

Bedoeling is dat de maatschappelijke opvang voor daklozen op termijn kan worden afgebouwd. Dit is een traject van meerdere jaren, omdat de huidige maatschappelijke opvangplekken eerst gebruikt zullen worden om de daklozen die gemeenten op de wachtlijst hebben gezet, te helpen. Voor de beoogde omslag in het daklozenbeleid is het ook nodig dat meer reguliere woonplekken beschikbaar komen. Het kabinet heeft reeds 2 miljard euro beschikbaar gesteld voor een impuls op de woningmarkt. Dat kan ook worden ingezet voor het creëren van betaalbare, passende woonplekken voor deze doelgroep.

Ten aanzien van de aanpak van dakloosheid wordt, naast bovenstaande inzet, ook voorgesteld in de praktijk te stimuleren dat er voor daklozen meer maatwerkoplossingen wordt gezocht in de toepassing van de volgende wet- en regelgeving:

- **Kostendelersnorm.** Een strikt toepassing van de kostendelersnorm leidt er soms toe dat jongeren hun ouderlijk huis uit worden gezet en niet bij familie of vrienden kunnen blijven. De Participatiewet geeft de mogelijkheid om individueel maatwerk toe te passen. Uit gesprekken met gemeenten en professionals blijkt dat zij bang zijn door de inspectie op de vingers te worden getikt bij de toepassing van maatwerk ten aanzien van de kostendelersnorm;
- **De zoekperiode van vier weken voorafgaand aan een bijstandsuitkering.** Dak- en thuislozen verdwijnen uit beeld indien zij vier weken op zoek moeten naar een baan;
- **De bijstandsuitkering voor jongeren tot 21 jaar.** De wettelijke bijstandsuitkering is relatief laag, omdat er vanuit gegaan wordt dat ouders in het levensonderhoud voorzien. Bij dak- en thuislozen is dat doorgaans niet het geval. In het kader van maatwerk voor daklozen kan worden bekeken in welke gevallen het bieden van bijzondere bijstand (bovenop de wettelijke bijstandsuitkering) wenselijk is;
- **De mogelijkheid tot huisuitzettingen.** Het uit huis zetten van (vooral) jongeren (bijvoorbeeld bij schulden) verergert vaak enkel de problematiek. Het bieden van hulp zonder iemand direct uit huis te zetten, vormt meestal een meer gepaste oplossing.

- **Schuldhelpverlening:** Mensen die in een schuldhelpverleningstraject willen komen, moeten vaak aan strenge eisen voldoen, zowel om toegelaten te worden, als om in het traject te kunnen blijven. Kenmerk van dak- en thuislozen is dat zij te maken hebben met periodes van terugval waarin zij het o.a. lastig vinden zich aan gemaakte afspraken te houden. Het is belangrijk dat de schuldhelpverlening hier rekening mee houdt.
- **Boeteverhogingen.** Ook bij mensen die een boete niet kunnen betalen, komt het voor dat deze wordt verhoogd als zij niet betalen. Dit verergert in het geval van daklozen vaak enkel de problematiek. Meer maatwerk kan worden geboden door bijvoorbeeld in plaats van boeteverhogingen de mogelijkheid te bieden in termijnen te betalen.

Effecten

Met een (tijdelijke) forse investering zou het aantal daklozen sterk teruggedrongen kunnen worden en kunnen op termijn besparingen worden gerealiseerd, zowel binnen de Wmo 2015 (doordat minder opvangplekken nodig zijn) als binnen de Zvw (omdat door eerder ingrijpen de zorgkosten minder hoog zijn). Met de tijdelijke impuls wordt tevens structureel verbeterde gemeentelijke aanpak beoogd.

Door (tijdelijk) te investeren in het creëren van meer woonplekken met begeleiding kunnen de mensen die nu niet volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving (dak- en thuislozen) worden geholpen dit wel te doen en wordt dak- en thuisloosheid zoveel mogelijk voorkomen.

Uitvoering

VWS coördineert de aanpak van dakloosheid. Bij de uitvoering van deze variant moet tenminste worden samengewerkt met SZW en BZK.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Tijdelijke impuls aanpak dakloosheid	150	150	100	100	0	0

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 2 - Vereenvoudiging inning en incasso

Omschrijving

De groei van het aantal huishoudens met problematische schulden leidt tot veel maatschappelijke kosten. De complexiteit van het systeem van inning en incasso draagt hier negatief aan bij. Het systeem van inning en incasso is ingewikkeld door de verschillende invorderingsmethoden die zowel de overheid als private partijen hanteren. We zien dat er extra vorderingen ontstaan door onverwachte kosten, terugvorderingen of boetes. Het voldoen van die stapeling van vorderingen kost moeite als mensen van een laag inkomen moeten rondkomen. Dit roept meer weerstand op als de vordering is ontstaan door onduidelijke regels. Daarbij behoeft de overheidsincasso bijzondere aandacht vanwege de zorgplicht die van de overheid verwacht mag worden om mensen niet in een uitzichtloze situatie te brengen en de onnodige oploop van schulden te voorkomen. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de rijksincassovisie. Binnen de huidige brede schuldenaanpak worden stappen gezet om tot een zorgvuldige en maatschappelijke incasso (publiek en privaat) te komen. Deze maatregel sluit hierop aan en betreft verregaandere stappen/voorstellen.

Bij inning en incasso moet het voor de burger voldoende duidelijk zijn dat er ruimte is om tegen de onderliggende beslissing/vordering op te kunnen komen wanneer dit nodig is. Daarnaast moet hij 1) zoveel mogelijk met uniforme regels te maken krijgen: gelijke termijnen, gelijke trajecten en gelijke kosten bij elke schuldeiser, en 2) voldoende toegang tot termijnbetalingen of uitstel van betaling kunnen krijgen, wanneer het bestaansminimum in gevaar komt (uitgangspunt van betalingsregelingen bij betalingsonmacht in regelgeving vastleggen).

BMH 13 heeft de maatregel opgenomen om de rijksincassotaken (verder) te clusteren bij het CJIB. Dit kan worden gezien als een alternatieve invulling waarmee de onderstaande acties kunnen worden uitgevoerd.

- Innings- en incassotrajecten meer gelijktrekken.
 - Optie A) op vrijwillige basis binnen bestaande wet- en regelgeving bij overheidsvorderingen
 - Optie B) wet- en regelgeving aanpassen en termijnen en kosten gelijktrekken
 - Optie C) de inning en incassotrajecten ook ten aanzien van de private sector gelijktrekken
- Vroegsignalering schulden verruimen naar 'betalingskanarie' (coördinerend ontvanger). Dit houdt in dat een schuldencoördinator het signaal krijgt dat een burger in meervoudige betalingsproblemen zit van een geautomatiseerd systeem, de zogeheten "betalingskanarie". De kanarie slaat alarm zodra:
 - Een derde overheidsinstantie een tweede aanmaning stuurt;
 - Hiertoe moeten alle overheidsinstanties al hun tweede aanmaningen melden;
 - Om organisaties een belang te geven in de melding, wordt geregeld dat overheden die dit niet doen hun recht verspelen op extra kosten voor inning en incasso rond deze vorderingen.
- Ten aanzien van de private sector onderzoeken hoe ongewenste verdienmodellen kunnen worden tegengegaan. Een voorbeeld hiervan is om te onderzoeken in hoeverre webwinkels niet meer dan 100% van het oorspronkelijke aankoopbedrag als rente kunnen rekenen.
- Een betaaldag inrichten: Dit kan als plicht worden opgelegd, maar ook als handig ontvang en betaalproduct door de markt worden ontwikkeld – de gedachte is om op één moment inkomen en alle maandelijkse lasten te voldoen zodat daarna het budget resteert om van te leven. Eerder onderzoek wees uit dat dit toen niet haalbaar is, hier zou opnieuw naar moeten worden gekeken.

Effecten

- Aanvullende invorderingskosten worden vermeden en er wordt minder beroep op meer ingrijpende en duurdere middelen om de ontstane schulden te saneren. Er ontstaat meer kans op volledige betaling van vorderingen, zonder het oplopen van extra kosten. De duur van de invordering zal wel toenemen.

Uitvoering

- Aanpassen wet- en regelgeving
- Landelijke afspraken over werkwijzen en processen
- Aanpassen van werkwijzen en systemen organisaties
- Wetenschappelijk onderzoek naar mogelijkheden van aanpassingen

Budgettaire gevolgen

- De budgettaire effecten van de opties in dit fiche zullen vooral zitten in het aanpassen van de bedrijfsvoering/ICT-systemen. Afhankelijk van de gekozen variant en hoe verregaand deze is, kunnen de kosten verschillen. Het benodigde ICT-project voor de 'betalingskanarie' kan enkele tientallen miljoenen kosten (inschatting :10-20 miljoen euro) en enkele tonnen jaarlijks voor onderhoud. De overige voorstellen gaan om kleine kostenposten, zoals wetstrajecten en onderzoeken, die in de opstartfase ook kosten met zich mee kunnen brengen, afhankelijk van de vormgeving.

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 3 - Stapsgewijs toewerken naar één wet op het sociaal domein

Omschrijving

Om een meer integrale en effectievere hulpverlening aan multiprobleemgezinnen mogelijk te maken kan (stapsgewijs) worden toegewerkt naar één wet op het sociaal domein. Het is belangrijk om dit samen te doen met gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties, zoals UWV, SVB, DUO, CAK, CJIB en Belastingdienst.

In deze wet wordt één mensbeeld centraal gesteld waarvan (1) de ondersteuning en zorg op het terrein van jeugd, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie georganiseerd wordt; en (2) de eigen verantwoordelijkheid en verplichtingen van burgers gedefinieerd worden. Bij de uitwerking zal gezien moeten worden vanuit welk mensbeeld de wet wordt ingericht en in hoeverre begrippen als ondersteuning, zelfredzaamheid, wederkerigheid en eigen verantwoordelijkheid centraal staan. Het heeft de voorkeur in deze wet open normen te hanteren die gemeenten de benodigde ruimte bieden om maatwerk te kunnen leveren.

De financieringsstromen die nu nog bestaan voor de verschillende (onderdelen van) wetten, worden gebundeld, waarbij de systematiek gelijk wordt getrokken. De financiering is voorspelbaar en stabiel. Idealiter bevordert de financieringsstructuur dat gemeenten investeren in preventie.

Deze variant kan een vervolg zijn op het interdepartementale Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens waarin momenteel samen met gemeenten gelijklopende uitzonderingsbevoegdheden (een soort hardheidsclausule) worden uitgewerkt in de bestaande wetgeving, via een invoeringswet Multiprobleemhuishoudens. Het resultaat is een nieuwe eigenstandige werkwijze voor professionals in geval van multiproblematiek, dat werkzaam is naast het bestaande systeem. Na afronding van dit programma kan worden gezien welke vervolgstappen wenselijk zijn en of één wet op het sociaal domein een oplossing kan bieden voor resterende knelpunten. Een vervolgstap kan zijn een wet te maken voor multiprobleemgezinnen die desgewenst (in tussenstappen) uitgebreid kan worden naar alle doelgroepen. Dit laatste biedt de mogelijkheid om ook uit oogpunt van preventie breder te kijken.

Ook aan Rijkszijde vraagt dit om een meer integrale manier van werken. De beleidsverantwoordelijkheid voor jeugd, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie is nu belegd bij verschillende directies in twee departementen (VWS en SZW). Gedacht kan worden aan een programmadirectie voor het sociaal domein, een programmaminister, een beleidsdirectie specifiek voor multiprobleemgezinnen of andere vormen van ontkokering zoals het samenvoegen van (delen van) departementen.

Doel is om het integrale werken en gezamenlijk optrekken een stevige plek te geven binnen het systeem en zo ook het doorlopend systeemleren, op basis van knelpunten in de praktijk, te borgen.

Effecten

- Door de gemeentelijke uitvoering van verschillende wetten in het sociaal domein meer integraal te benaderen kan de complexiteit van het stelsel afnemen, de effectiviteit van de ondersteuning worden verhoogd en is mogelijk efficiëntiewinst te behalen, zowel op het niveau van de geboden trajecten (bijvoorbeeld door het aantal hulpverleners per gezin terug te dringen), als op het niveau van de organisatie (fte's van gemeenten en het Rijk).
- Ook kan meer preventief worden gewerkt. Door eerder en sneller zaken op te lossen kunnen schadelijke gevolgen van (te) langlopende problemen bij huishoudens met (hoge) maatschappelijke kosten beperkt worden.

Uitvoering

Het Rijk werkt samen met gemeenten en de landelijke uitvoeringsorganisaties stapsgewijs toe naar één wet op het sociaal domein. Gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties kunnen de efficiëntiewinst inzetten om de dienstverlening te verbeteren. Daarom is geen besparing ingeboekt.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Stapsgewijs toewerken naar één wet op het sociaal domein	0	0	0	0	0	0

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 4 - Investeren in persoonlijke begeleiding bijstandsgerechtigden

Omschrijving

Gemeenten ontvangen via het gemeentefonds een taakstellend budget voor re-integratie en activering. Een verhoging van de middelen voor re-integratie en activering stelt gemeenten in staat om de dienstverlening aan werkzoekenden te intensiveren en meer aandacht te geven aan bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In onderstaande raming wordt uitgegaan van een intensivering van ca. 50% ten opzichte van het huidige budget. Persoonlijk contact en begeleiding van bijstandsgerechtigden is nodig om hen vanuit een uitkeringssituatie naar werk te begeleiden of andere vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk of dagbesteding. Elke stap die mensen kunnen zetten op de participatieladder is waardevol, ook als dit (nog) niet leidt tot uitstroom naar werk. Ook vanuit wederkerigheid is dit van belang. Activering is niet vrijblijvend. De uitgangspunten van de interventies zijn:

- Integraal: er wordt breder gekeken dan alleen de mogelijkheden tot re-integratie naar werk. Ook welzijns-, gezondheids-, scholingsaspecten, en andere belemmerende factoren, zoals schulden of verslaving, kunnen een rol spelen.
- Intensieve en langdurige persoonlijke begeleiding: een klantmanager of andere begeleider van de gemeente heeft regelmatig en gedurende langere tijd contact.

Effecten

- Onbenut arbeidspotentieel wordt ingezet om de krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Dit draagt bij aan een versterking van de economie.
- De afstand tot de arbeidsmarkt wordt kleiner voor mensen die langdurig werkloos zijn, werknemersvaardigheden worden ontwikkeld, en uitstroom uit de bijstand wordt waar mogelijk vergroot waardoor bespaard kan worden op uitkeringen.
- Aandacht voor bijstandsgerechtigden draagt bij aan het aanpakken en voorkomen van problematiek op andere terreinen, zoals schulden, verslaving, dakloosheid, (psychische) gezondheid en ondermijnende criminaliteit. Het leidt tot bredere maatschappelijke baten (bijv. minder zorgkosten en detentie) en versterking van de sociale cohesie.
- Het bevordert de integratie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond (meer dan de helft van de mensen in de bijstand is van niet-westerse komaf).
- Bijstandsgerechtigden moeten erop worden aangesproken dat zij zich inspannen om werk te vinden en als dat niet gaat in een andere vorm iets terug te doen voor de samenleving (principe van wederkerigheid).
- Persoonlijk contact draagt bij aan een betere handhaving van verplichtingen en opsporing van fraude. Gemeenten komen onrechtmatig verstrekte uitkeringen eerder op het spoor en sluiten die af.
- Burgers ervaren de voordelen van participatie: meer zelfvertrouwen, meedoen aan de samenleving en gevoel erbij te horen, sociale contacten en (bij werken) een hoger inkomen. Door contact te houden na uitstroom kunnen mensen duurzaam uit de bijstand worden gehouden en herinstroom in de bijstand worden beperkt.

Uitvoering

- Gemeenten krijgen meer middelen via het gemeentefonds zodat zij het persoonlijk contact met bijstandsgerechtigden kunnen intensiveren. In een Bestuursakkoord kunnen afspraken met gemeenten worden gemaakt over inzet en resultaten.
- Alternatief is de opdracht van gemeenten te expliciteren in wetgeving en/of middelen te verstrekken via een specifieke uitkering.
- Hierbij moet worden uitgewerkt welke personele inzet nodig is (bijvoorbeeld voor het spreken van bijstandsgerechtigden en bieden van de benodigde begeleiding) en welke effecten hiermee kunnen worden bereikt.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Investeren in persoonlijke begeleiding	200	300	400	500	500	500
bijstandsgerechtigden						

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 5 – Meer anticyclisch financieren van begeleiding bijstandsgerechtigden

Maatregel 4 kan worden gecombineerd met het meer anticyclisch financieren van de dienstverlening door het budget te laten meebewegen met het bijstandsvolume. Beide opties kunnen ook losstaand worden uitgevoerd.

Omschrijving

Het re-integratiebudget voor bijstandsgerechtigden en de bekostiging van de apparaatslasten van gemeenten op het terrein van inkomen en participatie zijn onderdeel van het gemeentefonds. De omvang van het gemeentefonds beweegt nu mee met de ontwikkeling van de rijksuitgaven ('trap op-trap af'). Als het Rijk bezuinigt tijdens een recessie daalt de omvang van het gemeentefonds en hebben gemeenten minder middelen beschikbaar, ook voor re-integratie (procyclisch). In de *verdeling* van het gemeentefonds wordt wel rekening gehouden met het bijstandsvolume, maar de totale *omvang* van het gemeentefonds neemt af. Deze maatregel zorgt ervoor dat de re-integratiemiddelen gelijke tred houden met het aantal bijstandsgerechtigden, op dezelfde wijze als de uitvoeringskosten van het UWV gekoppeld zijn aan het WW-volume.

Effecten

- Deze maatregel maakt het minder noodzakelijk dat gemeenten moeten bezuinigen op de activering en begeleiding van bijstandsgerechtigden tijdens een recessie. Nadeel is dat gemeenten moeten bezuinigen tijdens hoogconjunctuur (bijvoorbeeld hun personeelsbestand naar beneden brengen).
- Gemeenten kunnen de dienstverlening per werkzoekende op peil houden. De caseload van klantmanagers hoeft tijdens een recessie niet te worden verhoogd en er hoeft niet bezuinigd te worden op de geboden ondersteuning.
- Bijstandsgerechtigden blijven arbeidsfit waardoor hun vaardigheden niet afnemen en de afstand tot de arbeidsmarkt niet verder wordt vergroot.
- Als de economie aantrekt en er weer banen beschikbaar komen kunnen zij snel instromen op de arbeidsmarkt, omdat werknemersvaardigheden op peil zijn gebleven.

Uitvoering

- De omvang van de re-integratiemiddelen wordt gekoppeld aan de feitelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume. Tijdens een recessie (en daarna, gezien de meestal vertraagde oploep van het bijstandsvolume) neemt het budget toe en daarna neemt het weer af. Meerjarig is dit budgetneutraal, maar het legt wel meer financiële druk op andere sectoren, deels in toch al moeilijke jaren.
- In de budgettaire reeks hieronder is rekening gehouden met de momenteel geraamde toename van het aantal bijstandsgerechtigden. Voor de structurele situatie is aangenomen dat periodes van hoogconjunctuur en laagconjunctuur elkaar uitmiddelen.
- Het op peil houden van de persoonlijke dienstverlening per werkzoekende is voor gemeenten uitvoerbaar wanneer extra budget beschikbaar is wanneer het bijstandsvolume toeneemt. De middelen kunnen worden ingezet voor (tijdelijke) uitbreiding van de capaciteit en/of inkoop van diensten gericht op activering.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Meer anticyclisch financieren van begeleiding bijstandsgerechtigden		7	14	24	30	0

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 6 - Inzet op aanpak eenzaamheid van jongeren en de beroepsbevolking vanuit een publiek-privaat netwerk

Omschrijving

Voorkomen van eenzaamheid is zowel in de Wet publieke gezondheid (Wpg) als de Wmo verweven als opdracht aan gemeenten. De aanpak van eenzaamheid en het publiek-private netwerk dat hier nu op wordt ingericht, vormt bovendien een vliegwiel voor veel andere uitdagingen in het sociaal domein. Deze beleidsoptie is gericht op een blijvende landelijke en lokale aanpak van eenzaamheid. De aanpak eenzaamheid vanuit het Rijk richt zich op dit moment vooral op ouderen en dit kan worden uitgebreid naar jongeren en de beroepsbevolking. De investering zou dan moeten gaan zitten op het verduurzamen van effectieve interventies en beleid (in sport, cultuur, wijk, vervoer, woningen etc.), structureel borgen van publiek-private netwerken (coalities), deskundigheidsbevordering en een doorlopende bewustwordingscampagne.

Effecten

- (individuele) zorgvraag en beroep op medische zorg (huisarts, apotheek, fysio etc.) neemt af, kracht uit het sociale netwerk neemt toe;
- Sociale cohesie en activiteit in de wijk neemt toe;
- Betrokkenheid van commerciële organisaties en werkgevers neemt toe, waardoor er meer personele capaciteit benut kan worden voor het 'sociaal domein' (m.n. signaleren en vrijwilligerswerk na pensioen);
- Op termijn structureel ander beleid ten aanzien van de inrichting van de fysieke woon/leefomgeving, regelgeving dit samenleven bevordert, alternatieve vervoersdiensten, het 'pensioen-moment'.

Uitvoering

- ZonMW voert een subsidieregeling uit voor landelijk en lokale initiatieven- voor opschaling+ bewezen effectiviteit. Dit zou verrijkt kunnen worden met een bedrijvenfonds waar bedrijven geld in kunnen storten en ondersteuning uit kunnen halen voor landelijke initiatieven.
- Uitbreiding/versteving van decentraal georganiseerde ondersteuning aan gemeenten (adviseurs, kennisuitwisseling, ambassadeurs en koplopers). (Nu 140 deelnemende gemeenten).
- Uitbreiding/versteving van het publiek-private netwerk met aanjagers (bekende Nederlanders) en politiek kopstuk. (nu 100 deelnemende organisaties).
- Een wetenschappelijke adviescommissie die monitoring en kennis verrijkt
- Deskundigheidsbevordering voor sociaal werkers (als social broker en huisbezoeken) en voor dienstverlenend personeel (winkeliers, kappers, postbezorgers etc.).
- Landelijke campagne met een 'Week tegen eenzaamheid' die oproept dat elk individu zich kan inzetten tegen eenzaamheid; meer bewustwording en het omkijken naar elkaar.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Subsidieregeling/ bedrijvenfonds	1	1	1	1	1	1
Ondersteuning lokaal beleid	2	2	2	2	2	2
Landelijk netwerk, kennis en deskundigheid, campagne en week tegen eenzaamheid	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 7 - Uitvoeren van MKBA's in het sociaal domein en de uitkomsten gebruiken bij beleidskeuzes over de inzet van middelen vanuit het Rijk

Omschrijving

Wanneer bijstandsgerechtigden gaan werken leidt dit tot een besparing op de uitkeringslasten voor gemeenten (en het Rijk) en verhoging van de belastingopbrengsten. De maatschappelijke baten van (arbeids-)participatie zijn echter breder dan de directe opbrengsten. Meedoen kan leiden tot meer welbevinden, een betere (psychische) gezondheid, minder overlast en minder criminaliteit.

De maatschappelijke baten van activering van bijstandsgerechtigden slaan dus niet alleen neer bij gemeenten. Wanneer dit leidt tot lagere zorgkosten hebben zorgverzekeraars hier financieel voordeel van. Ook in de justitieketen kan een deel van de maatschappelijke baten neerslaan. Het krijgen van betaald werk biedt een beter maatschappelijk perspectief en kan leiden tot een verlaging van overlast en criminaliteit en daarmee tot lagere uitgaven aan bijvoorbeeld detentie en reclassering.

Om de brede maatschappelijke baten beter in beeld te brengen en waar mogelijk te kwantificeren kunnen maatschappelijke kosten baten analyses (MKBA's) worden uitgevoerd. Bestaand onderzoek en ervaringen van gemeenten kunnen worden gebruikt om een beeld te krijgen van de omvang en richting van die effecten, waar mogelijk in financiële zin. Daarnaast kan nieuw onderzoek worden uitgezet om een (beter) beeld te krijgen van de brede maatschappelijke kosten en baten van interventies in het sociaal domein.

Effecten

- Door de brede maatschappelijke baten beter in beeld te krijgen kan een betere afweging worden gemaakt over de inzet van middelen. Bepaalde investeringen in het sociaal domein kunnen voor een gemeente financieel niet lonend zijn en daarom achterwege blijven. Vanuit een breder maatschappelijk perspectief kan dit echter een suboptimale uitkomst zijn.
- Wanneer meer zicht is op de maatschappelijke baten kan ook iets gedaan worden met het feit dat een deel van deze baten buiten het gemeentelijk domein neerslaan. Wanneer bijvoorbeeld inzichtelijk wordt wat het effect is op zorguitgaven, kunnen zorgverzekeraars hier mee in investeren en kunnen gemeenten financieel beloond worden voor het realiseren van deze baten.

Uitvoering

Het Rijk kan samen met gemeenten, kennisinstellingen, onderzoeksbureaus en universiteiten in beeld brengen welke MKBA's er al liggen. Vervolgens kan nieuw onderzoek worden opgezet om de bestaande kennis aan te vullen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 8 - Versterken kennisinfrastructuur in het sociaal domein

Omschrijving

De kennisontwikkeling en kennisbenutting in het sociaal domein is relatief fragmentarisch. Het vraagt een goede kennisinfrastructuur om inzichten die in verschillende gemeenten worden opgedaan te bundelen en te verspreiden.

Op het terrein van werk en inkomen is deze kennisinfrastructuur relatief beperkt. Divosa, de Beroepsvereniging van Klantmanagers (BvK) en ZonMw verrichten wel enige activiteiten op dit vlak, maar er zijn vrijwel geen structurele middelen en structuren. Zeker als we dit afzetten tegen de grote landelijke kennisinstellingen op het gebied van Wmo (ZonMw, Movisie), Jeugdzorg (Nederlands Jeugd Instituut), curatieve zorg (met tal van UMC's en wetenschappelijke verenigingen) of volksgezondheid (RIVM).

Daarnaast sluit de kennis van de landelijke kennisinstellingen op het gebied van Wmo en jeugdzorg in het sociaal domein nog onvoldoende aan bij de lokale praktijk. Het Rathenau Instituut concludeerde in een onderzoek in 2017 dat de beleidsverantwoordelijkheid is gedecentraliseerd, maar de kennisinfrastructuur nog niet.

Door deze beperkte kennisinfrastructuur worden 'best practices' minder snel gemeengoed dan mogelijk. Nu vindt kennisdeling wel plaats in het programma sociaal domein, maar dit zou uitgebreider kunnen. En kan de effectiviteit van sommige interventies niet goed worden onderzocht, omdat de schaalgrootte van gemeenten vaak te klein is om goed onderzoek te kunnen doen.

SZW zou samen met gemeenten, universiteiten en kennisinstellingen kunnen werken aan het versterken van de kennisinfrastructuur op het terrein van werk en inkomen, bijvoorbeeld via de oprichting van een Kenniscentrum Werk en Inkomen. Dit zou ook breder voor het sociaal domein ingestoken kunnen worden door verbindingen te leggen met Wmo en Jeugdzorg.

Effecten

- Versterking van de kennisinfrastructuur maakt het gemakkelijker om goed onderzoek te doen naar interventies in het sociaal domein. Dit levert meer inzicht op in wat werkt, voor wie het werkt en onder welke voorwaarden.
- Daarnaast kan een betere verbinding tussen de landelijke, lokale en regionale kennisinfrastructuur de toepassing van deze kennis vergemakkelijken. Het kan bijdragen aan het vertalen van inzichten uit onderzoek naar het vakmanschap van klantmanagers en meer evidence based werken. Ook kan het gemeenten helpen om van elkaar te leren en 'best practices' sneller met elkaar te delen.
- Koppeling van kennis aan opleidingen ontbreekt nu: goed opgeleide klantmanagers met uitwisselbare en evidence-based vakkennis zijn in staat om klanten te begrijpen en met goed afgewogen maatwerk te begeleiden.

Uitvoering

Het Rijk kan samen met gemeenten, kennisinstellingen, onderzoeksbureaus en universiteiten de kennisinfrastructuur in het sociaal domein verder ontwikkelen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
		2	4	4	4	4

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 9 - Een flexibele ketensamenwerking bij re-integratie

Omschrijving

De werklozen die vallen onder de WW en daarmee de verantwoordelijkheid zijn van het UWV, hebben voor een deel dezelfde kenmerken als de doelgroep Participatiewet, die valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Echter, de instrumenten die het UWV en gemeenten ter beschikking hebben om mensen te helpen bij het vinden van een baan, verschillen.

Met deze maatregel kunnen WW'ers in hun laatste 6 maanden WW-recht aanspraak gaan maken op gemeentelijke re-integratie-instrumenten (bijv. loonkostensubsidie en job coaching). Het UWV en de gemeente stemmen de inzet van deze instrumenten af binnen de arbeidsmarktregio. De gemeente blijft de uitvoerder van deze instrumenten en het UWV blijft tijdens de WW-periode verantwoordelijk voor de uitkering. Bij een positief resultaat met de WW-doelgroep, zou deze maatregel uitgebreid kunnen worden naar andere UWV-doelgroepen (bijv. WIA, ZW, Wajong).

Effecten

- Ondersteuning aan werkzoekenden in de WW wordt verbeterd. Door de eerdere inzet van gemeentelijke re-integratie-instrumenten zoals loonkostensubsidie en jobcoaching, kan de uitstroom uit de WW voor een bepaald deel van de WW-doelgroep toenemen/versneld plaatsvinden. Het gaat om de doelgroep die vanuit een reguliere baan de WW is ingestroomd, maar (inmiddels) een loonwaarde onder het WML heeft of lastig aan het werk kan komen/blijven zonder bijvoorbeeld een jobcoach.
- Doorstroom van de WW naar de bijstand wordt hierdoor mogelijk beperkt. Hierdoor krijgt de uitkeringsgerechtigde niet meer te maken met een verandering in uitkeringshoogte en aanspreekpunt (van UWV naar gemeente). Aangezien voor de meeste mensen een bijstandsuitkering lager ligt dan een WW-uitkering, wordt deze inkomensteruggang voor een bepaalde groep voorkomen.
- Andersom ervaart de burger de voordelen van (eerder) aan het werk gaan, namelijk een hoger inkomen en een mogelijke afname van problematiek op andere leefgebieden (bijv. schulden of sociale isolatie).
- De maatregel kan bijdragen aan een intensievere samenwerking (verbeterde communicatie en gegevensuitwisseling) tussen gemeenten en UWV, doordat vaker de afstemming moet worden opgezocht om WW-gerechtigden te helpen bij het vinden van een baan.
- Gemeenten kunnen voor burgers die te maken hebben met multiproblematiek (op bijv. het gebied van zorg en schulden), een integraler hulptraject bieden wanneer zij eerder medeverantwoordelijk zijn voor de re-integratie richting werk.

Uitvoering

- Vereist wetswijziging, mogelijk ook op het gebied van gegevensuitwisseling (privacy).
- Mogelijk nieuwe ICT-systemen nodig.
- De budgettaire reeks is opgebouwd uit hogere kosten aan re-integratie-instrumenten, en een besparing op uitkeringen door de inzet van deze instrumenten. Re-integratie-instrumenten zijn doorgaans goedkoper dan gemiddelde uitkeringsbedragen, vandaar de netto besparing.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
			-7	-7	-8	-8

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 10 – Verhogen WML met 5%

Omschrijving

- Zo'n 500 duizend banen worden in Nederland betaald op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML).
- Om het verschil tussen werk en een uitkering te vergroten wordt het WML met 5 procent verhoogd. Deze bijzondere verhoging van het WML wordt eenmalig niet doorberekend in de aan de WML-gekoppelde socialezekerheidsregelingen.
- Werkgevers zouden gecompenseerd kunnen worden voor de hogere loonkosten. Omdat het werkgelegenheidseffect van een beperkte verhoging van het WML onzeker is, maar naar verwachting beperkt en vanwege de hoge kosten van generieke compensatie wordt hier vanaf gezien. Voor specifieke groepen kan meer gebruik worden gemaakt van loonkostensubsidie.

Effecten

- Een verhoging van het WML zal voor een gedeelte van de werkzame bevolking leiden tot een directe koopkrachtstijging. Dit geldt niet alleen voor degenen die op WML-niveau werken, maar ook voor diegenen waarvan het loon procentueel uitgedrukt is ten opzichte van het WML. Tevens kan sprake zijn van een opwaartse druk op de cao-schalen vlak boven WML.
- Een verhoging van het WML kan ertoe leiden dat meer werklozen en inactieven aan de onderkant van de arbeidsmarkt aangespoord worden om te gaan werken, omdat werken vanuit financieel oogpunt gezien meer loont en aantrekkelijker wordt.
- Voor werklozen en inactieven kan het aan de slag komen bij een hoger WML moeilijker worden omdat hun productiviteit (en loonwaarde) rendabel moet zijn voor de werkgever.
- Of en in welke mate een WML-verhoging laagproductieve werknemers uit de markt prijst is een vraagstuk waarover geen consensus bestaat in de economische literatuur. Het CPB publiceert eind april een update van het hoofdstuk kansrijk minimumloonbeleid, waarin verschillende varianten van verhoging en verlaging van het minimumloon worden gekwantificeerd, in scenario's met en zonder koppeling van socialezekerheidsregelingen, op basis van de meest recente internationale economische literatuur.
- Er zal naar verwachting meer beroep worden gedaan op het instrument loonkostensubsidie.

Uitvoering

- Een verhoging van het WML en het eenmalig niet doorberekenen van de WML-verhoging in de aan het WML gekoppelde socialezekerheidsregelingen vergt een wetswijziging.
- In de reeks is het enkel het directe effect op de kosten aan loonkostensubsidie opgenomen. Dit is nog exclusief het mogelijke extra gebruik.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2048
Verhogen WML met 5%			19	21	24	56

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 11 - Afschaffen van de netto-netto koppeling tussen het WML en de minimum socialezekerheidsuitkeringen

Omschrijving

- De netto-netto koppeling houdt in dat de netto (sociale) minimumuitkeringen gekoppeld zijn aan het netto referentieminimumloon. Bij stijging van het netto referentieminimumloon worden de netto (sociale) minimumuitkeringen met eenzelfde percentage verhoogd. Het gaat o.a. om de bijstand, ANW en AOW.
- Diverse varianten zijn denkbaar bij afschaffing van de netto-netto koppeling, zoals:
7.A Een verhoging van de bruto-minimumuitkeringen met bijvoorbeeld 50% (of 75% etc.) van de verhoging van het bruto-WML. Dit leidt tot uiteenlopende netto-stijgingen van de uitkeringshoogte en het inkomen op WML, en tot uiteenlopende koopkrachtontwikkelingen. **7.B** bruto-WML koppelen aan contractloonontwikkeling (welvaartvast) en bruto-minimumuitkeringen aan prijsontwikkeling (waardevast)

Effecten

- De minimum sociale zekerheidsuitkeringen en het wettelijk minimumloon groeien uit elkaar, waardoor de prikkel om te gaan werken groter wordt. Dit kan een opstuwend effect op het arbeidsaanbod (aan de onderkant van de arbeidsmarkt) hebben.
- Gaan werken wordt geleidelijk financieel meer lonend, omdat het relatieve verschil tussen minimumuitkering en werk toeneemt.
- Bij beide varianten gaan uitkeringsgerechtigden er in absolute zin nog wel op vooruit, maar delen zij minder in de welvaartsontwikkeling. Dit geldt voor variant 7.A veel meer dan voor variant 7B, omdat de contractloon- en prijsontwikkeling op langere termijn niet veel verschillen. Daarom is deze variant niet opgenomen in de budgettaire reeks hieronder.
- Deze maatregel leidt tot meer mensen met een laag inkomen en een hoger risico op armoede of schuldenproblematiek (dat in de tijd oploopt).

Uitvoering

- Herziene indexeringswijzen voor de uitkeringen die op dit moment nettogekoppeld zijn vereisen wetswijziging in de bij deze uitkeringen relevante wet- en regelgeving. In dit geval gaat het dan om de wet die de hoogte van de bijstandsuitkering bepaalt.
- De AOW is buiten beschouwing gelaten bij deze optie en blijft dus netto-netto gekoppeld aan het WML.
- Het structurele bedrag is geënt op de besparing in 2025, maar onzeker doordat het afhangt van de toekomstige ontwikkeling van het WML.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Afschaffen netto-netto koppeling en bruto-minimumuitkeringen verhogen met 50% van de bruto-WML verhoging			-100	-200	-300	-300

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 12 – Verlagen van de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden met 25% en voor stellen met 20%

Omschrijving

Een eerste verkenning van OECD-cijfers wijst erop dat de totale inkomensondersteuning aan minima (uitkeringen plus toeslagen) in Nederland hoger ligt dan het gemiddelde in West- en Noord-Europa. De uitkeringen voor alleenstaande lijken hier relatief hoger te liggen dan die voor stellen. Er lijkt ruimte te zijn om uitkeringen te verlagen zonder onder het gemiddelde voorzieningenniveau van West- en Noord-Europa te zakken.

Een verlaging van de bijstandsuitkering van 25 procent voor alleenstaanden en 20 procent voor stellen (bij gelijkblijvende toeslagen) lijkt op basis van deze eerste verkenning niet onrealistisch.

Effecten

- Een verlaging van de bijstandsuitkeringen maakt het gat met het WML groter en maakt het zoeken van werk relatief lonender. Dit leidt naar verwachting tot een afname van het aantal uitkeringen en een toename van het arbeidsaanbod, de economische literatuur laat echter een diffuus beeld zien
- Een verlaging van de uitkeringen heeft vergaande negatieve inkomenseffecten en vergroot de armoede onder degenen die in een uitkering blijven. of erin terecht komen. Hierdoor zal met armoede gepaard gaande problematiek toenemen.

Uitvoering

- Gemeenten moeten de hoogte van de reguliere uitkeringen aanpassen. Dit is vrij eenvoudig.
- Een verlaging van de hoogte van bijstandsuitkeringen vergt wetswijziging. Eerste realistische invoermoment is 2023.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2048
Verlagen van de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden met 25% en voor stellen met 20%			-1.217	-1.246	-1.266	-1.516

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 13 - Normeren gemeentelijk minimabeleid

Omschrijving

Vanuit het gemeentefonds wordt de bijzondere bijstand (uitkering voor mensen met een laag inkomen voor bijzondere kosten), individuele inkomenstoeslag (de voormalige 'langdurigheidstoeslag'), en andere instrumenten ten behoeve van het tegengaan van (kinder)armoede en schulden bekostigd. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten in het kader van minimabeleid vaak een generiek bedrag verstrekken aan huishoudens, dat geheel vervalt als het huishouden boven een bepaalde inkomensgrens komt. Dit leidt tot een hoge marginale druk en kan een belemmering vormen om betaald werk te aanvaarden. Deze bovengrens bepaalt de gemeente zelf en ligt vaak tussen de 100-130% van het sociaal minimum. Mede met de huidige vormgeving van gemeentelijk minimabeleid, wordt de armoedeval in stand gehouden.⁷² Om de armoedeval te verminderen en minimabeleid gelijkmatig door te voeren, wordt hier voorgesteld om generiek minimabeleid te centraliseren. De beleidsopties die kunnen worden genomen zijn:

1a Het afschaffen van gemeentelijk beleid gericht op het tegengaan (kinder)armoede en schulden. Dit kan gepaard gaan met een korting op het gemeentefonds. Een deel van dit budget kan bij gemeenten blijven voor de bijzondere bijstand en schuldhelpverlening.

1b Het afschaffen van gemeentelijke beleid gericht op het tegengaan van armoede- en schulden, en dit via rijksbrede regelingen herbestemmen aan huishoudens met een laag inkomen. Dit is mogelijk via de bijstandsuitkering, of via het toeslagenstelsel. Bij deze variant wordt dus de besparing van variant 1a volledig herbestemd via rijksregelingen, waardoor het budgettaire beslag op 0 uitkomt.

2 Minder vergaand is om de individuele inkomenstoeslag af te schaffen. Dit is een toeslag voor mensen met een langdurig laag inkomen en geen uitzicht op inkomensstijging.

Effecten

- Met deze maatregelen, die in verschillende mate de minimaondersteuning versoberen, wordt de armoedeval bij de stap naar (meer) werk verkleind. Deze stap gaat dan voor een grotere groep mensen gepaard met een positief inkomenseffect als zij daadwerkelijk uitstromen naar werk. Een deel kan de stap naar werk vermoedelijk niet zetten.
- De verschillende beleidsopties hebben negatieve inkomenseffecten voor de huishoudens die nu gebruik maken van deze regelingen. Een gedeelte van het minimabeleid wordt in natura verstrekt. Alle beleidsopties verhogen het aantal huishoudens met een laag inkomen en het (risico op) armoede en schuldenproblematiek.
- De verlaagde minimaondersteuning kan het aantrekkelijker/noodzakelijker maken om betaald werk te aanvaarden. Een baan kan ook helpen bij het oplossen van problematiek op andere leefgebieden.
- Deze opties kunnen een toename van armoede- en schuldenproblematiek veroorzaken. Met optie 1b wordt deze beperkt door maatregelen op rijksniveau, echter op individueel niveau en tussen gemeenten kunnen bepaalde doelgroepen er op achteruit gaan (of vooruit) in inkomen.
- De beleidsvrijheid van gemeenten wordt met deze opties verkleind. Gemeenten houden de mogelijkheid om maatwerk te leveren met de bijzondere bijstand.

Uitvoering

- Vergt wetswijziging.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Gedeeltelijke afschaffing gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid			-170	-170	-170	-170
Hervorming minimabeleid			0	0	0	0
Afschaffen individuele inkomenstoeslag			-45	-45	-45	-45

⁷² Stimulansz (2019), *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval*.

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 14 – Verlagen van het WML en van de minimum socialezekerheidsuitkeringen met 5%

Omschrijving

- Gemeten in voor koopkracht gecorrigeerde euro's en als percentage van het mediane loon (Kaitz-index) is het WML vergelijkbaar met de ons omringende landen.
- De (verwachte) loonwaarde van groepen personen (vooral sommige langdurig werklozen) ligt echter lager dan het WML, waardoor ze niet aan het werk komen. Voor mensen met een arbeidsbeperking worden werkgevers nu al gecompenseerd via het instrument loonkostensubsidie.
- Een verlaging van het WML met 5% leidt er toe dat het goedkoper wordt om mensen tegen het WML in dienst te nemen, wat gunstig is voor mensen met een lage loonwaarde.
- Door de koppeling tussen WML en uitkeringen leidt een verlaging van het WML tot een verlaging van de uitkeringen: de armoedeval wordt daardoor niet vergroot.

Effecten

- De baankans voor werklozen met een lage productiviteit wordt (in theorie) vergroot. Per saldo levert deze optie waarschijnlijk een beperkte stijging van de werkgelegenheid op. Het CPB publiceert eind april een update van het hoofdstuk kansrijk minimumloonbeleid, waarin verschillende varianten van verhoging en verlaging van het WML worden gekwantificeerd, in scenario's met en zonder koppeling van socialezekerheidsregelingen, op basis van de meest recente internationale economische literatuur.
- Het arbeidsinkomen van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt lager. De armoedeproblematiek en de daarmee samenhangende problemen in het sociale domein (werkende armen) neemt toe.
- De lagere uitkering kan voor sommige mensen een extra stimulans zijn om te gaan werken of in ieder geval naast de uitkering een aantal uren per week te werken, zodat zij hun inkomsten tenminste op peil kunnen houden. Een deel is daar niet toe in staat.
- De maatregel zorgt voor negatieve inkomenseffecten bij personen met een minimumuitkering. Dit heeft een verhogend effect op het aantal mensen met een laag inkomen, en daarmee op het risico op armoede en schuldenproblematiek.

Uitvoering

- Werkgevers moeten hun salarisadministratie aanpassen. Dit evenwel, moeten ze elk half jaar vanwege de halfjaarlijkse aanpassingen van het WML.
- Een verlaging van het WML vergt een wetswijziging.
- In de budgettaire reeks is het effect op de AOW buiten beschouwing gelaten, en enkel de koppeling op de andere uitkeringen doorgerekend (waaronder de bijstand). Om dit te bewerkstelligen is een wetswijziging nodig in de AOW, zodat deze eenmalig niet gekoppeld is aan het WML en op een andere manier geïndexeerd wordt.
- Het structurele bedrag is geënt op de besparing in 2025, maar onzeker door de op- en aflopende doelgroepen van de verschillende onderliggende uitkeringen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
			-600	-600	-700	-700

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 15 - Aanpassen bijverdienregeling bijstand om werken lonender te maken

Omschrijving

A) Aanpassen generieke bijverdienregeling

- De huidige bijverdienregels zijn complex (er zijn drie verschillende regelingen) en bevorderen onvoldoende dat mensen werken naar vermogen, wanneer zij slechts deeltijd kunnen werken.
- De huidige regelingen worden vervangen door 1 generieke regeling. Deze regeling geldt voor alle bijstandsgerechtigden, ongeacht leeftijd.
- Bijstandsgerechtigden mogen 15% van het door hen verdiende inkomen houden. Dit betekent begin 2020 voor een alleenstaande die 1.052 euro per maand verdient dat hij een uitkering van 158 euro behoudt, die afbouwt tot 0 bij een inkomen van 1.395 euro per maand.

B) Aanpassen bijverdienregeling voor medisch urenbeperkten

De regeling kan ook alleen voor urenbeperkten op bovenstaande wijze worden aangepast.

Effecten

- Vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid, in ieder geval in het uitgekeerde bedrag aan bijstand, doordat ook deeltijdwerk lonend wordt.
- Vergroting arbeidsparticipatie, met positieve effecten voor gezondheid, eigenwaarde etc.
- Mensen die werken zullen bij een hoger inkomen nog enige vorm van bijstand ontvangen: bij 85% van het WML bij alleenstaanden, 115% van het WML bij een stel. Dit kan voor de situatie zorgen dat iemand die vanuit de bijstand in deeltijd werkt, structureel meer inkomen heeft dan iemand die buiten de bijstand om hetzelfde aantal uren werkt.
- Variant B heeft als consequentie dat iemand die urenbeperkt is en dicht bij het door hem werkbaar aantal uren werkt, meer geld overhoudt dan nu het geval is, doordat het maximum bij te verdienen maandbedrag wordt verhoogd.
- Doordat de bijverdienregeling structureel wordt gemaakt met deze maatregel, ontstaat er een prikkel om langer in de bijstand te blijven. De eventuele teruggang in inkomsten die door de huidige tijdelijke vrijlatingsregelingen kan worden veroorzaakt, wordt hiermee wel voorkomen.

Uitvoering

- Dit betreft een aanpassing van de voorwaarden voor bijverdienen. Omdat gemeenten nu ook al een bijverdienregeling uitvoeren zijn de gevolgen voor de uitvoering beperkt.
- Er is een wetswijziging nodig.
- De oploep in kosten wordt veroorzaakt door de geraamde toename van de doelgroep van de Participatiewet, door de instroom van de 'nieuwe doelgroep' sinds 2015.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2048
Generieke bijverdienregeling (variant A)			13	14	16	50

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 16 - Geen ontheffing van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders

Omschrijving

De Participatiewet kent voor bijstandsgerechtigden een aantal rechten en plichten. Eén daarvan is de arbeidsplicht: mensen in de bijstand moeten hun best doen zo snel mogelijk betaald werk te vinden. Dit staat ook wel bekend als de 'sollicitatieplicht'. Alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar mogen bij hun gemeente een aanvraag indienen voor ontheffing van de arbeidsplicht. Met een ontheffing moeten deze ouders nog steeds scholing volgen of de door de gemeente geboden re-integratietrajecten accepteren.

Deze maatregel schaft de mogelijkheid ontheffing van de arbeidsplicht aan te vragen, door alleenstaande ouders met jonge kinderen, af. Dit houdt in dat ook alleenstaande ouders met jonge kinderen gehouden zullen worden aan de arbeidsplicht. Gemeenten krijgen de mogelijkheid op basis van maatwerk alsnog een ontheffing te verlenen. De ontheffing wordt met deze maatregel de facto verlaagd tot de duur van het verlof geldend volgens de Wet arbeid en zorg (WAZO).

Effecten

- De doelgroep moet zich blijven inzetten om werk te vinden, waardoor de uitstroom uit de bijstand kan toenemen, en de duur van werkloosheid afneemt. De burger ervaart de voordelen van (eerder) aan het werk gaan, namelijk een hoger inkomen en een mogelijke afname van problematiek op andere leefgebieden (bijv. schulden of sociaal isolement).
- De duur van de vrijstelling wordt voor iedereen gelijk getrokken.
- Voor mensen in de bijstand kan het moeten zoeken naar werk gelijktijdig met het zorgen voor een jong kind, een negatief effect hebben op de gemoedstoestand (samenkomst van life events). De mogelijkheid om volledige aandacht aan de zorg voor het kind te besteden, wordt ingeperkt.

Uitvoering

- Wetswijziging nodig.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
			-1	-1	-1	-1

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 17 - Korting re-integratiebudget gemeenten

Omschrijving

- Binnen deze variant staat de eigen verantwoordelijkheid voorop van degenen die een uitkering ontvangen, om zich maximaal in te zetten om zo snel mogelijk weer aan het werk te gaan. De bijstandsuitkering is een vangnet dat wordt geboden door de maatschappij, waardoor maximale eigen inzet om weer aan het werk te gaan, gezien kan worden als een maatschappelijke plicht.
- Gemeenten zullen bijstandsgerechtigden minder spreken en minder mogelijkheden hebben tot activering naar werk of andere vormen van participatie.
- De re-integratietaken van gemeenten worden beperkt tot het maken van afspraken met de bijstandsgerechtigde en het toetsen van de inzet van de bijstandsgerechtigde om stappen te zetten richting werk.
- De re-integratieplicht voor bijstandsgerechtigden blijft bestaan. Gemeenten moeten hun bevoegdheid om de uitkering te verlagen toepassen bij onvoldoende inzet van de bijstandsgerechtigde om stappen te zetten richting werk.
- Er wordt bezuinigd op het re-integratiebudget in het gemeentefonds. Het re-integratiebudget voor mensen met een arbeidsbeperking blijft in een subvariant bestaan, waarbij enkel bespaard wordt op de re-integratie van de 'klassieke doelgroep' in de bijstand.
- De loonkostensubsidie blijft in beide varianten bestaan. Dit instrument compenseert werkgevers voor de lagere loonwaarde van mensen in de bijstand met een arbeidsbeperking (of niet-uitkeringsgerechtigden).
- Deze maatregel kan samen worden gezien met het verhogen van prikkels om aan het werk te gaan door verlaging van de uitkeringshoogte, afschaffing van de individuele inkomenstoelage en het normeren van het gemeentelijk minimabeleid.

Effecten

- Deze maatregel kan leiden tot minder uitstroom uit de bijstand. Aangezien de uitstroom momenteel al relatief laag is voor de groep die langdurig in de bijstand zit, zal het effect voor deze groep mogelijk beperkt zijn. Voor nieuwe instroom in de bijstand zal het effect mogelijk groter zijn. Minder participatie kan het gevolg zijn.
- Bijstandsgerechtigden die te maken hebben met problematiek op meerdere domeinen, zullen meer moeite hebben met de eigen verantwoordelijkheid. Hierdoor zal voor hen de stap naar werk lastiger worden. Met de subvariant om enkel de 'nieuwe doelgroep' nog van ondersteuning te voorzien (en niet meer de 'klassieke doelgroep'), wordt dit deels ondervangen. Bij de overige kwetsbaardere groepen bijstandsgerechtigden zal de gemiddelde duur in de bijstand toenemen. Dit heeft hogere uitkeringslasten tot gevolg. Dit effect is niet meegenomen in de budgettaire reeks.
- Voor deze groep kan de problematiek op andere leefgebieden verergeren, zoals armoede, schulden, verslaving en gezondheidsklachten, en het risico op crimineel gedrag vergroten. Dit kan leiden tot hogere kosten in het sociaal domein, de gezondheidszorg en in de justitieketen.
- Gemeenten hebben minder budget voor handhaving en het aanpakken van fraude. Minder uitkeringen kunnen worden stopgezet vanwege onrechtmatigheid.
- Mogelijk in strijd met VN verdrag gehandicapten omdat mensen met een beperking onevenredig door deze maatregel worden getroffen en zonder ondersteuning (jobcoach; werkplekaanpassing) minder kans hebben om uit te stromen uit de uitkering.

Uitvoering

- Wetswijziging nodig.
- Om rekening te houden met reeds lopende re-integratietrajecten, en gemeenten de tijd te geven om de bedrijfsvoering aan te passen, kan deze maatregel niet eerder dan in 2023 worden ingevoerd (bij besluitvorming in 2021).

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2048
Stopzetten alle re-integratie P-wet			-708	-721	-737	-1.072
Stopzetten re-integratie 'klassieke doelgroep'			-525	-525	-525	-525

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 18 - Basisbanen en/of detacheringsfaciliteit

Omschrijving

- 18 A basisbanen
- 18 B Detacheringsfaciliteiten
- Zowel varianten A als variant B is bedoeld voor mensen voor wie het niet of heel moeilijk is om een reguliere vaste baan te krijgen. Het is beter dat hen de mogelijkheid wordt geboden te participeren en uit een vaste baan inkomen (szekerheid) te verkrijgen, dan dat zij structureel op een uitkering zijn aangewezen.
- Er zijn tal van mogelijkheden om basisbanen in te vullen. Denkbare variaties zijn het loon, het aantal uren dat per week wordt gewerkt, de financiering, zoals de inzet van een loonkostensubsidie, en de voorwaarden (zoals de duur). Ook kan gevarieerd worden met de doelgroep, het type werkzaamheden en de organisator van basisbanen.
- De effecten van basisbanen (zie hieronder) zijn afhankelijk van de invulling van de basisbanen.
- Detacheringen kunnen bij reguliere werkgevers een opstap vormen om uiteindelijk een direct dienstverband bij de betreffende werkgever te krijgen. Vanuit welke organisatie de detachering plaatsvindt is van ondergeschikt belang. Gemeenten hebben de vrijheid om zelf te kiezen voor hoe ze de uitvoering hiervan vorm willen geven en kunnen er bij voorbeeld voor kiezen om de infrastructuur van sociale ontwikkelbedrijven te benutten.
- Met de detacheringsfaciliteit wordt doorstroom naar een regulier en duurzaam dienstverband nagestreefd.
- De detacheringsfaciliteit kan een permanente werkplek blijven voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben maar niet in staat zijn om bij reguliere werkgevers te werken, zoals mensen die aangewezen zijn op beschut werk.

Beide varianten worden (deels) gefinancierd door de omzetting van uitkering in loon.

Effecten 18 A en/of 18 B

- Vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en vergroting van de inkomenszekerheid.
- Participatie draagt bij aan de gezondheid van de deelnemers, sociale contacten, eigenwaarde et cetera.
- Basisbanen en detacheringsfaciliteiten bieden betrokkenen mogelijkheden te participeren (in brede zin), in plaats van werkloos thuis te zitten.
- Gedetacheerde werknemers krijgen meer inkomenszekerheid, in vergelijking met regulier werk in de flexibele schil.
- Werkgevers worden ontzorgd; zij lopen geen financiële risico's en het biedt hen de benodigde flexibiliteit.
- Het is de vraag of het re-integratiebudget voldoende is voor detacheringsfaciliteiten.
- Bij detacheringsbanen is er een leeglooprisico; de situatie kan zich voordoen dat de gedetacheerde werknemers geen werk hebben maar dus wel inkomen betaald krijgen.
- Bij basisbanen kan verdringing optreden als het type werkzaamheden niet goed afgebakend is.
- Het risico bestaat dat werknemers die goed zijn voor de reguliere arbeidsmarkt in een basisbaan of detacheringsfaciliteit terecht komen.

Uitvoering

- Publieke en private organisaties moeten bereid zijn basisbanen te creëren.
- Gemeenten moeten ervoor zorgen dat op basisbanen uitsluitend mensen met een zeer zwakke arbeidsmarktpositie worden geplaatst. De basisbanen mogen niet gebruikt worden als gesubsidieerde banen voor mensen met een betere arbeidsmarktpositie.

Budgettaire gevolgen

- De budgettaire gevolgen van basisbanen en de detacheringsfaciliteit zijn volledig afhankelijk van de precieze invulling. Er bestaan nagenoeg budgetneutrale varianten tot varianten van enkele miljarden euro's.

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 19 – Ontzorgen werkzoekenden met een beperking en hun (potentiële) werkgevers

Omschrijving

- In dit voorstel staat het ontzorgen van werkgevers voorop, om voor hen de drempel te verlagen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen.
- Een beperkt deel van de werkgevers richt zich actief op het aan het werk helpen van mensen met een beperking. In 2015/'16 en 2017/'18 lag het aandeel werkgevers dat dit een (tamelijk) hoge prioriteit gaf rond de 14%. 27% van de organisaties maakte in 2017/'18 gebruik van 1 of meer regelingen om de positie van mensen met een beperking te versterken. Veel werkgevers zijn (nog) niet bekend met de regelingen voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking.⁷³ Op dit vlak is nog veel te winnen.
- Naast de beperkte bekendheid van bestaande regelingen onder werkgevers, is het voor hen ook vaak ingewikkeld om zicht te krijgen op alle mogelijkheden van de ondersteuningsregelingen voor mensen met een beperking. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat de regelingen verschillende voorwaarden kennen en door verschillende partijen worden uitgevoerd. Uit de verkennende gesprekken die vanuit de werkgroep zijn gevoerd, kwam naar voren dat werkgevers de administratieve lasten die gepaard gaan met het gebruik van regelingen ter ondersteuning van mensen met een beperking soms als drempel ervaren om mensen met een beperking in dienst te nemen.
- Om de ervaren drempels aan te pakken, is in november 2018, na uitvoerig overleg met alle betrokken partijen, het Breed Offensief gepresenteerd.⁷⁴ Als onderdeel van het Breed Offensief wordt ingezet op één herkenbaar en uniform (regionaal) werkgeversservicepunt dat het centrale informatie- en aanspreekpunt voor werkgevers is. Bedoeling is dat dit servicepunt werkgevers (onder andere) gaat adviseren bij het gebruik van bestaande ondersteuningsmogelijkheden bij de inzet van mensen met een beperking.
- Met dit voorstel wordt een intensivering van de communicatie en advisering richting werkgevers en werkzoekenden via de werkgeversservicepunten voorgesteld doormiddel van de ontwikkeling van lokale instrumentengidsen. In deze instrumentengidsen worden op gemeenteniveau alle mogelijke ondersteuningsregelingen bij de inzet van mensen met een arbeidsbeperking opgenomen en toegelicht. De gidsen worden ter beschikking gesteld aan alle werkgevers, professionals op de werkgeversservicepunten en werkzoekenden (met een beperking). De werkgeversservicepunten kunnen werkgevers en werkzoekenden vervolgens op basis van de gidsen nader adviseren bij het gebruik van regelingen en (indien dit als drempel wordt ervaren) werkgevers en werkzoekenden een deel van de administratieve lasten uit handen nemen.

Effecten

- Inzetten op het ondersteunen van werkgevers en werkzoekenden leidt tot een vermindering van de (ervaren) drempels om werknemers met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit effect draagt bij aan het vergroten van de kans op werk voor mensen met een arbeidsbeperking.

Uitvoering

- Deze maatregel betreft het ontwikkelen van een ondersteuningsgids (2022-2023), het verspreiden en het up-to-date houden ervan. De maatregel kan worden uitgevoerd in opdracht van de VNG. Bij de uitvoering dienen gemeenten, UWV, werkgeversservicepunten en werkgevers betrokken te worden.

⁷³ SCP. *Arbeidsmarkt in kaart, werkgevers – editie 2*. Den Haag, oktober 2019.

⁷⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34352, nr. 138.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
		3	2,5	1	1	1

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 20 – Integrale en structurele financiering voor de re-integratie van mensen met psychische klachten

Omschrijving

- Individuele plaatsing en steun (IPS) is een intersectorale interventie voor personen met ernstige psychische aandoeningen. In dit systeem is werk een integraal onderdeel van de behandeling van ernstige psychische aandoeningen.
- In Nederland is IPS als experiment opgezet. Het huidige programma loopt tot en met 2021. De financiering loopt voornamelijk via het UWV. Vooral onder mensen met een AO-uitkering, maar ook onder personen met bijstand is het aandeel personen met psychische klachten groot (50% – 60%)
- Het doel van IPS is een snelle plaatsing in een reguliere baan volgens het 'first place then train' principe. De aanpak is zeer intensief en vergt circa 3 jaar om de deelnemers goed te laten functioneren.
- Binnen de aanpak van IPS wordt doorlopende steun geboden, ook na plaatsing op een werkplek. IPS wordt met name ingezet bij personen zonder betaald werk (veelal zitten zij in de bijstand of WW) met ernstige psychische aandoeningen, zoals schizofrenie en andere psychosen, bipolaire stoornissen, ernstige depressies en persoonlijkheidsstoornissen.
- Extra financiering maakt innovatie mogelijk door IPS (of vergelijkbare interventies) ook in te zetten voor mensen zonder werk met zogenaamde Common Mental Disorders (CMD) waardoor de aanpak verbreed kan worden.
- De structurele financiering kan mogelijk (deels) uit de bestaande re-integratie en zorggelden gefinancierd worden. Om dit te kunnen bepalen, is het aan te raden het volgende IPS-programma met een MKBA gepaard gaat, zodat kan worden bepaald waar de baten van de aanpak neerslaan. Vervolgbeslissingen m.b.t. financiering kunnen hierop gebaseerd worden.

Effecten

- Stijging arbeidsdeelname van mensen met ernstige psychische klachten.
- Daling uitkeringslast.
- Hoger inkomen betrokkenen
- Verbetering gezondheid van betrokkenen
- Verbetering samenwerking GGZ en Werk en Inkomen domeinen.

Uitvoering

- Voor het inrichten van structurele financiering zal een nieuwe regeling gemaakt moeten worden. Of dat een nieuwe wet vereist is nog niet duidelijk.
- Met dit budget kunnen 3000 trajecten per jaar voor mensen met ernstig psychische klachten worden gestart, en 2700 trajecten voor mensen met CMD.
- De gemeenten worden betrokken bij de nieuwe regeling voor mensen met CMD. Van hen wordt 50% cofinanciering verwacht.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
		35	35	35	35	35

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 21 - Effectieve aanpakken voor jongeren om instroom in de justitie- en veiligheidsketen te verminderen en recidive te voorkomen

Omschrijving

De daling van jeugdcriminaliteit vlak de laatste tijd af en recidive onder deze groep stijgt. Om dit patroon te doorbreken en te voorkomen dat meer jongeren in de strafrechtketen (terug blijven) komen, worden de volgende acties voorgesteld. Hierbij moeten bestaande interventies en samenwerkingsverbanden tussen onderwijs en jeugdhulp zoveel mogelijk worden benut. Concrete acties:

- *Aanpak jeugdgroepen en preventie:* Intensiveer de aanpak van de jeugdgroepen samen met Politie/OM/gemeentes. Betrek bij de doorontwikkeling van de aanpak uitdrukkelijk de Zorg- en Veiligheidshuizen als gremium om de aanpak van jeugdgroepen en jongeren met complexe problematiek te bespreken. Investeer hierbij ook in het voorkomen dat jongeren in de criminaliteit belanden door jongeren alternatieven te bieden voor het criminele pad. Zet door voorlichting op scholen en via gemeentes in op het weerbaar maken van jongeren door het stimuleren van het ontwikkelen van (sociaal-emotionele) vaardigheden en zelfredzaamheid.
- *Terugdringen schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten:* Langdurig verzuim/uitval in onderwijs vormt een groot risico op het ontwikkelen van problematisch/crimineel gedrag nu er zowel onmiddellijk als op termijn minder deelname aan de samenleving plaatsvindt. Het is daarom van belang voortdurend aandacht te hebben op inzet op het terugdringen van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Een gecoördineerde en optimale inzet van scholen, gemeenten, RvdK, Halt, politie, gemeentelijke jeugdzorg (wijkteams e.d.), Inspectie van het Onderwijs, OM en de rechter is vereist en al sinds ruime tijd in werking. Meer dan nu het geval is moet er worden gekeken of de ontwikkelingen in de samenleving vragen om een andere aanpak.
- *Leefwereld jongeren centraal:* Bij de ontwikkeling van interventies moet er meer aansluiting gezocht worden bij de leefwereld van de jongeren en moet de doelgroep meer betrokken worden. De levensloop van een jeugdige en bijbehorende risicomomenten staat centraal. Dit maakt ook dat de professionals die deze interventies uitvoeren en begeleiden, en de bestuurders/beslissers die bij betrokken zijn, zowel qua opleiding als qua achtergrond moeten aansluiten en geequipeerd moeten zijn om voldoende aansluiting en regie te hebben op deze leefwereld. Er is betrokkenheid vanuit de opleidingen nodig om cultuureffectief werken gemeengoed te maken.
- *'Alleen Jij Bepaalt wie je bent'* (AJB) is een goed voorbeeld van een evidence based aanpak. Maak deze (en mogelijk ook andere) interventie(s) vast onderdeel van het curriculum op praktijkscholen en VMBO-kader/basis in risicowijken.

Effecten

- Minder instroom in de justitie- en veiligheidsketen van jongeren met een migratieachtergrond en minder recidive.
- Kinderen waarbij de ontwikkeling in gevaar komt worden beter beschermd.
- Voorkomen/terugdringen van schooluitval draagt duurzaam bij aan voorkoming van het plegen van strafbare feiten en beroep op zorg en ondersteuning.
- Betere weerbaarheid/meer sociaal-economische vaardigheden van jongeren tegen verkeerde invloeden voorkomt afglijden in criminaliteit, zorg, schooluitval, radicalisering, etc. Tevens vergroot het de kans op betekenisvolle maatschappelijke participatie.
- Eerdere interventies bij zorgelijk gedrag waardoor een jongere die zich op het criminele pad begeeft er zo nodig bij ondersteund wordt om een alternatief pad te vinden.
- Effectiever en efficiëntere inzet waardoor jongeren en hun omgeving niet tussen wal en schip belanden.

Uitvoering

- De kosten bestaan uit het structureel investeren in 'Alleen jij bepaalt wie je bent', in de opleiding/ondersteuning van professionals in het cultuureffectief werken, en in de aanpak van jeugdgroepen en preventie.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Aanpak jongeren		17	20	23	23	23

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 22 - Versterken van de verbinding tussen het veiligheids- en het sociaal domein / Verhogen van het aantal wijkagenten

Omschrijving

Hoewel de afgelopen decennia grote vooruitgang is geboekt bij het terugdringen van vele vormen van criminaliteit, heeft dit niet geleid tot een gestegen veiligheidsbeleving bij mensen. Het omgekeerde lijkt eerder het geval. Deze ervaren onveiligheid wordt gevoed door een algeheel gevoel van maatschappelijk onbehagen en versterkt bestaande scheidslijnen. Een zichtbaardere en proactieve/outreaching veiligheidsketen die nauw samen optrekt met de lokale wijkteams kan helpen vroegtijdig signalen van bijvoorbeeld radicalisering en ondermijning op en aan te pakken. Ook zal het helpen de geboekte resultaten vast te houden, de ervaren veiligheid te verhogen en hiermee maatschappelijk onbehagen te verminderen. Deze maatregel verhoogt het aantal wijkagenten stapsgewijs met 100 fte. De uiteindelijke doelstelling zou kunnen zijn om van 1 op 5000 inwoners naar 1 op 3000 inwoners te gaan.

Effecten

Preventie en vroegtijdig signaleren: door nauw op te trekken met sociale wijkteams kunnen wijkagenten een betere bijdrage leveren in de preventie van criminaliteit door bijvoorbeeld de raddraaiers in de wijk in beeld te krijgen en te houden en radicalisering vroegtijdig te signaleren. Daarnaast levert de wijkagent een grote bijdrage richting het sociaal domein door zijn expertise op het gebied van risicofactoren voor criminaliteit te delen met en in te zetten in het sociale wijkteam. Hierdoor kunnen de juiste interventies worden ingezet. De wijkagent verbindt zo het zorg, veiligheid en sociaal domein. Hiermee kan instroom in de justitieketen en recidive worden verminderd, en wordt maatschappelijk leed voorkomen en worden onveiligheidsgevoelens teruggedrongen.

Uitvoering

- Een wetswijziging is nodig: Politiewet 2012. Daarin is in art.38a, eerste lid, vastgelegd dat de norm op landelijk en eenheidsniveau 1:5000 is. De daaronder liggende AMvB's moeten mogelijk ook worden aangepast.
- Wijkagenten moeten worden geworven en opgeleid, ervan uitgaande dat geen bestaande capaciteit wordt omgevormd tot wijkagent.
- Dit vraagt additionele opleidingsplekken naast de opleidingsplekken die reeds nodig zijn voor het vervangingsvraagstuk. Dit maakt dat dit vraagstuk wel pas in een regeerperiode na 2025 aan de orde kan zijn i.v.m. uitvoerbaarheid.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

- Kosten: Budgettair gaat het om een groei van 3400 naar 5670 wijkagenten. Dat is 2270 fte meer. Dat kost circa 230 mln euro. Als gekozen wordt voor een hogere verhouding dan 1 op 3000 inwoners, dan worden de kosten voor invoering van de maatregel lager.
- Er is hier gekozen voor een gefaseerde oploop per 100 fte. In de tabel zijn de kosten per 100 fte weergegeven. De totale kosten zijn afhankelijk van de doelstelling m.b.t. de verhouding van het aantal wijkagenten ten opzichte van het aantal burgers. Ook de tijd die benodigd is om de extra capaciteit op te bouwen, is afhankelijk van de doelstelling.
- Daarnaast zijn er kosten voor de politieacademie om te voorzien in additionele opleidingsplekken. De kosten voor uitbreiding van de opleidingscapaciteit hangen nauw samen met de gekozen verhouding (van 1 op 3000 of anders). Het doorvoeren van deze uitbreiding neemt enige tijd in beslag.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2026
Verhogen aantal wijkagenten (per 100 fte)						10

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 23 - Straf op maat

Omschrijving

In 2018 zat 26% van de gedetineerden maximaal 2 weken vast en bij 47% van de gedetineerden ging het om een straf tussen de 2 weken en maximaal 3 maanden. Bij de effectiviteit⁷⁵ van deze korte gevangenisstraffen kunnen vraagtekens worden geplaatst, zeker bij mensen die al alle zeilen bij moet zetten om mee te komen in de samenleving. Denk aan iemand die geen inkomsten meer heeft, uit huis wordt gezet, hoge schulden krijgt en daardoor na einde detentie een hoger risico loopt opnieuw de fout in te gaan.

Meer op maat straffen en straffen uitvoeren, daar waar dat kan, vergroot de effectiviteit van de sanctietoepassing en –uitvoering. Een straf(uitvoering) op maat doet recht aan zowel de straf die iemand moet krijgen in het kader van vergelding en (generieke/specifieke) preventie als aan het aanpakken van de onderliggende oorzaken van crimineel gedrag, om recidive te voorkomen.

Uit een eerdere brede verkenning⁷⁶ bleek al dat voor het voorkomen van recidive een betere aansluiting van de strafrechtketen op het sociaal, lokaal en zorgdomein nodig is. Met dat als basis, zijn de volgende voorstellen opgesteld:

- Zorg dat combinaties van straffen en interventies, in die gevallen waarbij dat nodig is, per persoon kunnen worden bepaald. Denk aan bijvoorbeeld een combinatie van een werkstraf met een gedragsinterventie of leerstraf of een afdoeningsmodaliteit zoals de keuzeboete.
- Zorg dat dit wettelijk mogelijk is en dat de strafrechtketen en andere partners hieraan vanuit hun eigen expertise bijdragen.
- Zorg dat korte detentiestraffen waar mogelijk met behoud van bestaande dagbesteding (werk/zorg-arrangement) ten uitvoer worden gelegd. Denk bijvoorbeeld aan vormen van deeltijddetentie, zoals nachtdetentie of aan kleinschalige vormen van detentie waarbij bestaande dagbesteding en/of hulp lokaal en in de voorziening kan worden aangeboden.
- Schaf het automatisme van het opleggen van korte detentiestraffen af en vervang deze door bv. huisarrest, enkelband of werkstraf met gedragsinterventies, bijvoorbeeld met een heropvoedingsaspect.
- Vereenvoudig het stelsel van taakstraffen door deze al dan niet deels om te zetten in werkstraffen, uit te voeren binnen een gesloten (PI-achtige) setting.
- Voorgaande maatregelen nopen tot versterking van de (advies)rol van de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming als schakels tussen het veiligheids- en het zorg- en sociaal domein maar ook tussen de inzet vanuit het vrijwillig kader en het drang- en dwangkader. De verbinding tussen onder meer de Reclassering en gemeenten wordt in de praktijk al gezocht, maar hier is nog veel in te verbeteren. Reclassering (de 3 Reclasseringsorganisaties) zal vaker onderzoek doen en advies gaan geven. Dit vraagt extra capaciteit en een andere manier van werken.

Effecten

- De kans op recidive neemt aantoonbaar af wanneer gestraften hun werk/dagbesteding, ingezette zorg, woning en sociaal netwerk behouden/opbouwen tijdens/na hun korte detentiestraf;
 - Meer afdoeningsmodaliteiten bieden ruimte om beter in te spelen op de omstandigheden van een persoon ten tijde van de tenuitvoerlegging van de straf, zonder dat wordt ingeboet aan het vergeldende karakter ervan.
 - Het gevoel in de samenleving dat recht wordt gedaan aan vergelding kan afnemen door deze maatregelen, die kunnen worden gezien als verzachtend.
-

⁷⁵ Met effectiviteit wordt hier bedoeld dat iemand na zijn straf niet opnieuw de fout ingaat

⁷⁶ Whitepaper Koers en kansen voor de sanctieuitvoering, 8 mei 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer

Uitvoering

- Om met straffen op maat uiteindelijk besparingen te kunnen realiseren, moeten alternatieven voor de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in de beoogde gevallen wettelijk worden afgedwongen. Het zou dan bijvoorbeeld kunnen gaan om automatische omzetting door de administratie van een korte vrijheidsstraf in een alternatieve afdoening of het wettelijk uitsluiten van korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen tot een bepaalde duur en het dwingend voorschrijven van alternatieven.
- Een dergelijke maatregel behelst een stelselwijziging en gaat daarmee veel verder dan een eenvoudige wetswijziging. Inwerkingtreding van een nieuwe wettelijke regeling zal daarom pas vanaf 2024 haalbaar zijn.
- De omvang van een mogelijke kostenreductie met "Straf op maat" is afhankelijk van de precieze vormgeving van de uiteindelijke wettelijke regeling. Indicatief levert een substitutie van 200-250 celplaatsen ongeveer 10 miljoen euro op. Het totale potentieel van kort straffen (tot 3 maanden) is groter (5000-10.000 op jaarbasis). 200-250 hiervan kunnen als start worden gesubstitueerd naar een ander arrangement. Opschaling is later eventueel mogelijk. Indien deze maatregel structureel voor de gehele doelgroep wordt ingevoerd, dan gelden andere bedragen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Versterken adviesrol reclasseringsorganisaties		5	5	5	5	5
Budgettaire gevolgen straffen op maat				-5	-10	-10

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 24 - Aanpak laaggeletterdheid en digitale vaardigheden via een stevige maatschappelijke positie voor de bibliotheek

Omschrijving

- Bij het tegengaan van laaggeletterdheid en lage digitale vaardigheden speelt de openbare bibliotheek een belangrijke maatschappelijke rol. De bibliotheek is een van de partners in het netwerk van partijen die laaggeletterdheid tegengaan en het lezen bevorderen. Dankzij de fijnmazige infrastructuur heeft de bibliotheek een belangrijke positie op lokaal niveau, en kan de bibliotheek zorgen voor een goede verbinding tussen overheid, onderwijs en burgers.
- De bibliotheek heeft de afgelopen jaren zijn activiteiten uitgebreid met: het aanbieden van (Nederlandse) taalcursussen, cursussen en trainingen in digitale vaardigheden, en ondersteuning bij belastingaangifte en sollicitaties. Deze voorzieningen zijn gratis en beschikbaar voor iedereen, zonder dat er een formele indicatie of verwijzing voor nodig is. Deze laagdrempelige voorzieningen hebben een preventieve werking omdat burgers al in een vroeg stadium hulp kunnen vragen zonder dat daar een formeel traject of registratie aan vast zit. De bibliotheek kan doorverwijzen naar formele hulpverlening en werkt daarmee signalerend.
- Het bereik van de bibliotheek is groot. De laagdrempeligheid wordt versterkt doordat de bibliotheek een voorziening in de wijk is en daarmee ook een sociale ontmoetingsplaats.
- De rol van bibliotheken bij het bestrijden van digitale laaggeletterdheid is opgenomen in de BMH Talenten benutten.
- Via de programma's BoekStart en De Bibliotheek op School draagt de bibliotheek bij aan de preventie van laaggeletterdheid in het gehele onderwijs (primair, voortgezet en beroepsonderwijs), door kinderen en jongeren in aanraking te brengen met lezen. Dit programma bestaat sinds 2009, maar is ten koste gegaan van de bekostiging van de andere taken van de bibliotheek.
- Bij de recente evaluatie van de Bibliotheekwet is gebleken dat het aantal bibliotheken is teruggelopen en het aanbod verschaalt. Dat gaat ten koste van de bereikbaarheid, de breedte van het maatschappelijke aanbod, en de kwaliteit van de dienstverlening. Met de budgettaire impuls kan het aantal bibliotheken weer toenemen. De verschraling komt mede omdat er in de huidige wet geen verplichting is opgenomen voor gemeenten om een bibliotheekvoorziening te hebben. De Raad voor Cultuur adviseert om het wettelijk kader van de Bibliotheekwet te verstevigen en om de leesmotivatie te stimuleren onder kinderen en jongeren.

Effecten

- Met een goede bibliotheekinfrastructuur, goed bereikbaar voor iedereen met een verhoogde kwaliteit van dienstverlening, wordt een stevige impuls gegeven aan de preventie van laaggeletterdheid en verbeteren digitale vaardigheden.
- De bibliotheek draagt bij aan sociale cohesie en integratie, als ontmoetingsplaats in de wijk via sociale activiteiten zoals taalcafé en inloopspreekuren. Dit wordt met deze maatregel in stand gehouden en versterkt.
- Goede preventieve aanpak van laaggeletterdheid door bibliotheek op scholen te vestigen in po en vmbo.

Uitvoering

- Uitkering via het gemeentefonds; gekoppeld aan een convenant of bestuursovereenkomst waarin afspraken worden gemaakt over bereikbaarheid en maatschappelijke functies bibliotheken. Met dit bedrag kan het voorzieningenniveau worden teruggebracht naar het niveau van 2010.
- Eventueel via een aanpassing van wetgeving (van bevorderingstaak voor gemeenten naar zorgplicht in de Wet Stelsel Openbare Bibliotheekvoorzieningen).
- Voor de intensivering in het primair onderwijs wordt gerekend met 10.000 euro per jaar per vestiging. In het voortgezet onderwijs wordt met een bedrag per leerling gerekend, aangezien de scholen in het vo een stuk groter zijn dan in het po. Het gaat om 600.000 leerlingen op scholen waar een vmbo-afdeling aanwezig is, en een bedrag van 49 euro per leerling per jaar.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Dekkende bibliotheek infrastructuur		60	60	60	60	60
Bekostiging + uitbreiding dienstverlening primair onderwijs		60	60	60	60	60
Bekostiging + uitbreiding dienstverlening voortgezet onderwijs		30	30	30	30	30

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 25 - Leerwerktrajecten voor bijstandsgerechtigden met niet-westerse migratieachtergrond (met specifieke aandacht voor statushouders)

Omschrijving

Binnen verschillende gemeenten en arbeidsmarktregio's worden generieke leerwerktrajecten voor bijstandsgerechtigden aangeboden. De beleidsinterventie betreft aanvullend budget om deze trajecten op maat te maken voor Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond. Een impuls is nodig vanwege de omvang van de opgave. Het Rijk stimuleert kennisuitwisseling over leerwerktrajecten voor onder meer statushouders zodat gemeenten, werkgevers en onderwijsinstellingen generiek beleid passend kunnen maken met taal- en cultuuraspecten. Daarnaast krijgen de gemeenten financiering om de benodigde randvoorwaarden te creëren, zowel richting werkgevers als richting deelnemers.

A) Randvoorwaarden creëren- Gemeenten of arbeidsmarktregio's krijgen financiering om de randvoorwaarden te creëren waarmee gestimuleerd wordt dat werkgevers deelnemen aan de gemeentelijke programma's voor leerwerktrajecten en deelnemers kunnen en willen participeren. Bij werkgevers blijkt het vaak nodig om hen te ontzorgen bij het in dienst nemen en begeleiden van bijstandsgerechtigden. Bijvoorbeeld door samenwerkingsverbanden met taalscholen te faciliteren of door (andere) medewerkers binnen de organisatie te ondersteunen bij (interculturele) communicatie met deze nieuwe werknemer(s). Aan de kant van de deelnemers blijkt dat het vaak nodig is om te faciliteren op het gebied van kinderopvang en het wegwijs maken bij de Nederlandse overheid. Gemeenten zetten in de vorm van maatwerk middelen in voor betrokken individuen, en vragen werkgevers beargumenteerd voorstellen in te dienen zodat deze beoordeeld kunnen worden.

B) Uitwisseling van kennis - Via bestaande kennisinfrastructuren worden inzichten in de werkzame elementen van leerwerktrajecten (in de vorm van handreikingen en tools) gedeeld die zijn verkregen uit programma's zoals Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) en het pilotprogramma Veranderopgave Inburgering (VOI)⁷⁷. Ook is kennis opgehaald uit samenwerkingsverbanden als Perspectief op Werk en een werkgroep met de SER op het thema werk en integratie. Dit helpt gemeenten bij het opzetten van effectieve leerwerktrajecten, voor deze doelgroep. Door het specifiek maken van generieke maatregelen van gemeenten worden mensen begeleid in hun verdere integratie op de arbeidsmarkt.

Effecten

- Algemeen: Meer duurzame uitstroom uit de bijstand. Ook een preventieve maatregel om instroom in de bijstand duurzaam te beperken.
- Algemeen: De doelgroep ervaart de voordelen van (eerder) aan het werk gaan: een hoger inkomen, en een mogelijke afname van problematiek op andere terreinen.
- Opleiding: Deelnemers in de huidige trajecten behalen vaak certificaten of diploma's. Het gaat soms om de doelgroep van praktijkleren, maar veel projecten met statushouders betreffen ook BBL niveau 3 of 4.
- Taal, integratie en (werk)cultuur: in de duale trajecten is aandacht voor taalbeheersing en culturele aspecten van het werk. Hiermee wordt het aantal contactpunten met de overheid verminderd omdat de rol van werkgevers bij de integratie in Nederland groter wordt.

⁷⁷ Binnen programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA) zijn pilots gestart met leerwerktrajecten voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond, waarbij mensen door combinaties van leren en werken duurzaam uit een uitkeringssituatie worden geholpen door gemeenten, onderwijsinstellingen en werkgevers, die hen een kans op de arbeidsmarkt willen geven en/of in kraptesectoren opereren en om personeel verleggen zitten.

Uitvoering

- Het Rijk stimuleert kennisuitwisseling en lessen zodat gemeenten, werkgevers en onderwijsinstellingen generiek beleid op maat kunnen maken met taal- en cultuuraspecten.
- Voor werkgevers neemt het aantal contactpunten met de overheid toe. Van hen wordt actieve samenwerking verwacht en investeringen.
- Hetzelfde geldt voor onderwijsinstellingen, zoals mbo-instellingen of branche gerichte opleidingsorganen waaronder bedrijfsscholen.
- Deelnemers melden zichzelf aan en zijn gemotiveerd. Er wordt vanuit gegaan dat gemeenten motiveren en stimuleren, maar dat van dwang geen sprake is.
- Met de middelen uit de reeks hieronder kunnen arbeidsmarktregio's een actieplan maken en uitvoeren om leerwerktrajecten specifiek te maken en in te zetten voor deze doelgroep. Het instrument van generieke leerwerktrajecten bestaat reeds. Deze inzet dient daarmee als impuls.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc. in 2026
	0	9	13	18	18	0

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 26 - Afzien van invoering maatschappelijke diensttijd

Omschrijving

Afzien van invoering van de maatschappelijke diensttijd.

MDT richt zich op alle jongeren van 14-27 jaar, is vrijwillig en heeft de ambitie om jongeren maatschappelijke impact te geven door iets voor een ander of de samenleving te doen en tegelijkertijd de eigen talenten te ontwikkelen en andere jongeren of groepen in de samenleving te ontmoeten.

De maatschappelijke diensttijd gaat per maart 2020 officieel van start. In de het afgelopen anderhalf jaar is geëxperimenteerd in proeftuinen.

Deze middelen kunnen eventueel doelmatiger (gericht) ingezet worden op participatie van kwetsbare jongeren, uitgevoerd door gemeenten (mogelijk in samenwerking met scholen). Uit onderzoek blijkt dat de groep jongeren waar MDT zich op richt voor 25% bestaat uit kwetsbare jongeren. Beleid gericht op de participatie van deze jongeren is ook elders belegd.

Deze herprioritering van middelen is niet uitgewerkt in dit fiche, waardoor deze maatregel een per saldo besparing oplevert.

Effecten

- MDT start pas in maart 2020: momenteel is nog geen definitieve uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van MDT en dus de effecten van het schrappen van MDT.
- Uit de evaluatie van de proeftuinen is gebleken dat de MDT positieve effecten heeft op de jongeren en op de deelnemende organisaties. De positieve effecten van MDT zullen dan bij afzien van invoering verloren gaan.
- Er is een netwerk tot stand gekomen van maatschappelijke organisaties, gemeenten, bedrijven en jongeren. Deze ontwikkeling wordt bij het uitvoeren van deze maatregel gestopt.
- Met MDT worden andere groepen jongeren bereikt, dan met huidige beleid. Uit onderzoek blijkt dat een flink deel van jongeren die aan MDT deelnemen nog niet eerder maatschappelijke activiteiten hebben gedaan. Zonder alternatief beleid zullen deze jongeren niet worden bereikt.

Uitvoering

De maatschappelijke diensttijd wordt nu via diverse pilots verder vormgegeven. Deze pilots zullen op een verantwoorde wijze dienen te worden beëindigd.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
	-72,6	-93,1	-98,9	-100	-100	-100

Thema 6 Naar een inclusieve samenleving

Maatregel 27 - Intensivering inzet op inclusief sporten en cultuurparticipatie

Omschrijving

Het Nationaal Sportakkoord heeft drie pijlers: de sport, lokaal en landelijk. Alle drie de pijlers zetten in op de thema's van het Sportakkoord. Om de sport de komende jaren meer inclusief te krijgen is het nodig om een aantal onderdelen te verstevigen.

- Sport- en beweegaanbieders kunnen aanspraak maken op een microbudget: kleine bedragen die het mogelijk maken om sport- en beweegaanbieders praktisch te ondersteunen bij het meer inclusief worden. Het budget hiervoor is 130.000 euro waarmee we 145 aanbieders kunnen ondersteunen. Dit budget is beschikbaar tot en met 2021 en is halverwege 2020 al uitgeput. Om te voldoen aan de behoefte is een budget van 2 miljoen euro jaarlijks nodig. Op deze manier kunnen we ruim 3000 aanbieders per jaar ondersteunen bij het meer inclusief worden.
- Gemeenten stellen samen met hun maatschappelijke partners lokale sportakkoorden op. Om uitvoering hieraan te geven wordt vanuit sport 10 miljoen euro geïnvesteerd in deze lokale akkoorden. Dit budget is voor alle gemeenten en voor alle thema's binnen het Sportakkoord. Uit de monitoring van het Mulier Instituut blijkt dat 85% van de lokale sportakkoorden inzetten op inclusief sporten en bewegen. Om de komende jaren gemeenten goed te kunnen ondersteunen op dit thema is 10 miljoen euro extra nodig voor lokale uitvoering vanaf 2021. Deze 10 miljoen euro extra inzet betekent gemiddeld 28k per gemeente om de sport inclusiever te maken. Gemeenten kunnen met meer middelen zorgen voor goede randvoorwaarden zoals vervoer, hulpmiddelen en financiële ondersteuning. Daarnaast kunnen zij ook potentiële sporters ondersteunen. Het Nationaal Sportakkoord heeft een looptijd van 2,5 jaar. Het thema Inclusief sporten en bewegen zal ook in de daaropvolgende jaren extra aandacht nodig hebben. Hiertoe is een meer structurele inzet wenselijk.
- Het doel van de alliantie 'Sporten en bewegen voor iedereen' is het werkveld bewust te maken van de mogelijkheden en belemmeringen die er vanwege iemands leeftijd, fysieke of mentale gezondheid, etnische achtergrond, seksuele geaardheid of sociale positie zijn om te gaan sporten en bewegen. De partijen uit de alliantie ontvangen nu gezamenlijk 1 miljoen euro. We hebben keuzes gemaakt op welke doelgroepen we inzetten en welke activiteiten. Huidige inzet is gericht op bewustwording onder sport- en beweegaanbieders. Met meer middelen is het mogelijk ook de mensen die belemmeringen ervaren bewust te maken van de mogelijkheden en verantwoordelijkheden die zij hebben. Dit kan landelijk worden bewerkstelligd door middel van een campagne en lokaal door structureel de informatievoorziening in gemeenten beter in te regelen.

De deelname aan cultuur in de vrije tijd is hoog, maar onderzoek laat zien dat er samenhang is tussen geringe arbeidsparticipatie, armoede en minder deelname aan vrijetijdsbesteding. De grootste groep niet-beoefenaars van cultuur bestaat uit mensen met een laag opleidingsniveau (SCP, 2018; LKCA monitor amateurkunst 2017). WHO-onderzoek laat zien dat het actief of passief beleven van kunst de gezondheid en het algehele welbevinden bevordert.

- Het Jeugdfonds Sport en Cultuur betaalt de contributie of het lesgeld voor kinderen en jongeren uit gezinnen waar te weinig geld is voor sportieve of creatieve les. In 2018 konden 65.100 kinderen sporten en 11.600 kinderen deelnemen aan lessen op het gebied van cultuur met behulp van dit fonds. Er leven 378.000 kinderen in armoede. Met een verhoging van het budget van het fonds kunnen er meer kinderen worden bereikt.
- Het matchingsprogramma Cultuurparticipatie zet in op verbreding van de actieve deelname aan het culturele leven voor mensen die in armoede leven, mensen met een functiebeperking, een chronische aandoening of laaggeletterden. Het programma draagt daarmee bij aan de uitvoering van het 'VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap'. Er is vanaf 2021 ruim € 5 miljoen per jaar beschikbaar. Met het huidige budget kunnen we jaarlijks 15 landelijke voorbeeldinitiatieven en tot 40 lokale en regionale projecten ondersteunen. Met het extra geld kan dit worden verdubbeld.

Effecten

- Sport zorgt ervoor dat mensen meer zelfvertrouwen krijgen, dat ze fitter worden en dat mensen worden opgenomen in een gemeenschap. Juist voor mensen die op wat voor manier dan ook een belemmering ervaren kan sport een belangrijke bijdrage leveren. Het verbeteren van de financiële, praktische en sociale randvoorwaarden en het vergroten van de bewustwording maakt dat de sport toegankelijker wordt voor iedereen en meer mensen ook daadwerkelijk kunnen sporten en bewegen.
- Actieve beoefening van cultuur haalt mensen uit hun isolement en verbetert de sociale cohesie. Daarnaast verbetert cultuurdeelname de gezondheid en het algemene welbevinden. Het leert kinderen samenwerken, problemen oplossen en helpt ze in hun zelfvertrouwen.

Uitvoering

- VWS stelt door middel van een subsidie aan NOC*NSF middelen beschikbaar die NOC*NSF verdeelt onder sport- en beweegaanbieders.
- Gemeenten ontvangen meer budget via de decentralisatie uitkering in het gemeentefonds om invulling te geven aan het thema Inclusief sporten en bewegen
- VWS stelt via subsidies middelen beschikbaar aan de alliantie Sporten en bewegen voor iedereen.
- VWS en OCW verhogen de subsidie aan het Jeugdfonds Sport en Cultuur.
- OCW verhoogt de subsidie aan het Fonds voor Cultuurparticipatie dat het Programma Cultuurparticipatie uitvoert.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Vergroten microbudget & landelijke bewustwording	1	4	4	4	4	4
Lokale uitvoering	10	10	10	10	10	10
Verhogen budget Jeugdfonds (OCW-budget cultuur)	1	1	1	1	1	1
Verhogen budget Programma Cultuurparticipatie	5	5	5	5	5	5

Bijlage 6: Nadere beleidsbeschrijving

Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet (Pwet) van kracht. Deze wet komt in de plaats van 1) De Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), 2) Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en 3) Wet werk en bijstand (Wwb). De Pwet beoogt meer mensen (ook zij met een arbeidsbeperking) aan de slag te krijgen. De gemeente is verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. De Pwet geeft gemeenten een aantal re-integratie instrumenten om te zorgen dat mensen in de bijstand (weer) een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De belangrijkste instrumenten voor mensen met een arbeidsbeperking zijn loonkostensubsidie en beschut werk. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over extra banen voor deze doelgroep. De gemeente heeft voor de nieuwe doelgroep (mensen met een arbeidsbeperking) dezelfde taken als voor de "klassieke doelgroep", mensen die voor 2015 ook al recht hadden op een bijstandsuitkering, namelijk ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling en waar nodig, inkomensondersteuning. Gemeenten bepalen wie voor welke vorm van ondersteuning in aanmerking komt. Hiervoor wordt de afstand tot de arbeidsmarkt van betrokkene ingeschat. De afgelopen jaren zijn bijstandsgerechtigden met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt vaak niet met een re-integratietraject geholpen en is er door gemeenten ingezet op het meest kansrijke deel van de populatie.⁷⁸ Degenen met de grotere afstand tot de arbeidsmarkt kunnen hierdoor uit beeld raken bij de gemeente. Zes op de tien bijstandsgerechtigden denken dat zij zijn vrijgesteld van de sollicitatie- en re-integratieplicht, zoals die zijn vastgelegd in de Pwet.⁷⁹ In werkelijkheid is een op de tien bijstandsgerechtigden van deze verplichtingen ontheven.

Wajong nieuw; gemeenten Pwet

Met de invoering van de Pwet stromen vanaf 2015 alleen nog jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben de Wajong in. Hierdoor zijn er drie regimes:

- De oude Wajong (oWAJONG) voor jonggehandicapten die zijn ingestroomd vóór 2010
- De Wajong 2010 (instroom 2010 t/m 2014)
- Wajong 2015 voor de instroom vanaf 2015.

In totaal zijn er ca. 250.000 mensen met een Wajong uitkering. Dit aantal neemt de komende jaren af doordat een deel van deze doelgroep nu de Pwet instroomt. Gemiddeld vindt ca. een kwart van de Wajongers een baan, van degenen met arbeidsvermogen is dit momenteel de ca. helft. Dit relatief lage aandeel is het gevolg van hun beperkingen. Ook hebben ze vaak sociale aanpassingsproblemen en psychiatrische problemen. Wajongers ontvangen inkomensondersteuning en hulp bij het vinden en behouden van een baan vanuit het UWV. Hiervoor kan bijvoorbeeld loondispensatie worden ingezet. Van alle Wajongers zijn er circa 180.000 zonder arbeidsvermogen.

Werklozen (WW)

De doelgroepen van UWV zijn personen met een werkloosheidsuitkering, personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en personen die onder een

⁷⁸ M. Kremer, J. van der Meer en M Ham (2017). Van werk naar welbevinden – werkt de zachte hand in de bijstand?

⁷⁹ Inspectie SZW (2017), *Klantenonderzoek Monitor Participatiewet 2017*

vangnetregeling vallen. De dienstverlening is hoofdzakelijk digitaal. Echter, persoonlijk contact is mogelijk voor mensen zonder digitale vaardigheden.

Bij de WW (Werkloosheidswet) is de dienstverlening vooral gericht op mensen die extra ondersteuning nodig hebben en voor wie dienstverlening aannemelijk tot betere resultaten zal leiden. UWV richt zich hierbij op de 50 procent minst kansrijke WW'ers. Dat zijn vooral 50-plussers, mensen met gezondheidsklachten en mensen met 'zachte' belemmeringen, die bijvoorbeeld hun eigen arbeidsmarktkans laag inschatten. De aanpak van UWV verschilt dus van die van gemeenten, waar juist het kansrijkere deel van de doelgroep vakerre-integratiehulp krijgt.⁸⁰ Hierbij moet worden opgemerkt dat de doelgroep van UWV anders is dan die van gemeenten. Bijstandsgerechtigden die door gemeenten als relatief kansrijk worden gezien behoren bij UWV waarschijnlijk nog steeds tot de groep minst kansrijke. De doelgroep van het UWV heeft doorgaans een recentere link met de arbeidsmarkt.

Arbeidsongeschiktheid

Het aantal mensen in de WAO (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering) daalt snel door pensionering en overlijden (en het niet meer kunnen instromen in deze regeling). Het aandeel werkende WAO'ers is gedaald van 23% in 2008 naar 18% in 2016. Dit vertekent deels het beeld van de totale arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking.

De WAO is in 2004 vervangen door de WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen). De WIA bestaat uit de IVA (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten) en WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten). Mensen die duurzaam volledig arbeidsongeschikt zijn kunnen een beroep doen op de IVA. In de WGA zitten mensen die volledig of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, maar waarvan herstel van arbeidsvermogen in de (nabije) toekomst niet is uitgesloten.

Een aparte groep zijn de 35-minners. Dit zijn personen die 2 jaar ziek waren maar minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn en daarom geen beroep kunnen doen op de WIA.

Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is met ca. 800.000 de laatste jaren vrij stabiel; maar over een langere periode bezien fors gedaald. Vanaf 2003 met in totaal 18%, terwijl de (werkzame) beroepsbevolking in die tijd met 10% is gestegen. Het zijn vooral beleidsmaatregelen geweest die ervoor hebben gezorgd dat het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen fors is gedaald. Deze beleidsmaatregelen waren gericht op meer financiële prikkels voor werkgevers, preventie en aanscherping arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Enkele belangrijke beleidsmaatregelen vanaf 2003 waren de Wet verbetering Poortwachter, verlenging van loondoorbetaling bij ziekte, afschaffing instroom WAO en invoering WIA.

Dienstverlening De dienstverlening van UWV verschilt tussen groepen personen met een arbeidshandicap:

- Mensen in de IVA krijgen alleen dienstverlening op aanvraag omdat ze in principe niet meer arbeidsgeschikt zijn.
- Bij mensen in de WGA verschilt de dienstverlening tussen degenen die tijdelijk volledig arbeidsongeschikt zijn en de mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. In beide gevallen is vooral sprake van maatwerk. WIA 35-minners kunnen

⁸⁰ M. Kremer, J. van der Meer en M Ham (2017). Van werk naar welbevinden – werkt de zachte hand in de bijstand?

bij werkloosheid aanspraak maken op de reguliere WW-dienstverlening door UWV.

- In de WW is geen mogelijkheid tot de inkoop van externe re-integratietrajecten; hetzelfde geldt voor WIA 35-minners.
- Voormalig vangnetters zijn mensen die arbeidsongeschikt zijn geworden vanuit een flexbaan (uitzendbaan, tijdelijke baan), na een beëindigd dienstverband, vanuit de no risk polis of vanuit de WW. Deze groep kan niet terugvallen op een werkgever voor re-integratie. UWV heeft de begeleidende taak in de Ziektewet voor deze groep.

De participatieresultaten (circa 30% aan het werk) van vangnetters blijven achter bij die van de WIA-doelgroepen die vanuit een dienstverband bij een werkgever arbeidsongeschikt zijn geworden (bijna 60% aan het werk). De groep vangnetters is divers en een lastige groep om weer aan het werk te krijgen. Bovendien heeft een deel van de vangnetters een kort arbeidsverleden en komt dus niet in aanmerking voor de WW.

Werkenden die een beroep op de Ziektewet doen, komen moeilijk aan het werk, omdat zij geen werkgever hebben en een groot deel van hen (42%) psychische zorg ontvangt.

Wmo 2015

De Wmo 2015 is per 1 januari 2015 in werking getreden en regelt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners (in de vorm van bijv. dagbesteding, begeleiding, beschermd wonen). De Wmo 2015 is onderdeel van een bredere hervorming van de langdurige zorg. Deze hervorming dient drie doelen:

- Het eerste doel is de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning aanpassen aan de veranderende eisen en omstandigheden. Mensen willen zo lang mogelijk thuis kunnen wonen, de regie op hun eigen leven behouden en niet eenzaam zijn. Met de Wmo 2015 worden de mogelijkheden beter benut om passende ondersteuning te bieden aan mensen in de eigen leefomgeving, met behulp van het sociale netwerk of gemeentelijke voorzieningen.
- In de tweede plaats beoogt de Wmo 2015 de betrokkenheid van mensen bij elkaar te vergroten. De mogelijkheden van mensen of hun sociale omgeving om zelf te voorzien in hulp en ondersteuning is op de achtergrond geraakt. Om het wonen in de eigen leefomgeving langer mogelijk te maken en het aantal mensen dat zich eenzaam voelt te verminderen, zal een groter beroep worden gedaan op het sociale netwerk van mensen en daar waar mogelijk ook op vrijwilligers.
- Ten slotte kan de decentralisatie van verantwoordelijkheden niet los worden gezien van de financiële opgave waarvoor we staan. De huidige uitgavengroei van de langdurige zorg maakt ingrijpen noodzakelijk. Na de decentralisaties is demedicalisering onmiskenbaar in gang gezet; dit heeft echter nog niet geleid tot besparingen aan de achterkant. Bovendien zullen de vergrijzing en de stijgende levensverwachting de komende jaren de vraag naar informele zorg doen toenemen.

Armoedebelaid

In Nederland groeit ongeveer 1 op de 9 kinderen op in armoede (277.000). Volgens het CBS hadden in 2017 ca. 599.000 huishoudens een risico op armoede.⁸¹ Armoede onder kinderen verscherpt een tweedeling in de maatschappij⁸². Armoede sluit de betreffende kinderen uit voor maatschappelijke activiteiten, zoals sport. Op de langere termijn lopen deze kinderen een grotere kans op fysieke en psychische problemen. Bovendien komen zij sneller in een sociaal isolement, doen het vaker slecht op school en lopen een groter risico op dakloosheid. Verder is armoede deels overerfbaar (zie paragraaf 3.3). Dit betekent dat arme kinderen als volwassenen meer risico lopen op een leven in armoede. Ook de Kinderombudsman heeft in haar rapport uit 2018 'Alle kinderen kansrijk' aan de hand van interviews onder kinderen geïllustreerd dat armoede kinderen op veel levensgebieden kan raken, zoals school en sociale contacten.

De overheid probeert via verschillende manieren armoede binnen gezinnen terug te dringen. Gemeenten zijn lokaal verantwoordelijk voor het armoedebelaid. Zij kunnen met passende oplossingen komen die aansluiten bij de persoonlijke situatie van mensen. Zij kennen de gezinnen en kunnen zich richten op de structurele oorzaken, bijvoorbeeld door mensen te begeleiden naar werk in combinatie met het aanpakken van schuldenproblematiek. Een onderdeel van de Pwet is bijzondere bijstand. Ondanks het bestaan van een sociaal vangnet via de algemene bijstand, kunnen mensen in financiële problemen komen. De bijstand voorziet daarom naast de algemene bijstand op het niveau van het sociaal minimum in aanvullende inkomensondersteunende instrumenten. Een belangrijk inkomensondersteunend instrument is de bijzondere bijstand. Deze is net als de Pwet gedecentraliseerd naar gemeenten. De gedachte hierbij is dat op lokaal niveau, dichtbij de burger, maatwerk kan worden geboden rekening houdend met individuele en lokale omstandigheden.

De Rijksoverheid en gemeenten zetten zich ook breder in om de leefsituatie van kinderen en ouders te verbeteren en hiermee ook de kansen op overerfbaarheid van armoede in te dammen. Hiervoor worden diverse actieprogramma's ingezet. Voorbeelden zijn het programma Tel mee met Taal, een programma gericht op bestrijding van laaggeletterdheid van ouders en bevordering van leesvaardigheden en leesplezier van kinderen en het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren, dat streeft naar een continue verbeterde uitvoeringspraktijk, met als doel een forse vermindering van het aantal dak- en thuisloze jongeren (18-27 jaar) en het voorkomen van nieuwe dak- en thuisloze jongeren. Belangrijk is ook de Gelijke Kansen Alliantie, een beweging die zich inzet voor het bevorderen van kansengelijkheid in het onderwijs. Via voorschoolse educatie kan aan peuters met een risico op een achterstand spelenderwijs meer taalvaardigheden worden gegeven.

Ook zijn er vele maatschappelijke organisaties, fondsen en private partijen actief bij de bestrijding van armoede, zoals de Stichting Leergeld, het Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds, Nationaal Fonds Kinderhulp en Stichting Jarige Job. Zij kunnen gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van het armoedebelaid. Zij hebben vaak een lage drempel voor gezinnen en komen via hun netwerk ook bij de gezinnen thuis.

⁸¹ CBS (2019), *Welvaart in Nederland 2019*.

⁸² SER en Kinderombudsman, 2018

Brede schuldenaanpak

In Nederland heeft één op de tien huishoudens te maken met problematische schulden⁸³ en loopt één op de vijf huishoudens (bijna 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens) het risico om met problematische schulden te maken te krijgen ('risicovolle schulden⁸⁴'). Hoge schulden veroorzaken veel zorgen en stress en leiden vaak tot een slechtere gezondheid of tot problemen binnen relaties. Ook vormen schulden een belemmering bij het vinden of bij behoud van werk. Mensen zijn dan minder goed in staat om in hun eigen bestaan en dat van hun familieleden te voorzien. Verder komen mensen met schulden 6,5 keer vaker in aanraking met Justitie.⁸⁵ Ook schuldeisers kunnen in problemen raken als mensen hun rekening niet meer kunnen betalen.

Iedereen kan schulden krijgen, bijvoorbeeld door werkloosheid of een echtscheiding. Er is een aantal factoren te benoemen die het risico op schulden vergroten. Huishoudens met een laag inkomen, een huurwoning en huishoudens zonder kinderen hebben een grotere kans op problematische schulden.⁸⁶ Uit onderzoek⁸⁷ van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met Syncasso Gerechtsdeurwaarders, Kredietbank Nederland en Stichting Lezen & Schrijven blijkt dat lagere leesvaardigheid veel vaker voor komt bij mensen met financiële problemen. De helft (50,3%) van de deelnemers aan het onderzoek – klanten van Kredietbank Nederland en Syncasso Gerechtsdeurwaarders – kreeg de indicatie laaggeletterd, terwijl in heel Nederland 18% van de populatie laaggeletterd is. Vrouwen kunnen extra kwetsbaar zijn voor schulden doordat zij na een echtscheiding gemiddeld een grotere inkomensterugval hebben dan mannen. De meeste eenoudergezinnen hebben een vrouw aan het hoofd en het armoedepercentage in deze categorie is hoger (23%) dan bij de eenoudergezinnen met een man aan het hoofd (14%).

Het kabinet werkt aan een brede schuldenaanpak in nauwe samenwerking met gemeenten en andere betrokken partijen; ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Het Rijk is faciliterend en stimulerend en treft wettelijke maatregelen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening en de kwaliteit van dienstverlening. Zij staan het dichtst bij de mensen om wie het gaat en kunnen hen integrale en passende dienstverlening aanbieden.

Het kabinet geeft in de Brede Schuldenaanpak voorrang aan het voorkomen van betalingsachterstanden en toenemende problematische schulden. Het kabinet zet in op maatregelen die daaraan bijdragen, zoals vroeg-signalering, het tegengaan van overkreditering en aandacht voor minder zelfredzame mensen. Ook verhoging van het niveau van basisvaardigheden (taal, rekenen, digitale vaardigheden) draagt bij. In de visie van het kabinet is (meer uren) werk de beste weg om problematische schulden te vermijden. Het kabinet bevordert dat meer mensen aan het werk komen en dat werken financieel loont, ook bij de overgang vanuit de uitkering naar werk. Als mensen toch problematische schulden hebben, is het belangrijk dat zij goed ondersteund worden, zodat hun schulden (tenminste) weer beheersbaar worden. Dit wil het kabinet bereiken door samen met gemeenten te komen tot een vernieuwende schuldenaanpak en een verbeterd schuldhulpverleningstraject. Ook een goede en snelle toegang tot schuldhulpverlening is van belang.

⁸³ Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015

⁸⁴ Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015

⁸⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, Overall rapportage Sociaal Domein december 2017

⁸⁶ Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015

⁸⁷ Zie <https://www.lezenisnietbegrijpen.nl/lagere-leesvaardigheid-onder-mensen-met-financiele-problemen/>

Jeugdwet

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. Bijvoorbeeld hulp aan huis bij problemen in het gezin en aan jongeren met een beperking, stoornis, aandoening of opgroei problemen. Door die verplichting, de jeugdhulpplicht, moeten gemeenten in ieder geval:

- de jongere adviseren welke hulp het beste past;
- samen met de jongere de goede vorm van jeugdhulp kiezen;
- zorgen dat de gekozen jeugdhulp ook echt beschikbaar is.

In de Jeugdwet staan de taken van gemeenten opgesomd. De gemeenten moeten onder andere:

- jeugdhulpaanbieders van goede kwaliteit aanbieden;
- een beleidsplan voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg opstellen;
- voorzieningen op het gebied van jeugdhulp (jeugdhulpplicht) treffen;
- jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering aanbieden;
- maatregelen voor de aanpak van kindermishandeling nemen;
- de samenwerking met andere sectoren zoals zorg, onderwijs, politie en justitie zoeken;
- vertrouwenspersonen aanwijzen voor jongeren en (pleeg)ouders die te maken hebben met jeugdhulpverlening.

De Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en jeugdhulpaanbieders werken samen om de jeugdzorg te verbeteren. In het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd hebben zij doelen gesteld voor 2018-2021. Het kabinet heeft besloten dat er tot en met 2021 ruim €1 miljard extra naar de jeugdzorg gaat. Gemeenten krijgen hiermee extra middelen om hulp en ondersteuning te bieden aan kwetsbare jongeren. Dat staat in de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor 2020.

(Nieuwe) Wet inburgering

Het doel van inburgering is om alle mensen die verplicht zijn in te burgeren (asielstatushouders en gezinsmigranten) zo snel en volwaardig mogelijk mee te laten doen in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Bij de huidige Wet inburgering ondervinden teveel inburgeraars problemen. Te weinig mensen lukt het om aan het werk te komen en er wordt een te groot beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer.

In 2021 gaat de nieuwe Wet inburgering in. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de bestaande situatie is dat gemeenten de regierol krijgen op de samenhang tussen inburgering en participatie. Gemeenten gaan inburgeraars begeleiden. Er komen verschillende leerroutes waarin de taal leren en participeren samen gaan, met als doel dat iedereen op een zo hoog mogelijk niveau de taal leert.

In dit kader is ook het programma VIA relevant. Dit programma is opgezet om de arbeidsmarktpositie en -participatie van Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren. VIA bestaat uit acht pilots. Het doel is om erachter te komen wat werkt om de achterstanden op de arbeidsmarkt van deze Nederlanders te verkleinen. De ambitie is om gedurende en na de looptijd van VIA (2018-2021) inzichten uit de pilots beschikbaar te maken voor werkgevers, gemeenten, UWV en onderwijsinstellingen en zo succesvolle beleidsinterventies op te schalen (deze stakeholders zijn ook betrokken bij de opzet en uitvoering van de pilots die VIA faciliteert, stimuleert en onderzoekt). Bij een succesvolle afronding

biedt het programma VIA in 2021 een palet aan effectieve en efficiënte maatregelen waarmee gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond worden gecreëerd en hun arbeidsmarktpositie blijvend kan worden versterkt. Op lange termijn draagt dit bij aan een gelijkwaardige arbeidsmarktpositie.

Onderwijs

Jongeren zijn volgens de Leerplichtwet verplicht om vanaf hun 5^e jaar tot en met het schooljaar waarin ze 16 worden, naar school te gaan. Indien ze dan nog geen startkwalificatie hebben (diploma op havo, vwo, of mbo-2 niveau of hoger), geldt de kwalificatieplicht tot hun 18^e jaar. Met een startkwalificatie is de kans op een baan groter (zoals het woord al suggereert: klaar om te starten op de arbeidsmarkt). Leerlingen in het speciaal onderwijs, uitstroomrichting arbeidsmarkt en dagbesteding, en het praktijkonderwijs hebben geen kwalificatieplicht. Het (voortgezet) speciaal onderwijs valt onder de Wet op de Expertisecentra, en bestaat uit vier clusters (1: visuele beperking, 2: auditieve beperking, 3: verstandelijke of lichamelijke beperking, 4: gedrags- en psychische stoornissen). De eindleeftijd van het speciaal onderwijs is 16-20 jaar, en afhankelijk van het ontwikkelingsperspectief van de jongere is het speciaal onderwijs gericht op een diploma (vervolgopleiding), een baan of een plek in de dagbesteding. In het voortgezet speciaal onderwijs is er een nazorgplicht voor scholen: een vorm van monitoring van de leerling, en advies als de vervolgstap niet succesvol is.

Op het reguliere voortgezet onderwijs, bestaat in het vmbo de lwoo-indicatie (leerwegondersteunend onderwijs) voor leerlingen die extra hulp hebben om hun vmbo-diploma te behalen. Middelbare scholen mogen zelf bepalen hoe zij die hulp bieden (kleinere klassen, bijlessen, huiswerkbegeleiding, etc.). Het praktijkonderwijs is een alternatief voor jongeren waarvan de verwachting is dat zij het vmbo niet kunnen halen. In principe leidt het praktijkonderwijs leerlingen toe naar werk, maar een aanzienlijk deel stroomt door naar het mbo.

Het mbo kent een drievoudige wettelijke opdracht: studenten kwalificeren voor een beroep, voor deelname aan de maatschappij en voor het doorstromen naar een hoger onderwijsniveau. Het mbo kent vier niveaus. Bij het behalen van niveau 2 of hoger krijgt de student een startkwalificatie. Het mbo kent verder twee leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (bol, vier of vijf dagen per week naar school, een deel van de opleiding is stage), en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl, voor diegenen die al een arbeidscontract hebben van minimaal 24 uur, één dag per week naar school). Grofweg volgen 400.000 studenten een bol-opleiding, en 100.000 een bbl-opleiding. Het mbo is sterk verbonden met werkgevers, zowel via stages en leerwerkplekken, als ook via het bepalen van kwalificatiedossiers die voor de opleidingen gelden.

Mochten jongeren tussen hun 18^e en 23^e jaar uitvallen zonder startkwalificatie, dan vallen zij onder de RMC-wet (Regionale meld- en coördinatiepunten). Scholen zijn verplicht om jongeren die zich zonder startkwalificatie uitschrijven, te melden bij hun woongemeente, ook al is de jongere ouder dan 18 jaar en valt hij/zij niet meer onder de kwalificatieplicht. Er zijn 39 RMC-regio's, waarbinnen RMC-medewerkers jongeren helpen terug naar school te gaan, of anders bij het vinden van werk. RMC's monitoren ook jongeren uit het praktijk- en speciaal onderwijs. Voortijdig schoolverlaten, een belangrijke oorzaak voor een afstand tot de arbeidsmarkt, wordt via regionale programma's met succes bestreden: van 71.000 uitvallers in 2002

naar 26.000 uitvallers in 2017-18. Na een lange periode van dalingen, neemt het aantal vsv'ers weer toe de laatste jaren. Het streefcijfers is 20.000 in 2021.

Justitiële keten

In den brede is de opdracht van het ministerie van JenV om de rechtsstaat goed te laten werken, Nederland veiliger te maken en een rechtvaardig migratiebeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Op macroniveau daalt de feitelijke criminaliteit al jaren. Echter, het veiligheidsgevoel daalt ook.

Het beleid van JenV heeft invloed op de 'inclusieve samenleving', doordat dit beleid:

- zekerheid en bescherming biedt in het dagelijks verkeer en bij conflicten, voor burgers en bedrijven en ook voor individuen en groepen in een kwetsbare positie;
- toegang tot het recht waarborgt (bijvoorbeeld via rechtsbijstand);
- bijdraagt aan de bestrijding van discriminatie en andere uitingen van rechtsongelijkheid;
- veiligheid biedt een cruciale voorwaarde voor sociale participatie en vertrouwen;
- bescherming en kansen biedt voor vluchtelingen;
- kaders stelt en handhaaft bij grensoverschrijdend gedrag;
- bijdraagt aan voorkomen van daderschap en slachtofferschap door o.a. oog voor re-integratie van ex-gedetineerden en ex-TBS-gestelden;
- d.m.v. straf genoegdoening (een vorm van erkenning) biedt aan slachtoffer en samenleving.

Omgekeerd worden de werking van de rechtsstaat en de veiligheid bevordert door inclusiviteit, als door deze inclusiviteit mensen dezelfde waarden delen en actief deelnemen op basis van die waarden, en ook over de mogelijkheden (het kapitaal) beschikken om actief deel te nemen en tegenslagen op te vangen. Hierdoor belanden mensen minder snel in de criminaliteit. Cijfers onderbouwen dit. Huishoudens met schulden komen bijvoorbeeld acht keer vaker in aanraking met de politie. Delinquenten hebben in 80% van de gevallen geen werk, 35% heeft een LVB, en 60% psychiatrische problemen.⁸⁸ Waar problemen zich opstapelen (geen werk, geen woning, psychische problemen, LVB, etc.) komen dus vaak ook JenV-gerelateerde problemen voor, zoals geweld, overlast, verwaarlozing van kinderen, en high-impact crime (diefstal, beroving, etc.). Het traject Koersen en Kansen ondersteunt lokale initiatieven om met een brede aanpak recidive te voorkomen, en om de resocialisatie van (ex-)gedetineerden, waar mogelijk, al te starten gedurende de detentie. Recidivisten plegen veel van de delicten in Nederland. Het WODC heeft aangetoond dat diegenen die na detentie werk hadden of een opleiding volgden, significant minder recidiveerden dan degenen waarvoor dat niet geldt.⁸⁹ Een goede re-integratie van ex-delinquenten is dus van groot belang voor de samenleving en henzelf.

Op deze raakvlakken tussen JenV en het sociaal domein, zijn er drie beleidsprioriteiten: het toegankelijk houden van het recht, het borgen/vergroten van de veerkracht van individuen/groepen, en het inperken van gedrag dat de culturele basis van de rechtsorde ondermijnt (extremisme, geweld tegen publieke ambtsdragers, segregatie en uitsluiting).

Huisvesting⁹⁰

⁸⁸ Ministerie van JenV, *Whitepaper Koersen en Kansen: Over de toekomst van de sactie-uitvoering*, 2017.

⁸⁹ WODC, *Monitor nazorg (ex-)gedetineerden – meting 5*, 2018.

⁹⁰ Zie ook BMH 'Goed wonen als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling'.

De woningmarkt bezit bijzondere kenmerken. De ruimte voor woningen is beperkt, en het duurt lang voordat het aanbod zich aan de vraag kan aanpassen door de tijd die de planning en bouw vergt. Binnen de woningmarkt kunnen tekorten en overschotten gelijktijdig bestaan, bijvoorbeeld op basis van locatie of type woning. Een koopwoning is bovendien niet alleen een consumptiegoed (om in te wonen), maar ook een investeringsgoed, waarmee je vermogen opbouwt. Dit vermogensaspect van de woningmarkt zorgt er ook voor dat ontwikkelingen in de woningmarkt kunnen zorgen voor herverdeling van vermogen tussen groepen in de bevolking en tussen generaties.

Op de woningmarkt is veel (overheids-)ingrijpen noodzakelijk, omdat bepaalde groepen anders geen toegang zouden hebben tot een woning (huur of koop) of enkel terecht zouden komen op de minst aantrekkelijke locaties. Toegankelijkheid is een belangrijk beleidsdoel: iedereen moet een dak boven zijn hoofd hebben. De omvang van het woonaanbod moet groot genoeg zijn voor de vraag, en tevens aansluiten bij de financiële mogelijkheden van de bevolking. Sommige woningen moeten daarvoor onder de marktprijs worden aangeboden (sociale huur). In Nederland is ca. 57% van de woningmarkt een koopwoning, 30% sociale huur, en 13% particuliere huur. Door de (fiscale) subsidies is de markt voor koopwoningen enorm toegenomen gedurende de tweede helft van de 20ste eeuw, ten koste van de particuliere huur. Het aanbod van sociale huur is in Nederland, in vergelijking met andere landen, erg groot. Eén effect hiervan is dat mensen met lagere inkomens ook in relatief duurere gebieden kunnen worden (stadscentra).

De krapte op de woningmarkt lijkt de laatste jaren toe te nemen. Momenteel is er een tekort van ca. 250.000 huizen.⁹¹ Ook het aantal daklozen neemt toe. Wachtlijsten zijn overal in Nederland toegenomen. In de krapste regio's is de wachttijd voor een sociale huurwoning gemiddeld 30 maanden, in gebieden met de minste krapte gaat het om 19 maanden.⁹² Ten opzichte van het besteedbare huishoudinkomen, blijven de kosten van een woning voor zowel kopers als huurders echter vrij stabiel over de tijd (voor kopers ca. 30% en voor huurders ca. 35%),⁹³ ondanks dat de huizenprijzen sterk zijn gestegen over de afgelopen decennia. Er zijn wel uitschieters: in de particuliere huursector en onder lage inkomens is dit percentage t.o.v. van het inkomen hoger. 'Scheefwoners' houden deze percentages in de huursector ook laag. Vooral in het sociale- en middensegment blijft de nieuwbouw de laatste jaren achter. De sector noemt personeelsschaarste en hogere (milieu)eisen als redenen.⁹⁴ Daarnaast is er steeds beperktere ruimte voor woningen (waardoor grondprijzen ook weer stijgen).

Tevredenheid over de woning en leefbaarheid nemen de laatste jaren af, vooral in buurten waar dit al slechter gesteld was (er zijn wel *minder* van deze buurten dan voorheen). Eén van de redenen van de afname van leefbaarheid is de instroom (en daarmee cumulatie) van mensen met een laag inkomen in combinatie met andere problematiek (bijv. psychische problemen). Hierdoor neemt de 'samenredzaamheid' in deze buurten af: men kan anderen minder goed bijstaan.⁹⁵ Overlast in deze buurten neemt hierdoor ook toe.

⁹¹ ABF, *Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem*, 2018.

⁹² Rigo, *Stand van de woonruimteverdeling: wachttijden en verdeling in de praktijk*, 2019.

⁹³ WoON, *Ruimte voor wonen*, 2019.

⁹⁴ NVB-Bouw, *'Code rood' voor de woningmarkt*, 2018.

⁹⁵ Rigo, *Veerkracht in het corporatiebezit: kwetsbare bewoners en leefbaarheid*, 2018.

Bijlage 7: tabellen en figuren

Tabel 2 Brede welvaartsindicatoren

Welvaartsindicatoren	Welvaartsindicatoren
01. Tevredenheid met het leven	16. Tevredenheid met woning
02. Persoonlijke welzijnsindex	17. Contact met familie, vrienden of buren
03. Ervaren regie over het eigen leven	18. Inspraak en verantwoordingsplicht
04. Mediaan besteedbaar inkomen	19. Vertrouwen in instituties
05. Individuele consumptie	20. Vertrouwen in mensen
06. Gezonde levensverwachting mannen	21. Ontwikkeling normen en waarden
07. Gezonde levensverwachting vrouwen	22. Vrijwilligerswerk
08. Overgewicht	23. Vaak onveilig voelen in de buurt
09. Langdurige werkloosheid	24. Slachtofferschap van misdaad
10. Netto arbeidsparticipatie	25. Beheerde natuur in NNN
11. Hoogopgeleide bevolking	26. Kwaliteit van zwemwater binnenwateren
12. Tevredenheid met vrije tijd	27. Living Planet Index
13. Tijdverlies door files en vertraging	28. Stedelijke blootstelling aan fijnstof
14. Tevredenheid met werk (werknemers)	29. Milieuproblemen
15. Kwaliteit van woningen	

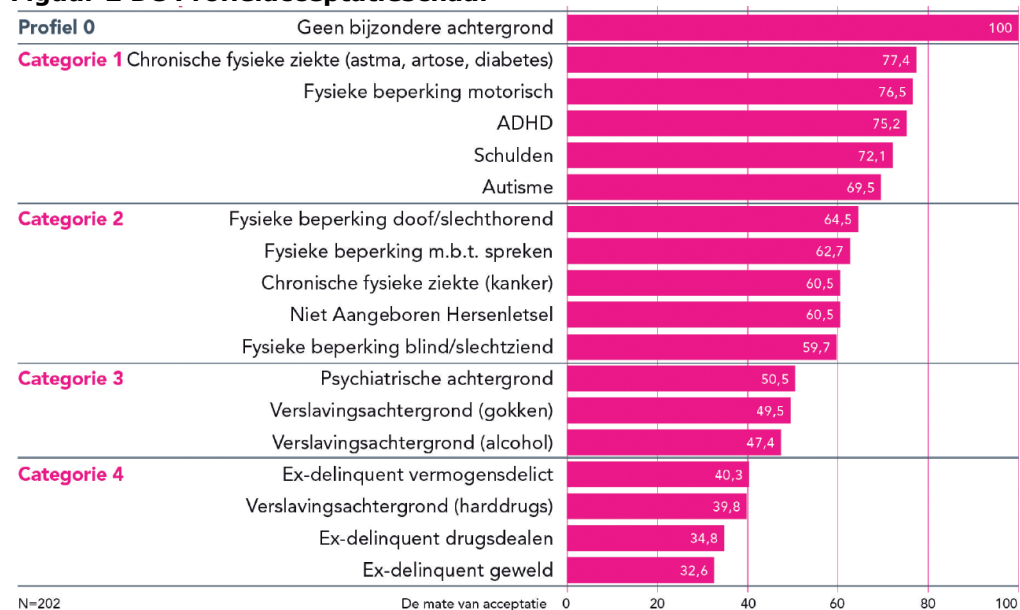
Bron: CBS, Monitor brede welvaart, 2019

Tabel 3 Brede welvaartsscores naar opleidingsniveau en naar etnische achtergrond

	Totaal	Laag opge- leid	Middelb. opgeleid	Hoog opgeleid	Nederlands	Westers	niet- westers
% mensen dat hun gezondheid goed vindt	78,30%	58,40%	73,90%	84%	79,40%	77,30%	72,60%
% mensen met betaald werk	67,80%	48,50%	71,20%	81,80%	69,10%	66,50%	60,90%
% vd bevolking dat langdurig werkloos is	1,30%	1,90%	1,30%	0,80%	1,10%	1,60%	2,30%
% mensen met een of meer gebreken							
aan de woning	15,80%	14,70%	16,40%	15,30%	14,30%	16,20%	24,00%
% mensen tevreden met de woning	86,50%	86,50%	85,60%	88,20%	88,60%	85,40%	73,60%
% mensen met wekelijks contact met							
familie, vrienden en/of burens	72,50%	73,00%	72,60%	71,60%	72,50%	72,70%	71,70%
% mensen dat vrijwilligerswerk doet	47,60%	38,90%	48,30%	56,80%	50,30%	39,70%	37,50%
% mensen met vertrouwen in anderen	61,70%	42,70%	59,90%	80,10%	64,40%	59,00%	44,30%
% mensen slachtoffer van criminaliteit	15,20%	11,90%	15,40%	18,50%	14,50%	15,40%	19,50%
% mensen dat zich vaak onveilig voelt							
in hun eigen buurt	1,50%	1,80%	1,60%	1,10%	1,20%	1,90%	3,60%
% mensen tevreden met het leven	85,70%	81,40%	85,80%	89,20%	86,80%	84,70%	79,10%
Hoogte mediane inkomen van huishoudens	#####	20.100	€ 25.200	€ 33.500	€ 26.900	€ 23.800	€ 18.000

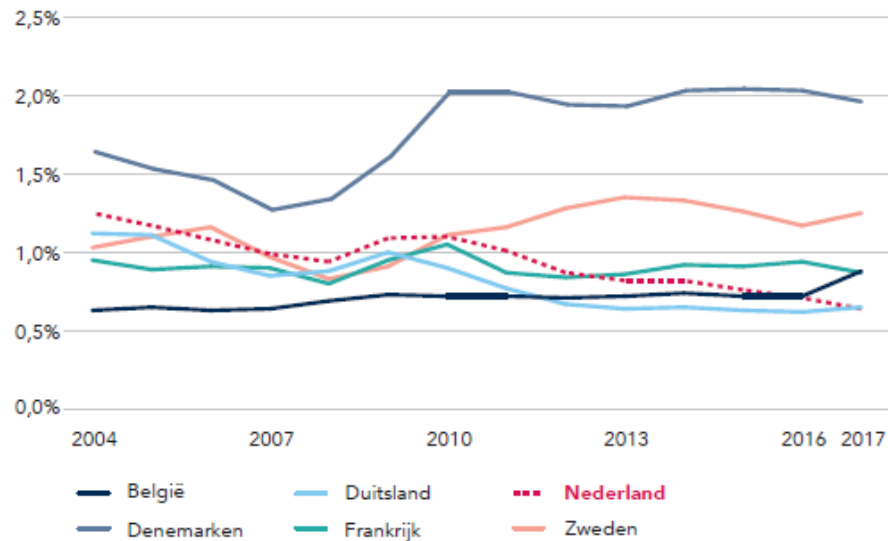
Bron: samengesteld op basis van CBS (2019), Monitor Brede Welvaart.

Figuur 2 De Profielacceptatieschaal



Bron: Start Foundation, 2014

Figuur 4 Uitgaven actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief



Bron: oecd-database⁵³²

