

**BREDE
RAAD
010**

ADVIES

Beleidskader Participatiewet

HAND IN HAND



Advies over het beleidskader Participatiewet van de gemeente Rotterdam

Colofon

Door

Angela de Boer
Pierre Mehlkopf
Bert Feikens
Suze de Gruiter
Arja den Ouden
Jacqueline van Drunen
Carla Zonneveld

Ondersteuning

Gerda Huijssen

Maart 2023

Contact

Brede Raad 010
info@brederaad-010.nl
m. 06 - 27 27 93 60

De Brede Raad 010 is het adviesorgaan van de gemeente Rotterdam voor beleid in het sociaal domein: de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, Armoedebeleid en Schuldienstverlening. Op basis van de ervaringen van Rotterdammers maakt de Brede Raad 010 adviezen voor het college van B&W. Door de stem van Rotterdammers te laten horen, is de ambitie van de Brede Raad 010 het beleid beter te laten aansluiten op de praktijk.

HAND IN HAND

	Pagina
Voorwoord	4
De adviezen op een rij	5
1. Ervaringsverhaal	6
2. Inleiding	7
3. Aanleiding en vraag	9
4. Ervaringen van de Rotterdammer: reactie per actielijn	10
5. Conclusie	17

Voorwoord

Rotterdam is al jaren de stad met de meeste armen. Waar in 2014 nog 65.000 Rotterdammers arm waren, waren dat er in 2022 89.000. 18 procent van de inwoners leeft onder de armoedegrens. En hoewel niet iedereen die arm is van een bijstandsuitkering moet rondkomen, kunnen we wel stellen dat iedereen die een bijstandsuitkering krijgt zeer weinig geld te besteden heeft. Dit heeft direct gevolgen voor de mogelijkheid om deel te nemen aan de samenleving.

De afgelopen maanden heeft de Brede Raad 010 gewerkt aan adviezen voor het beleidskader Lokale Agenda Toegankelijkheid, Armoede en Schulddienstverlening, en Participatiewet. Wat ons opvalt in de gesprekken die we voeren met Rotterdammers in een kwetsbare positie is dat zij over het algemeen niet te maken hebben met problemen op één levensgebied. Voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt is hun werkloosheid doorgaans niet het enige probleem. Zij hebben vaak ook te maken met huisvestingsproblemen, moeite met hun (mentale) gezondheid, een beperking, financiële problemen en of last van laaggeletterdheid. Veel mensen lopen vast in de complexiteit van wet- en regelgeving, of komen maar moeilijk aan informatie of antwoord op vragen. Dit alles zorgt voor een hoge mate van stress bij de groep mensen die bij de gemeente ondersteuning kan krijgen in hun eerste levensbehoeften, hun bestaanszekerheid. En dat, in combinatie met het niet onterecht afgenomen vertrouwen in de overheid, zorgt voor spanning tussen de leefwereld van de Rotterdammer en de systeemwereld van de uitvoering. Maar ook de andere partij op de arbeidsmarkt - de werkgevers – hebben een rol. Door het stellen van hoge eisen, het wensen van directe inpasbaarheid en het willen vermijden van elk risico worden mensen ten onrechte uitgesloten.

Voeg daar enkele conclusies uit het rapport Spiegel Bestaanszekerheid 2022¹ van de Nederlandse Arbeidsinspectie aan toe: 35% van de mensen die recht hebben op een bijstandsuitkering maakt daar geen gebruik van; 20% van de mensen met een bijstandsuitkering heeft schulden; 67% van de bijstandsontvangers zegt niet te kunnen werken, meestal vanwege gezondheidsproblemen. Dan is de urgentie van een meer integrale benadering zonneklaar. Weloverwogen werkte het adviesteam van de Brede Raad 010 aan een advies over het beleidskader Participatiewet. We hebben ons daarbij gericht op de, door wethouder Versnel, in de strategiebrieven aangegeven actielijnen. Onze disclaimer is dat onze adviezen veel meer vruchten zullen afwerpen als de gemeente haar beleidskader Participatiewet afstemt op het beleid op andere terreinen, zoals de Wmo, de Jeugdwet, het armoedebeleid en de schulddienstverlening. Dan hebben we het echt over integraal beleid.

Het advies heet dan ook Hand in Hand. Hand in hand, samen met de Rotterdammer die ondersteuning nodig heeft, met organisaties die hen vertegenwoordigen, samen met het welzijnswerk, vrijwilligersorganisaties, met de verschillende clusters van de gemeente, met ondernemers en werkgevers, onafhankelijk cliëntondersteuners (OCO) en met iedereen die zich wil inzetten voor Rotterdammers. Gemeente, ga naast de bijstandsgerechtigde staan en onderzoek met hem of haar wat hij of zij nodig heeft om een gelukkig leven te leiden. Dan trekt u hand in hand op.



Koen van Dijk,
Directeur-voorzitter

¹ Zie [artikel in Binnenlands Bestuur](#) n.a.v. het rapport. Voor het rapport zie <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/02/20/spiegel-bestaanszekerheid-2022>

De adviezen op een rij

Algemeen

1. Stel het verbeteren van de situatie van Rotterdammers in een kwetsbare positie centraal. Werk hierbij samen met wethouders Armoede/Schulddienstverlening (SDV), samenleven, welzijn, enz. aan overstijgend beleid met als doel de bestaanszekerheid te waarborgen en de positie te verbeteren. (p.10)
2. Voorkom dat iemand die een uitkering aanvraagt meer financiële achterstand oploopt door de vier weken die men nu vaak zonder geld moet doorbrengen. Ken uitkering bij aanvraag toe, ga dan over tot beoordeling en vorder alleen terug bij een onterechte aanvraag. Zorg er hierbij wel goed voor dat vooraf duidelijk is wanneer men wel of geen recht heeft op een uitkering en begeleid het aanvraagproces goed. (p.10)
3. Wees ruimhartig in het toekennen van aanvragen voor Bijzondere Bijstand. Versnel de afhandeling. (p.16)

Actielijn 1

4. Zet ook in op [de extra sectoren die het UWV ziet als kansrijke beroepen](#). (p.11)
5. Pleit bij het Rijk voor het oprekken van het mogen bijverdienen van maximaal 15% gedurende een half jaar naar een termijn van twee jaar. (p.11)
6. Streef niet naar maximaal 30.000 mensen in de bijstand, maar naar bijvoorbeeld 6.000 mensen aan (deeltijd)werk helpen. (p.12)

Actielijn 2

7. Zet de methode stress-sensitief werken in bij uitvoering van de Participatiewet en ondersteun Rotterdammers gebied overstijgend. (p.12)
8. Maak het persoonlijk ontwikkelplan op basis van wat iemand kan en wil en laat dit ten dienste staan van het doel van deze persoon. (p.13)
9. Beschouw het mogelijk maken van deeltijd werken aangevuld met een deeltijd bijstandsuitkering als het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt. (p.12)
10. Intensiveer de benadering van niet-uitkeringsgerechtigden en verbeter de werking van het Jongerenloket. (p.14)

Actielijn 5

11. Lobby bij het Rijk dat ook voor ongedocumenteerden die hier al jaren zijn, de weg naar werk mogelijk wordt gemaakt. (p.14)
12. Pas in de communicatie en benadering de methodiek stress-sensitief werken toe bij W&I. Als het bijvoorbeeld aankomt op een onderzoek naar rechtmatigheid, bouw dan een redelijke periode van vijf werkdagen in tussen het moment van verzending van de brief en het contactmoment. (p.16)
13. Voer nazorg in voor uitkeringsgerechtigden die de dupe zijn geworden van een fout of van onheuse bejegening door de gemeente. (p.16)
14. Zet meer ervaringskennis in en betrek de mensen bij de uitwerking van het beleid. Bijvoorbeeld bij de communicatie, digitalisering, het werken met het Persoonlijk Ontwikkelplan (POP), het overbrengen van rechten en plichten, stress-sensitief werken, maar ook bij Prestatie010. (p.16)

1. Ervaringsverhaal

Jermain

'Een leugen in mijn dossier'

Jermain is een man van 44 jaar die in Rotterdam woont en al tien jaar in de bijstand zit. 'Voorheen heb ik in de ICT gewerkt', vertelt hij. 'Ik heb ruime en brede werkervaring bij verschillende bedrijven. Ik heb verschillende ervaringen in de bijstand waarvan het merendeel negatief is.' 'Ik begrijp dat de gemeente mensen aan het werk wil zetten en ik wil zelf ook werken. Zo doe ik al veel en intensief vrijwilligerswerk. Mij wilden ze naar een baan begeleiden die ik helemaal niet zag zitten. Ze hadden een baan bij PostNL voor post sorteren. Naar mijn achtergrond werd dus niet gekeken. Ik zou daar geen vast contract krijgen. Eigenlijk moest ik maar gaan werken en als ik goed mijn best deed en de werkgever tevreden was, dan kon het zijn dat ik een vast dienstverband zou krijgen. Ik heb ze uitgelegd dat dit allemaal leuk en aardig was, maar dat ze me wel vroegen mijn zekerheid (uitkering) op te geven. Ik moet de huur betalen. Als over een half jaar blijkt dat ik niet geschikt ben, moet ik opnieuw een uitkering aanvragen en dat duurt in ieder geval een tijdje. Ja, en dan zit ik met een probleem. Nou ja, daar hadden ze niks mee te maken en ik moest dus aan het werk.'

'Uiteindelijk na heel veel gesprekken ben ik er onderuitgekomen. Ik had een werkconsulent die slecht Nederlands sprak. We hadden geen ruzie, maar gewoon vaak discussie. Zij begreep mij niet en dat botvierde ze op mij. Toen ik weer eens werd overgedragen naar een andere afdeling en kennismakte met een nieuwe werkconsulent, bleek dat zijn voorganger een leugen in mijn dossier had gezet. Dat was ik nooit te weten gekomen als mijn nieuwe werkconsulent zijn twijfels niet had uitgesproken. Ik heb daarover een klacht ingediend en ben in het gelijk gesteld. Ik ontving een automatisch gegenereerde brief zonder handtekening met excuses. Dan denk ik: hoe kan dat?'

Alles weer rechtgezet

'Ik heb in het verleden ook te maken gehad met een rechtmatigheidsonderzoek. Ik kreeg op een maandag een brief dat ze mijn gegevens over mijn bankrekening de vrijdag daarvoor hadden moeten krijgen. Dus ik heb ze gebeld en uitgelegd dat ik die brief later heb ontvangen dan die bewuste vrijdag. Niets mee te maken, was het antwoord en de uitkering werd direct gestopt. Ik heb al mijn gegevens van een jaar aangeleverd. Daarna is alles wel weer rechtgezet. Ze gingen er meteen vanuit dat ik een fraudeur was omdat ik die gegevens niet had aangeleverd. Ik heb het geluk dat ik weet waar ik moet zijn. Ik kan aan de bel trekken. Ik zou in paniek raken als ik dat niet kon.' 'Nu krijg ik de tijd om naar werk te zoeken. Er zit niet zo'n grote druk op als ik hiervoor heb ervaren. Men stuurt mij vacatures waar ik op kan reageren. Ik heb een werkcoach, iemand met empathie en begrip. Ik wil graag werken bij de organisatie waar ik nu vrijwilligerswerk doe en deze organisatie steunt mij hierin. Het belangrijkste is dat ik er plezier in heb als ik iets ga doen.'

2. Inleiding

Sinds het ingaan van de Participatiewet in 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben bij arbeidsre-integratie, en waar nodig inkomensondersteuning. Het was de bedoeling van de wet om meer mensen aan de slag te krijgen, ook mensen met een arbeidsbeperking. Een ander doel van de wet is het verlenen van bijstand aan mensen *'die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien'*.²

Ondersteuning om aan de slag te gaan, maar ook om het salaris aan te vullen. Het was de bedoeling dat de wet zou leiden tot het verhogen van baankansen en inkomenspositie voor de mensen in een kwetsbare positie. De nieuwe wet beloofde meer aansluiting op de leefwereld van inwoners, meer integraal werken en samenhang, meer ruimte voor professionals en inzet op preventie. 'De bedoeling is om inwoners tijdiger, passender en samenhangender te ondersteunen', beschrijft Movisie op haar website (artikel; De participatiewet en de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenten, 14 februari 2022)

In 2019 concludeert het SCP (Sociaal Cultureel Planbureau) in de ['Eindevaluatie van de Participatiewet'](#) dat de doelstellingen van de wet niet zijn behaald. In het artikel *Participatiewet is mislukt*, beschrijft Yolanda de Koster op 19 november 2019:

*'De invoering van de Participatiewet heeft nauwelijks geleid tot verhoging van de baankansen, terwijl dat wel met de wet werd beoogd. Voor de 440.000 bijstandsgerechtigden heeft de wet amper een verschil gemaakt. Voor mensen die het recht verloren op toegang tot de sociale werkvoorziening daalde de kans op werk. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen stegen weliswaar de baankansen, maar hun inkomenspositie is verslechterd. Van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt is geen sprake.'*³

Op 28 november 2022 schrijft minister Carola Schouten aan de Tweede Kamer⁴ dat het de bedoeling van de Participatiewet is om mensen te ondersteunen als de bestaanszekerheid in gevaar komt. En dat uit signalen uit de praktijk en de beleidsanalyse van de Participatiewet (21 juni 2022) blijkt dat er momenten zijn waarop de wet niet uitpakt zoals de bedoeling was en soms zelfs grote problemen veroorzaakt.

In haar brief Stand van zaken Participatiewet in balans benoemt de minister drie problemen met de Participatiewet:

- a. De ondersteuning is beperkt
- b. Het sanctie regime is streng
- c. De bestaanszekerheid is te complex georganiseerd

Ze schrijft:

"Hierdoor verkeren mensen in onzekerheid en ervaren ze wantrouwen in hun contact met de overheid. Ook blijkt aan het werk gaan soms lastig. Ik wil de balans weer terugbrengen in de Participatiewet, door de mens centraal te stellen, meer ruimte te maken voor maatwerk en uit te gaan van vertrouwen."

² Participatiewet, artikel 7.1.a.7

³ Voor het artikel zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/doelen-participatiewet-niet-gehaald>

⁴ Voor de Kamerbrief zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/28/kamerbrief-stand-van-zaken-participatiewet-in-balans>

Bestaanszekerheid in gevaar

De afgelopen jaren is er veel gebeurd op wereldniveau, in Nederland en in Rotterdam. We hebben te maken gekregen met de pandemie, de energiecrisis, de oorlog in Oekraïne, inflatie en krapte op de arbeidsmarkt. De gemeente Rotterdam heeft voor de uitvoering van de Participatiewet onder meer gewerkt aan:

- Het verbeteren van de dienstverlening en de toeleiding naar arbeid
- Het creëren van kansen op de arbeidsmarkt, het stimuleren van uitstroom
- Het ondersteunen van mensen in een kwetsbare positie.

Hoewel de gemeente veel bereikt heeft, is de situatie voor veel Rotterdammers in een kwetsbare positie verslechterd. Dit is op meerdere levensterreinen van invloed, zoals op de participatie aan de samenleving, de (mentale) gezondheid en kansengelijkheid.

Het nieuwe college werkt aan een nieuw beleidskader voor de komende vier jaar. Tegelijk werkt het aan het updaten van de Lokale Agenda Toegankelijkheid, het nieuwe beleidskader armoede en schulddienstverlening, en het beleid over samenleven in Rotterdam. De Brede Raad 010 ontvangt wet overstijgende signalen van Rotterdammers in een kwetsbare positie bij wie de bestaanszekerheid in het geding is. In onze ogen dient de oplossing hiervoor dan ook gezocht te worden op meerdere vlakken.

Het beleidskader Participatiewet is met andere woorden een smalle benadering voor een veel breder probleem. Dat brede probleem centraal stellen zou wel eens een positief effect kunnen hebben op de doelen zoals gesteld in het beleidskader Participatiewet. Integraliteit van beleid, die ook moet doorwerken in de uitvoering, vergroot de kans van slagen. Hier wijzen we ook op de net door het Rijk ingestelde commissie voor het arbeidsongeschiktheidsstelsel⁵. Duidelijk mag zijn dat er de nodige overlap in de doelgroepen is tussen wat de Participatiewet beoogt en wat onder de arbeidsongeschiktheid valt.

⁵ [Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel](#), ingesteld d.d. 25 november 2022

3. Aanleiding en vraag

De Brede Raad 010 is sinds zijn oprichting nauw betrokken bij het beleid van de gemeente Rotterdam om de Participatiewet uit te voeren. Zo hebben we geadviseerd over het [Meerjarig beleidskader 2019-2022](#), [gemeentelijke garantiebanen](#) en [passende dienstverlening](#). We hebben met elkaar gesproken over de pilot wijkbasisbanen, loonkostensubsidie en stress-sensitief werken. Door deze werkwijze hebben wij input kunnen leveren op basis van de ervaringen van de Rotterdammers om wie het gaat. Wij waarderen de manier waarop het cluster en de wethouder ons betrekken en informeren over ontwikkelingen en keuzes waar zij voor staan. Het proces om een nieuw beleidskader Participatiewet op te stellen, is eind 2022 van start gegaan.

De gemeente heeft ervoor gekozen om vooruitlopend op het nieuwe beleidskader in 2022 een strategiebrief te versturen aan de Raadscommissie Werk en Inkomen, Onderwijs, Samenleven, Schuldhulpverlening, Armoedebestrijding en NPRZ (WIOSSAN). In de strategiebrief staat op hoofdlijnen aangegeven waar de prioriteiten de aankomende periode liggen en hoe de gemeente hier invulling aan geeft. De Brede Raad 010 heeft input geleverd voor deze brief.

Adviesaanvraag

Het nieuwe beleidskader zal in het voorjaar van 2023 gereed zijn en gaat dieper in op de onderwerpen van de strategiebrief en zal daarnaast ook enkele aanvullende onderwerpen bevatten. De gemeente Rotterdam vraagt de Brede Raad 010 inhoudelijk te adviseren over het conceptbeleidskader.

Gehanteerde methode

Het adviesteam Participatiewet van de Brede Raad 010 adviseert op basis van de ervaringen van Rotterdammers. Met hen hebben we gesproken over hoe zij de uitvoering van de Participatiewet ervaren, wat er beter kan en hoe het beter zou kunnen. Dat er een wereld te winnen valt, blijkt uit de opmerking van een uitkeringsgerechtigde die inmiddels weer op weg is naar werk:

‘Op een gegeven moment werd mijn moeder ziek en er was verder niemand om voor haar te zorgen. Door deze taak op mij te nemen kon ik werk en privé niet meer opbrengen en raakte ik mijn baan kwijt. Je komt dan in soort moeras terecht. Je komt dan van een snel leven met een goed salaris. Uit de hemel eindig je in een hel. Ik kwam in de WW en daarna in de bijstand. Je kent de regels niet en weet niet waar je aan toe bent.’

Ook hebben we de ervaringen betrokken die we voor andere adviezen hebben opgehaald. Hierbij gaat het om het advies [De LAT moet hoger](#), Code Rood en de gesprekken die we hebben gevoerd voor het nog te formuleren advies over het beleidskader Samenleven.

Tijdens het adviestraject hebben we regelmatig gesproken over hoe we Rotterdammers die onder de Participatiewet vallen, moesten noemen: klant, cliënt, uitkeringsgerechtigde, werkzoekende, of een Rotterdammer die bij de gemeente aanklopt voor ondersteuning op basis van de Participatiewet. Die laatste formulering is wat ons betreft het best op zijn plaats.

4. Ervaringen van Rotterdammers: reactie per actielijn

We merken dat de gemeente eraan heeft gewerkt om de dienstverlening aan de Rotterdammers te verbeteren. Rotterdammers vertellen ons dat mensen milder en persoonlijker worden bejegend en beter worden begeleid in trajecten. Daar tegenover staat dat het vertrouwen in de overheid in het algemeen is afgenomen en mensen moeilijker de toegang tot de gemeentelijke ondersteuning weten te vinden. Zij zoeken vaker hun toevlucht tot informele netwerken van onder meer welzijnsorganisaties in de wijken. Via deze organisaties vinden Rotterdammers vaak wel hun weg, wat hen vaak niet lukt via de VraagWijzer. Het is dan ook van belang dat de gemeente deze organisaties structureel ondersteunt met relevante kennis en goed doorverwijzen.

Zoals in de inleiding beschreven merken we dat de situatie van Rotterdammers in een kwetsbare positie de laatste jaren is verslechterd. Armoede neemt toe en uit onderzoek van het Nibud⁶ blijkt dat de bijstand te laag is om van rond te komen. En hoewel het minimumloon en de bijstand per 1 januari 2023 zijn verhoogd, blijkt uit onderzoek van het SCP⁷ dat deze verhoging de komende vier jaar geen verbetering in gezondheid of welzijn zal opleveren. De bestaanszekerheid van veel Rotterdammers blijft onder druk staan. Voor veel mensen is het volledig duister wat er de komende jaren gaat gebeuren met hun inkomsten, toeslagen en uitgaven. Dit is een breed probleem dat de Participatiewet overstijgt. Dat brede probleem centraal stellen zou een positief effect kunnen hebben op de doelen zoals gesteld in het beleidskader Participatiewet. Ons advies:



Stel het verbeteren van de situatie van Rotterdammers in een kwetsbare positie centraal. Werk hierbij samen met wethouders Armoede/Schulddienstverlening (SDV), samenleven, welzijn, enz. aan overstijgend beleid met als doel de bestaanszekerheid te waarborgen en de positie te verbeteren.

Momenteel heeft de gemeente acht weken de tijd om een uitkeringsaanvraag te beoordelen. Omdat de huur, verzekeringen en boodschappen betaald moeten worden kunnen aanvragers binnen vier weken voorschot op de de uiterking krijgen. En men kan een voorschot 'Broodnodig' aanvragen welke echt alleen bedoeld is voor voeding. Per saldo komt het er vaak op neer dat mensen in ieder geval 4 weken de vaste lasten niet kunnen betalen en uiteindelijk geld moeten terugbetalen, het is immers een voorschot. De gemeente zou in onze ogen kunnen redeneren dat iedereen die bijstand aanvraagt, zich in een kwetsbare positie bevindt. Vier weken zonder geld levert alleen maar heel veel stress en onzekerheid op en draagt zeker niet bij aan een gunstige uitgangspositie voor het vinden van werk. Wij adviseren de gemeente:



Voorkom dat iemand die een uitkering aanvraagt meer financiële achterstand oploopt door de vier weken die men nu vaak zonder geld moet doorbrengen. Ken uitkering bij aanvraag toe, ga dan over tot beoordeling en vorder alleen terug bij een onterechte aanvraag. Zorg er hierbij wel goed voor dat vooraf duidelijk is wanneer men wel of geen recht heeft op een uitkering en begeleid het aanvraag proces goed.

⁶ <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-verhoog-bijstand-en-minimumjeugdloon/>

⁷ <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2023/02/15/scp-verhoging-minimumloon-heeft-positief-effect-op-inkomen-maar-niet-direct-op-gezondheid-en-welzijn>

Reactie per actielijn

Actielijn 1: Bestendige uitstroom stimuleren

Werkgevers zoeken nog steeds een schaap met vijf poten, werknemers willen vooral zekerheid en worden afgeschrikt door tijdelijke contracten, uitzendwerk, wegvallende toeslagen en het niet (direct) krijgen van een uitkering als blijkt dat het toch niet zo'n goede stap was. Het is verleidelijk om bij bestendige uitstroom de rekensom te maken van het aantal vacatures min het aantal mensen dat werk zoekt. En erop te rekenen dat het probleem is opgelost zodra deze twee aan elkaar zijn gekoppeld. Dit gaat voorbij aan de eisen die aan een goede bestendige match worden gesteld.

Begeleiden naar krapteberoepen

De gemeente beschrijft de problemen op de arbeidsmarkt en dat hierdoor essentiële voorzieningen voor Rotterdammers onder druk staan. Dat zou reden kunnen zijn om minder te focussen op de tegenprestatie en meer op het gegeven dat iedereen nodig is, om essentiële voorzieningen draaiende te houden. Denk aan de tekorten bij het openbaar vervoer, de kinderopvang, het onderwijs, zorg en welzijn en transport en logistiek. De inzet richting duurzaam werk en werk in maatschappelijk cruciale diensten en ambities juichen wij dus ook toe. Wij denken dat het aantal sectoren is uit te breiden op basis van de door het UWV genoemde kansrijke beroepen.



Zet in op [de extra sectoren die het UWV ziet als kansrijke beroepen](#).

Inkomenszekerheid bij de stap naar werk

Zoals duidelijk wordt in de ervaring van Jermain aan het begin van dit advies, zijn er voor bijstandsgerechtigden te veel drempels en onzekerheid over inkomsten om de stap naar werk te zetten. Mooi dus dat de gemeente met het experiment 'Met Inkomenszekerheid Naar Werk' wil leren hoe zij (parttime) werk toegankelijker kan maken. Het mogen bijverdienen van maximaal 15% gedurende een half jaar is geen succes geweest. De minister wil naar een jaar met de mogelijkheid van verlenging. Op basis van de ervaringen denken we dat één jaar voor veel mensen te kort is voor een echt duurzame uitstroom uit de bijstand.



Pleit bij het Rijk voor het oprekken van het mogen bijverdienen van maximaal 15% gedurende een half jaar naar een termijn van twee jaar.

Als het gaat om bestaanszekerheid is wat deze uitkeringsgerechtigde ons vertelde, veelzeggend:

'Ik was het zo zat dat ik heb besloten om een baan in de horeca te nemen. Ik kreeg een 0 uren contract in Hoek van Holland maar doordat je vaak op onregelmatige uren werkt en afhankelijk bent van het OV kon ik vaak niet meer naar de nachtopvang komen. Ook kon ik niet altijd aangeven wanneer ik klaar was met mijn werk. Dus raakte ik daar ook meestal mijn bed kwijt. Recht op een uitkering had ik niet omdat ik door mijn werk niet genoeg nachten maakte in de opvang.'

In haar brief aan de Tweede Kamer⁸, 28 november 2022, zegt minister Schouten toe dat uitkeringsgerechtigden niet gekort worden als zij een gift ontvangen of een vergoeding voor vrijwilligerswerk. We steunen die lijn. Want daarmee wordt bereikt dat mensen weer met respect worden benaderd en dat het stressniveau in de relatie tussen uitkeringsgerechtigde en lokale overheid wordt verminderd.

⁸ Brief Stand van zaken Participatiewet in balans

Kijk ook naar BBL-trajecten⁹ die mensen vooruit kunnen helpen in het zetten van een volgende stap in hun ontwikkeling. Mensen die lokale bibliotheken helpen openhouden of mensen die bijvoorbeeld in het Wijkpaleis activiteiten ondernemen, kunnen heel laagdrempelig gestimuleerd raken een volgende stap te zetten, mogelijk een stap op weg naar werk. Als het zo uitkomt, kun je mensen beter met behoud van uitkering een vrijwilligersvergoeding gunnen als zij hierdoor leren en werken. Op termijn kan dit leiden tot betaald werk.

Deeltijdwerk

Door als ambitie te formuleren dat minder mensen in de bijstand zitten, wordt deeltijdwerk een probleem in plaats van een oplossing. Omdat mensen die deeltijd werken aanvullende bijstand nodig blijven hebben tellen zij niet mee in de vermindering van het aantal mensen in de bijstand. Als de gemeente maximaal 30.000 mensen in de bijstand wil hebben aan het einde van de periode van dit beleidskader, dragen deeltijdwerkers dus niet bij aan deze doelstelling en vrezen wij dat hier dus weinig stimulans voor zal zijn; terwijl voor veel mensen in het huidige bestand deeltijdwerk juist de oplossing is om zich (weer) te bewegen richting de arbeidsmarkt. Denk aan:

- De zzp'er met ambitie maar een marginale omzet heeft graag een deeltijdbaan als zekerheid achter de hand.
- De alleenstaande ouder met jonge kinderen kan alleen in deeltijd op de arbeidsmarkt.
- De werkzoekende die nog een vak wil leren moet als deeltijder aan de slag naast een BBL-traject.
- De werkzoekende die door een beperking niet fulltime kan werken.
- De mantelzorger, die door zorgtaken niet full-time kan werken.



Streef niet naar maximaal 30.000 mensen in de bijstand, maar naar bijvoorbeeld 6.000 mensen aan (deeltijd)werk helpen.

Los van de onzekerheid over inkomsten is er vaak sprake van multiproblematiek. Problemen die ook een drempel vormen om de stap naar werk te zetten. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om eerst de stress rond schulden weg te werken voordat iemand in staat is de stap richting de arbeidsmarkt te maken.



Sluit aan bij de persoonlijke situatie van de werkzoekende door de methode stress-sensitief werken toe te passen bij de uitvoering van de Participatiewet en ondersteun Rotterdammers gebied overstijgend.



Beschouw het mogelijk maken van deeltijd werken aangevuld met een deeltijd bijstandsuitkering als het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt.

Actielijn 2: Ontwikkeling van mensen bevorderen

Mensgericht

De huidige aanpak wordt nog niet ervaren als mensgericht. De focus ligt nog te veel op het 'uit de uitkering moeten'. De focus zou wat ons betreft meer moeten liggen op de gedachte dat mensen 'nodig' zijn. Het lijkt erop dat er vooral wordt gekeken naar wat werkgevers vragen en daar worden mensen bij gezocht, terwijl niemand volledig in zo'n plaatje past. Er zou meer gezocht moeten worden naar een baan die bij de werknemer past; jobcarving. Goed dus dat de gemeente in de strategiebrief omschrijft hier meer op in te willen zetten.

⁹ BBL-traject: Beroepsbegeleidende leerweg, een combinatie van leren en werken.

Mensgerichtheid zou ook moeten betekenen dat de gemeente rekening houdt met de levensfase waarin mensen verkeren. Bijvoorbeeld een 60-plusser die mantelzorg of vrijwilligerswerk doet, met weinig kansen op de arbeidsmarkt, zou enorm geholpen zijn als de focus niet meer op het krijgen van betaald werk ligt. Als het gaat om het toepassen van de menselijke maat zal dit per persoon en per levensfase verschillen.

Persoonlijk plan

We vinden het mooi dat de gemeente in het persoonlijk plan wil toewerken naar zelfredzaamheid. We lezen niet wat u onder zelfredzaamheid verstaat. Veelal zijn mensen in de basis zeker wel zelfredzaam, maar door de stress van financiële schaarste en de strenge en onpersoonlijke behandeling vastgelopen, onzeker en wantrouwend geworden.¹⁰

Het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) moet wat ons betreft beginnen met wat je wilt en kunt. Er zou eerst gekeken moeten worden naar ambities en competenties die de basis vormen om iemand richting werk te ondersteunen. We zouden graag zien dat dit plan bijdraagt aan de bestendigheid en duurzaamheid van de stap naar arbeid. Hierbij is de kortste weg vaak niet de beste. Bespreek wat iemand kan en wil. En wat ervoor nodig is om daar te komen. Maak mensen sterker, ga naast hen staan en ondersteun ze.

Met een vorkheftruckcertificaat bijvoorbeeld kan iemand snel aan het werk, maar voor het zoeken, vinden en verplaatsen van goederen in een magazijn kan ook leesvaardigheid nodig zijn en het kunnen omgaan met digitale codes en tablets. Werken in de bouw, de haven of de industrie vraagt veelal om een VCA¹¹. Het lijkt makkelijk in een dag te halen, maar voor wie niet (meer) gewend is aan leren, is een dag te kort en moet een kleine cursus worden georganiseerd. Voordeel is dat iemand dan niet alleen een certificaat behaalt, maar dat hij of zij ook snapt waarom het nodig is en mogelijk nieuwe leervragen ontwikkelt.



Maak het persoonlijk ontwikkelingsplan op basis van wat iemand kan en wil en laat dit ten dienste staan van het doel van deze persoon.

Een citaat uit een interview met een uitkeringsgerechtigde laat zien dat hier lang niet altijd inhoud aan wordt gegeven:

'Ik wilde graag een opleiding volgen maar had daar het geld niet voor. Ik wist toen ook nog niets van regelingen om dit wel voor elkaar te krijgen. Dus moest ik een schoonmaakopleiding gaan doen. Ik kwam te werken tussen mensen die een taakstraf hadden. Ik moest daar de wc's schoonmaken. Niet dat ik dit niet wilde doen, maar waarom hebben ze niet gekeken naar wat ik wel kan en rekening gehouden met mijn arbeidsbeperking? Ik ben gewoon de hele tijd beziggehouden van en naar werkplekken en diverse trainingen. Zinloze tijd- en geldverspilling.'

Het interview met Jermain op pagina 6 spreekt in dit verband ook boekdelen.

Specifieke groepen en Prestatie 010

Wij ontvangen signalen uit de stad dat de focus van W&I op een specifieke groep is komen te liggen. Uitkeringsgerechtigden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt die mantelzorg verlenen of vrijwilligerswerk verrichten. Zij worden ineens benaderd om een baan te zoeken. In de strategiebrieven staat benoemd dat deze werkzaamheden onder de tegenprestatie kunnen vallen. Maar in de praktijk

¹⁰ <https://www.socialevraagstukken.nl/column/bijstand-of-tegenstand/>

¹¹ VCA: Veiligheid, Gezondheid en Milieu (VGM) Checklist Aannemers.

blijkt dat zij toch worden benaderd voor een begeleidingstaject naar de arbeidsmarkt. Het is niet duidelijk wanneer iemand wel of niet voldoende doet als tegenprestatie en wanneer iemand ondanks dat toch wordt benaderd voor begeleiding naar de arbeidsmarkt.

W&I richt zich voornamelijk op dat bestand van 32.000 uitkeringsgerechtigden. Welke inzet het cluster pleegt voor de 40.000 niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) is niet duidelijk. Voor jongeren meent de gemeente dat de huidige aanpak goed is. Wij horen in de stad dat jongeren bij het Jongerenloket nog steeds niet goed worden geholpen. Rotterdammers vertellen ons:

‘Om een uitkering te krijgen stuurde Centraal Onthaal en het Jongerenloket mij heen en weer. De één zegt: hier moet je niet zijn, je moet bij die ander wezen.’

‘Je zoekt de weg in de stad en komt dan uit op het stadhuis bij het Jongerenloket. Ik ben daar naar binnen gegaan, maar kon er niet terecht omdat ik eerst een afspraak moest maken. Nadat ik dit gedaan had, kon ik mijn verhaal doen, maar ze konden mij niet helpen. Overdag was ik nog zoveel mogelijk op school en in de avonden verbleef ik waar dat nog mogelijk was. Maar doordat ik niet wist waar ik elke dag of nacht zou verblijven, ging ik uiteindelijk ook niet meer naar school met als resultaat dat ik van school werd gestuurd. Je hebt dan het gevoel ‘je hoort er niet meer bij in deze maatschappij’ of ‘wat heb ik in vredesnaam fout gedaan’.’



Intensiveer de benadering van niet-uitkeringsgerechtigden en verbeter de werking van het Jongerenloket.

Een andere groep die een andere benadering verdient, is die van ongedocumenteerden die hier al jaren verblijven. We kunnen blijven kijken naar wie we uit kunnen zetten, maar we kunnen ook kijken naar wat mensen willen en kunnen en wie we nodig hebben om krapte tegen te gaan. In dit verband wijzen we op de soepele manier waarop gevluchte Oekraïeners de gelegenheid krijgen aan het werk te gaan. Maar liefst 65% van hen heeft al betaald werk.



Lobby bij het Rijk dat ook voor ongedocumenteerden die hier al jaren zijn, eenzelfde weg naar werk mogelijk is.

In het bestand uitkeringsgerechtigden komen ook mensen met een chronische beperking voor van wie we in alle redelijkheid moeten vaststellen dat de kans op herintreding op de arbeidsmarkt minimaal is. Deze mensen zijn er sinds de invoering van de Participatiewet alleen maar op achteruit gegaan. Zie in dit verband ons advies Geen geld maakt niet gelukkig¹² en ons advies over de Lokale Agenda Toegankelijkheid.¹³

Actielijn 5: Rechtmatigheid tegenover excellente dienstverlening

In de praktijk merken we dat de bejegening de afgelopen vier jaar is verbeterd. Maar er is nog veel te doen voordat er sprake kan zijn van excellente dienstverlening. Zo ontvangen mensen nog steeds standaardbrieven met dreigende taal ‘als u dan en dan niet belt, dan kunt u een maatregel verwachten’. En of deze zin nou wel of niet voor je bedoeld is, het levert hoe dan ook veel stress op. Hetzelfde geldt voor de toon in een uitnodiging voor een bezoek aan W&I. Ook deze wordt als dreigend ervaren en levert direct stress op die van invloed is op het gesprek. Door Rotterdammers op een stress-sensitieve manier zonder dreigementen uit te nodigen, gaan ze meer ontspannen naar

¹² [Advies Geen geld maakt niet gelukkig](#)

¹³ [Advies De LAT moet hoger](#)

zo'n gesprek en lukt het beter om te zoeken naar mogelijkheden in een voor hun ongewenste situatie. De geïnterviewde uitkeringsgerechtigden hadden zo'n benadering vast op prijs gesteld:

'Ik moest van alles en nog wat en ik kreeg allerlei dreigbrieven. Wat mij het meest vernederde, was dat ik op gegeven moment weer moest verschijnen bij mijn werkconsulent met mijn sollicitatiebrieven en dat er iemand van handhaving bij aanwezig was. Dit is mij niet van tevoren verteld. Ik had een sollicitatiebrief geschreven en daarin had ik mezelf te goed voorgedaan. Ik moest een toontje lager zingen. Dit werd zo letterlijk tegen mij gezegd. De handhaver zei daarna: als je zoiets nog eens flikt, dan stuur ik je naar de Stegeman fabriek en dan kan je potjes peper gaan vullen. Zij vonden dus dat ik mij misdroeg door mijzelf in de sollicitatiebrieven te hoog voor te doen.'

Een andere bijstandsgerechtigde vertelt:

'Ik ben longpatiënt. Een progressieve ziekte die niet beter wordt. Ik had een ontheffing en ik hoefde niet te solliciteren. Toen ik na een operatie moeilijk kon praten en daardoor moeilijk contact kreeg met mijn consulente, werd dat gelijk gezien als niet willen meewerken. Ze wilde mijn bankgegevens van drie maanden hebben. Daarin vonden ze iets van € 180. Dat was aangemerkt als een lening. Dat stond ook bij de overschrijving en daarvan had ik al € 100 terugbetaald. € 80 stond nog niet als terugbetaald. Dit was voor hen aanleiding om nog een jaar bankafschriften te vragen. Ik moest elke cent verantwoorden. En als ik het niet helemaal zeker wist of men vond het niet geloofwaardig, dan werd dit als fraude bestempeld. Ik ben zo rot behandeld terwijl je de waarheid vertelt en niet wordt geloofd. Ik ben echt niet iemand die snel opgeeft, hoor. Maar als ik op dat moment niet de juiste mensen om me heen had gehad, dan had ik gezegd: bekijk het allemaal maar. Ik voelde me echt zo rot behandeld. Alsof je helemaal niks waard bent... Ik had echt geen idee van wat mij allemaal overkwam.'

Foutjes/vergissingen of heldere communicatie?

In het kader van de rechtmatigheid maakt de gemeente onderscheid tussen het maken van foutjes en vergissingen en het plegen van fraude. Daar waar foutjes en vergissingen worden gemaakt, moet de gemeente de hand in eigen boezem steken. De gemeente heeft de Rotterdammer dan niet van voldoende informatie kunnen voorzien om deze foutjes en vergissingen te voorkomen. Ook hier halen we het stress-sensitief werken aan. Daar waar mensen last hebben van spanning, is er extra angst om fouten te maken. Deze angst zorgt voor het niet goed kunnen opnemen van informatie en de vertaalslag naar een duidelijke actie is moeilijker te maken. Dus daar waar fouten en vergissingen worden gemaakt, zal het cluster moeten voorzien in ondersteuning en informatie.



Pas ook in de communicatie en benadering de methodiek stress-sensitief werken toe bij W&I. Als het bijvoorbeeld aankomt op een onderzoek naar rechtmatigheid, bouw dan een redelijke periode van minimaal vijf werkdagen in tussen het moment van verzending van de brief en het contactmoment.

Nazorg

Vooral wanneer uitkeringsgerechtigden onheus of wantrouwend zijn behandeld, zoals in de opgevoerde citaten, hebben zij een flinke knauw gekregen die emotioneel nadreunt. Als de gemeente een fout eenmaal erkent, zal ze de gevolgen hiervan zorgvuldig moeten volgen en waar mogelijk rechtzetten. Dat geldt ook voor hoe een uitkeringsgerechtigde zich voelt nadat deze zo'n fout heeft ondergaan.



Voer nazorg in voor uitkeriningsgerechtigden die de dupe zijn geworden van een fout of van onheuse bejegening door de gemeente.

Inzet ervaringskennis



Zet meer ervaringskennis in en betrek de mensen bij de uitwerking van het beleid. Bijvoorbeeld bij de communicatie, digitalisering, het werken met het Persoonlijk Ontwikkelplan (POP), het overbrengen van rechten en plichten, stress-sensitief werken, maar ook bij Prestatie010.

Bijzondere Bijstand

In onze advies Geen Geld Maakt Niet Gelukkig en in het komende advies Code Rood over het beleidskader armoede en schulddienstverlening hebben we al gewezen op de uiterst geringe mate van toekenning van aanvragen in het kader van Bijzondere Bijstand. Rotterdamse hulpverleners vertellen ons dat ze veel meer kans van slagen hebben bij het Fonds Bijzondere Noden dan bij de Bijzondere Bijstand wanneer ze een aanvraag doen voor iemand. Behalve de geringe kans slagen, noemen zij de lange behandeltijd van verzoeken van weken.



Wees ruimhartig in het toekennen van aanvragen in het kader van de Bijzondere Bijstand. Versnel de afhandeling.

5. Conclusie

Natuurlijk vinden we dat iedereen in Rotterdam recht heeft op bestaanszekerheid. We zien dat de gemeente Rotterdam zich inspant om zoveel mogelijk Rotterdammers aan werk te helpen en daarmee bestaanszekerheid te bieden. Wij hopen u hiermee adviezen aangereikt te hebben waarmee de gemeente Rotterdam haar beleid kan versterken.

Samen de schouders eronder betekent voor de Brede Raad 010 dat we hierin graag met de gemeente optrekken. Samen met wethouders, ambtenaren, clusters én samen met de stad. En met samen bedoelen we ook dat afdelingen van de gemeente meer zouden moeten samenwerken. Onze inzet is dat de werkzoekende zelf het uitgangspunt vormt voor de ondersteuning naar werk en daarmee naar meer onafhankelijkheid. De competenties en ambities van de werkzoekende zijn leidend. Als we die in beeld hebben, kunnen we kijken naar mogelijkheden op de arbeidsmarkt en vaardigheden die de werkzoekende zich nog eigen moet maken. Het opleiden en trainen moet vooral gericht zijn op wat de Rotterdammer wil leren en op wat hem of haar verder brengt. Vraaggericht dus en niet aanbodgericht. En een opleiding moet gelijk toepasbaar zijn in de praktijk.

Excellente dienstverlening aan de kant van de gemeente is daarbij stress-sensitief en klantgericht. Die gaat uit van de situatie van de Rotterdammer. Drempels om te gaan werken, onzekerheid over inkomsten moeten worden weggenomen. Voorzie daarom 'Met inkomenszekerheid naar werk' van concrete doelen. Het zou voor de uitvoering werkwijzen moeten checken en vervolgens direct uitrollen en toepassen. Start met uitvoering en leer gaandeweg als je ergens in gelooft.

Al met al staat de Brede Raad 010 positief in de discussie over hoe het beter zou kunnen en stellen we de open houding van de wethouder van onder meer Werk & Inkomen op prijs. Tegelijkertijd zijn we tegen beter weten in geschrokken van de verbijsterende voorbeelden die Rotterdammers ons aandroegen over hoe Werk & Inkomen hen heeft behandeld. Dat is echt niet meer van een tijd waarin iedereen het erover eens is dat overheden alles op alles moeten zetten om het vertrouwen van inwoners terug te winnen.

Rotterdam, maart 2023