Geachte leden van de raad,

Maandagavond tijdens de beeldvormende raad hebben mijn collega's van Laborijn en ik een toelichting gegeven op de diverse geagendeerde stukken en ontwikkelingen binnen Laborijn maar ook in de keten van werk en inkomen. In dat verband ben ik uitvoerig ingegaan op de (in onze ogen noodzakelijke) wens van Laborijn om veel meer te mogen (en moeten) investeren in de doelgroep die een Participatiewet-uitkering ontvangt. Ik heb daarbij ook verwezen naar het rapport van het SCP 'een brede blik op bijstand' en de visiebrief van SZW over 'Participatiewet in balans'. Ook hebben we het gehad over kwantitatieve gegevens voor onze gemeente. In de bijlage treft u 3 documenten aan die u uiteraard allemaal niet hoeft te lezen, maar een klein gedeelte lezen (zie onder) geeft wel meer inzicht waar deze discussie de komende tijd (zoals aangegeven gaan wij bij de eerstvolgende Kadernota van Laborijn daarover verder in gesprek) nu echt over gaat (bredere participatie- en inclusiegedachte en daarbij ook een parallel spoor richting de Wmo) vanuit eerst de inhoud maar zeker over beschikbare middelen:

1. Rapport SCP een brede blik op bijstand: er is een prima korte samenvatting van dit rapport (pag. 6 – 9).
2. Visiebrief Participatiewet in balans van Minister Schouten aan de TK: ad iii (pag. 6 – 8 / een passend perspectief op Participatie).
3. Q1 Laborijn cijfers Aalten: zie bijlage 2 data gemeente Aalten (pag. 35 – 37). U ziet dan dat 35% een uitkering ontvangt korter dan 2 jaar en 65% langer dan 2 jaar (piek tussen de 2 t/m 10 jaar).

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Een brede blik op bijstand



Een brede blik op bijstand

Patricia van Echtelt

Evelien Eggink

Klarita Sadiraj

50 jaar spiegel van de samenleving

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, juni 2023

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2023
SCP-publicatie 2023-7
Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag
Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht
Vertaling samenvatting: Metamorfose Vertalingen, Utrecht
Omslagontwerp: Xerox, Den Haag
Foto omslag: ANP | Hollandse Hoogte | Martine Hoving

Copyright
U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.
U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:
1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
2 u de bron vermeldt;
3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data
SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact
Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 6

1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding 10
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 11
1.3 Aanpak 11
1.4 Leeswijzer 12

2 Beleidscontext: veranderende opvattingen over de bijstand 13
2.1 Perspectieven op de bijstand 13
2.2 Veranderende opvattingen over de bijstand 15
2.3 Meer aandacht voor stapeling van problemen 15
2.4 De aanpak van multiproblematiek 17

3 Wie zijn de mensen in de bijstand en hoe gaat het met hen? 20
3.1 Bijstandsgerechtigden in 2019 21
3.2 Stapeling problematiek op basis van enquêtegegevens 22
3.3 Stapeling van problematiek op basis van registergegevens 31
3.4 Groepen mensen in de bijstand 35
3.5 Bijstandsduur 37
3.6 Tot slot 38

4 Welke ondersteuning ontvangen bijstandsgerechtigden vanuit het sociaal domein? 40
4.1 Ondersteuning van bijstandsgerechtigden 41
4.2 Welke bijstandsgerechtigden krijgen welke ondersteuning? 44
4.3 Samenhang met bijstandsduur 48
4.4 Tot slot 49

5 Verdeling bijstandsgerechtigden over gemeentetypen 50
5.1 Typen gemeenten 50
5.2 Aandeel bijstandsgerechtigden verschilt per gemeentetype 52
5.3 Samenstelling bijstandsgroep verschilt per gemeentetype 53
5.4 Tot slot 55

6 Verschillen in sociaaldomeinondersteuning tussen gemeenten 56
6.1 Verschillen in ondersteuning tussen typen gemeenten 56
6.2 Gemeentelijke verschillen in ondersteuning per groep 57
6.3 Tot slot 66

Summary 67

Literatuur 71

Voorwoord

In de levens van mensen komen vaak allerlei problemen samen, die niet los van elkaar opgelost kunnen worden. Vooral bij mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden, zien we dat problematiek zich vaak opstapelt. Het gaat dan niet alleen om problemen op het gebied van werk en bestaanszekerheid, maar ook op andere levensdomeinen zoals gezondheid, huisvesting, schulden en criminaliteit. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hecht er dan ook aan om met een brede blik, vanuit het burgerperspectief, te kijken naar wat er in de samenleving nodig is. Dit vraagt een aanpak die de aandachtsgebieden van afzonderlijke departementen overstijgt. Ook is het van belang de aandacht niet te beperken tot ad-hocreparatie van onvolkomenheden in de regelgeving, maar juist te werken aan houdbare oplossingen voor de lange termijn.

Dit rapport richt zich op bijstandsgerechtigden. Bij deze specifieke groep mensen is relatief vaak sprake van een stapeling van problematiek. De Participatiewet, waarin de bijstand sinds 2015 is geregeld, is erop gericht zoveel mogelijk mensen toe te leiden naar werk. In de praktijk blijkt betaald werk voor veel bijstandsgerechtigden (nog) geen haalbare kaart, zo bleek eerder uit de evaluatie van de Participatiewet door het SCP in 2019. Ook lijken gemeenten zich vooral te richten op het 'laaghangend fruit', mensen die relatief makkelijk naar werk begeleid kunnen worden. Dat maakt de vraag extra belangrijk hoe gemeenten ook degenen met een stapeling van problematiek de ondersteuning kunnen geven die zij nodig hebben om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving.

Ook op basis van dit onderzoek benadrukt het SCP nogmaals dat het van belang is om bij de aanpak van maatschappelijke problematiek een brede en integrale blik te hanteren. Het is belangrijk dit mee te nemen bij de voorgenomen herziening van de Participatiewet. Wanneer de Participatiewet het vizier primair blijft richten op de uitstroom naar betaald werk, hoe belangrijk ook, dan blijft problematiek op andere levensdomeinen mogelijk buiten beeld. Een integrale benadering is noodzakelijk, en dat vraagt niet alleen van de uitvoering, maar ook vanuit het wettelijk kader, om een brede blik op bijstand.

Wij danken Larissa van Es, procesmanager en onderzoeker werk, participatie en arbeidsmarkt bij Divosa en Menno Fenger, hoogleraar Institutionele Beleidsanalyse aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, als externe leden van de leescommissie voor hun constructieve commentaar bij eerdere versies van deze publicatie.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven (algemeen directeur)
Drs. Marjolijn Olde Monnikhof (plv. directeur)

Samenvatting

Aandacht voor stapeling van problematiek

Recent heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laten zien dat er voor de aanpak van structurele ongelijkheid in de samenleving een invalshoek nodig is die breder is dan alleen een economische benadering gericht op werk en inkomen (Vrooman et al. 2023). Een te eenzijdige gerichtheid op werk en inkomen biedt waarschijnlijk weinig soelaas als andere problemen niet ook worden aangepakt. Het is voor mensen immers moeilijker te investeren in bijvoorbeeld opleiding en werk als zij te maken hebben met problemen op meerdere levensdomeinen, zoals met hun mentale en fysieke gezondheid, hun sociale netwerk of als zij vaardigheden missen om zich in een steeds complexer wordende samenleving staande te houden. Het is belangrijk om deze problematiek aan te pakken, want mensen bij wie problemen samenkomen hebben veelal een minder goede maatschappelijke positie. Zij participeren minder in de samenleving, zijn vaker eenzaam (De Klerk et al. 2023; Verbeek et al. 2023) en hebben minder vertrouwen in andere mensen en de overheid (Vrooman et al. 2023). Om deze problematiek aan te pakken is een brede aanpak nodig die de verschillende levensdomeinen overstijgt.

Een brede blik op bijstand

Een specifieke groep voor wie deze brede benadering van belang is, zijn mensen die (langdurig) afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Mensen in de bijstand (eind 2022 ongeveer 400.000 mensen, CBS 2022a) hebben vaak problemen op meerdere levensdomeinen. Ze hebben met name te maken met arbeidsbeperkingen, schulden en gezondheidsproblematiek (Doove et al. 2018). De Participatiewet, waarin de bijstand sinds 2015 is geregeld, richt zich naast inkomensondersteuning vooral op het verkrijgen van werk. Een deel van de bijstandsgerechtigden kan met ondersteuning aan het werk, maar voor een aanzienlijk deel is betaald werk door een stapeling van problematiek volgens gemeenten en de bijstandsgerechtigden zelf vaak geen reëel perspectief, zelfs niet op de huidige krappe arbeidsmarkt (NLA 2022; SZW 2022). Voor deze groep is een brede blik op bijstand nodig die zich niet alleen richt op de uitstroom naar betaald werk. Mede daarom werkt de overheid aan een fundamentele wijziging van de Participatiewet.[1] Dit kwantitatieve onderzoek biedt kennis voor de lopende discussie over deze herziening. Het laat zien met welke problemen bijstandsgerechtigden te maken hebben op meerdere levensgebieden en gaat na in hoeverre zij ondersteuning krijgen vanuit het gemeentelijk sociaal domein. Met dit onderzoek willen we de blik op de problematiek van mensen in de bijstand verbreden.

Bijstandsgerechtigden hebben vaak een stapeling van problemen

Dit onderzoek laat zien dat bijstandsgerechtigden vaker te maken hebben met een stapeling van problemen op verschillende levensdomeinen dan mensen zonder bijstandsuitkering. Hoewel dit niet voor alle bijstandsgerechtigden geldt, gaan problemen op het gebied van werk en inkomen vaak samen met allerlei andere belemmeringen in het dagelijks leven. Opvallend is het grote aandeel mensen met gezondheidsproblemen in de bijstand (zie ook Van Echtelt et al. 2022). Uit enquêtegegevens[2] blijkt dat bijstandsgerechtigden vaker dan gemiddeld moeite hebben met huishoudelijke activiteiten of (trap) lopen, een klein sociaal netwerk hebben en over beperkte administratieve vaardigheden beschikken. Ook ervaren bijstandsgerechtigden vaker weinig regie over hun leven, en ervaren zij minder veerkracht dan anderen. Zij participeren minder in hun vrije tijd (denk aan verenigingsactiviteiten, cultuur/uitgaan of sport), zijn gemiddeld minder tevreden met hun leven en voelen zich vaker eenzaam dan mensen zonder bijstandsuitkering. Juist omdat de problematiek die uit deze gegevens naar voren komt verschillende

[1] Dit betreft het zogenoemde tweede spoor. Spoor 1 betreft de wijziging van de Participatiewet die zich met name richt op de aanpak van ervaren 'hardheden' in de wet, zoals de bijverdiengrenzen en ontvangsten uit giften. Spoor 2 betreft een verdere uitwerking van de ingezette beweging naar menselijke maat, vertrouwen en een vereenvoudiging van de uitvoering. Dit is een spoor van de langere adem, waarbij het niet alleen gaat om een meer fundamentele en brede blik op de Participatiewet, maar ook om de samenhang met onder andere de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de Jeugdwet. Spoor 3, ten slotte, gaat over het bevorderen van de vakkundigheid van de professionals die werken bij de gemeente aan de uitvoering van de Participatiewet (TK 2022/2023).

[2] Het gaat om de enquête SociaalDomeinIndex 2021 (SDI'21), zie bijlage A.1, te vinden bij dit rapport op www.scp.nl.

aspecten van iemands welbevinden beslaat, is het belangrijk in de aanpak van de problematiek van bijstandsgerechtigden verder te kijken dan economische factoren, zoals werk en inkomen.

Bijstandsgerechtigden met een stapeling van problematiek worden slechts beperkt ondersteund vanuit de Participatiewet

Eerder onderzoek laat zien dat groepen in de bijstand met de meest complexe problematiek de minste ondersteuning vanuit de Participatiewet krijgen (zie bv. Van Echtelt et al. 2019; NLA 2022). Verklaringen hiervoor zijn onder andere de financieringssystematiek van de Participatiewet, de verkokering van zowel de regelgeving als de uitvoering en de focus op uitstroom naar werk. De gegevens uit dit onderzoek bevestigen dat mensen die langere tijd bijstand ontvangen vaak geen re-integratieondersteuning (meer) krijgen.

Gemeenten kunnen bijstandsgerechtigden ook op andere manieren ondersteuning bieden vanuit het sociaal domein. Uit CBS-registerdata blijkt dat bijstandsgerechtigden relatief vaak gebruikmaken van ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo)[3] en de Jeugdwet.[4] De analyses laten echter ook zien dat een deel van de groep geen sociaaldomeinondersteuning (meer) krijgt. Kijken we naar groepen bijstandsgerechtigden met verschillende vormen van problematiek,[5] dan zien we dat met name de groep 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' minder vaak ondersteuning ontvangt uit het sociaal domein dan de andere groepen. Dit kan samenhangen met de relatief lange tijd die zij al in de bijstand verblijven (vaak meer dan vijf jaar), en het feit dat ondersteuning vanuit de Participatiewet vaak vlak na instroom in de bijstand wordt gegeven (De Hek et al. 2022).

Gezien de problematiek van een deel van de bijstandsgerechtigden lijkt er vanuit de Participatiewet meer aandacht nodig voor ondersteuning die niet direct gericht is op de uitstroom naar betaald werk. Denk bijvoorbeeld aan een life-first-benadering, ondersteuning gericht op maatschappelijke participatie zoals vrijwilligerswerk, of alternatieve vormen van werk, zoals beschut werk. In de praktijk zetten gemeenten deze vormen van ondersteuning al in, maar de vraag is of de Participatiewet hier nu voldoende ruimte en middelen voor biedt. Bij een levensbrede benadering is het van belang goed te kijken wat mensen zelf kunnen, of re-integratie of bredere ondersteuning nodig is, en of dat direct na instroom in de bijstand nodig is. Overigens kunnen we op basis van de cijfers in dit onderzoek niet zeggen of de mensen die nu geen sociaaldomeinondersteuning krijgen daarmee geholpen zouden zijn bij de problemen die zij ervaren in het dagelijks leven of hun maatschappelijke participatie. Ook beschikken we over onvoldoende informatie over andere gemeentelijke ondersteuning, zoals schuldhulpverlening en minimabeleid.

De ondersteuning verschilt tussen gemeentetypen

Gemeenten leggen verschillende accenten in de ondersteuning van groepen bijstandsgerechtigden met eenzelfde soort problematiek.[6] Dit past binnen het idee achter de decentralisaties dat gemeenten beleidsvrijheid hebben en hun ondersteuning aan kunnen passen aan de lokale behoeften. De problematiek van bijstandsgerechtigden verschilt ook tussen gemeenten. Daarnaast kunnen andere factoren een rol spelen bij hun keuzen, zoals het politieke klimaat van een gemeente, de organisatiecultuur of de financiële situatie. In sommige typen gemeenten zet men meer in op re-integratieondersteuning, in andere op Wmo-ondersteuning, en in andere is gekozen voor een combinatie van voorzieningen vanuit verschillende wettelijke kaders. Toch zien we in alle gemeentetypen het patroon dat de groepen bijstandsgerechtigden die vaak al langere tijd afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering geen ondersteuning krijgen vanuit het sociaal domein. Hierbij merken we op dat zij vormen van (gemeentelijke) ondersteuning

[3] In dit onderzoek gaat het bij de Wmo alleen over het gebruik van maatwerkvoorzieningen, en niet over de algemene voorzieningen, zoals buurthuizen en algemeen maatschappelijk werk.

[4] De ondersteuning vanuit de Jeugdwet wordt meestal gegeven aan gezinnen met kinderen, maar kan ook ondersteuning betreffen van jongvolwassenen, die tot hun 23e verlengde Jeugdwet-ondersteuning kunnen krijgen.

[5] We delen de bijstandsgerechtigden in in acht groepen op basis van hun kenmerken en problematiek. Het gaat naast persoonskenmerken om onder meer opleiding, gezondheid, schulden, en werkervaring. De indeling is geconstrueerd met een zogenoemde latenteklassenanalyse. Zie verder hoofdstuk 3.

[6] In dit onderzoek kijken we niet naar alle afzonderlijke gemeenten, maar naar groepen gemeenten met vergelijkbare bevolkingskenmerken volgens de SCP-gemeentetypologie (Vermeij et al. 2021). Deze splitsen we verder op naar landsdelen om ook regionale variatie te kunnen bekijken. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over de verdeling van de middelen over de verschillende gemeenten, of gemeentetypen.

kunnen ontvangen die wij hier niet mee kunnen nemen (zoals vanuit minimabeleid of schuldhulpverlening). Dat vergelijkbare patroon bij alle gemeentetypen suggereert dat de landelijke kaders (bv. wetgeving, financiële kaders) daarbij sturend zijn. Mogelijk gebruiken gemeenten nog niet alle ruimte die er binnen de wettelijke kaders beschikbaar is (ROB 2021; Vonk et al. 2021). Tegelijkertijd is het niet aannemelijk dat gemeenten een andere invulling aan de ondersteuning zullen geven zolang het wettelijk kader niet beter aansluit bij de ondersteuningsbehoeften van bijstandsgerechtigden met een stapeling van problemen.

Beleidsimplicaties

Zoals gezegd lopen bijstandsgerechtigden op verschillende levensdomeinen tegen problemen aan. Het is daarom van belang het doel van de Participatiewet te verbreden. Een deel van de bijstandsgerechtigden kan met ondersteuning aan het werk, maar dat geldt niet voor iedereen. Belangrijk is dat voor de laatste groep ook naar andere dimensies dan alleen betaald werk wordt gekeken. Een bredere visie op de Participatiewet is dus nodig. Gemeenten zullen binnen de landelijke kaders en de beschikbare budgetten keuzes moeten maken welke groepen ze in meer of mindere mate ondersteunen, zo geeft ook het recente SCP-onderzoek Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023 aan (Verbeek et al. 2023). Wanneer de overheid de ondersteuning van bijstandsgerechtigden beter wil afstemmen op hun ondersteuningsbehoefte, dan zal dit niet alleen aanpassing vragen van de uitvoering, maar ook van de landelijke en gemeentelijke organisatorische en institutionele kaders. Dit verkennende onderzoek leidt tot een aantal aandachtspunten voor het rijk en gemeenten om de ondersteuning aan bijstandsgerechtigden te verbeteren.

1 *Breng de brede ondersteuningsbehoefte in kaart*

Als gemeenten passende dienstverlening willen bieden aan bijstandsgerechtigden, dan is het allereerst noodzakelijk dat zij de ondersteuningsbehoefte van deze mensen goed in beeld hebben. De aanpak vanuit de Participatiewet zou daartoe meer in lijn gebracht kunnen worden met die van de Wmo, waar meer aandacht is voor de vraag achter de vraag (Kromhout et al. 2020).

Wanneer mensen instromen in de bijstand hebben gemeenten vaak nog goed zicht op hun problematiek. Ze hebben dan in ieder geval in beeld wat de bijstandsgerechtigden nodig hebben om weer aan het werk te kunnen. Is betaald werk volgens gemeenten geen reële optie en is de bijstandsafhankelijkheid van langere duur, dan raken bijstandsgerechtigden soms uit beeld (De Beleidsonderzoekers 2018). Er is dan ook minder zicht op waar mensen tegenaan lopen in het dagelijks leven.

Gemeenten richten zich binnen de kaders van de huidige Participatiewet sterk op handhaving en de ondersteuningsbehoefte van mensen die kunnen uitstromen naar werk. Daarbij streven ze wel steeds vaker na om beter zicht te krijgen op de problematiek van alle mensen met een bijstandsuitkering. Voor zo'n inventarisatie is specifieke kennis (vakmanschap) van de klantmanagers nodig (zie spoor 3 in de recente brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (TK 2022/2023)). Daarnaast worden de grote caseload en hoge werkdruk van klantmanagers genoemd als struikelblok voor zo'n brede aanpak.

2 *Stem het instrumentarium af op de brede ondersteuningsbehoefte*

Gezien de problematiek die een deel van de bijstandsgerechtigden kent, is het van belang na te gaan of het instrumentarium van de Participatiewet voldoende aansluit bij wat bijstandsgerechtigden nodig hebben om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving. De focus op de toeleiding naar werk laat de aanpak van andere problemen mogelijk buiten beeld.

Het is de vraag of de gangbare instrumenten in de Participatiewet, gericht op toeleiding naar betaald werk (zoals een sollicitatietraining of een jobcoach), wel passend en effectief zijn. Mogelijk zijn mensen meer geholpen bij andere vormen van ondersteuning vanuit een levensbrede benadering (bv. een lifecoach of administratieve ondersteuning). Ook is het zinvol om meer aandacht te besteden aan andere vormen van participatie voor bijstandsgerechtigden, bijvoorbeeld om het netwerk te vergroten en eenzaamheid te voorkomen. Dit is op korte termijn niet effectief voor de uitstroom naar betaald werk, maar draagt wel bij aan de kwaliteit van leven. Bij sommige groepen kan dit op de langere termijn mogelijk wel leiden tot betaald werk. Mogelijk dat ook alternatieve vormen van werk, zoals detachering,

proefplaatsingen en vrijwilligerswerk voor meer bijstandsgerechtigden toegepast kunnen worden. Meer in het algemeen is het belangrijk na te gaan of de ondersteuning in het sociaal domein, binnen en buiten de Participatiewet, nu voldoende aansluit bij de ondersteuningsbehoefte van bijstandsgerechtigden.

3 Stem beleidskaders op elkaar af

Door de stapeling van problemen waar sommige bijstandsgerechtigden tegenaan lopen, lijkt een benadering gericht op verschillende levensdomeinen noodzakelijk. Dit vraagt niet alleen om een herinrichting van de uitvoering, maar ook om aanpassing van de wettelijke kaders. De verkokering in deze kaders staat een brede, samenhangende aanpak van problematiek op meerdere levensdomeinen in de weg. Afstemming van deze (landelijke) kaders is dus nodig.

Dit betekent dat problemen op het terrein van werk en inkomen tegelijkertijd met andere levensterreinen van bijstandsgerechtigden moeten worden bezien, maar ook dat partijen moeten samenwerken over de domeinen heen. In de praktijk lopen gemeenten tegen knelpunten aan. Zo blijkt het verschil in karakter tussen de wettelijke kaders vaak een belemmering. Maar ook de verkokering van beleid en uitvoering zowel op rijksniveau als op gemeenteniveau leidt tot knelpunten (Kromhout et al. 2020). Dit is niet alleen een uitvoeringskwestie, waarvoor gemeenten een oplossing moeten vinden, maar vraagt ook institutionele aanpassingen (zie ook Vrooman et al. 2023). Hierbij moet er rekening mee gehouden worden dat investeringen binnen een wettelijk kader niet altijd neerslaan bij datzelfde kader. Zo kan ondersteuning op basis van de Wmo leiden tot besparingen in de ondersteuning op basis van de Participatiewet (zie bv. Verlaat en Zulkarnain 2022 voor experimenten in de Participatiewet). Voor ontkokering tussen verschillende beleidsterreinen is het van belang ook bij de beleidsvorming samen te werken. Dit zou bijvoorbeeld tot uitdrukking kunnen komen in een hoofdlijnenbrief voor het gehele sociaal domein met daarin een gedeelde beleidsvisie over de afstemming van de wettelijke kaders (Verbeek et al. 2023).

4 Focus niet alleen op betaald werk

Gemeenten en bijstandsgerechtigden zelf ervaren dat het voor veel mensen in de bijstand weinig realistisch is dat ze op korte termijn een betaalde baan vinden (Van Echtelt et al. 2019). Het is dan ook de vraag of de focus van de Participatiewet op het toeleiden naar werk houdbaar is. Meer nadruk op andere vormen van participatie (denk aan vrijwilligerswerk) doet meer recht aan de kwaliteit van leven van bijstandsgerechtigden. Een brede blik op bijstand wil echter niet zeggen dat de focus op de uitstroom naar betaald werk zou moeten verdwijnen. Het blijft immers belangrijk voor mensen dat zij kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt en zo zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien en meedoen aan de samenleving (Versantvoort 2022).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben als taak mensen in de bijstand aan het werk te helpen. Casestudies laten zien dat bijstandsgerechtigden in de praktijk vaak te maken hebben met een stapeling van problematiek die re-integratie naar werk in de weg staat:

> *Neem bijvoorbeeld Jeffrey (35) (niet zijn echte naam). Tijdens het eerste gesprek zegt hij meteen dat hij een 'klote leven' heeft gehad. Zijn moeder heeft hem geestelijk mishandeld en haar schulden op zijn naam gezet. Geluk in de liefde had hij niet. Zijn relatie is stukgelopen en zijn ex is verdwenen, samen met zijn dochter. Nu is hij depressief. Hij had al langer last van hevige stemmingswisselingen. Een paar jaar geleden heeft hij een zelfmoordpoging gedaan. Met behulp van psychiatrische hulp en medicijnen is hij weer een beetje opgekrabbeld. Werken wil Jeffrey ooit wel weer, maar eerst moet hij zijn leven op de rit krijgen.*
> (Onderzoeker aan het woord in De Ruig 2021: 19-20)

> *Je kunt soms jaren met iemand in traject zitten en heel lang het gevoel hebben dat hij niet wil, en uiteindelijk blijkt-ie niet te kunnen. En dat is natuurlijk wel heel belangrijk, dat je geen mensen gaat uitsluiten waar uiteindelijk iets anders mee aan de hand is.*
> (Klantmanager aan het woord in Van Echtelt en Guiaux 2012: 41)

De Participatiewet richt zich primair op de uitstroom naar betaald werk, mede vanuit de gedachte dat een baan mensen het beste helpt om weer zelfstandig in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Gemeenten en de doelgroep zelf schetsen echter een beeld dat betaald werk voor een aanzienlijk deel van de doelgroep niet reëel is (bv. Kremer et al. 2017; Cuelenaere et al. 2019; Van Echtelt et al. 2019; Kromhout et al. 2020; NLA 2022). Inmiddels onderkent de landelijke politiek dit ook (zie bv. TK 2021/2022). In de levens van mensen in een kwetsbare situatie komen vaak allerlei problemen samen (zie bv. De Klerk et al. 2023). Dat geldt ook voor mensen in de bijstand. Zij kampen vaak met meerdere problemen, zoals een arbeidsbeperking, schulden, gezondheids- en huisvestingsproblematiek (bv. Doove et al. 2018; FNV 2021). Twee derde van de bijstandsgerechtigden geeft bijvoorbeeld aan niet te kunnen werken vanwege problemen met de gezondheid (NLA 2022).

Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt lijken bij de uitvoering van de Participatiewet soms naar de achtergrond te verdwijnen. Onder hen zijn vermoedelijk veel mensen met problemen op meerdere levensdomeinen. Uitstroom naar werk wordt voor hen niet reëel geacht of is alleen mogelijk met de inzet van kostbare instrumenten (Van Echtelt et al. 2019; Kremer en Van der Meer 2020). Voor de gemeentelijke uitvoering is het soms moeilijk om binnen de doelstelling en kaders van de Participatiewet aan te sluiten bij de (andere) hulpbehoeften van bijstandsgerechtigden, bijvoorbeeld wanneer mensen ook hun leven op andere terreinen op orde moeten krijgen. Dit lijkt onder andere te maken te hebben met het karakter van de Participatiewet, dat afwijkt van dat van de andere wetten in het sociaal domein. Zo richt de Participatiewet zich op handhaving van verplichtingen en uniformiteit, terwijl de Wmo en de Jeugdwet zich meer richten op het realiseren van maatwerk en een goede interpretatie van de zorgvraag (Kalshoven en Van Driesten 2018). Terwijl een stapeling van problemen bij mensen in de bijstand relatief vaak voorkomt, lijkt de dienst Werk en Inkomen van gemeenten juist veelal betrekkelijk los te opereren van andere beleidsterreinen, zoals de Wmo en de Jeugdwet (Stouten et al. 2018; Van Arum et al. 2020; Boele 2020; Binkhorst en Wilken 2021).

Het huidige debat over de mogelijke herziening van de Participatiewet gaat onder andere over de vraag of de sterke focus op de toeleiding naar werk en handhaving van re-integratieverplichtingen voldoet gezien de problematiek van de doelgroep. En zo nee, of er voor de doelgroep mogelijk een ander beleidskader nodig is dan wat de Participatiewet nu biedt. Deze mogelijke aanpassingen vallen onder het

zogenoemde spoor 2 van de herziening (zie SZW 2022; TK 2022/2023).[7] Om hier invulling aan te geven is het allereerst van belang zicht te hebben op de aard en omvang van de multiproblematiek in de bijstand. Daarnaast moet ook de brede dienstverlening die gemeenten kunnen bieden in beeld zijn. Daaronder valt dus niet alleen het terrein van werk en inkomen, maar bijvoorbeeld ook hulp in het kader van de Wmo of de Jeugdwet.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit kwantitatieve onderzoek biedt kennis voor de lopende discussie over de herziening van de Participatiewet. Het laat zien op welke levensgebieden bijstandsgerechtigden te maken hebben met problemen en gaat na in hoeverre zij ondersteuning krijgen vanuit het gemeentelijk sociaal domein. Met dit onderzoek willen we de blik op de problematiek van mensen in de bijstand verruimen. Het richt zich dus niet alleen op problematiek en ondersteuning op het terrein van werk en inkomen, maar ook op andere levensdomeinen. Daarbij geven we zowel een landelijk beeld als inzicht in de verschillen tussen typen gemeenten.

We analyseren welke groepen mensen met bijstand we kunnen onderscheiden, en hoe deze groepen verdeeld zijn over de gemeenten. Daarna kunnen we kijken naar de ondersteuning die men krijgt (breder dan alleen vanuit de Participatiewet), en hoe die ondersteuning verschilt tussen groepen mensen en gemeenten. We beantwoorden daarmee de volgende onderzoeksvragen:

- Wie zijn de mensen met een bijstandsuitkering en welke problematiek hebben zij?
- Welke ondersteuning ontvangen de groepen bijstandontvangers?
- Hoe zijn de verschillende groepen verdeeld over de typen gemeenten?
- Hoe verschilt de ondersteuning van de verschillende groepen tussen typen gemeenten?

1.3 Aanpak

Om een breed beeld te geven van de (multi)problematiek waarmee bijstandsgerechtigden te maken hebben, maken we gebruik van enquêtegegevens uit het onderzoek SociaalDomeinIndex (SDI'21). Daarmee schetsen we een landelijk beeld van de problematiek,de hulpbronnen en leefsituatie van mensen in de bijstand. Het aantal respondenten is echter te beperkt om ook de ondersteuning of verschillen tussen gemeenten in kaart te brengen.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden maken we daarom ook gebruik van registerdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).[8] We beschikken daarmee over informatie over alle mensen die in Nederland wonen. Deze data bevatten informatie over verschillende levensdomeinen. De registraties bevatten weliswaar niet over alle probleemgebieden van mensen informatie, maar bestrijken wel belangrijke probleemgebieden die uit de SDI-enquête naar voren komen. Globaal gezien geeft de SDI-enquête weer op welke terreinen mensen ervaren dat ze problemen of tekorten hebben, terwijl de registergegevens veelal gebaseerd zijn op de hulp of ondersteuning die men ontvangt. Hiermee kunnen we een beeld geven van de problematiek en de ondersteuning, zowel op landelijk niveau als op het niveau van (groepen van) gemeenten.

Voor dit onderzoek selecteren we mensen met een bijstandsuitkering, tot de AOW-leeftijd. Hiermee selecteren we de mensen van wie op grond van hun leeftijd in principe wordt verwacht dat zij deelnemen aan het arbeidsproces en die onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen. We maken gebruik van kenmerken uit de registerdata die die relatief vaak voorkomen bij mensen met een bijstandsuitkering.

[7] Spoor 1 betreft de wijziging van de Participatiewet die zich met name richt op de aanpak van ervaren 'hardheden' in de wet, zoals de bijverdiengrenzen en ontvangsten uit giften. Spoor 2 betreft een verdere uitwerking van de ingezette beweging naar menselijke maat, vertrouwen en een vereenvoudiging van de uitvoering. Dit is een spoor van de langere adem, waarbij het niet alleen gaat om een meer fundamentele en brede blik op de Participatiewet, maar ook om de samenhang met onder andere de Wmo en de Jeugdwet. Spoor 3, ten slotte, gaat over het bevorderen van de vakkundigheid van de professionals die werken bij de gemeente aan de uitvoering van de Participatiewet (TK 2022/2023).

[8] Het uitgangspunt is de zogenoemde Stapelingsmonitor van het CBS waarin allerlei registraties op het terrein van demografie, werk en inkomen, zorggebruik en het sociaal domein zijn samengevoegd.

Denk aan demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling, herkomst), economische kenmerken (opleiding, werk, inkomen en schulden) en persoonlijke kenmerken (zorggebruik). Op basis van die kenmerken maken we een indeling van mensen met een bijstandsuitkering in groepen. Deze groepen vergelijken we op hun ondersteuning. Daarna geven we inzicht in de verschillen in de omvang van de verschillende groepen en de ontvangen ondersteuning tussen gemeenten. Voor de leesbaarheid hanteren we het begrip 'bijstandsgerechtigden' wanneer we mensen met een bijstandsuitkering bedoelen (zie hoofdstuk 3 voor een definitie). Dit onderzoek gaat dus niet over mensen die recht hebben op een bijstandsuitkering maar er geen gebruik van maken (zie hiervoor Inspectie SZW 2021).

Deze aanpak heeft ook een aantal beperkingen. Omdat dit onderzoek gebaseerd is op registerdata is niet alle relevante informatie voorhanden. Zo beschikken we niet over subjectieve informatie over mogelijke problematiek, zoals de gezondheid van mensen. Dit soort zaken moeten we benaderen met objectieve informatie, zoals het gebruik van zorg of medicijnen.[9] Ook ontbreekt informatie over bijvoorbeeld vaardigheden en redzaamheid. Dit betekent dat de problematiek waarschijnlijk breder is dan in dit onderzoek kan worden gemeten. Ook geeft het onderzoek op basis van registergegevens geen volledig inzicht in het gemeentelijk beleid. De wijze waarop multiproblematiek integraal wordt aangepakt hebben we bijvoorbeeld niet kunnen onderzoeken. In een vervolg zal daar met behulp van kwalitatief onderzoek meer inzicht in worden gegeven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we eerst de beleidscontext. We schetsen verschuivingen in het denken over de bijstand en de meer fundamentele maatschappelijke vraagstukken die aan de aanpak van multi-problematiek ten grondslag liggen. In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens welke mensen er bijstand ontvangen. Welke kenmerken hebben zij en met welke problematiek hebben zij te maken? De samenhang tussen de verschillende kenmerken en problemen komt tot uitdrukking in groepen bijstands-gerechtigden die we onderscheiden. In hoofdstuk 4 gaan we in op de ondersteuning die mensen in de bijstand ontvangen. In hoofdstuk 5 beschrijven we de verschillen in problematiek tussen (groepen) gemeenten, en in hoofdstuk 6 koppelen we dit aan de verschillen in ondersteuning tussen de gemeenten.

[9] Dit is dus een benadering van gezondheidsproblemen die relevant zijn voor dit onderzoek. Aan de ene kant kunnen er ervaren problemen zijn die niet in registers voorkomen maar wel een rol spelen bij bijvoorbeeld de redzaamheid van mensen. Aan de andere kant kunnen er ook zaken als probleem geregistreerd worden die niet van invloed zijn op de redzaamheid (denk aan medicijnen voor hoge bloeddruk).

2 Beleidscontext: veranderende opvattingen over de bijstand

- Opvattingen over de bijstand veranderen over tijd. Deze opvattingen gaan bijvoorbeeld over wat de kwaliteit van leven van mensen in de bijstand kan verhogen. Maar ze gaan ook over maatschappelijke vraagstukken als solidariteit en wat de overheid en burgers van elkaar mogen verwachten.
- Er leven vandaag de dag fundamentele vragen over de werking van de bijstand. De bijstand zou te veel gericht zijn op economische factoren (werk en inkomen) en te weinig op andere (sociale) problematiek van de doelgroep.
- De verwachtingen van de wetgever (bv. als het gaat om zelfredzaamheid en de kans op werk) komen niet altijd overeen met de ervaringen van de burger en de uitvoeringspraktijk.
- Integraal werken wordt als oplossing gezien voor de aanpak van multiproblematiek. Dit betekent dat problemen op meerdere levensterreinen van de burger worden bezien en dat partijen samenwerken over de domeinen heen.
- De aanpak van multiproblematiek is nog een uitdaging. Dit is niet alleen een uitvoeringskwestie, maar vraagt iets van beleid en betrokkenen op macro-, meso- en microniveau.

Bij mensen in de bijstand stapelen problemen zich vaak op. Zij hebben niet alleen geen werk en een laag inkomen, maar hebben soms ook te maken met andere problemen, zoals een slechte gezondheid, huisvestingsproblemen, schulden of een taalachterstand. De gemeente heeft als taak om mensen een bijstandsuitkering te verlenen als ze aan voorwaarden voldoen en te ondersteunen bij het vinden van werk. Bijstandsgerechtigden zijn verplicht er alles aan te doen om weer aan het werk te gaan. Maar ‘moeten is nog geen kunnen’ (Schnabel 2022). Door de stapeling van problematiek is het vinden van werk soms (tijdelijk) geen reële mogelijkheid (NLA 2022). Soms is er daarom vanuit de gemeente ook aandacht nodig voor problemen op andere terreinen, zoals gezondheid, huisvesting of scholing. De Participatiewet biedt hiervoor op dit moment weinig ruimte, of werkt dit zelfs tegen. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer mensen geen vrijwilligerswerk, mantelzorg of opleiding mogen doen omdat zij dan niet volledig beschikbaar zijn voor werk, zo beschrijft een recente beleidsanalyse van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW 2022). De beleidsanalyse stelt dan ook dat de Participatiewet niet alleen zou moeten gaan om arbeidsinschakeling, maar dat een bredere benadering noodzakelijk is. Mede daarom wordt er gewerkt aan hervormingen van de Participatiewet.

De toenemende aandacht voor multiproblematiek in de bijstand staat niet op zichzelf. Onder invloed van maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke ontwikkelingen veranderen de inzichten over de inrichting van het laatste vangnet dat de bijstand in onze samenleving is of zou moeten zijn (Vrooman 2009; Trappenburg 2020). Dit hoofdstuk schetst enkele van deze inzichten en de beleidscontext waarin het debat over aanpassingen van de Participatiewet plaatsvindt, met name waar dit raakt aan de aanpak van multiproblematiek van bijstandsgerechtigden.

2.1 Perspectieven op de bijstand

De opvattingen over wat het doel en de betekenis van een sociaal vangnet als de bijstand zouden moeten zijn, veranderen over tijd en zijn mede afhankelijk van de politieke stroming van dat moment (zie bv. Vrooman 2009). Een voorbeeld van deze diversiteit in opvattingen is te vinden in een recente studie van Lindner et al. (2022a, 2022b). Zij onderzochten hoe mensen in Nederland hiertegen aankijken. Zij onderscheiden grofweg drie perspectieven in de opvattingen van mensen. Deze relateren we hier aan drie uitkomstmaten voor de kwaliteit van de samenleving van het SCP (SCP 2020; Vrooman te verschijnen, zie ook tabel 2.1).

Ten eerste is dat de *kwaliteit van leven*, ofwel een optimaal welzijn en welbevinden. Dit omvat naast inkomen en werk ook sociale aspecten en (grond)rechten zoals toegang tot scholing, huisvesting en maatschappelijke ontplooiing. Ten tweede gaat het om een *rechtvaardige verdeling* van welvaart en welbevinden over groepen en wat van burgers en de overheid verlangd kan worden om de kwaliteit van leven te borgen. Tot slot gaat het om *maatschappelijke samenhang* of de verbondenheid tussen burgers, waaronder bijvoorbeeld de solidariteit die in het sociale zekerheidsstelsel tot uiting komt (zie ook CPB/SCP 2020).

De andere twee uitkomsten in de kwaliteit van de samenleving, *duurzame ontwikkeling* en *effectief en legitiem overheidsbeleid*, komen terug in de beleidsanalyse van de Participatiewet. Bijvoorbeeld waar het de houdbaarheid van het stelsel en de legitimiteit van de 'hardheden' in de Participatiewet betreft. Daarmee zijn ze gerelateerd aan de visies van Lindner et al. (2022a, 2022b), maar maken ze daar geen expliciet onderdeel van uit. We nemen ze daarom in de onderstaande beschouwing niet mee.

Tabel 2.1 Drie perspectieven op sociale zekerheid

	kwaliteit van de samenleving (SCP)		
perspectieven op sociale zekerheid (Lindner et al.)	**kwaliteit van leven**	**rechtvaardige verdeling**	**maatschappelijke samenhang**
zelfverantwoordelijkheid en wederkerigheid	onafhankelijkheid	hard werken loont	wederkerigheid
participatie en solidariteit	meedoen	sociaal minimum	solidariteit
welzijn en zelfontplooiing	zekerheid en zelfontplooiing	iedereen goed verzorgd	bescherming

Bron: Bewerking van Lindner et al. (2022a, 2022b) en SCP (2020)

In het onderzoek van Lindner et al. (2022a, 2022b) geven mensen grofweg drie interpretaties aan de sociale zekerheid, die naast elkaar kunnen bestaan:

1 *Zelfverantwoordelijkheid en wederkerigheid*

In het eerste perspectief moet de bijstand mensen vooral prikkelen om weer op eigen benen te staan: werken moet lonen. Betaald werk is uiteindelijk het beste middel om de kwaliteit van leven te borgen, zo is de veronderstelling. De bijstand mag daarom in deze visie niet té comfortabel zijn en voorkomen moet worden dat mensen (langdurig) afhankelijk worden van een uitkering en van de overheid. Volgens dit perspectief is het onrechtvaardig verdeeld als mensen (langdurig) gebruikmaken van een stelsel en 'niets doen' (bv. geen betaald werk of vrijwilligerswerk), terwijl anderen er hard voor moeten werken om dit te bekostigen. Mensen met deze visie vinden wederkerigheid een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke samenhang en voor draagkracht onder het sociale zekerheidsstelsel.

2 *Participatie en solidariteit*

Het tweede perspectief legt het accent op maatschappelijke participatie als voorwaarde voor een hoge kwaliteit van leven. Mensen met deze visie vinden dat de bijstand meer gericht moet zijn op het voorkomen van sociale uitsluiting (door werk of vrijwilligerswerk), dan op iets terugdoen voor de samenleving. In deze visie is er een rechtvaardige verdeling als er voor iedereen sprake is van een sociaal minimum van voldoende niveau zodat mensen niet door een ondergrens zakken. Mensen zouden volgens deze visie solidair moeten zijn met mensen die tegenslag ondervinden. Dit vergroot de maatschappelijke samenhang. Tegelijkertijd vinden mensen met deze visie dat iedereen moreel correct hoort om te gaan met de uitkering en dat handhaving en controle nodig zijn om misbruik van de sociale zekerheid tegen te gaan.

3 *Welzijn en zelfontplooiing*

Het zou volgens het derde perspectief het beste zijn voor de kwaliteit van leven en voor de samenleving als iedereen zich vrij kan ontplooien (door werk, studie of andere vormen van participatie), zonder zich financieel zorgen te hoeven maken (zekerheid). Een rechtvaardige verdeling betekent volgens mensen met deze visie dat iedereen daarvoor ruimte heeft. Werk kan helpen bij zelfontplooiing, maar het zou volgens hen geen verplichting moeten zijn. Lindner et al. (2022a, 2022b) geven aan dat de sociale zekerheid volgens dit perspectief breed beschikbaar zou moeten zijn om mensen te beschermen tegen de onzekerheden van loondienst en de vrije arbeidsmarkt.

2.2 Veranderende opvattingen over de bijstand

Voorheen alleen vangnet voor inkomen

De opvatting over welk perspectief de bovenhand zou moeten voeren, is sinds de invoering van de bijstand in 1965 aan verandering onderhevig (Vrooman 2009). Aanvankelijk lag de nadruk op inkomensbescherming. Men koos er bij de invoering van de Algemene bijstandswet (Abw) voor om de financiële ondersteuning niet te combineren met vormen van sociale ondersteuning, zoals verslavingszorg of therapie (Trappenburg 2020). Hiermee zette men zich volgens Trappenburg (2020: 27) af tegen de 'betutteling en bevoogding' van het regime van de Armenwet (1912-1965), waarin de arme werd gestigmatiseerd als iemand die moest worden 'opgevoed en gedisciplineerd' (zie ook Vrooman 2009). Wel werd hulp geboden bij de arbeidsinschakeling. Het recht op financiële bijstand gaf het signaal dat armoede het gevolg is van 'een samenloop van omstandigheden' die buiten de invloedsfeer van het individu ligt (Trappenburg 2020). Onafhankelijkheid van betuttelende charitatieve instellingen en solidariteit met mensen die armoede overkomt, stonden centraal.

Van inkomensondersteuning naar activering

In de daaropvolgende decennia nam het volume van de sociale uitkeringen fors toe. Samenhangend met de zorgen over de betaalbaarheid en beheersbaarheid van de verzorgingsstaat, veranderde bij beleidsmakers het mensbeeld achter wetgeving. Zo was eind jaren tachtig de werkloosheid laag, maar het volume in de uitkeringen bleef hoog. Hierdoor ontstond bij beleidsmakers het beeld dat mensen zich te weinig zouden inspannen om weer aan het werk te gaan en te veel zouden leunen op de aanspraak die zij konden maken op overheidsregelingen (De Beer 2001; Van Echtelt 2010). In de sociale zekerheid verschoof het accent van inkomensbescherming naar activering (WRR 2006; Vrooman 2009; Van Echtelt en Josten 2012; Veldheer et al. 2012). Een betaalde baan zou volgens deze zienswijze niet alleen voor de samenleving, maar ook voor het individu beter zijn dan een uitkering. Betaald werk biedt mensen niet alleen inkomen, maar ook sociale contacten, ontplooiing en een zinvolle tijdbesteding (TK 2013/2014). Ook kwam er meer aandacht voor wederkerigheid: tegenover het recht op een bijstandsuitkering staan ook verplichtingen. De Participatiewet die in 2015 is ingevoerd ligt in het verlengde van deze koerswijziging. De Participatiewet heeft naast inkomensondersteuning primair als doel om mensen toe te leiden naar werk en besteedt veel aandacht aan handhaving van (re-integratie)verplichtingen.

2.3 Meer aandacht voor stapeling van problemen

De laatste jaren worden er in het maatschappelijke debat fundamentele vragen gesteld over de werking van de bijstand als sociaal vangnet (zie bv. Van Echtelt et al. 2019; Kampen et al. 2020; Kremer en Van der Meer 2020; SZW 2022; Werkgroep verbetering Participatiewet 2022). Zo vindt men inmiddels de ondersteuning te beperkt, het sanctieregime streng en de bestaanszekerheid te complex georganiseerd (TK 2022/2023). Onder invloed van maatschappelijke en wetenschappelijke inzichten komt er ook meer aandacht voor de wijze waarop de overheid mensen met multiproblematiek ondersteunt. We noemen hier vier van deze ontwikkelingen.

1 *Een brede blik op het ongelijkheidsvraagstuk*

Ten eerste is er de laatste jaren meer aandacht voor een brede en meer integrale blik op welvaart en welvaartsverdeling in de samenleving (Boelhouwer 2016; CPB/PBL/SCP 2022). Naast financieel-economische aspecten (zoals inkomen en werk) gaat het daarbij bijvoorbeeld ook om gezondheid, onderwijs en persoonlijke ontplooiing. Het SCP-onderzoek Verschil in Nederland laat zien dat ongelijkheid meer omvat dan economische factoren en dat problemen vaak cumuleren (Vrooman et al. 2014; Hoff et al. 2021; Vrooman et al. 2023). Er zijn groepen die te maken hebben met een stapeling van achterstanden op meerdere domeinen: zij hebben een gebrek aan verschillende vormen van kapitaal, ofwel hulpbronnen (economisch kapitaal, persoonskapitaal, sociaal kapitaal en cultureel kapitaal, zie ook hoofdstuk 3). Vaak komt deze stapeling doordat problemen met elkaar samenhangen en elkaar onderling ook kunnen versterken (Bosselaar et al. 2010; Reinhoudt-den Boer et al. 2021). De achterblijvende groepen hebben veelal een minder gunstige kwaliteit van leven, zoals minder levenskansen, een lagere maatschappelijke positie en een lager welbevinden (Vrooman et al. 2023). Ook De Klerk et al. (2023) laten een samenhang zien tussen het hebben van achterstanden op meerdere terreinen en een lagere participatie en een lagere kwaliteit van leven.

De Participatiewet richt zich primair op het levensdomein werk en inkomen. Gezien de aard van de wet (de systeemwereld) is dit een voor de hand liggende focus, maar gezien de aard van de (multi)problematiek van de burger (de leefwereld) is dit een eenzijdige benadering. In de levens van mensen in de bijstand komen vaak allerlei problemen samen, die niet elk afzonderlijk bezien en opgelost kunnen worden (bv. Doove et al. 2018; FNV 2021). Daardoor hebben zij minder mogelijkheden om mee te doen in de samenleving, bijvoorbeeld als het gaat om scholing, huisvesting en sociale contacten (Jehoel-Gijsbers en Vrooman 2007). Ondersteuning bij economisch kapitaal als inkomen en werk zijn daarom wel nodig, maar waarschijnlijk niet voldoende om de achterstanden op andere terreinen te beperken. Zo blijkt verhoging van de bijstandsuitkering ook niet tot verbetering van gezondheid en levenstevredenheid te leiden (Geppert en Muns 2023). Levensbrede (integrale) ondersteuning is nodig om de groep met stapeling van achterstanden vooruit te helpen (Jehoel-Gijsbers en Vrooman 2007; Vrooman et al. 2017).

2 *Verschuiving in het mensbeeld: grenzen aan zelfredzaamheid*

Ten tweede wordt er in de literatuur voor gewaarschuwd dat de beleidsverschuiving naar meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid niet altijd realistisch is (WRR 2017; Kromhout et al. 2020; RVS 2021; Van Gool et al. 2022; De Klerk et al. 2022; Tiemeijer 2022). Hier is een discrepantie te zien tussen de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen van de uitvoeringspraktijk. Dit geldt zeker voor de aanname dat (vrijwel) iedereen die onder het regime van de Participatiewet valt op redelijke termijn aan het werk kan (Van Echtelt et al. 2019). Ook het recente SCP-rapport *Eigentijdse ongelijkheid* wijst erop dat het niet realistisch is te veronderstellen dat iedereen in staat is zelfstandig te investeren in hun hulpbronnen. Een stapeling van tekorten in hulpbronnen, bijvoorbeeld gezondheid, schulden en sociale contacten, bemoeilijkt de investering in andere hulpbronnen zoals scholing en werk (Vrooman et al. 2023). Daarnaast is aangetoond dat het hebben van stress om schulden als psychologisch gevolg heeft dat mensen mogelijk minder capabel worden om goede beslissingen te nemen. Hierdoor kunnen ze hun financiële problemen, of problemen met bijvoorbeeld werk of de zorg van kinderen minder goed oplossen (Mullainathan en Shafir 2014; WRR 2017; Tiemeijer 2022).

3 *De menselijke maat en vertrouwen tussen overheid en burger*

Ten derde is mede door de toeslagenaffaire de roep luider om meer oog te hebben voor 'de mens achter het dossier' in plaats van klakkeloos procedures te volgen (TK 2020/2021; RVS 2021; Van Echtelt en Van den Berg 2022). Dit raakt ook aan het debat over het vertrouwen tussen overheid en burger. Zonder vertrouwen willen of durven mensen niet aan te kloppen bij gemeenten, bijvoorbeeld door negatieve ervaringen in het verleden of het gevoel als potentiële fraudeur te worden behandeld. Hierdoor zijn problemen niet altijd goed in beeld of kunnen ze verergeren (De Ruig 2021; Reinhoudt-den Boer et al. 2022). De discussie raakt ook aan het sociaal contract, het geheel van geschreven en ongeschreven regels over onder meer wat burgers en overheid van elkaar mogen verwachten (Putters 2022). De Participatiewet is volgens sommigen nu 'uit balans', in de zin dat de overheid te veel nadruk legt op de verplichtingen van de burger (SZW 2022). Er zou te weinig oog zijn voor welke ondersteuning mensen in de bijstand, met vaak een stapeling van problemen, nodig hebben en van de overheid mogen verwachten (zie bv. Blonk 2021).

4 *Een uitzichtloos bestaan voor sommige mensen in de bijstand*

Ten vierde laat de literatuur zien dat de uitvoering, deels door financiële prikkels, de neiging heeft om vooral mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen (Van Echtelt et al. 2019). Mede doordat de Participatiewet zich primair richt op de uitstroom naar werk, is er minder aandacht voor andere problematiek. Het onderzoeken van de (bredere) ondersteuningsbehoefte kost klantmanagers veel tijd. Zij maken dan soms de keuze deze tijd in te zetten voor het ondersteunen van andere groepen (Heekelaar en Van Eldik 2021). Mensen met multiproblematiek, die ondersteuning het hardst nodig hebben, krijgen daardoor het minst vaak ondersteuning, of ze krijgen ondersteuning die niet bij hen past (Inspectie SZW 2019; Kromhout et al. 2020; NLA 2022). Maar zij moeten wel aan het strenge bijstandsregime voldoen. Dit kan ertoe leiden dat bijstandsgerechtigden met weinig kans op uitstroom naar werk hun situatie als uitzichtloos ervaren (Inspectie SZW 2019). Dat geldt bijvoorbeeld voor veel bijstandsgerechtigden met gezondheidsproblemen (Van Echtelt et al. 2022).

Daarnaast biedt de gerichtheid op betaald werk soms weinig mogelijkheden om andere activiteiten te ontplooien, zoals mantelzorg of vrijwilligerswerk, omdat dit de beschikbaarheid voor betaald werk in de weg kan staan (SZW 2022). Sommige auteurs schetsen het beeld dat mensen die verbetering in hun situatie willen brengen eerder worden tegengewerkt dan geholpen door de wirwar aan regelingen (Canoy en Van Dijk 2021; SER 2021; Kremer 2022; 's Jongers 2022). Overigens zien we de laatste jaren ook dat sommige gemeenten een integrale aanpak hanteren (bv. via wijkteams), zich inzetten om problematiek van bijstandsgerechtigden in kaart te brengen, en experimenteren met een meer persoonlijke aanpak en minder verplichtingen in de bijstand (zie bv. De Beleidsonderzoekers 2018; Van Arum et al. 2020; Binkhorst en Wilken 2021; Edzes et al. 2021; De Ruig 2021). De effecten van deze aanpak zijn wisselend.

2.4 De aanpak van multiproblematiek

De literatuur kent verschillende definities van multiproblematiek, maar in grote lijnen is hier sprake van als mensen zich op meerdere levensterreinen niet goed zelfstandig kunnen redden. De problemen hangen vaak met elkaar samen en kunnen elkaar versterken. Daarbij gaat het vaak om complexe situaties, wat het voor mensen moeilijk maakt om daaruit te ontsnappen. Hierdoor hebben mensen vaak hulp nodig, maar is het ook ingewikkeld de juiste ondersteuning te bieden (zie bv. Bosselaar et al. 2010; Tausendfreund 2015; Reinhoudt-den Boer et al. 2021; Reinhoudt et al. 2022). In de literatuur wordt multiproblematiek ook wel gezien als een stapeling van tekorten aan hulpbronnen in plaats van een stapeling van problemen van een individu of een gezin (Tausendfreund et al. 2016). Deze zienswijze benadrukt de verantwoordelijkheid van het overheidsbeleid voor een rechtvaardige verdeling van hulpbronnen, sociale grondrechten en de toegang tot voorzieningen (Tausendfreund et al. 2016; Vrooman et al. 2023). Bij de aanpak van multiproblematiek zijn dan ook actoren op verschillende niveaus betrokken. Een extreem voorbeeld van een situatie waarbij actoren op allerlei niveaus betrokken waren bij het ontstaan van multiproblematiek, is de toeslagenaffaire. Daar zorgde overheidshandelen ervoor dat mensen in een situatie van schulden terechtkwamen, met een samenloop van allerlei andere (gezins) problemen tot gevolg. Hulpverlening op individueel niveau biedt in zo'n geval weinig soelaas als de oorsprong van het probleem niet aangepakt wordt.

Wanneer problemen zich stapelen en onderling zijn verweven, kunnen deze vaak niet elk afzonderlijk opgelost worden. Als mensen bijvoorbeeld geen werk hebben door huisvestings-, gezondheids- of verslavingsproblematiek, heeft re-integratieondersteuning waarschijnlijk geen zin als niet ook gelijktijdig problemen op deze andere levensdomeinen worden aangepakt. Vaak is hiervoor een integrale aanpak noodzakelijk (Reinhoudt et al. 2022). Integraal werken heeft in de literatuur grofweg twee betekenissen (Van Arum et al. 2018; Kromhout et al. 2020; Reinhoudt et al. 2022). Ten eerste gaat het om een brede probleembenadering, die aandacht heeft voor meerdere terreinen van het leven en deze in samenhang beziet. Het in kaart brengen van de vraag achter de initiële hulpvraag is hier onderdeel van. Ten tweede betreft het de integrale levering van ondersteuning. De betrokken partijen werken samen om de problemen op verschillende levensdomeinen in samenhang aan te pakken, zonder gehinderd te worden door schotten tussen de domeinen, ook in de indeling van de gemeentelijke organisatie. Integraal werken is dus meer dan het stapelen van afzonderlijke voorzieningen voor verschillende problemen.

Integraal werken kent in de praktijk knelpunten op verschillende niveaus die deze werkwijze in de weg staan. In de literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen factoren die gelegen zijn op het niveau van de individuele mensen of huishoudens zelf (micro), de tussenlaag, waaronder bijvoorbeeld gemeenten, uitvoerders, scholen en werkgevers vallen (meso), en de samenleving en het rijksbeleid (macro) (Jehoel-Gijsbers en Vrooman 2007; Tausendfreund 2015; Tausendfreund et al. 2016).

Microniveau

Bij de dienstverlening aan mensen met multiproblematiek in de Participatiewet is soms een *life-first*-benadering nodig, die als doel heeft de persoonlijke levenssituatie te verbeteren (Fenger 2019; Van der Valk en Fenger 2019). Dit vergt een meer integrale aanpak dan de *work-first*-benadering, gericht op het vinden van werk, of de *human capital-first*-benadering, gericht op het vergroten van de capaciteiten van mensen, bijvoorbeeld door opleiding of training (Fenger 2019). Terwijl het concept van integraal werken beleidsmatig wordt omarmd wanneer er sprake is van multiproblematiek, blijkt de burger zelf daar soms helemaal niet op te zitten wachten, zo blijkt uit een kwalitatieve studie (Reinhoudt-den Boer et al. 2022; Reinhoudt et al. 2022). Een reden kan zijn dat mensen met urgente problemen binnenkomen die een directe oplossing behoeven. Zij willen dan graag van dit probleem af en niet eerst een analyse van alle andere onderliggende en samenhangende problematiek. Soms is de samenhang tussen problemen niet helder, ook niet voor mensen zelf, waardoor er voor hen geen reden is om een meervoudige hulpvraag te uiten. Tot slot willen mensen niet altijd al hun sores bij de gemeente op tafel leggen. Ze kunnen zich bijvoorbeeld schamen, of de overheid wantrouwen (zie ook § 2.3). Een integrale probleembenadering wordt dan als onnodige overheidsbemoeienis ervaren (Reinhoudt-den Boer et al. 2022; Reinhoudt et al. 2022).

Mesoniveau

Op mesoniveau zijn naast gemeenten vaak allerlei instanties betrokken bij de signalering en aanpak van multiproblematiek, zoals wooncorporaties, scholen, hulpverlenende instanties en werkgevers. Er zijn verschillende aspecten die integraal werken belemmeren of bevorderen, waaronder: toegang, coördinatie, duur en effectiviteit (Tausendfreund 2015: 3). Ten aanzien van de *toegang* zien dienstverleners soms niet dat er meer aan de hand is doordat mensen de signalen hiervoor niet direct of tegelijkertijd afgeven. Iemand die een bijstandsuitkering komt aanvragen, zal niet ook direct allerlei andere problematiek op tafel leggen. Het risico is dat dienstverleners zich alleen richten op datgene dat tot hun takenpakket behoort en dat ze geen zicht hebben op de omvang en ernst van de situatie. Een tweede uitdaging is de *coördinatie* van de dienstverlening van alle betrokken professionals. Hoewel iedereen tot doel heeft de cliënt te ondersteunen, werken professionals vaak ieder vanuit een ander perspectief, met eigen ideeën over de aanpak en prioriteiten (zie ook Bannink en Bosselaar 2018; Kromhout et al. 2020). Ten derde is de *duur* van de interventies of instrumenten die worden ingezet vaak gericht op de relatief korte termijn, terwijl bij multiproblematiek een meerjarenplan of langdurige ondersteuning noodzakelijk kan zijn. In de bijstand is het ook van belang om zogenoemde *lock-in*effecten te voorkomen, bijvoorbeeld in het geval van een scholingstraject (gericht op de langere termijn) dat de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt op korte termijn in de weg staat. Tot slot is er vaak nog weinig bekend over de *effectiviteit* van de dienstverlening, met name als het gaat om de aanpak van multiproblematiek. Dit komt ook doordat het niet eenvoudig is de effectiviteit in onderzoek vast te stellen. Al deze aspecten vereisen samenwerking tussen verschillende dienstverleners.

Macroniveau

Terwijl in de levens van mensen allerlei terreinen samenkomen, zoals wonen, scholing en zorgen, is het beleid op die terreinen in de praktijk nog vaak verkokerd (Kromhout et al. 2020; SCP 2022). Voor een integrale aanpak van multiproblematiek op decentraal niveau, is ook op centraal niveau een integrale werkwijze noodzakelijk (ROB 2019; Kromhout et al. 2020). Een van de knelpunten voor integraal werken ligt in het verschil in karakter van de wetten in het sociaal domein (Participatiewet, Wmo en de Jeugdwet) (Kalshoven en Van Driesten 2018; Kromhout et al. 2020). Waar in de Wmo veel aandacht is voor het in kaart brengen van de ondersteuningsbehoefte van de cliënt, onder andere door het zogenoemde keukentafelgesprek, richt de Participatiewet zich op handhaving van verplichtingen. Ook de wettelijke (on)mogelijkheden om gegevens uit te wisselen tussen dienstverleners maakt integraal werken ingewikkeld. Het wetsvoorstel Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) zou hier verbetering in moeten brengen (zie bv. VNG 2021). Ook is het van belang dat er ruimte is voor de uitvoering om te signaleren wat er knelt in de landelijke kaders. Zo blijken sociaal werkers bijvoorbeeld om verschillende redenen weinig geneigd om bredere knelpunten aan te kaarten bij bestuurders, bijvoorbeeld waar de landelijke wetgeving niet goed werkt (Trappenburg et al. 2020).

Tot slot

Dit rapport is een eerste opstap naar verder onderzoek naar de ondersteuning van mensen met multiproblematiek in de Participatiewet. In de rest van dit rapport geven we een cijfermatig beeld van de problematiek van bijstandsgerechtigden en de ondersteuning die zij ontvangen. In dit rapport kijken we niet naar de samenhang tussen de verschillende vormen van ondersteuning en beschouwen we multiproblematiek als een stapeling van problemen op verschillende levensdomeinen. In een vervolgstudie zal met (kwalitatief) onderzoek enig inzicht worden gegeven in hoe gemeenten een integrale aanpak zoals hierboven geschetst vormgeven.

3 Wie zijn de mensen in de bijstand en hoe gaat het met hen?

- Bijstandsgerechtigden hebben vaker te maken met een stapeling van problematiek op verschillende levensdomeinen dan mensen zonder bijstand. Denk aan economische problematiek als schulden of weinig inkomen, maar ook aan andere zaken zoals een slechte gezondheid, weinig administratieve vaardigheden en een klein sociaal netwerk.
- Bijstandsgerechtigden participeren minder vaak in hun vrije tijd (denk aan verenigingsactiviteiten, cultuur/uitgaan, of sport), zijn gemiddeld minder tevreden met hun leven en zijn vaker eenzaam dan mensen zonder bijstand.
- We onderscheiden acht groepen bijstandsgerechtigden op basis van hun (stapeling van) problematiek (zoals een slechte gezondheid, schulden of weinig werkervaring).
- Er zijn twee grote groepen ('ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheids-problemen' en 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek') die samen driekwart van de bijstandsgerechtigden vormen (resp. 48% en 30%). De overige groepen (2 tot 5% van de bijstandsgerechtigden) variëren in stapeling en type problematiek.
- De twee grote onderscheiden groepen ('ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' en 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek') verblijven langer in de bijstand dan de andere groepen.

Mensen die een beroep doen op ondersteuning op het terrein van werk en inkomen, ervaren soms ook in andere levensdomeinen problemen. Het is mogelijk dat problemen cumuleren of elkaar versterken (zie hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk geeft een indruk van het samengaan van problemen in meerdere levensdomeinen van mensen met een bijstandsuitkering.

We schetsen eerst een breed beeld van de situatie van bijstandsgerechtigden en vergelijken deze met de situatie van niet-bijstandsgerechtigden (§ 3.2). Dat doen we op basis van enquêtegegevens verzameld onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. Daarbij gaan we in op ervaren problematiek, maar ook op brede participatie (meedoen aan de samenleving), eenzaamheid en tevredenheid. Dit levert een landelijk beeld van de situatie van bijstandsgerechtigden.

De focus van dit onderzoek ligt daarnaast op verschillen tussen typen gemeenten (zie hoofdstuk 5 en 6). De enquêtegegevens zijn niet geschikt voor zo'n analyse: het aantal waarnemingen is daarvoor te klein. Daarom maken we ook gebruik van registergegevens van het CBS (§ 3.3). Daarmee beschikken we over informatie over alle bijstandsgerechtigden in Nederland, maar kunnen we een minder breed scala aan onderwerpen beschrijven. Zo zijn subjectieve zaken zoals eenzaamheid en tevredenheid niet in registraties opgenomen. De problematiek die uit de registraties is af te leiden betreft dan ook niet de ervaren problematiek zoals in paragraaf 3.2, maar eerder de problematiek die we op basis van registraties van ondersteuning of andere contacten met de overheid kunnen afleiden. Zo hanteren we bijvoorbeeld het gebruik van medicijnen als indicator voor gezondheidsproblematiek.

We merken op dat we met zowel de enquêtegegevens als de registergegevens waarover we in dit onderzoek beschikken niet alle problematiek en ondersteuning van mensen kunnen afleiden. Zo is in de enquête weliswaar naar een breed scala van activiteiten en hulpbronnen gevraagd, maar ontbreken bijvoorbeeld vormen van persoonskapitaal (esthetisch kapitaal) en cultureel kapitaal (zoals leefstijl) die wel onderscheiden worden in bijvoorbeeld Vrooman et al. (2023). En de registerdata geven bijvoorbeeld geen volledig beeld van de gemeentelijke ondersteuning. Zo ontbreekt informatie over armoedebeleid en participatievoorzieningen als buurthuizen, cultuur en sport. Niettemin bestrijken de gegevens belangrijke levensgebieden waar mensen problemen kunnen ervaren.

Allereerst kijken we naar persoonskenmerken van mensen in de bijstand. Deze kunnen van invloed zijn op de problematiek waar men mee te maken heeft, op de risico's op het ontvangen van bijstand en op de overige ondersteuning die zij ontvangen.

3.1 Bijstandsgerechtigden in 2019

In deze paragraaf beschrijven we wie de bijstandsgerechtigden zijn. Voor de analyses op de registerdata nemen we gegevens uit 2019 als uitgangspunt, omdat de meest recente voor ons beschikbare gegevens uit 2020 mogelijk atypisch zijn door de coronapandemie.[10] In 2023 is het aantal personen met bijstand lager dan in 2019 (CBS 2023a). Onder invloed van de krappe arbeidsmarkt stromen er minder mensen in in de bijstand. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat al langer een uitkering ontvangt en door een stapeling van problemen niet aan het werk komt, is in 2023 waarschijnlijk groter dan in 2019 (Kuiper 2022). In 2019 ontvingen 521.000 mensen op enig moment in het jaar een bijstandsuitkering of een aan bijstand gerelateerde uitkering (zie kader 3.1 voor de gehanteerde definitie[11]). Dat is 4,7% van de bevolking van 18 tot en met 66 jaar. Hoewel het recht op bijstand op huishoudensniveau wordt vastgesteld, betreffen de gegevens in dit onderzoek het individuele niveau.[12]

Kader 3.1 Definitie mensen met een bijstandsuitkering

Het aantal bijstandstonvangers is afhankelijk van de gehanteerde definitie en afbakening. In dit rapport hanteren we de volgende definitie.

Wat is meegeteld?

- Naast algemene bijstand op grond van de Participatiewet zijn ook meegeteld de bijstandsgerelateerde uitkeringen op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz).
- Overige vormen van bijzondere bijstand (veelal incidentele aanvullingen) zijn niet meegeteld.
- De uitkeringen op grond van de Tozo, de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers, was van toepassing in de periode 1 maart 2020 tot 1 oktober 2021. Deze regeling was in 2019 dus nog niet relevant.

Wie zijn meegeteld?

- In dit rapport gaat het om personen met een bijstandsuitkering, en dus niet om het aantal uitkeringen of het aantal huishoudens. Een uitkering aan een (echt)paar wordt door het CBS geteld als één uitkering aan twee personen. Het aantal personen met een bijstandsuitkering is daarom hoger dan het aantal verstrekte bijstandsuitkeringen.
- Personen die geen adres hebben (dak- en thuislozen) zijn niet inbegrepen, en personen in een instelling, de elders verzorgden, die een uitkering ontvangen (ruim 27.000 mensen) ook niet. Ook zijn de mensen die in een institutioneel huishouden verblijven buiten beschouwing gelaten (bijna 4000 bijstandsgerechtigden). Dit zijn specifieke groepen waar vaak afwijkende regelingen voor gelden.
- Dit rapport gaat alleen over de volwassen bevolking die nog geen AOW krijgt. Het gaat daarmee over de ruim 11 miljoen personen die eind 2019 tussen de 18 tot en met 66 jaar zijn. De AOW-leeftijd was in 2019 66 jaar en 4 maanden.

Met de registratiedata beschikken we voor zowel de bijstandsgerechtigden als de rest van de 18-66-jarigen over informatie over de persoonskenmerken leeftijd, geslacht, en migratieachtergrond. Deze persoonskenmerken zijn gerelateerd aan allerlei problematiek waar mensen mee te maken kunnen hebben. Zo hebben oudere mensen vaker te maken met gezondheidsproblemen, en kunnen mensen met een migratieachtergrond te maken krijgen met discriminatie op de arbeidsmarkt (zie ook Muns en Huijnk 2021).

[10] Op het moment van schrijven zijn de registratiegegevens over 2021 en 2022 nog niet compleet.

[11] Door verschil in definitie kunnen cijfers afwijken van bijvoorbeeld het CBS. Zo gaan we hier uit van bijstand die ergens in het jaar wordt ontvangen. De CBS-statistieken betreffen meestal cijfers op een moment in de tijd. Zo werden volgens het CBS ultimo 2019 352.290 algemene bijstandsuitkeringen verstrekt op basis van de Participatiewet aan huishoudens tot de pensioengerechtigde leeftijd (CBS 2022b). Dat zijn ruim 414.000 personen (CBS 2023a).

[12] Alle volwassenen in een huishouden met bijstand worden hier dus als bijstandsgerechtigden gezien.

3.1.1 *Persoonskenmerken*

De groep bijstandsgerechtigden bestaat uit relatief veel vrouwen: 56% in vergelijking met 49% in de bevolking zonder bijstand (zie tabel 3.1). Ook gaat het om een relatief oude groep: 32% van de bijstandsgerechtigden is 55 jaar of ouder versus 25% in de bevolking zonder bijstand. Het aandeel jongeren (18-26 jaar) onder de bijstandsgerechtigden is juist wat kleiner: 9% versus 18% in de bevolking zonder bijstand. Ook hebben mensen met een bijstandsuitkering relatief vaak een niet-Nederlandse afkomst[13] (58%) in vergelijking met mensen zonder bijstandsuitkering (25%). Bijna de helft van de bijstandsgroep (48%) bestaat uit mensen met een eerstegeneratiemigratieachtergrond. In de bevolking zonder bijstand is dat veel lager (15%). Dit betreft waarschijnlijk voor een deel statushouders.[14] Het is echter uit onze gegevens niet op te maken welk aandeel dat betreft. We kunnen in dit rapport dus geen rekening houden met afwijkende regelingen die voor statushouders of andere vluchtelingen gelden.

Tabel 3.1 Persoonskenmerken en hulpbronnen van mensen met en zonder bijstandsuitkering in 2019, 18-66-jarigen (in procenten)

	mensen met een bijstands-uitkering, N = 520.600	mensen zonder bijstands-uitkering, N = 10.567.000
vrouw	56,4	49,4
man	43,6	50,6
leeftijd (op 31-12-2019)		
18-26 jaar	9,5	18,3
27-40 jaar	26,8	27,5
41-54 jaar	31,7	29,5
55-66 jaar	32,1	24,7
Nederlandse achtergrond	41,7	75,3
eerstegeneratiemigratieachtergrond	48,1	15,1
tweedegeneratiemigratieachtergrond	10,1	9,6

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

3.2 Stapeling problematiek op basis van enquêtegegevens

In deze paragraaf geven we een breed beeld van waar mensen in de bijstand tegenaan lopen en of ze naast werk en inkomen op meerdere terreinen problemen hebben. We vergelijken hun situatie met die van andere mensen in Nederland. Voor deze beschrijving maken we gebruik van de enquête SociaalDomeinIndex 2021 (SDI'21, zie bijlage A.1). Om de bijstandsgerechtigde respondenten in de enquêtegegevens te identificeren, maken we gebruik van de registergegevens en hanteren we hier de definitie van bijstandsgerechtigden uit kader 3.1.[15] Het gaat dan om personen die op enig moment in 2021 een bijstandsuitkering ontvingen. Dit betekent niet dat zij op het moment van het invullen van de enquête in die situatie verkeren. De steekproef is na weging representatief voor de gehele bevolking. Ook de verdeling van respondenten met bijstand naar leeftijd, geslacht en migratieachtergrond spoort goed met de werkelijke verdeling onder bijstandsgerechtigden (zie tabel A.1 in de bijlage, te vinden bij dit rapport op www.scp.nl).

[13] We gebruiken hier de 'oude' definitie zoals die in de Stapelingsmonitor 2019 is opgenomen (CBS 2022c). Een persoon is volgens die definitie van Nederlandse afkomst wanneer beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het land waar men zelf is geboren. Personen hebben een eerstegeneratiemigratieachtergrond wanneer zij zelf in het buitenland geboren zijn, en ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Personen hebben een tweedegeneratiemigratieachtergrond wanneer zij zelf in Nederland geboren zijn, en ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Sinds 2022 vindt een geleidelijke overgang plaats naar een nieuwe indeling van de bevolking op basis van werelddelen en veelvoorkomende immigratielanden (zie CBS 2022d voor meer informatie).

[14] Ter indicatie: volgens het CBS stroomden er in 2019 bijna 4800 huishoudens met ten minste één statushouder in de bijstand in (CBS 2022e, 2023b). Voor statushouders is de bijstand (ook na enkele jaren) de belangrijkste bron van inkomen (CBS 2022e).

[15] Hiertoe hebben we de gegevens uit de SDI-enquête op individueel niveau gekoppeld aan de gegevens over bijstandsuitkeringen uit de CBS-registraties.

Voor de beschrijving van de problematiek en leefsituatie van mensen in de bijstand en de vergelijking daarvan met mensen zonder bijstand, gebruiken we in deze paragraaf vier typen grootheden:

1 **Potentiële problemen** in verschillende levensdomeinen waar mensen tegenaan kunnen lopen, zoals met het doen van het huishouden, financiële problemen, of problemen met contacten.
2 **Hulpbronnen** of beschermende factoren die hen wellicht kunnen helpen om met problemen om te gaan. Denk aan een inkomen, een goede gezondheid of veerkracht.
3 **Participatie** in de samenleving, zoals in de vrije tijd (sporten, theaterbezoek e.d.), maar ook maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk en mantelzorg).
4 **(Subjectieve) kwaliteit van leven:** hoe tevreden men is met het leven, en in hoeverre men te maken heeft met eenzaamheid.

De potentiële problemen (draaglast) en een gebrek aan hulpbronnen (gebrek aan draagkracht) weerspiegelen de achterstanden waar mensen tegenaan kunnen lopen. Deze problemen en hulpbronnen zijn niet geheel van elkaar te scheiden, en vertonen samenhang. Zo kunnen zij een gemeenschappelijke onderliggende oorzaak hebben, of elkaar versterken. De participatie en kwaliteit van leven geven een indruk van de leefsituatie van mensen. Hiermee sluiten we aan bij eerdere rapportages over het sociaal domein en mensen in een kwetsbare positie (zie bv. Pommer et al. 2018; Eggink et al. 2020; De Klerk et al. 2023).

3.2.1 *Potentiële problemen in verschillende levensdomeinen*

Mensen in de bijstand hebben vaak niet alleen problemen op het terrein van werk en inkomen, maar ook in andere levensdomeinen. We volgen hier eerdere studies die naar kwetsbare groepen in de samenleving kijken (o.a. Pommer et al. 2018; De Klerk et al. 2023) en bekijken zeven typen problemen waar mensen mee te maken kunnen hebben en waarvan we over gegevens beschikken (zie kader 3.2).[16] De ernst van de situatie kan verschillen: mensen kunnen er (enige) moeite mee hebben of het helemaal niet kunnen, of ze redden zich door de hulp van anderen. Het gaat om problemen waarvan mensen zelf aangeven dat ze die hebben, dus niet om geregistreerde problemen. Overigens spreken we hier van problemen, maar hoeven mensen de omstandigheden waarin zij verkeren niet als een probleem te ervaren. Een groot deel van de mensen die problemen hebben kan deze zelf, of met de ondersteuning die zij ontvangen, oplossen.[17] Daarom spreken we hier van *potentiële* problemen, zie ook De Klerk et al. (2023).

Kader 3.2 Overzicht van de onderscheiden potentiële problemen (levensdomeinen)

- Problemen met algemene dagelijkse handelingen (problemen met zien of horen, lopen, traplopen of huishoudelijke activiteiten)
- Problemen met het zelfstandig kunnen voeren van een huishouden (persoonlijke verzorging, doen van het huishouden, zich verplaatsen, regelen van zaken als financiën)
- Financiële problemen (het hebben van schulden of betalingsachterstanden);
- Problemen in de gezinssituatie (verslaving (in het gezin), relatie met partner, relatie met kind(eren), gezinsproblemen, zorgen over de opvoeding, psychische problematiek in het gezin; problemen van de respondent of iemand anders in het gezin)
- Arbeidsmarktproblemen (geen werk hebben maar wel op zoek zijn)
- Geringe administratieve vaardigheden (moeite met formulieren invullen, geringe computervaardigheden)
- Problemen met het sociale netwerk (minder dan één keer per maand contact met buur/vriend/familie)

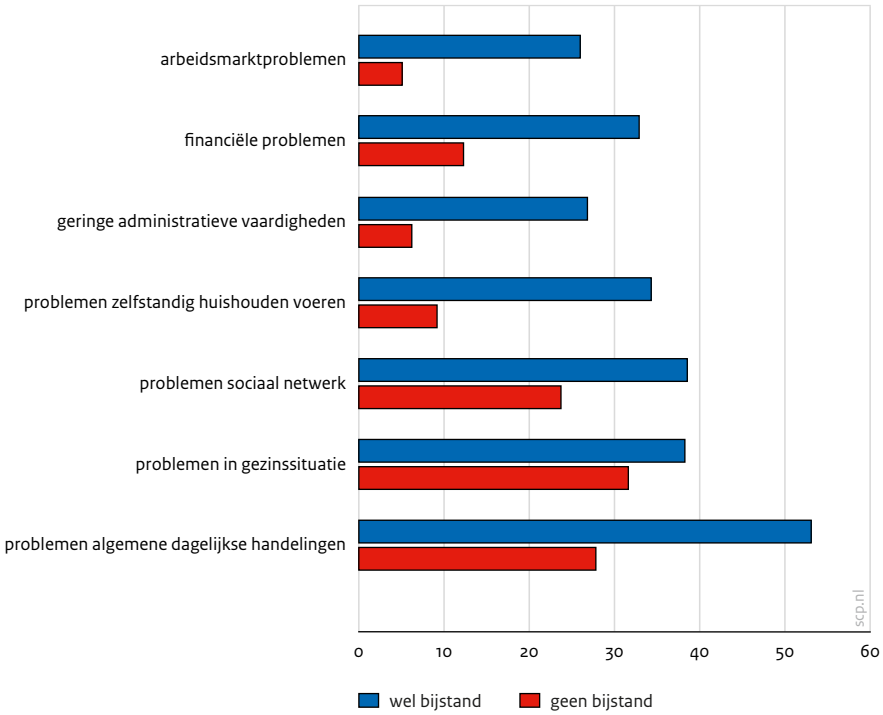
Zie bijlage A.1.3 voor een nadere toelichting op de onderscheiden probleemgebieden.

[16] Hierbij kunnen problemen en hulpbronnen onderling samenhangen en elkaar versterken, of voortkomen uit een ander kenmerk van de persoon, zoals een licht verstandelijke of fysieke beperking.
[17] Ruim negen van de tien respondenten zeggen dat de activiteiten lukken, eventueel met hulp van anderen.

Figuur 3.1 laat zien dat ruim de helft van de bijstandsgerechtigden moeite heeft met algemene dagelijkse handelingen (algemene dagelijkse levensverrichtingen, adl), zoals huishoudelijke activiteiten of (trap) lopen. Bijna vier op de tien bijstandsgerechtigden hebben potentiële problemen in de gezinssituatie en een even groot deel heeft weinig contact met familie, vrienden of buren. Ongeveer een derde heeft moeite met het zelfstandig kunnen voeren van een huishouden en een derde heeft financiële problemen. Ongeveer een kwart heeft beperkte administratieve vaardigheden. Ook zegt ongeveer een kwart geen betaalde baan te hebben, maar deze wel te zoeken. Dit laatste spoort met de bevindingen van Dirven (2021) en Cuelenaere et al. (2019) dat het grootste deel van de bijstandsgerechtigden niet direct beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, vaak vanwege gezondheidsbeperkingen. Hierbij merken we op dat de bijstandsgerechtigden in deze analyse wel op enig moment in 2021 in de bijstand zitten, maar op het moment van ondervraging wellicht wel betaald werk hebben. Alles samengenomen heeft 86% van de mensen met een bijstandsuitkering te maken met een of meerdere van de onderscheiden problemen.

Ook bij de niet-bijstandsgerechtigden komen deze problemen geregeld voor, maar op alle terreinen minder vaak. Van hen heeft ongeveer twee derde te maken met een of meerdere potentiële problemen (zie ook De Klerk et al. 2023). Zoals gezegd betekent dit niet dat iedereen dat ook als problematisch ervaart. Net zoals ander onderzoek (bv. Doove et al. 2018; FNV 2021) laten deze gegevens zien dat de problematiek van mensen in de bijstand dus niet alleen op het terrein van werk en inkomen ligt, maar zeker ook op andere leefgebieden zoals het dagelijks leven en het huishouden of het gezin.

Figuur 3.1 Aandeel mensen met problematiek, met en zonder bijstandsuitkering, 18-66-jarigen, 2021 (n = 3939, in procenten)[a]



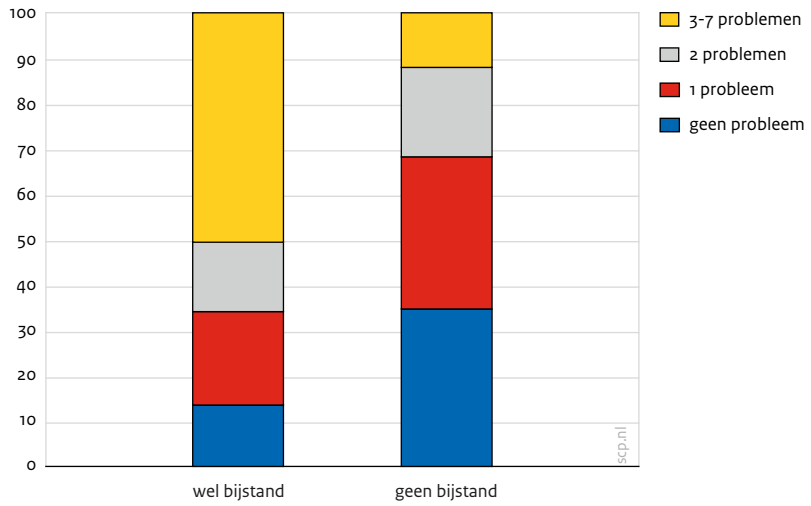
a Het voorkomen van de problemen hangt significant samen met het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dat geldt ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling en migratieachtergrond).

Bron: SCP/CBS (SDI'21)

Stapeling van problemen

Problemen hebben vaak een onderliggende oorzaak, en kunnen elkaar versterken (Bosselaar et al. 2010; Reinhoudt-den Boer et al. 2021). Dit geldt des te meer voor mensen met een bijstandsuitkering, zo blijkt uit figuur 3.2. Niet alleen komen de afzonderlijke potentiële problemen vaker voor bij mensen met een bijstandsuitkering, ook hebben zij vaker te maken met een stapeling van problemen. Zo heeft ruim de helft van de bijstandsgerechtigden te maken met drie of meer van de zeven potentiële problemen (meestal drie of vier problemen, niet in figuur). Bij mensen zonder bijstand geldt dat voor 12%. Het gaat dan vaak om combinaties van adl-problemen met problemen met het voeren van een huishouden, en geringe administratieve vaardigheden. Bij de bijstandsgerechtigden gaat het zoals te verwachten ook vaker om problemen met werk of financiën.

Figuur 3.2 Aandeel mensen met een stapeling van problemen, met en zonder bijstandsuitkering, 18-66-jarigen, 2021 (n = 3939, in procenten)[a]



a Het aantal problemen hangt significant samen met het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dat geldt ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling en migratieachtergrond).

Bron: SCP/CBS (SDI'21)

3.2.2 *Hulpbronnen*

Hulpbronnen helpen mensen in het leven en zijn bepalend voor iemands levenskansen en individuele levensuitkomsten, zoals iemands welbevinden (Vrooman et al. 2014). In deze paragraaf beschrijven we enkele indicatoren voor economische hulpbronnen, zoals werk, inkomen en opleiding, die mensen in staat stellen ondersteuning te regelen. Ook bespreken we persoonlijke hulpbronnen als gezondheid, veerkracht en regie, waarmee mensen zelf hun problemen kunnen oplossen.[18] Het gaat hier om de inschatting van de respondenten zelf.

[18] Veerkracht is het vermogen van mensen om te herstellen na een ingrijpende of minder ingrijpende gebeurtenis zoals een scheiding, armoede, of een ernstige ziekte (zie bv. Bolier 2012; Duyndam 2016). Regie betreft de mate waarin men het gevoel heeft grip te hebben op gebeurtenissen en situaties (bv. Pearlin en Schooler 1978), zodat men zich kan blijven aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden (bv. Schuijt-Lucassen en Deeg 2006).

Kader 3.3 Overzicht van de economische en persoonlijke hulpbronnen in dit onderzoek

Onder een gebrek aan economische hulpbronnen valt het hebben van:

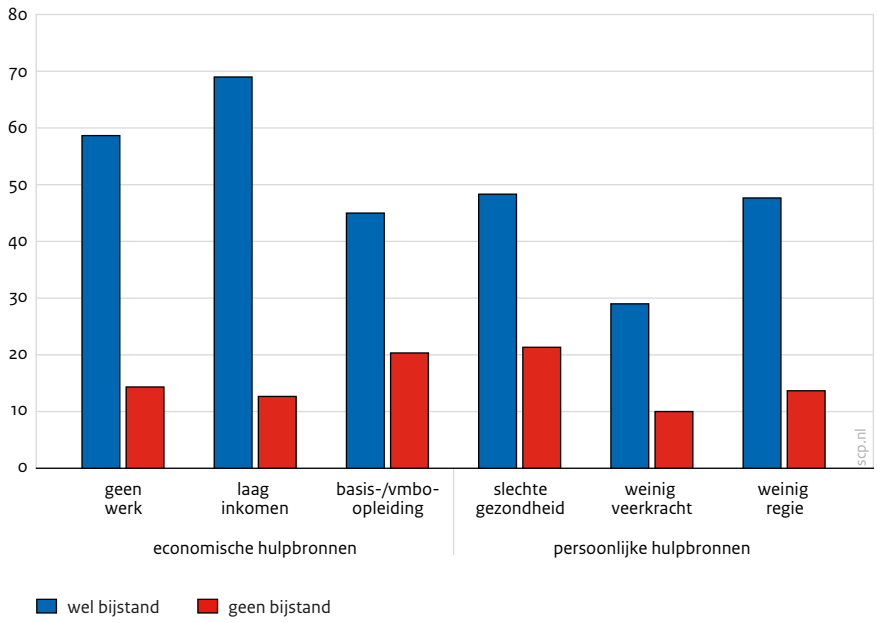
- geen werk (geen betaald werk van één uur per week of meer, inclusief korte periode, of werk als freelancer)
- een laag inkomen (laagste 20% van het netto gestandaardiseerde huishoudensinkomen)
- alleen een basis-/vmbo-opleiding (lager onderwijs, lager beroepsonderwijs, mavo, vmbo of mbo-1)

Onder een gebrek aan persoonlijke hulpbronnen valt het hebben van:

- gezondheidsbeperkingen (langer dan zes maanden langdurige ziekte, lichamelijke beperking, psychische klacht of klacht als gevolg van ouderdom)
- weinig veerkracht (gemeten met twee stellingen: 'Het is moeilijk voor mij om verder te gaan als er iets vervelends gebeurt' en 'Ik heb de neiging veel tijd te nemen om over tegenslagen in mijn leven heen te komen') uit de Brief Resilience Scale (Smith et al. 2008)
- weinig regie (gemeten met vijf stellingen (Pearlin en Schooler 1978) zoals 'Ik heb weinig controle over de dingen die me overkomen' en 'Sommige van mijn problemen kan ik met geen mogelijkheid oplossen')

Mensen in de bijstand hebben vaak minder hulpbronnen dan anderen (zie figuur 3.3). Zij hebben, zoals verwacht, vaker weinig economische hulpbronnen dan mensen zonder bijstandsuitkering. Het is te verwachten dat zij vaak geen werk hebben, een laag inkomen, en alleen een basis-/vmbo-opleiding. Sommige respondenten die we als bijstandsgerechtigde aanmerken geven aan dat zij wel werk hebben. Dit kan gaan om een (kleine) baan waarvan het inkomen wordt aangevuld tot het sociaal minimum, of om iemand die op een ander moment een bijstandsuitkering heeft ontvangen (zie de definitie van bijstandsgerechtigden in kader 3.1). Bijstandsgerechtigden hebben ook vaker gezondheidsbeperkingen, en vaker weinig veerkracht en weinig gevoel van regie (persoonlijke hulpbronnen). Niet alleen heeft een groter deel van de bijstandsgerechtigden vaker dan anderen te maken met ontbrekende hulpbronnen, ook ontbreken bij hen vaker meerdere hulpbronnen (niet in figuur).

Figuur 3.3 Gebrek aan hulpbronnen onder mensen met en zonder bijstandsuitkering, 18-66-jarigen, 2021 (n = 3939, in procenten)[a,b]



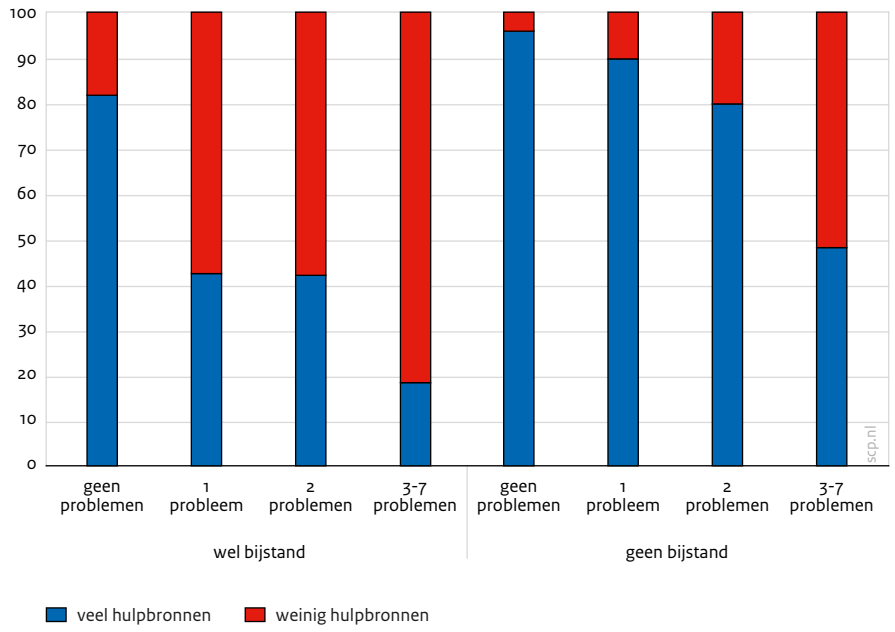
a Weinig hulpbronnen: minimaal één economische hulpbron én minimaal één persoonlijke hulpbron missen.

b Het gebrek aan hulpbronnen hangt significant samen met het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dat geldt ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling en migratieachtergrond).

Bron: SCP/CBS (SDI'21)

Niet alleen kunnen problemen elkaar versterken, zoals eerder opgemerkt, ook kunnen problemen en hupbronnen een gemeenschappelijke oorzaak hebben, of kan een gebrek aan hulpbronnen de problematiek versterken. Zo is het voor mensen met een laag inkomen moeilijker om sociale contacten te onderhouden (Hoff et al. 2009; CPB/SCP 2020). De Klerk et al. (2023) laten dan ook zien dat mensen met een stapeling van problemen veelal ook minder hulpbronnen hebben. Dat geldt zeker ook voor bijstandsgerechtigden (zie figuur 3.4). Van de bijstandsgerechtigden die geen problemen hebben heeft 80% veel hulpbronnen. Dit geldt voor slechts 17% van de bijstandsgerechtigden met een stapeling van drie of meer problemen.

Figuur 3.4 Stapeling van gebrek aan hulpbronnen onder mensen met en zonder bijstandsuitkering, 18-66-jarigen, 2021 (n = 3939, in procenten)[a,b]



a Veel hulpbronnen: over zowel de economische als de persoonlijke hulpbronnen beschikken. Weinig hulpbronnen: missen van minimaal één economische hulpbron én minimaal één persoonlijke hulpbron.

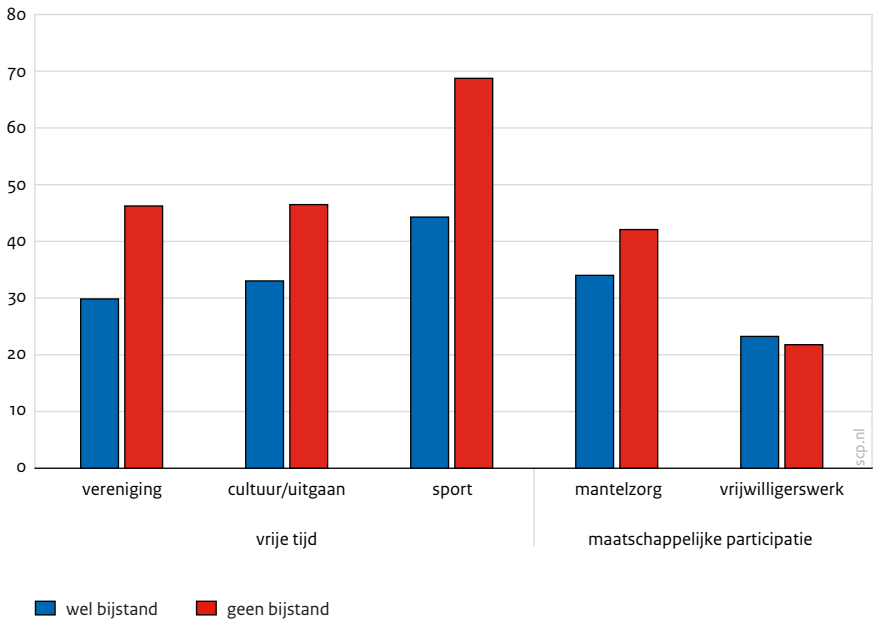
b De hulpbronnen hangen significant samen met zowel het aantal problemen als het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dat geldt ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling en migratieachtergrond).

Bron: SCP/CBS (SDI'21)

3.2.3 *Participatie*

Een van de doelen van de decentralisaties is dat mensen zoveel mogelijk mee moeten kunnen doen in de samenleving. Dat gaat om betaalde arbeid, waar de Participatiewet op gericht is, maar ook om andere vormen van participatie (bv. TK 2013/2014). Mensen in de bijstand participeren minder in hun vrije tijd, wat wil zeggen dat zij minder vaak lid zijn van een vereniging, minder vaak naar het theater gaan en minder aan sport doen dan hun tegenhangers zonder bijstand (figuur 3.5). Hier kunnen gezondheidsbelemmeringen aan ten grondslag liggen (Van Echtelt 2010; Geppert en Muns 2023). Maar ook financiële redenen kunnen een rol spelen: de genoemde activiteiten kosten geld en mensen in de bijstand hebben vaker een laag inkomen. Eerder onderzoek geeft aan dat mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden (met een stapeling van problemen en weinig hulpbronnen) minder vrijwilligerswerk doen dan anderen (De Klerk et al. 2023). Voor mantelzorg geldt dat ook, maar in mindere mate. Bijstandsgerechtigden, die ook vaak te maken hebben met een stapeling van problemen en/of weinig hulpbronnen, doen echter even vaak vrijwilligerswerk als anderen. Dat heeft wellicht mede te maken met de tegenprestatie die mensen in de bijstand soms moeten leveren. Mensen in de bijstand geven minder vaak mantelzorg dan anderen.

Figuur 3.5 Participatie van mensen met en zonder bijstandsuitkering, 18-66-jarigen, 2021 (n = 3906-3939, in procenten)[a]



a De participatie in de vrije tijd hangt significant samen met het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dat geldt ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling en migratie-achtergrond).Dat geldt niet voor de maatschappelijke participatie.

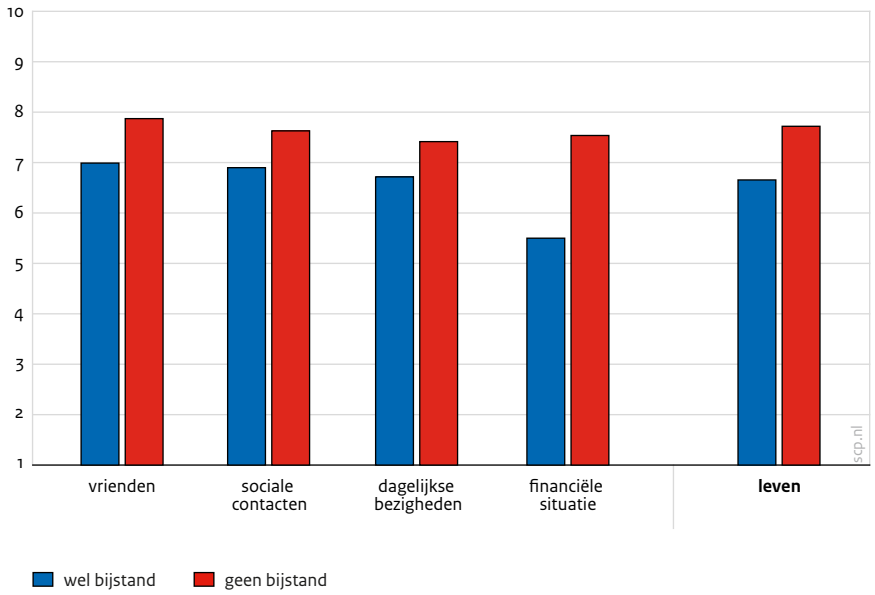
Bron: SCP/CBS (SDI'21)

3.2.4 *Kwaliteit van leven*

Tevredenheid

Uit ander onderzoek blijkt dat mensen in een kwetsbare situatie in het algemeen minder tevreden zijn met (aspecten van) hun leven (Pommer et al. 2018; De Klerk et al. 2023). Dit blijkt ook te gelden voor bijstandsgerechtigden (figuur 3.6). Zo zijn zij minder tevreden met hun leven: zij geven een rapportcijfer 6,7 tegen een gemiddelde van ruim 7,7 bij hun tegenhangers. Zij geven ook vaker een onvoldoende (5 of minder) aan hun leven dan anderen (19% versus 6%). Voor hun financiële situatie geeft zelfs 45% een onvoldoende (tegen 20% van de mensen die geen bijstandsuitkering ontvangen). Ook zijn zij minder tevreden met hun vrienden- en kennissenkring, dagelijkse bezigheden en hun sociale contacten. Zij hebben vaak minder contacten dan anderen (zie figuur 3.1), wellicht ook doordat zij geen contacten opbouwen in een werkkring.

Figuur 3.6 Tevredenheid van mensen met en zonder bijstandsuitkering, 18-66-jarigen, 2021 (n = 3936-3936, in gemiddelde rapportcijfers)[a]



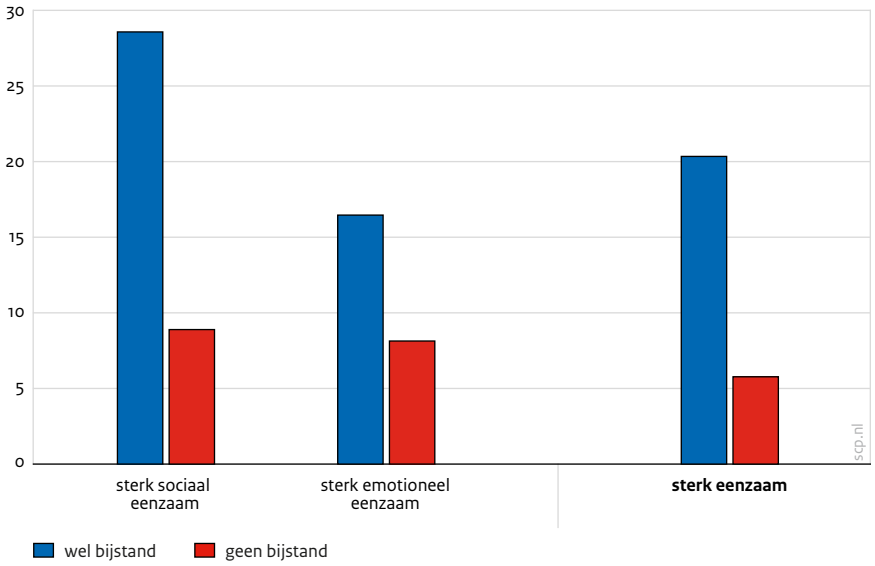
a De tevredenheid hangt significant samen met het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dat geldt ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling en migratieachtergrond).

Bron: SCP/CBS (SDI'21)

Eenzaamheid

Mensen in de bijstand zeggen vaker dat ze gevoelens van eenzaamheid ervaren (figuur 3.7) dan anderen. We gaan hier uit van de vaak gebruikte eenzaamheidsschaal van De Jong-Gierveld (De Jong-Gierveld en Kamphuis 1985; De Jong-Gierveld en Van Tilburg 2008), waarbij we onderscheid maken tussen sociale en emotionele eenzaamheid. Bij sociale eenzaamheid is het aantal contacten beperkt en spelen gevoelens van leegte en verlatenheid; bij emotionele eenzaamheid ontbreekt een intieme relatie of vertrouwenspersoon. Mensen met een bijstandsuitkering hebben relatief vaak te maken met sociale eenzaamheid. Ruim een kwart van de mensen in de bijstand zegt sociale eenzaamheid te ervaren. Onder de mensen zonder bijstand geldt dat voor 9%. Ook de emotionele eenzaamheid – het ontbreken van een intieme vertrouwenspersoon – is groter bij mensen in de bijstand (17% tegen 8%). Deze verschillen blijven bestaan als we er rekening mee houden dat de bijstandsgerechtigden vaker een lager inkomen hebben en alleen een basis-/vmbo-opleiding hebben gevolgd – kenmerken waarvan bekend is dat ze een relatie hebben met eenzaamheid (zie bv. Wennekers et al. 2019).

Figuur 3.7 Gevoelens van eenzaamheid van mensen met en zonder bijstandsuitkering, 18-66-jarigen, 2021 (n = 3715-3877, in procenten)[a]



a De eenzaamheid hangt significant samen met het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dat geldt ook als gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudenssamenstelling en migratieachtergrond).

Bron: SCP/CBS (SDI'21)

Deze bevindingen sporen met ander onderzoek dat laat zien dat mensen een betere leefsituatie hebben (o.a. dat zij tevredener zijn en minder te maken hebben met eenzaamheid) wanneer zij meer hulpbronnen hebben, zoals inkomen, opleiding en regie (bv. Den Ridder et al. 2020).

3.3 Stapeling van problematiek op basis van registergegevens

In de vorige paragraaf beschreven we op basis van enquêtegegevens met welke problematiek mensen in de bijstand te maken kunnen hebben, en hoe hun leefsituatie (participatie, tevredenheid, eenzaamheid) verschilt van die van anderen. In deze paragraaf gebruiken we registerdata van het CBS om een beeld te krijgen van de stapeling van problematiek bij mensen in de bijstand. Hiermee beschrijven we de situatie van álle bijstandsgerechtigden. Het gaat hier om personen die op enig moment in 2019 bijstand ontvingen.[19] Deze gegevens bieden (in tegenstelling tot de enquêtegegevens, die een steekproef betreffen) de mogelijkheid om in volgende hoofdstukken verschillen tussen typen gemeenten te beschrijven (zie hoofdstuk 1).

Deze paragraaf laat ten eerste zien in hoeverre de groep mensen met een bijstandsuitkering op verschillende terreinen verschilt van de rest van de bevolking. Vaak stapelt problematiek zich op, maar dat gebeurt niet bij iedereen op dezelfde manier. Daarom onderscheiden we in deze paragraaf ten tweede verschillende groepen mensen in de bijstand bij wie zich problematiek binnen meerdere domeinen opstapelt.[20]

[19] Bijstandsuitkeringen worden op huishoudensniveau toegekend. Dit betekent dat van paren met bijstand beide personen in de analyses als bijstandsgerechtigden worden aangemerkt.

[20] Bij mensen die voor een bepaald probleem in beeld zijn bij professionals worden problemen op andere terreinen wellicht ook eerder opgemerkt. Zij kunnen dan ook naar andere ondersteuning worden doorverwezen. Dit kan de gemeten opeenstapeling van problemen beïnvloeden.

De problematiek die uit de registraties is af te leiden betreft niet de ervaren problematiek zoals in paragraaf 3.2, maar de problematiek die we op basis van registraties van ondersteuning of andere contacten met de overheid kunnen afleiden. Het gaat daarbij vooral om een gebrek aan hulpbronnen. In navolging van Hoff et al. (2021) maken we onderscheid tussen vier typen hulpbronnen, ook wel kapitaalvormen genoemd (zie ook *Eigentijdse ongelijkheid*, Vrooman et al. 2023). De operationalisatie van deze kapitaalvormen is hier wel smaller doordat er andere data gebruikt worden dan in de publicatie *Eigentijdse ongelijkheid*.

1 *Economisch kapitaal*

Economisch kapitaal meet de materiële hulpbronnen van mensen. In de registratiedata waarover wij beschikken zijn een paar indicatoren voor economisch kapitaal opgenomen: opleiding,[21] problematische schulden[22] (indicator voor financiële situatie), en werkervaring.[23] Deze kenmerken zijn gerelateerd aan het al dan niet hebben van een bijstandsuitkering.

2 *Persoonskapitaal*

Vrooman et al. (2023) verstaan onder persoonskapitaal het fysieke, mentale en esthetische kapitaal. In de registerdata in dit onderzoek beschikken we vooral over indicatoren voor fysieke en mentale gezondheid. Zo operationaliseren we de mentale gezondheid aan de hand van het gebruik van geestelijke gezondheidszorg (ggz). Meer precies gaat het om gebruik van basis- of specialistische ggz of ggz-medicatie.[24] Fysieke gezondheid meten we aan de hand van het gebruik van medicijnen voor somatische klachten.[25] We beschouwen daarnaast het opgenomen zijn in het doelgroepregister[26] als een indicator voor het hebben van weinig persoonskapitaal. Het gaat hierbij immers om personen die onder andere vanwege fysieke, verstandelijke of mentale problemen moeilijk werk vinden of behouden. Andere (ervaren) gezondheidsproblemen die niet in deze indicatoren tot uitdrukking komen, blijven door databeperkingen buiten beschouwing. Dit geeft mogelijk een onderschatting van het aandeel mensen met gezondheidsproblemen.

3 *Sociaal kapitaal*

Sociaal kapitaal weerspiegelt de steun die mensen vanuit hun netwerk kunnen ontvangen. In registraties is daarover echter weinig informatie beschikbaar. We beschouwen daarom hier de huishoudenssamenstelling als een indicator voor sociaal kapitaal. Mensen met een partner en/of kinderen zouden immers van hen steun kunnen ontvangen die voor anderen niet beschikbaar is. We realiseren ons dat dit een beperkte operationalisatie is, ook omdat huisgenoten die steun niet altijd kunnen geven of juist zelf zorg nodig hebben. Bij de huishoudenssamenstelling maken we verder onderscheid naar de leeftijd van het jongste kind. Hoewel dat niet per se een relatie heeft met de mogelijkheden voor het bieden van hulp, is dit onderscheid wel van belang in de bijstandsregelingen. Alleenstaande ouders met de zorg voor

[21] Opleiding is als volgt ingedeeld: basis/vmbo: basisonderwijs, lager beroepsonderwijs, mavo, mbo1. Mbo/havo/vwo: havo, vwo, mbo-2-4. Hbo/wo: hbo, universitair. Voor een deel van de mensen is in de registraties niet bekend welk onderwijs ze hebben gevolgd. Omdat deze groep niet willekeurig is (bv. omdat het vaak wat oudere mensen betreft) worden zij als aparte groep in de analyses meegenomen.

[22] Het gaat om mensen uit registraties over wanbetalers van de zorgverzekering, over betalingsachterstanden bij de Belastingdienst, over boetes in het kader van de Wet Mulder, over schulden bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), over bij BKR geregistreerde betalingsachterstanden en minnelijke trajecten, en over personen in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en het Centraal curatele- en bewindregister (CCBR). Zie CBS (2022f).

[23] Werkervaring in een jaar betekent dat iemand in een bepaald jaar op enig moment inkomen heeft gehad uit arbeid als werknemer, ongeacht de omvang van deze periode en de arbeidsduur. Vanwege databeperkingen is werk als zelfstandige buiten beschouwing gelaten.

[24] Het gaat hier om personen die ergens in het verslagjaar gebruik hebben gemaakt van generalistische basis-ggz, gespecialiseerde ggz of ggz-medicijnen hebben gebruikt. Onder basis-ggz valt de behandeling van lichte tot matige, niet-complexe psychische stoornissen. Gespecialiseerde ggz behandelt complexe stoornissen. Het CBS categoriseert de volgende medicijngroepen als ggz-medicijnen: psychofarmaca, verslaving, antidepressiva, antipsychotica. Zie voor meer informatie CBS (2022c, 2022g).

[25] Dit betreft personen die ergens in het verslagjaar medicijnen gebruikten die het CBS als somatische medicijnen categoriseert (CBS 2022c, 2022g). Het gaat alleen om medicijnen vergoed door de zorgverzekering, en dus niet op eigen kosten aangeschaft.

[26] Het doelgroepregister is een landelijk register dat door het UWV wordt beheerd en waarin alle mensen staan die vallen onder de banenafspraak (Rijksoverheid 2022b). In totaal zijn ruim 270.000 mensen in het doelgroepregister opgenomen (SCP-werkbestand, zie bijlage A.2).

kinderen tot 5 jaar kunnen immers door de gemeente vrijgesteld worden van de arbeidsplicht (Rijksoverheid 2022a).[27]

4 Cultureel kapitaal

In *Eigentijdse ongelijkheid* (Vrooman et al. 2023) wordt cultureel kapitaal kortweg omschreven als 'waar pas je bij' (zie ook Hoff et al. 2021). Het wordt functioneel ingevuld, dus met zaken die positieve invloed hebben op cultureel kapitaal, zoals het spreken van de Engelse taal, en digitale vaardigheden. Hierover bevatten registraties geen informatie. In dit rapport vullen we cultureel kapitaal veel smaller in, namelijk met de vraag of mensen zich aan de geldende maatschappelijke normen houden. Dit is een onderdeel van het brede begrip cultureel kapitaal uit Vrooman et al. (2023). We hanteren daarbij problemen met criminaliteit als indicator. Mensen met crimineel gedrag houden zich niet aan de normen in onze samenleving, zo is de gedachte. Het gaat hier dus juist om een disfunctionele invulling. Onze indicator betreft mensen die als verdachte van een (licht of zwaar) misdrijf worden aangemerkt.[28]

3.3.1 Problematiek waar bijstandsgerechtigden mee te maken hebben

Tabel 3.2 geeft een overzicht van kapitaalvormen van de groep bijstandsgerechtigden en vergelijkt deze met kenmerken van mensen zonder bijstand.

Economisch kapitaal

Zoals ook blijkt uit de gegevens van de SDI-enquête (§ 3.2) hebben mensen in de bijstand minder economisch kapitaal dan mensen zonder bijstand. Mensen met een bijstandsuitkering hebben relatief vaker alleen een basis-/vmbo-opleiding (39% versus 7% in de bevolking zonder bijstand). Toch heeft nog ruim een op de tien (13%) van de bijstandsgroep een hbo-/wo-opleiding en heeft ongeveer een derde (34%) een mbo-/havo-/vwo-opleiding. Een op de vijf van de bijstandsgerechtigden heeft in 2019 problematische schulden, terwijl dat in de bevolking zonder bijstand ongeveer een op de twintig personen betreft. Overigens hebben niet alleen mensen met een laag inkomen, zoals bijstandsgerechtigden, te maken met (problematische) schulden: ongeveer driekwart van de huishoudens met problematische schulden heeft geen laag inkomen (CBS 2021). Ongeveer de helft (49%) van de mensen die in 2019 een bijstandsuitkering ontvingen, heeft in de voorgaande periode 2010-2018 geen betaald werk verricht als werknemer. Een kwart heeft in die periode ten hoogste in drie jaren betaald werk verricht, en nog eens ruim een kwart in meer dan drie jaren. De betaalde baan in de laatste jaren (2017-2018) betrof ook vaak een kleine baan: slechts 9% werkte meer dan halftijds.[29] De mensen zonder bijstand hebben zoals verwacht veel vaker werkervaring en werken ook vaker in een grotere baan. Het is mogelijk dat we met deze gegevens de werkervaring onderschatten, met name voor mensen met een (eerstegeneratie) migratieachtergrond die nog maar kort in Nederland verblijven. Zij hebben wellicht wel werkervaring in hun land van herkomst, maar dat is niet opgenomen in de registraties.

Persoonskapitaal

Mensen in de bijstand hebben relatief vaak (mentale en fysieke) gezondheidsproblemen. Zo maakt van deze groep 28% in 2019 gebruik van de geestelijke gezondheidszorg terwijl dit bij mensen zonder bijstand 11% is (zie tabel 3.2). Ook medicijngebruik voor somatische (lichamelijke) klachten komt bij mensen in de bijstand vaker voor (75%) dan bij mensen zonder bijstand (61%). Een deel van de bijstandsgroep (7%) is opgenomen in het landelijke doelgroepregister en valt onder de banenafspraak. Het gaat daarbij veelal om jonggehandicapten die voorheen in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering. Van de mensen zonder bijstand is 2,5% opgenomen in het doelgroepregister.

[27] Zij dienen wel gebruik te maken van voorzieningen van de gemeente gericht op arbeidsinschakeling (Rijksoverheid 2022a).

[28] Het gaat hier om personen die door de politie geregistreerd zijn als verdachte, ergens in de periode 2013-2019, tegen wie een redelijk vermoeden van schuld van een misdrijf bestaat.

[29] Voor mensen die in 2018 een baan hadden, gaat het om de gemiddelde omvang van alle banen die iemand had in 2018. Voor degenen die geen baan hadden in 2018, maar wel in 2017, gaat het om de gemiddelde omvang van de banen in 2017.

Sociaal kapitaal

Bijstandsgerechtigden zijn vaak eenpersoonshuishoudens (43%), gevolgd door eenoudergezinnen met kinderen van vijf jaar of ouder (18%). Deze huishoudensvormen komen bij de mensen zonder bijstand veel minder vaak voor (resp. 18% en 6%). Mensen zonder bijstand bevinden zich meestal in een paar met kinderen van vijf jaar of ouder (35%) of een paar zonder kinderen (26%), hoewel het eenpersoons-huishouden ook geregeld voorkomt (18%). Het aandeel mensen met jonge kinderen (jonger dan 5 jaar) is bij de bijstandsgroep ongeveer even groot als bij mensen zonder bijstand (ongeveer 12%).

Cultureel kapitaal

Het aandeel mensen dat geregistreerd staat als verdachte van een misdrijf is onder bijstandsgerechtigden relatief hoog (19%) in vergelijking met mensen zonder bijstand (7%). Op basis van de gegevens is niet op te maken hoe deze samenhang geïnterpreteerd moet worden. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat armoede leidt tot een hogere kans op (kleine) criminaliteit, maar er kunnen ook onderliggende factoren zijn die hier een rol spelen. We kunnen hier op basis van onze analyses geen uitspraken over doen.

Tabel 3.2 Hulpbronnen van mensen met en zonder bijstandsuitkering in 2019, 18-66-jarigen (in procenten)

		mensen met een bijstandsuitkering, N = 520.600	mensen zonder bijstandsuitkering, N = 10.567.000
economisch kapitaal	opleiding		
	basis/vmbo	38,9	7,3
	mbo/havo/vwo	34,0	27,0
	hbo/wo	13,3	37,0
	onbekend	13,8	28,6
	problematische schulden in 2019	20,4	4,1
	werkervaring		
	geen betaalde baan in de periode 2010-2018	49,0	13,7
	werkte in 2010-2018 ten hoogste drie jaar	24,8	11,9
	werkte in 2010-2018 in meer dan drie jaar	26,2	74,4
	omvang baan in 2017 of 2018 groter dan 50%	8,6	62,9
persoonskapitaal	gebruik geestelijke gezondheidszorg (ggz)	27,8	10,7
	medicijn somatisch	75,4	60,9
	doelgroepregister	7,0	2,3
sociaal kapitaal	huishoudenssamenstelling		
	eenpersoonshuishouden	43,0	18,0
	paar zonder kinderen	11,1	26,2
	paar met kind(eren) vanaf 5 jaar	15,5	35,4
	paar met kind(eren) jonger dan 5 jaar	7,5	11,0
	eenouderhuishouden met kind(eren) vanaf 5 jaar	17,7	6,9
	eenouderhuishouden met kind(eren) jonger dan 5 jaar	4,6	0,6
	overig (exclusief institutioneel)	0,6	1,9
cultureel kapitaal	geregistreerd als verdachte	19,2	6,5

a Dit betreft de gemiddelde deeltijdfactor in 2018. Wanneer de persoon in 2018 niet heeft gewerkt, gaat het om de gemiddeld deeltijdfactor in 2017. Deze is 0 wanneer de persoon in beide jaren niet heeft gewerkt.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

3.4 Groepen mensen in de bijstand

De voorgaande paragraaf beschrijft de mensen in de bijstand, maar geeft nog geen zicht op de samenhang tussen hun kenmerken. Die samenhang is van belang omdat het een beeld geeft van welke samenloop van problematiek zich voordoet. Om deze samenhang te bekijken delen we de bijstandsgerechtigden in groepen in. In tegenstelling tot andere studies (zoals Vrooman et al. 2023) baseren we deze indeling niet alleen op de hulpbronnen (tabel 3.2), maar maken we ook gebruik van de persoonskenmerken (tabel 3.1). Dit doen we omdat ook de persoonskenmerken een relatie hebben met iemands afstand tot de arbeidsmarkt en de kans op bijstand. Zo hebben ouderen en mensen met een migratieachtergrond gemiddeld genomen een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt. Discriminatie op de arbeidsmarkt (Muns en Huijnk 2021; Schippers 2022), maar ook bijvoorbeeld relevante werkervaring, studierichting of een taalachterstand kunnen daarbij een rol spelen.

Hierbij construeren we de groepen zo dat de mensen binnen een groep zo veel mogelijk op elkaar lijken, terwijl de groepen onderling juist zo veel mogelijk verschillen. We doen dit met behulp van een zogenoemde latenteklassenanalyse (LCA). De indeling in groepen geeft een indicatie van de samenhang van kenmerken, maar is niet absoluut of uitsluitend in de zin dat een persoon met een bijstandsuitkering enkel in één groep ingedeeld kan worden. Als een groep bijvoorbeeld hoog scoort op het aandeel mannen, basis-/vmbo-opgeleiden en op fysieke gezondheidsproblemen, wil dat niet zeggen dat iedereen in die groep een 'man met alleen basis-/vmbo-opleiding met gezondheidsproblemen' is, maar wel dat de analyse een groep blootlegt waarin deze kenmerken vaak samenkomen. De analyse is bedoeld om een beeld te geven van de variëteit aan groepen mensen in de bijstand.

Op basis van deze latenteklassenanalyse onderscheiden we acht groepen.[30] We onderscheiden twee grote groepen, en daarnaast zes kleinere groepen, elk met hun eigen kenmerken (zie tabel 3.3). Zie bijlage B.1 voor een nadere toelichting op de analyses en tabel B.3 in de bijlage voor een compleet overzicht van de kenmerken in de verschillende groepen bijstandsgerechtigden.

Tabel 3.3 Overzicht van groepen bijstandsgerechtigden op basis van LCA, 2019 (in aantallen en procenten)

		aantal (x 1000)	aandeel van bijstands-gerechtigden (in procenten)
1	ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheids-problemen	246	48
2	mensen met ggz- en schuldenproblematiek	156	30
3	eerstegeneratiejongeren met kinderen	27	5
4	jonge alleenstaande moeders	26	5
5	alleenstaande ouders in het doelgroepregister	23	4
6	doelgroepers met een middelgrote baan	18	3
7	tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen	12	2
8	mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring	13	2

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen (ca. 250.000 mensen, 48% van de bijstandsgerechtigden)
Deze groep is omvangrijk en omvat bijna de helft van de bijstandsgerechtigden. In deze groep is met name de oudste groep (55-67-jarigen) sterk vertegenwoordigd. Ook gaat het veelal om vrouwen. Het

[30] Ook in de recente *Cohortstudie Participatiewet* van SEOR (De Hek et al. 2022) worden bijstandsgerechtigden ingedeeld in groepen (profielen). Deze profielen betreffen alleen de situatie op het gebied van werk en inkomen. Deze worden vervolgens geconfronteerd met het gebruik van voorzieningen. In die studie gaat het niet om het vóórkomen van meervoudige problematiek, maar vooral om de in- en uitstroom in de bijstand.

overgrote deel van de groep heeft geen recente werkervaring. Deze groep heeft vaker dan alle andere onderscheiden groepen te maken met fysieke gezondheidsproblemen: het gebruik van medicijnen voor somatische aandoeningen is hoog. Het gaat overwegend om mensen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en met een eerstegeneratiemigratieachtergrond. Relatief veel van hen wonen samen met een partner, al dan niet met thuiswonende kinderen.

Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek (ca. 160.000 mensen, 30% van de bijstandsgerechtigden)
Deze groep is ook omvangrijk, en omvat 30% van de bijstandsgerechtigden. Deze groep kampt meer dan gemiddeld met psychische problemen (ggz-problematiek) en heeft daarnaast ook vaak problemen op andere terreinen, zoals problematische schulden en criminaliteitsproblematiek. Het merendeel heeft in het verleden weinig werkervaring opgedaan. Meer dan de andere groepen hebben mensen in deze groep een mbo-/havo-/vwo-opleiding, hebben ze een leeftijd van 27-54 jaar, zijn ze alleenstaand en hebben ze geen migratieachtergrond.

Groep 3: jongeren met een eerstegeneratiemigratieachtergrond met kinderen (ca. 25.000 mensen, 5% van de bijstandsgerechtigden)
Deze groep kenmerkt zich door een bovengemiddeld aandeel jongvolwassenen, met name 18- tot 27-jarigen. Het gaat relatief vaak om mensen met een eerstegeneratiemigratieachtergrond. Zij hebben vaak (jonge) kinderen en alleen een basis-/vmbo-opleiding of een onbekende opleiding.

Groep 4: jonge alleenstaande moeders (ca. 25.000 mensen, 5% van de bijstandsgerechtigden)
Deze groep kenmerkt zich door een hoog aandeel eenoudergezinnen, jongvolwassenen (tot 40 jaar) en vrouwen. Het zijn veelal mbo-/havo-/vwo- of hbo-/wo-opgeleiden met werkervaring in de afgelopen tien jaar. Als ze de laatste twee jaar werkten, dan was dat in een kleine deeltijdbaan (minder dan 50% werktijd). De problematiek van deze groep is niet anders dan die van de meeste andere groepen.

Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister (ca. 25.000 mensen, 4% van de bijstandsgerechtigden)
Deze groep bevat relatief veel mensen in het doelgroepregister en eenoudergezinnen. Het zijn veelal relatief jonge mensen (tot 40 jaar), met een mbo-/havo-/vwo-opleiding of een hbo-/wo-opleiding en werkervaring. Een aanzienlijk deel werkte de afgelopen jaren in een middelkleine baan (25 tot 50%). Deze groep springt er niet uit op andere problematiek.

Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan (ca. 20.000 mensen, 3% van de bijstandsgerechtigden)
In deze groep zitten meer mensen in het doelgroepregister dan in de andere groepen. Een aanzienlijk deel werkte de afgelopen jaren in een middelgrote deeltijdbaan (50-75%) en heeft werkervaring in de afgelopen tien jaar. De groep bestaat uit relatief veel 18- tot 40-jarigen. De groep kenmerkt zich verder door een relatief groot aandeel mensen met een mbo-/havo-/vwo-opleiding en een Nederlandse achtergrond of tweedegeneratiemigratieachtergrond. Het aandeel personen met schulden en criminaliteits-problematiek is net als in veel andere groepen iets groter dan gemiddeld.

Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen (ca. 10.000 mensen, 2% van de bijstandsgerechtigden)
Deze groep bevat relatief veel mensen met een tweedegeneratiemigratieachtergrond en in de leeftijd van 27-40 jaar. De groep heeft een relatief groot aandeel mensen dat te maken heeft met schulden en criminaliteit. Het zijn vaak mannen. De groep kenmerkt zich verder door een relatief groot aandeel alleenstaanden, mbo-/havo-/vwo- of hbo-/wo-opgeleiden, en mensen die de afgelopen jaren in middelgrote of grote banen hebben gewerkt.

Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring (ca. 10.000 mensen, 2% van de bijstandsgerechtigden)
Deze groep kenmerkt zich door het hoge aandeel mensen met een hbo-/wo-opleiding. Het aandeel personen dat verdacht wordt van een misdrijf is hoger dan gemiddeld in de bijstandsgroep. De groep

bestaat voor een groot deel uit mannen en 27-40-jarigen. Een substantieel deel van deze groep heeft de afgelopen jaren gewerkt, en werkte vrij veel uren. De groep bestaat uit een relatief groot aandeel eenpersoonshuishoudens.

Deze groepen vormen de basis voor de analyses in de volgende hoofdstukken. Daarin bespreken we welke ondersteuning mensen uit de verschillende groepen krijgen (hoofdstuk 4) en hoe de omvang van de groepen (hoofdstuk 5) en hun ondersteuning (hoofdstuk 6) verschilt tussen gemeenten.

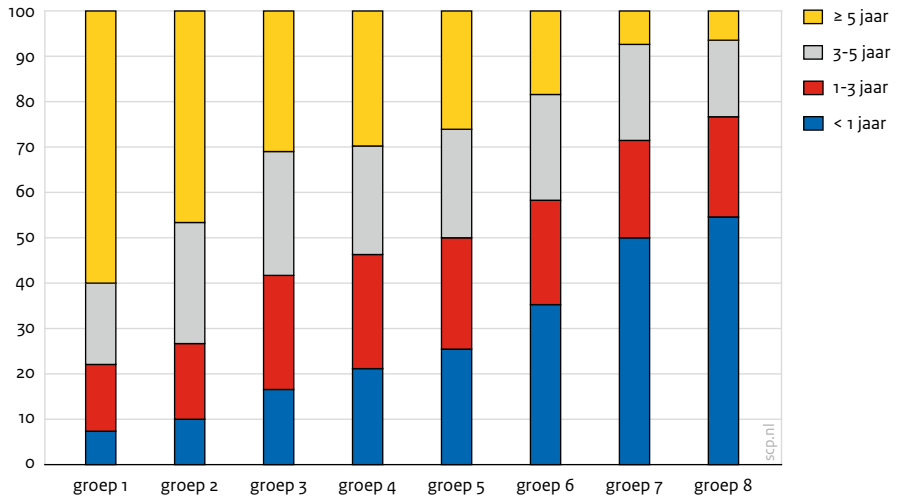
3.5 Bijstandsduur

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is het voor een flink deel van de bijstandsgerechtigden moeilijk om aan het werk te komen en te blijven, en zo uit de bijstand te stromen. Dit is terug te zien in de duur van de bijstand. Zo bevindt bijna de helft van alle bijstandsgerechtigden zich vijf jaar of langer in de bijstand. Daarnaast zit 13% minder dan een jaar in de bijstand, en 39% één tot vijf jaar.

Er zijn forse verschillen tussen de onderscheiden groepen (figuur 3.8). De ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen (groep 1) bevinden zich overwegend langdurig in de bijstand. Ook de mensen met ggz- en schuldenproblematiek (groep 2) lijken weinig kans op uitstroom te hebben en zitten veelal langer dan vijf jaar in de bijstand. Daarentegen bevinden de tweedegeneratie-jongvolwassenen en mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring (groep 7 en 8) zich vaak minder dan een jaar in de bijstand. Dit is mede gerelateerd aan de relatief lage leeftijd in die groepen. De overige groepen kennen relatief vaak een bijstandsduur van één tot vijf jaar.

In hoofdstuk 5 zullen we zien dat ook de ondersteuning van mensen in de bijstand verschilt naar de duur van de periode waarin men zich in de bijstand bevindt.

Figuur 3.8 Bijstandsduur van de onderscheiden groepen bijstandsgerechtigden, 2019 (in procenten per groep)[a]



a Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen;
Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek;
Groep 3: eerstegeneratiejongeren met kinderen;
Groep 4: jonge alleenstaande moeders;
Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister;
Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan;
Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen;
Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

3.6 Tot slot

Dit hoofdstuk laat zien dat een groot deel van de bijstandsgerechtigden te maken heeft met problemen op verschillende terreinen. Zo hebben zij relatief vaak moeite met zaken als algemeen dagelijkse handelingen, administratieve vaardigheden, het zelfstandig voeren van een huishouden, of problemen in de gezinssituatie. Ook hebben veel bijstandsgerechtigden gezondheidsproblemen en ervaren zij weinig regie (ze hebben dan bijvoorbeeld het gevoel problemen te hebben die ze niet op kunnen lossen). Hun welbevinden is – net als bij andere groepen met problematiek op verschillende terreinen – relatief laag; zij voelen zich vaker eenzaam en zijn minder tevreden met hun leven dan anderen, zie ook De Klerk et al. (2023) en Verbeek et al. (2023). In dit onderzoek onderscheiden we acht groepen bijstandsgerechtigden die verschillen in problematiek. Zij verschillen niet alleen in de typen en mate van stapeling van problematiek maar ook in bijstandsduur.

Een deel van de bijstandsgerechtigden kan met ondersteuning aan het werk, maar eerder onderzoek laat zien dat gemeenten en de bijstandsgerechtigden zelf betaald werk niet voor alle bijstandsgerechtigden realistisch achten (zie ook SZW 2022). Ook op de huidige krappe arbeidsmarkt is het niet eenvoudig of vanzelfsprekend dat iedereen aan het werk kan. Dit komt door de stapeling van problematiek van de groep die nu aan de kant staat en soms al langere tijd afhankelijk is van een bijstandsuitkering. Recent onderzoek van het SCP laat zien dat voor de aanpak van structurele ongelijkheid in de samenleving een bredere blik nodig is dan een alleen gericht op economische factoren, zoals werk en inkomen (Vrooman et al. 2023). Gezien de (stapeling van) problematiek van bijstandsgerechtigden lijkt dit ook voor deze groep te gelden. Een te eenzijdige gerichtheid op werk en inkomen biedt waarschijnlijk weinig soelaas als

andere problemen niet ook worden aangepakt. Wel vinden veel mensen het belangrijk om een betaalde baan te hebben, en zo in hun levensonderhoud te voorzien en een bijdrage te leveren aan de maatschappij (Versantvoort 2022). De focus op betaald werk moet dus niet helemaal worden losgelaten.

Opvallend is het grote aandeel mensen met gezondheidsproblemen in de bijstand (zie ook Van Echtelt et al. 2022). Dit aandeel is niet alleen groot onder mensen die vanwege hun beperking onder de banenafspraak vallen,[31] maar ook onder andere bijstandsgerechtigden. Het kan zijn dat mensen die langere tijd in de bijstand zitten gaandeweg ongezonder worden, of dat mensen met een slechte gezondheid een grotere kans hebben om in de bijstand terecht te komen en een kleinere kans om weer uit te stromen. Het kan ook dat onderliggende achterstanden beide verklaren (Geppert en Muns 2023).

Aandacht voor een gezonde leefsituatie is van belang om verslechtering van de gezondheid te voorkomen. Betaald werk kan een remedie zijn voor de problematiek die mensen hebben. Zo blijken mensen met een arbeidsbeperking die aan het werk gaan minder vaak een beroep te doen op geestelijke gezondheidszorg en Wmo-ondersteuning. Bovendien is het risico op crimineel gedrag bij deze groep lager als men werk heeft (Van Eijkel et al. 2020). Tegelijkertijd lijkt werk voor veel bijstandsgerechtigden met gezondheidsbeperkingen geen haalbare kaart. Re-integratiedienstverlening die hen aan het werk kan helpen, zoals jobcoaching of financiële ondersteuningsmaatregelen gericht op werkgevers, worden relatief weinig ingezet voor mensen in de bijstand die niet onder de banenafspraak vallen (De Hek et al. 2022; NLA 2022). Onderzoek geeft aan dat gemeenten, en klantmanagers in het bijzonder, weinig ruimte voelen om (dure) instrumenten in te zetten (NLA 2022). Hierbij spelen de financiële prikkels om zo veel mogelijk mensen uit de bijstand te leiden een rol. Daarnaast vergt dit ook wat van werkgevers. Zij moeten bereid zijn om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te investeren in hun begeleiding.

[31] De banenafspraak is een afspraak uit 2013 tussen het kabinet en sociale partners om extra banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Begin 2026 moeten er 100.000 extra banen zijn bijgekomen in het bedrijfsleven en 25.000 bij de overheid (Rijksoverheid 2022b).

4 Welke ondersteuning ontvangen bijstandsgerechtigden vanuit het sociaal domein?

- Van de bijstandsgerechtigden in 2019 ontving iets meer dan de helft (55%) een vorm van re-integratieondersteuning in de periode 2017-2019. Degenen zonder ondersteuning ontvingen soms wel al eerder ondersteuning.
- Bijna een kwart (23%) van de bijstandsgerechtigden in 2019 ontving in de periode 2017-2019 ook Wmo-ondersteuning, en 17% ontving ondersteuning op grond van de Jeugdwet.
- Bijna drie op de tien (29%) bijstandsgerechtigden in 2019 ontvingen naast bijstand geen vorm van ondersteuning vanuit het sociaal domein (re-integratie, Wmo of Jeugdhulp) in de periode 2017-2019.
- De twee grote groepen 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheids-problemen' en 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' ontvangen minder vaak ondersteuning naast de bijstand dan de andere groepen. Dit kan gerelateerd zijn aan de relatief lange bijstands-duur van deze groepen.
- Re-integratie wordt vooral gegeven aan mensen die relatief kort in de bijstand zitten. Mensen die lang in de bijstand zitten ontvangen vaker Wmo.

Eerder onderzoek laat zien dat uitstroom naar betaald werk voor een deel van de bijstandsgerechtigden volgens gemeenten en de doelgroep niet realistisch is door een stapeling van problematiek (zie hoofd-stuk 1). Dit roept de vraag op welke ondersteuning uit het sociaal domein wordt ingezet in de bijstand, met name voor degenen met een stapeling van problemen.

Dit hoofdstuk brengt op basis van registratiegegevens in kaart welke ondersteuning bijstandsgerechtigden ontvangen van gemeenten vanuit de drie decentralisatiewetten (re-integratie vanuit de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) of de Jeugdwet). De gemeentelijke ondersteuning kan daarbij variëren van geen ondersteuning tot een combinatie van meerdere vormen van ondersteuning in het sociaal domein, ook vanuit de Wmo of de Jeugdwet. Ook brengen we verschillen in de ontvangen sociaaldomeinondersteuning tussen de groepen bijstandsgerechtigden uit hoofdstuk 3 in kaart.

We benadrukken dat gemeenten veel meer bieden dan alleen de drie decentralisatiewetten. Ze bieden bijvoorbeeld ook schuldhulpverlening of hebben armoedebeleid. Met dit hoofdstuk geven we dus geen compleet beeld van de gemeentelijke dienstverlening aan bijstandsgerechtigden, maar brengen we wel een belangrijk deel van de dienstverlening vanuit het sociaal domein in kaart. Omdat dit een beschrijvende studie is, kunnen we geen uitspraken doen over de effecten van de ondersteuning. Dit wordt ook nog bemoeilijkt doordat andere vormen van participatie niet in de registerdata zijn opgenomen, maar soms wel bereikt worden mede door de ondersteuning. We kunnen op basis van deze analyses niet zeggen of iedereen die ondersteuning nodig heeft deze ook ontvangt, en of de ondersteuning voldoende is.

We kijken niet alleen naar de ondersteuning in 2019, maar ook terug naar een langere periode (2017-2019, en soms 2012-2019). Dit doen we omdat bijstandsgerechtigden niet continu dezelfde ondersteuning ontvangen gedurende hun bijstandsperiode (zie De Hek et al. 2022). We merken daarbij op dat de regelgeving kan zijn veranderd. Zo is er in 2019 een abonnementstarief voor de Wmo ingevoerd. Deze aanpassingen kunnen geleid hebben tot veranderingen in het gebruik van de verschillende soorten ondersteuning, maar die effecten maken geen onderdeel uit van het onderhavige onderzoek.

4.1 Ondersteuning van bijstandsgerechtigden

4.1.1 Re-integratieondersteuning

Allereerst brengen we ondersteuning van bijstandsgerechtigden vanuit de Participatiewet in kaart. Deze is, conform het primaire doel van de Participatiewet, veelal gericht op (de toeleiding naar) betaald werk en soms andere vormen van participatie. Van de totale groep bijstandsgerechtigden in 2019 kreeg 39% een vorm van re-integratieondersteuning in dat jaar, voor zover bekend uit de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) (tabel 4.1). De overige 61% kreeg dus geen re-integratieondersteuning in 2019. Dat wil niet zeggen dat de gemeente hun nooit re-integratieondersteuning heeft aangeboden. Zo ontving 63% van de personen die in 2019 een bijstandsuitkering ontvingen, op enig moment in de periode 2012-2018[32] re-integratieondersteuning (en 37% dus niet) (niet in de tabel). Voor het gebruik van Wmo kunnen we niet zover terugkijken vanwege beperkingen van de registerdata.[33] In de rest van dit hoofdstuk beschrijven we daarom het gebruik van ondersteuning in de periode 2017-2019. Van de personen die in 2019 een bijstandsuitkering ontvingen, kreeg ruim de helft (55%) op enig moment in de periode 2017 tot en met 2019 een vorm van re-integratieondersteuning.

Gemeenten kunnen verschillende vormen van re-integratieondersteuning inzetten (CBS 2022h). In 2019 ontving een derde van de bijstandsgerechtigden activerende voorzieningen naar werk of participatie (zie tabel 4.1).[34] Hieronder vallen coaching, een training of cursus, of begeleiding naar andere vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk. Daarnaast zijn er verschillende vormen van arbeidsondersteuning, waaronder loonkostensubsidies, jobcoaching en participatieplaatsen. Gemeenten zetten deze (vaak dure) instrumenten voor arbeidsondersteuning minder vaak in dan activerende voorzieningen zoals coaching en training.[35] In totaal werd bij 10% van de bijstandsgerechtigden in 2019 een vorm van arbeidsondersteuning ingezet.

Uit onderzoek naar de dynamiek in de ondersteuning van mensen in de Participatiewet, blijken re-integratievoorzieningen het meest te worden ingezet in de eerste fase na instroom in de Participatiewet (zie De Hek et al. 2022). Opgemerkt moet worden dat gemeenten ook andere groepen re-integratieondersteuning kunnen bieden, zoals mensen in het doelgroepregister zonder bijstandsuitkering. Die groepen blijven hier buiten beschouwing.

Concluderend laten de cijfers dus zien dat iets meer dan de helft van de mensen die in 2019 bijstand kregen, in de periode 2017-2019 een vorm van re-integratieondersteuning op grond van de Participatiewet ontving. Kijken we verder terug, dan is dit aandeel groter. We kunnen op basis van de cijfers niet zeggen of re-integratieondersteuning de mensen die dit niet krijgen zou hebben geholpen. Het is mogelijk dat ze ook zonder ondersteuning aan het werk komen, of dat ondersteuning de kans op werk niet zou hebben vergroot omdat ze ook andere problemen hebben (NLA 2022). In de volgende paragraaf gaan we na of deze groep ondersteuning krijgt op grond van andere wetten in het sociaal domein.

[32] In 2019 is de registratie van de re-integratievoorziening in de SRG gewijzigd (CBS 2018, 2022c). Daarom onderscheiden we hier de periode tot en met 2018 en 2019.

[33] De informatie over het gebruik van Wmo is in de data waarover wij beschikken niet voor alle gemeenten bekend. Zie verder paragraaf 4.1.2.

[34] De gemeenten zetten ook re-integratieondersteuning in voor groepen buiten de bijstand, zoals niet-bijstandsgerechtigden in het doelgroepregister. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.

[35] Onderzoek van SEOR laat zien dat bijstandsgerechtigden die niet in het doelgroepregister zijn opgenomen vooral gebruikmaken van voorzieningen naar werk of naar participatie (gericht op het vinden van werk), terwijl personen in het doelgroepregister vooral gebruikmaken van financiële compensatie (gericht op het behouden van werk). Zie ook De Hek et al. (2022).

Tabel 4.1 Ontvangen re-integratieondersteuning onder bijstandsgerechtigden in 2019 = (in procenten)[a]

	aandeel bijstandsgerechtigden
totaal re-integratieondersteuning	**39,2**
voorziening naar werk of participatie: totaal	31,4
• coaching	16,5
• training/cursus	9,3
• vrijwilligerswerk	11,4
arbeidsondersteuning: totaal	10,0
• (tijdelijke) loonkostensubsidies	1,8
• werkplekken: beschut werk	0,2
• werkplekken: participatieplaats	2,7
• ondersteuning op de werkplek: jobcoach	1,7
• ondersteuning op de werkplek: werkplekaanpassing	5,5
faciliterende voorzieningen / vervoersvoorziening	4,6
anders/overig	10,3

a Bijstandsgerechtigden kunnen meer dan één vorm van re-integratieondersteuning ontvangen. De afzonderlijke vormen van ondersteuning tellen daarom op tot meer dan het totaal van de re-integratieondersteuning in de eerste rij.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

4.1.2 Ondersteuning vanuit het sociaal domein: Wmo en de Jeugdwet

Bij veel bijstandsgerechtigden is sprake van een stapeling van problematiek, zo bleek uit hoofdstuk 3. Zij hebben niet alleen problemen op het terrein van werk en inkomen, maar ook op andere levensgebieden. Bijvoorbeeld bij het zelfstandig voeren van een huishouden. Dit is ook terug te zien in de ondersteuning die bijstandsgerechtigden van de gemeente ontvangen vanuit het sociaal domein.

Naast re-integratieondersteuning kijken we hier ook naar ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en de Jeugdwet.[36] Bij de Jeugdwet (die grotendeels voor jongeren onder de 18 is bedoeld) kijken we naar het gebruik van jeugdhulp in het huishouden. Dan gaat het dus om de ouders van jeugdhulpgebruikers.[37] Zie bijlage C.1 voor een toelichting op de voorzieningen die we binnen de Wmo en de Jeugdwet onderscheiden.

Bijna 20% van de bijstandsgerechtigden in 2019 maakte in dat jaar gebruik van een of meer vormen van ondersteuning op grond van de Wmo (tabel 4.2). Het gaat daarbij in de meeste gevallen om een vorm van ondersteuning thuis (13%), gevolgd door het gebruik van hulpmiddelen en diensten (bijvoorbeeld een rolstoel, 7%) en huishoudelijke hulp (6%). Ook maakte bijna 12% van de bijstandsgerechtigden in 2019 gebruik van een of meerdere vormen van zorg op grond van de Jeugdwet.

[36] In de beschikbare gegevens is het gebruik van de Wmo voor de periode 2015-2016 gebaseerd op de zogenoemde Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Omdat in die periode een groot deel van de gemeenten hiervoor geen gegevens aanleverde, is deze registratie incompleet. Zeker wanneer we in hoofdstuk 6 de ondersteuning naar gemeenten bekijken, geeft het meenemen van deze periode een vertekend beeld van de werkelijkheid. Om het beeld voor de periode 2017-2019 zo compleet mogelijk te maken, hebben we voor die periode niet alleen de informatie uit de GMSD gebruikt maar ook registraties van het gebruik van Wmo met eigen bijdrage van het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Deze gegevens zijn wel voor alle gemeenten beschikbaar.

[37] Een enkele jeugdzorggebruiker is tussen de 18 en 23 jaar. Slechts 0,5% van de bijstandsontvangers in 2019 gebruikt zelf jeugdhulp. Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2).

Dit aandeel is relatief groot gezien het feit dat meer dan de helft van de bijstandsgerechtigden geen (thuiswonende) kinderen heeft (zie tabel 3.1).[38] Het betreft, net zoals in de bevolking als geheel, meestal jeugdhulp zonder verblijf.

Als we verder terugkijken, heeft ongeveer 23% van de mensen die in 2019 bijstand ontvingen in de periode 2017-2019 op enig moment Wmo-ondersteuning gekregen. 17% ontving ondersteuning op grond van de Jeugdwet. Dit aandeel is groter dan het aandeel dat in 2019 jeugdhulp ontvangt, doordat jeugdhulp vaak korte trajecten betreft. De in- en uitstroom is daar veel groter dan bij de Wmo (Schellingerhout et al. 2021).

Het voorgaande laat dus zien dat een minderheid van de bijstandsgerechtigden ook ondersteuning vanuit de Wmo of de Jeugdwet ontvangt. Maar zij ontvangen deze ondersteuning vaker dan mensen zonder bijstandsuitkering (niet in tabel). Dat is niet zo vreemd omdat bijstandsgerechtigden vaker te maken hebben met verschillende vormen van problematiek dan mensen zonder uitkering. De verschillen zijn vooral groot bij het ontvangen van 'ondersteuning thuis' en 'jeugdhulp zonder verblijf'.

Tabel 4.2 Gebruik van voorzieningen uit de Wmo en de Jeugdwet, bijstandsgerechtigden in 2019 en 2017-2019 (in procenten)[a]

	2019	2017-2019
Wmo	**19,5**	**22,5**
hulp bij het huishouden	5,5	6,7
ondersteuning thuis	12,7	15,7
hulpmiddelen en diensten	6,9	7,5
verblijf en opvang	1,4	2,1
Jeugdwet	**11,7**	**17,1**
jeugdhulp zonder verblijf	9,4	14,8
jeugdhulp met verblijf	2,4	3,7
jeugdhulp in gedwongen kader	3,0	4,4

a Bij de Jeugdwet kijken we naar het gebruik van jeugdhulp in het huishouden.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

4.1.3 Combinaties van ondersteuning uit het sociaal domein

Het voorgaande laat zien dat bijstandsgerechtigden soms re-integratieondersteuning ontvangen en ook soms op andere levensdomeinen ondersteuning ontvangen. Nu is de vraag in hoeverre de ondersteuning vanuit verschillende domeinen samenloopt.

Allereerst zien we dat in 2019 42% van de bijstandsgerechtigden naast de bijstandsuitkering geen andere ondersteuning kreeg vanuit re-integratie, de Wmo of de Jeugdwet (figuur 4.1, linkerdeel). We kunnen uit de cijfers niet opmaken waarom zij deze ondersteuning niet ontvingen, of de ontvangen ondersteuning aansluit bij hun hulpvraag en of de mensen die geen gebruik maken van ondersteuning erbij gebaat zouden zijn als ze dit wel zouden gebruiken. Het is mogelijk dat de mensen van wie we hier aangeven dat ze geen ondersteuning gebruiken, wel ondersteuning ontvangen via andere regelingen van de gemeenten (denk aan schuldhulpverlening) of het rijk (bv. toeslagen).

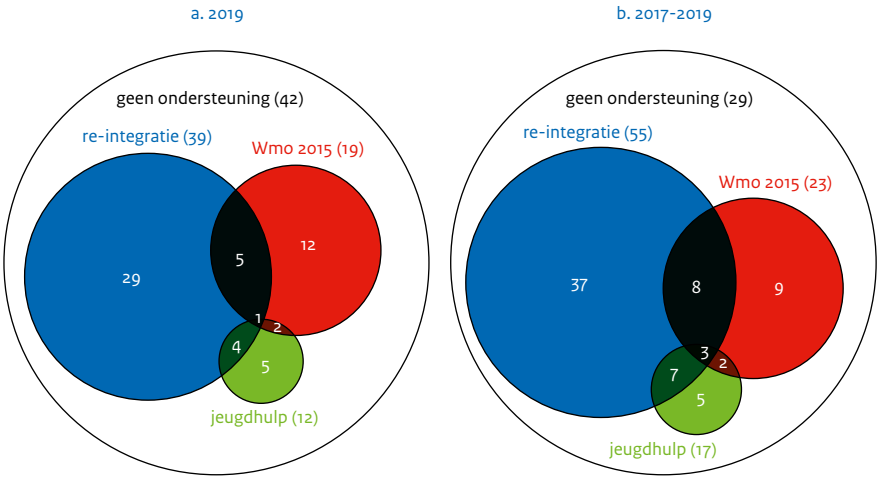
[38] In 2018 waren er ongeveer 2,6 miljoen huishoudens met kinderen (CBS 2022i), waarvan er 344.000 huishoudens een vorm van jeugdzorg ontvingen (Schellingerhout et al. 2021). Dit betekent dat 13% van de huishoudens met kinderen te maken heeft met jeugdhulp, terwijl dat voor de bijstandsgerechtigden met kinderen om ongeveer een kwart gaat (ongeveer 236.000 bijstandontvangers heeft kinderen (45% van de bijstandsontvangers, zie tabel 3.2) en ongeveer 60.000 van de huishoudens van bijstandsgerechtigden gebruikt jeugdzorg (11,7%, zie tabel 4.2). Het aandeel bijstandsontvangers dat zelf jeugdzorg gebruikt zonder dat er een kind in het huishoudens is, is verwaarloosbaar (0,5%, SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2).

De bijstandsgerechtigden met ondersteuning maken in 2019 zoals gezegd relatief vaak gebruik van re-integratieondersteuning (39%). Dit doen zij meestal zonder andere voorzieningen: 29% van alle bijstandsgerechtigden gebruikt alleen re-integratieondersteuning. Toch maakte in 2019 12% alleen gebruik van Wmo-ondersteuning, zonder re-integratieondersteuning. Minder mensen ontvangen alleen voorzieningen vanuit de Jeugdwet (5%), ook doordat minder dan de helft van de bijstandsgerechtigden kinderen heeft.

Van de totale groep bijstandsgerechtigden in 2019 maakte daarnaast een deel (12%) in dat jaar gebruik van een combinatie van voorzieningen op meerdere terreinen. Meestal betreft dat een combinatie van re-integratie met Wmo (5%) of jeugdhulp (4%), maar ook de combinatie van Wmo en jeugdhulp (2%) en alle drie de vormen van sociaaldomeinondersteuning komen voor onder de bijstandsgerechtigden (zie ook Schellingerhout et al. 2021). Het gaat dan veelal om Wmo-ondersteuning voor de bijstandsgerechtigden zelf, en jeugdhulp voor hun kinderen.

Kijken we voor de bijstandsgerechtigden in 2019 een aantal jaar terug naar de periode 2017-2019, dan is het aandeel dat andere ondersteuning kreeg groter (71%, en 29% dus niet, zie figuur 4.1, rechterdeel). De helft maakte gebruik van één wettelijk kader en een vijfde (20%) van de bijstandsgerechtigden maakte gebruik van een combinatie van voorzieningen uit meerdere wetten. Dat was meestal een combinatie van re-integratie met Wmo of jeugdhulp.

Figuur 4.1 Ontvangen ondersteuning uit het sociaal domein, bijstandsgerechtigden in 2019 en in 2017-2019 (in procenten)



Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

4.2 Welke bijstandsgerechtigden krijgen welke ondersteuning?

Het voorgaande geeft een totaalbeeld van de sociaaldomeinondersteuning aan bijstandsgerechtigden, maar geeft nog geen antwoord op de vraag naar welke groepen de ondersteuning gaat. Eerder onderzoek geeft de indruk dat groepen in de bijstand met de meeste problematiek soms de minste ondersteuning op het terrein van werk en inkomen krijgen (bv. Van Echtelt et al. 2019; Kromhout et al. 2020). Bijvoorbeeld omdat gemeenten en de doelgroep zelf betaald werk op redelijke termijn niet altijd realistisch achten, en re-integratieondersteuning dus niet als zinvol zien. Het kan ook zijn dat zij uit andere wetten in het sociaal domein wel ondersteuning ontvangen. In hoofdstuk 3 hebben we acht groepen bijstands-gerechtigden onderscheiden. We gaan voor elk van deze groepen na in hoeverre zij ondersteuning uit het sociaal domein gebruiken.

4.2.1 *Ondersteuning aan de acht groepen bijstandsgerechtigden*

Figuur 4.2 geeft de ontvangen ondersteuning in 2019 van elk van de acht groepen bijstandsgerechtigden in 2019 weer (zie hoofdstuk 3 voor een beschrijving van de groepen). Van de onderscheiden groepen in de bijstand gaat de minste ondersteuning in het sociaal domein naar de groep 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' (groep 1). Van deze grote groep (48% van de bijstandsgerechtigden, zie ook hoofdstuk 3) maakt iets meer dan de helft (53%) in 2019 naast bijstand gebruik van ten minste één vorm van ondersteuning in het sociaal domein. Van de andere groepen gebruikt 60-63% een vorm van ondersteuning (figuur 4.2).

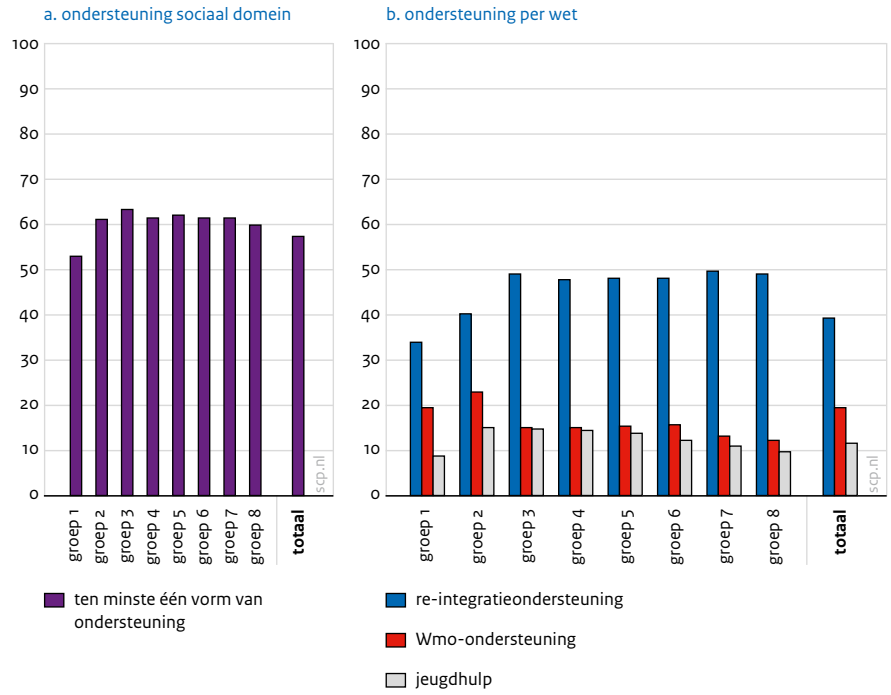
Zoals te verwachten hangt het soort ondersteuning samen met de kenmerken van de groep. Bijstandsgerechtigden in groep 1 ('ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen') gebruiken in 2019 minder vaak re-integratievoorzieningen dan de andere groepen (een derde tegen gemiddeld bijna de helft, figuur 4.2). Zij verblijven vaak al lang in de bijstand, en hebben vaak eerder in hun bijstandsperiode wel re-integratieondersteuning gehad (niet in de figuur).[39] Zoals De Hek et al. (2022) concludeerden, wordt re-integratie vaak ingezet in de eerste maanden na instroom in de bijstand (zie ook § 4.3). Het aandeel dat Wmo-ondersteuning gebruikt in groep 1 is hoger dan gemiddeld, wat gerelateerd is aan het hoge aandeel personen met gezondheidsproblemen in deze groep. Met de Jeugdwet heeft deze groep het minst te maken van alle groepen, wat gezien hun hogere leeftijd ook te verwachten is.

Het aandeel gebruikers van andere ondersteuning in de groepen 2 tot en met 8 is telkens ruim 60%, maar er zijn wel verschillen in het type ondersteuning dat wordt gebruikt. Zo gebruiken de mensen in groep 2 ('mensen met ggz- en schuldenproblematiek') minder vaak re-integratieondersteuning dan de groepen 3 tot en met 8 (maar meer dan groep 1). Ook dit kan samenhangen met de relatief lange bijstandsduur. Ook gebruiken zij vaker Wmo en jeugdzorg dan de andere groepen. Dit komt doordat zij vaker met verschillende achterstanden te maken hebben dan de andere groepen (zie tabel 3.4).

Zoals te verwachten maken de drie groepen waar veel mensen kinderen hebben (groep 3, 4 en 5) vaker gebruik van ondersteuning op grond van de Jeugdwet dan groepen die minder vaak kinderen hebben (groep 1, 2, 6 en 7). Groep 3 (eerstegeneratiejongeren met kinderen) ontvangt het vaakst ten minste één vorm van ondersteuning van alle acht onderscheiden groepen, maar het verschil met de andere groepen is klein.

[39] Het aandeel van deze groep dat in de periode 2012-2019 wel een vorm van re-integratie ontving, is met 64% veel groter.

Figuur 4.2 Gebruik van ondersteuning door de acht groepen bijstandsgerechtigden, 2019 (in procenten)[a,b]



a Omdat mensen mogelijk combinaties van ondersteuning gebruiken, is het totale gebruik van ondersteuning kleiner dan de som van het gebruik van de verschillende voorzieningen.

b Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen;
Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek;
Groep 3: eerstegeneratiejongeren met kinderen;
Groep 4: jonge alleenstaande moeders;
Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister;
Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan;
Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen;
Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring.

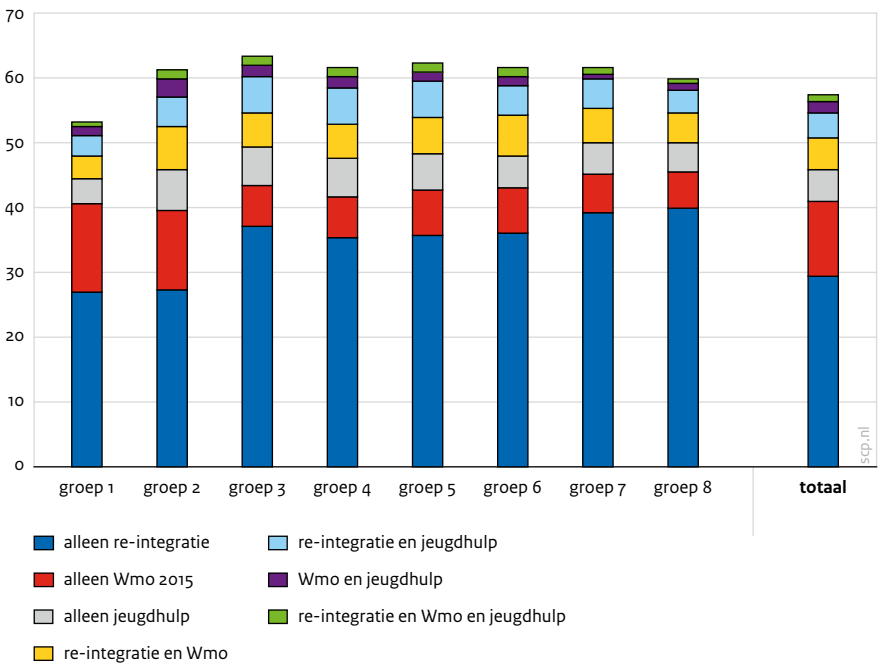
Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

4.2.2 *Combinaties van ondersteuning van de acht groepen bijstandsgerechtigden*

We zagen in figuur 4.2 dat groep 1 relatief weinig ondersteuning krijgt. Figuur 4.3 laat nu zien dat zij, wanneer zij ondersteuning krijgen, ook vaker dan de andere groepen maar één vorm van ondersteuning ontvangen. De andere omvangrijke groep, 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2), valt op vanwege de variatie aan de ontvangen ondersteuning. Deze groep ontvangt niet alleen relatief vaak alleen ondersteuning op grond van de Wmo (14%) maar ook relatief vaak een combinatie van vormen van ondersteuning (25%). Het aandeel dat naast de bijstand alleen gebruikmaakt van re-integratie is kleiner dan bij de andere groepen (45%, gemiddeld 51%). Dit spoort met de stapeling van problematiek bij deze groep.

Bij de overige (kleinere) groepen zien we ook variatie, zij het in mindere mate. Bij deze groepen maakt 37-40% geen gebruik van sociaaldomeinondersteuning, en nog eens 35-40% alléén van re-integratie-voorzieningen. Het overige deel maakt meestal alleen gebruik van voorzieningen op grond van de Wmo of de Jeugdwet, of van een combinatie daarvan met re-integratie.

Figuur 4.3 Combinaties van sociaaldomeinondersteuning van acht groepen bijstandsgerechtigden, 2019 (in procenten)[a]



a Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen;
Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek;
Groep 3: eerstegeneratiejongeren met kinderen;
Groep 4: jonge alleenstaande moeders;
Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister;
Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan;
Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen;
Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

Het gebruik in de periode 2017-2019 vertoont een vergelijkbaar beeld met het gebruik in 2019. Met name het gebruik van re-integratie, met of zonder andere vormen van ondersteuning, is over deze langere periode groter dan wanneer we alleen naar 2019 kijken (zie tabel C.2 in de bijlage).

4.3 Samenhang met bijstandsduur

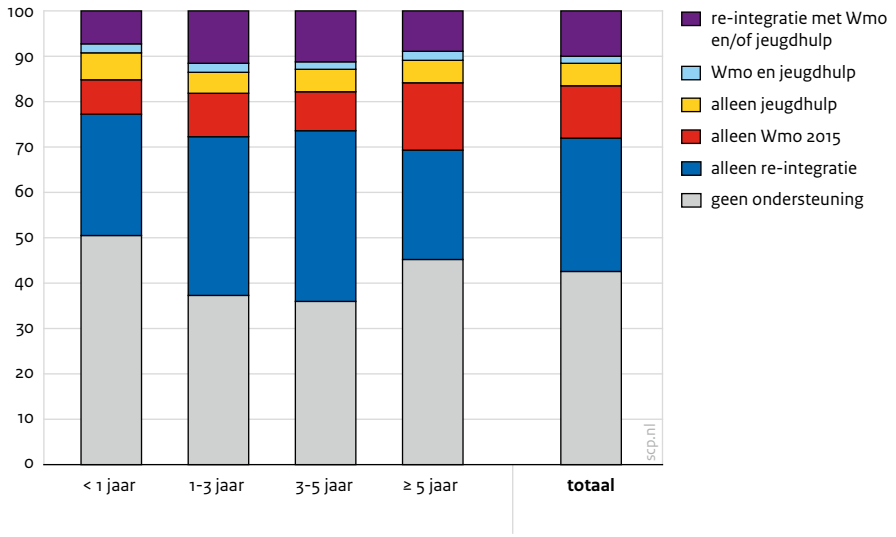
Eerder onderzoek wijst erop dat bijstandsgerechtigden soms uit beeld raken bij de gemeenten als zij langere tijd in de bijstand zitten. Van de bijstandsgroep bevindt bijna de helft zich langer dan vijf jaar in de bijstand (figuur 3.8). Mogelijk krijgen zij dan niet (meer) de ondersteuning die zij nodig hebben (Inspectie SZW 2019). Ander onderzoek laat zien dat bij andere voorzieningen in het sociaal domein het omgekeerde geldt. Zo concluderen De Hek et al. (2022) dat hoe langer iemand in de bijstand zit, hoe hoger het gebruik van Wmo-voorzieningen is (De Hek et al. 2022). In deze paragraaf brengen we in kaart welke ondersteuning bijstandsgerechtigden kregen in 2019.

Van de mensen die minder dan een jaar in de bijstand verblijven, krijgt de helft geen ondersteuning uit het sociaal domein (figuur 4.4). Het is mogelijk dat het enige tijd duurt voordat de ondersteuning is opgestart. Ook van de mensen die al vijf jaar of langer in de bijstand zitten, ontvangt bijna de helft (45%) geen andere sociaaldomeinondersteuning.

Kijken we naar het soort ondersteuning, dan zien we dat met name wanneer iemand één tot vijf jaar bijstand ontvangt, vaak re-integratie ingezet wordt: ruim 45% krijgt re-integratie mét of zonder andere ondersteuning. Dit aandeel is voor de mensen die kort of juist lang in de bijstand zitten veel lager (ongeveer 33%). Het gebruik van met name Wmo is juist groter bij mensen die langer bijstand hebben (De Hek et al. 2022). Dat kan komen doordat men meer (gezondheids)problemen krijgt naarmate men langer in de bijstand verblijft (en dus ook ouder wordt), of andersom dat men vanwege toenemende (gezondheids)problemen langer in de bijstand verblijft. Zo ontvangt 8% van de mensen die minder dan een jaar bijstand heeft een vorm van Wmo-ondersteuning (zonder re-integratie); voor de mensen die langer dan vijf jaar bijstand hebben is dat 15%. Het hogere Wmo-gebruik weerspiegelt ook de gezondheids-problematiek van de groepen die al langere tijd in de bijstand zitten. In hoofdstuk 3 zagen we immers dat vooral ‘ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen’ en ‘mensen met ggz- en schuldenproblematiek’ een langere bijstandsduur kennen.

De mensen die één tot vijf jaar in de bijstand zitten ontvangen ook vaker een combinatie van voorzieningen dan anderen, vooral de combinatie van Wmo en/of jeugdzorg met re-integratie komt bij hen relatief vaak voor (dit geldt voor 13 à 14% van de mensen met één tot vijf jaar bijstand). Het gebruik van jeugdzorg (zonder re-integratie) varieert niet naar bijstandsduur.

Figuur 4.4 Gebruik van sociaaldomeinondersteuning door bijstandsgerechtigden naar bijstandsduur, 2019 (in procenten)



Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

4.4 Tot slot

Gemeenten kunnen bijstandsgerechtigden bij diverse problemen ondersteuning bieden vanuit het sociaal domein. Dit onderzoek laat zien dat bijstandsgerechtigden vaker gebruikmaken van ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo)[40] en de Jeugdwet[41] dan anderen. Het laat echter ook zien dat de groep die al langere tijd in de bijstand zit, en vaak te maken heeft met een stapeling van problemen, de minste ondersteuning krijgt vanuit het sociaal domein.

We kunnen op basis van de cijfers niet zeggen of de mensen die dit niet krijgen in aanmerking zouden komen voor deze ondersteuning en of de ondersteuning zou hebben geholpen bij de problemen die zij ervaren in het dagelijks leven of hun maatschappelijke participatie. Het is ook mogelijk dat ze andere gemeentelijke ondersteuning krijgen, die wij in dit onderzoek niet in beeld hebben.[42] Maar het zou goed zijn om ook vanuit de Participatiewet meer aandacht te hebben voor ondersteuning die niet direct gericht is op de uitstroom naar betaald werk. Denk bijvoorbeeld aan een *life-first*-benadering, ondersteuning gericht op maatschappelijke participatie zoals vrijwilligerswerk, of alternatieve vormen van werk, zoals beschut werk. Dit gebeurt in de praktijk al, maar de vraag is of de Participatiewet hier nu voldoende ruimte en middelen voor biedt. Zo wordt de effectiviteit van re-integratievoorzieningen veelal afgemeten aan de uitstroom naar betaald werk. Als mensen problemen hebben op meerdere levensdomeinen, is die uitstroom waarschijnlijk gering. Gemeenten zullen dan minder investeren in zulke ondersteuning, terwijl dit wel een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van het dagelijks leven van deze groep. Overigens hebben niet alle bijstandsgerechtigden baat bij zo'n levensbrede aanpak en wil niet iedereen integrale ondersteuning (Reinhoudt et al. 2022). Het is dan ook van belang goed te kijken wat mensen zelf kunnen, en of ondersteuning nodig is.

[40] In dit onderzoek gaat het bij de Wmo alleen over het gebruik van maatwerkvoorzieningen, en niet over de algemene voorzieningen, zoals buurthuizen en algemeen maatschappelijk werk.

[41] De ondersteuning vanuit de Jeugdwet wordt meestal gegeven aan gezinnen met kinderen, maar kan ook ondersteuning betreffen van jongvolwassenen, die tot hun 23e verlengde Jeugdwet-ondersteuning kunnen krijgen.

[42] We kijken hier vanwege beperkingen van de data naast de Participatiewet alleen naar de Wmo en de Jeugdwet. Gemeenten kunnen ook via andere regelingen mensen ondersteunen, zoals de schuldhulpverlening of minimabeleid. In dit onderzoek nemen we die ondersteuning niet mee, omdat we over onvoldoende informatie beschikken.

5 Verdeling bijstandsgerechtigden over gemeentetypen

- Om zicht te krijgen op gemeentelijke verschillen in multiproblematiek onderscheiden we vier typen gemeenten volgens de SCP-gemeentetypologie (kleinschalige gemeenten, studentensteden, kleinstedelijke gemeenten, welvarende woongemeenten). We kijken daarbinnen ook naar verschillen tussen landsdelen.
- Gemeentetypen verschillen niet alleen in aantal bijstandsgerechtigden, maar ook in (de stapeling van) problematiek van bijstandsgerechtigden. Alle gemeentetypen hebben te maken met dezelfde acht groepen bijstandsgerechtigden, maar verschillen in de omvang van die groepen.
- De variatie blijkt vooral uit de omvang van de twee grootste groepen bijstandsgerechtigden. Zo varieert de groep 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' (groep 1) van 40% van de bijstandsgerechtigden in onder andere de noordelijke kleinstedelijke gemeenten tot 50% in onder andere de welvarende gemeenten. En de groep 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2) omvat ruim een kwart (26%) in de welvarende gemeenten, terwijl dit meer dan een derde (37%) is in de noordelijke studentensteden.

In het voorgaande schetsten we een landelijk beeld van de problematiek en ondersteuning van bijstandsgerechtigden. De lokale situatie van gemeenten kan echter sterk variëren. Zo variëren de samenstelling van de bevolking en de arbeidsmarktomstandigheden, en daarmee het aantal bijstandsgerechtigden tussen gemeenten[43] (zie bv. Schellingerhout et al. 2021). Behalve variatie in het aantal bijstandsgerechtigden, kunnen gemeenten ook verschillen in het soort problematiek van de bijstandsgerechtigden, zoals weergegeven in hoofdstuk 3. De lokale situatie kan van invloed zijn op de beleidskeuzes die gemeenten maken. Mogelijk dat bijvoorbeeld in de ene gemeente een integrale probleembenadering meer urgent is dan in een andere gemeente doordat er in die gemeente vaker sprake is van een opeenstapeling van problematiek.

In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de vraag hoe de verschillende groepen bijstandsgerechtigden uit hoofdstuk 3 – met elk andere accenten in de problematiek die zij hebben – variëren tussen typen gemeenten. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de ondersteuning die de verschillende gemeentetypen bieden aan deze groepen.

5.1 Typen gemeenten

Het is binnen de context van dit rapport niet mogelijk om alle 355 gemeenten in Nederland (in 2019) met elkaar te vergelijken. Daarom maken we gebruik van een typologie waarmee we vier categorieën van gemeenten onderscheiden (zie voor meer informatie Vermeij et al. 2021). Deze indeling, verder de SCP-gemeentetypologie, is gebaseerd op kenmerken van de bevolking per gemeente.[44]

[43] Bij het toekennen van de bijstandsmiddelen over de gemeenten houdt het rijk rekening met lokale verschillen. De verdeelsleutel voor de verdeling van de middelen over de gemeenten is gebaseerd op een schatting van het aantal bijstandsgerechtigden op basis van risicokenmerken van de gemeentelijke bevolking (Tempelman et al. 2018; Vermeulen et al. 2021). Daarmee heeft ons onderzoek een relatie met het verdeelmodel. In dit onderzoek kijken we echter niet naar de situatie in afzonderlijke gemeenten, noch naar de uitgaven van gemeenten. Hiermee doen we geen uitspraken over de juistheid of toereikendheid van het verdeelmodel.

[44] Het gaat om demografische kenmerken (leeftijd, migratieachtergrond, huishoudenstype) en sociaal-economische kenmerken (opleiding, inkomen, schulden, en een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering). Deze kenmerken van de bevolking overlappen met de kenmerken die zijn gebruikt bij het construeren van de groepsindeling van bijstandsgerechtigden in hoofdstuk 3. Het gaat in de gemeentetypologie echter niet om de samenhang tussen deze kenmerken op persoonsniveau, maar om de clustering van mensen met vergelijkbare kenmerken op gemeenteniveau.

We onderscheiden vier typen gemeenten:[45]

1 *Kleinschalige gemeenten (205 gemeenten)*

In deze gemeenten wonen relatief weinig alleenstaanden en eenouderhuishoudens en hebben de inwoners relatief vaak alleen een basis-/vmbo-opleiding. De inwoners hebben gemiddeld een vrij hoog vermogen, en een gemiddeld inkomen. Er wonen relatief weinig mensen met een migratieachtergrond. Voorbeelden zijn Bronckhorst, Ommen en Culemborg.

2 *Studentensteden (17 gemeenten)*[46]

In de studentensteden wonen veel jongeren, veel alleenstaanden, en veel mensen met een hbo-/wo-opleiding. Veel huishoudens hebben een laag inkomen, ze hebben vaak schulden en vaak een WW-uitkering. Hier wonen veel mensen met een migratieachtergrond. Voorbeelden zijn Rotterdam, Enschede en Leeuwarden.

3 *Overwegend kleinstedelijke gemeenten (84 gemeenten)*

Dit gemeentetype wordt gekenmerkt door veel mensen met alleen een basis-/vmbo-opleiding, met weinig vermogen, en relatief veel inwoners met schulden. Ook hebben veel mensen een WAO-uitkering. Voorbeelden zijn Deventer, Enkhuizen en Steenbergen.

4 *Welvarende woongemeenten (46 gemeenten)*

In dit type gemeente wonen relatief veel ouderen. De inwoners zijn vaak welvarend (hoog inkomen, groot vermogen) en hbo-/wo-opgeleid. Voorbeelden zijn Wassenaar, Bloemendaal en Gooise Meren.

Voor de Participatiewet, en in het bijzonder voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, is ook de situatie op de (lokale) arbeidsmarkt van belang, zoals het aantal vacatures en het werkloosheidspercentage. We kiezen in dit onderzoek echter niet voor een indeling in arbeidsmarktregio's omdat er binnen de regio's alsnog uiteenlopende woonmilieus zijn (zie ook Vermeij et al. 2021). Daarnaast is het aantal arbeidsmarktregio's (35) te groot om overzichtelijke informatie te kunnen presenteren. Om toch recht te doen aan zowel de verschillen in de samenstelling van de bevolking per gemeente als de verschillen in de regionale arbeidsmarkt, maken we ook een onderscheid naar landsdeel. Zoals aangegeven in Vermeij et al. (2021) en Schellingerhout et al. (2021) zijn de gemeentetypen niet gelijk over Nederland verdeeld. Zo bevinden de overwegend kleinstedelijke gemeenten zich vaak op vrij grote afstand van de Randstad waar verschillende problemen zich opstapelen, en bevinden de welvarende woongemeenten zich vooral in het midden en westen van het land (Schellingerhout et al. 2021). Tabel 5.1 laat zien hoe de gemeenten en de bevolking verdeeld zijn over de gemeentetypologie naar landsdeel.

[45] Binnen elk van de gemeentetypen zijn de gemeenten vergelijkbaar op de meegenomen kenmerken. De naamgeving van de vier typen geeft een zeer korte, indicatieve beschrijving van de gemeenten die tot dat type behoren. Net als bij de indeling van bijstandontvangers in hoofdstuk 3 is de naam niet per se dekkend voor alle gemeenten binnen een type.

[46] Vermeij et al. (2021) noemen dit type de universiteitssteden. Omdat niet in alle gemeenten in dit type een universiteit is gevestigd, noemen we ze hier studentensteden.

Tabel 5.1 Aantal gemeenten en bevolkingsaandeel (18-66 jaar) in verschillende typen gemeenten, gemeentelijke indeling 2019 (in aantallen en procenten)

		aantal gemeenten	aandeel gemeenten (in procenten)	aandeel bevolking (18-66 jaar, in procenten)
kleinschalige gemeenten		**206**	**58**	**35**
	noord	21	6	3
	oost	59	17	10
	west	62	17	12
	zuid	64	18	9
kleinstedelijke gemeenten		**87**	**25**	**32**
	noord	18	5	4
	oost	15	4	7
	west	35	10	14
	zuid	19	5	8
studentensteden		**16**	**5**	**26**
	noord	2	1	2
	oost	4	1	3
	west	7	2	17
	zuid	3	1	4
welvarende gemeenten[a]		**46**	**13**	**7**
totaal		**355**	**100**	**100**

a Het aantal mensen in welvarende gemeenten, met name het aantal bijstandsgerechtigden, is te klein om per regio uitspraken te kunnen doen.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

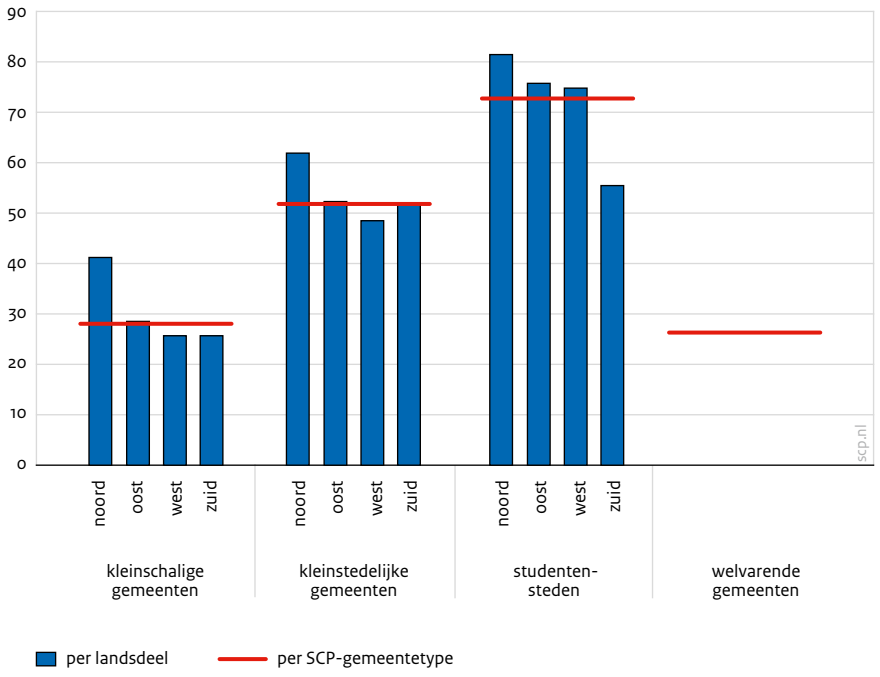
5.2 Aandeel bijstandsgerechtigden verschilt per gemeentetype

In hoofdstuk 3 zagen we dat in 2019 4,7% van de 18-66-jarigen in Nederland een bijstandsuitkering ontvangt. Maar dit aandeel verschilt fors tussen gemeenten. Zo varieert in 2019 het aandeel bijstandsgerechtigden per gemeente tussen minder dan 1% en bijna 9% van de bevolking van 18-66 jaar (zie bv. het dashboard Werk en inkomen van het CBS (2022j)).[47] Ook tussen gemeentetypen varieert het aandeel bijstandsgerechtigden (zie de horizontale balken in figuur 5.1).[48] Zo ontvangen in de studentensteden meer dan 70 van de 1000 inwoners van de bevolking van 18-66 jaar een bijstandsuitkering, terwijl dat slechts voor 26 van de 1000 inwoners in de welvarende woongemeenten en 28 van de 1000 inwoners in kleinschalige gemeenten het geval is. De overwegend kleinstedelijke gemeenten nemen hier een middenpositie in.

[47] Daarbij hanteert het CBS een iets andere definitie van bijstandsgerechtigden dan wij doen in dit rapport. Zie ook hoofdstuk 3.
[48] We merken op dat de verschillen in het aantal bijstandsgerechtigden tussen gemeenten binnen een gemeentetype substantieel is, zelfs groter dan tussen de gemeentetypen.

Duidelijk is ook de regionale spreiding: in de noordelijke provincies is het aandeel bijstandsgerechtigden hoger dan elders in Nederland. Dit is in figuur 5.1 te zien aan de verticale balken bij elk gemeentetype. Zo ligt het aandeel bijstandsgerechtigden in de noordelijke studentensteden op 81, terwijl dat in de zuidelijke studentensteden op 55 ligt. Deze verschillen hebben te maken met de samenstelling van de bevolking, maar ook met verschillen in bijvoorbeeld de heersende cultuur of de sociale samenhang (Engbersen en Uyterlinde 2017, 2018; Batterink et al. 2018; Gilsing et al. 2020; Schellingerhout et al. 2021).

Figuur 5.1 Aantal bijstandsgerechtigden per 1000 inwoners (18-66 jaar) in verschillende typen gemeenten, gemeentelijke indeling 2019 (in procenten)[a]



a Het aantal bijstandsgerechtigden in de welvarende woongemeenten is te klein om per regio uitspraken te kunnen doen.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

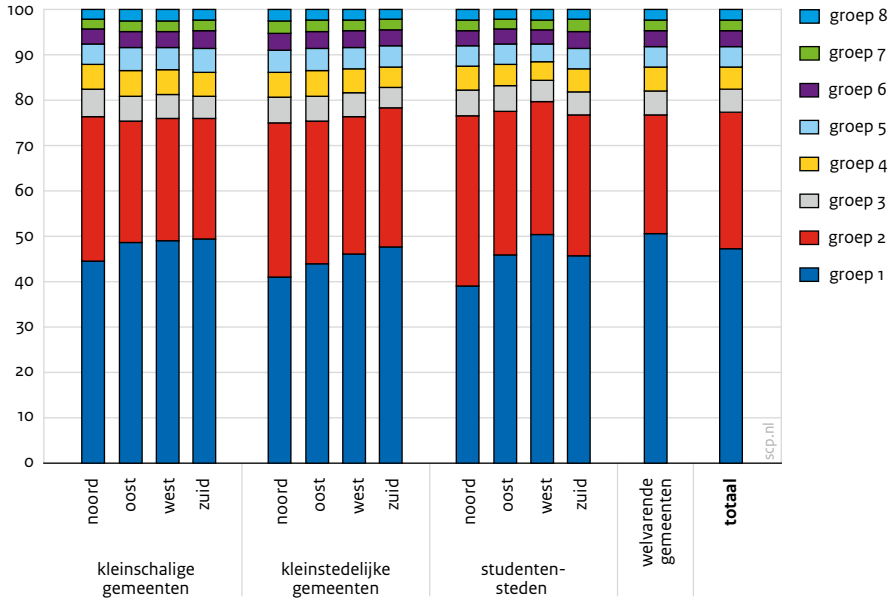
5.3 Samenstelling bijstandsgroep verschilt per gemeentetype

Niet alleen het aantal bijstandsgerechtigden verschilt tussen de verschillende gemeentetypen, er is ook variatie in de samenstelling van de groep bijstandsgerechtigden. In deze paragraaf beschrijven we in welke mate de acht groepen bijstandsgerechtigden uit hoofdstuk 3 voorkomen in de verschillende typen gemeenten.

Het lokale beeld in elk van de gemeentetypen wijkt niet sterk af van het landelijke beeld (figuur 5.2). Dat wil zeggen dat er onder de bijstandsgerechtigden twee grote groepen zijn van 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' (groep 1) en 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 8). Deze vormen telkens samen ruim driekwart van alle bijstandsgerechtigden. De omvang van de andere groepen varieert tussen de 2 en 6%.

Binnen dit algemene beeld is er wel enige variatie in de omvang van de acht groepen bijstandsgerechtigden. De variatie doet zich voor tussen de vier typen gemeenten van de SCP-gemeentetypologie (kleinschalige gemeenten, studentensteden, kleinstedelijke gemeenten en welvarende gemeenten), maar ook daarbinnen tussen landsdelen (figuur 5.2). De variatie blijkt vooral uit de omvang van de twee grootste groepen bijstandsgerechtigden. Hier zien we verschillen van ongeveer 10 procentpunt. Zo omvat de groep 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' de helft van de bijstandsgerechtigden in de welvarende gemeenten en de westelijke studentensteden, terwijl dit in de noordelijke studentensteden en de noordelijke kleinstedelijke gemeenten rond de 40% ligt. Evenzo omvat de groep 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' meer dan een derde (37%) van de bijstandsgerechtigden in de noordelijke studentensteden, terwijl dit ruim een kwart (26%) is in de welvarende gemeenten. De twee grootste groepen zijn ook de groepen die vaak al langere tijd in de bijstand zitten (zie hoofdstuk 3).

Figuur 5.2 Groepen bijstandsgerechtigden in verschillende typen gemeenten, gemeentelijke indeling 2019 (in procenten)[a]



a Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen;
Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek;
Groep 3: eerstegeneratiejongeren met kinderen;
Groep 4: jonge alleenstaande moeders;
Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister;
Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan;
Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen;
Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

Hoewel de lokale situatie niet sterk afwijkt van het landelijke beeld, heeft elk gemeentetype te maken met een net wat andere (stapeling van) problematiek. Zo hebben de kleinschalige woongemeenten relatief vaak te maken met de groepen met jonge kinderen (groep 3, 4 en 5), terwijl de groep 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2) wat kleiner is dan het landelijk gemiddelde. De studenten-steden kennen daarentegen juist relatief veel 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2), met name de noordelijke studentensteden. In de kleinstedelijke gemeenten valt op dat niet alleen het aandeel 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2) relatief groot is, maar ook het aandeel 'alleenstaande ouders in het doelgroepregister' (groep 5) in alle landsdelen. Tot slot is in de welvarende

gemeenten de groep ‘ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen’ (groep 1) oververtegenwoordigd.

We zien dus dat de stapeling van problematiek van bijstandsgerechtigden wel wat verschilt tussen de verschillente gemeentetypen, maar dat dit niet sterk afwijkt van het landelijke beeld. In het volgende hoofdstuk gaan we na of gemeenten verschillen in de ondersteuning die zij bieden in het sociaal domein voor elk van de afzonderlijke groepen.

5.4 Tot slot

Gemeenten staan voor grote opgaven in het sociaal domein. Zij hebben een belangrijke taak om te zorgen dat iedereen mee kan doen in de samenleving. De lokale situatie, en daarmee de opgaven waar gemeenten voor staan, kan verschillen, bijvoorbeeld door de samenstelling van de bevolking en de arbeidsmarktomstandigheden. Dit onderzoek laat zien dat gemeenten niet alleen verschillen in aantal bijstandsgerechtigden, maar ook in (de stapeling van) problematiek van bijstandsgerechtigden. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen of dit bijvoorbeeld consequenties zou moeten hebben voor de verdeling van de middelen over de verschillende gemeenten of gemeentetypen. Een integrale probleembenadering kan in de ene gemeente meer urgent zijn dan in een andere gemeente als er in die gemeente vaker sprake is van een opeenstapeling van problematiek. En wanneer er sprake is van een relatief kleine groep mensen met een opeenstapeling van problemen, is het niet altijd nodig om de gemeentelijke uitvoering aan te passen naar een integrale benadering. Voor deze groep kan de gemeente namelijk maatwerk inzetten. Tegelijkertijd laten de resultaten zien dat alle gemeentetypen te maken hebben met groepen bijstandsgerechtigden met een stapeling van problematiek, al variëren deze groepen in omvang. Gemeenten zullen keuzes moeten maken hoe zij groepen bijstandsgerechtigden met een stapeling van problematiek ondersteunen en welke vorm van ondersteuning ze bieden (De Klerk et al. 2022; Verbeek et al. 2023).

6 Verschillen in sociaaldomeinondersteuning tussen gemeenten

- De sociaaldomeinondersteuning die bijstandsgerechtigden krijgen varieert tussen gemeentetypen. Dit komt vooral door variatie in de inzet van re-integratievoorzieningen.
- Het maakt uit waar bijstandsgerechtigden wonen voor de sociaaldomeinondersteuning die ze krijgen, gegeven de groep waarin ze vallen. Zo varieert het aandeel 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' dat geen sociaaldomeinondersteuning (meer) krijgt van 28% tot 50%.
- De variatie tussen gemeentetypen doet zich vooral voor bij groepen die over het geheel genomen weinig re-integratieondersteuning krijgen. Groepen die relatief vaak re-integratievoorzieningen krijgen, krijgen dat overal vaak, ongeacht waar ze wonen.
- Combinaties van re-integratie met Wmo of jeugdzorg komen bij sommige groepen vaak voor. Dit geldt met name voor de groep 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek'. De inzet van zo'n combinatie bij deze groep varieert tussen gemeentetypen van 14% tot 30%.
- Ondanks de variatie zien we in alle gemeentetypen het landelijke patroon dat de grote groep 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' relatief weinig sociaaldomeinondersteuning krijgt.

Het beleid in het sociaal domein krijgt sinds de decentralisatie van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet vooral lokaal vorm. De bedoeling van deze decentralisaties was gemeenten meer vrijheid te geven bij de vormgeving en de uitvoering van het beleid, zodat zij het beleid kunnen aanpassen aan de lokale omstandigheden. Variatie tussen gemeenten in ondersteuning kan dan ook zowel komen door verschillen in de problematiek van bijstandsgerechtigden als een gevolg zijn van andere beleidskeuzes van gemeenten. Zo verschillen gemeenten in de strengheid waarmee zij de vereisten van de Participatiewet opleggen (Muns 2019). Daarnaast spelen factoren mee zoals het politieke klimaat van een gemeente, de organisatiecultuur en de financiële situatie (Marlet et al. 2017).

Dit hoofdstuk geeft aan of de in hoofdstuk 4 beschreven ondersteuning aan bijstandsgerechtigden varieert tussen typen gemeenten. Met andere woorden, maakt het voor de ondersteuning uit in wat voor gemeente je woont? Of is er een landelijk patroon zichtbaar in de ondersteuning van bijstandsgerechtigden? En verschilt dit tussen de groepen bijstandsgerechtigden met verschillende vormen van problematiek (zie hoofdstuk 3)? Dit geeft een globaal beeld van de mate waarin de ruimte die gemeenten hebben binnen de landelijke wettelijke kaders tot andere ondersteuning leidt. De gegevens laten niet toe een verklaring te geven voor de gemeentelijke verschillen, noch om te oordelen of in bepaalde gemeentetypen te veel of te weinig ondersteuning wordt geboden.[49] Ook gaan we, net als in hoofdstuk 5, niet in op het ondersteuningsaanbod van alle afzonderlijke gemeenten in Nederland, maar geven we een indicatie van de mate van variatie door typen gemeenten te onderscheiden.

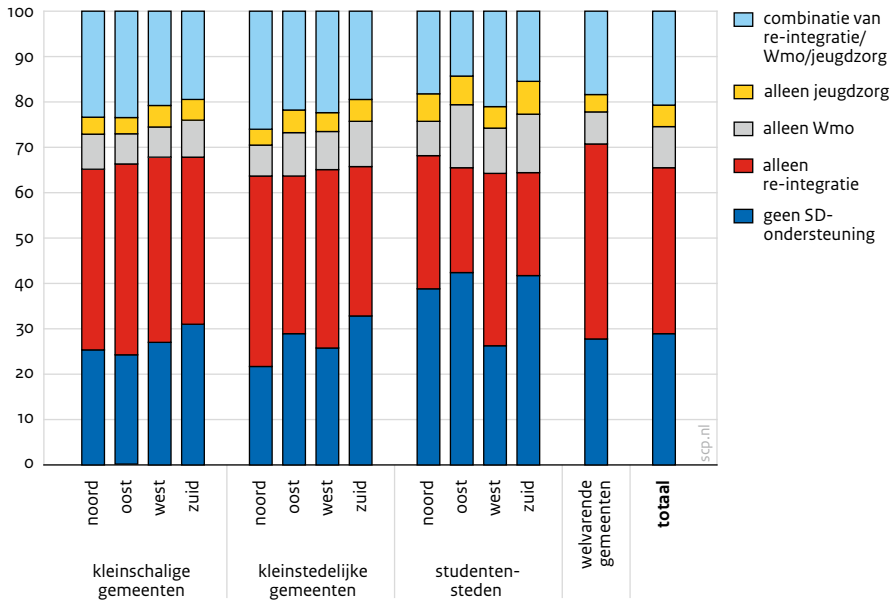
6.1 Verschillen in ondersteuning tussen typen gemeenten

De sociaaldomeinondersteuning van bijstandsgerechtigden blijkt te variëren tussen gemeentetypen (figuur 6.1). Sommige gemeentetypen zetten minder sociaaldomeinondersteuning in voor bijstandsgerechtigden dan andere. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat geen (andere) ondersteuning vanuit de drie sociaaldomeinwetten krijgt varieert van 22% (in de noordelijke kleinstedelijke gemeenten) tot 42%

[49] Een gemeente kan veel ondersteuning bieden omdat zij huishoudens met problemen goed bereiken, of omdat zij de ondersteuning preventief inzetten. Aan de andere kant kunnen gemeenten weinig sociaaldomeinvoorzieningen inzetten omdat in hun gemeente meer andere voorzieningen beschikbaar zijn, zoals huisartsen, onderwijs of schuldhulpverlening. Deze voorzieningen kunnen de inzet van sociaaldomeinvoorzieningen beperken. Maar het is ook mogelijk dat er onvoldoende hulp beschikbaar is om de problemen in de gemeente op te lossen. Zie ook Schellingerhout et al. (2021).

(in de oostelijke en zuidelijke studentensteden). In gemeentetypen met weinig sociaaldomein-ondersteuning is vooral de inzet van re-integratieondersteuning relatief laag. De inzet van alleen Wmo of alleen jeugdzorg is daar echter niet minder dan in andere gemeentetypen. De variatie tussen gemeente-typen kan te maken hebben met de samenstelling van de bijstandsgroep (zie hoofdstuk 4). Daarom gaan we in het navolgende na of we deze variatie ook zien als we rekening houden met het verschil in achtergrond en problematiek van de bijstandsgerechtigden.

Figuur 6.1 Ontvangen ondersteuning uit het sociaal domein naar gemeentetype, bijstandsgerechtigden in 2019, 2017-2019 (in procenten)



Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

6.2 Gemeentelijke verschillen in ondersteuning per groep

In hoofdstuk 4 zagen we dat sommige groepen bijstandsgerechtigden (met name groep 1 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen') minder sociaaldomeinondersteuning krijgen dan andere groepen. In deze paragraaf gaan we na of dit beeld landelijk geldt of dat gemeenten verschillen in hun aanpak. We kijken daarbij naar de ondersteuning die de bijstandsgerechtigden in de periode 2017-2019 hebben ontvangen.[50] Om een indicatie te krijgen van de mate van variatie tussen gemeenten onderscheiden we net als in de voorgaande hoofdstukken acht groepen bijstandsgerechtigden (zie hoofdstuk 3) en dertien groepen gemeenten (zie hoofdstuk 4). Uit onze analyse blijkt dat het uitmaakt voor de ondersteuning in welke gemeentetype je woont gegeven de problematiek waar je mee te maken hebt. We richten ons hier op re-integratieondersteuning, Wmo-ondersteuning en de combinatie van re-integratieondersteuning met voorzieningen vanuit de Wmo en/of de Jeugdwet. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat alleen jeugdzorg gebruikt is relatief laag, waardoor de verschillen moeilijker zijn te duiden.

[50] De conclusies zijn vergelijkbaar wanneer we alleen naar de ondersteuning in 2019 kijken. Door niet alleen naar de ondersteuning in 2019 te kijken, wordt het geschetste beeld sterker.

6.2.1 *Geen sociaaldomeinondersteuning*

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de verschillen tussen de gemeentetypen (horizontale vergelijking) en tussen de verschillende groepen uitkeringsgerechtigden (verticale vergelijking). De kleuren visualiseren de omvang van de verschillen.

De groep 'ouderen met alleen een basis/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' (groep 1) krijgt zoals gezegd landelijk gezien het minst vaak sociaaldomeinondersteuning (tabel 6.1, zie ook hoofdstuk 4). Het maakt voor mensen in deze groep wel uit waar ze wonen. Zo varieert het aandeel zonder ondersteuning in deze groep van 28% in de noordelijke kleinstedelijke gemeenten tot 50% in de zuidelijke studentensteden. Maar waar je als bijstandsgerechtigde ook woont, als je in de groep 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' (groep 1) valt, heb je gemiddeld genomen (in de afgelopen jaren) minder vaak sociaaldomeinondersteuning ontvangen dan de andere groepen.

Bij de andere groepen bijstandsgerechtigden (groep 2 tot en met 8) vertoont het aandeel dat geen ondersteuning krijgt een vergelijkbare mate van variatie. Het gaat echter wel telkens om andere gemeentetypen waar relatief veel, of juist weinig ondersteuning wordt geboden. Zo zien we bij de relatief kleine groep 'mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring' (groep 8) een soortgelijk patroon als bij groep 1. Deze groep staat bij vrijwel alle gemeentetypen in de top drie van groepen waar de minste ondersteuning naartoe gaat. Tegelijkertijd is er wel variatie. Het aandeel van groep 8 dat geen ondersteuning krijgt is laag in de noordelijke (klein)stedelijke gemeenten (21%) en hoog in de noordelijke studentensteden (42%).

De grote groep 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2) krijgt landelijk gezien ook relatief weinig sociaaldomeinondersteuning, maar het gemeentelijke beeld is wat diffuser dan bij groep 1 en groep 8. Bij de helft van de gemeentetypen behoort ook deze groep tot de top drie van groepen die de minste ondersteuning krijgen. Maar bij de andere helft juist tot de drie groepen met het kleinste aandeel zonder ondersteuning (noordelijke en oostelijke kleinschalige gemeenten en oostelijke (klein)stedelijke gemeenten en de noordelijke studentensteden).

De overige groepen (groep 3 t/m 7) verschillen in het landelijke beeld niet zoveel van elkaar in de mate waarin ze sociaaldomeinondersteuning ontvangen. Daarbij is het aandeel dat geen ondersteuning krijgt vaak hoog in de noordelijke en oostelijke studentensteden (33-39%), en vaak laag in de noordelijke en (klein)stedelijke gemeenten (15-16%).

We zien, kortom, dat het voor bijstandsgerechtigden met bepaalde achtergrondkenmerken en problematiek uitmaakt in welk gemeentetype ze wonen of ze ondersteuning krijgen uit het sociaal domein. Dit kan te maken hebben met de aandelen van de verschillende groepen bijstandsgerechtigden in de gemeenten, maar ook met het aanbod van allerlei andere voorzieningen, of keuzes van de gemeenten. Hierover geeft deze analyse geen informatie. Tegelijkertijd zien we in alle gemeentetypen het landelijke patroon dat met name de bijstandsgerechtigden in groep 1 (ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen) relatief vaak geen ondersteuning krijgen. In het navolgende gaan we na in hoeverre gemeentetypen verschillen in het type ondersteuning dat ze wel bieden aan de verschillende groepen.

Tabel 6.1 Geen ondersteuning uit het sociaal domein naar bijstandsgroep en gemeentetype, bijstandsgerechtigden in 2019 en hun ondersteuning in de periode 2017-2019 (in procenten)[a,b,c]

	kleinschalig				kleinstedelijk				studentensteden				welvarend	**landelijk gemiddelde**
	noord	oost	west	zuid	noord	oost	west	zuid	noord	oost	west	zuid		
groep 1	31	29	32	38	28	34	32	41	45	48	32	50	33	**35**
groep 2	21	19	23	26	18	25	21	27	34	38	22	37	24	**24**
groep 3	19	19	18	25	16	23	18	24	35	37	17	32	21	**21**
groep 4	20	21	22	24	15	27	20	25	38	40	17	31	19	**23**
groep 5	23	20	19	21	16	24	19	21	37	37	18	32	20	**22**
groep 6	22	19	22	21	15	25	19	22	37	37	18	29	21	**22**
groep 7	22	20	26	24	16	27	20	26	34	33	21	31	23	**24**
groep 8	24	24	29	29	21	29	24	26	42	40	23	34	24	**26**
landelijk gemiddelde	**25**	**24**	**27**	**31**	**22**	**29**	**26**	**33**	**39**	**42**	**26**	**42**	**28**	**29**

Leesvoorbeeld: Van de bijstandsgerechtigden in groep 1 krijgt gemiddeld 35% geen sociaaldomeinondersteuning (eerste rij, laatste kolom). In de noordelijke kleinschalige gemeenten geldt dat voor 31 van hen (eerste rij, eerste kolom; horizontale vergelijking). Gemiddeld ontvangt in de welvarende gemeenten 28% van de bijstandsgerechtigden geen sociaaldomeinondersteuning (laatste rij, een-na-laatste kolom). Dit geldt in die gemeenten voor 33% van de bijstandsgerechtigden in groep 1 (eerste rij, een-na-laatste kolom; verticale vergelijking).

a De cijfers in deze tabel hebben betrekking op mensen die in 2019 een bijstandsuitkering ontvingen. We kijken daarbij naar de ondersteuning die zij in de periode 2017-2019 hebben ontvangen.

b Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen;
Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek;
Groep 3: eerstegeneratiejongeren met kinderen;
Groep 4: jonge alleenstaande moeders;
Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister;
Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan;
Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen;
Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring.

c Rood: het aandeel dat geen gebruik maakt van sociaaldomeinvoorzieningen is groter dan het landelijke gemiddelde;
geel: het aandeel is gelijk aan het landelijke gemiddelde; groen: het aandeel is kleiner dan het landelijke gemiddelde.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

6.2.2 *Re-integratieondersteuning*

Uit de literatuur blijkt dat re-integratieondersteuning vaak aan het begin van de bijstandsperiode wordt gegeven (De Hek et al. 2022). Tabel 6.2 bevestigt dat. Gemeenten zetten in het algemeen de meeste re-integratieondersteuning in voor de groepen 3 tot en met 8. Deze groepen zijn gemiddeld genomen jonger en zitten minder lang in de bijstand dan de twee grote groepen 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' (groep 1) en 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2).

Net als bij het aandeel dat geen sociaaldomeinondersteuning krijgt zijn er binnen de groepen bijstandsgerechtigden verschillen in het aandeel dat re-integratieondersteuning krijgt. Zo is het aandeel 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' (groep 1) dat in de periode 2017-2019 een re-integratievoorziening krijgt 26% in de zuidelijke studentensteden, en 59% in de oostelijke kleinschalige gemeenten. Ook bij de andere grote groep 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2) en de groepen die relatief vaak kinderen hebben (groep 3 t/m 5) is er vrij veel variatie. Bij de groepen die vaak re-integratie krijgen (zie hoofdstuk 4), zien we iets minder variatie in de keuzes die gemeenten maken. Het gaat om de groepen: 'doelgroepers met een middelgrote baan' (groep 6), 'tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen' (groep 7), en 'mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring' (groep 8).

Tabel 6.2 Re-integratieondersteuning naar bijstandsgroep en gemeentetype, bijstandsgerechtigden in 2019 en hun ondersteuning in de periode 2017-2019 (in procenten)[a,b,c,d]

	kleinschalig				kleinstedelijk				studentensteden				welvarend	**landelijk gemiddelde**
	noord	oost	west	zuid	noord	oost	west	zuid	noord	oost	west	zuid		
groep 1	55	59	55	48	57	48	51	41	38	29	48	26	55	**48**
groep 2	63	66	61	55	69	56	63	54	50	35	61	35	61	**58**
groep 3	70	70	70	61	75	61	71	62	51	41	73	47	68	**66**
groep 4	71	70	66	63	78	60	70	61	50	42	73	48	71	**66**
groep 5	67	71	69	67	78	63	71	67	51	45	73	51	70	**67**
groep 6	69	71	69	66	77	62	71	67	54	49	74	55	69	**68**
groep 7	70	69	65	65	76	63	72	63	58	50	72	53	70	**67**
groep 8	68	66	61	58	71	59	68	63	50	46	70	51	65	**64**
landelijk gemiddelde	**61**	**63**	**60**	**54**	**66**	**54**	**59**	**50**	**45**	**34**	**57**	**35**	**60**	**55**

a De cijfers in deze tabel hebben betrekking op mensen die in 2019 een bijstandsuitkering ontvingen. We kijken daarbij naar de ondersteuning die zij in de periode 2017-2019 hebben ontvangen.

b Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen;
Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek;
Groep 3: eerstegeneratiejongeren met kinderen;
Groep 4: jonge alleenstaande moeders;
Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister;
Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan;
Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen;
Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring.

c Rood: het aandeel dat gebruikmaakt van re-integratieondersteuning is kleiner dan het landelijke gemiddelde;
geel: het aandeel is gelijk aan het landelijke gemiddelde; groen: het aandeel is groter dan het landelijke gemiddelde.

d In deze tabel gaat het om re-integratieondersteuning, al dan niet in combinatie met Wmo of jeugdzorg.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

6.2.3 Wmo

Naast re-integratieondersteuning zetten gemeenten soms andere ondersteuning in vanuit het sociaal domein. We richten ons in dit hoofdstuk op Wmo-ondersteuning en de combinatie van voorzieningen. Het aandeel bijstandsgerechtigden dat alleen jeugdzorg gebruikt is relatief laag, waardoor de verschillen moeilijker te duiden zijn.

Het aandeel bijstandsgerechtigden in 2019 dat in de periode 2017-2019 ondersteuning krijgt vanuit de Wmo is het hoogst bij de groep 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2). Dit geldt zowel op landelijk niveau (zie hoofdstuk 4) als bij alle gemeentetypen (tabel 6.3). Landelijk heeft ruim een kwart (27%) van deze groep Wmo-ondersteuning. Op lokaal niveau varieert dit van 22% in de noordelijke studentensteden tot 31% in de oostelijke kleinschalige gemeenten. Ook de groep 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen'(groep 1) krijgt over de hele linie relatief vaak Wmo-ondersteuning. Dit zijn ook de twee groepen die vaak lang in de bijstand verblijven (figuur 3.8) en minder vaak re-integratieondersteuning ontvangen (tabel 6.2). In de kleine groepen (groep 3 tot en met 8) ontvangt veelal een kleiner deel Wmo. Dit is met name het geval bij de groepen 7 en 8 ('tweedegeneratie-jongvolwassenen met problemen' en 'mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring').

Tabel 6.3 Wmo-ondersteuning naar bijstandsgroep en gemeentetype, bijstandsgerechtigden in 2019 en hun ondersteuning in de periode 2017-2019 (in procenten)[a,b,c,d]

	kleinschalig				kleinstedelijk				studentensteden				welvarend	**landelijk gemiddelde**
	noord	oost	west	zuid	noord	oost	west	zuid	noord	oost	west	zuid		
groep 1	22	19	17	17	23	23	23	21	21	24	24	22	16	**22**
groep 2	30	31	25	30	28	29	27	28	22	28	26	30	24	**27**
groep 3	18	21	16	18	18	22	18	21	16	21	17	22	14	**18**
groep 4	19	19	15	21	17	20	18	23	12	20	17	24	17	**18**
groep 5	18	21	17	21	16	21	19	21	13	21	16	22	17	**19**
groep 6	19	21	17	23	18	21	18	22	14	19	17	25	16	**19**
groep 7	15	19	15	17	15	20	16	17	14	16	14	19	13	**16**
groep 8	19	18	14	19	13	18	14	17	11	16	12	19	14	**15**
landelijk gemiddelde	**23**	**22**	**19**	**21**	**23**	**24**	**23**	**23**	**20**	**24**	**23**	**24**	**18**	**23**

a De cijfers in deze tabel hebben betrekking op mensen die in 2019 een bijstandsuitkering ontvingen. We kijken daarbij naar de ondersteuning die zij in de periode 2017-2019 hebben ontvangen.

b Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen;
Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek;
Groep 3: eerstegeneratiejongeren met kinderen;
Groep 4: jonge alleenstaande moeders;
Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister;
Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan;
Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen;
Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring.

c Rood: het aandeel dat gebruikmaakt van Wmo-ondersteuning is kleiner dan het landelijke gemiddelde;
geel: het aandeel is gelijk aan het landelijke gemiddelde; groen: het aandeel is groter dan het landelijke gemiddelde.

d In deze tabel gaat het om Wmo-ondersteuning, al dan niet in combinatie met re-integratie en/of jeugdzorg.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

6.2.4 *Combinatie van re-integratie met andere ondersteuning*

Ook verschillen gemeenten in de mate waarin ze een combinatie aanbieden van re-integratie met andere sociaaldomeinvoorzieningen. De grote groep 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen' (groep 1) krijgt in alle gemeentypen het minst vaak een combinatie van re-integratie met Wmo of jeugdzorg (tabel 6.4). Gemeenten verschillen wel in de keuzes die ze hierin maken bij de groep 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' (groep 2). Het aandeel in die groep dat zo'n combinatie ontvangt varieert van ongeveer 14% in de oostelijke en zuidelijke studentensteden, tot 30% in de noordelijke kleinstedelijke gemeenten.

In het algemeen geldt dat als gemeenten bij de ene groep relatief vaak een combinatie van re-integratie met andere voorzieningen inzetten, ze dat dan voor alle groepen bijstandsgerechtigden doen. Zo gebruiken alle groepen bijstandsgerechtigden in de noordelijke en oostelijke kleinschalige gemeenten en de noordelijke kleinstedelijke gemeenten relatief vaak een combinatie van voorzieningen. In de noordelijke, oostelijke en zuidelijke studentensteden komt dit bij alle bijstandsgroepen wat minder vaak voor dan het landelijke gemiddelde.

Tabel 6.4 Combinatie van re-integratieondersteuning met Wmo- of jeugdzorg-ondersteuning naar bijstandsgroep en gemeentetype, bijstandsgerechtigden in 2019 en hun ondersteuning in de periode 2017-2019 (in procenten)[a,b,c]

	kleinschalig				kleinstedelijk				studentensteden				welvarend	**landelijk gemiddelde**
	noord	oost	west	zuid	noord	oost	west	zuid	noord	oost	west	zuid		
groep 1	16	15	14	12	18	13	15	11	13	8	15	7	13	**14**
groep 2	27	29	24	23	30	25	26	22	20	14	23	15	22	**23**
groep 3	24	26	24	21	26	21	24	20	18	12	21	17	19	**21**
groep 4	26	25	21	24	28	23	24	23	16	15	22	17	22	**22**
groep 5	24	26	23	24	27	23	25	24	14	16	23	18	23	**23**
groep 6	24	25	20	24	26	24	23	23	14	16	22	20	20	**22**
groep 7	21	23	20	17	23	21	21	19	15	13	18	15	18	**19**
groep 8	23	19	15	14	19	17	17	17	12	12	16	14	14	**16**
landelijk gemiddelde	**21**	**21**	**19**	**17**	**24**	**19**	**20**	**17**	**16**	**11**	**19**	**12**	**17**	**18**

a De cijfers in deze tabel hebben betrekking op mensen die in 2019 een bijstandsuitkering ontvingen. We kijken daarbij naar de ondersteuning die zij in de periode 2017-2019 hebben ontvangen.

b Groep 1: ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen;
Groep 2: mensen met ggz- en schuldenproblematiek;
Groep 3: eerstegeneratiejongeren met kinderen;
Groep 4: jonge alleenstaande moeders;
Groep 5: alleenstaande ouders in het doelgroepregister;
Groep 6: doelgroepers met een middelgrote baan;
Groep 7: tweedegeneratiejongvolwassenen met problemen;
Groep 8: mannen met een hbo-/wo-opleiding en werkervaring.

c Rood: het aandeel dat gebruikmaakt van combinaties van re-integratieondersteuning met Wmo en/of jeugdzorg is kleiner dan het landelijke gemiddelde; geel: het aandeel is gelijk aan het landelijke gemiddelde; groen: het aandeel is groter dan het landelijke gemiddelde.

Bron: CBS (SCP-werkbestand 2019, zie bijlage A.2)

6.3 Tot slot

Gemeenten verschillen in de ondersteuning van groepen bijstandsgerechtigden met vergelijkbare problematiek, zo laat dit onderzoek zien. Sommige gemeenten zetten meer in op re-integratie, andere op Wmo en weer andere kiezen voor een combinatie van ondersteuning. Dit past binnen het idee achter de decentralisaties dat gemeenten beleidsvrijheid hebben en hun ondersteuning aan kunnen passen aan de lokale behoeften. De ene gemeente zal bijvoorbeeld regelmatig hun hele bijstandsbestand doorlichten, andere gemeenten niet. Ook verschillen gemeenten in 'strengheid' waarmee zij de vereisten van de Participatiewet opleggen (Muns 2019). Andere factoren kunnen eveneens een rol spelen bij hun keuzen, bijvoorbeeld het politieke klimaat van een gemeente, de organisatiecultuur of de financiële situatie (Marlet et al. 2017). Overigens werken gemeenten op het terrein van het sociaal domein vaak samen in regionale samenwerkingsverbanden, waardoor keuzes niet op gemeentelijk maar op regionaal niveau gemaakt worden (ROB 2020).

Tegelijkertijd zien we in dit onderzoek over het geheel genomen een vergelijkbaar patroon als het gaat om welke groepen veel of weinig ondersteuning krijgen. Juist de groepen die al langer afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering krijgen de minste ondersteuning (Van Echtelt et al. 2019; NLA 2022). Dit duidt erop dat gemeenten wel enige ruimte hebben de ondersteuning naar eigen inzicht in te vullen, maar dat zij hierin sterk gestuurd worden door het landelijke kader (bv. wetgeving, financiële kaders). Het is mogelijk dat gemeenten nog niet alle ruimte gebruiken die er binnen de wettelijke kaders beschikbaar is (ROB 2021; Vonk et al. 2021). Tegelijkertijd is het niet aannemelijk dat gemeenten een andere invulling aan de ondersteuning zullen geven zolang deze kaders niet beter aansluiten bij de ondersteuningsbehoeften van bijstandsgerechtigden met een stapeling van problemen.

Summary

Attention to accumulation of problems

Recently, the Netherlands Institute for Social Research (SCP) demonstrated that an effective strategy to combat structural inequality in society hinges on a perspective that goes beyond a purely economic approach focused on work and income (Vrooman et al. 2023). An overly one-sided focus on work and income is unlikely to offer much of a solution unless other problems are also dealt with. This is because it is more difficult for people to invest in things like training and work if they are simultaneously facing problems in multiple life domains, such as their mental and physical health or their social network, or if they lack the skills to survive in an increasingly complex society. The importance of addressing these problems is highlighted by the fact that people with a combination of problems frequently occupy a disadvantaged position in society. Such people participate less in society, experience loneliness more often (De Klerk et al. 2023; Verbeek et al. 2023) and are less trusting of other people and the government (Vrooman et al. 2023). Turning this situation around will require a comprehensive strategy that transcends the various life domains.

A broad view of social assistance

Such a comprehensive strategy is especially important for those who have been dependent on social assistance for longer periods of time. People who receive social assistance (around 400,000 individuals at the end of 2022, CBS 2022a) often experience problems in multiple life domains. These are particularly related to occupational disabilities, debts and poor health (Doove et al. 2018). Since 2015, social assistance has been regulated by the Participation Act. Aside from providing income support, the main purpose of this Act is to get people into work. Although some of those who are entitled to social assistance are capable of work if given proper support, a considerable number of these people – and the municipalities responsible for them – believe that their accumulated problems rule out any real prospect of paid work, even in the current situation of labour shortages (NLA 2022; SZW 2022). This group would benefit from a broader view of social assistance that includes perspectives other than a transition to paid work. It is partially for this reason that the government is considering a fundamental review of the Participation Act.[51] The present quantitative study provides input for the ongoing discussion about this review. It illustrates the problems that people entitled to social assistance are facing in multiple life domains and explores to what extent they receive support through their municipal social domain.
The objective of this study is to offer a broader view of the problems experienced by those who receive social assistance.

People entitled to social assistance often experience an accumulation of problems

This study establishes that people entitled to social assistance experience an accumulation of problems in multiple life domains more often than those who do not receive social assistance. Although this does not apply to all people entitled to social assistance, problems in the work and income sphere are often accompanied by various kinds of other obstacles in daily life. A striking data point was the large number of people entitled to social assistance who have health problems (see also Van Echtelt et al. 2022). Survey data[52] have shown that people entitled to social assistance struggle with household chores or mildly strenuous physical activity (like walking or climbing the stairs), have a small social network and have limited administrative skills more often than the average person. They also believe they have less control

[51] This refers to the 'second track' of the review. Review track 1 concerns proposed amendments to the Participation Act with a particular focus on addressing perceived 'intransigences' in the law, such as the limits on additional earnings and income from donations. Review track 2 concerns further elaboration of the initial steps already taken towards restoring the human dimension, rebuilding trust and simplifying the implementation of the Act. This is a long-term project that entails not only a more fundamental and broader view of the Participation Act itself, but also of how it relates to other laws such as the Social Support Act 2015 (Wmo) and the Youth Act. Finally, review track 3 concerns the promotion of expertise among professionals who are working with the municipal authorities to implement the Participation Act (House of Representatives 2022/2023).

[52] The survey referred to is the SociaalDomeinIndex 2021 (SDI'21) – see Appendix A.1 to this report at www.scp.nl.

over their own lives and feel less resilient than others. They spend less of their free time taking an active part in society (e.g. through club membership, cultural/leisure activities or sports), experience below-average life satisfaction and feel lonely more frequently than those who do not receive social assistance. The fact that the problems highlighted by these data cover various aspects of personal well-being stresses the importance of an approach to the problems of people entitled to social assistance that looks beyond economic factors like work and income.

People entitled to social assistance who experience an accumulation of problems receive only limited support under the Participation Act

Earlier research has demonstrated that those groups of people entitled to social assistance who experience the most complex set of problems receive the least support under the Participation Act (see e.g. Van Echtelt et al. 2019; NLA 2022). Explanations for this include the funding structure of the Participation Act, its fragmented regulation and implementation and its focus on a transition to work. The research data confirm that those who have been dependent on social assistance for longer periods of time often do not receive or no longer receive occupational rehabilitation support.

There are other ways for municipal authorities to support people entitled to social assistance through the social domain. Data from the Statistics Netherlands register indicate that those entitled to social assistance apply for support under the Social Support Act 2015 (Wmo)[53] and the Youth Act[54] relatively often. However, the analyses also show that some of them do not receive or no longer receive any support through the social domain at all. Looking at the groups of people entitled to social assistance who experience the most complex set of problems[55], we find that particularly the group of 'elderly recipients with only primary school/pre-vocational secondary education and health problems' receives support through the social domain less often than other groups. This may be due to the relatively long period of time that they have been dependent on social assistance (often for more than five years) and the fact that support under the Participation Act is mostly given shortly after recipients become dependent on social assistance (De Hek et al. 2022).

Considering the diversity of the problems that affect some of the people entitled to social assistance, it seems obvious that the Participation Act should leave more room for support that is not specifically aimed at getting people into paid work. Possible alternatives include a 'life first' approach and support aimed at participation in society – e.g. through volunteering – or alternative types of work, such as sheltered employment. While municipal authorities already provide these kinds of support in practice, it is open to question whether the Participation Act offers sufficient room and resources for this. When it comes to an approach that looks at all aspects of life, it is essential to consider carefully to what extent people are able to manage on their own, whether they require rehabilitation or broader support and whether they need this support immediately upon qualifying for social assistance or at a later stage. Bearing all that in mind, the figures on which this study is based do not provide enough clues to say one way or the other whether people who do not currently receive support through the social domain would benefit from that support in terms of addressing the problems they experience in daily life or their participation in society. We also lack adequate information on other types of support offered by municipal authorities, such as debt assistance and minimum-income policies.

[53] The present study considers only the personalised arrangements provided under the Wmo, not the general arrangements like community centres and social work in general.

[54] Although support under the Youth Act is usually provided to families with children, young adults may also qualify. In that case, they are entitled to extended support under the Youth Act until they reach the age of 23.

[55] We divided people entitled to social assistance into eight groups on the basis of their characteristics and problems. In addition to personal traits, the characteristics included education level, health, debt and work experience. We defined the groups by means of a latent class analysis. See Chapter 3 for further details.

Types of support vary between municipal authority types

Municipal authorities[56] have different priorities when it comes to supporting groups of people who are entitled to social assistance and have similar problems. This is consistent with the principle that in a decentralised system, municipal authorities should have the discretion to make their own policies and adapt the support they offer to local needs. There are also differences between municipal authorities in terms of the problems faced by the people entitled to social assistance. Furthermore, the choices that municipal authorities make may be influenced by other factors, such as their political climate, organisational culture or financial situation. Some municipal authority types prioritise rehabilitation support, others focus on providing support under the Wmo and yet others opt for a combination of provisions based on the applicable legal frameworks. That said, the pattern that emerges for all municipal authority types is that the groups of people entitled to social assistance who have often been dependent on social assistance for longer periods of time receive no support through the social domain. This comes with the proviso that these people may receive other types of support (through their municipal authority or otherwise) that are outside of the scope of this study (such as debt assistance or support on the basis of minimum-income policies). The consistent pattern across all municipal authority types suggests that this is a consequence of the existing national frameworks (e.g. legislation, budgets). It is possible that municipal authorities do not make optimal use of the room afforded to them by the applicable legal frameworks (Council for Public Administration 2021; Vonk et al. 2021). At the same time, it is unlikely that municipal authorities will organise the support they offer differently unless the legal frameworks become more closely aligned with the support needs of people entitled to social assistance who experience an accumulation of problems.

Policy ramifications

As stated previously, people entitled to social assistance experience problems in a variety of life domains. This highlights the importance of broadening the scope of the Participation Act in terms of its objectives. Although some of those who are entitled to social assistance are capable of work if given proper support, this does not apply to everyone. For this latter group, it is important to look at aspects other than paid work. This will require a broader perspective on the Participation Act. To the extent that the national frameworks and available budgets allow, municipal authorities will need to make choices about the level of support they provide to different groups. This was confirmed by the recent SCP study *Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023* (Social and Cultural Developments 2023, Verbeek et al. 2023). If the central government wants to bring the support available to people entitled to social assistance more into line with their support needs, it will need to make changes not only to the implementation of this support, but also to the applicable organisational and institutional frameworks at both the national and municipal levels. The present exploratory study has yielded a number of points for attention for the central government and municipal authorities to take on board if they want to improve their support to those entitled to social assistance.

1 Identify broader support needs

If municipal authorities want to offer a suitable range of support options to people entitled to social assistance, their first priority should be to obtain a complete picture of these people's support needs. This will involve aligning the approach under the Participation Act more closely with the Wmo approach, which puts more of an emphasis on investigating the reasons that underpin support needs (Kromhout et al. 2020).

Municipal authorities are often well aware of the problems that people have when they first qualify for social assistance. At any rate, they know what these people who are entitled to social assistance need in order to get back into work. However, municipal authorities sometimes lose track of those entitled to social assistance when paid work is no longer considered a viable option, leading to these people becoming dependent on social assistance for a longer period of time (De Beleidsonderzoekers 2018). Consequently, their picture of the problems that people encounter in their daily lives is less clear. Within the current Participation Act framework, municipal authorities have a strong focus on enforcement aspects and on the support needs of people who are capable of transitioning into work – although they have stepped up their efforts to identify the problems experienced by all people entitled to social

[56] The present study does not consider each municipality separately, but groups municipal authorities with similar population characteristics by type on the basis of the SCP's own municipal typology (Vermeij et al. 2021). We split these groups further by region, so that we could assess regional variations as well. The study results are insufficiently conclusive to make any definitive statements on the allocation of resources across the various municipalities or municipal authority types.

assistance. Such an identification effort requires the specific knowledge (expertise) of client managers (see review track 3 in the recent letter from the Minister of Social Affairs and Employment, House of Representatives (TK) 2022/2023). In addition to the above, the client managers' vast case loads and the high pressure that they are under have been singled out as obstacles to a broader approach.

2 Align administrative and legal instruments with these broader support needs

Considering the accumulation of problems experienced by some people entitled to social assistance, it is worth reviewing whether the administrative and legal instruments provided for in the Participation Act are still fit for purpose in view of what people entitled to social assistance need in order to participate fully in society again. The focus on getting people into work may lead to other problems being left unaddressed.

Whether the usual instruments provided for in the Participation Act (e.g. job application training or job coaching), which are intended to get people into paid work, are suitable and effective is open to question. People may benefit more from other types of support based on an approach that looks at all aspects of life (e.g. a life coach or administrative support). It is also worthwhile to explore other types of participation in society that might be suitable for people entitled to social assistance, such as those aimed at expanding their network or preventing loneliness. While not an effective way to get people into paid work in the short term, these may enhance their quality of life. For some groups, this may lead to paid work in the longer term. It may be possible to transition more people who are entitled to social assistance to alternative types of work, such as secondments, trial placements and volunteering. More generally, it is important to verify whether the support offered through the social domain (whether covered by the Participation Act or not) is currently a close enough match with the support needs of those entitled to social assistance.

3 Harmonise policy frameworks

In view of the accumulation of problems that some people entitled to social assistance experience, it seems necessary to adopt an approach that encompasses multiple life domains. This will entail not just a reorganisation of the way support is implemented, but also an amendment of the applicable legal frameworks. The fragmentation of these frameworks poses an obstacle to a broad, coherent approach when it comes to addressing problems in multiple life domains. It is therefore essential to harmonise these frameworks at the national level.

To achieve this, the problems that people entitled to social assistance experience in terms of work and income will need to be considered in tandem with their problems in other life domains and parties will need to work together across the various domains. In practice, however, municipal authorities are faced with several obstacles. Differences between the features of the various legal frameworks have proven one stumbling block. Another is the fragmented policymaking and implementation at both the national and municipal level (Kromhout et al. 2020). This is not just an implementation problem to be solved by municipal authorities, but also calls for institutional changes (see also Vrooman et al. 2023). In this context, it should be taken into account that investments based on one legal framework do not always lead to a positive outcome under that same framework. As an example, support provided on the basis of the Wmo may lead to a reduction in support on the basis of the Participation Act (see e.g. Verlaat and Zulkarnain 2022 on the topic of experiments with the Participation Act). This policy area fragmentation can be resolved by better coordination between policymakers. This could lead to – for example – an outline letter for the entire social domain that sets out a shared policy vision on the harmonisation of legal frameworks (Verbeek et al. 2023).

4 Focus on more than just paid work

In the experience of both municipal authorities and people entitled to social assistance themselves, those who receive social assistance often have little real chance of finding paid work in the short term (Van Echtelt et al. 2019). This makes it questionable whether the Participation Act's focus on getting people into work is a tenable one. Greater emphasis on other types of participation (such as volunteering) for people entitled to social assistance is more beneficial to their quality of life. This is not to say that a broad view of social assistance necessarily means that the focus on transitioning to paid work should disappear altogether. After all, it remains vital that people continue to have the opportunity to earn a living and participate in society by being active on the labour market (Versantvoort 2022).

Literatuur

Arum, Silke van, Sanneke Verweij, Kiyomid van der Veer, m.m.v. Inge Redeker, Frouke Sondeijker en Hilde van Xanten (2018). *Wat werkt bij integraal werken in de wijk. Cliënt en professional. In vertrouwen samenwerken aan een oplossing*. Utrecht: Movisie.

Arum, Silke van, René Broekroelofs en Hilde van Xanten (2020). *Sociale (wijk)teams: vijf jaar later.* Utrecht: Movisie.

Bannink, Duco en Hans Bosselaar (2018). *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen uit vastgelopen samenwerking.* Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Batterink, Maarten, Irene Lapajian en Jaap Meijer (2018). *Regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf.* Barneveld: Significant.

Beer, Paul de (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Binkhorst, Joep en Jean Pierre Wilken (2021). Integraal samenwerken op het snijvlak van Participatiewet en Wmo. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken,* jg. 37, nr. 3, p. 357-369.

Blonk, Ronald (2021). Menselijke maat. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken,* jg. 37, nr. 3, p. 293-295 (doi.org/10.5117/TVA2021.3.003.BLON).

Boele, Wilfred (2020). Integraal activeren: moeilijk, maar mogelijk. In: Hans Bosselaar (red.), *Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (p. 125-138). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Boelhouwer, Jeroen (2016). *Het brede-welvaartsbegrip volgens het SCP.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bolier, Linda (2012). Van geluk naar veerkracht. Kansen voor de geestelijke gezondheid. In: Crétien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn en Linda Bolier (red.), *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen* (p. 68-73). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bosselaar, Hans, Erica Maurits, Petra Molenaar-Cox en Rienk Prins (2010). *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Canoy, Marcel en Sandra van Dijk (2021). Bijstand of tegenstand (column). In: *Sociale Vraagstukken,* 10 december 2021. Geraadpleegd 12 januari 2022 via www.socialevraagstukken.nl/column/bijstand-of-tegenstand.

CBS (2018). *Introductie nieuwe SRG-richtlijnen 2019*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2021). *Kenmerken van huishoudens met geregistreerde problematische schulden*. Geraadpleegd 4 oktober 2022 via dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld.

CBS (2022a). *Personen met bijstand; persoonskenmerken*. Geraadpleegd 11 november 2022 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table.

CBS (2022b). *Bijstandsuitkeringen; uitkeringsgrondslag, regio's*. Geraadpleegd 11 november 2022 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82015NED/table.

CBS (2022c). *Documentatierapport Stapelingsbestand SZW 2012-2020*. Geraadpleegd 11 november 2022 via www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/maatwerk-microdatabestanden.

CBS (2022d). *CBS introduceert nieuwe indeling bevolking naar herkomst*. Geraadpleegd 11 november 2022 via www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/07/cbs-introduceert-nieuwe-indeling-bevolking-naar-herkomst.

CBS (2022e). *Asiel en integratie. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2022f). *Schuldenproblematiek in Beeld*. Geraadpleegd 7 november 2022 via dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld.

CBS (2022g). *Medicijntab: Geneesmiddelen op ATC-code (4)*. Geraadpleegd 31 oktober 2022 via www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/microdatabestanden/medicijntab-geneesmiddelen-op-atc-code--4--.

CBS (2022h). *Re-integratie-/participatievoorzieningen; type, status voorziening en regio*. Geraadpleegd 27 oktober 2022 via opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84510NED/table.

CBS (2022i). Huishoudens; grootte, samenstelling, positie in het huishouden, 1 januari. Geraadpleegd 2 december 2022 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82905NED/table?ts=1669968487044.
CBS (2022j). *Dashboard Werk en inkomen*. Geraadpleegd 15 november 2022 via www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/werk-en-inkomen.
CBS (2023a). *Personen met bijstand; persoonskenmerken*. Geraadpleegd maart 2023 via opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?ts=1675072682010.
CBS (2023b). *Statushouders met bijstandsuitkering, 2014-2021*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd maart 2023 via www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/05/statushouders-met-bijstandsuitkering-2014-2021.
CPB/SCP (2020). *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
CPB/PBL/SCP (2022). *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus.* Den Haag: Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving/Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd maart 2023 via www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/06/30/verankering-van-brede-welvaart-in-de-begrotingssystematiek.
Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting.* Tilburg: Centerdata.
De Beleidsonderzoekers (2018). *Klant in beeld. Hoe zinvol is het voor gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te leren kennen?* Leiden: De Beleidsonderzoekers.
Dirven, Henk-Jan (2021). Binding met de arbeidsmarkt en onbenut potentieel van bijstandontvangers. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 37, nr. 3, p. 398-407 (doi.org/10.5117/TVA2021.3.011.DIRV).
Doove, Sophie, Alderina Dill, Manon Joosten en Bram Rouw (2018). *Uitstroom uit de langdurige bijstand.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
Duyndam, Joachim (2016). Veerkracht, een bijdrage aan de theorievorming. In: *Geron*, jg. 18, nr. 3, p. 58-61.
Echtelt, Patricia van (2010). Een baanloos bestaan. *De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Echtelt, Patricia van en Esther van den Berg (2022). Maatwerk. In: Lex Veldboer, Radboud Engbersen, Erna Hooghiemstra, Judith Jansen, Laura Koeter, Lou Repetur, Jesper Rözer en Ard Sprinkhuizen (red.), *Lexicon nabijheid en sociaal werk* (p. 152-156). Utrecht: Movisie/Werkplaatsen Sociaal Domein.
Echtelt, Patricia van en Maurice Guiaux (2012). *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Echtelt, Patricia van en Edith Josten (2012). Werken voor je geld. In: Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije en Cok Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (p. 95-115). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Echtelt, Patricia van, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das en Maroesjka Versantvoort, m.m.v. Lisa Putman (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Echtelt, Patricia van, m.m.v. Evelien Eggink, Stella Hoff en Klarita Sadiraj (2022). *Kennisnotitie Chronisch zieken in de bijstand.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Edzes, Arjen, Ruud Muffels, Alice Zulkarnain, Egbert Jongen, Mark Sanders, Timo Verlaat, Janos Betko, Henk-Wim de Boer, Janneke Bolhaar, Peter Gramberg, Loek Groot, Stephanie Rosenkranz, Richard Rijnks, Niels Spierings en Viktor Venhorst (2021). Perspectieven voor interventies in de bijstand. Experimenten Participatiewet. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken,* jg. 37, nr. 3, p. 327-356.
Eggink, Evelien, Isolde Woittiez en Mirjam de Klerk (2020). *Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Eijkel, Remco van, Sander Gerritsen, Klarita Sadiraj en Maroesjka Versantvoort (2020). De brede baten van werk. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
Engbersen, Radboud en Matthijs Uyterlinde (2017). *Regionale verschillen geduid. Exploratief onderzoek naar hoog voorzieningengebruik in het sociale domein.* Den Haag: Platform31.
Engbersen, Radboud en Matthijs Uyterlinde (2018). *Stedelijke verschillen in gebruik sociaal domeinvoorzieningen geduid. Exploratief onderzoek naar hoog en laag voorzieningengebruik in stedelijke rego's.* Den Haag: Platform31.
Fenger, Menno (2019). *Graniet of niet? Langdurig in de bijstand, dus kansloos?* (presentatie Benchlearnbijeenkomst Divosa, 5 april 2019). Geraadpleegd 2 december 2022 via www.divosa.nl/sites/default/files/190405-presentatie-menno-fenger.pdf.

FNV (2021). *Passend vangnet gewenst. Verhalen over gevangen zitten in het huidige sociale vangnet.* Geraadpleegd maart 2023 via www.fnv.nl/getmedia/f3bc12c7-e10f-4095-9bae-99567ea39758/Gevangen-in-de-bijstand-rapport-FNV-Uitkeringsgerechtigden.pdf.

Geppert, Christian en Sander Muns (2023). *Verhoging van minimumloon en bijstand als wondermiddel voor welvaart en welbevinden van de lage inkomensgroep? Een ex-ante analyse van de gevolgen van de beleidswijziging in 2023/'24 voor inkomen, gezondheid en welzijn.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gilsing, Rob, Cathelijne Mieloo en Wouter Reith (2020). *Jeugdhulp in de wijken. Welke wijkkenmerken verklaren de verschillen tussen verwacht en werkelijk gebruik van jeugdhulp?* Den Haag: De Haagse Hogeschool.

Gool, Marc van, Maroesjka Versantvoort, Lonneke van Noije, Debbie Verbeek-Oudijk, Andries van den Broek en Crétien van Campen (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Heekelaar, Martin en Irene Van Eldik (2021). *Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden.* Utrecht: Berenschot.

Hek, Paul de, Arie-Jan van der Toorn, Mark den Hartog, Elisa de Vleeschouwer en Kees Zandvliet (2022). *Cohortstudie Participatiewet. Eindrapport.* Rotterdam: SEOR.

Hoff, Stella, Corinne van Gaalen, Arjan Soede, Albert Luten, Cok Vrooman en Sanne Lamer (2009). *Genoeg om van te leven. Focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonderhoud.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Nibud.

Hoff, Stella, Cok Vrooman, Jurjen Iedema, Jeroen Boelhouwer en Jeanet Kullberg (2021). *Verschil in Nederland 2014-2020* (factsheet). Geraadpleegd maart 2023 via www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/10/07/verschil-in-nederland-2014-2020.

Inspectie SZW (2019). *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019*. Den Haag: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand*. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak. Geraadpleegd maart 2023 via www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/06/15/bijlage-iii-inspectie-szw-rapportage-niet-gebruik-algemene-bijstand.

Jehoel-Gijsbers, Gerda en Cok Vrooman (2007). *Explaining Social Exclusion; A Theoretical Model Tested in The Netherlands.* Den Haag: Sociaal en Cultreel Planbureau.

Jong-Gierveld, Jenny de en Frans Kamphuis (1985). The development of a Rasch-type loneliness-scale. In: *Applied Psychological Measurement*, jg. 9, nr. 3, p. 289-299.

Jong-Gierveld, Jenny de en Theo G. van Tilburg (2008). De ingekorte schaal voor algemene, emotionele en sociale eenzaamheid. In: *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie,* jg. 39, nr. 1, p. 4-15.

Jongers, T. 's (2022). Zo worden armen in Nederland arm gehouden. In: *De Correspondent,* 13 september 2022.

Kalshoven, Frank en Gertrude van Driesten (2018). *Paradigma's in het sociaal domein. Helder denken over wetgevingsparadigma's in de Participatiewet, Jeugdwet en Wmo*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.

Kampen, Thomas, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red.) (2020). *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen.* Amsterdam: Van Gennep.

Klerk, Mirjam de, Evelien Eggink, Patricia van Echtelt, Mariska Kromhout, m.m.v. Esther van den Berg (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein. Nieuwe gemeentebesturen aan zet.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klerk, Mirjam de, Evelien Eggink, Inger Plaisier en Klarita Sadiraj (2023). *Zicht op zorgen. Kerncijfers over de problematiek, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kremer, Monique (2022). Wirwar-verzorgingsstaat. In: *Sociale vraagstukken,* 26 juli 2022. Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/column/wirwar-verzorgingsstaat.

Kremer, Monique en Jelle van der Meer (2020). De bijstand kan veel beter. In: *Sociale vraagstukken*, 16 oktober 2020. Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/de-bijstand-kan-veel-beter.

Kremer, Monique, Jelle van der Meer en Marcel Ham (2017). Van werk naar welbevinden – werkt de zachte hand in de bijstand? In: *Sociale vraagstukken,* 21 december 2017. Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/van-werk-naar-welbevinden-werkt-de-zachte-hand-in-de-bijstand.

Kromhout, Mariska, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kuiper, Frans (2022). Krapte op de arbeidsmarkt biedt nieuwe kansen voor gemeenten. In: *Sociale vraagstukken,* 1 februari 2022. Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/krapte-op-de-arbeidsmarkt-biedt-nieuwe-kansen-voor-gemeenten.

Lindner, Thijs, Willem de Koster en Jeroen van der Waal (2022a). Different understandings of welfare benefits among the Dutch public: A focus group study. In: *Social Policy & Administration,* jg. 56, nr. 7, p. 1-16 (doi.org/10.1111/spol.12816).

Lindner, Thijs, Willem de Koster en Jeroen van der Waal (2022b). Zo zien burgers sociale zekerheid. In: *Sociale vraagstukken,* 15 september 2022. Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/zo-zien-burgers-sociale-zekerheid.

Marlet, Gerard, Clemens van Woerkens, Rutger Zwart, Harry Garretsen, Janka Stoker, Jacob Veenstra, Caren Tempelman, Sandra Vriend en Lennart Kroon (2017). *Van budget naar besteding. Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget.* Utrecht: Atlas voor gemeenten.

Mullainathan, Sendhil en Eldar Shafir (2014). *Scarcity: The true cost of not having enough.* Londen: Penguin.

Muns, Sander (2019). Gemeentebeleid: verplichtingen en handhaving. In: Patricia van Echtelt, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinska, Djurre Das, Maroesjka Versantvoort, m.m.v. Lisa Putman (red.), *Eindevaluatie van de Participatiewet* (p. 222-237). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Muns, Sander en Willem Huijnk (2021). Baanvindkansen van bijstandsgerechtigden naar migratie-achtergrond nader verklaard. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken,* jg. 37, nr. 3, p. 373-397 (doi.org/10.5117/TVA2021.3.010.MUNS).

NLA (2022). *Spiegel Bestaanszekerheid 2022.* Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.

Pearlin, Leonard, I. en Carmi Schooler (1978). The Structure of Coping. In: *Journal of Health and Social Behavior,* jg. 19, nr. 1, p. 2-21.

Pommer, Evert, Jeroen Boelhouwer, Evelien Eggink, Anna Maria Marangos en Ingrid Ooms (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017*. Wisselend bewolkt. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Putters, Kim (2022). *De menselijke staat: Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Reinhoudt, Lieke, Robbert Huijsman en Jeroen van Wijngaarden (2022). Willen mensen met multiproblematiek wel integrale ondersteuning? In: *Sociale Vraagstukken,* 14 april 2022. Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/onderzoek/willen-mensen-met-multiproblematiek-wel-integrale-ondersteuning.

Reinhoudt-den Boer, Lieke, Robbert Huijsman en Jeroen van Wijngaarden (2021). Dreaming the impossible dream? An exploratory study on the expectations of Dutch clients with multiple problems concerning the co-production of public services. In: *Health Soc Care Community,* jg. 29, p. e240-e248.

Reinhoudt-den Boer, Lieke, Jeroen van Wijngaarden en Robbert Huijsman (2022). How do clients with multiple problems and (in)formal caretakers coproduce integrated care and support? A longitudinal study on integrated care trajectories of clients with multiple problems. In: *Health Expectations*, nr. online first, p. 1-14.

Ridder, Josje den, Edith Josten, Jeroen Boelhouwer en Crétien van Campen (2020). *De sociale staat van Nederland 2020.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Rijksoverheid (2022a). *Wat zijn mijn rechten en plichten in de bijstand?* Geraadpleegd 15 november 2022 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand.

Rijksoverheid (2022b). Meer banen voor mensen met arbeidsbeperking (banenafspraak). Geraadpleegd 31 oktober 2022 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking.

ROB (2019). *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2020). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

ROB (2021). *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Ruig, Lennart de (2021). Persoonlijke begeleiding in de Participatiewet: drie veelbelovende gemeentelijke pilots. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken,* jg. 97, nr. 3, p. 296-309.

RVS (2021). *Machtige mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan.* Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Schellingerhout, Roelof, Evelien Eggink, Jeroen Boelhouwer en Ingrid Ooms (2021). *Voorzieningen in 3D. Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: personen, huishoudens, regio's en trends.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schippers, Joop (2022). Arbeidsmarkt loopt ook vast als we blijven discrimineren. In: *Sociale vraagstukken,* 19 januari 2022. Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/arbeidsmarkt-loopt-ook-vast-als-we-blijven-discrimineren.

Schnabel, Paul (2022). Zorgen over de verzorgingsstaat. Er was eens... In: Jurre van de Berg, Marcel Ham, Rie Bosman en Godfried Engbersen (red.), *Raadselen van de maatschappij. Honderd jaar sociologie in Nederland* (p. 49-65). Amsterdam: Van Gennep.

Schuijt-Lucassen, Norma Y. en Dorly J.H. Deeg (2006). Verlies van regie over het leven. Voorspellende factoren. In: *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*, jg. 37, nr. 6, p. 304-313 (doi.org/10.1007/BF03074813).

SCP (2020). *Meerjarenplan SCP 2021-2025*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2022). *Open brief Sociaal en Cultureel Planbureau aan de Tweede Kamer ten behoeve van de Algemene Politieke Beschouwingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SER (2021). *Werken zonder armoede.* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Smith, Bruce W., Jeanne Dalen, Kathryn Wiggins, Erin Tooley, Paulette Christopher en Jennifer Bernard (2008). The Brief Resilience Scale: Assessing the Ability to Bounce Back. In: *International Journal of Behavioral Medicine*, jg. 15, nr. 3, p. 194-200 (doi.org/10.1080/10705500802222972).

Stouten, Janneke, Emmy Mol, Robin Risselada en Justine Ruitenberg (2018). Het probleem samenwerken door professionals. In: Duco Bannink en Hans Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking* (p. 35-64). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

SZW (2022). *Participatiewet in balans: uitkomsten beleidsanalyse.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tausendfreund, Tim (2015). *Coaching families with multiple problems: care activities and outcomes of the flexible family support programme Ten for the Future.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Tausendfreund, Tim, Jana Knot-Dickscheit, Gisela C. Schulze, Erik J. Knorth en Hans Grietens (2016). Families in multi-problem situations: Backgrounds, characteristics, and care services. In: *Child & Youth Services,* jg. 37, nr. 1, p. 4-22.

Tempelman, Caren, Sandra Vriend, Lennart Kroon, Rutger Zwart en Clemens van Woerkens (2018). *Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019. De hoogte van een uitkering nader bekeken.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Tiemeijer, Will (2022). *Self-Control - Individual Differences and What They Mean for Personal Responsibility and Public Policy.* Cambridge: Cambridge University Press.

TK (2013/2014). *Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.

TK (2020/2021). *Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Ongekend onrecht.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35510, nr. 2.

TK (2021/2022). *Voortgangsbrief aanpak Participatiewet en stand van zaken wetsvoorstel Breed Offensief.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2021/2022, 34352, nr. 230.

TK (2022/2023). *Stand van zaken Participatiewet in balans.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 34352, nr. 260.

Trappenburg, Margo (2020). Wie hulp nodig heeft, wil maatwerk. De historische zoektocht naar een rechtvaardige bijstand. In: Thomas Kampen, Melissa Sebrechts, Trudie Knijn en Evelien Tonkens (red.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen* (p. 23-41). Amsterdam: Van Gennep.

Trappenburg, Margo, Thomas Kampen en Evelien Tonkens (2020). Social Workers in a Modernising Welfare State: Professionals or Street-Level Bureaucrats? In: *British Journal of Social Work,* jg. 50, p. 1669-1687.

Valk, Sanne van der en Menno Fenger (2019). Intensief contact met bijstandsklanten: kleine stapjes naar de arbeidsmarkt. In: *Sociale vraagstukken,* 3 september 2019. Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/intensief-contact-met-bijstandsklanten-kleine-stapjes-naar-de-arbeidsmarkt.

Veldheer, Vic, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije en Cok Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Verbeek, Debbie, Sarah Hardus, Andries van den Broek en Mark Reijnders (red.) (2023). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Verlaat, Timo en Alice Zulkarnain (2022). *Evaluatie experimenten Participatiewet: effecten op brede baten.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Vermeij, Lotte, Jurjen Iedema, Jeroen Boelhouwer, Ingrid Ooms en Jeanet Kullberg (2021). *Vier typen gemeenten. Een laagdrempelig instrument om de belangrijkste verschillen tussen gemeenten een plek te geven in SCP-onderzoek:* Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vermeulen, Wouter, Lennart Kroon, Tim Schwartz, Marten Middeldorp en Francine Burema (2021). *Vaststellen bijstandsbudgetten 2022. Herschatting en verdeling van de budgetten.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Versantvoort, Maroesjka (2022). *Zin verzoet de arbeid. Over arbeid en zingeving in een paradoxale samenleving* (oratie). Groningen/Den Haag: Protestantse Theologische Universiteit.

VNG (2021). *Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams).* Geraadpleegd 13 december 2021 via vng.nl/artikelen/wetsvoorstel-aanpak-meervoudige-problematiek-in-het-sociaal-domein-wams.

Vonk, Gijsbert, Anne Mieke Zwanenveld en Jan Dirk Pruim (2021). *Eindverslag Commissie Menselijke Maat Enschede. Maatvoering is mensenwerk II.* Enschede: Gemeente Enschede.

Vrooman, Cok (2009). *Rules of Relief; Institutions of Social Security, and their Impact.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrooman, Cok (te verschijnen). *De kwaliteit van de samenleving. Het uitkomstbegrip in het strategisch kader van het SCP.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrooman, Cok, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrooman, Cok, Edith Josten en Patricia van Echtelt (2017). Weinig scholing, weinig toekomst? Mechanismen van vraag en aanbod bij laagopgeleiden. In: *TPE digitaal,* jg. 11, nr. 1, p. 37-61.

Vrooman, Cok, Jeroen Boelhouwer, Jurjen Iedema en Ab van der Torre (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2022.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Wennekers, Annemarie, Jeroen Boelhouwer, Crétien van Campen en Jeanet Kullberg (red.) (2019). *De sociale staat van Nederland 2019.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Werkgroep verbetering Participatiewet (2022). Manifest. Een oproep tot meer echte bijstand. In: *Sociale vraagstukken, 5 januari 2022.* Geraadpleegd maart 2023 via www.socialevraagstukken.nl/manifest-een-oproep-tot-meer-echte-bijstand.

WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

50 jaar spiegel van de samenleving

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2023-0000322050

Datum 09 juni 2023
Betreft Visiebrief Participatiewet in balans

We willen leven in een land waar we voor elkaar zorgen, waar we niemand achterlaten en waar iedereen naar vermogen meedoet in de samenleving. Ons sociale zekerheidsstelsel verzekert mensen van inkomen bij werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. De Participatiewet vormt het vangnet in dat stelsel: als mensen onvoldoende eigen middelen hebben om in hun bestaanskosten te voorzien en om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving, is er recht op bijstand. Ook wordt ondersteuning geboden bij het (opnieuw) vinden van werk.

Zorg dragen voor bestaanszekerheid en werkgelegenheid is vanuit de Grondwet een kerntaak van de overheid. Een vangnet als het (l)even tegenzit hoort daarbij. Dit vangnet moet toekomstbestendig zijn. Om te kunnen zorgen voor bestaanszekerheid voor iedereen is een cultuuromslag én een ander mensbeeld nodig: van denken in systemen naar wat mensen nodig hebben en werken vanuit vertrouwen. Dit kabinet neemt die taak serieus.[1] Niet voor niets hebben we afgesproken om alle wetten te toetsen op eenvoud, menselijke maat en uitvoerbaarheid. Niet alleen eenvoud voor de mensen, maar ook in de uitvoering. De wet moet niet meer regelen dan nodig is en moet passend zijn voor het gros van de mensen, zodat maatwerk een uitzondering blijft. Daarbij is de realiteit dat de krappe arbeidsmarkt en vele crises vragen om een efficiënte dienstverlening.

De Participatiewet, die staat voor ondersteuning en inkomenswaarborg, blijkt in de praktijk niet altijd te werken zoals het kabinet dat graag wil. De wet is te complex, gaat onvoldoende uit van vertrouwen en behoeft verbetering als het gaat om inkomensondersteuning en passende ondersteuning bij participatie. En dat raakt de mensen die van de voorzieningen van deze wet afhankelijk zijn. Daaraan gaan we iets doen, zoals aangekondigd in het rapport Participatiewet in Balans van juni 2022.[2]

Dat rapport biedt een belangrijke basis voor deze brief. Ik deel graag mijn visie met u voor de langere termijn (het eerder aangekondigde spoor 2) en ik geef u aan welke stappen ik wil zetten. Deze visie werk ik de komende maanden uit in een programma waarin ik de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de wet goed tegen het licht houd.

[1] Coalitieakkoord 2021, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*
[2] Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 253

Vanuit het perspectief dat de Participatiewet beter aansluit bij de behoeften van mensen en wetenschappelijke inzichten over wat werkt. In het verlengde daarvan worden bouwstenen uitgewerkt voor een herziene Participatiewet. Daarbij is ook aandacht voor bijvoorbeeld de benodigde dienstverlening en het financiële kader. Graag ga ik over het lange termijnperspectief met uw Kamer in debat tijdens het commissiedebat dat gepland staat op 14 juni 2023.

Het programma Participatiewet in balans: menselijke maat, vertrouwen en eenvoud

Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over de disbalans in de huidige Participatiewet. De overheid is niet altijd voldoende responsief en heeft niet altijd voldoende oog voor individuele omstandigheden en ongewenste neveneffecten (hardheden) van wetgeving. Door de jaren heen is de Participatiewet door verschillende wijzigingen steeds complexer geworden. Dit kabinet brengt hier verandering in. In mijn brief van 28 november 2022[3] heb ik aangegeven hoe het kabinet toe wil werken naar een Participatiewet die:

- Eenvoudiger is en een toereikend bestaansminimum biedt.
- Mensen passende ondersteuning biedt om volwaardig mee te doen in de samenleving. In de eerste plaats via werk of, als dat nog niet haalbaar is, door andere vormen van participatie.
- Zinvol en begrijpelijk is, met rechten en plichten die zowel benut als nageleefd kunnen worden door iedere uitkeringsgerechtigde. Waarbij, wanneer de situatie daar om vraagt ook zij het proportioneel, gesanctioneerd kan worden. Doelbewust misbruik maken van het sociale vangnet ondermijnt immers het maatschappelijk draagvlak en moet aangepakt worden.
- Aansluit bij wat mensen (aan)kunnen; bij hun doenvermogen.
- Goed uitvoerbaar is voor de professional. Het verschil wordt uiteindelijk echt gemaakt in het contact met mensen.

De Participatiewet moet een doelmatig, maar ook begrijpelijk en voorspelbaar vangnet bieden.

Drie sporen

Ik heb verschillende sporen ingezet om de Participatiewet meer in balans te brengen. In het programmaplan breng ik deze drie sporen samen. Op 18 mei is het wetsvoorstel met 20 maatregelen in internetconsultatie gegaan (spoor 1). Ook heb ik gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) gevraagd om een uitvoeringstoets. Dit wetsvoorstel laat de regels en ondersteuning van de Participatiewet beter aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Daarnaast beoog ik de rechtszekerheid, zowel wat betreft rechten als plichten te versterken en de handelingsruimte voor de uitvoerend professional te vergroten. Zoals uiteengezet in mijn beleidsanalyse en de Kamerbrief van 28 november 2022 zijn dit de eerste stappen. Spoor 2 betreft de herziening van de Participatiewet op de langere termijn. In spoor 3 werk ik aan het versterken van de vakkundigheid in de uitvoering van de Participatiewet. Want met alleen het wijzigen van de wet zijn we er niet. Gemeenten en de SVB moeten in staat zijn hun taken zo goed mogelijk uit te voeren.

[3] Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260

In spoor 3 is een belangrijke taak weggelegd voor uitvoerende professionals. Het gaat zowel om de juiste toepassing van de wet en de voorgenomen wetswijzigingen uit spoor 1, als om het herkennen en toepassen van ruimte wanneer de situatie daarom vraagt. Het gaat erom dat professionals oog en aandacht hebben voor de moeilijke situaties waarin mensen zich kunnen bevinden. Dit vraagt om gepaste bejegening en goede dienstverlening door professionals op lokaal niveau en in de arbeidsmarktregio. Ervaringsdeskundigen geven aan dat de bejegening door de professionals van belang is voor een gevoel van gelijkwaardigheid en vertrouwen in de interactie tussen mensen en overheid. De komende periode geef ik hier met gemeenten, ervaringsdeskundigen en andere partijen in het veld verder invulling aan. Hierbij maken we vooral gebruik van bestaande kennis en kunde.

Afbakening programma
In deze brief ga ik in op de herziening van de Participatiewet op de langere termijn (spoor 2). De komende periode werk ik, zoals gezegd, in een programmaplan uit hoe ik tot deze herziening kom. Hierin worden de drie sporen samengebracht. Ik doe dit samen met onder andere ervaringsdeskundigen en de Landelijke Cliëntenraad, uitvoerende professionals en beroepsvereniging SAM, gemeenten, de SVB, sociale partners, Cedris en Sociaal Werk Nederland.

Het programma richt zich primair op (de uitvoering van) de Participatiewet. Vanuit deze afbakening wordt door het programmateam zorggedragen voor goede verbinding met ontwikkelingen binnen het bredere stelsel van inkomensondersteuning en het sociaal domein. Vanuit het bewustzijn dat deze onlosmakelijk verbonden zijn met de bijstand en de desbetreffende doelgroep. Hierbij denk ik aan andere stappen die het kabinet zet. Via de aanpak geldzorgen, armoede en schulden zet ik in op bestaans- en inkomenszekerheid.[4] De door mij ingestelde onafhankelijke commissie sociaal minimum onderzoekt momenteel de toereikendheid en de systematiek van het sociaal minimum. Zij komt naar verwachting voor de zomer met een deelrapport en na de zomer met het eindrapport. In februari is het voorontwerp van het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid in preconsultatie gegaan. Ook de resultaten van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging sociale zekerheid neem ik mee in de uitwerking van het programma. Over de opvolging van het IBO wordt uw Kamer middels de kabinetsreactie geïnformeerd.[5] Verder kijkt de onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) naar de positie van mensen met een langdurige ziekte en/of arbeidsongeschiktheid in ons stelsel. Eveneens zet ik mij in om de overgangen tussen uitkering en verschillende vormen van werk en vice versa te vergemakkelijken. Dit doe ik bijvoorbeeld in het programma Simpel Switchen.[6] Samen met OCW werk ik aan het wetsvoorstel *Overgang van school naar duurzaam werk*, waarmee scholen en gemeenten beter in staat worden gesteld om jongeren met een structurele achterstand op de arbeidsmarkt te begeleiden bij de transitie van school naar werk en het behouden van werk bij (dreigende) werkloosheid.

Lange termijn visie (spoor 2): een nieuwe basis voor de Participatiewet
Mijn lijn van denken, ambitie en visie voor een nieuwe Participatiewet zet ik uiteen aan de hand van de volgende uitgangspunten:

[4] Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 654
[5] Naar verwachting wordt deze reactie op 9 juni 2023 verstuurd.
[6] Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 265

i. Een realistisch mensbeeld in de Participatiewet.
ii. Versterking en ondersteuning van intrinsieke motivatie.
iii. Een passend perspectief op participatie.
iv. Een toereikend sociaal minimum.
v. Een doelmatig, maar ook voorspelbaar en begrijpelijk vangnet.

Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op recente inzichten uit de literatuur, beleidsevaluaties en uiteraard de ervaringen van bijstandsgerechtigden en uitvoerend professionals. Deze uitgangspunten zijn niet in beton gegoten. In de komende periode worden ze uitgewerkt en verfijnd in samenwerking met de relevante partijen in het veld. Ook wil ik aangeven dat niet alle uitgangspunten van de Participatiewet ter discussie staan. De Participatiewet gaat uit van solidariteit. De wet wordt bekostigd uit Rijksmiddelen en dus door de belastingbetaler. Om deze solidariteit te behouden blijft van belang dat de bijstandsuitkering uitsluitend wordt verstrekt als dit noodzakelijk is. Uit een recent onderzoek van Collewet e.a.[7] blijkt dat Nederlanders voor een 'genereuze en activerende bijstand' zijn, waarin enerzijds een toereikend bestaansminimum bestaat, maar waarin ook plichten en de mogelijkheid tot sancties als passend worden gezien. Ik ben van mening dat dit evenwicht ook bij de herziening van de wet voorop moet staan, maar wél met oog voor de mogelijkheden en omstandigheden van de betrokkenen.

Belangrijk uitgangspunt blijft ook dat de (uitvoering van de) Participatiewet een gezamenlijke verantwoordelijk is van het Rijk, de gemeenten en de SVB. Het Rijk biedt de juridische en financiële kaders waarbinnen gemeenten en SVB bovenstaande uitgangspunten vorm en inhoud kunnen geven. De kaders dienen enerzijds rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te borgen en anderzijds ruimte te laten om het gewenste maatwerk te kunnen bieden; het is zoeken naar de juiste balans tussen centrale normstelling en discretionaire ruimte voor de uitvoering om recht te doen aan (verschillen in) individuele omstandigheden.
Gemeenten voeren de bijstand uit in medebewind namens het Rijk door het college. De gemeenteraad houdt toezicht op de uitvoering. De maatschappelijke opgaven die voortvloeien uit de Participatiewet vergen een goede samenwerking op basis van gelijkwaardig partnerschap, waarbij iedere partij vanuit de eigen expertise, verantwoordelijkheid en mogelijkheden bijdraagt.[8]

Ad. i Een realistisch mensbeeld in de Participatiewet
Ik streef naar beleid waaraan een realistisch en positief mensbeeld ten grondslag ligt, waarbij rekening wordt gehouden met wat mensen kunnen en het gegeven dat mensen daarin van elkaar verschillen. De huidige Participatiewet gaat in overwegende mate uit van de mens als 'uniform' rationeel wezen, zoals het SCP in de eindevaluatie van de Participatiewet stelt.[9] De Nationale Ombudsman heeft eveneens hierover vorig jaar een aantal belangrijke rapporten gepubliceerd.[10]

Steeds meer onderzoek laat zien dat deze veronderstellingen niet altijd overeenkomen met gedrag van mensen en doenvermogen.

[7] Collewet, M. et al., *Nederlanders zijn voor een genereuze en activerende bijstand*, ESB, 107(4813) (2022)
[8] Code Interbestuurlijke Verhoudingen, januari 2023. Zie ook rapport *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet (*2020) van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen.
[9] SCP, *Eindevaluatie Participatiewet* (2019)
[10] Nationale Ombudsman, *Watertrappelen in de bijstand* (2022), *Meedoen zonder beperkingen* (2022), *Met te weinig genoegen nemen* (2022)

De complexiteit van wet- en regelgeving vraagt (te) veel van mensen. Het vervolgens handelen naar deze inzichten is ook niet vanzelfsprekend. Daarbij denkt en doet niet iedereen hetzelfde. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst op deze complexiteit in het rapport 'Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid' (2017). Wat mensen (aan) kunnen verschilt per individu, maar is ook afhankelijk van de situatie, gezondheid en leeftijd. Zo is uit onderzoek bekend dat stress de mentale capaciteiten van mensen beïnvloedt.[11] In de coronacrisis kwam naar voren dat veerkracht een centrale rol speelt in de mate waarin huishoudens crisissituaties het hoofd kunnen bieden.[12]

Het doenvermogen is inmiddels een breed geaccepteerd begrip bij het maken van beleid. Het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid laat zien dat het stelsel van sociale zekerheid voor een brede groep complex is, en niet altijd aansluit bij wat een deel van de gebruikers (aan)kan. Ook de Participatiewet komt hierin naar voren als een (te) complexe wet. Dit zorgt voor onzekerheid over rechten en plichten, onbedoelde fouten, niet-gebruik en het niet durven zetten van de stap naar werk. De Participatiewet moet opnieuw worden bekeken vanuit het perspectief van mensen en de uitvoering: wat vragen we van mensen, in hoeverre is dat begrijpelijk en uitvoerbaar voor professionals, en hoe kan hierbij rekening worden gehouden met verschillen tussen mensen en de situatie waarin zij verkeren?

De verschillende wetten in het sociaal domein (waaronder Wmo, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Participatiewet) gaan daarnaast uit van verschillende mensbeelden, en dat is van invloed op de wijze waarop wordt samengewerkt binnen het sociaal domein.[13] De Argumentenfabriek heeft op verzoek van mijn voorganger laten zien welk mens-, overheids- en maatschappijbeeld ten grondslag ligt aan de Participatiewet en in hoeverre dit verschilt van de andere wetten in het sociaal domein: de Wmo en de Jeugdwet.[14] Afgelopen jaar heeft de Argumentenfabriek in vervolg hierop in denksessies met inwoners, ervaringsdeskundigen, professionals en beleidsmakers van gemeenten, landelijke uitvoeringsorganisaties en departementen een overzichtelijke set van de belangrijkste waarden in het sociaal domein opgesteld.[15] Het SCP stelt dat integrale dienstverlening juist voor de doelgroep van de Participatiewet van groot belang is, omdat hier vaak sprake is van een meervoudige hulpvraag en soms van multiproblematiek.[16] Door de Participatiewet beter aan te laten sluiten op de Wmo en de Jeugdwet, bijvoorbeeld als het gaat om de invulling van begrippen en het mens- en maatschappijbeeld, wil ik cultuurverschillen doorbreken, samenwerking stimuleren en elkaar tegenwerkende wetgeving voorkomen.

Ad. ii Versterking en ondersteuning van intrinsieke motivatie
Ik wil ook een omslag maken naar beleid dat werkt vanuit het aanspreken van intrinsieke motivatie van mensen in plaats van de nadruk op extrinsieke motivatie van de wet of de uitvoering.

[11] Mullainathan & Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen* (2013)
[12] TNO, *De sociale impact van de coronacrisis* (2021)
[13] Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Machtige mensbeelden* (2021)
[14] De Argumentenfabriek, *Paradigma's in het sociaal domein* (2018)
[15] https://maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl/news/view/5685beb7-f754-49c2-84d4-1a0a079256f0/de-waardenkaart-in-het-waardenboek-schurende-waarden-en-opvattingen-over-hulp-en-ondersteuning
[16] SCP, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid* (2020)

Bijvoorbeeld in de manier waarop binnen de Participatiewet invulling is gegeven aan verplichtingen van uitkeringsgerechtigden. Het bevorderen van de handhaving van het naleven van verplichtingen wordt op dit moment vooral vormgegeven vanuit het sanctioneren van ongewenst gedrag. De aanname is dat mensen de wet begrijpen en deze kunnen naleven, en dat, wanneer ze dit niet doen, dit onwil is. Echter, ook niet-weten en niet-kunnen kunnen oorzaken van niet-naleven zijn. Dit vraagt dan om een andere reactie van de overheid. Als we uitgaan van vertrouwen, ligt het opleggen van sancties niet bij voorbaat voor de hand. Het wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid, dat op 14 februari dit jaar in preconsultatie is gegaan, biedt meer ruimte voor deze afweging. Daarbij willen de minister van SZW en ik meer de nadruk leggen op de dimensies van spontane naleving in plaats van uitsluitend op handhaving.[17] Spontane (en intrinsieke) naleving betekent het weten, kunnen en willen naleven van de plichten in de wet. Het gaat daarbij niet alleen om eenvoud van regels, maar ook om draagvlak voor wat de wet beoogt en de proportionaliteit van sancties. Ik wil in het traject van de herziening van de Participatiewet nadrukkelijk kijken hoe we spontane (en intrinsieke) naleving kunnen versterken. Niet alleen door de regelgeving te optimaliseren, maar juist door vanuit de uitvoering te kijken hoe regelovertreding voorkomen kan worden. En als het toch gebeurt, te kijken hoe daarmee wordt omgegaan afhankelijk van iemands situatie.

Ook als het gaat om het stimuleren van participatie wordt in de wet momenteel in belangrijke mate uitgegaan van het stimuleren van gewenst gedrag door straffen en/of belonen.[18] Ik vind het passender dat ook hier wordt gezocht naar een betere balans. Om mensen te stimuleren deel te nemen aan de samenleving en om werkgevers te stimuleren om mensen in dienst te nemen, kan meer worden gekeken naar wat werkzoekenden en werkgevers motiveert en hoe de overheid deze intrinsieke motivatie kan versterken en ondersteunen. Intrinsieke motivatie ontstaat wanneer mensen autonomie ervaren in wat van ze wordt gevraagd: er moet ruimte zijn voor eigen inbreng en keuzes. Daarbij moeten mensen zich in staat voelen te doen wat van ze wordt gevraagd. Tot slot is van belang dat er sprake is van sociale verbondenheid met de omgeving en vertrouwen in anderen.[19] Ook het uitgangspunt van intrinsieke motivatie wil ik waar mogelijk beter verankeren in nieuw beleid en met name in de uitvoering ervan, bijvoorbeeld waar het gaat om eigen regie en persoonlijke dienstverlening.

Ad. iii Een passend perspectief op participatie
Het huidige doel binnen de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur regulier werk. Een ruime meerderheid van alle bijstandsontvangers (75 procent) acht zichzelf echter niet in staat om op korte termijn te werken, twee derde van hen vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid.[20] Een vergelijkbaar aandeel ervaart vrijgesteld te zijn van de verplichting om naar werk te zoeken of mee te werken aan re-integratie. Ongeveer 70 procent van alle bijstandsgerechtigden is langer dan twee jaar aangewezen op een bijstandsuitkering. Ook neemt het aandeel langdurig bijstandsgerechtigden de afgelopen jaren toe.[21]

[17] Expertisecentrum Rechtspleging en rechtshandhaving, *De Tafel van elf* (2006)
[18] SCP, *Eindevaluatie Participatiewet* (2019)
[19] Ryan & Deci, *Self determination theory* (2018)
[20] Nederlandse Arbeidsinspectie, *Spiegel Bestaanszekerheid* (2022)
[21] Kamerstukken II 2021/22, 34 352, nr. 254

De ervaring leert dat, voor degenen die niet aan het werk komen, de kans op uitstroom uit de bijstand steeds verder afneemt naarmate de tijd verstrijkt. Na twee jaar in de bijstand is die kans gereduceerd tot ongeveer vijf procent.

De grootte van de groep die aangeeft niet in staat te zijn om te werken, en die zo langdurig afhankelijk is van de bijstand roept verschillende vragen op die in de herziening van de wet een antwoord verdienen. Allereerst is het de vraag of de huidige aanname dat iedereen in de bijstand een overbrugbare afstand heeft tot werk en daarmee de bijstand een tijdelijk vangnet is, houdbaar is. Is dit nog realistisch? Dit komt ook aan bod bij de commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) die ook kijkt naar chronisch zieken in de bijstand.

De focus op werk blijft belangrijk. Ook na lange tijd in de bijstand stromen mensen soms nog uit naar betaald werk. Maar als niet iedereen betaald kan werken, is de vraag wat een realistisch perspectief is en hoe participatie het best duurzaam kan worden gestimuleerd. Participatie is breder dan betaald werk, mensen zijn vaak actief op meerdere leefdomeinen, zoals werken, leren, zorgen, sport, cultuur, etc. Op al deze vlakken kan participatie vormgegeven worden. Denk aan vrijwilligerswerk of mantelzorg. Ook dit is een vorm van participatie die meerwaarde heeft. Mijn doel is daarom om participatie binnen de individuele mogelijkheden van mensen zo veel mogelijk te stimuleren. In de wetswijzigingen in spoor 1 wil ik hier een eerste stap in zetten met de introductie van een generieke participatieplicht.
Uit verschillende onderzoeken en experimenten blijkt dat deelnemen aan de samenleving positieve effecten heeft op het welbevinden van mensen. Zij voelen zich gewaardeerd en ervaren dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij.[22] [23] Werken draagt ook bij aan bijvoorbeeld het verbeteren van de (psychische) gezondheid.[24] Wel gaan bij dergelijke investeringen in mensen de kosten voor de mogelijke baten uit en bevinden de kosten en baten zich vaak op verschillende domeinen. Investeringen op het domein van werk en inkomen leiden dan bijvoorbeeld tot besparingen op zorg.[25]

Het is belangrijk dat werkgevers in staat zijn om mensen vanuit een bijstandsuitkering een goede, duurzame baan te bieden. Waar nodig met aanpassingen of flexibiliteit rondom beperkingen. Denk ook aan job-coaching en duurzame ondersteuning. Dit vraagt om een dynamisch samenspel tussen sociale zekerheid, onderwijs, het zorgdomein en de arbeidsmarkt. De huidige krappe arbeidsmarkt en lange termijn ontwikkelingen zoals vergrijzing, versterken de urgentie voor de groei van weer- en wendbaarheid van zowel werknemers als bedrijven.[26] Aanpassingen in de Participatiewet moeten passen in deze bredere context. Hier speelt samenwerking in de arbeidsmarktregio's tussen UWV, sociale ontwikkelbedrijven, werkgevers, vakbonden, onderwijs (MBO, VSO-Pro) en sociaal werk een belangrijke rol.

[22] Significant, *Succesvol uit de bijstand. Kansrijke aanpakken en hun werkzame elementen* (2019)
[23] SCP, *Meedoen aan de samenleving* (2022)
[24] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/01/werk-als-medicijn-tijdens-ggz-behandeling-al-aan-de-slag
[25] Zie ook: Instituut voor Publieke Waarden, *Het grote doorbraak boek. Uit de ellende met eersteklas maatwerk* (2020)
[26] WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (2020)

Het kabinet werkt samen met belanghebbende partijen aan uitwerking en concretisering van de in het coalitieakkoord afgesproken uitbreiding van de arbeidsmarktinfrastructuur.[27] Onderdeel hiervan zijn instrumenten voor om- en bijscholing die de overstap naar (tekort)beroepen ondersteunen. De ambitie is om toe te werken naar een publiek-private arbeidsmarktinfrastructuur die werkenden, werkzoekenden en werkgevers toegang biedt tot tijdige, passende, herkenbare en ontschotte dienstverlening om de stap naar duurzaam werk te faciliteren.

Een andere invulling van uitgangspunten en doelen van de Participatiewet vraagt eveneens om een nadere invulling van het begrip effectiviteit in relatie tot de wet. Uitstroom naar werk is één maatstaf voor effectiviteit. Daarnaast moeten aanvullende indicatoren worden ontwikkeld die laten zien hoe de aangepaste wet haar doelen bereikt, bijvoorbeeld als het gaat om eenvoud, menselijke maat en vertrouwen. De experimenten die op verzoek van mijn voorganger binnen de Participatiewet zijn uitgevoerd, geven hierop nog geen eensluidende antwoorden, maar wel een interessante richting.[28] Daarnaast kent het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt mooie voorbeelden van dergelijke experimenten. Binnen het programma wordt verder verkend welke andere interventies gemeenten kunnen inzetten, zodat er meer inzicht komt in wat werkt en voor wie. Ook in het programma 'Vakkundig aan het werk' van ZonMw worden effectieve interventies onderzocht. Voor bijvoorbeeld vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt gekeken hoe deze groep optimaal naar betaald werk en economische zelfstandigheid kan worden begeleid.

Ad. iv Een toereikend sociaal minimum
Een belangrijke pijler van de huidige Participatiewet is het garanderen van een inkomen op het niveau van het wettelijk sociaal minimum. Dit inkomen moet, tezamen met eventueel aanvullende toeslagen wanneer daar recht op is, voldoende zijn voor mensen om te kunnen voorzien in noodzakelijke bestaanskosten en om volwaardig mee te doen in de samenleving. Tegelijkertijd kan de bijstandsuitkering niet te hoog zijn, om solidariteit binnen het stelsel te waarborgen. Ook moeten mensen die werken en daarmee een eigen inkomen verdienen, ervaren dat dit loont ten opzichte van het ontvangen van een bijstandsuitkering.

Bestaanszekerheid staat in Nederland voor sommige groepen onder druk. De positie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is kwetsbaar. Bestaansonzekerheid is schadelijk voor het individu en de samenleving.[29] Het is echter lastig om uit armoede te komen door de complexe manier waarop toegang tot voorzieningen in Nederland soms is georganiseerd.[30] De huidige regels rond werk kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat sommige mensen onvoldoende werk- en inkomenszekerheid hebben.[31] [32] Ook bestaan er grotere zorgen over kansen(on)gelijkheid in de samenleving en in het onderwijs.[33] [34]

[27] Kamerstukken II 2022/23, 33 566, nr. 108
[28] CPB, *Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet* (2022)
[29] Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Gezichten van een onzeker bestaan* (2021)
[30] Nationale Ombudsman, *Sociale minima in de knel* (2022)
[31] Commissie Regulering van werk, *In wat voor land willen wij leven* (2020)
[32] Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176
[33] WRR, *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden* (2021)
[34] SER, *Gelijke kansen in het onderwijs* (2021)

Dit benadrukt de rol die preventie speelt om te zorgen dat iemand niet uitvalt op werk, gezond aan het werk is en de benodigde zorg krijgt om te (blijven) werken. En dat jongeren beschikken over een startkwalificatie. Mensen weerbaarder maken heeft ook zijn weerslag op onze sociale zekerheid.

In het stelsel van sociale zekerheid vormt de bijstand, zoals gezegd, het vangnet voor alle Nederlanders. Een vangnet dat erop gericht is om in onzekere tijden een inkomen en deelname aan de samenleving te waarborgen. Het Nibud signaleert echter dat het sociaal minimum voor mensen met hoge zorgkosten en voor gezinnen met twee of meer kinderen op middelbare schoolleeftijd niet toereikend is.[35] De recente verhoging van het wettelijke minimumloon (WML) (en parallel daaraan de bijstandsnorm) per 1 januari 2023 biedt soelaas, maar komt in een tijd van hoge inflatie. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft met behulp van een analyse van CBS-microdata onderzoek gedaan naar de omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand per 1 januari 2018 en de achtergrondkenmerken van deze niet-gebruikende huishoudens. Hoewel achtergronden verschillen van de reden waarom mensen geen gebruik maken van de bijstand, maakt tot een-derde geen gebruik van het recht op bijstand.[36]

Voor gepensioneerden is algemene bijstand in de vorm van Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO) het vangnet van de sociale zekerheid. Ook voor de AIO is het belangrijk dat niet-gebruik wordt tegengaan. Hiervoor is een pilot ingericht om gegevensuitwisseling in te zetten.[37] Tenzij anders is aangegeven, gelden de maatregelen die in *Participatiewet in balans* staan ook voor de AIO als integraal onderdeel van de Participatiewet.

Naar aanleiding van de motie Omtzigt e.a.[38] heb ik een onafhankelijke commissie gevraagd om te onderzoeken wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij.[39] Deze Commissie Sociaal Minimum kijkt ook naar de systematiek van het sociaal minimum. De uitkomsten van het onderzoek bieden mogelijke handvatten om te komen tot verbeteringen in de bestaanszekerheid van alle Nederlanders. De uitkomsten worden nauw betrokken bij het programma voor de herziening van de Participatiewet. Omdat het kabinet het belangrijk vindt dat er ook goed onderzoek wordt gedaan naar Caribisch Nederland en de lokale economie op de eilanden, heeft het kabinet een aparte commissie ingesteld voor de eilanden Bonaire, Saba en Sint-Eustatius.[40]

Ad. v Een doelmatig, maar ook voorspelbaar en begrijpelijk vangnet
Het huidige vangnet is ingericht met het oog op complementariteit. Dat betekent dat een bijstandsuitkering aanvult tot het sociaal minimum en elke vorm van andere inkomsten wordt daarom afgetrokken van de uitkering. Dat klinkt logisch, maar leidt in de praktijk tot complexiteit in het verrekenen van inkomsten (bij werken naast de uitkering).

[35] NIBUD, *Huidig inkomensondersteuningssysteem onvoldoende om armoede tegen te gaan. Een bestudering van vijf jaar armoedebeleid bij tachtig gemeenten* (2020)
[36] Nederlandse Arbeidsinspectie, *Niet-gebruik van de algemene bijstand* (2021)
[37] Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering AIO, Staatscourant 20 september 2022, nr. 24731
[38] Kamerstukken II 2021/22, 35 845, nr. 17
[39] Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 153
[40] Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 55

Vaak zien mensen door deze samenhang, verschil in definities en verschil in verplichtingen, door de bomen het bos niet meer.[41] Ook leidt het netto inkomensbegrip tot onzekerheid en onduidelijkheid welke inkomsten of op geld waardeerbare activiteiten gemeld moeten worden op grond van de Participatiewet. Nergens is gedefinieerd en afgebakend wat het inkomensbegrip inhoudt. Het leidt in de samenloop met andere regelingen in het stelsel soms tot schrijnende situaties.

Met het wetsvoorstel (spoor 1) zet ik enkele stappen om hier soepeler mee om te gaan. Er is echter meer nodig om tot vereenvoudiging en een menselijke maat te komen. De vraag is hoe complementariteit opnieuw kan worden vormgegeven. Een vormgeving zodat het middel, bijvoorbeeld het korten op de uitkering bij inkomsten uit werk, bijdraagt aan het behouden van het vangnetkarakter van de bijstand enerzijds, maar anderzijds oog is voor de financiële zekerheid van bijstandsgerechtigden. Nu ligt er bijvoorbeeld veel nadruk op het verrekenen van aanvullende middelen en minder op het bieden van een stabiele (financiële) basis om stappen te zetten richting participatie. In het programma wil ik komen tot een nieuwe omschrijving van complementariteit en in navolging daarvan, opties om deze te vertalen in nieuwe wetgeving.

Hoewel het systeem van toeslagen onlosmakelijk verbonden is met de hoogte, voorspelbaarheid en zekerheid van het sociaal minimum, is de herziening van toeslagen geen onderdeel van het programma *Participatiewet in balans*. Het streven is, zoals aangeven in de brief van 21 december 2022, dat het kabinet uw Kamer in het eerste kwartaal van 2024 een eindrapport stuurt dat op basis van een actuele probleemanalyse verschillende alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel uiteenzet.[42] Ik zet mij ervoor in om de samenhang tussen deze herzieningen te waarborgen.

Tenslotte merk ik graag op dat het ontwikkelen van een langetermijnvisie met betrekking tot de Participatiewet zich primair richt op de situatie in Europees Nederland. In Caribisch Nederland is er weliswaar een tegenhanger van de bijstand – de zogenaamde onderstand, die door SZW wordt uitgevoerd – maar daar geldt de Participatiewet niet. Ik verwacht echter dat de inzet en de inzichten die bij de herziening van de Participatiewet worden opgedaan ook een bijdrage zullen leveren aan de ontwikkeling van het stelsel in Caribisch Nederland.

Vereenvoudiging inkomensondersteuning
Ik hecht eraan te komen tot vereenvoudiging in de gehele sociale zekerheid. Het recent verschenen IBO vereenvoudiging sociale zekerheid laat zien dat het stelsel door een brede groep als complex wordt ervaren. In het bijzonder geldt dit voor mensen rond het sociaal minimum: de meeste mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, hebben ook toeslagen en andere regelingen nodig om rond te kunnen komen. Binnen één regeling is vaak al sprake van veel voorwaarden, rechten en plichten, en deze worden in verschillende wetten ook nog eens verschillend ingevuld. Bijvoorbeeld met betrekking tot het inkomen en de woon- of leefsituatie. Het kabinet wil daarom werken aan vereenvoudiging van de inkomensondersteuning over domeinen heen.

[41] Actal, *Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger* (2014)
[42] Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1156

Dit zal vorm krijgen via een interdepartementaal programma vereenvoudiging gericht op inkomensondersteuning. Over dit programma wordt uw Kamer middels de kabinetsreactie op het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid geïnformeerd.[43]

Een gezamenlijk proces
Spoor 2 vraagt om een langere adem. Ik wil hierbij gemeenten, uitvoerende professionals en bijstandsgerechtigden actief blijven betrekken. Om deze beleidsopties verder uit te werken, start ik een gezamenlijk programma, waarbij doelen, resultaten en inspanningen in kaart worden gebracht. In de uitwerking van het programma worden de huidige sporen van het traject Participatiewet in balans verenigd. Ook zoek ik zoveel mogelijk aansluiting bij andere wetten en verbetertrajecten, om de Participatiewet eenvoudiger en menselijker te maken met passende financiële ondersteuning en te zorgen voor samenhang en eenduidige interpretatie van begrippen waar mogelijk.

Met bovenstaande uitgangspunten ga ik de komende tijd, samen met betrokken partijen, aan de slag, zodat wij gezamenlijk een nieuwe basis voor de Participatiewet kunnen leggen. Hierbij maken wij gebruik van het onlangs gelanceerde Beleidskompas. Ik ben voornemens u in het najaar een volledig programmaplan toe te sturen voor het programma Participatiewet in balans. Het (tussen-)resultaat van het programma vormt een set aan beleidsvarianten en/of scenario's, op basis waarvan keuzes over de toekomstige Participatiewet kunnen worden gemaakt. Aan de hand van deze keuzes wordt in het vervolgtraject de Participatiewet uitgewerkt en start het wetstraject.

Slot
Er is afgelopen tijd door mijn departement, in samenwerking met eerdergenoemde partners in het veld hard gewerkt aan maatregelen in het wetsvoorstel dat nu in internetconsultatie is. Ik heb in deze brief uiteengezet dat wat mij betreft meer nodig is. Die verplichting hebben we tegenover alle mensen die zich genoodzaakt voelen gebruik te maken van de bijstand of ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Dit alles in roerige tijden die veel vragen van mensen en uitvoeringsprofessionals. Ik kijk er naar uit om met uw Kamer, ervaringsdeskundigen, experts en de maatschappij ook dit bredere gesprek te voeren en samen verder te werken aan een Participatiewet in balans.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

[43] Naar verwachting wordt deze reactie op 9 juni 2023 verstuurd.

Rapportage
eerste kwartaal 2023

Uitvoeringsorganisatie Laborijn
Terborgseweg 106
7005 BC DOETINCHEM

April 2023

CONCEPT

Inhoudsopgave

1. Financiële samenvatting na eerste kwartaal 2023 4
2. Inhoudelijke ontwikkelingen eerste kwartaal 2023 6
3. Laborijn in de media 12
4. Programma bestaanszekerheid 13
   4.1 Ontwikkelingen aantal huishoudens in de BUIG 13
   4.2 Loonkostensubsidie 13
   4.3 In- en uitstroom bijstand 14
   4.4 Financiële ontwikkeling programma Bestaanszekerheid 16
   4.4.1 Financiële ontwikkeling programma Bestaanszekerheid per gemeente 17
   4.4.2 Ontwikkeling BUIG-budget 19
   4.4.3 Verwacht resultaat BUIG per gemeente 2023 19
   4.5 Overige regelingen 20
5. Programma Mensontwikkeling 21
   5.1 Activiteiten in ontwikkeling, participatie en re-integratie 21
   5.2 Voortgang taaleis 22
   5.3 Overzicht ontheffingen arbeidsverplichting per gemeente 23
   5.4 Cao Aan de slag 23
   5.5 Inburgering 24
   5.6 Financiële ontwikkeling programma Mensontwikkeling 25
6. Programma Wsw 26
   6.1 Ontwikkeling aantallen Sociale werkvoorziening 26
   6.2 Ziekteverzuim Wsw-medewerkers 27
   6.3 Financiële ontwikkeling programma Wsw 28
7. Programma Algemene overhead 30
   7.1 Inhoudelijke ontwikkeling programma Algemene overhead 30
   7.2 Financiële ontwikkeling programma Algemene overhead 31

Bijlage 1: Bijdragen per gemeente 32
Bijlage 2: Data Gemeente Aalten 35
Bijlage 3: Data Gemeente Doetinchem 38
Bijlage 4: Afkortingen 41

CONCEPT

Voorwoord

Ten tijde van het opmaken van deze eerste kwartaalrapportage 2023 hebben wij net de eerste gewijzigde begroting 2023 opgesteld. De financiële verschillen tussen de prognose 2023 en de uitgaven uit de oorspronkelijke begroting 2023 zijn exact gelijk aan de mutaties van de gewijzigde begroting 2023. De ‘oude’ programmanamen Inkomen & Financiële dienstverlening en Ontwikkeling, Participatie en Re-integratie zijn in lijn met de kadernota gewijzigd in Bestaanszekerheid en Mensontwikkeling.

Sinds lange tijd zien we een (lichte) stijging in het aantal inwoners dat afhankelijk is van een Participatiewet uitkering. We zien in ons intakeproces een toename van het aantal inwoners met complexe hulpvragen en een beperkt arbeidsmarktperspectief. Vanzelfsprekend bieden we aan hen graag de passende ondersteuning gericht op inkomenszekerheid en ontwikkeling. Ondanks dat de arbeidsmarktomstandigheden nog gunstig zijn, voor de huidige instroom is een snelle match naar betaald werk lastig. Hiervoor is een uitgebreider traject gericht op het zetten van stappen op de participatieladder noodzakelijk.

Samen met sociaal ontwikkelbedrijf Fijnder dagen we sinds dit kwartaal werkgevers in de regio extra uit om “om te kijken” naar de arbeidsmarkt. Door “anders” te kijken naar talenten en kwaliteiten zetten werkgevers zich in om een werkplek te creëren. Daarbij ondersteunen we met advies en een budget dat naar eigen inzicht kan worden ingezet om een plaatsing te verduurzamen.

Gezien de positieve inhoudelijke resultaten is de impulsregeling parttime werken voor 2023 verlengd. De regeling maakt parttime werken aantrekkelijk. We zien dit terug in het aantal inwoners dat de stap naar parttime werk zet.

Het Rijk heeft de regeling energietoeslag in 2023 verlengd. Aanvragen was wettelijk nog niet mogelijk, wel hebben we in aanloop naar de wettelijke aanpassing de ruimte benut om inwoners die de toeslag eerder ontvingen alvast een bedrag van € 500,- toe te kennen.

Met gepaste trots verwijs ik graag naar hoofdstuk 3 in deze rapportage. Veel mooi nieuws over inwoners en ontwikkelingen waarbij we vanuit Laborijn betrokken zijn. Zo vertelden we Tweede Kamerleden over onze bijdrage aan het ontwikkelprogramma dat we met tal van partners voor inwoners van de COA-noodopvang in Doetinchem verzorgen. In nauwe samenwerking trekken we op om als vervolg hierop een pilot richting betaald werk mogelijk te maken. Uit het vele nieuws het afgelopen kwartaal geven de ervaringsverhalen van inwoners die stappen zetten naar de best passende plek mij nog altijd de meeste energie.

Jeroen Spruit,
Algemeen directeur

CONCEPT

1. Financiële samenvatting na eerste kwartaal 2023

Overzicht per programma op hoofdlijnen (x € 1.000)	Realisatie t/m maart	Begroting t/m maart	Prognose 2023	Begroting 2023	Verschil met begroting
Programma bestaanszekerheid					
Uitgaven uitkeringen en LKS	-7.933	-5.851	-27.358	-23.404	-3.954
Terugontvangsten uitkeringen	141	107	561	429	133
Bijdrage gemeenten uitkeringen en LKS	7.792	5.744	26.767	22.975	3.792
Directe salariskosten	-207	-172	-727	-688	-39
Bijdrage gemeenten directe salariskosten	172	172	727	688	39
	-35	-	-30	-	-30
Programma Mensontwikkeling					
Uitgaven re-integratie	-938	-893	-4.340	-3.570	-769
Uitgaven inburgering	-	-180	-	-721	721
Baten arbeidstoeleiding	101	112	584	448	136
Bijdrage gemeenten re-integratiemiddelen	731	731	2.926	2.926	-
Bijdrage gemeenten inburgering	-	180	-	721	-721
Directe salariskosten	-413	-366	-1.896	-1.466	-430
Bijdrage gemeenten directe salariskosten	366	366	1.896	1.466	430
	-152	-49	-830	-197	-633
Programma Wsw					
Uitgaven Wsw	-5.591	-5.631	-22.774	-22.524	-250
Omzet Wsw	1.584	1.715	6.524	6.862	-338
Inkomsten Liv	52	52	210	210	-
Bijdrage gemeenten Wsw-budget	4.665	4.665	19.537	18.659	877
Directe salariskosten	-569	-503	-2.355	-2.012	-344
Bijdrage gemeenten directe salariskosten	503	503	2.355	2.012	344
	644	802	3.496	3.207	289
Programma Algemene overhead					
Lasten overhead	-2.480	-2.332	-10.365	-9.329	-1.036
Baten overhead	646	538	2.821	2.151	670
Bijdrage gemeenten	831	831	3.405	3.326	79
	-1.002	-963	-4.139	-3.852	-287
Resultaat voor bestemming	**-545**	**-210**	**-1.503**	**-842**	**-661**
Toevoeging reserves	-57	-57	-229	-229	-
Onttrekking reserves	602	268	1.732	1.071	661
Resultaat na bestemming	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Het totaalresultaat is als volgt verdeeld over de programma's:

Totaal Resultaat	Realisatie t/m maart	Begroting t/m maart	Prognose 2023	Begroting 2023	Verschil met begroting
Programma Bestaanszekerheid	-34.583	-	-30.000	-	-30.000
Programma Mensontw ikkeling	-151.834	-49.196	-829.893	-196.785	-633.108
Programma Wsw	643.977	801.788	3.495.695	3.207.153	288.542
Programma Algemene overhead	-1.002.212	-963.038	-4.138.949	-3.852.153	-286.796
Resultaat voor bestemming	**-544.651**	**-210.446**	**-1.503.147**	**-841.785**	**-661.362**
Mutatie bestemmingsreserve					
Toevoeging	-57.250	-57.250	-229.000	-229.000	-
Ontrekking	601.902	267.696	1.732.147	1.070.785	661.362
Mutatie algemene reserve					
Toevoeging	-	-	-	-	
Onttrekking	-	-	-	-	
Resultaat na bestemming reserves	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

CONCEPT

2. Inhoudelijke ontwikkelingen eerste kwartaal 2023

In dit hoofdstuk schetsen we de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen vanuit ons eerste kwartaal 2023.

Energietoeslag

De energietoeslag 2022 bedroeg € 1.300. De energietoeslag 2023 kan nog niet worden aangevraagd, totdat dit wettelijk geregeld is. De verwachting is dat dit halverwege 2023 gerealiseerd is. Gemeenten hebben wel de mogelijkheid gekregen om € 500 van de energietoeslag 2023 af te halen en toe te voegen aan de energietoeslag 2022. Als gemeenten hiervoor kiezen betekent dit dat de energietoeslag 2022 verhoogd wordt naar € 1.800. De gemeenten Doetinchem en Aalten hebben daar begin dit jaar voor gekozen. Inwoners die vorig jaar € 1.300 aan energietoeslag 2022 hebben ontvangen van Laborijn, hebben daarom in het eerste kwartaal de aanvullende € 500 van ons uitbetaald gekregen.

Begeleiding Oekraïense vluchtelingen naar werk

We blijven de vluchtelingen uit Oekraïne begeleiden richting betaald werk. Laborijn neemt actief deel aan het Regionaal Mobiliteitsteam (RMT) ‘Achterhoek Werkt Door’. Via het RMT en het WSPA zijn (vanuit Aalten en Doetinchem) inmiddels al ruim 100 vluchtelingen al dan niet tijdelijk geplaatst bij diverse ondernemers in de Achterhoek. Het vraagt voor Laborijn ook na plaatsing de nodige inspanning om deze groep mensen aan het werk te houden middels begeleiding, coaching en eventuele herplaatsing.

De eigen kracht van de Oekraïners uit Doetinchem wordt onder meer versterkt door de centrale ontmoetingsplek in Doetinchem; de Drie Koningenkapel. Deze kapel wordt georganiseerd door de Doetinchemse uitdaging in samenwerking met veel lokale partijen (vrijwilligersorganisatie, taal, kledingbank, opleiders, kerken, buurtplein, etc.). Er is op meerdere momenten in de week vrije inloop in de kapel voor Oekraïense vluchtelingen. Er worden onder meer taallessen gegeven door vrijwilligers, psychische ondersteuning voor en door Oekraïners, er wordt muziekles gegeven, de spreekuren werk vinden er plaats, er is een hoekje waar de kinderen met elkaar kunnen spelen, er zijn een computer en printer aanwezig en er is altijd een warm bakje koffie en thee met wat lekkers erbij, gemaakt door de Oekraïners zelf. Daarnaast wordt vanuit de Driekoningenkapel vrijwilligerswerk (participatie) gestimuleerd.

De afgelopen maanden hebben diverse partijen zich ingezet voor het creëren van kansen voor de Oekraïners bij werkgevers in de omgeving van gemeente Aalten. Ondanks de plaatsingssuccessen van een deel van de Oekraïners bestaat de overtuiging dat er meer duurzame mogelijkheden gecreëerd zouden moeten kunnen worden voor deze groep. Deze arbeidsmogelijkheden worden enerzijds versterkt door een proactieve werkgeversbenadering waarin met lokale partijen wordt samengewerkt. Anderzijds is het belangrijk om het potentieel van de Oekraïense werkzoekenden te vergroten. Door bijvoorbeeld taallessen, diploma waardering, gerichte scholing en met name door werkgevers en werkzoekenden samen te brengen. We vinden het belangrijk om alle Oekraïners uit gemeente Aalten te spreken, te stimuleren en te ontwikkelen. Het hoogste doel daarbij is instroom in werk. Maar als dat (nog) niet kan, is het doel om de mensen te ontwikkelen in hun ‘eigen kracht’, in hun beheersing van de Nederlandse taal en in deelname aan de maatschappij. In overleg met de gemeente Aalten neemt Laborijn het initiatief om een oriëntatie sessie te plannen met de betrokken partijen. Het doel is om de

CONCEPT

taken na de sessies te verdelen tussen de betrokken partijen. Zo houden we de basistaken bij de organisaties die daarvoor ingericht zijn en richten we ons op het bundelen van onze krachten.

Marktontwikkeling

Net als in de rest van Nederland blijft er in de Achterhoek sprake van aanzienlijke krapte op de arbeidsmarkt. Wel zien we het aantal tijdelijke vacatures (via uitzendbureaus) wat afvlakken. Het is Laborijn gelukt om tot en met het eerste kwartaal 101 plaatsingen te realiseren vanuit alle doelgroepen die wij als Laborijn bedienen. Vanuit onze samenwerking met het WSPA hebben wij in gezamenlijkheid in totaal 210 plaatsingen gerealiseerd in het eerste kwartaal.

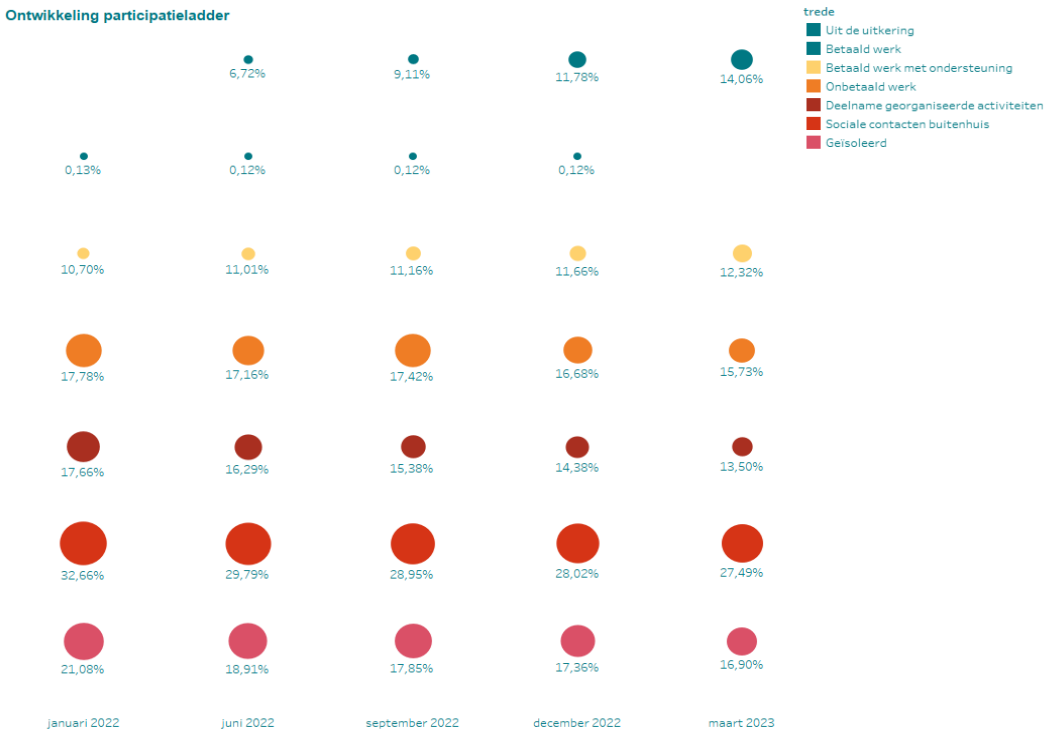
De uitdaging in het realiseren van nieuwe plaatsingen ligt in het laten aansluiten van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (mismatch) en meer nog vanuit de specifieke dienstverlening werkgevers te ondersteunen bij jobcarving. Daarnaast is de specifieke job- en lifecoaching van onze inwoners met een doelgroepindicatie een belangrijk instrument om tot een plaatsing te komen en deze plaatsing ook te verduurzamen.

Ontwikkeling participatieladder

Laborijn streeft ernaar om inwoners actief te ondersteunen in hun ontwikkeling. Vanaf januari 2022 maken we gebruik van de participatieladder om deze ontwikkeling beter inzichtelijk te maken. De indeling op de ladder is voor ons het uitgangspunt op basis waarvan we samen met de inwoner afspraken maken over haalbare (tussen) doelen en de activiteiten die daarbij passen.

Het hoogst haalbare doel van deze ladder is de stap naar betaald werk. Dat zal niet voor iedereen het einddoel kunnen zijn. Een stap ‘verder’ kan en mag ook een stapje ‘terug’ betekenen op de participatieladder, wanneer dit voor de inwoner (op dat moment) een betere plek in de maatschappij betekent. En in andere gevallen zal handhaving van een plaats op de ladder al een uitdaging zijn. In onderstaande figuur laten wij zien hoe inwoners zich sinds januari 2022 hebben ontwikkeld.

CONCEPT



Het percentage inwoners op de onderste 3 treden die gericht zijn op maatschappelijke ontwikkeling is ten opzichte van het vierde kwartaal wederom gedaald. Het percentage inwoners met onbetaald werk is licht gedaald en het percentage inwoners dat in betaald werk (met ondersteuning) aan het werk is, is in het eerste kwartaal licht toegenomen. Verder zien we dat het percentage inwoners uit de uitkering is toegenomen.

Activerend Werk Doetinchem

Activerend Werk is werkwijze die de domeinen werk en zorg samenbrengt voor inwoners die onder de Participatiewet vallen en/of gebruik maken van een voorziening op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Een aanpak die ertoe moet leiden dat iedere inwoner die gebruik maakt van een voorziening in het sociaal domein een eigen ontwikkelplan wordt geboden, waar mogelijk gericht op betaald werk. Een plan waarin de ‘ontwikkeling’ van de inwoner centraal staat, de behoefte leidend is en niet wordt bepaald door de toepasselijke regelgeving. Inwoners moeten daarmee in de maatschappij kunnen meedoen op de voor hen best passende plek.

Het verzoek om Activerend Werk vorm te geven is door de gemeente Doetinchem voor de periode van aanvang neergelegd bij de twee centrale organisaties binnen het sociaal domein: Buurtplein en Laborijn. Door de professionals van deze organisaties is inmiddels een werkwijze ontwikkeld om vanuit een gezamenlijke focus inwoners een zo veel mogelijk ‘ontschotte’ dienstverlening aan te bieden. Volgend op de eerdere fase ‘verkenning’ is in het eerste kwartaal van dit jaar de fase ‘inrichting’ vormgegeven, waarbij wordt gewerkt vanuit één gezamenlijke locatie. Dit geeft input om beter inzicht te krijgen in elkaars (werk)processen en ruimte om (anonieme) casuïstiek te bespreken en gezamenlijk de verdere mogelijkheden van activerend werk te verkennen en uit te proberen. In deze fase worden ook andere organisaties actief uitgenodigd te participeren, om hierdoor uiteindelijk tot een gedegen sociaal domein brede aanpak te komen.

CONCEPT

Wet inburgering 2021

In het eerste kwartaal 2023 zien we een verdere toename aan instroom van inwoners die onder de nieuwe Wet inburgering vallen. Door de toenemende instroom is Laborijn genoodzaakt te zoeken naar een passende en efficiënte werkwijze. De brede intake is namelijk een zeer arbeidsintensief proces met veel contactmomenten tussen de regisseur inburgering en de inwoner. Voor de inwoner is het belangrijk dat de brede intake voorspoedig verloopt om zo snel mogelijk met de inburgering te kunnen starten. Laborijn heeft in het eerste kwartaal 2023 een nieuwe werkwijze ontwikkeld waar tijdens de brede intake een tweede professional van Laborijn (die de moedertaal spreekt van de inwoner) een aantal taken gaat overnemen. Daarnaast zal die medewerker onderzoeken en toetsen of de inwoner alle belangrijke zaken voldoende duidelijk zijn. De ervaring leert namelijk dat dit niet nog altijd het geval is. In het tweede kwartaal 2023 wordt de nieuwe werkwijze getest, geëvalueerd en waar nodig geoptimaliseerd.

Onderwijsroute

In het eerste kwartaal van 2023 is er een tweede groep van de onderwijsroute gestart. Voor jonge inburgeraars is de onderwijsroute de enige route met een volledig aanbod (uren). De route biedt verder de mogelijkheid om door te stromen naar het reguliere MBO- of HBO-onderwijs. In de praktijk blijkt echter dat de onderwijsroute niet voor alle inwoners direct geschikt is, omdat je gealfabetiseerd moet zijn om te kunnen deelnemen. Wanneer een inwoner heel gemotiveerd is, kiest Laborijn ervoor om een speciaal ontwikkeld voortraject in te zetten zodat de jongeren alsnog kunnen deelnemen aan de onderwijsroute. Op deze manier bieden we deze jongeren de beste basis voor hun toekomst in Nederland. Door de werkwijze van Laborijn kunnen meer jongeren deelnemen aan de onderwijsroute en zal het Graafschap College in het tweede kwartaal 2023 met een derde groep van de onderwijsroute starten. In deze groep zullen ook inwoners van de HAR[1] starten.

Cultuurvertalers

Om de brug te slaan tussen Laborijn en de inburgeraars heeft Laborijn ervoor gekozen aanvullend in te zetten op cultuursensitiviteit. Hiervoor is Laborijn een pilot gestart met een nieuwe functie van cultuurvertaler. Er zijn in het eerste kwartaal van 2023 in totaal 8 cultuurvertalers in dienst genomen met een diversiteit aan taalkennis, waardoor Laborijn, waar nodig, inwoners in hun eigen moedertaal kan begeleiden. De cultuurvertalers zijn ervaringsdeskundigen en weten als geen ander waar de inburgeraar behoefte aan heeft. Door de cultuur- en taalbarrière op meer leefgebieden te overbruggen kan er een bijdrage worden geleverd bij het sneller zetten van participatie- en re-integratiestappen van deze doelgroep. De cultuurvertalers worden niet alleen door Laborijn ingezet, maar ook door alle samenwerkingspartners. De cultuurvertalers ondersteunen bijvoorbeeld bij de PVT[2]-trajecten van Present en fungeren als tolk bij Figulus en Vluchtelingenwerk. Daarmee heeft de inwoner op verschillende momenten bij verschillende partijen toch een vast en vertrouwd gezicht. In sommige gevallen constateert de regisseur inburgering enige vorm van wantrouwen en/of terughoudendheid bij de inwoner. Op dat moment wordt de cultuurvertaler één op één aan de inwoner gekoppeld om te onderzoeken wat er speelt. In de praktijk ervaren we goede resultaten met deze werkwijze.

De cultuurvertalers doorlopen bij Laborijn een intensief opleidingsprogramma. Hiermee biedt Laborijn een brede basis en springplank om op termijn door te stromen naar een externe

[1] hotel- en accommodatieregeling
[2] Participatieverklaring

CONCEPT

werkgever. Hierdoor ontstaat in de pilot vervolgens weer ruimte om een nieuwe cultuurvertaler in dienst te nemen. Op dit moment is de eerste cultuurvertaler voorgesteld bij één van onze samenwerkingspartners.

HAR Lichtenvoorde

Gemeente Aalten is één van de 4 gemeenten die gezamenlijk gekozen hebben om, sinds medio december 2022, gebruik te maken van een locatie in Lichtenvoorde om de aan hun gekoppelde statushouders versneld onderdak te bieden. Normaliter wordt er gestart met de brede intake als een inburgeraar een woning heeft in de gemeente. Laborijn heeft gekozen om te starten met de brede intake op het moment dat ze nog woonachtig zijn in de HAR. In het eerste kwartaal 2023 zijn alle inwoners van de HAR gestart met de brede intake en heeft dit voor de meeste inwoners inmiddels geresulteerd in een Plan Inburgering Participatie (PIP). De eerste inwoners zijn daadwerkelijk al gestart met hun inburgering. De inwoner kan hierdoor al in een heel vroeg stadium aan de toekomst in Nederland werken.

Noodopvanglocatie Doetinchem

In de noodopvanglocatie Doetinchem wonen asielstatushouders die niet gekoppeld zijn aan Doetinchem en vluchtelingen die zich nog in een lopende procedure bevinden. Zij zullen uiteindelijk niet in de gemeente Doetinchem of Aalten gaan wonen en daarom kan er ook niet gestart worden met de brede intake. Wel heeft Laborijn op verzoek van de gemeente Doetinchem ervoor gekozen deze inwoners al voor te bereiden op hun toekomst in Nederland. Dit wordt gedaan door onder andere voorlichting, participatie activiteiten en het laagdrempelig kennis laten maken met werk. De cultuurvertalers spelen een belangrijke rol in de activiteiten die Laborijn biedt voor de inwoners van de noodopvang. In het eerste kwartaal is ook een motie ingediend bij de gemeente Doetinchem waarbij het college wordt opgeroepen om een experiment uit te werken waarbij asielzoekers sneller kunnen instromen op de arbeidsmarkt. Naar aanleiding van deze inmiddels aangenomen motie zijn ook twee Tweede Kamerleden op bezoek geweest bij de noodopvanglocatie en Laborijn. Wethouder Jorik Huizinga en collega Fuad Almaghari van Laborijn hebben de gewenste pilot toegelicht bij Omroep Gelderland.

CONCEPT

Alleenstaande Minderjarige Vluchtelingen

In de gemeente Doetinchem worden alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMV'ers) opgevangen in wooneenheden waar de jongeren gezamenlijk verblijven. Deze jongeren staan onder voogdij van Nidos en worden begeleid door YOIN. Deze jongeren gaan naar de Internationale Schakelklas (ISK) en stromen idealiter door naar het reguliere Nederlandse onderwijs. Wanneer dit niet haalbaar is, wordt de jongere inburgeringsplichtig. Voor deze groep is tot dusver onvoldoende aandacht geweest in de wetgeving. In de uitvoering loopt Laborijn dan ook tegen een aantal zaken aan. In het eerste kwartaal is er nauwe(re) samenwerking met het ISK en het Entree onderwijs geweest om de doorstroom naar inburgering beter te laten verlopen. Bij de doelgroep heerst onder andere het idee dat inburgering betekent dat je faalt. Laborijn gaat voorlichting verzorgen op de locaties van YOIN om deze misvatting weg te nemen. Deze groep blijkt verder andere begeleiding nodig te hebben dan de reguliere nieuwe instroom vanuit het AZC. In het volgende kwartaal zullen wij de infrastructuur voor deze jongeren nader inrichten.

Training

Training helpt inwoners meer grip te krijgen op hun eigen regie en inzicht te krijgen in eigen patronen en keuzes, zodat zij de volgende stap kunnen zetten in de ontwikkeling op de participatieladder. Training is daarnaast binnen Laborijn een instrument dat steeds verder wordt ontwikkeld en steeds breder wordt ingezet voor zowel de brede doelgroep als de organisatie Laborijn en samenwerkingspartners.
Voor de doelgroepen Beschut Werk, WSW, Participatiewet en nieuwe Wet Inburgering zijn er in het eerste kwartaal 83 trainingsactiviteiten afgerond met een advies voor een passende vervolgstap in het traject van de inwoner. Nieuw in dit kwartaal is het programma Sociale Activering voor de anderstalige inwoners vanuit de Participatiewet en nieuwe Wet Inburgering en Fit naar Werk voor de WSW-inwoners.
Tevens hebben onze trainers een intern opleidingsprogramma ontwikkeld voor de Voorwerkers van onze Werk Leer Centra (WLC's). Daarnaast dragen onze trainers ook bij aan trainingsactiviteiten voor onze interne organisatie en in combinatie met onze verschillende samenwerkingspartners. Voorbeelden hiervan zijn de ‘kick off’ ten behoeve van de samenwerking tussen professionals van het Buurtplein en Laborijn in het kader van het project 'Activerend werk' en de ontwikkeling van het programma ‘Vitaal in je Brein’ voor jongeren in samenwerking met het Amphion.

CONCEPT

3. Laborijn in de media

Regelmatig delen we op onze website en social media-kanalen nieuws en verhalen van en over inwoners, (Wsw-)medewerkers, werkgevers en samenwerkingspartners van Laborijn. Hierbij een greep uit de berichtgeving uit het eerste kwartaal van 2023.

























4. Programma bestaanszekerheid

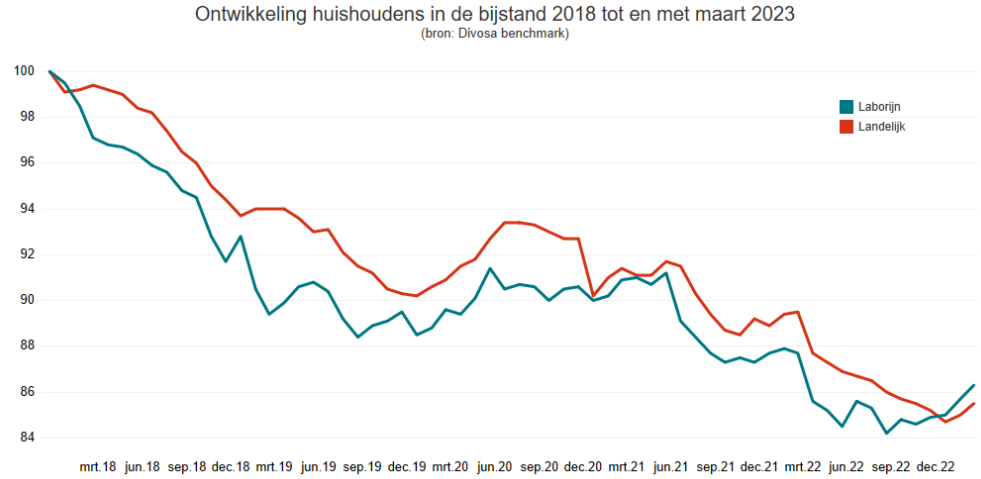
4.1 Ontwikkelingen aantal huishoudens in de BUIG

De bestandsontwikkeling per regeling in het eerste kwartaal 2023 ziet er als volgt uit:

	2022	2023		
	december	januari	februari	maart
PW	1.375	1.393	1.401	1.402
BBZ	13	11	12	12
IOAW	48	48	48	48
IOAZ	14	15	15	15
Totaal	**1.450**	**1.467**	**1.476**	**1.477**

Ten opzichte van 31 december zien we een stijging van 1,9% (Doetinchem 1,6% en Aalten 2,8%). De groei in de BUIG kan grotendeels worden verklaard door de toename van het aantal statushouders in het eerste kwartaal. Daarnaast zien we een toename van met name jongeren die niet in staat zijn om in eigen levensonderhoud te voorzien. In de aanmeldingen wordt ervaren dat er een toename is van inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De doorlooptijd tot uitstroom bij deze categorie is langer.

Grafiek: Volume BUIG-index landelijk en Laborijn t.o.v. december 2017



4.2 Loonkostensubsidie

Door langdurige loonkostensubsidie compenseren wij werkgevers voor medewerkers die een lagere productiviteit hebben en tot het doelgroepenregister behoren. Hiervoor voert Laborijn jaarlijks een loonwaardemeting uit en bieden wij life- en jobcoaching aan om onder andere te sturen op het vergroten van de productiviteit en daarmee een hogere loonwaarde en afname van de subsidie.
Hieronder is het aantal inwoners weergegeven voor wie het instrument loonkostensubsidie wordt ingezet of ingezet is:

Aantal inwoners werkzaam met een langdurige loonkostensubsidie	Aalten	Doetinchem	Laborijn
Stand 1-1-23	62	200	262
Instroom	3	23	26
Uitstroom	-6	-17	-23
Stand 31-03-23	59	206	265

In de begroting 2023 hebben we de verwachting uitgesproken gemiddeld 263 personen te plaatsen met een langdurige loonkostensubsidie (Aalten 61 en Doetinchem 201).

De uitstroom binnen de loonkostensubsidie wordt grotendeels veroorzaakt door het beëindigen van een dienstverband waarna een inwoner gebruik moet maken van zijn WW-recht. In het eerste kwartaal zijn er 26 inwoners met een loonkostensubsidie aan het werk gegaan en zijn er 23 inwoners uitgestroomd.

4.3 In- en uitstroom bijstand

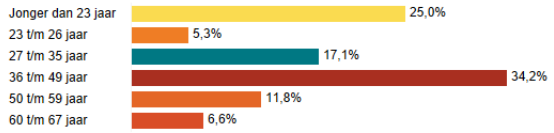
Redenen instroom

Deze tabellen laten de belangrijkste instroomredenen zien afgezet tegen leeftijdscategorie.

Reden instroom

	Aantal	%
Komende van het AZC	19	25%
Niet voldoende midd. om in lev. te voorzien	18	24%
Omzetting naar andere norm	12	16%
Komende van andere gemeente	9	12%
Beeindiging huwelijk/relatie	5	7%
Uitkering werkloosheid	4	5%
Beeindiging studie	3	4%
Zelfstandig beroep of bedrijf	2	3%
Arb. dienstbetr./uitk. ziekte	2	3%
Uit detentie	1	1%
Andere oorzaak	1	1%
Totaal	**76**	**100%**

Instroom naar leeftijdscategorie



Reden Instroom naar leeftijdscategorie

Reden instroom	Jonger dan 23 jaar	23 t/m 26 jaar	27 t/m 35 jaar	36 t/m 49 jaar	50 t/m 59 jaar	60 t/m 67 jaar	Totaal
Komende van het AZC	7		4	8			19
Niet voldoende midd. om in lev. te voorzien	6	1	4	4	2	1	18
Omzetting naar andere norm	2	1		5	2	2	12
Komende van andere gemeente	2		2	2	2	1	9
Beeindiging huwelijk/relatie			1	3	1		5
Uitkering werkloosheid		1		2		1	4
Beeindiging studie	2		1				3
Zelfstandig beroep of bedrijf				1	1		2
Arb. dienstbetr./uitk. ziekte		1		1			2
Uit detentie			1				1
Andere oorzaak					1		1
Totaal	**19**	**4**	**13**	**26**	**9**	**5**	**76**

In de begroting is uitgegaan van een instroom van 360 huishoudens op jaarbasis.

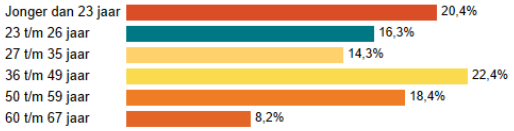
Redenen uitstroom

De volgende tabellen laten de belangrijkste uitstroomredenen zien afgezet tegen jaren in de uitkering en leeftijdscategorie.

Reden uitstroom

	Aantal	%
Arbeid in dienstbetrekking	14	29%
Verhuizing andere gemeente	9	18%
Omzetting naar andere norm	7	14%
Aangaan relatie	4	8%
Zelfstandig beroep of bedrijf	3	6%
Uitkering vrijwillig ingetrokken	3	6%
Aanvang studie	3	6%
Detentie	2	4%
Verblijfsplaats onbekend	1	2%
Uitkering Wajong	1	2%
Overlijden	1	2%
Niet verschenen op herh. oproep inlichtingenplicht	1	2%
Totaal	**49**	**100%**

Uitstroom per leeftijdscategorie



Reden uitstroom naar jaren in de uitkering

	0 jaar	1 jaar	2 t/m 5 jaar	6 t/m 10 jaar	11 t/m 20 jaar	Totaal
Arbeid in dienstbetrekking	4	2	3	2	3	14
Verhuizing andere gemeente	6	3				9
Omzetting naar andere norm	2	2	2	1		7
Aangaan relatie	1				3	4
Zelfstandig beroep of bedrijf	2	1				3
Uitkering vrijwillig ingetrokken	1	1	1			3
Aanvang studie	1		2			3
Detentie		1	1			2
Verblijfsplaats onbekend			1			1
Uitkering Wajong				1		1
Overlijden				1		1
Niet verschenen op herh. oproep inli..			1			1
Totaal	**17**	**10**	**11**	**5**	**6**	**49**

In de begroting is uitgegaan van een uitstroom van 369 op jaarbasis.

CONCEPT

4.4 Financiële ontwikkeling programma Bestaanszekerheid

In onderstaande tabel zijn de werkelijke en begrote lasten weergegeven.

Programma Bestaanszekerheid	Realisatie t/m maart	Begroting t/m maart	Prognose 2023	Begroting 2023	Verschil met begroting
Baten					
Bijdragen gemeenten					
Bijstand	5.506.195	4.962.305	21.572.615	19.849.218	1.723.397
Loonkostensubsidie	608.384	587.822	2.782.318	2.351.286	431.032
Bijzondere Bijstand	42.678	77.000	194.000	308.000	-114.000
Bijzondere Bijstand energietoeslag	1.560.415	-	1.650.000	-	1.650.000
Individuele Inkomenstoeslag	84.899	123.500	500.000	494.000	6.000
Vangnetvoorziening Zelfstandigen	696	-	100.000	-	100.000
Individuele Studietoeslag	29.776	-	123.000	-	123.000
Bbz kapitaalverstrekkingen	2.449	8.125	6.700	32.500	-25.800
Tozo	-43.827	-15.000	-162.000	-60.000	-102.000
Bijdrage directe salariskosten	171.938	171.938	726.864	687.750	39.114
	7.963.601	5.915.689	27.493.497	23.662.754	3.830.743
Overige baten					
Ontvangsten bijstand	83.168	85.000	340.000	340.000	-
Ontvangsten bijzondere bijstand	3.228	2.750	11.000	11.000	-
Ontvangsten Bbz leningen	11.226	4.375	48.000	17.500	30.500
Ontvangsten Tozo	43.827	15.000	162.000	60.000	102.000
	141.450	107.125	561.000	428.500	132.500
Totaal baten	**8.105.050**	**6.022.814**	**28.054.497**	**24.091.254**	**3.963.243**
Lasten					
Bijstand	5.589.363	5.047.305	21.912.615	20.189.218	1.723.397
Loonkostensubsidie	608.384	587.822	2.782.318	2.351.286	431.032
Bijzondere Bijstand	45.905	79.750	205.000	319.000	-114.000
Bijzondere Bijstand energietoeslag	1.560.415	-	1.650.000	-	1.650.000
Individuele Inkomenstoeslag	84.899	123.500	500.000	494.000	6.000
Vangnetvoorziening Zelfstandigen	696	-	130.000	-	130.000
Individuele Studietoeslag	29.776	-	123.000	-	123.000
Bbz kapitaalverstrekkingen	13.675	12.500	54.700	50.000	4.700
Tozo	-	-	-	-	-
Directe salariskosten	206.520	171.938	726.864	687.750	39.114
Totaal lasten	**8.139.633**	**6.022.814**	**28.084.497**	**24.091.254**	**3.993.243**
Saldo baten en lasten	**-34.583**	**-**	**-30.000**	**-**	**-30.000**
Mutatie bestemmingsreserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	34.583	-	30.000	-	30.000
Mutatie algemene reserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	-	-	-	-	-
Resultaat	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Het negatieve resultaat op dit programma wordt in het 1e kwartaal veroorzaakt door een kleine overschrijding van de gemaakte directe salariskosten. De verwachting is dat er op jaarbasis geen overschrijding van deze post zal zijn.
Op jaarbasis wordt een tekort op dit programma verwacht van € 30.000 vanwege de uitgaven voor de Vangnetregeling Zelfstandigen Aalten. Hiervoor is een bestemmingsreserve beschikbaar.

4.4.1 Financiële ontwikkeling programma Bestaanszekerheid per gemeente

In de volgende tabellen wordt een overzicht van het verloop van de kosten per gemeente weergegeven en vergeleken met de begroting.

Aalten

Programma Bestaanszekerheid Aalten	Realisatie t/m maart	Begroting t/m maart	Prognose 2023	Begroting 2023	Verschil met begroting
Baten					
Bijdragen gemeenten					
Bijstand	1.079.216	896.272	4.246.209	3.585.087	661.122
Loonkostensubsidie	124.981	139.304	669.856	557.216	112.640
Bijzondere Bijstand	6.351	10.750	28.000	43.000	-15.000
Bijzondere Bijstand energietoeslag	998.915	-	1.000.000	-	1.000.000
Individuele Inkomenstoeslag	16.108	27.500	100.000	110.000	-10.000
Individuele Studietoeslag	3.827	-	15.000	-	15.000
Bbz kapitaalverstrekkingen	2.500	1.250	-5.000	5.000	-10.000
Tozo	-5.173	-2.500	-32.000	-10.000	-22.000
Bijdrage directe salariskosten	42.898	42.898	184.654	171.592	13.062
	2.269.623	1.115.474	6.206.719	4.461.895	1.744.825
Overige baten					
Ontvangsten bijstand	13.562	15.000	60.000	60.000	-
Ontvangsten bijzondere bijstand	254	250	1.000	1.000	-
Ontvangsten Bbz leningen	-	1.250	15.000	5.000	10.000
Ontvangsten Tozo	5.173	2.500	32.000	10.000	22.000
	18.989	19.000	108.000	76.000	32.000
Totaal baten	**2.288.612**	**1.134.474**	**6.314.719**	**4.537.895**	**1.776.825**
Lasten					
Bijstand	1.092.778	911.272	4.306.209	3.645.087	661.122
Loonkostensubsidie	124.981	139.304	669.856	557.216	112.640
Bijzondere Bijstand	6.605	11.000	29.000	44.000	-15.000
Bijzondere Bijstand energietoeslag	998.915	-	1.000.000	-	1.000.000
Individuele Inkomenstoeslag	16.108	27.500	100.000	110.000	-10.000
Vangnetvoorziening Zelfstandigen	-	-	30.000	-	30.000
Individuele Studietoeslag	3.827	-	15.000	-	15.000
Bbz kapitaalverstrekkingen	2.500	2.500	10.000	10.000	-
Directe salariskosten	52.465	42.898	184.654	171.592	13.062
Totaal lasten	**2.298.179**	**1.134.474**	**6.344.719**	**4.537.895**	**1.806.825**
Saldo baten en lasten	**-9.567**	**-**	**-30.000**	**-**	**-30.000**
Mutatie bestemmingsreserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	9.567	-	30.000	-	30.000
Mutatie algemene reserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	-	-	-	-	-
Resultaat	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Doetinchem

Programma Bestaanszekerheid Doetinchem	Realisatie t/m maart	Begroting t/m maart	Prognose 2023	Begroting 2023	Verschil met begroting
Baten					
Bijdragen gemeenten					
Bijstand	4.426.979	4.066.033	17.326.406	16.264.131	1.062.275
Loonkostensubsidie	483.402	448.518	2.112.462	1.794.071	318.391
Bijzondere Bijstand	36.327	66.250	166.000	265.000	-99.000
Bijzondere Bijstand energietoeslag	561.500	-	650.000	-	650.000
Individuele Inkomenstoeslag	68.791	96.000	400.000	384.000	16.000
Vangnetvoorziening Zelfstandigen	696	-	100.000	-	100.000
Individuele Studietoeslag	25.950	-	108.000	-	108.000
Bbz kapitaalverstrekkingen	-51	6.875	11.700	27.500	-15.800
Tozo	-38.654	-12.500	-130.000	-50.000	-80.000
Bijdrage directe salariskosten	129.040	129.040	542.210	516.158	26.052
	5.693.978	4.800.215	21.286.778	19.200.859	2.085.918
Overige baten					
Ontvangsten bijstand	69.606	70.000	280.000	280.000	-
Ontvangsten bijzondere bijstand	2.974	2.500	10.000	10.000	-
Ontvangsten Bbz leningen	11.226	3.125	33.000	12.500	20.500
Ontvangsten Tozo	38.654	12.500	130.000	50.000	80.000
	122.461	88.125	453.000	352.500	100.500
Totaal baten	**5.816.438**	**4.888.340**	**21.739.778**	**19.553.359**	**2.186.418**
Lasten					
Bijstand	4.496.585	4.136.033	17.606.406	16.544.131	1.062.275
Loonkostensubsidie	483.402	448.518	2.112.462	1.794.071	318.391
Bijzondere Bijstand	39.301	68.750	176.000	275.000	-99.000
Bijzondere Bijstand energietoeslag	561.500	-	650.000	-	650.000
Individuele Inkomenstoeslag	68.791	96.000	400.000	384.000	16.000
Vangnetvoorziening Zelfstandigen	696	-	100.000	-	100.000
Individuele Studietoeslag	25.950	-	108.000	-	108.000
Bbz kapitaalverstrekkingen	11.175	10.000	44.700	40.000	4.700
Directe salariskosten	154.055	129.040	542.210	516.158	26.052
Totaal lasten	**5.841.454**	**4.888.340**	**21.739.778**	**19.553.359**	**2.186.418**
Saldo baten en lasten	**-25.016**	**-**	**-**	**-**	**-**
Mutatie bestemmingsreserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	25.016	-	-	-	-
Mutatie algemene reserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	-	-	-	-	-
Resultaat	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

4.4.2 Ontwikkeling BUIG-budget

Het macrobudget wordt voorlopig vastgesteld in september voorafgaand aan het uitvoeringsjaar. Het macrobudget 2023 wordt gedurende het jaar nog bijgesteld naar aanleiding van gewijzigde inzichten in conjunctuur, realisaties, Rijksbeleid en loon- en prijsbijstelling (lpo). Hierover worden gemeenten geïnformeerd bij het nader voorlopig budget in mei 2023 en bij de definitieve toekenning van de budgetten in september 2023.

Voorlopig budget BUIG 2023

Het voorlopige macrobudget 2023 bedraagt € 6.014,9 miljoen. Het voorlopige budget 2023 voor algemene bijstandsuitkeringen en IOAW- en IOAZ-uitkeringen is circa € 65 mln. lager dan het definitieve budget dat voor 2022 voor deze regelingen is verstrekt. Het voorlopige LKS-budget voor 2023 is in verband met de ingroei van de LKS-doelgroep juist € 58 mln. hoger dan het definitieve LKS-budget voor 2022. Per saldo leidt dit ertoe dat het macrobudget 2023 nagenoeg gelijk is aan het definitieve macrobudget voor 2022 (€ 6,8 mln. minder).

Verwerking WML-verhoging per 2023 in macrobudget

Per 1 januari 2023 is het wettelijk minimumloon met 10,15% verhoogd. Hierdoor stijgt ook de hoogte van de bijstandsuitkeringen. Zoals gebruikelijk wordt deze prijsbijstelling niet bij de voorlopige vaststelling, maar bij de definitieve vaststelling van het macrobudget 2023 (in september 2023) meegenomen. Op basis van de huidige CPB-raming wordt er als gevolg van de totale WML-verhoging een opwaartse bijstelling van het macrobudget van circa € 660 mln. verwacht. Ter indicatie heeft het Ministerie een grove berekening gemaakt van wat het toegekende budget voor bijstand en LKS per gemeente ongeveer zou zijn, als de WML-verhoging al in het voorlopige macrobudget 2023 zou worden verwerkt (zie bijlage ‘Toelichting effect WML-verhoging op bijstandsbudgetten 2023’). De precieze gevolgen van de ophoging zullen in de loop van 2023 opnieuw worden berekend op basis van nieuwe CPB-ramingen. Het uiteindelijke effect wordt meegenomen in het definitieve macrobudget 2023.
In onderstaande tabellen houden we al rekening met een aanpassing volgens de afgegeven indicatie.

Ter informatie hieronder de budgetontwikkeling van de afgelopen jaren per gemeente.

Ontwikkeling definitief budget BUIG	2019	2020	2021	2022	2023 (voorlopig)
Aalten	4.347.426	4.589.074	4.444.418	4.322.751	4.872.000
Doetinchem	18.120.595	18.646.076	18.788.264	18.385.401	21.071.000
Totaal	22.468.021	23.235.150	23.232.682	22.708.152	25.943.000

4.4.3 Verwacht resultaat BUIG per gemeente 2023

Buig resultaat ten opzichte van het voorlopig budget 2023	Aalten	Doetinchem	Laborijn
Voorlopig budget	4.872.000	21.071.000	25.943.000
Buig kosten	4.916.065	19.438.868	24.354.933
Resultaat	**-44.065**	**1.632.132**	**1.588.067**

CONCEPT

4.5 Overige regelingen

Bijzondere bijstand
Wanneer een jongere (noodzakelijk) zelfstandig woont, zal de algemene bijstand jongerennorm aangevuld worden met bijzondere bijstand tot de hoogte van een alleenstaande norm. Daarbij is duidelijk dat zij geen beroep kunnen doen op hun ouders. Dit geldt ook voor de alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMV) waarvan er de nodige zijn ingestroomd.

Energietoeslag
In 2023 is aan 1123 inwoners uit Doetinchem en aan 1442 inwoners uit Aalten energietoeslag uitbetaald.

Vangnetvoorziening zelfstandigen
Voor zelfstandigen kennen we diverse ondersteuningsmogelijkheden. We merken dat groepen zelfstandigen het niet makkelijk hebben door de steeds veranderende omstandigheden en dat we hier met het bestaande regelingenpakket onvoldoende ondersteuning kunnen bieden. Om deze ondernemers toch te kunnen ondersteunen, hebben de gemeenten Aalten en Doetinchem de vangnetregeling zelfstandigen ingericht. Met deze vangnetregeling kunnen ondernemers snel ondersteund worden met een beperkte kredietverlening dan wel voor enige maanden een uitkering, zonder veel administratieve lasten voor de ondernemer, maar wel binnen heldere kaders van voldoende perspectief. Door maximaal uitstel van het betalen van belastingen, diverse ondersteuning vanuit de coronaperiode (Tozo, TVL, NOW etc.) is het aantal aanvragen nog beperkt gebleven. Met de gemeente zijn we in gesprek om deze vorm van dienstverlening te behouden voor deze groep (marginale) zelfstandigen.

Bbz kapitaalverstrekkingen
De Bbz (Besluit bijstandsverlening zelfstandigen) is specifiek bedoeld voor zelfstandigen die in financiële problemen komen, maar wel een levensvatbaar bedrijf hebben en tijdelijk financiële ondersteuning nodig hebben.

Op dit moment zien wij nog geen grote vraag voor bedrijfskredieten. Wij verwachten in de tweede helft van 2023 mogelijk weer een toename hiervan op basis van de verwachte economische omstandigheden.

Leefgeld Oekraïne
Laborijn verstrekt voor de gemeenten Aalten en Doetinchem leefgeld op dezelfde wijze. De huidige regeling die gestart is op 1 april 2022 is in een iets gewijzigde versie doorgelopen tot eind 2024. Het gaat hier weer om verstrekking van leefgeld, afhankelijk van de aangeboden verzorging.

Aantal uitkeringen leefgeld Oekraïne per 31 maart 2023

	Aalten	Doetinchem	Totaal
Gemeentelijke opvang	15	37	52
Particuliere opvang	15	15	30
Totaal	30	52	82

De financiële afwikkeling loopt niet via de begroting van Laborijn, maar via de begroting van de gemeenten, omdat Laborijn deze regeling in mandaat uitvoert. Voor de gemeente Aalten heeft Laborijn € 57.327 aan leefgeld verstrekt. Voor de gemeente Doetinchem heeft Laborijn € 97.296 aan leefgeld verstrekt.

CONCEPT

5. Programma Mensontwikkeling

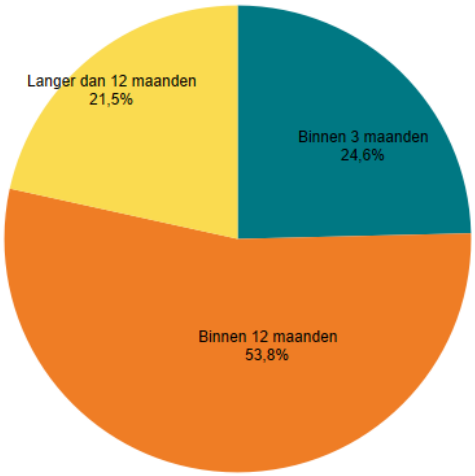
5.1 Activiteiten in ontwikkeling, participatie en re-integratie

Screening

Bij de start van onze dienstverlening aan inwoners voeren we een screeningsgesprek. Daarin wordt samen met de inwoner een eerste inschatting gemaakt van het huidige arbeidspotentieel. We zien steeds meer inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt die van onze dienstverlening gebruik maken. Tijdens onze screeningsgesprekken ligt de nadruk op het in beeld brengen van het potentieel en het waar mogelijk ondersteunen van de inwoner bij het vinden van passend werk.

Volledigheidshalve; de instroom van inburgeraars (asielstatushouders) verloopt via de brede intake en zijn in de aantallen screening dan ook niet verwerkt in dit overzicht.

Inschatting arbeidspotentieel



In het eerste kwartaal hebben de screeners 170 screenings uitgevoerd, waarvan 76% (130) uiteindelijk een uitkering heeft ontvangen. Van deze 130 inwoners zijn 32 inwoners direct bemiddelbaar (binnen 3 maanden bemiddelbaar naar werk).

Jongeren

Er zijn 19 jongeren ingestroomd. We zien vooral een instroom van jongeren vanuit het AZC die onvoldoende middelen hebben om in het eigen levensonderhoud te voorzien.

Jongeren

		2022	2023		
		december	januari	februari	maart
Aalten	18 tot 21 jaar	14	16	16	15
	21 tot 27 jaar	31	31	29	29
Doetinchem	18 tot 21 jaar	22	23	26	27
	21 tot 27 jaar	153	149	146	145
Totaal		220	219	217	216

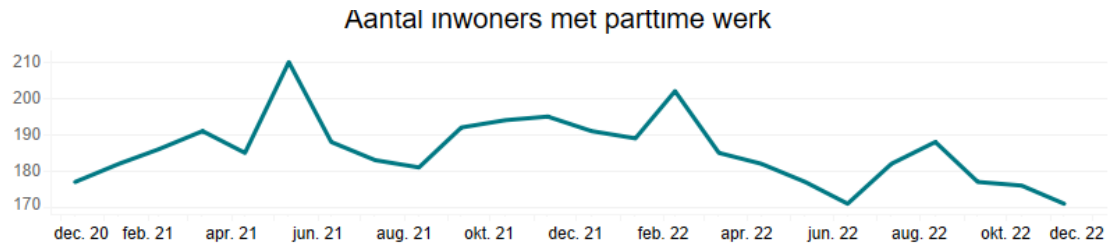
9 inwoners zijn 27 jaar oud geworden, 14 inwoners zijn uitgestroomd uit de uitkering. Belangrijkste reden voor uitstroom: 5 inwoners zijn verhuisd naar een andere gemeente, 3 inwoners hebben een baan gevonden, 2 inwoners zijn een studie begonnen.
De samenwerking tussen Laborijn met ketenpartners is verder uitgebreid. Onder meer met als doel om gezamenlijk de kwetsbare jongeren te ondersteunen en de drempel naar een

CONCEPT

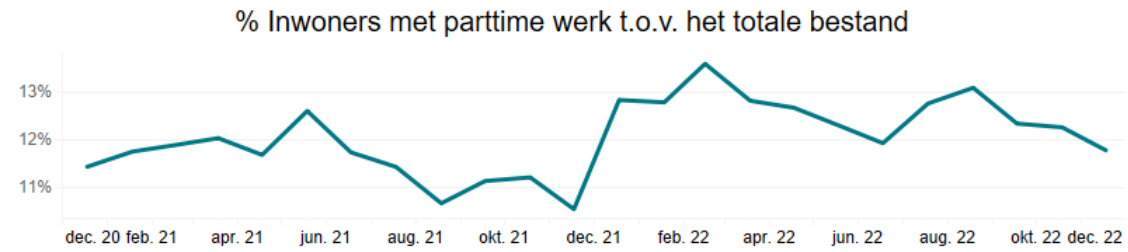
passende dag-invulling te verlagen. Het meest recente voorbeeld hiervan is de training “Vitaal in je Brein’ in samenwerking met Amphion. Deze bestaat uit een reeks van 6 workshops waarin onder andere aandacht wordt besteed aan looping, rap en percussie. Activiteiten waarvan we ervaren dat het deze jongeren aanspreekt.

Parttime Werk

De volgende grafieken lopen een kwartaal achter door het later verrekenen van de inkomsten uit parttime werk.



In deze grafiek is te zien dat het aantal inwoners met parttime werk de laatste tijd iets, in absolute aantallen, is afgenomen. Door de sterke vraag naar arbeid zien wij dat inwoners die parttime aan het werk zijn, uitstromen naar betaalde arbeid zonder uitkeringsondersteuning. Parttime werk is vaak de start richting volledige uitstroom naar werk. Wij blijven parttime werk daarom sterk stimuleren.



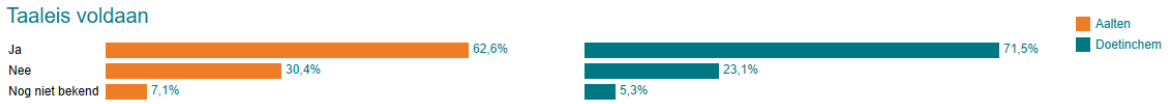
In deze grafiek is te zien dat het percentage inwoners met parttime werk in het laatste kwartaal van 2022 na een piek van circa 13% in september is afgenomen tot net onder de 12% eind december.



In deze grafiek is te zien dat het bedrag aan inkomsten per maand fluctueert. De belangrijkste oorzaak is de seizoensinvloeden.

5.2 Voortgang taaleis

Laborijn geeft invulling aan de uitvoering van de Wet taaleis. Per kwartaal geven we inzicht in de huidige stand van zaken. Deze is weergegeven in de volgende tabel.



In het eerste kwartaal zijn de taaltoetsen bij Enteetwee onveranderd onderdeel van het proces om de Wet taaleis te beoordelen. Voorafgaand aan de taaltoets wordt bij de doelgroep waarvoor de Wet taaleis van toepassing is, via de daarvoor bestemde kanalen informatie opgevraagd om op deze wijze de Wet taaleis te beoordelen. Hierdoor wordt de inwoner zelf zo min mogelijk belast. Als de taaltoets een negatief resultaat kent, stromen de inwoners door naar een passend taaltraject met een aansluitend taalniveau. Voor wat betreft de groep (voormalig) inburgeraars wordt de beoordeling van de Wet taaleis op basis van het al dan niet behalen van het inburgeringsdiploma gedaan. Wanneer zij hun inburgeringsdiploma halen, voldoen zij hiermee aan de Wet taaleis. Krijgt de inburgeraar na voldoende inspanning een ontheffing voor de inburgeringsplicht, dan voldoen zij hiermee niet aan de Wet taaleis. Zij stromen van hieruit door naar een taaltraject en andere activiteiten die gericht zijn op taalontwikkeling en sociale activering binnen de Nederlandse samenleving.

5.3 Overzicht ontheffingen arbeidsverplichting per gemeente

Bij een bijstandsuitkering hoort voor de inwoner de verplichting om mee te werken aan het vinden van werk. Dit noemen we de arbeidsverplichtingen. Als het niet lukt om aan de arbeidsverplichtingen te voldoen, kan een inwoner een tijdelijke ontheffing krijgen. Dit kan in 3 situaties: bij sociale redenen, mantelzorg en medische redenen.

Duur van de ontheffing

De ontheffing van de arbeidsverplichtingen duurt maximaal een jaar. Reden hiervan is dat de situatie van de inwoner kan wijzigen. Daarnaast hebben we in de periode van de ontheffing met regelmaat contact met de inwoner om zijn/haar situatie te monitoren. Momenteel zijn er 150 inwoners ontheven van de arbeidsplicht.

Ontheffing arbeidsverplichting	Aalten	Doetinchem	Totaal
Ontheffing	41	109	150
Geen ontheffing	303	1.261	1.564
Totaal	344	1.370	1.714

Ontheffing arbeidsverplichting	Aalten	Doetinchem	Totaal
Ontheffing	12%	8%	9%
Geen ontheffing	88%	92%	91%
Totaal	100%	100%	100%

5.4 Cao Aan de slag

Cao aan de Slag		2022	2023		
		december	januari	februari	maart
Aalten	Beschut werk	3	3	3	3
	DGI	2	2	2	2
Doetinchem	Beschut werk	15	15	15	14
	DGI	7	9	9	13
Laborijn	Beschut werk	18	18	18	17
	DGI	9	11	11	15

CONCEPT

Eind maart hebben 32 inwoners een dienstverband cao Aan de Slag. De helft hiervan is geplaatst bij een externe werkgever. De taakstelling voor 2023 Beschut werk is voor Aalten gesteld op 10 en voor Doetinchem gesteld op 45.
Laborijn had als doel in 2022 en ook in 2023 25 inwoners met een doelgroepindicatie in dienst te nemen. Na intensieve begeleiding zullen deze medewerkers doorstromen naar externe werkgevers. Er zijn het eerste kwartaal 6 nieuwe collega's gestart vanuit cao aan de Slag met een doelgroepindicatie.

5.5 Inburgering

De voortgang van inburgeraars die onder de Wet inburgering 2021 vallen is in onderstaande tabel weergegeven (stand 31 maart 2023).

	Aalten	Doetinchem	Totaal
Toegewezen inburgeringsplichtingen	41	108	149
Brede intake kan starten	25	84	109
Brede intake gestart	24	56	80
Uitgevoerde leerbaarheidstoetsen	23	40	63
Inburgering beschikt en gestart	16	35	51

Er zijn 149 inburgeringsplichtigen toegewezen aan de gemeenten Aalten en Doetinchem. Hiervan zijn inmiddels 109 inwoners gehuisvest in de gemeente Aalten of Doetinchem. Gemeente Aalten maakt gebruik van een locatie in Lichtenvoorde om versneld onderdak te bieden aan 40 statushouders die gekoppeld zijn aan Aalten. In de tabel onder 'Toegewezen inburgeringsplichtigen' zijn de inwoners van de locatie in Lichtenvoorde met een leeftijd van 18 jaar of ouder opgenomen. Deze groep start, vanuit de locatie in Lichtenvoorde, met de inburgering. De inwoners van de locatie in Lichtenvoorde met een leeftijd onder de 18 jaar zijn nog niet inburgeringsplichtig en deze inwoners zijn daarom niet opgenomen in de tabel.

Er zijn op dit moment 29 inwoners met de brede intake bezig.

Inmiddels hebben we samen met 52 inwoners het Plan Inburgering en Participatie (PIP) gemaakt en zij zijn volop bezig met hun inburgeringstraject. We hebben voortgangsgesprekken om te kijken hoe het traject verloopt en of er al aanvullende activiteiten ingezet kunnen worden.

Beschikking met leerroute			
Ingezette leerroute	Aalten	Doetinchem	Totaal
B1	8	16	24
Onderwijs	2	9	11
Zelfredzaamheid	6	11	17
Totaal	16	36	52

Voor 29 inwoners geldt dat ze pas zeer recentelijk in Aalten of Doetinchem zijn komen wonen en op dit moment worden begeleid door Figulus en Vluchtelingenwerk. Zij zijn uitgenodigd voor de start van de brede intake of worden op korte termijn uitgenodigd.

CONCEPT

5.6 Financiële ontwikkeling programma Mensontwikkeling

De financiële ontwikkeling van het programma Mensontwikkeling is in onderstaande tabel weergegeven.

Programma Mensontwikkeling	Realisatie t/m maart	Begroting t/m maart	Prognose 2023	Begroting 2023	Verschil met begroting
Baten					
Arbeidstoeleiding loonkostensubsidie	85.733	90.726	461.621	362.903	98.718
Arbeidstoeleiding omzet	15.671	21.250	122.490	84.998	37.492
Rijksbijdrage Inburgering	-	180.264	-	721.055	-721.055
Bijdrage gemeenten re-integratiemiddelen	731.421	731.421	2.925.684	2.925.684	-
Bijdrage gemeenten directe salariskosten	366.475	366.475	1.896.391	1.465.899	430.492
Totaal baten	**1.199.300**	**1.390.135**	**5.406.186**	**5.560.539**	**-154.353**
Lasten					
Inburgering verstrekkingen	-	180.264	-	721.055	-721.055
Ontwikkeling Inwoners	26.392	64.163	380.000	256.652	123.348
Nieuwe inwoners	63.208	41.792	375.000	167.169	207.831
Integrale samenwerking	34.328	48.876	197.312	195.504	1.808
Arbeidstoeleiding	261.952	245.382	1.198.443	981.530	216.913
Hulpmiddelen en vergoedingen	106.479	46.396	405.000	185.582	219.418
Interne klantondersteuning	445.983	445.983	1.783.933	1.783.933	-
Directe salariskosten	412.792	366.475	1.896.391	1.465.899	430.492
Totaal lasten	**1.351.134**	**1.439.331**	**6.236.079**	**5.757.324**	**478.755**
Saldo baten en lasten	**-151.834**	**-49.196**	**-829.893**	**-196.785**	**-633.108**
Mutatie bestemmingsreserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	151.834	49.196	829.893	196.785	633.108
Mutatie algemene reserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	-	-	-	-	-
Resultaat	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

De verstrekkingen inburgering worden in 2023 niet in de financiële verantwoording van Laborijn opgenomen omdat deze werkzaamheden in mandaat worden uitgevoerd.

CONCEPT

6. Programma Wsw

Voor onze inwoners met een Wsw-dienstverband is het doel om zo regulier als mogelijk mee te draaien in de maatschappij. Mogelijke vormen zijn begeleid werken (in dienst bij een reguliere werkgever met behoud van de Wsw-rechten), een individuele detachering of een groepsdetachering. Voor medewerkers waar deze stap (nog) niet haalbaar is, bieden we een werkplek binnen onze eigen infrastructuur. Het zogenoemde werkleercentrum.

Uitgaande van de individuele vraag behoefte wordt de medewerker bemiddeld naar een externe werkplek. Op de eigen werkplek (zowel intern als extern) wordt er jobcoaching ingezet om de medewerker op de bestaande werkplek te houden en waar mogelijk door te ontwikkelen.

6.1 Ontwikkeling aantallen Sociale werkvoorziening

De ontwikkeling van het aantal Wsw-medewerkers en de verhouding naar leeftijdscategorie is in onderstaande tabellen weergegeven.

Aantal personen				
	31-12-2022	31-01-2023	28-02-2023	31-03-2023
Begeleid werken	80	78	79	79
Groepsdetachering	453	409	407	405
Individuele detachering	194	205	204	205
Intern gedetacheerd	14	15	15	15
Intern werk	145	176	176	172
RVU	20	22	23	23
Totaal	906	905	904	899

In het eerste kwartaal van 2023 zijn 7 Wsw-medewerkers uitgestroomd: als gevolg van 2 jaar arbeidsongeschiktheid (3), overlijden (1), eigen verzoek (2), overplaatsing naar ander SW-bedrijf (1). Aan het eind van het kwartaal maakten 23 Wsw-medewerkers gebruik van de RVU; zij zijn nog wel in dienst maar vrijgesteld van werk.

Door het beëindigen van de groepsdetachering LAB32 in Aalten per 1 januari 2023 zijn er 34 medewerkers teruggekeerd naar het werkleercentrum.

CONCEPT

6.2 Ziekteverzuim Wsw-medewerkers



Het jaar 2023 is gestart met een fors ziekteverzuim. Met name een flinke stijging van het aantal meldingen met griep en Corona zijn daar de oorzaak van. Dat is ook zichtbaar in een hoge frequentie van het aantal ziekmeldingen. De duur is licht gedaald ten opzichte van 2022. Vanaf februari is een dalende lijn in het verzuim zichtbaar.
Met een gemiddeld verzuimpercentage van 14,9% in het eerste kwartaal ligt het verzuim nog wel hoger dan in 2022 met 14,3%.
Met name in de leeftijdscategorie vanaf 35 t/m 44 jaar is het ziekteverzuim hoger dan binnen de andere leeftijdscategorieën. Dat is een landelijke trend en vraagt de aandacht. Ook binnen Laborijn is er zorg voor deze groep. Binnen het thema duurzame inzetbaarheid wordt ingezoomd op de oorzaken en de mogelijkheden om deze trend om te buigen.

Op dit moment zijn de cijfers vanuit de benchmark nog niet beschikbaar. Het is daardoor nog niet mogelijk om een vergelijk met de branche te maken.

CONCEPT

6.3 Financiële ontwikkeling programma Wsw

De financiële ontwikkeling van het programma Wsw is in onderstaande tabel weergegeven.

Programma Wsw	Realisatie t/m maart	Begroting t/m maart	Prognose 2023	Begroting 2023	Verschil met begroting
Baten					
Omzet groepsdetacheringen	841.282	917.135	3.413.439	3.668.541	-255.102
Omzet individuele detacheringen	522.501	551.584	2.160.599	2.206.334	-45.735
Omzet intern werk	110.274	126.657	450.000	506.628	-56.628
Bijdrage vervoerskosten inleners	38.924	37.354	180.000	149.416	30.584
Lage Inkomensvoordeel (Liv)	52.486	52.486	209.943	209.943	-
Verrekening kostendeel OIJ	71.141	82.763	319.476	331.053	-11.577
	1.636.609	1.767.979	6.733.458	7.071.915	-338.458
Rijksbudget	4.664.804	4.664.804	19.536.711	18.659.216	877.495
Bijdrage gemeenten directe salariskosten	502.932	502.932	2.355.245	2.011.726	343.519
Totaal baten	**6.804.343**	**6.935.714**	**28.625.413**	**27.742.857**	**882.556**
Lasten					
Loonkosten Wsw	4.800.977	4.771.437	19.136.120	19.085.748	50.372
Vervoerskosten Wsw	143.782	131.370	667.500	525.480	142.020
Overige kosten Wsw	116.342	169.895	516.210	679.581	-163.371
Kosten begeleid werken	206.966	199.212	976.353	796.847	179.506
Directe productiekosten	2.931	8.293	50.000	33.173	16.827
Omzet deel af te dragen aan OIJ	320.039	350.787	1.428.291	1.403.149	25.141
Directe salariskosten	569.328	502.932	2.355.245	2.011.726	343.519
Totaal lasten	**6.160.366**	**6.133.926**	**25.129.718**	**24.535.704**	**594.015**
Saldo baten en lasten	**643.978**	**801.788**	**3.495.696**	**3.207.153**	**288.542**
Mutatie bestemmingsreserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	66.397	-	-	-	-
Mutatie algemene reserve					
Toevoeging	-	-	-	-	-
Onttrekking	-	-	-	-	-
Resultaat	**710.373**	**801.788**	**3.495.695**	**3.207.153**	**288.542**

Wsw-extern en omzet detacheringen

Wij hebben in het eerste kwartaal een detacheringspercentage van 79% gerealiseerd. Dit is een daling ten opzichte van het vierde kwartaal 2022. Een verklaring hiervoor is de afloop van één grote detachering waar 34 medewerkers werkzaam waren. We hebben de verwachting dat het percentage gedurende het jaar weer zal oplopen.
Het detacheringspercentage van Laborijn laat zien hoe belangrijk wij het vinden om onze Wsw-medewerkers zo regulier mogelijk bij werkgevers te laten werken en dat de intensieve samenwerking met het WSPA hieraan bijdraagt. Ondanks het behouden van dit detacheringspercentage blijft het borgen van de omzet een uitdaging. Naast de verwachte uitstroom door pensionering maken steeds meer Wsw-collega's gebruik van de RVU. In het eerste kwartaal hebben 23 medewerkers gebruik gemaakt van deze regeling.

Rijksbijdrage Wsw

De prognose van de rijksbijdrage Wsw is gebaseerd op de septembercirculaire 2022. Het totaalbedrag is € 877.000 hoger dan was verwacht bij het opstellen van de begroting 2023.

Intern werk

Binnen de Werkleercentra bieden we (interne) Wsw-medewerkers, al dan niet tijdelijk, passend werk gericht op ontwikkeling. Afgelopen jaar hebben we daarin de focus gelegd op het finetunen van het productieproces. Door de uitstroom van onze Wsw-medewerkers naar externe detacheringen neemt het aantal Wsw-medewerkers intern substantieel af, waarbij ook nog een aantal medewerkers uitstromen doordat zij gebruik maken van de eerdergenoemde RVU. Dit heeft een negatief effect op de omzet intern werk. Daarentegen is er wel een positief resultaat behaald op de omzet per uur, per fte. Deze is conform de doelstelling zoals gesteld in meerjarenbegroting 2023-2026. Dit is mede bewerkstelligd door het werven van opdrachten van nieuwe opdrachtgevers en de structurele gesprekken over een conforme vergoeding voor onze diensten.

Jobcoaching

De methodische jobcoaching is een erg belangrijk onderdeel van Laborijn. Enerzijds om onze Wsw-medewerkers, inwoners met een Participatiewet-uitkering en een doelgroepindicatie, en werkgevers te ondersteunen en te begeleiden. Anderzijds om de ontwikkeling van de verschillende doelgroepen op de gebieden van loonwaarde, productiviteit en werknemersvaardigheden te vergroten en te verduurzamen. Jobcoaching is een structureel onderdeel van de verduurzaming van arbeidsplaatsen en ondersteuning van onze externe werkgevers.

CONCEPT

7. Programma Algemene overhead

7.1 Inhoudelijke ontwikkeling programma Algemene overhead

Klachten en bezwaarprocedures

Een klacht is een uiting van ontevredenheid over de dienstverlening of een onheuse bejegening door een medewerker (bijvoorbeeld over het verloop van een gesprek). Bij een bezwaar is een inwoner het niet eens met een besluit dat is genomen (bijvoorbeeld het afwijzen van een aanvraag of het opleggen van een terugvordering). Wij blijven continu in gesprek met zowel de commissie bezwaarschriften als de Ombudsman om de processen en de dienstverlening te verbeteren.

Klachten

In het eerste kwartaal hebben we 5 klachten ontvangen. Deze klachten zijn besproken met de betreffende inwoners.

Bezwaarschriften

Aantal ingediende bezwaarschriften							
	Gegrond	Ongegrond	Niet ontvankelijk	Ingetrokken na extra informatie verstrekking	Ingetrokken na formeel mediation gesprek	In behandeling	Totaal
1e kwartaal	-	-	2	4	-	5	11
Totaal 2023	-	-	2	4	-	5	11

In het eerste kwartaal van 2023 zijn 11 bezwaarschriften binnengekomen

Voorlopige voorziening

In het eerste kwartaal zijn 2 verzoeken voor een voorlopige voorziening bij de Centrale Raad van Beroep ontvangen.

Beroep en Hoger Beroep

In het eerste kwartaal zijn er 2 nieuwe beroepszaken ontvangen. In totaal zijn er op dit moment 5 beroepszaken die nog lopen. Ook zijn er 2 zaken in Hoger Beroep ontvangen.

Dwangsom

In het eerste kwartaal zijn er geen ingebrekestellingen ontvangen in het kader van de Wet Dwangsom.

CONCEPT

7.2 Financiële ontwikkeling programma Algemene overhead

In onderstaande tabel is de financiële ontwikkeling van het programma Algemene overhead weergegeven.

Programma Algemene Overhead	Realisatie t/m maart	Begroting t/m maart	Prognose 2023	Begroting 2023	Verschil met begroting
Baten					
Rentebaten	45.496	1.000	206.500	4.000	202.500
Inkomsten uit dienstverleningsovereenkomsten	90.404	83.004	398.444	332.017	66.427
Inkomsten uit DVO OIJ Wsw	319.519	300.991	1.370.792	1.203.963	166.829
Opbrengst catering	21.445	11.209	84.000	44.836	39.164
Huuropbrengsten	100.265	92.553	401.062	370.211	30.851
Bijdrage gemeenten	831.453	831.453	3.404.977	3.325.813	79.164
Incidentele baten	69.294	48.885	360.264	195.539	164.725
Totaal baten	**1.477.877**	**1.369.095**	**6.226.039**	**5.476.379**	**749.661**
Lasten					
Loonkosten	1.278.277	1.337.086	5.171.351	5.348.342	-176.991
Overige personeelskosten	122.441	138.078	594.572	552.313	42.260
Huisvestingskosten	412.599	274.951	1.529.283	1.099.803	429.479
Facilitaire kosten	145.541	156.675	587.807	626.699	-38.892
ICT kosten	324.236	316.729	1.322.510	1.266.918	55.592
Algemene kosten	76.853	54.051	336.212	216.202	120.009
Incidentele lasten	120.142	54.564	823.254	218.254	605.000
Totaal lasten	**2.480.088**	**2.332.133**	**10.364.988**	**9.328.531**	**1.036.457**
Saldo baten en lasten	**-1.002.212**	**-963.038**	**-4.138.949**	**-3.852.153**	**-286.796**
Mutatie bestemmingsreserve					
Toevoeging aan reserve	-57.250	-57.250	-229.000	-229.000	-
Onttrekking aan reserve	349.089	218.500	872.254	874.000	-1.746
Mutatie algemene reserve					
Toevoeging aan reserve	-	-	-	-	-
Onttrekking aan reserve	-	-	-	-	-
Resultaat na bestemming	**-710.372**	**-801.788**	**-3.495.695**	**-3.207.153**	**-288.542**

Baten

De baten nemen naar verwachting toe met € 750.000. Met name de post rentebaten neemt toe met € 200.000 vanwege de rentestijging, de incidentele baten met € 164.000 door uitvoering van werkzaamheden voor de energietoeslag en leefgeld Oekraïners. Ook stijgt de bijdrage voor de DVO Oude IJsselstreek met circa € 166.000 vanwege een toename van de lasten.

Lasten

De totale lasten zijn € 1.036.000 toegenomen. Dit komt met name door een forse stijging van de energiekosten van circa € 430.000. Daarnaast zijn de incidentele lasten met € 605.000 toegenomen i.v.m. de extra inzet van personeel voor de dienstverlening aan Oekraïners, de extra werkzaamheden m.b.t. de energietoeslag en extra incidenteel personeel op het gebied van ondersteunende functies.

Bijlage 1: Bijdragen per gemeente

Bijdrage per programma per gemeente	Begroting 2023	Prognose 2023	Verschil
Programma Bestaanszekerheid			
Buig			
Aalten	4.142.303	4.916.065	773.762
Doetinchem	18.058.202	19.438.868	1.380.666
	22.200.504	24.354.933	2.154.429
Bijzondere bijstand			
Aalten	43.000	28.000	-15.000
Doetinchem	265.000	166.000	-99.000
	308.000	194.000	-114.000
Energietoeslag			
Aalten	-	1.000.000	1.000.000
Doetinchem	-	650.000	650.000
	-	1.650.000	1.650.000
Individuele Inkomenstoeslag			
Aalten	110.000	100.000	-10.000
Doetinchem	384.000	400.000	16.000
	494.000	500.000	6.000
Vangnetvoorziening zelfstandigen			
Aalten	-	-	-
Doetinchem	-	100.000	100.000
	-	100.000	100.000
Individuele Studietoeslag			
Aalten	-	15.000	15.000
Doetinchem	-	108.000	108.000
	-	123.000	123.000
Bbz kapitaalverstrekking			
Aalten	5.000	-5.000	-10.000
Doetinchem	27.500	11.700	-15.800
	32.500	6.700	-25.800
Tozo			
Aalten	-10.000	-32.000	-22.000
Doetinchem	-50.000	-130.000	-80.000
	-60.000	-162.000	-102.000
Directe salariskosten			
Aalten	171.592	184.654	13.062
Doetinchem	516.158	542.210	26.052
	687.750	726.864	39.114
Totaal	**23.662.754**	**27.493.497**	**3.830.743**

Bijdrage per programma per gemeente	Begroting 2023	Prognose 2023	Verschil
Programma Mensontwikkeling			
Re-integratiemiddelen			
Aalten	366.959	366.959	-
Doetinchem	2.558.724	2.558.724	-
	2.925.683	2.925.683	-
Rijksbijdrage inburgering			
Aalten	271.456	-	-271.456
Doetinchem	449.599	-	-449.599
	721.055	-	-721.055
Directe salariskosten			
Aalten	365.739	481.764	116.025
Doetinchem	1.100.160	1.414.627	314.467
	1.465.899	1.896.391	430.492
Totaal	**5.112.637**	**4.822.074**	**-290.563**
Programma Wsw			
WSW-budget			
Aalten	5.829.596	6.058.561	228.965
Doetinchem	7.341.577	7.852.325	510.748
Montferland	3.876.958	3.983.173	106.215
Bronckhorst HKZ	1.611.086	1.642.652	31.566
	18.659.216	19.536.711	877.495
Directe salariskosten			
Aalten	501.921	598.333	96.411
Doetinchem	1.509.805	1.756.912	247.108
	2.011.726	2.355.245	343.519
Totaal	**20.670.942**	**21.891.956**	**1.221.014**
Programma Overhead			
Programma gerelateerde lasten			
Aalten	842.706	905.224	62.518
Doetinchem	2.363.475	2.251.520	-111.955
Montferland	62.834	154.145	91.311
Bronckhorst HKZ	56.798	94.088	37.290
	3.325.813	3.404.977	79.164
Totaal	**3.325.813**	**3.404.977**	**79.164**
Totaal bijdrage gemeenten	**52.772.146**	**57.612.503**	**4.840.358**
Gespecificeerd per gemeente:			
Aalten	12.640.271	14.617.560	1.977.289
Doetinchem	34.524.199	37.120.886	2.596.687
Montferland	3.939.792	4.137.318	197.526
Bronckhorst HKZ	1.667.884	1.736.740	68.857
Totaal programmalasten	**52.772.147**	**57.612.504**	**4.840.358**

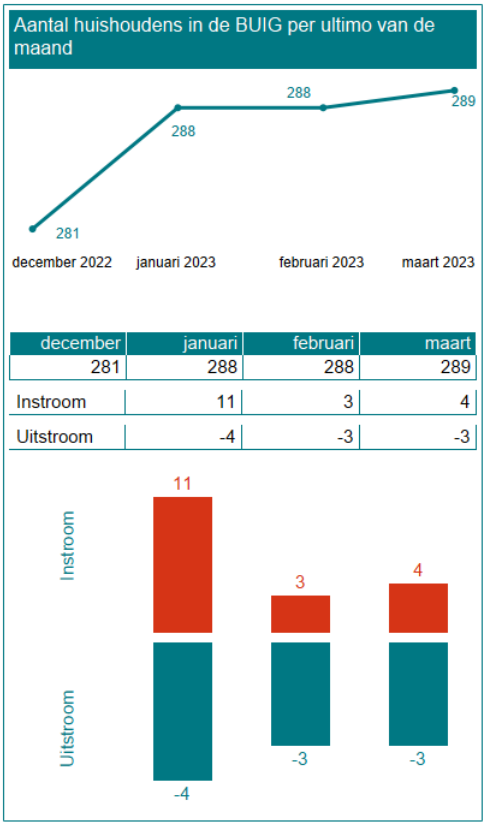
Bijdragen gemeenten begroting 2023 (x € 1.000)	Aalten	Doetinchem	Montferland	Bronckhorst	Totaal
Buig-budget	4.142	18.058	-	-	22.201
Bijzondere bijstand	43	265	-	-	308
Energietoeslag	-	-	-	-	-
Individuele Inkomenstoeslag	110	384	-	-	494
Vangnetvoorziening Zelfstandigen	-	-	-	-	-
Individuele Studietoeslag	-	-	-	-	-
Bbz kapitaalverstrekkingen	5	28	-	-	33
Tozo	-10	-50	-	-	-60
Inburgering verstrekkingen*)	271	450	-	-	721
Re-integratiebudget	367	2.559	-	-	2.926
Wsw budget	5.830	7.342	3.877	1.611	18.659
Directe salariskosten	1.882	5.490	63	57	7.491
	12.640	**34.524**	**3.940**	**1.668**	**52.772**

Bijdragen gemeenten prognose 2023 (x € 1.000)	Aalten	Doetinchem	Montferland	Bronckhorst	Totaal
Buig-budget	4.916	19.439	-	-	24.355
Bijzondere bijstand	28	166	-	-	194
Energietoeslag	1.000	650	-	-	1.650
Individuele Inkomenstoeslag	100	400	-	-	500
Vangnetvoorziening Zelfstandigen	-	100	-	-	100
Individuele Studietoeslag	15	108	-	-	123
Bbz kapitaalverstrekkingen	-5	12	-	-	7
Tozo	-32	-130	-	-	-162
Inburgering verstrekkingen*)	-	-	-	-	-
Re-integratiebudget	367	2.559	-	-	2.926
Wsw budget	6.059	7.852	3.983	1.643	19.537
Directe salariskosten	2.170	5.965	154	94	8.383
	14.618	**37.121**	**4.137**	**1.737**	**57.613**

Verschil prognose ten opzichte begroting	Aalten	Doetinchem	Montferland	Bronckhorst	Totaal
Buig-budget	774	1.381	-	-	2.154
Bijzondere bijstand	-15	-99	-	-	-114
Energietoeslag	1.000	650	-	-	1.650
Individuele Inkomenstoeslag	-10	16	-	-	6
Vangnetvoorziening Zelfstandigen	-	100	-	-	100
Individuele Studietoeslag	15	108	-	-	123
Bbz kapitaalverstrekkingen	-10	-16	-	-	-26
Tozo	-22	-80	-	-	-102
Inburgering verstrekkingen*)	-271	-450	-	-	-721
Re-integratiebudget	-	-	-	-	-
Wsw budget	229	511	106	32	877
Directe salariskosten	288	476	91	37	892
	1.977	**2.597**	**198**	**69**	**4.840**

*) Deze regeling wordt wel door Laborijn uitgevoerd, maar is overgedragen in mandaat en daarom niet opgenomen in de prognose.
De kosten van de verstrekkingen binnen deze regeling worden separaat in rekening gebracht bij de gemeenten.

Bijlage 2: Data Gemeente Aalten



december	januari	februari	maart
281	288	288	289
Instroom	11	3	4
Uitstroom	-4	-3	-3

Verdeling per regeling

	2022	2023		
	december	januari	februari	maart
PW	267	274	274	275
IOAW	9	9	9	9
IOAZ	5	5	5	5
Totaal	**281**	**288**	**288**	**289**

CONCEPT

Instroom bijstand

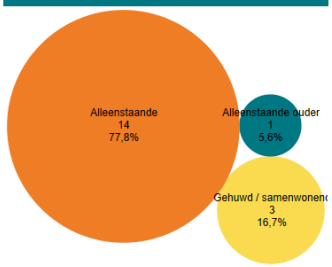
Reden instroom

	Aantal	%
Komende van het AZC	7	39%
Niet voldoende midd. om in lev. te voorzien	3	17%
Omzetting naar andere norm	2	11%
Komende van andere gemeente	2	11%
Beeindiging huwelijk/relatie	1	6%
Uitkering werkloosheid	1	6%
Beeindiging studie	2	11%
Totaal	**18**	**100%**

Reden Instroom naar leeftijdscategorie

Reden instroom	Jonger dan 23 jaar	23 t/m 26 jaar	27 t/m 35 jaar	36 t/m 49 jaar	Totaal
Komende van het AZC	1		4	2	7
Niet voldoende midd. om in lev. te voorzien	1		1	1	3
Omzetting naar andere norm	1	1			2
Komende van andere gemeente	1			1	2
Beeindiging studie	2				2
Uitkering werkloosheid				1	1
Beeindiging huwelijk/relatie			1		1
Totaal	**6**	**1**	**6**	**5**	**18**

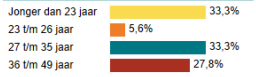
Instroom naar leefvorm



Reden instroom naar leefvorm

Reden instroom	Alleenstaande	Alleenstaande ouder	Gehuwd / samenwonend	Totaal
Beeindiging huwelijk/relatie		1		1
Beeindiging studie	2			2
Komende van andere gemeente	2			2
Komende van het AZC	5		2	7
Niet voldoende midd. om in lev. te voorzien	3			3
Omzetting naar andere norm	2			2
Uitkering werkloosheid			1	1
Totaal	**14**	**1**	**3**	**18**

Instroom naar leeftijdscategorie



In de voorgestelde gewijzigde jaarbegroting is uitgegaan van een instroom in Aalten van 60.

Uitstroom bijstand

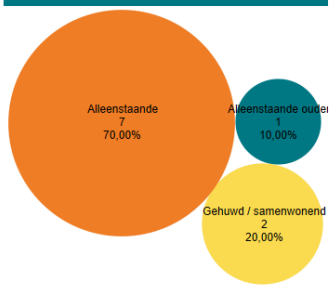
Reden uitstroom

	Aantal	%
Aangaan relatie	1	10%
Arbeid in dienstbetrekking	2	20%
Omzetting naar andere norm	1	10%
Uitkering vrijwillig ingetrokken	1	10%
Uitkering Wajong	1	10%
Verhuizing andere gemeente	4	40%
Totaal	**10**	**100%**

Reden uitstroom naar jaren in de uitkering

	0 jaar	1 jaar	2 t/m 5 jaar	6 t/m 10 jaar	Totaal
Verhuizing andere gemeente	3	1			4
Arbeid in dienstbetrekking			1	1	2
Uitkering Wajong				1	1
Uitkering vrijwillig ingetrokken			1		1
Omzetting naar andere norm		1			1
Aangaan relatie	1				1
Totaal	**4**	**2**	**2**	**2**	**10**

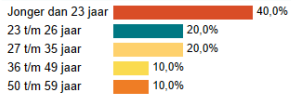
Uitstroom naar leefvorm



Reden uitstroom naar leefvorm

	Alleenstaande	Alleenstaande ouder	Gehuwd / samenwonend	Totaal
Verhuizing andere gemeente	3	1		4
Arbeid in dienstbetrekking	1		1	2
Uitkering Wajong	1			1
Uitkering vrijwillig ingetrokken			1	1
Omzetting naar andere norm	1			1
Aangaan relatie	1			1
Totaal	**7**	**1**	**2**	**10**

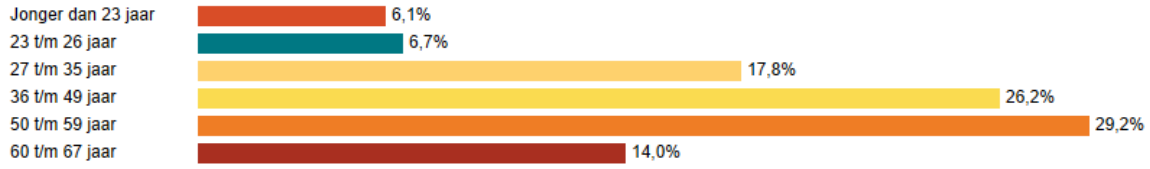
Uitstroom per leeftijdscategorie



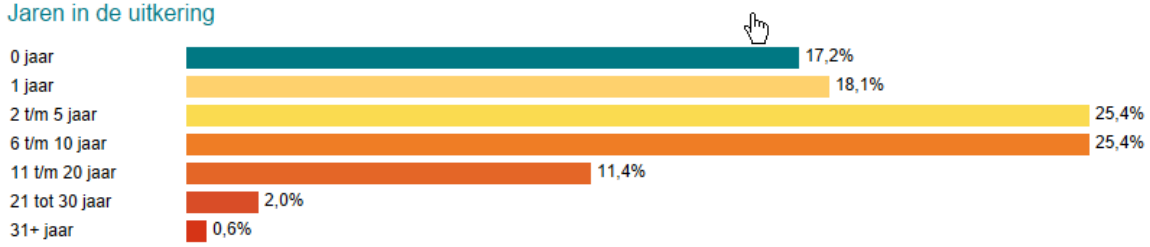
In de voorgestelde gewijzigde jaarbegroting is uitgegaan van een uitstroom in Aalten van 61.

Opbouw bestand

Leeftijdscategorie



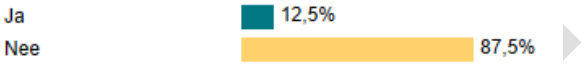
Jaren in de uitkering



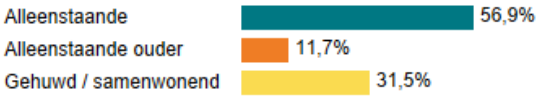
Jaren in de uitkering versus leeftijdscategorie

	Jonger dan 23 jaar	23 t/m 26 jaar	27 t/m 35 jaar	36 t/m 49 jaar	50 t/m 59 jaar	60 t/m 67 jaar
0 jaar	42,9%	21,7%	29,5%	25,6%	2,0%	4,2%
1 jaar	42,9%	43,5%	24,6%	14,4%	12,0%	6,3%
2 t/m 5 jaar	14,3%	26,1%	31,1%	24,4%	23,0%	29,2%
6 t/m 10 jaar		8,7%	14,8%	27,8%	37,0%	29,2%
11 t/m 20 jaar				7,8%	22,0%	20,8%
21 tot 30 jaar					4,0%	6,3%
31+ jaar						4,2%

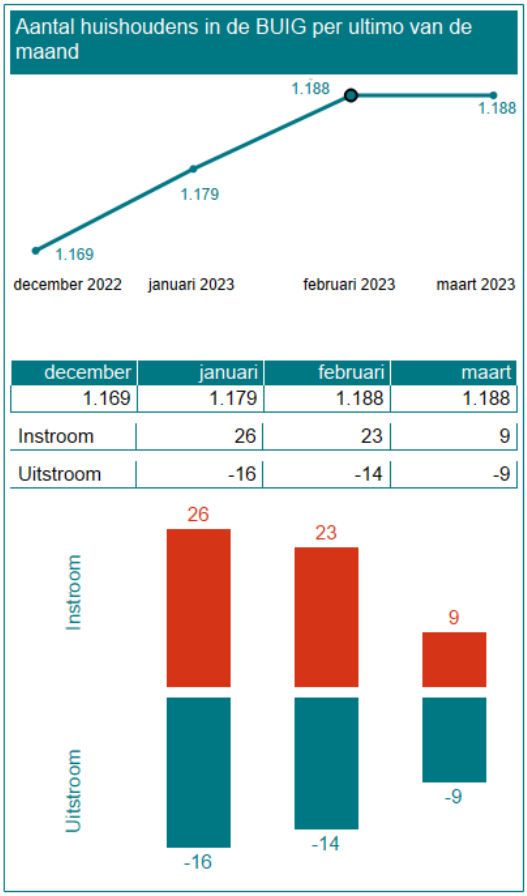
Aantal met doelgroepindicatie



Leefvorm



Bijlage 3: Data Gemeente Doetinchem



december	januari	februari	maart
1.169	1.179	1.188	1.188
Instroom	26	23	9
Uitstroom	-16	-14	-9

Verdeling per regeling

	2022	2023		
	december	januari	februari	maart
PW	1.108	1.119	1.127	1.127
BBZ	13	11	12	12
IOAW	39	39	39	39
IOAZ	9	10	10	10
Totaal	**1.169**	**1.179**	**1.188**	**1.188**

CONCEPT

Instroom bijstand

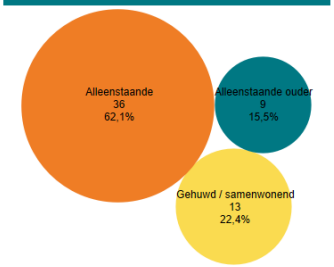
Reden instroom

	Aantal	%
Komende van het AZC	12	21%
Niet voldoende midd. om in lev. te voorzien	15	26%
Omzetting naar andere norm	10	17%
Komende van andere gemeente	7	12%
Beeindiging huwelijk/relatie	4	7%
Uitkering werkloosheid	3	5%
Beeindiging studie	1	2%
Zelfstandig beroep of bedrijf	2	3%
Arb. dienstbetr./uitk. ziekte	2	3%
Uit detentie	1	2%
Andere oorzaak	1	2%
Totaal	**58**	**100%**

Reden Instroom naar leeftijdscategorie

Reden instroom	Jonger dan 23 jaar	23 t/m 26 jaar	27 t/m 35 jaar	36 t/m 49 jaar	50 t/m 59 jaar	60 t/m 67 jaar	Totaal
Niet voldoende midd. om in lev. te voorzien	5	1	3	3	2	1	15
Komende van het AZC	6			6			12
Omzetting naar andere norm	1			5	2	2	10
Komende van andere gemeente	1		2	1	2	1	7
Beeindiging huwelijk/relatie				3	1		4
Uitkering werkloosheid		1		1		1	3
Zelfstandig beroep of bedrijf				1	1		2
Arb. dienstbetr./uitk. ziekte		1		1			2
Uit detentie			1				1
Beeindiging studie			1				1
Andere oorzaak					1		1
Totaal	**13**	**3**	**7**	**21**	**9**	**5**	**58**

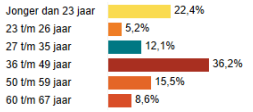
Instroom naar leefvorm



Reden instroom naar leefvorm

Reden instroom	Alleenstaande	Alleenstaande ouder	Gehuwd / samenwonend	Totaal
Andere oorzaak	1			1
Arb. dienstbetr./uitk. ziekte	2			2
Beeindiging huwelijk/relatie	2	2		4
Beeindiging studie	1			1
Komende van andere gemeente	3	1	3	7
Komende van het AZC	7		5	12
Niet voldoende midd. om in lev. te voorzien	11	2	2	15
Omzetting naar andere norm	6	3	1	10
Uit detentie	1			1
Uitkering werkloosheid	2	1		3
Zelfstandig beroep of bedrijf			2	2
Totaal	**36**	**9**	**13**	**58**

Instroom naar leeftijdscategorie



In de voorgestelde gewijzigde jaarbegroting is uitgegaan van een instroom in Doetinchem van 300.

Uitstroom bijstand

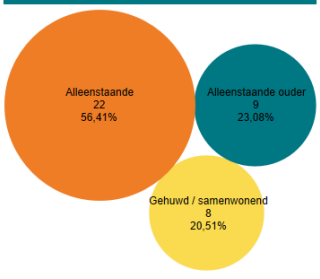
Reden uitstroom

	Aantal	%
Aangaan relatie	3	8%
Aanvang studie	3	8%
Arbeid in dienstbetrekking	12	31%
Detentie	2	5%
Niet verschenen op herh. oproep inlichtingenplicht	1	3%
Omzetting naar andere norm	6	15%
Overlijden	1	3%
Uitkering vrijwillig ingetrokken	2	5%
Verblijfsplaats onbekend	1	3%
Verhuizing andere gemeente	5	13%
Zelfstandig beroep of bedrijf	3	8%
Totaal	**39**	**100%**

Reden uitstroom naar jaren in de uitkering

	0 jaar	1 jaar	2 t/m 5 jaar	6 t/m 10 jaar	11 t/m 20 jaar	Totaal
Arbeid in dienstbetrekking	4	2	2	1	3	12
Omzetting naar andere norm	2	1	2	1		6
Verhuizing andere gemeente	3	2				5
Zelfstandig beroep of bedrijf	2	1				3
Aanvang studie	1		2			3
Aangaan relatie					3	3
Uitkering vrijwillig ingetrokken	1	1				2
Detentie		1	1			2
Verblijfsplaats onbekend			1			1
Overlijden				1		1
Niet verschenen op herh. oproep inli..			1			1
Totaal	**13**	**8**	**9**	**3**	**6**	**39**

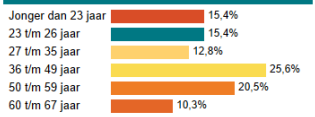
Uitstroom naar leefvorm



Reden uitstroom naar leefvorm

	Alleenstaande	Alleenstaande ouder	Gehuwd / samenwonend	Totaal
Arbeid in dienstbetrekking	7	3	2	12
Omzetting naar andere norm	4		2	6
Verhuizing andere gemeente	3	2		5
Zelfstandig beroep of bedrijf	1		2	3
Aanvang studie	1	2		3
Aangaan relatie	1	2		3
Uitkering vrijwillig ingetrokken	2			2
Detentie	1		1	2
Verblijfsplaats onbekend	1			1
Overlijden			1	1
Niet verschenen op herh. oproep inlic..	1			1
Totaal	**22**	**9**	**8**	**39**

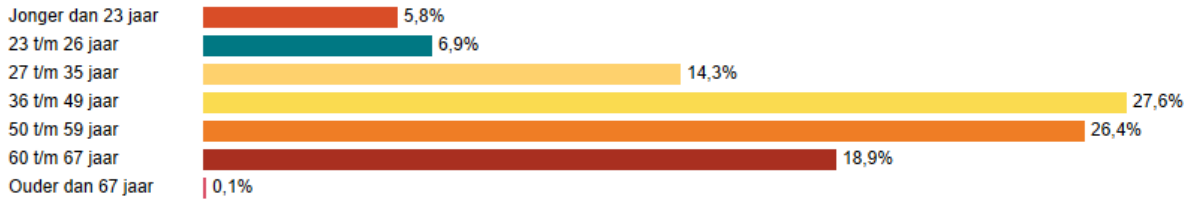
Uitstroom per leeftijdscategorie



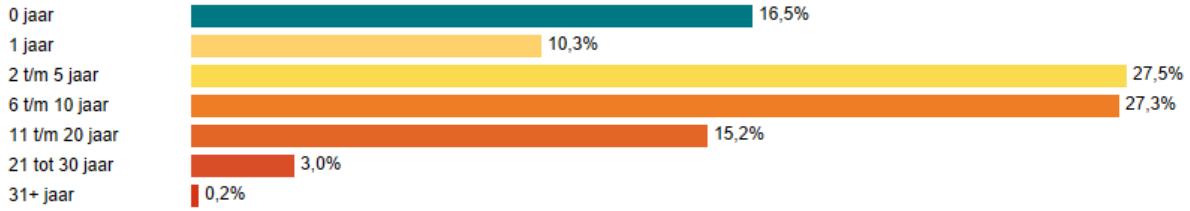
In de voorgestelde gewijzigde jaarbegroting is uitgegaan van een uitstroom in Doetinchem van 308

Opbouw bestand

Leeftijdscategorie



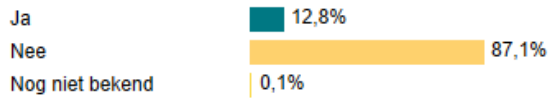
Jaren in de uitkering



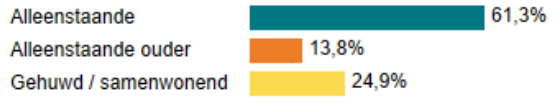
Jaren in de uitkering versus leeftijdscategorie

	Jonger dan 23 ja..	23 t/m 26 jaar	27 t/m 35 jaar	36 t/m 49 jaar	50 t/m 59 jaar	60 t/m 67 jaar	Ouder dan 67 jaar
0 jaar	51,9%	32,3%	21,1%	14,4%	10,1%	8,6%	
1 jaar	39,2%	17,2%	11,3%	8,0%	8,1%	4,7%	
2 t/m 5 jaar	8,9%	44,1%	41,2%	29,3%	20,7%	23,3%	100,0%
6 t/m 10 jaar		6,5%	21,6%	29,3%	37,2%	30,7%	
11 t/m 20 jaar			4,6%	18,1%	18,7%	24,1%	
21 tot 30 jaar				0,5%	4,7%	8,6%	
31+ jaar				0,3%	0,6%		

Aantal met doelgroepindicatie



Leefvorm



Bijlage 4: Afkortingen

AMV	Alleenstaande minderjarige vluchteling
Bbz	Besluit bijstandverlening zelfstandigen
BUIG	Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten
IOAW	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
LKS	Loonkostensubsidie
MT	Managementteam
PW	Participatiewet
RMT	Regionaal mobiliteitsteam
RVU	Regeling Vervroegde Uittreding
Se	Standaard eenheid
Tozo	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers
WSPA	Werkgeversservicepunt Achterhoek
Wsw	Wet sociale werkvoorziening

CONCEPT