Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de staatssecretaris Participatie en Integratie drs. J.N.J. Nobel
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Betreft: Mogelijkheden voor ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie binnen de kaders van de Participatiewet.

8 november 2024, Utrecht

Geachte heer Nobel,

Naar aanleiding van uw brief van 14 oktober jongstleden en het bericht dat u in het Gemeentenieuws van 24 oktober heeft verspreid, stuur ik u hierbij onze reactie. In reactie op ons juridisch adviesrapport heeft u kenbaar gemaakt dat u de Bouwdepot-interventie beschouwt als doorkruising van het rijksinkomensbeleid. U geeft ook aan dat gemeenten deze interventie niet mogen financieren en uitvoeren. Namens Stichting het Bouwdepot en Stichting Zwerfjongeren teken ik hiertegen bezwaar aan.

Uit de bijgevoegde juridische reactie op uw standpunt blijkt dat wij sterke gronden hebben om uw juridische interpretatie te verwerpen. Kortheidshalve verwijs ik naar dit schrijven van Victor Adviseurs en Advocaten.

De betrokken gemeenten kozen voor de Bouwdepot-interventie omdat deze doelgroep onvoldoende geholpen wordt door het huidige systeem. De interventie is gebaseerd op vertrouwen en maatwerk en heeft in eerdere pilots goede resultaten opgeleverd. Daarnaast voelden de gemeenten zich gesteund door de toezegging van minister Carola Schouten in februari 2022 om de pilot in Eindhoven toe te staan. Dat uw ministerie de Bouwdepot-interventie nu actief ontmoedigt, twee jaar na de toezegging van de voormalige minister, is incoherent beleid en schaadt het vertrouwen.

In de brief geeft u aan dat gemeenten kwetsbare jongeren alleen binnen de kaders van de participatiewet mogen ondersteunen. Daarmee gaat u voorbij aan de essentie van de Bouwdepot interventie, namelijk dat de jongeren de schenking regel- en controlevrij ontvangen. Binnen de huidige participatiewet is deze vorm van vrijheid, maatwerk en vertrouwen namelijk niet mogelijk. Uw kabinet laat zich er op voorstaan meer werk te willen maken van bestaanszekerheid, evenals het aanbrengen van meer ruimte voor maatwerk en

vertrouwen in de professionals die betrokken zijn bij de uitvoering. Het Bouwdepot beoogt dit precies. Daarom zijn wij teleurgesteld dat u ons de kans niet gunt om deze interventie samen met gemeenten te implementeren en te evalueren. Met dit actieve ontmoedigingsbeleid schrikt u ook andere gemeenten af om samen te werken met Stichting het Bouwdepot.

Dat is een gemiste kans. Uit de resultaten van de pilot in Eindhoven, maar ook uit onderzoeksgegevens uit trajecten in andere gemeenten, waaronder in Amersfoort, blijkt dat de interventie goede resultaten oplevert. Dat is hoopgevend, te meer omdat er op dit moment duizenden kwetsbare jongeren in Nederland zijn die geen vaste grond onder hun voeten hebben met een risico op dakloosheid. Het Bouwdepot staat niet alleen in het signaal dat het water aan de lippen staat van duizenden jongeren. Het huidige systeem biedt onvoldoende hulp aan deze jongvolwassenen in een precaire en gemarginaliseerde situatie.

In uw brief geeft u aan dat u openstaat voor signalen als de Participatiewet onvoldoende ruimte biedt aan kwetsbare jongeren. U ziet de herziening van de Participatiewet als de beoogde weg voor het kabinet om dit te adresseren. Daarom roepen wij u op om bij de herziening van de participatiewet meer ruimte te maken voor vertrouwen en maatwerk. Kom met specifiek beleid voor deze omvangrijke groep jongeren. Beleid dat interventies zoals het Bouwdepot mogelijk maakt.

Graag verwijs ik naar de bijlage voor de juridische reactie op uw schrijven.
Bij vragen of anders naar aanleiding van voorliggende brief kunt u mij bereiken op mijn mobiele nummer: 06 307 201 38 en per e-mail: marleen@hetbouwdepot.nl

Met vriendelijke groet,

Marleen van der Kolk,
Directeur Stichting Zwerfjongeren Nederland
Stichting het Bouwdepot
E-mail: marleen@hetbouwdepot.nl
M 06 307 201 38.
www.hetbouwdepot.nl

Bijlage: Juridische reactie van onderzoeker en adviseur Bram Nooitgedagt bij Victor Advocaten & Adviseurs op uw schrijven d.d. 14 oktober jongstleden.

Bezoekadres
Inventor Businesspark
Keesomstraat 10 D
T 072 528 00 36

Postadres
Postbus 9093
1800 GB Alkmaar

Fax
F 0725280080

contact@victoradvocaten.nl
www.victoradviseurs.nl

BTW NL857082012B01
KvK 67577032

Stichting Bouwdepot & Stichting Zwerfjongeren Nederland
t.a.v. Marleen van der Kolk

Per e-mail: m.kolk@zwerfjongeren.nl

Datum	8 november 2024
Onze referentie	2024170
Dossier	Advisering Stichting Bouwdepot
Onderwerp	Reactie brief staatssecretaris

Geachte mevrouw Van der Kolk,

I. Inleiding

Bij brief van 14 oktober heeft Stichting het Bouwdepot een reactie ontvangen van staatssecretaris Nobel van Participatie en Integratie op mijn juridisch adviesrapport over de haalbaarheid van de bouwdepotaanpak. De stichting wil hier graag op reageren. U heeft mij gevraagd een juridische reactie te geven.

II. Inleiding

Kort samengevat geeft de staatssecretaris in zijn reactie aan dat hij de noodzaak voor ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie onderschrijft. Hij neemt kennis van mijn adviesrapport, maar deelt de conclusies niet. Hij ziet het belang van bestaanszekerheid, maar ziet deze alleen passen in de kaders van de Participatiewet. Hij verwijst hierbij naar een ambtelijke toelichting van het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.
Deze toelichting noemt een aantal zaken, waaruit moet blijken dat de argumenten uit mijn adviesrapport geen stand kunnen houden. Kort samengevat:

- In het adviesrapport wordt niet uitgelegd waarom de Participatiewet niet kan worden ingezet voor kwetsbare jongeren met multiproblematiek;
- Enkele artikelen van de Participatiewet zijn ongenoemd gebleven, die wel een oplossing voor genoemde knelpunten kunnen zijn;
- De ondersteuning en de begeleiding van de bouwdepotaanpak kan naast een bijstandsuitkering worden geboden. De financiële ondersteuning hoeft niet onderdeel van de bouwdepotaanpak te zijn;
- Doordat deelnemers van het Bouwdepot kunnen voorzien in hun levensonderhoud door de financiële ondersteuning is er in materiële zin sprake van inkomensondersteuning. Daarmee wordt het primaat van het Rijk betreffende inkomensbeleid doorkruist. Dit blijkt onder andere uit het advies van de Landsadvocaat uit 2021.

Victor Adviseurs is een handelsnaam van de vennootschap onder firma Victor Advocaten, KvK nr. 67577032, BTW nr. NL857082012B01. Op alle door ons verrichte diensten, alsook op al onze offertes, overeenkomsten en rechtsbetrekkingen van welke aard dan ook, alsmede op die van alle aan Victor Advocaten gelieerde ondernemingen, zijn onze algemene voorwaarden van toepassing. Deze algemene voorwaarden worden u op eerste verzoek kosteloos toegezonden. De algemene voorwaarden zijn tevens te raadplegen op www.victoradviseurs.nl en via deze link https://victoradvocaten.nl/wp-content/uploads/2023/10/Algemene-voorwaarden-Victor-Advocaten.pdf. De algemene voorwaarden bevatten onder andere een beperking van de aansprakelijkheid. In alle gevallen is onze aansprakelijkheid beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder onze beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald.

De informatie verzonden met deze brief is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Gebruik van deze informatie door anderen dan de geadresseerde is verboden. Openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan. Victor Advocaten staat niet in voor de juiste en volledige overbrenging van de inhoud van een verzonden brief, noch voor de tijdige ontvangst daarvan.

- Het standpunt uit mijn adviesrapport dat het toepassen beide algemene toezichtsmiddelen, indeplaatsstelling en vernietiging, een noodzakelijk bovenlokaal belang mist wordt niet gedeeld. Het gegeven dat rijksinkomenbeleid wordt doorkruist moet als bovenlokaal belang worden geacht. Hierbij wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) over de vernietiging van het raadsbesluit van de gemeente Utrecht aangaande het verhogen van de vermogensdrempel voor het kwijtschelden van de gemeentelijke heffingen.[1]

In deze brief analyseer ik de brief van de staatssecretaris, inclusief ambtelijke bijlage, en reageer hier op.

III. (on)mogelijkheden van de Participatiewet

In zijn reactie noemt de staatssecretaris een aantal artikelen die mogelijk een oplossing bieden voor de deelnemers, waaronder in het bijzonder de bijzondere bijstand, de afstemmingsbepaling en ontheffing van arbeidsverplichtingen. De staatssecretaris gaat echter voorbij aan de onmogelijkheden van de Participatiewet waardoor de bouwdepotaanpak geen plaats kan vinden in de wet. Zo kan er niet worden afgeweken van de inlichtingenplicht (art. 17, Pw) en de verplichte verrekening van loon.

Evengoed gaan de voorstellen van de staatssecretaris en de Participatiewet zelf uit van een andere burger dan de deelnemer aan het Bouwdepot. Dit zijn zeer kwetsbare jongeren met ernstige problematiek op meerdere leefgebieden. Dan is intensieve begeleiding vereist. Het is niet realistisch om te verlangen dat deze jongeren voor iedere bijzondere omstandigheid een aparte aanvraag voor een aanpassing moeten indienen. Het resultaat laat zich dan namelijk raden: meer jongeren op straat, meer jongeren buiten beeld van instanties en meer jongeren in de criminaliteit.

Toekomst

Het is geen onmogelijkheid om de bouwdepotaanpak wel op te nemen in de Participatiewet. Daarvoor zijn echter wel enkele aanpassingen nodig. Hiervoor is meer onderzoek nodig, maar een verkort voorstel zou zijn:

- Sta een programmatische afwijking van een aantal normen in de wet toe voor gemeenten;
    - Waaronder in ieder geval: de verplichte verrekening van loon, de inlichtingenplicht en een aantal van de afwijkingsbepalingen.
- Voor een beperkte doelgroep, zoals genoemd V. Uniciteit doelgroep;
- Vast te leggen in een verordening.

IV. Doorkruising

In de ambtelijke toelichting wordt gewezen op het primaat van het Rijk op het gebied van sociale wetgeving. De gemeentelijke autonomie zou in dit licht moeten worden bezien. Iedere vorm van financiële ondersteuning voor het levensonderhoud door gemeenten buiten de kaders van de Participatiewet zou als doorkruising moeten worden gezien. Er wordt gerefereerd naar het advies van de Landsadvocaat van 6 december 2021.

Hiermee slaat de staatssecretaris het leerstuk van doorkruising geheel plat. De Hoge Raad heeft in 1980 een staande uitleg aan het leerstuk gegeven in *APV Schiermonnikoog*.[2] Of er sprake is van doorkruising hangt af van de vraag: '*Doen gemeentelijke regels afbreuk aan de materiële bepalingen van de wet of het stelsel der wet?'* Die vraag wordt door de staatssecretaris niet beantwoord. Evident is dat er sprake moet zijn van een afweging. Ook deze afweging ontbreekt. In mijn adviesrapport wordt deze vraag overigens negatief beantwoord en geconcludeerd dat de drempel om van

[1] ABRvS 11 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3674
[2] HR 23 december 1980, ECLI:NL:PHR:1980:AC7081, m.nt. Th.W. van Veen (APV Schiermonnikoog)

doorkruising te spreken niet wordt gehaald door de bouwdepotaanpak. Opgemerkt dient te worden dat de centrale vraag uit *APV Schiermonnikoog* eveneens niet werd beantwoord in het advies van de Landsadvocaat. Door hoogleraar decentrale overheden Geerten Boogaard van de Universiteit Leiden werd dit reeds in zijn *second opionion* van 21 juli 2022 opgemerkt als gebrekkige motivering.[3]

De mogelijkheid om de bestuurlijke toezichtsmiddelen, indeplaatsstelling en vernietiging, te kunnen toepassen relateert de staatssecretaris aan doorkruising. Aangezien de doorkruising wordt betwist ligt ook de weg naar deze middelen niet vast. De staatssecretaris haalt een recente uitspraak van de Afdeling aan.[4] De Utrechtse gemeenteraad had besloten om de vermogensdrempel voor de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen te verhogen. Dit besluit is vernietigd door de Kroon; de Afdeling heeft deze vernietiging in stand gelaten. De staatssecretaris ziet vermoedelijk, gelet op het noemen van de uitspraak, gelijkenissen tussen de zaak in Utrecht en de kwestie Bouwdepot. Ik zie voornamelijk verschillen. De bouwdepotaanpak is een integraal begeleidingstraject van een beperkte groep zeer kwetsbare jongeren, zonder aansluiting bij bestaande wetgeving.[5] Het 'kaal' verhogen van een bij wet/AMvB verankerde norm, zoals het geval in Utrecht, is een duidelijke normoverschrijding. Im frage was dan ook niet of er sprake was van een normoverschrijding, maar of de omstandigheden noopten om niet in te grijpen. Bij de bouwdepotaanpak is, aldus mijn adviesrapport, geen sprake van een normoverschrijding. Van gelijksoortige vernietiging, met gelijke argumentatie, kan dan ook geen sprake zijn.

Als laatste verdient opmerking dat de ruime lezing van de staatssecretaris van het rijksprimaat op inkomensbeleid zeer ingrijpende gevolgen heeft voor gemeenten. Als *iedere* gemeentelijke financiële ondersteuning die impact heeft op het levensonderhoud van burgers een doorkruising is van inkomensbeleid van het Rijk zullen nagenoeg alle gemeenten in Nederland niet alleen moeten stoppen het Bouwdepot, maar ook met de vele minimaregelingen. Een gemeente met een twintigtal minimaregelingen is geen uitzondering.

V. Uniciteit doelgroep

Blijkens de reactie van de staatssecretaris is onvoldoende duidelijk dat de doelgroep van het Bouwdepot zeer bijzonder is en mede daardoor beperkt in grootte. Ik lees in de reactie zorgen om een afbakeningsprobleem. Het is evident dat de groep 'jongeren in een kwetsbare positie' moeilijk is af te bakenen. In zoverre kan ik de staatssecretaris volgen als hij zijn zorgen uit of er straks voor iedere doelgroep een uitzondering wordt gemaakt.

De deelnemers aan het Bouwdepot zijn echter vele malen beter af te bakenen dan alle jongeren in een kwetsbare positie. In het kort: de doelgroep van het Bouwdepot zijn jongeren die:

1. In een (zeer) kwetsbare positie zitten;
    a. Dit blijkt uit ernstige problematiek op meerdere leefgebieden;
    b. Wegens (dreigende) dak- en thuisloosheid.
2. Niet geholpen zijn met een gebruikelijke aanpak en daar potentieel (ernstig) door geschaad zouden worden. Hierbij moet worden meegenomen dat het niet helpen van de jongeren leidt tot bovenmatige groei van openbare veiligheidsproblemen, zoals (straat)criminaliteit.

Juist omdat op gemeenten een plicht rust om het voorkomen van dak- en thuisloosheid bij jongeren[6] gaat hier bijzondere aandacht naar uit. De meervoudige problematiek maakt dat een integrale aanpak vereist is. Een eenzijdige benadering, bijvoorbeeld door alleen naar Wmo-ondersteuning te kijken, of een bijstandsuitkering, biedt geen oplossing voor deze bijzondere groep jongeren. Een

[3] Brief 'second opionion Bouwdepot Eindhoven' van 21 juli 2022 van prof. mr. G. Boogaard aan gemeente Eindhoven
[4] ABRvS 11 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3674
[5] A.J. Nooitgedagt, 'Juridische haalbaarheid bouwdepot-aanpak', 31 januari 2024
[6] *Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren* (Actieprogramma van maart 2019 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2019

eenzijdige benadering geeft wel de lasten, maar niet de lusten. In de maatschappelijke kosten-batenanalyse van het Bouwdepot blijkt dat de bouwdepotaanpak wel werkt. De aanpak is effectief en levert de deelnemer, de gemeente en de maatschappij waarde op.

Om de uniciteit van de deelnemers duidelijker te maken kan de Stichting zijn deelnemerscriteria concreter opstellen en delen met de staatssecretaris.

VI. Zorg met financiële component

De bouwdepotaanpak is een integrale aanpak, gericht op ondersteuning van jongeren met ernstige problemen op meerdere leefgebieden. Het betreft primair een zorgvraagstuk. De staatssecretaris ziet door het financiële component van de bouwdepotaanpak ten onrechte een primaat bij de inkomenszijde. Het financiële component is een voorwaarde voor het begeleiden van de jongere naar een functioneel deelname aan de maatschappij. Die begeleiding is echter ineffectief als de jongere niet weet waar hij die week kan slapen. De ontwrichtende werking van dak- en thuisloosheid staat buiten kijf. De effectiviteit van de bouwdepotaanpak schuilt in het kunnen bieden van een stabiele basis waaruit de jongere kan werken aan de toekomst. Een stabiele basis waaruit wel kan worden beantwoord aan de zorgvraag.

VII. Conclusie

De staatssecretaris gaat in zijn reactie voorbij aan enkele fundamentele punten van de bouwdepotaanpak en het juridisch adviesrapport. Het bestaande kader van doorkruising wordt niet toegepast. Daar het standpunt van de staatssecretaris over bestuurlijk toezicht gebaseerd is op deze doorkruising kan deze geen stand houden.

De uniciteit van de deelnemers van de bouwdepotaanpak is onvoldoende gezien. De Stichting kan de staatssecretaris hierbij helpen door de deelnemerscriteria concreter op te stellen en met hem te delen.

Voor een toekomstige borging van de bouwdepotaanpak in de Participatiewet is ruimte. Hiervoor zijn aanpassingen vereist. De staatssecretaris noemt in zijn brief open te staan voor signalen waaruit blijkt dat de Participatiewet onvoldoende ruimte biedt om jongeren te helpen. Dit interpreterend als aanbod adviseer ik de Stichting om dit signaal duidelijk te maken.

Tot zover. Mocht u verder nog vragen hebben, dan hoor ik dat graag.

Met vriendelijke groet,

Mr. A.J. (Bram) Nooitgedagt

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Stichting Het Bouwdepot
T.a.v. mevrouw M. van der Kolk
Niasstraat 6-d
3531 WP Utrecht

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Inkomenswaarborg en Aanpak Multiproblematiek

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

Onze referentie
2024-0000671849

BIJLAGE
1

Datum 14 oktober 2024
Betreft Juridisch adviesrapport op de aanpak het Bouwdepot

Geachte mevrouw Van der Kolk,

Op 7 augustus jl. ontving het ministerie van SZW van u het adviesrapport op de aanpak het Bouwdepot, waarvoor dank. U gaat graag in gesprek over hoe SZW dit rapport beoordeelt en hoe u samen met SZW kunt optrekken.

Ik heb kennisgenomen van het door u gedeelde adviesrapport. Voorop wil ik stellen dat ik blij ben dat we in Nederland een vangnet hebben voor diegenen die niet zelf in hun noodzakelijke bestaanskosten kunnen voorzien. Jongeren in een kwetsbare positie kunnen soms bestaansonzekerheid ervaren door hun problematiek, bijvoorbeeld wanneer werk of studie niet direct in beeld is. Ik denk dat we hiermee beiden delen dat ondersteuning voor deze groep noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat zij niet (verder) in armoede en schulden terechtkomen en zodat zij stappen kunnen zetten naar het volwaardig participeren in de samenleving.

U heeft een juridisch adviesrapport laten opstellen over de aanpak van het Bouwdepot. Het rapport concludeert onder andere dat de integrale aanpak van het Bouwdepot valt onder de lokale autonomie van gemeenten en dat er geen juridische gronden zijn waarop het Bouwdepot als onwetmatig bevonden kan worden. Deze conclusie deel ik niet. Het Bouwdepot resulteert in een periodieke ontvangst van een geldbedrag van de overheid als algemene inkomensondersteuning in het levensonderhoud en is daarmee inkomensbeleid. Ik blijf dan ook bij het eerder door SZW ingenomen standpunt dat deze huidige vorm van (financiële) ondersteuning van het Bouwdepot het rijksinkomensbeleid doorkruist en dat gemeenten deze ondersteuning door het Bouwdepot daarom niet mogen financieren en uitvoeren. Dit standpunt is mede gebaseerd op een eerder oordeel van de landsadvocaat. Mijn standpunt is reeds ambtelijk gedeeld met u en in ambtelijke gesprekken die momenteel met betrokken en geïnteresseerde gemeenten plaatvinden.

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Inkomenswaarborg en Aanpak Multiproblematiek

Datum
14 oktober 2024

Onze referentie
2024-0000671849

De Participatiewet dient als laatste vangnet van de sociale zekerheid bij uitstek om ondersteuning te bieden aan hen die niet zelf in hun noodzakelijke bestaanskosten kunnen voorzien. Dit geldt ook voor jongeren in een kwetsbare positie. In de voornoemde gesprekken komen knelpunten naar voren die gemeenten ondervinden in de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie, bijvoorbeeld over gegevensdeling, het bijverdienen naast een uitkering en de informatieplicht. De Participatiewet biedt voldoende ruimte om jongeren in een kwetsbare positie te ondersteunen. Gemeenten kunnen per individueel geval, als de omstandigheden dat vergen, algemene bijstand en aanvullend bijzondere bijstand verstrekken. Ze kunnen de jongeren tijdelijk ontheffen van de arbeidsverplichtingen en vervolgens stichting het Bouwdepot inschakelen voor advies bij alle aanvullende ondersteuning, zorg en hulp die de jongeren nodig hebben. Ik ben mij ervan bewust dat het maatwerk vergt van gemeenten. Daar waar signalen erop wijzen dat het vangnet van de Participatiewet ontoereikend is of sprake is van disbalans tussen rechten en plichten werken we aan verbeteringen. Met het wetsvoorstel Participatiewet in balans en de beoogde fundamentele herziening van de Participatiewet zetten we ook stappen voor adequate ondersteuning.

Iedereen heeft recht op bestaanszekerheid. Het waarborgen daarvan is ontzettend belangrijk, want het zorgt ervoor dat iedereen op een volwaardige manier kan deelnemen aan onze samenleving. Ik vind het dan ook belangrijk en goed te zien dat gemeenten en organisaties zoals Stichting Zwerfjongeren Nederland en Stichting het Bouwdepot vanuit betrokkenheid zoeken naar mogelijkheden om jongeren in een kwetsbare positie te ondersteunen. Ik zie deze stichtingen als belangrijke organisaties die lokaal en individueel ondersteuning kunnen bieden aan jongeren in een kwetsbare positie en hen te helpen werken aan de toekomst. Ik hoop dan ook van harte dat de kennis en expertise en de opgedane ervaringen van Stichting het Bouwdepot en Stichting Zwerfjongeren ingezet blijven worden bij gemeenten, maar dan wel binnen de kaders van de Participatiewet.

Vanuit het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid zijn gemeenten, BZK en SZW samen met het Instituut voor Publiek Waarden (IPW) in gesprek met u en Stichting het Bouwdepot. SZW is en blijft graag in gesprek met u, de Stichting en (betrokken) gemeenten over de wijze waarop gemeenten binnen de kaders van de huidige (en toekomstige herziene) Participatiewet mensen in een kwetsbare positie (extra) kunnen ondersteunen. Ik sta hierbij open voor signalen als blijkt dat de Participatiewet onvoldoende ruimte biedt om jongeren te helpen te participeren naar een startkwalificatie in de samenleving, waar mogelijk toe te leiden naar betaald duurzaam werk en economische zelfstandigheid, of indien nodig financieel te ondersteunen.

In de bijlage bij deze brief vindt u een toelichting op mijn standpunt en de mogelijkheden die de huidige Participatiewet biedt. Omdat het adviesrapport inmiddels circuleert onder gemeenten, zal ik de kernpunten uit deze brief en de bijlage opnemen in de eerstvolgende editie van Gemeentenieuws SZW.

Met vriendelijke groet,

Jurgen Nobel

Staatssecretaris Participatie en Integratie

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Inkomenswaarborg en Aanpak Multiproblematiek

Datum
14 oktober 2024

Onze referentie
2024-0000671849

Bijlage 1 – Toelichting standpunt SZW

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Inkomenswaarborg en Aanpak Multiproblematiek

Datum
14 oktober 2024

Onze referentie
2024-0000671849

Stichting het Bouwdepot heeft de heer Bram Nooitgedagt, paralegal en onderzoeker bij Victor Advocaten & Adviseurs, opdracht gegeven om het wel of niet mogen uitvoeren van de aanpak het Bouwdepot door gemeenten juridisch te onderbouwen. De conclusie uit het adviesrapport luidt dat met de Bouwdepotaanpak geen sprake zou zijn van doorkruising van het rijksinkomensbeleid. Ook zou er geen noodzaak tot toezicht (interventie) zijn omdat geen sprake is van een strijdigheid met het recht of het algemeen belang. Het individueel belang van kwetsbare inwoners van de gemeente gaat volgens het adviesrapport boven het bovenlokaal belang. Ten slotte concludeert het rapport dat er geen bestaande wettelijke basis is voor de Bouwdepotaanpak en het daarmee een uitvoering is van de lokale autonomie.

Ondersteuning binnen de kaders van de Participatiewet
In het adviesrapport wordt niet uitgelegd waarom de Participatiewet niet voor jongeren met meervoudige problematiek in een kwetsbare positie kan worden ingezet. Binnen de huidige Participatiewet zijn veel mogelijkheden om aan bijstandsgerechtigden, in individuele gevallen en afhankelijk van de omstandigheden, algemene bijstand en aanvullend bijzondere bijstand verstrekken en daarnaast vrijstelling (ontheffing) van de arbeidsverplichtingen verlenen. Dit geldt dus ook zeker voor jongeren in een kwetsbare positie met meervoudige problematiek.

<u>Afstemming bijstandsnorm en verplichtingen</u>
Het standpunt dat de Participatiewet niet (altijd) past om ingezet te worden voor de door stichting het Bouwdepot geselecteerde jongeren in een kwetsbare positie betekent niet bij voorbaat dat zij buiten de Participatiewet vallen. Als zij aan de voorwaarden voldoen bestaat er immers recht op bijstand. Op basis van artikel 20 Participatiewet (jongerennormen algemene bijstand) en artikel 12 Participatiewet (aanvulling bijzondere bijstand indien zij geen beroep kunnen doen op de onderhoudsplicht van hun ouders), hebben jongeren recht op algemene en bijzondere bijstand. Daarnaast kan de afstemmingsbepaling, artikel 18, eerste lid, Participatiewet worden toegepast. Indien de algemene bijstandsnorm voor alleenstaande jongeren tot 21 jaar (€323,- per maand) niet toereikend is, kan er dus aanvullend bijzondere bijstand worden verstrekt. Indien noodzakelijk zelfs tot het bedrag dat op grond van het Bouwdepot kan worden verkregen. Het adviesrapport benadrukt dat in het kader van de Participatiewet de (arbeids)verplichtingen ook voor deze kwetsbare jongeren gelden. Dat er tijdelijk een ontheffing van deze verplichtingen kan worden verleend wordt echter niet vermeld. Zo kan op basis van art. 9, tweede lid, Participatiewet ontheffing van de arbeidsverplichtingen worden verleend. Zo kunnen deze jongeren dus een jaar lang wat deze verplichtingen betreft 'met rust worden gelaten'.

<u>Ondersteuning en hulp naast bijstandsuitkering</u>
Het gebruik maken van zorg, hulp of ondersteuning is binnen het Bouwdepot aan de orde om een jongere te helpen het leven op de rails te krijgen. Jongeren kunnen ook aanvullende ondersteuning verkrijgen wanneer zij bijstand ontvangen. Op basis van artikel 55 Participatiewet kunnen aan de bijstand verplichtingen worden verbonden die bijvoorbeeld inhouden dat iemand zich voor een verslaving laat behandelen of dat iemand (psychische) hulp moet aanvaarden. Deze verplichting kan door hulpverleners op een andere wijze worden ingevuld en via een omschrijving op maat worden gecommuniceerd.

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Inkomenswaarborg en Aanpak Multiproblematiek

Datum
14 oktober 2024

Onze referentie
2024-0000671849

Studie en bijstandsverlening
Eerder is door stichting het Bouwdepot aangevoerd dat jongeren die door meervoudige problematiek en kwetsbaarheid (nog) niet in staat zijn om een studie of opleiding te volgen eerst (financiële) rust moeten zien te vinden voordat een opleiding of studie aan de orde kan zijn. Als de jongere geen onderwijs volgt, moet de gemeente altijd nagaan of een jongere wel feitelijk in staat is om dergelijk onderwijs te volgen. Dit vloeit voort uit jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep[1]. Ook hier kan in individuele gevallen worden beoordeeld dat wegens problemen en omstandigheden wel recht bestaat op bijstand.

Gemeentelijke autonomie vs. doorkruising Rijksinkomensbeleid
Stichting het Bouwdepot concludeert uit het rapport dat er geen juridische gronden zijn waarop het Bouwdepot als onwetmatig bevonden kan worden, omdat er geen doorkruising van rijksbeleid plaatsvindt. De twee sancties waarmee het Rijk kan ingrijpen in gemeentelijke beleidsvoering, 'Indeplaatsstelling' en 'vernietiging door de Kroon', zijn volgens het adviesrapport niet van toepassing op het Bouwdepot.

Door in het rapport te redeneren vanuit zorgplicht en gemeentelijke autonomie bij de invulling daarvan wordt voorbijgegaan dat het Rijk het primaat heeft op basis van de Grondwet, daar waar het sociale wetgeving en meer specifiek bijstandswetgeving betreft. De gemeentelijke autonomie moet in dat licht worden bezien en gaat voor wat betreft het voeren van inkomensbeleid niet verder dan de ruimte die in formele wetgeving wordt geboden: de Participatiewet.
Financiële ondersteuning voor het levensonderhoud door gemeenten buiten de kaders van de Participatiewet is doorkruising van het rijksinkomensbeleid. Ook wanneer dit gebeurt via een derde. Het Bouwdepot resulteert in een periodieke ontvangst van een geldbedrag van de overheid ter ondersteuning in het levensonderhoud en is daarmee inkomensbeleid. In 2021 nam SZW het standpunt reeds in dat gemeenten de ondersteuning door het Bouwdepot niet mogen financieren en uitvoeren. Dit standpunt was mede gebaseerd op een oordeel van de landsadvocaat.

De insteek dat de maandelijkse financiële ondersteuning een schenking is geeft geen aanleiding een ander standpunt in te nemen. Eerder is steeds aangevoerd dat het Bouwdepot een inkomensvoorziening zonder verplichtingen aan kwetsbare jongeren biedt, zodat zij niet gestrest hoeven te raken door een bijstandsuitkering met verplichtingen en zij zich geen zorgen hoeven te maken over het voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan (Bouwdepot Eindhoven). Het adviesrapport voert nu aan dat het niet als een inkomensvoorziening moet worden beschouwd. Het is echter een gegeven dat het bedrag is bestemd om maandelijks in alle noodzakelijke uitgaven te kunnen voorzien en de betreffende jongeren over (nog) geen ander inkomen beschikken. Aangezien het Bouwdepot aangestuurd en gefinancierd wordt met gelden van de betreffende gemeenten, kan niet anders worden geconcludeerd dat er sprake is van het lokaal bedrijven van inkomenspolitiek die het rijksinkomensbeleid doorkruist.

[1] ECLI:NL:CRVB:2015:1747, ECLI:NL:CRVB:2017:2034 en ECLI:NL:CRVB:2019:2692

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Inkomenswaarborg en Aanpak Multiproblematiek

Datum
14 oktober 2024

Onze referentie
2024-0000671849

Bestuurlijk toezicht
Hoewel de Participatiewet ook voor jongeren in een kwetsbare positie van toepassing is, hebben enkele gemeenten in samenwerking met de Stichting beleid (pilots) ontwikkeld dat inhoudt dat voor deze jongeren veel hogere, forfaitaire normen gelden en geen verplichtingen worden opgelegd. Deze normen liggen bijna viermaal zo hoog als de algemene Participatiewet bijstandsnorm voor 'gewone' jongeren van dezelfde leeftijd. De groep 'jongeren in een kwetsbare positie' is moeilijk af te bakenen en bovendien is een uitzonderingspositie moeilijk te verdedigen. Als voor elke doelgroep een initiatief zoals het Bouwdepot zou worden bedacht, dan zou de Participatiewet enkel nog van toepassing zijn voor 'doorsnee' bijstandsgevallen. Dit, of grootschalige opschaling van het Bouwdepot in zijn huidige vorm, ondergraaft de Participatiewet als vangnet van het stelsel. De Participatiewet is tenslotte het laatste formele vangnet voor álle mensen die het op eigen kracht niet redden. De basis voor de Participatiewet is solidariteit met elkaar en het is belangrijk dat het maatschappelijk draagvlak blijft bestaan. Dat vergt een goede balans tussen rechten en plichten.

In het juridisch rapport wordt vernietiging als disproportioneel aangemerkt. Met name omdat er geen sprake zou zijn van bovenlokaal belang; er wordt immers gehandeld vanuit lokale autonomie. Aangezien de eerdere analyse van SZW ten aanzien van de doorkruising van het rijksinkomensbeleid ongewijzigd blijft, blijft SZW bij het standpunt dat er wel sprake is van een bovenlokaal belang dat vernietiging zou rechtvaardigen. De Raad van State deed recent uitspraak over de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen door gemeente Utrecht. In deze zaak stelt de Raad onder andere dat de wetgever nadrukkelijk heeft gekozen voor een gesloten stelsel waarin de ruimte voor een gemeenteraad is begrensd om eigen regels te stellen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. De Raad stelt dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is, maar een zaak van het Rijk. En dat de regering terecht de wijziging van de verordening heeft vernietigd om het belang van de rechtszekerheid te dienen en precedentwerking te voorkomen.