Oordeelsvormende vergadering Papendrecht

Voorstel
Vergadering van 26 november 2026
Openbaar
Zaaknummer: 2026-0118069

Verordening Werk en Inkomen Papendrecht en beleidskader 'Samen sterk naar Werk en Meedoen'

Bevoegde portefeuillehouder: Steven van Die

Wettelijke basis (aanvullend)
De wettelijke bevoegdheid van de raad om beleidskaders en verordeningen vast te stellen.

Fatale termijn:
Ingangsdatum nieuwe Participatiewet is 1-1-2027, verordening moet daarom ook 1-1-2027 ingaan.

Gevraagd besluit

1. Het Beleidskader Samen sterk naar Werk en Meedoen vast te stellen.
2. De Verordening Werk en Inkomen Papendrecht 2027 vast te stellen.

Inhoud

Inleiding
Met de vaststelling van de Participatiewet in Balans wijzigen de wettelijke uitgangspunten voor de uitvoering van de Participatiewet. De gewijzigde wet vraagt gemeenten om nieuw beleid vast te stellen voor de ondersteuning, ontwikkeling en participatie van inwoners. De huidige Verordening Werk en Inkomen Papendrecht (2025) sluit niet volledig aan op deze nieuwe kaders. Daarom wordt voorgesteld een nieuw beleidskader vast te stellen en de hieruit voortvloeiende, wettelijk verplichte wijzigingen te verwerken in de Verordening Werk en Inkomen Papendrecht 2027.

Beoogd effect
Meer inwoners doen naar vermogen mee door ondersteuning die aansluit bij hun mogelijkheden, behoeften en perspectief. Daartoe worden de uitgangspunten van de Participatiewet in Balans, waarin naast werk ook maatschappelijke participatie en ontwikkeling centraal staan, verankerd in een nieuw beleidskader en een gewijzigde verordening.

Argumenten
1.1 Het beleidskader sluit aan op de nieuwe Participatiewet in Balans.
In het onderzoek "Vertrouwen in de bijstand" uit 2024 van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), concludeerde het Rijk dat de Participatiewet onvoldoende aansluit bij de praktijk van een deel van de inwoners in de bijstand, en uitvoerders. Het SCP concludeerde dat de sterke nadruk op arbeidsinschakeling, regels en controle niet altijd aansluit bij de situatie van inwoners en passende ondersteuning soms belemmert. Dit was aanleiding voor het Rijksprogramma Participatiewet in Balans. Met de Participatiewet in Balans wijzigen de uitgangspunten voor de uitvoering van de Participatiewet. De wet legt meer nadruk op vertrouwen, maatwerk, eigen regie en passende ondersteuning. Hierdoor ontstaat meer ruimte om ondersteuning af te stemmen op wat inwoners nodig hebben.

Uitgangspunt is dat inwoners meedoen en, waar nodig, ondersteuning krijgen die aansluit bij hun persoonlijke situatie, mogelijkheden en ontwikkeltempo. Dit vraagt om een mensgerichte en stress-sensitieve benadering. Ook de visie op handhaving ontwikkelt zich, waarbij ondersteuning en het

voorkomen van problemen meer centraal staan en handhaving beschikbaar blijft voor situaties waarin dat noodzakelijk is.

Daarnaast vraagt de wet om een bredere kijk op participatie. Niet voor iedere inwoner is betaald werk direct haalbaar en voor een deel van de doelgroep zal dit mogelijk nooit haalbaar zijn. Gemeenten krijgen daarom nadrukkelijker de opdracht om ook maatschappelijke participatie en ontwikkeling vorm te geven voor inwoners die (nog) niet kunnen uitstromen naar werk.

Deze veranderingen vragen om een doorontwikkeling van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan begeleiding, participatie en re-integratie. Het beleidskader vormt hiervoor de eerste stap en beschrijft de nieuwe uitgangspunten voor de uitvoering van de participatieopgave.

1.2 Het beleidskader past bij een veranderde doelgroep en een veranderende visie op de bijstand.
Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 is de groep mensen in de bijstand gegroeid en veranderd. De Wet sociale werkvoorziening (Wsw, voor mensen die alleen in een aangepaste werkomgeving konden werken) werd gesloten voor nieuwe instroom. Ook werd de toegang tot de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong, een UWV-uitkering voor jonggehandicapten) beperkt. Deze groepen stromen nu in, in de bijstand. Daarnaast zijn er afgelopen jaren steeds meer inwoners met complexe en vaak meervoudige problematiek ingestroomd in de bijstand. Zij hebben bijvoorbeeld te maken met gezondheidsproblemen, psychische kwetsbaarheid, schulden of taalachterstanden. Het aandeel inwoners waarvoor uitstroom naar werk niet direct haalbaar is en die vaak langdurige en intensievere ondersteuning nodig hebben, is toegenomen.

Tegelijkertijd is ook de visie op de ondersteuning van inwoners in de bijstand veranderd. Waar de nadruk aanvankelijk sterk lag op uitstroom naar werk, eigen verantwoordelijkheid en handhaving, is er meer aandacht gekomen voor bestaanszekerheid, menselijke maat, vertrouwen en maatwerk. Daardoor is er ook meer oog gekomen voor de verschillende routes waarlangs inwoners kunnen deelnemen aan de samenleving en zich kunnen ontwikkelen.

Het beleidskader vertaalt deze ontwikkelingen naar uitgangspunten voor de uitvoering van de Participatiewet.

1.3 Het nieuwe beleidskader is de basis voor keuzes in de uitvoering
Het beleidskader ondersteunt de uitvoering om dienstverlening beter af te stemmen op de persoonlijke situatie, mogelijkheden en ontwikkelbehoefte van inwoners. Uitgangspunt blijft dat betaald werk voor inwoners die kunnen werken het belangrijkste doel is. Voor sommige inwoners zijn daarbij tussenstappen nodig richting werk. Voor anderen is maatschappelijke participatie het hoogst haalbare en een passend einddoel.

Hierbij gelden drie accenten:

- het voorkomen van langdurige afhankelijkheid van een uitkering door vroegtijdig in te zetten op werk, ontwikkeling en participatie;
- het benutten en versterken van het arbeidsvermogen van inwoners die kunnen werken, met passende ondersteuning richting duurzaam werk;
- het bevorderen van ontwikkeling, zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van inwoners voor wie betaald werk niet (direct) haalbaar is.

Concreet betekent dit dat participatie voor inwoners voor wie betaald werk niet haalbaar is een volwaardig doel wordt. Voor hen worden participatieroutes ingericht die leiden tot meedoen en activering. Voor inwoners die tussenstappen nodig hebben, zijn er ontwikkelroutes. Ondersteuning wordt daarbij afgestemd op wat iemand kan, wil en nodig heeft, met meer ruimte voor maatwerk en eigen regie. Daarnaast worden een stimuleringspremie voor werkgevers en de werkbonus voor werknemers toegevoegd, als resultaat van een pilot. Bestaande instrumenten zoals de baanbonus voor werkgevers, jobcoaching en werkbegeleiding worden voor een bredere groep inwoners die daar profijt van kunnen hebben ingezet.

Om deze beweging te laten slagen besteedt het beleidskader ook aandacht aan de professionals in de uitvoering. Professionals moeten binnen de vastgestelde kaders kunnen beoordelen welke ondersteuning, ontwikkelstap of voorziening het beste aansluit bij de individuele situatie van een inwoner. Zo ontstaat ruimte voor maatwerk, maar wel binnen de gezamenlijke beleidsuitgangspunten uit het beleidskader.

1.4 Het beleidskader sluit aan bij de ontwikkeling van een bredere transformatie van de sociale infrastructuur.
Parallel aan de invoering van de Participatiewet in Balans werken de Drechtsteden aan een toekomstbestendige sociale infrastructuur voor werk, ontwikkeling en participatie. Het Rijk heeft middelen beschikbaar gesteld om een gezamenlijke toekomstvisie te ontwikkelen.

Aanleiding hiervoor is de afnemende groep inwoners die onder de Wsw valt. Sinds de Wsw in 2015 is afgesloten voor nieuwe instroom, wordt de doelgroep van ons sociaal werkbedrijf Drechtwerk steeds kleiner. Terwijl de bestaande infrastructuur en voorzieningen in stand moeten blijven. De vaste kosten moeten over een steeds kleinere groep verdeeld worden. Daardoor komt de huidige inrichting van Drechtwerk, met name in financieel opzicht, onder druk.

In het Transformatieplan sociale infrastructuur komen de invoering van de nieuwe Participatiewet en het toekomstbestendig maken van Drechtwerk samen. Er wordt niet alleen gekeken naar Drechtwerk, maar naar de gehele infrastructuur voor participatie, ontwikkeling en werk. Doel is één samenhangende ontwikkellijn, waarin inwoners naar vermogen kunnen deelnemen, zich kunnen ontwikkelen en waar mogelijk stappen kunnen zetten richting werk.

Het Transformatieplan sociale infrastructuur werkt dit verder uit en wordt in het nieuwe jaar aan de gemeenteraad voorgelegd. Het beleidskader biedt de inhoudelijke uitgangspunten waarmee deze transformatie verder kan worden uitgewerkt.

1.5 Het beleidskader draagt bij aan de doelen uit de Samenlevingsvisie en ambities uit de Strategische Visie.
Het beleidskader sluit in het bijzonder aan bij het spoor 3) *Passende ondersteuning voor inwoners die dat nodig hebben* uit de Samenlevingsvisie Papendrecht. Door in te zetten op gerichter maatwerk, ontwikkeling en participatie sluit de ondersteuning beter aan bij de behoeften en mogelijkheden van inwoners. Daarnaast draagt het beleidskader bij aan de ambitie dat inwoners naar vermogen kunnen meedoen in de samenleving en ondersteunt het inwoners bij het zetten van stappen richting werk of andere vormen van participatie.

Meer dan eerder, kan het beleidskader bijdragen aan de sporen 1) *Inwoners vormen de samenleving* en 2) *Voorkomen van problemen* uit de Samenlevingsvisie Papendrecht. Door inwoners te stimuleren hun talenten te ontwikkelen en naar vermogen mee te doen, kunnen zij actief deelnemen aan de samenleving en van betekenis zijn voor anderen. Ook als de stap naar werk nog te ver is. Het meer actief worden draagt ook bij aan het voorkomen dat inwoners langdurig aan de zijlijn blijven staan, zoals voor een deel van de inwoners nu het geval is. Dit voorkomt het ontstaan van nieuwe zorgvragen, eenzaamheid of het verder escaleren van problemen.

Tot slot draagt het beleidskader op een hoger niveau ook bij aan de ambities uit de Strategische Visie van Papendrecht, om een hechte en inclusieve gemeenschap te vormen waarin inwoners niet langs de zijlijn staan. Maar waarin inwoners zich onderdeel voelen van de samenleving, zich van betekenis voelen en kunnen meedoen.

2.1 De verordening wordt in overeenstemming gebracht met nieuwe wetgeving.
De Participatiewet in Balans wijzigt de wettelijke kaders voor de uitvoering van de Participatiewet en breidt deze uit met de taak om maatschappelijke participatie als ontwikkelstap vorm te geven. Om deze gewijzigde wetgeving en het geformuleerde beleid lokaal te verankeren, moeten de gemeentelijke regels hierop worden aangepast. Met dit voorstel worden de voorgestelde wijzigingen

opgenomen in de Verordening Werk en Inkomen zodat deze in overeenstemming wordt gebracht met de nieuwe wettelijke uitgangspunten en bevoegdheden. Hierdoor beschikt de gemeente over een actueel juridisch kader dat aansluit bij de gewijzigde wet- en regelgeving en de daarin opgenomen ruimte voor maatwerk en passende ondersteuning.

2.2 De verordening wordt overzichtelijker en gebruiksvriendelijker geschreven.
De huidige verordening is door opeenvolgende wijzigingen steeds minder overzichtelijk geworden. Door de verordening opnieuw te structureren en logisch op te bouwen, wordt deze beter leesbaar en toegankelijk voor zowel inwoners als medewerkers. Dit vergroot de begrijpelijkheid en ondersteunt een eenduidige uitvoering van de regelgeving.

2.3 De verordening biedt het kader voor een passende en rechtvaardige toepassing van handhaving.
Met de invoering van de Participatiewet in Balans verschuift de nadruk naar een aanpak die meer uitgaat van vertrouwen en de persoonlijke situatie van inwoners. Dit vraagt om het vinden van een nieuwe balans tussen vertrouwen en handhaving. De hoofdstukken 6 en 7 van de Verordening Werk en Inkomen zijn gebaseerd op het Wetsvoorstel Handhaving Sociale Zekerheid, waarvan de beoogde inwerkingtreding ook 1 januari 2027 is. Eerder stelde het AB van de GR Sociaal, in de geest van deze ontwikkeling naar meer vertrouwen en menselijke maat, het Beleidskader Sociaal Handhaven vast. De verordening legt deze koers nu ook juridisch vast en biedt een duidelijk kader voor de wijze waarop wordt omgegaan met inwoners die hun verplichtingen niet nakomen.

Verwijtbaar gedrag blijft niet zonder gevolgen, maar er is wel ruimte om rekening te houden met iemands omstandigheden en de mate van verwijtbaarheid. Een maatregel is daarbij vooral bedoeld om gewenst gedrag te stimuleren en niet om een financieel nadeel volledig te compenseren. De maatregelstaffel die wordt opgenomen, maakt duidelijk welke gevolgen gedrag kan hebben, beschermt de bestaanszekerheid van inwoners en biedt ruimte voor maatwerk. Om te beoordelen of deze aanpak goed werkt, wordt voorgesteld de werkwijze na één jaar te evalueren.

2.4 De verordening verankert eerder vastgestelde ombuigingsvoorstellen.
In juli heeft de gemeenteraad een zienswijze uitgebracht op de meerjarenbegroting van de GR Sociaal, inclusief 43 voorgestelde ombuigingsmaatregelen. Daaronder vielen ook maatregelen binnen het beleidsveld werk en inkomen. De raad heeft positief gereageerd op de invoering van de loonkostenpremie (stimuleringspremie), de aanpassing van de baanbonus en de inzet op bemiddeling aan de poort. Deze maatregelen dragen naar verwachting bij aan een beheersing van de uitgaven voor werk, participatie en uitkeringen. In het beleidskader en de verordening zijn deze maatregelen nader uitgewerkt en opgenomen. Daarmee sluit de verordening aan bij eerder gemaakte bestuurlijke keuzes en wordt uitvoering gegeven aan de vastgestelde ombuigingsrichting.

Kanttekeningen
1.1 De verandering is een grotere ondersteuningsopgave binnen bestaande middelen.
Het beleidskader zet in op een bredere en meer ontwikkelingsgerichte ondersteuning van inwoners. De doelgroep bestaat steeds vaker uit inwoners die niet direct kunnen uitstromen naar werk en die meer begeleiding nodig hebben. Dit betekent meer inzet voor inwoners die al langere tijd aan de zijlijn hebben gestaan. Tegelijkertijd stelt het Rijk voor de uitvoering van de Participatiewet in Balans geen aanvullende middelen beschikbaar. Dit vraagt om keuzes in de uitvoering en een andere inzet van beschikbare capaciteit.

Ook zullen de effecten van deze aanpak niet direct zichtbaar zijn. Het college verwacht dat de investeringen in ontwikkeling, participatie en maatwerk op langere termijn bijdragen aan betere ondersteuning van inwoners en een duurzamere door- en uitstroom. De voortgang wordt gevolgd en waar nodig wordt bijgestuurd.

1.2 De nieuwe aanpak van handhaving kan worden gezien als minder strikt.
Doordat meer rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie van inwoners, kan de indruk ontstaan dat minder streng wordt gehandhaafd. De verordening houdt echter vast aan het uitgangspunt dat inwoners hun verplichtingen moeten nakomen en dat verwijtbaar gedrag gevolgen

heeft. De opgenomen maatregelstaffel biedt hiervoor een duidelijk kader. Tegelijkertijd maakt de verordening het mogelijk om de hoogte van een maatregel af te stemmen op de omstandigheden van de inwoner en de mate van verwijtbaarheid. Zo wordt invulling gegeven aan de uitgangspunten van de Participatiewet in Balans. Daarbij is ruimte voor maatwerk, terwijl inwoners ook zelf verantwoordelijk blijven voor het nakomen van hun verplichtingen.

1.3 De gekozen beleidsrichting brengt een lokale ontwikkelopgave met zich mee.
De implementatie van de Participatiewet in Balans leidt tot aanpassing van beleid en regelgeving en geeft daarmee al een richting aan benodigde veranderingen in de uitvoering en dienstverlening. Dit vraagt een verdere ontwikkeling van de uitvoering en dienstverlening die nader wordt uitgewerkt in het eerder genoemde Transformatieplan sociale infrastructuur. Dit plan gaat er van uit, dat voor participatie, ontwikkeling en bestaanszekerheid, juist de lokale netwerken van belang: maatschappelijke organisaties, vrijwilligerswerk, welzijn, buurtinitiatieven, dagbesteding, lokale werkgevers en overige voorzieningen in het gemeentelijke sociaal domein.

Hoewel de uitvoering van de Participatiewet regionaal belegd blijft, vraagt deze ontwikkeling op lokaal niveau om keuzes ten aanzien van samenwerking, voorzieningen, capaciteit en ondersteuning. Hoe dit concreet lokaal vorm kan en zou moeten krijgen en welke capaciteit en middelen nodig zijn om de beoogde ontwikkeling duurzaam vorm te geven moet nog bepaald worden. Met de vaststelling van het beleidskader en de verordening wordt dus een richting gekozen die lokaal leidt tot een ontwikkelopgave.

Uitvoering
Na vaststelling van het nieuwe beleidskader Samen sterk naar Werk en Meedoen en de Verordening Werk en Inkomen op 12 december 2026, verwerkt de GR Sociaal de vastgestelde beleids- en verordeningswijzigingen in de uitvoering en uitvoeringsprocessen waar dat nodig is. Parallel hieraan wordt gewerkt aan het Transformatieplan sociale infrastructuur, waarin de bredere doorontwikkeling van de regionale infrastructuur voor werk, participatie en ontwikkeling wordt uitgewerkt.

Communicatie & participatie
Na vaststelling zal de verordening door de gemeente worden gepubliceerd op de daarvoor voorgeschreven wijze. De wijzigingen zullen bovendien worden gecommuniceerd via de website en de sociale mediakanalen.

Dit voorstel heeft het Algemeen Bestuur van de GR Sociaal namens de gemeenten voorgelegd aan de Regionale Adviesraad Sociaal Domein (RAS), waarin de lokale Adviesraad Sociaal Domein Papendrecht is vertegenwoordigd. Als bijlagen treft u het advies van de RAS en de reactiebrief van het Algemeen Bestuur namens de gemeenten. De RAS heeft positief geadviseerd over het beleidskader en staat achter de opgenomen koers. Het Algemeen Bestuur neemt de adviezen van de RAS grotendeels over. Het voorstel om ‘verantwoordelijkheid’ als afzonderlijk vierde uitgangspunt op te nemen, is niet overgenomen. Het Algemeen Bestuur beschouwt eigen verantwoordelijkheid als een integraal onderdeel van het beleidskader. De overige aandachtspunten worden onderschreven en zijn verwerkt in de voorgestelde uitvoering van het beleid. Als bijlagen treft u het advies van de RAS en de reactiebrief van de GR Sociaal namens de gemeenten.

Duurzaamheid
N.v.t.

ICT
N.v.t.

Financiën
De voorgenomen beleidskeuzes en uitvoeringswijzigingen hebben geen directe gevolgen op de begroting van de GR Sociaal. Wel hopen we hiermee te investeren in de door - en uitstroom van inwoners waardoor er op termijn bespaard kan worden op uitkeringslasten. De hoogte van het participatiebudget is voldoende om bestaande activiteiten en de ombuigingsvoorstellen te financieren. Er worden geen financiële effecten voor gemeenten verwacht.
In de primaire begroting 2027-2030 zijn onderstaande bedragen opgenomen.

Participatie	**Primaire begroting 2027**			
(x 1000)	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Participatie	8.261	8.145	8.145	8.145
Overbrugging forfaitaire LKS beschut werk (sept. circulaire 2025)	558			
Totaal	**8.819**	**8.145**	**8.145**	**8.145**

Alle relevante stukken zijn voor u ter inzage gelegd.

Burgemeester en wethouders van Papendrecht,

secretaris burgemeester

Bijlagen

1. Bijlage 1 Beleidskader Samen sterk naar Werk en Meedoen 17-9-2026
2. Bijlage 2 Verordening Werk en Inkomen Papendrecht.docx
3. Bijlage 3 Was-wordt versie Verordening Werk en Inkomen 2025 vs 2027
4. Bijlage 4 Advies Samen sterk naar Werk en Inkomen RAS 15-9-2026
5. Bijlage 5 Reactie AB GRS op advies RAS Beleidskader Samen sterk naar Werk in Meedoen