

Advies ter zake van de wijziging van de Participatiewet voor het verbeteren van de ondersteuning van cliënten in de bijstand

Uitgebracht door: mr. Mercedes Bouter

25-12-2019

Inhoud advies

- 1. Inleiding;**
- 2. Een zelfstandig wettelijk kader voor arbeidsongeschiktheid door ziekte;**
 - 2.1 Richtlijn professionaliteitsbevordering en bevordering onafhankelijkheid keuringsartsen;**
- 3. Contact tussen klantmanager en cliënt: geen kwantiteit, maar kwaliteit van doorslaggevende betekenis;**
- 4. Effectiviteit Participatiewet;**
 - 4.1 Preventie van herinstroom in de uitkering;**
 - 4.2 Jurisprudentiële vereisten re-integratie;**
 - 4.3 Verdringing voorkomen bij ‘additionele werkzaamheden gericht op arbeidsinschakeling’;**
- 5. Tegenprestatie;**
- 6. Sancties;**
- 7. Taaleis: minimaal maatschappelijk aanvaardbaar niveau**

1. Inleiding

Een verdieping in de realiteit is gepast. Iedere werknemer kan de pech hebben om een uitkering op grond van de Participatiewet aan te moeten vragen en daarmee onder het bestaansminimum te moeten leven. De vervanging van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd door flexibele contracten heeft het risico op werkloosheid vergroot. Het algehele beeld van de werkloosheid is als volgt: in het derde kwartaal van 2019 is de werkloosheid in Nederland gestegen van 14.000 naar maar liefst 319.000 werklozen. Onder de werklozen worden niet de werknemers gerekend die voltijd voor deeltijd hebben moeten verruilen. Deze deeltijders ontvangen wél een uitkering om het ontstane tekort aan te vullen. De stijging van het beroep op bijstand moet worden toegeschreven aan economische ontwikkelingen, zo blijkt uit de inventarisatie van het SCP.¹

De WW-uitkeringsgerechtigden die tijdens of na ommekomst van de WW-uitkering door ziekte worden getroffen, worden niet als werklozen aangemerkt, maar ontvangen wel een uitkering. De meest onmogelijke situatie is het geval waarin een uitkeringsgerechtigde ziek wordt. Ziekte in de bijstand wordt namelijk niet ondervangen door regelingen die wél voor de WW en WIA gelden. Dit probleem moet worden opgelost, door een wettelijk kader te introduceren voor betrokkenen die tijdens het ontvangen van een uitkering krachtens de Participatiewet door ziekte arbeidsongeschikt raken.

2. Een zelfstandig wettelijk kader voor arbeidsongeschiktheid door ziekte

Het verband tussen de Participatiewet en duurzame arbeidsongeschiktheid wordt gelegd in art. 9 lid 5 Participatiewet. De uitkeringsgerechtigde kan worden vrijgesteld van re-integratieverplichtingen, deelname aan activiteiten binnen een sociale werkplaats en van de tegenprestatie, indien de belanghebbende volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in art. 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019, p. 157.

Thans worden betrokkenen die tijdens het ontvangen van een uitkering op grond van de Participatiewet worden getroffen door chronische ziekten of ernstige ziekten met chronisch lijden, aan de grillen van de uitvoerende instantie overgelaten. De aanname dat mensen met duurzame arbeidsongeschiktheid niet onder de Participatiewet vallen,² leidt tot een vertekend beeld.³ Anders dan onder vigeur van de WIA, wordt duurzame arbeidsongeschiktheid als gevolg van ziekte binnen de uitvoering van de Participatiewet niet erkend. Het oproepen van zieken voor tewerkstelling binnen een re-integratieproject of voor de oplegging van een tegenprestatie, wordt voorgesteld als ‘mensen niet langs de kant laten staan, maar bij de samenleving betrekken’.⁴ Dat het niet bij een paternalistische benadering blijft, wordt duidelijk gemaakt door het niet-vrijblijvende aanbod te onderstrepen en door met het beschikbare sanctiearsenaal te dreigen (vgl. art. 18 leden 2-8 Participatiewet).

In de Participatiewet dient ‘duurzame arbeidsongeschiktheid’ als gevolg van ziekte zelfstandig te worden gecodificeerd. Er is geen rechtsgrond aanwijsbaar voor het verschil in rechtspositie tussen duurzaam arbeidsongeschikten die onder de WIA vallen en duurzaam arbeidsongeschikten die onder de Participatiewet vallen. De materiële en formele positie van arbeidsongeschikten die een uitkering krachtens de Participatiewet ontvangen, moet derhalve gelijk worden gesteld met de positie die een duurzaam arbeidsongeschikte persoon onder de WIA toekomt.

2.1 Richtlijn professionaliteitsbevordering en bevordering onafhankelijkheid keuringsartsen

Tevens moet de kwaliteit van herkeuringen ter uitvoering van de Participatiewet worden verbeterd, door de eisen die moeten worden gesteld aan keuringsartsen in een richtlijn ter bevordering van de professionaliteit van deze beroepsgroep neer te leggen. In de praktijk krijgen keuringsartsen de opdracht om door ernstige ziekten getroffen uitkeringsgerechtigden volledig arbeidsgeschikt te bevinden op grond van opdrachten als ‘steek uw armen in de lucht’, of ‘geef mij een hand’. Het medisch dossier wordt daarbij niet in acht genomen. Een keuringsarts heeft aangegeven niet anders te kunnen dan de ernstig zieke uitkeringsgerechtigde arbeidsgeschikt te bevinden, omdat hij ‘met zijn rug tegen de muur staat’. Het mag niet zo zijn dat een medicus onder druk van de uitvoerende instantie staat om adviezen in strijd met het zelfstandige oordeel uit te brengen. De onafhankelijkheid van de keuringsarts moet wettelijk worden gewaarborgd in de Participatiewet. De uitkeringsgerechtigde moet de mogelijkheid worden geboden om op kosten van de uitvoerende instantie een deskundigenadvies uit te laten brengen betreffende zijn/haar arbeidsgeschiktheid.

3. Contact tussen klantmanager en cliënt: geen kwantiteit, maar kwaliteit van doorslaggevende betekenis

Niet de kwantiteit, maar de kwaliteit van het contact tussen klantmanager en cliënt is van doorslaggevende betekenis. In de Participatiewet moet worden neergelegd dat een klantmanager zich dient te onthouden van medische oordelen, die immers niet aan een leek mogen worden overgelaten.

Uitspraken als ‘uitkeringsgerechtigden zeggen allemaal dat ze kanker hebben’ getuigen niet alleen van een schrijnend gebrek aan professionaliteit, zij zijn grievend zonder dat de cliënt effectieve rechtsbescherming tegen het handelen van de klantmanager geniet. Ik ben als

² ‘Iedereen die kan werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet’, aldus de omschrijving die de Rijksoverheid geeft op de overzichtspagina Participatiewet, laatstelijk geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet> op 12 januari 2020.

³ Sociaal en Cultureel Planbureau, Eidevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019, p. 244.

⁴ Kamerbrief ter zake van de uitvoering van de motie Raemakers, 6 november 2019, p. 1-2.

vertegenwoordiger getuige geweest van deze en andere uitspraken die niet door de beugel kunnen. Bij confrontatie ontkennen zowel klantmanagers als hun leidinggevende de cliënt onbehoorlijk te hebben bejegend.

Het cliëntcontact mag geen vrijbrief zijn voor het botvieren van persoonlijke ongenoegens van de manager op de cliënt, zoals nu gebeurt. Deze onbehoorlijke bejegening van de cliënt heeft uitsluitend plaats omdat de cliënt zich in een afhankelijke positie ten opzichte van de overheid bevindt. Op dit moment kan de cliënt zich ten aanzien van het verkeer met de gemeente slechts beroepen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de Participatiewet moet worden gewaarborgd dat de cliënt behoorlijk wordt bejegend door de klantmanager.

Een cliëntcontact met een frequentie van eenmaal per half jaar wordt door cliënten als wenselijk ervaren om de vordering van sollicitatieactiviteiten persoonlijk te kunnen evalueren. Cliënten geven aan het cliëntcontact in te willen vullen met advisering bij het vinden van vacatures en het opstellen van sollicitaties. Voor gemiddeld tot bovengemiddeld intelligente en hoogopgeleide uitkeringsgerechtigden zijn de inloopcafés en groepsgesprekken met een werkcoach niet voldoende om advies in te kunnen winnen over specifieke vacatures. Ik beveel gemeenten aan om hoger opgeleid personeel te werven voor de functie van klantmanager of werkcoach; door aan te sluiten bij het niveau van hoogopgeleide uitkeringsgerechtigden wordt de kwaliteit van het klantcontact, in het bijzonder de advisering op het gebied van arbeidsinschakeling, verbeterd.

4. Effectiviteit Participatiewet

Dat cliënten uit beeld raken bij gemeenten, ofwel: dat het contact tussen klantmanager en cliënt uitblijft, is blijkens het rapport van de beleidsonderzoekers het gevolg van een gebrek aan financiële middelen en het uitblijven van vraag naar arbeid door werkgevers. Daadwerkelijke oplossingen voor deze knelpunten zijn financiële investeringen voor de lange termijn. De observaties van Divosa wijzen uit dat economische voorspoed de bepalende factor is voor een succesvolle uitstroom uit de uitkering én voor de preventie van herinstroom in de uitkering. Dat niet de onder de Participatiewet getroffen maatregelen zoals banenafspraken van doorslaggevende betekenis zijn, maar de hoogconjunctuur, wordt bevestigd door het onderzoek van Panteia.⁵

Hoe effectief de Participatiewet is in de uitstroom van uitkeringsgerechtigden naar regulier werk, is gedegen onderzocht door het SCP. Aan de hand van een eenduidige opdracht heeft het SCP onderzocht, in welke mate de Participatiewet mensen mét arbeidsvermogen heeft geleid naar regulier werk.

Sinds de invoering van de Participatiewet is de baankans van de groep 'klassieke uitkeringsgerechtigden' (dus geen jonggehandicapten of personen uit de doelgroep van de sociale werkvoorziening) met één procentpunt gestegen naar 8,1%.⁶ Het SCP concludeert dat de Participatiewet voor klassieke uitkeringsgerechtigden nauwelijks tot verbetering heeft geleid in vergelijking met de situatie van vóór de invoering van de Participatiewet. Ten aanzien van de verkrijging en het behoud van duurzame arbeid is de situatie van uitkeringsgerechtigden zelfs verslechterd sinds 2015.⁷ Vóór de invoering van de Participatiewet stroomde 17% van de uitkeringsgerechtigden uit naar vast werk, sinds 2015

⁵ Vgl. Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019, p. 244.

⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019, p. 161 en 171.

⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019, p. 165.

bedraagt het aantal uitstromers naar duurzame arbeidsovereenkomsten 11%. Het aantal uitstromers naar voltijdarbeid is gedaald van 31% naar 26%.⁸

4.1 Preventie van herinstroom in de uitkering

Uit de Factsheet Herinstroom in de bijstand, uitgevaardigd door Divosa, blijkt dat 1 op de 3 personen die uitstroomt uit de uitkering, weer terugstroomt in de uitkering. Na één jaar stroomt 20% van de personen terug in de uitkering; na vijf jaar bedraagt het percentage herinstromers in de uitkering 35%.⁹ De voornaamste oorzaak van herinstroom in de uitkering is flexibele arbeid, die weer voortvloeit uit de tactiek van ondernemers om economische schommelingen te ondervangen. Een daling van herinstroom wordt toegescheven aan algehele economische voorspoed.

De grootste groep herinstromers wordt gevormd door personen die na betaalde arbeid wederom een beroep moeten doen op een uitkering.¹⁰ De actieve inzet van gemeenten op handhaving van de re-integratie versterkt het beeld van een hoge herinstroom in de uitkering.¹¹ Van de groep personen die binnen een termijn van 6 maanden terugstroomt in de uitkering, stroomt 29% terug omdat zij naar het oordeel van de klantmanager niet hebben voldaan aan de arbeidsplicht; 37% stroomt terug omdat zij naar het oordeel van de klantmanager na herhaalde oproep niet hebben voldaan aan de verschijningsplicht voor een re-integratiegesprek.¹² Bij uitstroom naar scholing stroomt maar liefst 42% na vijf jaar terug in de uitkering.¹³

Met deze kennis over de oorzaken van herinstroom in de uitkering, is het van belang om de handvatten die door Divosa zijn aangereikt, om te zetten in geüniformeerd beleid, gericht op de preventie van herinstroom in de uitkering. Gelet op de hoofdzakelijke reden voor instroom en herinstroom in de uitkering, het economische klimaat, spreekt de noodzaak van de verbetering van de Nederlandse economie op de lange termijn voor zich. Naast dit speerpunt voor de algehele economische beleidsvoering in Nederland, zijn er enkele specifieke punten waar gemeenten en overheid zich op dienen te richten om duurzame arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen.

Ten aanzien van de bestaanszekerheid moet worden voorkomen dat de ontvangst van toeslagen van de uitkeringsgerechtigden die uitstromen naar tijdelijke contracten, stabiel blijft. Onder uw supervisie wordt het project 'Simpel Switchen in de Participatieketen' uitgevoerd. Eén van de vier sporen van dit 'Switchmodel' ziet op de automatische toedeling van toeslagen waarop uitstromers recht hebben, zonder dat zij achteraf worden geconfronteerd met correcties.¹⁴ Dit lijkt mij een uitstekend middel om uitstromers te ontlasten van de financiële zorgen die het gevolg zijn van wisselvallige arbeidsovereenkomsten. Ten aanzien van de werkzekerheid, ofwel het behouden van duurzame betaalde arbeid, dienen gemeenten de focus te verschuiven naar de ondersteuning van uitstromers met flexibele arbeidsovereenkomsten. Nu concentreren gemeenten zich enkel op de uitstroom uit de uitkering, zonder in te zetten op de preventie van herinstroom in de uitkering.

Terecht onderkent Divosa dat de kortste weg naar werk dan ook niet de beste weg is. Om het risico op herinstroom in de uitkering te verkleinen, moet de re-integratie worden

⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019, p. 171 en 173.

⁹ Divosa, Factsheet Herinstroom in de bijstand, 19 november 2019, p. 2.

¹⁰ Divosa, Factsheet Herinstroom in de bijstand, 19 november 2019, p. 26.

¹¹ Divosa, Factsheet Herinstroom in de bijstand, 19 november 2019, p. 5.

¹² Divosa, Factsheet Herinstroom in de bijstand, 19 november 2019, p. 29.

¹³ Divosa, Factsheet Herinstroom in de bijstand, 19 november 2019, p. 23.

¹⁴ Kamerbrief 'Project Simpel Switchen in de Participatieketen', 27 december 2018.

afgestemd op het vinden van betaalde arbeid die aansluit bij de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde. Ter bevordering van een duurzaam arbeidsperspectief verdient het aanbeveling om opvolging te geven aan eerdere re-integratiegesprekken, ook als de cliënt eenmaal betaalde arbeid heeft gevonden. Zoals eerder opgemerkt, geven cliënten aan behoefte te hebben aan gericht sollicitatie-advies. Gemeenten dienen zich te richten op de advisering (en indien gewenst: begeleiding) van personen die vóór afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst op zoek moeten naar een andere functie.

Eén van de meest opvallende aspecten van de Factsheet van Divosa is de herinstroom van personen die zijn uitgestroomd naar scholing. Het gegeven, dat 42% van de personen die is uitgestroomd naar scholing, na vijf jaar weer is teruggestroomd in de uitkering, wekt de indruk dat de ondersteuning bij het vinden en behouden van duurzame betaalde arbeid bij deze groep na invoering van de Participatiewet ondermaats is gebleven. Voor de gemeente zie ik twee taken weggelegd. Een eerste taak is het bevorderen van uitstroom naar erkende opleidingen die perspectief bieden op de arbeidsmarkt. Een tweede taak is het blijven bieden van advisering en ondersteuning bij sollicitatie-activiteiten gericht op het verwerven en behouden van duurzame betaalde arbeid. De participanten die zelfredzaam zijn, kunnen worden verwezen naar netwerken die aansluiten bij het niveau en de vaardigheden van de uitstromer.

4.2 Jurisprudentiële vereisten re-integratie

De opmerking van Divosa, dat de kortste weg naar werk niet de beste weg is, vindt sinds 2010 bevestiging in de bestuursrechtelijke jurisprudentie. Re-integratietrajecten dienen arbeidsperspectief te bieden. Het opleggen van re-integratietrajecten zonder zicht op arbeidsinschakeling, is in strijd met het verbod van verplichte arbeid.¹⁵ Opgelegde re-integratievoorzieningen dienen het resultaat te zijn van een op de persoon van de uitkeringsgerechtigde toegesneden afweging.¹⁶ Bij het opleggen van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling, dient aangegeven te worden uit welke werkzaamheden de voorziening concreet bestaat en waarom de voorziening passend is bij de persoonlijke situatie van de uitkeringsgerechtigde.¹⁷

4.3 Verdringing voorkomen bij 'additionele werkzaamheden gericht op arbeidsinschakeling'

Het is niet vanzelfsprekend dat de zogenaamde 'onbeloonde additionele werkzaamheden, gericht op arbeidsinschakeling' als bedoeld in art. 10a lid 2 Participatiewet, niet tot verdringing van reguliere betaalde arbeid leiden. Aan de gemeente gelieerde besloten vennootschappen kunnen overeenkomsten sluiten met ondernemingen, waarbij uitkeringsgerechtigden onder het mom van 're-integratie' of het 'verrichten van werkzaamheden gericht op het opdoen van arbeidsritme' binnen ondernemingen te werk worden gesteld. Van verdringing is sprake, wanneer de werkzaamheden niet daadwerkelijk additioneel zijn, terwijl de productiviteit van de gratis arbeidskracht (de uitkeringsgerechtigde) niet wezenlijk verschilt van de productiviteit van de betaalde arbeidskracht en cumulatief opgelegde re-integratietrajecten/activiteiten voor het opdoen van arbeidsritme de toegang tot betaalde arbeid binnen dezelfde onderneming verhinderen.¹⁸

Subtiele aanwijzingen kunnen op verdringing duiden. Zo kan de onderneming alle externe sollicitaties afstoten, terwijl de vacatures voor betaalde arbeid binnen de betreffende

¹⁵ CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093, r.o. 9.4.12.

¹⁶ CRvB 26 april 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ3331.

¹⁷ CRvB 11 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1368, r.o. 4.4.

¹⁸ Vgl. Divosa, Handreiking Verdringing voorkomen bij het bevorderen van arbeidsparticipatie, 27 november 2018, p. 4-5.

onderneming via openbare bronnen nog te traceren zijn, omdat deze recentelijk werden uitgegeven. De onderneming kan zelfs alle externe communicatie afweren om contact met sollicitanten te vermijden. Uitkeringsgerechtigden die binnen de onderneming onbetaald werk verrichten, kunnen voor afloop van de termijn voor tewerkstelling, met een onderbreking of verlenging van het traject worden geconfronteerd.

In de Participatiewet dient een zelfstandige bepaling voor de preventie van verdringing van reguliere arbeid te worden opgenomen. De strekking van art. 10a lid 2 Participatiewet, inhoudende dat additionele werkzaamheden niet mogen leiden tot verdringing van reguliere arbeid, vormen geen afdoende waarborg dat de tewerkstelling van uitkeringsgerechtigden thans niet wordt aangegrepen om vacatures voor reguliere arbeid te vullen met onbetaalde arbeid. Gemeenten menen te kunnen volstaan met het woordelijk overnemen van art. 10a lid 2 Participatiewet, zonder concrete beleidsregels op te stellen voor de preventie van verdringing van reguliere arbeid.¹⁹

Divosa heeft vingerwijzingen ontwikkeld voor de preventie van verdringing. Gemeenten, werkgevers en uitkeringsgerechtigden zouden gezamenlijk meldpunten en interventieteams in kunnen stellen om signalen van verdringing van reguliere arbeid te onderzoeken. Het is zeer de vraag of dergelijke instrumenten effectief zijn, als de aan de gemeente gelieerde vennootschappen en de ondernemingen waar uitkeringsgerechtigden aan het werk worden gezet het wenselijk achten om verdringing in stand te houden. Hetzelfde geldt voor niet-afdwingbare protocollen die door belangenbehartigers en enkele gemeenten zijn opgesteld. Niettemin stel ik voor om in verband met art. 10a lid 2 Participatiewet een wettelijke bepaling op te nemen om gemeenten te dwingen tot het voeren van geüniformeerd beleid in de preventie van verdringing. Verplicht gemeenten tot het instellen van meldpunten en interventieteams voor het inspecteren van mogelijke verdringing. Stel een landelijke toezichthouder in, die zal worden belast met de afgifte van keurmerken voor ondernemingen die aantoonbaar aan een quotum voor het faciliteren van boventallige arbeid voldoen.

Ik breng in herinnering dat de Wet verdringingstoets sinds 2015 op de plank ligt in afwachting van de plenaire behandeling door de Kamer.²⁰ Op 3 december 2019 is aangekondigd dat de Eerste Kamer de behandeling van het wetsvoorstel in de loop van 2020 zal hervatten. Ik adviseer de wetgever om voortvarendheid te tonen in het aannemen of verwerpen van het wetsvoorstel.

5. Tegenprestatie

De tegenprestatie wordt door de VVD beschouwd als een aan de re-integratie verwant instrument, getuigde de leus van de VVD 'Door een tegenprestatie te leveren, heb je meer kans om weer volledig aan het werk te gaan' (spreuk geplaatst op de Facebookpagina van de VVD, 21 november 2019). Deze aanname vindt, zoals u bekend is, geen onderbouwing in de bevindingen van het SCP.

Ik onderschrijf dat de tegenprestatie moet worden ingevuld met activiteiten die perspectief bieden. De tegenprestatie moet niet worden ingevuld met onzinvrijwilligerswerk of nutteloze activiteiten zoals knijpers verpakken, koffie schenken voor een nationale vereniging voor ouderen waar wordt geruzied over het gebruik van het keukentje door rivaliserende vrijwilligsters, was opvouwen of verkeersborden poetsen aan de rand van een dorpsweg.

Vul de tegenprestatie in met erkende studies om de uitstroom uit de uitkering te bevorderen. Hiermee wordt invulling gegeven aan art. 18 lid 4 onder f Participatiewet. Gemeenten geven aan geen middelen ter beschikking te willen stellen om invulling te geven aan art. 18 lid 4

¹⁹ Divosa, Handreiking verdringing voorkomen bij het bevorderen van arbeidsparticipatie, p. 13.

²⁰ Kamerdossier 34 325.

onder f Participatiewet. Gemeenten achten het slechts van belang dat de cliënt beschikbaar is voor algemeen geaccepteerde arbeid, waarvoor niet meer dan basisvaardigheden zijn vereist.²¹ Deze tendens om uit te gaan van basale vaardigheden voor 'algemeen geaccepteerde arbeid' strookt niet met het uitgangspunt dat een beroep wordt gedaan op de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde. Het uitgangspunt dat de uitkeringsgerechtigde niet meer kan dan leren dan basale vaardigheden en niet willen investeren in de uitstroom van uitkeringsgerechtigden, werkt marginaliserend. Scholing gericht op de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde dient niet slechts uitstroom te stimuleren, maar ook het verdienmodel te verbeteren en daarmee een verhoging van de belastingopbrengst te bevorderen. Welwillenden die voornemens zijn een opleiding met baangarantie te volgen, maar die daarvoor géén toestemming van de gemeente krijgen, ervaren deze tegenwerking als een nodeloze vertraging van de uitstroom uit de bijstand.²²

Door invulling te geven aan de gedwongen tegenprestatie met erkende studies, kunnen bovendien sectorale deficiënties in Nederland worden weggewerkt. Met het verplicht laten volgen van een docentenopleiding kan het lerarentekort worden weggewerkt; hetzelfde geldt voor de tekorten in de zorg.

Aanbevelenswaardig acht ik het voorstel om in het kader van de tegenprestatie een schuldhulpverleningstraject op te leggen aan uitkeringsgerechtigden met schuldenproblematiek. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst, dat het niet consequent is om enerzijds de aanpak van schulden van uitkeringsgerechtigden centraal te stellen en anderzijds de schulden van een uitkeringsgerechtigde te laten stijgen door een 100%-vermindering van de uitkering op te leggen indien de uitkeringsgerechtigde naar het oordeel van de uitvoerende instantie niet aan de re-integratieverplichtingen of de verplichte tegenprestatie voldoet.

Voor bijstandsgerechtigden die hulp aan naasten moeten verlenen, is de tegenprestatie niet van toepassing. Dit dient zo blijven. Gezien de bezuinigingen op de WMO, is het pure noodzaak dat familieleden die hulpbehoevend zijn, de ondersteuning voor de levensbehoeften van de uitkeringsgerechtigde ontvangen. Deze persoonlijke hulpverlening is géén vervanging voor middelen die verstrekt zouden moeten worden, maar een noodoplossing voor het wegnemen van problemen die zijn ontstaan door bezuinigingen.

6. Sancties

Als de uitkeringsgerechtigde naar het oordeel van de klantmanager of het uitvoerende orgaan niet aan de participatieverplichtingen voldoet, dan kan de uitkering worden verlaagd (art. 18 lid 2 Participatiewet) of ingetrokken ('100%-verlaging', art. 18 lid 5 in verband met lid 4 Participatiewet). Het punitieve karakter werkt contraproductief. Door te dreigen met financiële sancties wordt een grotere uitstroom uit de uitkering beoogd, maar het tegengestelde effect wordt hiermee bereikt.²³

De Inspectie heeft geconstateerd dat gemeenten in hun verordeningen niet of nauwelijks criteria hebben aangelegd ter beoordeling van het ontbreken van verwijtbaarheid (art. 18 lid 9 Participatiewet) of de aanwezigheid van dringende redenen om af te zien van de intrekking van de uitkering (art. 18 lid 10 Participatiewet). Bij gebreke van regelgeving ligt het initiatief

²¹ Inspectie SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Handhaving arbeidsverplichtingen, juni 2017, p. 10 en 24.

²² Sociaal en Cultureel Planbureau, Samenvatting Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019, p. 6.

²³ Sociaal en Cultureel Planbureau, Samenvatting Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019, p. 18.

voor het maken van een afweging bij de klantmanager.²⁴ Om deze willekeur aan banden te leggen, moet in de Participatiewet worden bepaald dat gemeenten beleid dienen te ontwikkelen ten aanzien van de toetsing van de verwijtbaarheid en de aanwezigheid van dringende redenen.

Zoals ik eerder heb opgemerkt, kan langdurige ziekte de uitkeringsgerechtigde belemmeren in het functioneren, waardoor de uitkeringsgerechtigde niet in staat is om te voldoen aan alle opgelegde verplichtingen. Dit is een reden om aan te nemen dat de uitkeringsgerechtigde geen verwijt treft. Gemeenten gaan, bij gebreke van geüniformeerd beleid ten aanzien van de plicht om de aanwezigheid van verwijtbaarheid te onderzoeken, zeer uiteenlopend om met de toepassing van hoor en wederhoor.²⁵ Ook de inkeerregeling (art. 18 lid 11 Participatiewet) is thans aan willekeur onderworpen. Aanscherping van de inkeerregeling is vereist, door de termijn en voorwaarden voor het indienen van een herzieningsverzoek te uniformeren.

De verhuisplicht van 18 lid 4 onder e Participatiewet is niet werkbaar. Een verhuisplicht kan worden opgelegd als de uitkeringsgerechtigde een arbeidsovereenkomst voor de duur van minimaal één jaar kan krijgen en de netto beloning minimaal de voor hem geldende netto bijstandsnorm bedraagt. Het niet naleven van de verhuisplicht zou met intrekking van de uitkering moeten worden gesanctioneerd. Terecht wijzen gemeenten de verhuisplicht af als een theoretische bepaling die bij tenuitvoerlegging tot een onacceptabele aantasting van het netwerk van de uitkeringsgerechtigde zou leiden. De verhuisplicht stuit vooral op grote financiële bezwaren. Aangezien een beloning gelijk aan de bijstandsnorm voldoende wordt geacht om een verhuisplicht op te leggen, is het inkomen van de betrokkene ontoereikend om te kunnen verhuizen. Om een betrokkene financieel in staat te stellen om te kunnen verhuizen, moet bijzondere bijstand worden toegekend onder toepassing van art. 35 Participatiewet. Ik geef in overweging om de verhuisplicht te schrappen, omdat deze verplichting als een dode letter wordt beschouwd.

7. Taaleis: minimaal maatschappelijk aanvaardbaar niveau

In de Memorie van Toelichting wordt de taaleis in verband gebracht met participatieverplichtingen in het kader van de re-integratie, sociale activering en de tegenprestatie.²⁶ Hiermee wordt gevolg gegeven aan de motie-Raemakers.²⁷ Het wordt aan gemeenten overgelaten om de taaleis te integreren in de re-integratie, sociale activering en tegenprestatie. Het minimumniveau van de taaleis wordt naar beneden afgesteld, op niveau 1F.

Vooraleerst moet het volgende worden opgemerkt. Re-integratietrajecten en tegenprestatieverplichtingen mogen de erkende, door DUO met studiefinanciering te ondersteunen cursussen, gericht op het afleggen van het staatsexamen NT2-Nederlands, niet vervangen. Anders dan re-integratietrajecten en tegenprestatieverplichtingen, kunnen de NT2-trajecten van opleidingsinstituten die te vinden zijn op www.ikwilinburgeren.nl, in

²⁴ Inspectie SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Handhaving arbeidsverplichtingen, juni 2017, p. 8.

²⁵ Inspectie SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Handhaving arbeidsverplichtingen, juni 2017, p. 25.

²⁶ MvT Wetsvoorstel wijziging Participatiewet in verband met het verbeteren van ondersteuning van mensen in de bijstand, p. 2-3.

²⁷ Kamerbrief betreffende de uitvoering van de motie-Raemakers c.s. over meedoen vanuit de bijstand, 6 november 2019, p. 3.

aanmerking komen voor een kwaliteitskeurmerk. Erkende scholen die beschikken over het aanvullende 'Blik op Werk'-keurmerk, richten zich op duurzame arbeidsparticipatie.

Om te bereiken dat re-integratietrajecten, additionele arbeid in het kader van een tewerkstelling en tegenprestatieverplichtingen effectief zijn om de taalvaardigheid van uitkeringsgerechtigden te bevorderen, moet de waarborg worden gegeven dat de omgeving waarbinnen deze activiteiten moeten worden uitgevoerd, aan een minimaal maatschappelijk aanvaardbaar niveau voldoet. In de Participatiewet moet een bepaling worden opgenomen die voorschrijft dat klantmanagers en werkcoaches minimaal over C2-niveau beschikken. Thans is dat niet het geval. Ik vind het verbijsterend om een brief onder ogen te krijgen waarin een klantmanager van Nederlandse afkomst schrijft dat zij 'een bepaald gegeven niet uit het *hoofd weet*' en dat een andere klantmanager telefonisch mededeelt dat zij 'de gevraagde informatie niet *ken gaan lopen zoeken*'.

Ook is cruciaal dat overige participanten binnen re-integratietrajecten, het uitvoeren van additionele werkzaamheden gericht op arbeidsinschakeling en tegenprestatieverplichtingen, minimaal voldoen aan B2-niveau. Beschikken werkcoaches en overige participanten niet over het niveau B2-Nederlands, dan is het voor een uitkeringsgerechtigde niet zinvol om deel te nemen aan het betreffende traject. Het vouwen van dozen in een omgeving met medeparticipanten die zich niet kunnen uiten in beschaafd Nederlands, kan niet bijdragen aan het bereiken van een maatschappelijk aanvaardbaar taalniveau.