

Reactie Schulinck n.a.v. Internetconsultatie wijziging Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis

Inhoudsopgave

1. Artikel 7a lid 2 en 3 Participatiewet: frequentie bespreking gemaakte afspraken over ondersteuning	4
2. Inhoud verordening en waarborgen objectiviteit artikel 8 en artikel 18b Participatiewet	5
3. Is artikel 18b lid 11 Participatiewet in strijd met artikel 20 lid 3 Grondwet en het evenredigheidsbeginsel en ontbreekt een inkeerbepaling?	6
4. Wijzigingen artikel 9 Participatiewet onnodig	7
5. Overgangsrecht oproep gesprek artikel 78a Participatiewet	8
6. Conclusie	8
Meer weten/ contactgegevens	9

Inleiding

Schulinck¹ maakt graag gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis. In algemene zin willen wij benadrukken dat het een goed uitgangspunt is om iedereen in de bijstand te laten participeren. De doelstelling om frequent contact te laten plaatsvinden tussen het college en uitkeringsgerechtigden doet recht aan de problematiek die bij de ondersteuning in de participatie ervaren wordt door gemeenten. Gemeenten hebben in gesprekken met het ministerie van SZW aangegeven het belangrijk te vinden om mensen die langdurig in de bijstand verblijven te ondersteunen bij hun participatie en hen bij de samenleving te betrekken.

Bij bestudering van het conceptwetsvoorstel zijn ons enkele zaken opgevallen die naar ons idee aandacht behoeven. Daartoe komen de volgende 5 onderwerpen in deze reactie aan de orde.

1. Artikel 7a lid 2 en 3 Participatiewet: frequentie bespreking gemaakte afspraken over ondersteuning
2. Inhoud verordening en waarborgen objectiviteit artikel 8 en artikel 18b Participatiewet
3. Is artikel 18b lid 11 Participatiewet in strijd met artikel 20 lid 3 Grondwet en het evenredigheidsbeginsel en ontbreekt een inkeerbepaling?
4. Wijzigingen artikel 9 Participatiewet onnodig
5. Overgangsrecht oproep gesprek artikel 78a Participatiewet

¹ Schulink ontwikkelt juridisch inhoudelijke content in kennissystemen voor de gemeentelijke sociale dienst, waaronder Grip op Participatiewet, waarvan ruim 90% van de Nederlandse gemeenten gebruik maakt. Zie voor meer informatie: <https://www.schulinck.nl/over-schulinck>.

1. Artikel 7a lid 2 en 3 Participatiewet: frequentie bespreking gemaakte afspraken over ondersteuning

In het nieuwe artikel 7a luiden de leden 2 en 3 als volgt:

“2. Het college bespreekt met belanghebbende periodiek, maar minimaal (PM maal per jaar) de gemaakte afspraken, of deze nog voldoen en past deze zo nodig aan.

3. In afwijking van het tweede lid kan het college minder frequent, maar minimaal eenmaal per jaar, de gemaakte afspraken bespreken met de belanghebbende wanneer die frequentie naar het oordeel van het college voldoende is om de belanghebbende te kunnen ondersteunen”.

Uit de memorie van toelichting op het nieuwe artikel 7a blijkt dat door de introductie van dit artikel de opdracht van het college tot ondersteuning bij arbeidsinschakeling wordt geëxpliciteerd. Gelet op lid 2 is op dit moment nog onduidelijk hoe vaak per jaar en op welke wijze contact dient plaats te vinden. Lid 3 bevat een afwijkingsmogelijkheid van de minimum frequentie van bespreking van gemaakte afspraken in het kader van ondersteuning bij participatie. Deze afwijkingsmogelijkheid kan worden gebruikt als de lagere frequentie naar het oordeel van het college voldoende is om de belanghebbende te kunnen ondersteunen. De toelichting is zelfs nog soepeler: Als het college daartoe aanleiding ziet kan het college de frequentie naar beneden bijstellen. Wel is het nodig dat minimaal eens per jaar een contactmoment (...) plaatsvindt.² Er is dus nauwelijks een drempel om minder gesprekken te voeren dan de wetgever minimaal voorschrijft in lid 2.

Voor zover lid 2 daarmee niet overbodig is, is het aan te bevelen om een drempel op te werpen om af te wijken van lid 2 of alleen een minimum aantal gesprekken voor te schrijven. Een keuzemogelijkheid is dat ten minste eenmaal per jaar een persoonlijk gesprek plaatsvindt. In dat geval is een uitzonderingsbepaling niet nodig, maar blijft het risico bestaan dat eenmaal per jaar een persoonlijk gesprek de standaard is. Meer mag uiteraard altijd. Een andere optie is om in de wet concreet het aantal keren per jaar vast te leggen dat het college periodiek, bijvoorbeeld 4 keer per jaar, de gemaakte afspraken met belanghebbende bespreekt om te beoordelen of de gemaakte afspraken nog voldoen en deze zo nodig aan te passen. Daarbij kan dan een uitzonderingsbepaling worden opgenomen indien het volgens het college gelet op de individuele, bijzondere omstandigheden voldoende is om belanghebbende slechts eenmaal per jaar – persoonlijk - te spreken om belanghebbende te kunnen ondersteunen. Het college is dan verplicht te motiveren waarom in het specifieke individuele, bijzondere geval één gesprek per jaar voldoende is. Ervan uitgaande dat de colleges streven naar maatwerk is het uitgangspunt dat per individueel geval de frequentie van afspraken wordt vastgelegd aan de hand van de noodzaak en behoefte om te komen tot de gewenste participatie. In de memorie van toelichting staat ook vermeld dat de regelmaat van de gesprekken moet worden aangepast aan de situatie van de uitkeringsgerechtigde.³

In de toelichting wordt naast het belang van frequent contact expliciet genoemd dat dit contact bestaat uit gesprekken. Ook wordt in de toelichting genoemd dat uit empirische studies is gebleken dat persoonlijke gesprekken werklozen helpen om sneller aan een baan te komen. Verder vermeldt

² Memorie van toelichting wijziging Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis, p. 9.

³ Memorie van toelichting wijziging Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis, p. 9.

de toelichting dat de vorm van contact kan verschillen, omdat het niet altijd nodig is elkaar te zien. Volgens klantmanagers is het wel nodig dat 1 keer per jaar persoonlijk contact plaatsvindt. Daarom is het wellicht wenselijk om de wijze waarop het contact dient plaats te vinden vast te leggen in de wet.⁴

2. Inhoud verordening en waarborgen objectiviteit artikel 8 en artikel 18b Participatiewet

Inhoud verordening

Aan de verordeningplicht van artikel 8 lid 1 Participatiewet wordt onderdeel e toegevoegd. Dit luidt met aanhef als volgt: “De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 18b, tiende en elfde lid”. Complementair hieraan is lid 4 toegevoegd, luidende: “De regels hebben voor zover het gaat om het eerste lid, onderdeel e, in ieder geval betrekking op de wijze waarop door het college de voortgang wordt beoordeeld die van belanghebbende verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal, bedoeld in artikel 18b”.

Artikel 8 lid 1 onderdeel e suggereert een verordeningplicht met betrekking tot het afstemmen van de uitkering. De duur en hoogte van de afstemming zijn dwingendrechtelijk vastgelegd in artikel 18b lid 10 en 11. Artikel 8 lid 4 geeft aan wat er in ieder geval geregeld moet worden in de verordening, namelijk de wijze van beoordeling van de voortgang. Het zou logischer zijn om dit dan ook te benoemen in artikel 8 lid 1 onderdeel e. Nu lijkt de verordeningplicht overeen te komen met die van artikel 8 lid 1 onderdeel a, waarin juist wel regels over hoogte en duur afstemming moeten worden gesteld.

Waarborgen objectiviteit

Zoals de memorie van toelichting bij deze wetswijziging aangeeft, wordt met de wijzigingen in artikel 18b lid 10 en 11 voorgesteld om de verplichte tussentijdse toetsen niet meer in deze vorm voor te schrijven.⁵ Hiervoor in de plaats komt de verplichting voor het college om bij verordening regels te bepalen op welke wijze de voortgang wordt beoordeeld. De toets, als verplichting voor het controleren van de voortgang, is daarmee uit de wet gehaald. Hierdoor komt (wellicht) de objectiviteit van de beoordeling in het geding. Er zijn verder namelijk geen eisen gesteld aan de manier van de beoordeling van de voortgang.

Bij de beoordelingsmomenten om vast te stellen of iemand voldoende vorderingen maakt voorafgaand aan een verdere verlaging van de uitkering na 6 en na 12 maanden, hoeft geen taaltoets meer plaats te vinden. De memorie van toelichting geeft aan dat het voldoende is om te beoordelen of iemand voldoende inspanning verricht en dat iemand die inmiddels de Nederlandse taal voldoende beheerst dit ook zonder tussentijdse toetsen kan aantonen op grond van artikel 18b lid 5.⁶ Voor wat betreft de voldoende inspanning komt dit niet overeen met de zinsnede van lid 10 en 11, zijnde “... voldoet niet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden met het verwerven van de vaardigheden in de Nederlandse taal”. Dat een bijstandsgerechtigde geen voortgang boekt (of

⁴ Memorie van toelichting wijziging Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis, p. 6.

⁵ Memorie van toelichting wijziging Participatiewet voor verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand, p. 10.

⁶ Memorie van toelichting wijziging Participatiewet voor verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand, p. 10.

niet de voortgang die het college van hem verwacht), wil niet zeggen dat hij zich niet inspant. Doordat er geen objectieve toetsing meer verplicht is, kan het college (in bepaalde mate) zelf beslissen wat de voortgang zou moeten zijn.

Een bijstandsgerechtigde kan op basis van artikel 18b lid 5 met de daarin genoemde documenten aantonen dat hij aan de taaleis voldoet. Dat is niet veranderd. Voorheen bestond er nog een mogelijkheid om het redelijk vermoeden weg te nemen, door het afleggen van een tussentijdse toets. Het halen van de toets betekent ook dat een bijstandsgerechtigde voldoet aan de taaleis. Door de voorgestelde formulering kan het vermoeden blijven voortbestaan (voor mensen die de toets zouden kunnen halen als de tussentijdse toets nog bestond).

Het door een college verplicht moeten afnemen van een toets bij elke beoordeling, zoals bedoeld in lid 10 en 11, is niet wenselijk. De objectiviteit uit de beoordeling weghalen, zoals nu mogelijk is doordat er geen aanvullende voorwaarden worden gesteld in artikel 8 lid 4, is ook niet wenselijk. Wij adviseren dan ook om de mogelijkheid tot het afnemen van de toets op een bepaalde manier te waarborgen, eventueel op verzoek van de bijstandsgerechtigde.

3. Is artikel 18b lid 11 Participatiewet in strijd met artikel 20 lid 3 Grondwet en het evenredigheidsbeginsel en ontbreekt een inkeerbepaling?

Hoewel de hoogte en duur van de afstemming niet wijzigt onder de nieuwe voorgestelde redactie van artikel 18b lid 11 Participatiewet, willen we deze mogelijkheid toch - nogmaals⁷ - benutten om onze bedenkingen te uiten voor wat betreft artikel 18b lid 11 Participatiewet, het opleggen van de verlaging voor onbepaalde tijd en het niet voorzien van een inkeerbepaling bij artikel 18b, zoals wel het geval is bij artikel 18 lid 11 Participatiewet.

Artikel 18b lid 11 Participatiewet voorziet in een afstemming van 100% voor onbepaalde tijd als een belanghebbende niet voldoet aan de voortgang die verwacht mag worden met het Nederlands leren vanaf 12 maanden na de schriftelijke kennisgeving dat een bijstandsgerechtigde de taal onvoldoende beheerst. Dit is al sinds 1 januari 2016 opgenomen in de Participatiewet maar wordt, met het hier besproken conceptwetsvoorstel, geherformuleerd. Dit in verband met het laten vervallen van de verplichte tussentijdse toets. Daarvoor in de plaats moet de gemeenteraad bij verordening regels stellen over de wijze waarop de voortgang wordt beoordeeld.

Wij zijn van mening dat een verlaging van 100 procent voor onbepaalde tijd op enig moment in strijd zal komen met het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb) en artikel 20 lid 3 van de Grondwet. Het bepaalde in artikel 20 lid 3 Grondwet dat "Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij wet te regelen recht hebben op bijstand van overheidswege", komt hiermee namelijk in het geding.⁸ Een belanghebbende die niet in zijn bestaan kan voorzien heeft immers recht op bijstand van overheidswege. Langdurige toepassing van artikel 18b lid 11 Participatiewet is hiermee in strijd. Op grond van het evenredigheidsbeginsel moet er evenredigheid bestaan tussen de verlaging en de (ernst van de) gedraging.⁹ De evenredigheid tussen het zich niet

⁷ Zie het artikel over de Wet taaleis Participatiewet: lex dura, sed lex van mr. Lance Op den Camp en mr. Frank Schulmer dat verschenen is in de Gemeentestem, editie Gst. 2016/12.

⁸ Dit uitgangspunt is uitgewerkt in artikel 11 lid 1 Participatiewet.

⁹ "De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doel".

inspannen en een zeer zware verlaging, kan in het gedrang komen. De Centrale Raad van Beroep heeft al meermalen, zijnde in een andere context, overwogen dat een algehele weigering van bijstand over een niet in de tijd gemarkeerde periode niet in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.¹⁰ Een verlaging van 100 procent voor onbepaalde tijd past ook niet binnen het systeem van de Participatiewet. Zo is een dergelijke verlaging niet te rijmen met de verplichting van het college om een verlaging wegens schending van een niet geüniformeerde arbeidsverplichting binnen 3 maanden te heroverwegen, zie artikel 18 lid 3 Participatiewet. En evenmin met de inkeerbepaling bij het verlagen wegens schending van een geüniformeerde arbeidsverplichting (artikel 18 lid 11 Participatiewet).

De keuze voor het opleggen van de verlaging voor onbepaalde tijd wordt in de memorie van toelichting bij dit artikel als volgt toegelicht: “Pas wanneer belanghebbende na een jaar niet voldoet aan de voortgang die van hem verwacht mag worden, wordt de bijstand met 100 procent verlaagd. De regering merkt op dat zodra belanghebbende weer voldoende vooruitgang boekt, hij weer volledige bijstand ontvangt. Ook hieruit blijkt het reparatoire karakter van de maatregel van verlaging van de bijstandsuitkering”.¹¹

Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat de verlaging wordt opgeheven als een bijstandsgerechtigde op enig moment alsnog aan de inspanningsverplichting voldoet. Hoewel dit in lijn is met het reparatoire karakter en ook met de manier van afstemmen van artikel 18 Participatiewet, voorziet de tekst van de wet hier niet expliciet in. Ook niet na wijziging door het conceptwetsvoorstel.

Hetzelfde geldt voor de aanvang van de verlaging. Artikel 18b lid 4 Participatiewet bepaalt dat de verlaging van de bijstand plaatsvindt vanaf het moment dat de voornoemde schriftelijke kennisgeving van het redelijk vermoeden plaatsvindt. Niet is voorzien in de situatie dat iemand pas na enige tijd stopt met het leren van de taal. De uitkering zou dan met terugwerkende kracht moeten worden verlaagd tot het moment van kennisgeving. Dit kan niet de bedoeling zijn en is bovendien disproportioneel. Een redelijke wetsuitleg brengt met zich mee dat de bijstand in deze situatie eerst wordt verlaagd vanaf het moment dat een bijstandsgerechtigde niet meer voldoet aan de inspanningsverplichting. De wettekst biedt hiervoor echter geen mogelijkheden. Overwogen kan worden om op dit punt een afwijkingsmogelijkheid in de wet op te nemen aangezien artikel 18b Participatiewet al deels wordt geherformuleerd.

4. Wijzigingen artikel 9 Participatiewet onnodig

In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om in artikel 9, eerste lid, aan het slot van onderdeel a het woord ‘en’ toe te voegen en aan het slot van onderdeel b het woord ‘of’ toe te voegen. Deze toevoegingen zijn naar onze mening onnodig en leiden tot onduidelijkheid. De voorgestelde wijzigingen impliceren dat dan alleen nog de mogelijkheid bestaat om verplicht allebei (onderdeel a en b of c) wel of niet toe te passen. De huidige wettekst is voldoende duidelijk. Te meer omdat in de memorie van toelichting wordt gezegd dat de toevoeging van het woord ‘of’ er niet aan in de weg staat om er wel voor te kiezen meerdere verplichtingen op grond van artikel 9, eerste lid, onderdelen b en c op te leggen. Bovendien vermeldt de toelichting ook dat wederkerigheid en andere vormen van participatie in de maatschappij elkaar niet uitsluiten. In feite kunnen alle verplichtingen a, b en c

¹⁰ Zie onder andere, CRvB 26 oktober 1999, 97/11525 ABW, ECLI:NL:CRVB:1999:ZB8520.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 33975, nr. 3, p. 5.

naast elkaar worden opgelegd. Toevoeging van de woorden 'en' en 'of' heeft dan ons inziens geen meerwaarde.¹²

5. Overgangsrecht oproep gesprek artikel 78a Participatiewet

In het voorgestelde artikel 78a wordt alleen het oproepen voor een gesprek geregeld voor het zittende bestand. De bedoeling is om daarmee ook de rest van de verplichtingen en consequenties zoals genoemd in de artikelen 7a lid 2 en 3 en 7b Participatiewet te laten gelden voor het zittend bestand. Hoewel dit in de praktijk mogelijk niet tot problemen zal leiden, bevelen wij aan om dit expliciet te regelen in het overgangsrecht. Tevens dient daarbij te worden aangegeven wanneer deze overgangsbepaling vervalt.

6. Conclusie

Het conceptwetsvoorstel draagt bij aan een betere ondersteuning van mensen in de bijstand met betrekking tot participatie en dat juichen wij toe. In de voorgestelde wijzigingen zien wij nog enkele knelpunten. Voornoemde 5 punten verdienen aandacht om te komen tot een juridisch juiste en werkbaar uitvoeringspraktijk. Als laatste merken wij op dat ons is opgevallen dat het budget niet wordt aangepast, terwijl de hoeveelheid werk wel meer wordt.

¹² Memorie van toelichting wijziging Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis, p. 10.

Meer weten/ contactgegevens

Deze aanbevelingen zijn opgesteld door de juridische specialisten uit het team Participatiewet van Schulinck, dé online kennisbank & helpdesk voor gemeenten. Zij zijn medeverantwoordelijk voor de kennisbank Grip op Participatiewet. Daarnaast ondersteunen zij gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet.

Wilt u meer weten over bovenstaande aanbevelingen, neem gerust contact met ons op via:
helpdesk.wwb@schulinck.nl of 077- 475 8018.

Meer informatie over Schulinck, Grip op Participatiewet en Grip op schuldhulpverlening kunt u vinden op www.schulinck.nl.