

Reactie Divosa op internetconsultatie wijzig Participatiewet verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand.

Staatsecretaris Van Ark heeft ons gevraagd een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van ondersteuning aan mensen die bijstand ontvangen en het aanpassen van de uitvoering van de taaleis.

Alle mensen in de bijstand een passend aanbod, zodat iedereen mee kan doen, ook wanneer dat niet op de arbeidsmarkt lukt. Dat is het doel van deze wetswijziging.

Divosa onderschrijft het idee en het doel van de wetswijziging, maar maakt zich zeer grote zorgen over de uitvoerbaarheid. Divosa doet drie aanbevelingen om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren en daarmee het doel van het voorstel te realiseren:

- Zet in op een gedegen beleidsontwikkelp proces. Dit voorstel is in potentie de grootste wijziging van de Participatiewet tot nu toe en komt onder te veel tijdsdruk tot stand. Trek het wetsvoorstel in en ga met (onder andere) gemeenten het gesprek aan en betrek uitkomsten van de evaluatie Participatiewet, het WRR rapport 'het betere werk' en de adviezen van commissie Borstlap. Daarmee wordt recht gedaan aan de oproep van motie Raemakers om te **verkennen** hoe alle mensen in de bijstand een passend aanbod kan worden gedaan.
- Laat onafhankelijk onderzoek doen naar de financiële consequenties van het wetsvoorstel, vanuit gezamenlijk opdrachtgeverschap rijk en gemeenten.
- Pas het wetsvoorstel aan zodat het gaat over het 'wat'. Nu staat het 'hoe' nog te centraal in het voorstel. Zet het doel van de wet centraal en ga met gemeenten in gesprek over hoe we dit het beste kunnen bereiken. Hou hierbij rekening met het decentrale karakter van de Participatiewet.

Gedegen beleidsontwikkelp proces

Alvorens inhoudelijk in te gaan op het voorliggende wetsvoorstel vragen we staatssecretaris Van Ark bij deze met klem om een gedegen proces. De voorliggende wetswijziging is in potentie de grootste wetswijziging in het bestaan van de Participatiewet tot nu toe. Nog voordat de evaluatie van de Participatiewet goed besproken is, werden gemeenten verrast met dit wetsvoorstel. Een voorstel wat in zeer korte tijd en zonder voldoende gedegen overleg en wederzijdse beïnvloeding in internetconsultatie is gezet. Een onzorgvuldig begin van het wetsproces leidt tot problemen bij besluitvorming en implementatie. Dergelijke problemen hebben uiteindelijk effect op het doel van deze wetgeving, namelijk dat we meer inwoners in Nederland ondersteunen maatschappelijk actief te zijn.

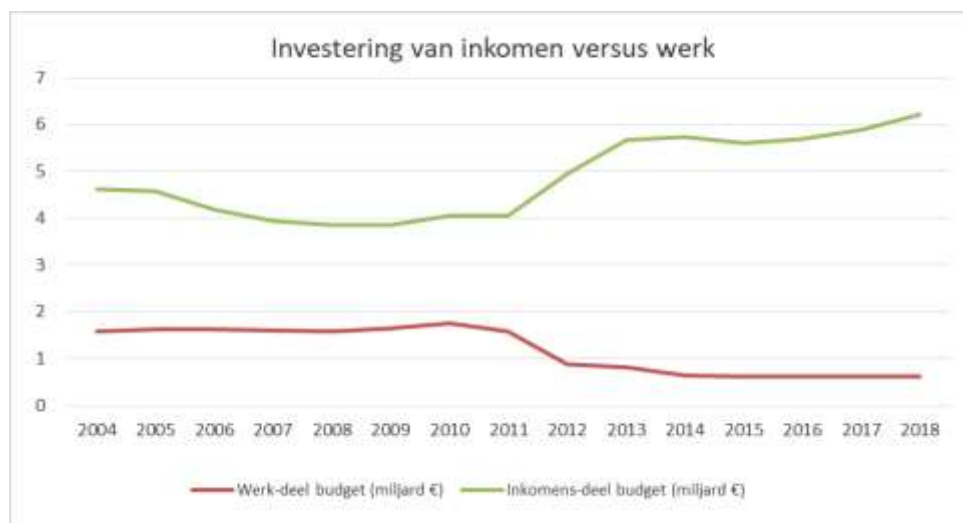
Concreet vragen we de staatssecretaris om – net zoals bij de nieuwe wet inburgering – samen met gemeenten en andere partijen te onderzoeken wat nodig is om het doel van deze wetswijziging te realiseren. Wat is er nodig qua middelen, mensen en organisatie om alle inwoners met een bijstandsuitkering voldoende aandacht te geven? Hoe verhoudt de nieuwe opdracht zich tot de bestaande opdracht rondom arbeidsinschakeling? En op welke wijze kunnen goede verbindingen worden gelegd met aanpalende opdrachten in het bredere sociaal domein?

Inhoudelijke reactie

De leden van Divosa zetten zich in de context van het sociaal domein in voor de re-integratie van inwoners die in de bijstand zitten of dreigen te komen. In 2018 gingen 45.000 inwoners van bijstand naar werk¹. De beleidsopdracht – en de financiële prikkels – van de Participatiewet zijn gericht op activering naar betaalde arbeid.

We vragen aandacht voor de evaluatie van de Participatiewet en de [gemeentelijke reactie](#) daarop. Het is noodzakelijk de lessen uit het verleden mee te nemen in voorliggende keuzes. Dit is belangrijk, in het licht van de tijdsdruk waarmee deze wetswijziging tot stand is gekomen.

Ondanks zijn naam, is de Participatiewet primair een inkomenswet, we geven ruim tien keer meer aan 'inkomen' uit dan aan 'werk en sociale activering'. Dit blijkt ook onderstaand figuur. Het effect van dit beleid is dat kansen voor mensen die al langer aan de kant staan verder afnemen.



De richting van het voorliggende wetsvoorstel heeft de potentie om van de huidige Participatiewet die vooral is gericht is op inkomen en arbeidstoeleiding een werkelijke 'Participatie'wet te maken, waarbij alle inwoners met een bijstandsuitkering persoonlijke ondersteuning krijgen om de stappen te zetten die voor hen mogelijk zijn maximaal mee te kunnen doen. Divosa ondersteunt dit doel van harte, maar vraagt aandacht voor enkele belangrijke randvoorwaarden:

- Erken dat deze wetswijziging de opdracht van gemeenten vergroot.

De huidige Participatiewet stelt al specifieke eisen rondom de arbeidsinschakeling, daar komt nu een tweede opdracht bij met specifieke eisen rondom de inzet op sociale activering. In de memorie van toelichting wordt de investeringsvraag terzijde geschoven met de opmerking dat deze wetswijziging een explicitering is van de bestaande opdracht. Wij zijn het hier niet mee eens. Door deze wetswijziging worden gemeenten verplicht middelen in te zetten op een doelgroep die – omwille van onvoldoende budget – nog onvoldoende kan meedoen.

We zullen moeten investering in het intensiveren van contact met inwoners en er is investering nodig in het organiseren en creëren van een passend aanbod.

¹ [CBS, totale uitstroom uit bijstand 2018](#) → 113.630. [Divosa uitstroom naar werk in 2018](#) → 39,7%.

- Neem de adviezen van de [WRR](#) en commissie Borstlap serieus en investeer in re-integratie en sociale activering door middel van persoonlijke ondersteuning.

Uit wetenschappelijk onderzoek van wetenschappers zoals Roland Blonk, Menno Fenger en Pierre Koning blijkt dat persoonlijk contact met inwoners en methodisch werken positief effect heeft op het gewenste resultaat. Uit de uitvoeringspraktijk weten we ook dat veel gemeenten vaak onvoldoende capaciteit hebben om alle inwoners met een bijstandsuitkering het gewenste contact te bieden. Dit capaciteitsvraagstuk is primair ingegeven door een tekort aan middelen. Wanneer het wetsvoorstel wordt doorgevoerd – zonder te voorzien in voldoende middelen – zal het gewenste effect niet worden bereikt.
- Voorkom bureaucratisering, schiet niet door in het ‘hoe’, zet de inwoner en het doel van de wetgeving centraal.

In het wetsvoorstel wil de wetgever tot in detail voorschrijven hoe vaak een inwoner moet worden gesproken. Dit is een onwenselijk type wetgeving die niet past bij de uitvoeringswerkelijkheid en het decentrale karakter van de wet.

De professional heeft ruimte nodig om te doen wat nodig is. Soms spreekt een je iemand vier keer per maand, omdat iemand daarmee aan het werk komt. In een ander geval kunnen twee gesprekken per jaar voldoende zijn. De behoefte van de inwoner moet worden meegewogen bij het bepalen van de inzet.

Het doel van de wet moet centraal staan, niet het middel om het doel te bereiken. Wanneer de focus van wetgeving te veel op het middel wordt gericht ontstaan bureaucratische werkprocessen, waar uiteindelijk vooral de inwoners last van gaan krijgen.
- Handhaving en sanctionering. Pas op dat gezonde druk niet doorslaat in geïnstitutionaliseerd wantrouwen.

In het wetsvoorstel wordt gesproken over een niet vrijblijvend, passend aanbod. Bij deze verplichting hoort ook handhaving en sanctionering. Inwoners die al langer in de bijstand zitten hebben vaak te maken met meervoudige problematiek, zoals psychische of fysieke gezondheidsproblemen, schulden en verslaving. Wanneer mensen draagkracht hebben, dan is gezonde druk goed om in beweging te komen. Wanneer deze ontbreekt kan sanctionering op genoemde verplichtingen averechts werken en dan groeit het wantrouwen wat in de weg staat van het gewenste resultaat.

Taaleis

Om mee te kunnen doen in Nederland is de Nederlandse taalbeheersing van wezenlijk belang. Veel van onze leden geven aan de Taaleis niet nodig te hebben, de bestaande mogelijkheden van de Participatiewet zijn voldoende.

Het type wetgeving als de taaleis, de tegenprestatie en de aanscherping arbeidsverplichtingen maken de uitvoeringspraktijk complex. Ieder nieuw stukje wetgeving heeft weer een eigen doel, met specifieke sanctioneringseisen. Hierdoor komt de consistentie van beleid onder druk te staan.

In reactie op de drie vragen

Ten slotte nog een korte reactie op de specifieke vragen die zijn gesteld bij de internetconsultatie:

1. Wat is naar uw mening de gewenste frequentie van het klantcontact tussen de gemeente en de bijstandsgerechtigde als het gaat om het kunnen bieden van passende ondersteuning en eventuele benodigde voorzieningen, gericht op arbeidsinschakeling en, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, andere vormen van participatie en wederkerigheid? In het wetsvoorstel staat nu nog bewust een PM (zie paragraaf 4 van de memorie van toelichting).

- Passende ondersteuning betekent maatwerk en is afhankelijk van de persoonlijke situatie van inwoners. De frequentie dient dan ook te worden afgestemd op deze situatie.
- De frequentie moet variabel zijn, waarbij de professional bepaalt wat in een specifieke situatie het beste is. De frequentie zal afhangen van het ingezette traject en de gemaakte afspraken.
- Het betreft echter niet alleen contact met inwoner zelf, maar ook regie op stappen die een inwoner aan het zetten is, al dan niet met een derde partij (zoals wijkteam, schuldhulp, maatschappelijk werk, etc...). Wanneer een dergelijk traject goed verloopt, is het niet zinvol iemand met een hoge frequentie te spreken en kan dat zelfs als belemmerend worden ervaren.

2. Hoe moet volgens u dit klantcontact vormgegeven worden, ook in samenhang met de frequentie van het contact? Daarbij kunt u denken aan gesprekken in persoon, telefonisch, per mail, et cetera.

- Dit is situatieafhankelijk en vraagt om maatwerk. Veel mensen die al langer bijstandsafhankelijk zijn ervaren verschillende sociale/psychische/fysieke problemen. Voor het maken van stappen de goede kant op werkt persoonlijk contact het beste, waarbij ruimte is voor het ontstaan van een vertrouwensrelatie tussen inwoner en professional.
- Daarnaast is niet zozeer belangrijk om vast te leggen hoe het contact met inwoners vorm wordt gegeven. Het doel van het contact is veel belangrijker, wat moet het opleveren? En welke acties of afspraken er worden gemaakt. Het klantcontact is een middel, geen doel op zich.

3. Welke randvoorwaarden zijn volgens u nodig om deze frequentie en vorm van klantcontact te realiseren en om inhoud te kunnen geven aan het maken van participatieafspraken met alle bijstandsgerechtigden?

- Zie inhoudelijke reactie.