

Reactie Stichting van de Arbeid wijziging Participatiewet voor verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand (internetconsultatie)

Op 11 december jl. is een internetconsultatie geopend met betrekking tot enkele wijzigingen in de Participatiewet om de ondersteuning van mensen in de bijstand te verbeteren.

Aanleiding

Een belangrijke aanleiding voor dit voorstel van wet is de onlangs verschenen evaluatie van de Participatiewet van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Daarin werd onder meer het volgende geconcludeerd.

- Voor de ‘klassieke bijstandsgerechtigden’ wordt weinig gedaan. Dit blijkt onder meer uit het feit dat 60% van de personen in de veronderstelling is te zijn vrijgesteld van het zoeken naar werk terwijl daadwerkelijk slechts 10% een geregistreerde vrijstelling heeft. Blijkbaar heeft een groot deel van de populatie weinig contact met de gemeente en hebben gemeenten deze personen onvoldoende in beeld.
- Vooral voor degenen die onder de ‘klassieke bijstand’ vallen en die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, wordt weinig gedaan. Deze categorie bestaat met name uit personen met een meervoudige problematiek (zoals psychosociale aandoeningen en schulden) en betreft niet alleen oudere generaties maar ook veel jongeren. Een integrale uitvoering (zoals hulp vanuit Wmo, GGZ, schuldhulpverlening en de Participatiewet) komt nog maar langzaam op gang.
- Aandacht voor nuggers ontbreekt. Deze zijn niet in beeld bij de gemeenten terwijl de gemeenten wel verantwoordelijkheid hebben voor deze personen.

Een andere aanleiding voor dit voorstel van wet betreft de motie Raemakers c.s. waarin het kabinet wordt opgeroepen om mensen in de bijstand een niet-vrijblijvend aanbod te doen met als doel sociale activering en aan de voorkant afspraken met gemeenten te maken om meer mensen naar een passend aanbod te begeleiden.

Voorstel van wet

De Stichting van de Arbeid constateert dat het voorstel van wet twee belangrijke onderdelen bevat. Ten eerste wordt voorgesteld wettelijk het minimumaantal klantcontacten voor te schrijven aan gemeenten waarbij een set van afspraken met de bijstandsgerechtigden wordt gemaakt. Ten tweede wordt meer flexibiliteit voor de taaleis voorgesteld.

Klantcontacten

Gemeenten krijgen de opdracht om met alle bijstandsgerechtigden in gesprek te gaan.

- Gemeenten worden verplicht om binnen drie maanden na de bijstandstoekenning een eerste gesprek te hebben met de bijstandsgerechtigde dat moet resulteren in een set van afspraken. De termijn van drie maanden is gekozen om te voorkomen dat een set van afspraken moet worden gemaakt met mensen die binnen drie maanden op eigen kracht een baan kunnen vinden. De afspraken worden door de gemeente

vastgelegd maar het staat elke gemeente vrij op welke wijze dit wordt vastgelegd. Bij het gesprek wordt een verbinding gelegd met de integrale dienstverlening binnen het sociale domein en, voor zover relevant, de invulling van de taaleis. Mensen moeten meewerken aan de afgesproken activiteiten (wederkerigheid).

- Voor het maken van afspraken met het bestaande bestand van (langdurig) bijstandsgerechtigden zal bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nog een overgangsmaatregel worden ingevoerd om dit gefaseerd te kunnen oppakken.
- Daarnaast wordt voorgesteld dat gemeenten een plicht krijgen om daarna regelmatig contact te onderhouden met de bijstandsgerechtigde over diens ontwikkeling en om te bezien of de afspraken bijgesteld moeten worden. De frequentie betreft maatwerk maar er wordt wel een wettelijk minimumaantal per jaar voorgesteld. Dit wettelijk minimumaantal is nog niet ingevuld. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt wel gememoreerd dat wetenschappelijk is aangetoond dat een frequentie van vier keer per jaar effectief blijkt te zijn.

Taaleis

Als het taalniveau lager is dan het minimaal gevraagde niveau 1F (eveneens binnen drie maanden vast te stellen) dan moet taalverwerving onderdeel zijn van de set van afspraken. Gemeenten krijgen daarbij de mogelijkheid taalverwerving via een activiteit in de praktijk te laten plaatsvinden indien de leerbaarheid onvoldoende wordt geacht.

Reactie van de Stichting van de Arbeid

Algemeen

- In reactie op de evaluatie van de Participatiewet heeft de Stichting van de Arbeid haar zorgen geuit dat gemeenten weinig doen voor de ‘klassieke bijstandsgerechtigden’. De Stichting van de Arbeid onderschrijft daarom het voorstel om gemeenten te verplichten binnen een bepaalde termijn een eerste klantcontact te hebben en daarna vervolcontacten te arrangeren. Daarbij merkt de Stichting op dat het uiteindelijke doel moet zijn dat mensen zoveel mogelijk maatschappelijk participeren en economisch zelfstandig worden en niet om gemeenten een middel in handen te geven om sancties te kunnen treffen.

Maatwerk in dienstverlening en klantcontacten

- De aanpak via maatwerk¹ en de inzet op meer persoonlijke begeleiding wordt door de Stichting onderschreven maar moet wel op de juiste manier gebeuren teneinde het bedoelde effect te kunnen bereiken. Voorop moet staan dat er in samenspraak met de bijstandsgerechtigde goede wederzijdse afspraken (neer te leggen in een plan van aanpak) worden gemaakt die duidelijk geformuleerd en begrijpelijk zijn. Het is aan gemeenten om dit voor ogen te houden en om bijstandsgerechtigden daar waar nodig te faciliteren en te ondersteunen om het uiteindelijke doel van maatschappelijke participatie en economische zelfstandigheid te bereiken.

¹ Bij maatwerk gaat het onder meer om het opleidingsniveau en -richting, ervaring, achtergrond, mogelijkheden en behoeftes en eventuele achterliggende problematiek van de bijstandsgerechtigde.

- De Stichting vraagt zich af of het voorschrijven van een vaste termijn gewenst en noodzakelijk is. Belangrijk is vooral dat binnen een redelijke termijn na aanvang van een recht op bijstand een eerste gesprek plaatsvindt teneinde de problematiek goed in kaart te brengen en te bezien aan welke (integrale) ondersteuning behoefte bestaat en welke afspraken gewenst zijn. De ondersteuning en dienstverlening zijn vooral een kwestie van maatwerk. Zo zullen er mensen zijn die grotendeels op eigen kracht een baan kunnen vinden maar zullen mensen met een meervoudige problematiek een intensievere ondersteuning nodig hebben.
- De Stichting hecht eraan dat er na het maken van wederzijdse afspraken regelmatig contact is om de bijstandsgerechtigde goed in beeld te houden en waar nodig te ondersteunen. Ook hier moet maatwerk worden toegepast teneinde te voorkomen dat het een louter administratieve afhandeling wordt. De frequentie van de vervolcontacten moet vooral gebaseerd zijn op effectiviteit en die kan van persoon tot persoon en van situatie tot situatie verschillen. Een plan van aanpak moet ook bijgesteld kunnen worden indien de omstandigheden waarin de bijstandsgerechtigde verkeert, wijzigen.

Wederkerigheid en recht op ondersteuning

- De gemaakte afspraken en de passende dienstverlening - neergelegd in een plan van aanpak - zouden niet alleen een middel moeten zijn waar gemeenten bijstandsgerechtigden aan kunnen houden om hieraan mee te werken. Een op de persoon gerichte dienstverlening moet ook een recht zijn waarop bijstandsgerechtigden een beroep kunnen doen en gemeenten op kunnen aanspreken (wederkerigheid). Deze wederkerigheid moet evenwichtig worden vormgegeven.
- Het is van belang dat in het contact tussen gemeente en bijstandsgerechtigde vertrouwen ontstaat om tot het te bereiken doel te komen. Een aanscherping van sancties aan de hand van een plan van aanpak past daar niet bij. Dit laat onverlet dat wanneer willens en wetens niet wordt meegewerkt aan de wederzijds gemaakte afspraken een sanctie onder omstandigheden op zijn plaats kan zijn. Zorgvuldigheid is daarbij dan wel van belang.
- Volgens het wetsvoorstel moeten gemeenten de afspraken vastleggen maar de wijze waarop wordt aan gemeenten overgelaten. Gelet op de wederkerigheid van de afspraken is de Stichting er voorstander van dat de afspraken schriftelijk worden vastgelegd in een plan van aanpak en dat dit wordt ondertekend door de gemeente en de bijstandsgerechtigde. Een exemplaar wordt ook aan de bijstandsgerechtigde verstrekt opdat niet alleen de gemeente de bijstandsgerechtigde kan aanspreken op de gemaakte afspraken maar ook de bijstandsgerechtigde de gemeente kan houden aan de afgesproken te verstrekken voorzieningen en instrumenten.

Integrale aanpak van de dienstverlening

- De Stichting van de Arbeid acht het van groot belang dat - gezien de grote verscheidenheid aan en mogelijke stapeling van achterliggende problemen - voorzieningen en instrumenten worden geboden via een integrale dienstverlening aan mensen die langdurig in de bijstand zitten. Hoewel dit wel in de Memorie van Toelichting wordt beschreven, is dit niet expliciet in het wetsvoorstel vastgelegd.

Uit de evaluatie van de Participatiewet bleek dat nog niet veel gemeenten een integrale dienstverlening hanteren. De Stichting van de Arbeid hecht eraan dat alle gemeenten op korte termijn een integrale dienstverlening bieden.

- Het is van belang dat voorzieningen en arbeidsmarktinstrumenten om participatie te bevorderen (uniform) beschikbaar zijn; niet alleen om aan het werk te komen, maar ook om aan het werk te kunnen blijven. In dat kader verwijst de Stichting onder meer naar het programma ‘simpel switchen in de participatieketen’.² Voor de dienstverlening zijn de vier sporen uit dit programma van belang:
 - mensen moeten makkelijker vanuit de uitkering kunnen gaan werken en weer terug kunnen vallen als het werken toch (even) niet lukt;
 - beter inzicht in financiële gevolgen van aan het werk gaan;
 - meedoen op de best passende plek;
 - continuïteit in begeleiding en meer integrale ondersteuning.

Taaleis

- De Stichting van de Arbeid ondersteunt de gedachte dat de minimale taaleis op niveau 1F ook via activiteiten in de praktijk kan worden verworven door degenen die moeilijk leren. Wel acht de Stichting het daarbij van belang dat een onafhankelijke beoordeling hieraan wordt gekoppeld of de minimale taaleis op een gegeven moment is behaald. Ook zou gekeken moeten worden of er tijdens het leren in de praktijk vorderingen worden gemaakt om die taaleis uiteindelijk te behalen.

Overige aandachtspunten

- De Stichting van de Arbeid mist in het wetsvoorstel de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden die op zoek zijn naar werk. Het wetsvoorstel gaat alleen in op de dienstverlening aan personen die een bijstandsuitkering ontvangen.
- De Stichting van de Arbeid is van mening dat (de weg naar) participatie niet moet leiden tot bijvoorbeeld inkomensonzekerheid en/of een armoedeval. Het huidige complexe systeem van (gemeentelijke) toeslagen zou hierop aangepast moeten worden zodat participatie vanuit de bijstand leidt tot inkomensverbetering en tot meer duidelijkheid over de (toekomstige) inkomenssituatie voor betrokkenen.
- Tot slot is de Stichting van de Arbeid van mening dat gemeenten over voldoende financiële middelen moeten beschikken om alle bijstandsgerechtigden een passende dienstverlening te kunnen bieden. Als dit niet het geval is, zal het wetsvoorstel alleen leiden tot een formalisering van contactmomenten zonder dat daarbij invulling gegeven kan worden aan afspraken in de vorm van een passende dienstverlening met het gevolg dat het doel van maatschappelijke participatie en economische zelfstandigheid niet wordt bereikt.

² Zie de brief van de staatssecretaris van SZW d.d. 28 december 2018.