



Participatiewet in balans

Reactie vanuit het programma Bestaanszekerheid & Waardevol werken (Movisie), in het kader van de internetconsultatie uitgezet door het ministerie van SZW. Dd. 29-6-'23.

Penvoerder H. Michon, programmaleider: M. van Houten.

Inleiding

Wij hebben de beoogde aanpassingen op de Participatiewet gelezen en maken daar graag enkele kanttekeningen bij. In de kern vinden we dat het hier om een goed streven van de overheid gaat, namelijk: het meer in balans te brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving. In deze notitie bespreken wij enkele specifieke voornemens tot wijziging van de wet. Er zijn voorstellen bij die mogelijk (heel) goed zijn, zoals de verruiming van de omschrijving van de groep mantelzorgers, die we desondanks onbesproken laten.

Onze opmerkingen betreffen positieve waarderingen maar ook kritische kanttekeningen. In beide gevallen nemen wij mee wat ons in het algemeen drijft als het gaat om participatie, gebaseerd op onze kennis, waarin we wetenschappelijke inzichten, praktijkkennis en ervaringskennis bundelen.

Activeren vervangen door participeren

In artikel 1a (met wijzigingsvoorstel aangaande Participatiewet artikel 6) wordt voorgesteld de term sociale activering te vervangen door maatschappelijke participatie.

Dit zien wij als een verbetering ten opzichte van de bestaande wet. Maatschappelijke participatie geeft als term meer lucht, en verwoordt dat participeren iets is wat je samen doet, en laat ruimte voor meerdere vormen van werk. De term is beter dan het woord 'activering', dat ook suggereert dat mensen niet uit zichzelf in beweging komen maar geactiveerd moeten worden en daarin passieve wezens zijn. Veel mensen, en veel meer mensen dan soms wordt gedacht, werken in de breedste zin van het woord – en nog meer mensen gaan uit zichzelf 'waardevol werken' zoals wij dat samenvatten, als zij de weg weten, hun mogelijkheden verruimd worden en als zij daartoe de gelegenheid krijgen.

Wat we ook toejuichen is dat de wet beter tot uitdrukking brengt dat participatie tot deelname aan de arbeidsmarkt *kan* leiden, en niet per se *moet* leiden (zie ook 1E m.b.t. Participatiewet artikel 8a.)

Maar of het afdoende zal zijn betwijfelen we. Beter kan explicieter ingezet worden op het opheffen van het inclusietekort. Op een arbeidsmarkt die zich aanpast, en mensen welkom heet, met regelgeving die expliciet uitstraalt dat participatie van twee kanten moet komen. Dat laatste is een aspect van wat wij de relationele benadering noemen.

Bovendien is de aan dit punt gekoppelde tekst van het wijzigingsvoorstel afwerend, met de bekende zinsnede dat het (participeren) niet om verdringing van de arbeidsmarkt mag gaan. In onze visie op een inclusieve arbeidsmarkt gaat het juist om verruiming en verlichting van de arbeidsmarkt. En zodanige inrichting van die arbeidsmarkt dat meer mensen kunnen participeren en overgangen makkelijker zijn.

Mensen houden aan participeren i.p.v. hen daartoe verplichten

Artikel 1G beoogt de wet een minder verplichtend karakter te geven door het woord "verplichting" te schrappen in artikel 9 van de Participatiewet. Wel zijn, zo luidt het alternatief, mensen "gehouden" om maatschappelijk te participeren, naar vermogen.

Ook hier is om te beginnen de intentie die hier vermoedelijk achter zit, naar onze inzichten heel goed. Door de wet een minder verplichtend karakter te geven, kan iets meer ruimte ontstaan voor eigen

initiatief en meer ruimte voor aan de slag gaan in andere vormen van werk, zonder dat mensen bang hoeven te zijn hun goede werkplek (in welk verband dan ook, betaald of onbetaald) te verliezen als zij 'verplicht' worden tot andere, of meer, of in een andere werkomgeving te verrichten werkzaamheden.

Tegelijkertijd wijzen wij op het gevaar dat de voorgestelde wetsaanpassing geïnterpreteerd gaat worden als: verplichting is vervangen door verplichting, en alles blijft zoals het was. Op zijn minst is daarom wenselijk dat de wetgever in een nadere toelichting op de wet verklaart wat maakt dat voor een andere terminologie gekozen is hier.

Als mensen gehouden zijn aan participatie blijft het gevaar dat gemeenten en andere beleidsuitvoerders via eenrichtingsverkeer de burger tot participatie bewegen. Terwijl veel humaner en effectiever is als overheidsvertegenwoordigers en burgers met elkaar in gesprek gaan over maatschappelijke participatie en wat wiens rol kan zijn, en over interesses en waar mogelijkheden liggen. Ook dat is een aspect van de genoemde wenselijke relationele benadering.

De meeste mensen zullen mee willen doen als zij zich ergens welkom voelen en zij ervaren dat zij een zinvolle bijdrage kunnen vervullen. Nu zijn er zeer onvoldoende plekken 'beschikbaar' (bijvoorbeeld het jaarlijkse quotum aan te realiseren beschutte werkplekken wordt landelijk jaar op jaar niet gehaald) of er zijn wel werkplekken beschikbaar maar niet toegankelijk (overschot aan vacatures op de reguliere arbeidsmarkt ondanks dat er ruim een miljoen mensen aan de kant staat).

In plaats van mensen erop wijzen dat zij eraan "gehouden" zijn te participeren, is het voorop stellen van de mensenrechten een meer gepast vertrekpunt, waaronder begrepen het recht op arbeid. Vanuit zo'n perspectief is het logischer om in plaats van mensen op hun plichten te wijzen, de samenleving aan zijn plichten te herinneren. Vanuit dat perspectief is het de samenleving die gehouden is aan het realiseren en mogelijk maken van participatieplekken. (de samenleving is: wij allen, waaronder: overheden, uitvoerende instanties, ondernemers, aanbieders van participatieplekken en inwoners, zowel degenen met, als degenen zonder een uitkering).

Minder bestraffend – tot nader order

Uit artikel 1K betreffende artikel 18 van de Participatiewet maken wij op dat veel terughoudender wordt omgegaan met het verlagen van de uitkering als straf voor het niet nakomen van verplichtingen om te participeren. Zo zien we dat een serie van acht (!) potentiële schendingen van de wettelijke verplichtingen geschrappt wordt (o.a. het verplicht aanvaarden van arbeid, het verplicht ingeschreven staan bij een uitzendbureau en het verplicht zijn om een reisafstand van 3 uur per dag te aanvaarden als een baan dat vereist). Het voorstel tot wetwijziging bevat meer soortgelijke voorstellen die in combinatie met het verminderen van verplichtingen moeten leiden tot een minder frequent toepassen van het verlagen van het uitkeringsbedrag. Let wel, het gaat hier om het bestraffen van het niet nakomen van verplichtingen om te participeren die erop gericht zijn dat de persoon in kwestie er alles aan doet om te participeren. Het gaat niet om fraude o.i.d.

Deze wijziging is in beginsel heel positief: we omarmen elke preventie van een verlaagde uitkering als straf voor het niet nakomen van verplichtingen om te participeren. De meeste mensen zijn uit zichzelf actief en pakken (waardevol) werk op als zij intrinsiek gemotiveerd zijn, en niet als zij gestraft worden voor het nalaten van bepaald gedrag. Op detailniveau gaat het overigens deels om verplichtingen die überhaupt niet reëel of proportioneel zijn zoals het genoemde aanvaarden van een reistijd van max drie uur per dag. Alleen al omdat in de praktijk vermoedelijk 'niemand' met een uitkering een dergelijke eis terecht vindt, en niemand vanuit de uitvoeringspraktijk aan die eis zal vasthouden, is het goed dat de eis geschrappt wordt.

We maken uit de teksten op dat er desalniettemin in de toekomst "nadere regels" kunnen worden gesteld "Bij algemene maatregel van bestuur" die (toch) mogelijk maken dat de uitkering van mensen (tijdelijk) verlaagd kan worden als die niet doen waartoe de wet hen verplicht. Voor zover het gaat om alle inspanningen die iemand doet om actief te zijn in welke vorm van werk dan ook, vinden wij het

ongepast om dergelijke straffen uit te delen. Er is geen enkele kennisbron te noemen die dergelijke handswijzen ondersteunt.

Geldelijke straffen kunnen al snel juist tegengesteld werken omdat deze een fundamentele aantasting van de bestaanszekerheid in het algemeen betekenen, waarvan bekend is dat dit mensen verlamt en op achterstand zet. In het bijzonder is vaak het gevolg dat mensen door een geldelijke straf in schuldenproblematiek belanden en dan is participatie alleen maar verder uit beeld dan dichterbij gekomen.

Middelen verruimd

In onderdeel O wordt geregeld dat mensen met een participatiewet-uitkering minder snel gekort worden als zij naast de uitkering andere ‘middelen’ hebben (artikel 31 Participatiewet). Zo is nu concreet voor mensen mogelijk dat zij €1200 per jaar aan giften mogen ontvangen (zonder risico te lopen dat zij gekort worden op de uitkering).

Ook deze maatregel getuigt van opschuiven naar een meer redelijke en reële maat van handhaving / toezien op het doel van de wet. Tegelijkertijd is nog altijd de marge krap: mensen die van een uitkering moeten rondkomen mogen dus omgerekend per week rond hooguit €25 als gift krijgen, maar nog altijd is dat een marginaal bedrag hoe substantieel het ook is voor iemand die een bijstandsinkomen heeft.

Zo lijkt in stand te blijven dat mensen maandelijks moeten administreren en verantwoorden aan de gemeente, die op zijn beurt minutieus toeziet op de individuele bedragen die rondgaan. Dit is voor veel mensen een grote belemmering voor echte inclusie, een gevoel erbij te horen. In plaats daarvan levert het genoemde administratieproces stress op en een gevoel van vernedering en buitengesloten te zijn.

Mensen komen op het moment onder een bestaansminimum terecht, daarop wordt mede door financiële experts als het Nibud gewezen. Daarom is ook een brandbrief opgesteld in het kader van de campagne Bestaanszekerheid voor iedereen (landelijke armoedecoalitie), waarvan Movisie mede-ondertekenaar is. De oproep is om voor iedereen op korte termijn bestaanszekerheid en een structureel toereikend inkomen te realiseren, dat nader geconcretiseerd wordt. Zie: <https://www.armoedecoalitie-utrecht.nl/bestaanszekerheid/>. Ook de Participatiewet zou daarbij moeten aansluiten, zo ook bij de oproep in genoemde brief om in de regelgeving uit te gaan van vertrouwen.

Een soortgelijke oproep is overigens gedaan voor jongvolwassenen in het ‘gezamenlijk statement Dakloosheid 2023- 2030’ met uitleg waarom speciale aandacht nodig is voor deze subgroep. Zie [Alarm over dakloosheid jongeren | Movisie](#). Het is een goede zaak in dit verband dat de kostendelersnorm leeftijd verhoogd is naar 27 jaar (artikel 19a Participatiewet), maar nog worden vele structurele belemmeringen gesignaleerd die financiële zelfredzaamheid bij jongvolwassenen in de weg staan.

Bijverdiensten mogelijk gemaakt

1S geeft aanvullingen op artikel 34 van de Participatiewet (“Vermogen”), zodanig dat mensen die naast de uitkering betaald werk hebben, een deel van die inkomsten mogen behouden boven op hun uitkering. Voor de meesten is dit 15% van het extra inkomen door betaald werk. Jaarlijks wordt bezien of dit gecontinueerd kan worden. Het werk moet wel bijdragen aan arbeidsinschakeling. Bij mensen met een medische beperking wordt die vereiste niet genoemd.

Het is goed dat deze aanvullingen er zijn, zij bieden een concrete ruimte om stappen te zetten zonder dat alle betrokkenen in een laddermodel moeten passen waarin de ene stap (betaald werk vinden) meteen betekent dat de oude situatie (uitkering) beëindigd wordt. Uit veel onderzoek blijkt dat een dergelijk model niet houdbaar is. Mensen hebben goede, zachte overgangen nodig en vooral tijd om een ontwikkeling door te maken.

In verband met die tijd, is te hopen dat de jaarlijkse toets door het college constructief uitgevoerd gaat worden en op hoofdlijnen. De wet kan zo geïnterpreteerd worden dat na een jaar bijverdienen de verruiming ook weer stopt. Waarmee weer op individueel niveau grote risico’s ontstaan op wat we al eerder noemden: Stress, onzekerheid, uitsluiting.

Het is daarom ook een verbetering dat het zogenoemde **Bufferbudget** wordt toegevoegd aan artikel 34 van de Participatiewet. Dat stelt de gemeente in staat om mensen die in de financiële knel komen omdat zij door overgangen zoals een betaalde baan vinden of stoppen met een tijdelijke baan tijdelijk *minder* inkomen hebben door aanpassingen in de uitkering op grond van de berekeningen die de gemeente daarvoor doet. Het bufferbudget compenseert voor deze werkelijk bestaande, veelvuldig gemelde fricties zoals in het landelijk onderzoek 'Simpel switchen op de kaart' dat we uitvoerden.

Het is wel te hopen dat deze aanvulling soepel gaat werken. Het gevaar van deze nieuwe, zeer goed bedoelde bepaling, is namelijk extra bureaucratie, onbedoelde extra vertraging van concrete financiële tegemoetkoming en kans op willekeur in de uitvoering. Onze vraag is dan ook of varianten van het bufferbudget zijn onderzocht zoals een ruimere, toeschietelijker verrekening van inkomen als gevolg van een betaalde baan of een verrekening die juist meer op maat gesneden is.

Versoepeling nieuwe aanvraag uitkering

Onderdeel W regelt dat aan artikel 43 wordt toegevoegd dat een nieuwe aanvraag voor bijstand, gedaan binnen 12 maanden na beëindiging van de vorige bijstandperiode, soepeler gedaan kan worden.

Deze toevoeging is alleen al goed omdat deze attendeert op de onwenselijke situatie dat mensen die uit de bijstand komen en een betaalde baan aanvaarden die onverhoopt kort duurt, daarna weer helemaal opnieuw de gemeentelijke paden moeten bewandelen om terug te komen in de uitkering. Ook deze blemmering herkennen we namelijk van onderzoek waaronder het landelijke Simpel Switchen onderzoek.

De tekst is wel heel summier en stelt eigenlijk alleen dat de gemeente de genoemde procedure minder belastend *kan* maken. Meer in balans nog zou zijn als ook de gemeente gehouden zou zijn aan dergelijke versoepelingen en andere inspanningsverplichtingen.

Tot slot: kolom-denken, waar integrale visie gewenst is.

Nog altijd wekt de wetgever met de woordkeus en concrete aanpassingen her en der de suggestie dat mensen altijd ingedeeld kunnen worden in:

- degenen die geen arbeidsvermogen hebben, en degenen die dat wel hebben.
- degenen die willen en degenen die niet willen participeren.
- subgroepen die wel, of juist niet in aanmerking komen voor bepaalde voorzieningen.

Er zou nog meer besef moeten zijn en doorklinken in de wet- en regelgeving dat mensen zich kunnen ontwikkelen. Dat zij tot meerdere groepen kunnen behoren, al naar gelang het moment waarop we naar hen kijken, de mogelijkheden die zij krijgen en pakken, en de levensterreinen waarop zich problemen of mogelijkheden voordoen. Mensen kunnen bijvoorbeeld eerst participierend en later of gelijktijdig kandidaat zijn voor "arbeidsinschakeling" zoals het in de wet heet.

Bovendien heeft een grote groep mensen op wie de Participatiewet zich richt, niet alleen ondersteuningsbehoefte op het gebied van werk, maar ook op andere levensterreinen. Vaak zetten mensen alleen duurzame participatiestappen als er ook aandacht is voor andere levensterreinen (wonen, de rol van familie, etc). En die aandacht is er alleen als het levensperspectief van mensen het uitgangspunt is.

Kortom, een integrale visie die vanuit de gehele mens vertrekt is dringend gewenst. In de directe ondersteuning aan individuele mensen (en hun gezinssystemen); in de onderlinge afstemming tussen uitvoerders en aanbieders van zorg en ondersteuning; en in het kaders stellende beleid waaronder wet- en regelgeving. Wij bevelen het ministerie (samen met andere ministeries) van harte aan een dergelijke integrale benadering tot leidend principe te verheffen in visie- en beleidsontwikkeling.