

## De Participatiewet onder de loep

Dit document is een toelichting op de praatplaat die is opgeleverd als resultaat van het opgavegerichte traject 'Bijstandsverlening vanuit vertrouwen' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het resultaat komt voort uit diverse bijeenkomsten (juni - november 2021), waarin gesprekken zijn gevoerd met burgers die ervaring hebben met de bijstand en mensen die in hun werk te maken hebben met de bijstand. Denk aan ervaringsdeskundigen, medewerkers van gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de Landelijke Cliëntenraad (LCR), beroepsverenigingen, sociale partners, onderzoekspartijen, verschillende ministeries en meer. De centrale vraag waar naartoe is gewerkt: **hoe komen we tot bijstandsverlening vanuit vertrouwen en met oog voor de menselijk maat, om zo situaties van onredelijke hardheid in de toekomst te voorkomen?** In de eerste bijeenkomsten is gesproken over waar het nu anders zou moeten, om daar in opvolgende bijeenkomsten oplossingen voor te bedenken. De opbrengst van de gesprekken is steeds vervat in een verslag en soms in tekeningen. Deze praatplaat is een beknopte samenvatting van alle bijeenkomsten.

### Toelichting op het traject 'Bijstandsverlening vanuit vertrouwen'

Berichtgeving in de media en signalen van gemeenten, VNG en Divosa hebben begin 2021 nadrukkelijk de vraag opgeworpen of er in de Participatiewet en uitvoeringspraktijk voldoende oog is voor de menselijke maat. In het voorjaar zijn vier rondetafelgesprekken gehouden waarbij de mogelijkheden van maatwerk in relatie tot hardheden binnen de uitvoering van de wet centraal hebben gestaan. Algemeen signaal vanuit deze rondetafelgesprekken was geen pleistersplakken maar herzien. Om aan dat verzoek uitvoering te geven is door het ministerie van SZW een actieplan opgezet. Het uiteindelijke doel is om te komen tot bijstandsverlening waarbij de menselijke maat en vertrouwen bepalende beginselen vormen. Er wordt gezocht naar een evenwichtige koers; misbruik, oneigenlijk gebruik en het behoud van prikkels tot re-integratie worden niet uit het oog verloren. Het doel van deze fase is om te komen tot een beleidsplan met oplossingsrichtingen dat aan de bewindspersoon van een nieuw kabinet kan worden voorgelegd. Belangrijk onderdeel van het actieplan is om aan de hand van een opgavegerichte aanpak te werk te gaan. Dat betekent dat het plan wordt opgesteld met inbreng van de mensen die met de Participatiewet te maken hebben, privé en in hun werk. Naast deze bijeenkomsten zijn partijen in focusgroepen (ervaringsdeskundigen) en reflectiegroepen (bestuurlijke laag stakeholders) betrokken bij de voortgang en resultaten van het traject. Deze groepen gaven verdieping en richting aan opgehaalde inhoud. Ook is door Panteia een syntheseonderzoek uitgevoerd en is er een rapport opgeleverd door juridisch experts. Beide hebben de inhoud van dit traject verrijkt.

### Oproep van het veld: Kijk naar oorspronkelijke uitgangspunten van de Participatiewet

Tijdens de eerste bijeenkomsten bleek al dat de opgave waar we voor staan vraagt om het fundamenteel onder de loep nemen van de Participatiewet en de uitvoering daarvan. De oproep

vanuit het veld daar was om geen nieuwe nuanceringen en losse pleisters in de wet op te nemen, maar om de wet en de uitvoering echt te herzien. Om te kijken naar de fundamenten zodat menselijke maat en vertrouwen in de basis van de wet en de daaropvolgende uitvoering terechtkomen. In het traject is daarom bewust bij de uitgangspunten van de Participatiewet stilgestaan. Door ervaren hardheden (verderop te lezen) terug te voeren op de uitgangspunten wordt inzichtelijk aan welke ‘knoppen’ straks gedraaid kan worden bij de oplossingsrichtingen en welke dilemma’s dat oplevert. De uitgangspunten die in dit traject zijn geïdentificeerd en besproken met betrokkenen zijn:

- **Bestaanszekerheid** De eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de voorziening van het bestaan staat voorop, maar de overheid biedt een (tijdelijk) vangnet voor personen die niet over voldoende middelen beschikken om in het bestaan te voorzien; niemand hoeft onder het sociaal minimum te leven.
- **Iedereen kan naar vermogen werken** Eenieder wordt geacht naar vermogen arbeid te verrichten en/of te zoeken om het beroep op de bijstand zo beperkt mogelijk te houden.
- **Complementariteit** De bijstand vult de middelen waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken aan tot een inkomen op het sociaal minimumniveau voor zijn levenssituatie (leeftijd en leefvorm). Dit betekent dat elk zelf gegenereerd inkomen op de bijstand in mindering wordt gebracht en (mogelijke) ‘voordelen’ worden bij de bepaling van de hoogte van de bijstand in aanmerking genomen.
- **Financiële verantwoordelijkheid** Bekostiging van de bijstand geschiedt via het vastgestelde macro-budget. Er vindt achteraf geen verrekening plaats. Gemeenten kunnen op deze manier zelf beslissen over de inzet van middelen ten aanzien van re-integratie en handhaving. De gemeente moet tekorten in beginsel met eigen middelen aanvullen en mag overschotten houden.
- **Solidariteit** De Participatiewet wordt gefinancierd vanuit belastinggeld en is daarmee een uiting van de solidariteit van inwoners met hen die (tijdelijk) niet over voldoende middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Deze solidariteit vraagt wederkerigheid zodat misbruik zoveel mogelijk wordt voorkomen.
- **Decentrale uitvoering** Om integrale dienstverlening te kunnen waarborgen en maatwerk te kunnen bieden daar waar nodig is de uitvoering decentraal belegd. De gemeente staat dicht bij de burger en ziet het beste wat nodig is. Zowel op het terrein van inkomen als inzet op re-integratie.
- **Eigen verantwoordelijkheid** De Participatiewet gaat uit van een bepaalde mate van zelfredzaamheid vanuit waar de bijstandsgerechtigde hoort te handelen. De bijstandsgerechtigde heeft daarmee een grote eigen verantwoordelijkheid. Dit zit binnen het gehele traject van bijstandsverlening, van aanvraag tot naleving van verplichtingen. De consequenties van afwijkend handelen liggen bij de bijstandsgerechtigde.

Deze oorspronkelijke uitgangspunten werken door in het ontwerp en uitvoering(sbeleid) van de huidige Participatiewet. Zij staan dan ook aan het begin van de horizon van dit traject.

## Begrippen menselijke maat en vertrouwen

We willen bijstand verlenen vanuit menselijke maat en vertrouwen. Maar wat betekenen deze begrippen nu eigenlijk? Naar aanleiding van een associatieopdracht met stakeholders en een syntheseonderzoek dat in opdracht van het ministerie van SZW door Panteia is uitgevoerd zijn daarvoor in dit traject de volgende beknopte definities opgehaald.

### Menselijke maat

In de bijstandsverlening houdt de overheid rekening met de omstandigheden, belangen en het doenvermogen van burgers.

De inventarisatiefase heeft onderstaande kenmerken van menselijk maat opgeleverd:

- Mensen behouden hun onafhankelijkheid en privacy;
- Mensen worden gezien en gehoord en voor hun standpunten wordt begrip getoond;
- Mensen krijgen positieve aandacht en toekomstperspectief geboden;
- Regels en uitvoering bieden bestaanszekerheid;
- Afspraken en oplossingen worden gezocht op basis van gelijkwaardigheid op mensniveau;
- Regels worden uitgevoerd met respect voor de geadresseerde en met oog voor de redelijkheid;
- Wat moet, kan en mag, en de communicatie hierover, wordt afgestemd op het doenvermogen van de burger.

### Vertrouwen

De meeste burgers hebben de juiste intenties. De professional maakt de juiste afweging.

Vertrouwen loopt via verschillende relaties. Hieronder staan deze relaties met bijbehorende kenmerken geduid. Voor de oplossingsrichtingen is het vertrouwen van de overheid in de burger en de uitvoering leidend.

- *Vertrouwen van de overheid in de burger*
  - Uitgaan van intentie van de burger om verplichtingen te begrijpen en na te leven;
  - Creëren van een veilige omgeving: inleven in burger en bieden van gespreksruimte;
  - Behouden van de autonomie van de burger.
- *Vertrouwen van de overheid in de uitvoerder, en binnen de uitvoering*
  - De professional ervaart ruimte om maatwerk te bieden
- *Vertrouwen van de burger in de overheid*
  - Gerechvaardigde verwachtingen worden waargemaakt (vertrouwensbeginsel);
  - De besluitvorming is transparant en voorspelbaar;
  - Uitkomsten en procedures worden als rechtvaardig ervaren;
  - Persoonlijke interacties en informatievergaring zijn open, tijdig en volledig.

De begrippen vertrouwen en menselijke maat houden onderling verband met elkaar. Het handelen van de overheid vanuit vertrouwen lijkt een onderdeel te vormen van het oog hebben voor de

menselijke maat. Tegelijk is de terugkeer van de menselijke maat nodig om het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen.

De definities bij de begrippen zijn mede in dit traject ontwikkeld. Vervolgens zijn met deze brillen de oorspronkelijke uitgangspunten met het veld opnieuw onder de loep genomen. Daaruit bleek dat een aantal uitgangspunten in meer of mindere mate aanscherping behoeft. Sommige uitgangspunten zijn in principe niet verkeerd maar behoeven een andere doorvertaling. Kortom: bij het integraal aanpakken van de Participatiewet, moeten de uitgangspunten eerst in lijn worden gebracht. Dit is immers het fundament van herontwerp voor zowel wet als uitvoering(sbeleid). Zij dienen in het vervolg dan ook continu te worden meegenomen. Aandacht voor het vinden van de juiste balans tussen een 'harde' en 'zachte' invulling is daarbij essentieel.

## De stroom van hardheden in de Participatiewet

Met het veld én met burgers is gesproken over de hardheden van de Participatiewet. Er kwamen gedetailleerde signalen naar voren, zoals ervaringen met de kostendelersnorm, de terugvorderingsplicht of de omgang met giften. Maar ook fundamentele vraagstukken, zoals: staan de prikkels in de wet nog wel goed? Is er sprake van wantrouwen? In de gesprekken met de ervaringsdeskundigen en het veld komen gelijksoortige thema's terug, vanuit een ander perspectief bezien. Duidelijk is dat de hardheden zich uitstrekken over de volle breedte van de Participatiewet: inkomen, re-integratie en de handhaving.

Er wordt erkend dat een grote groep burgers die in de bijstand zit wel uit de voeten kan met de huidige Participatiewet. Daar waar het niet goed gaat blijken de hardheden echter stevig en soms buitenproportioneel: het voelt als een oerwoud met complexiteit en spanning. De aanpak leidt niet tot duurzame oplossingen voor burger en maatschappij. De hardheden beginnen bij de *aanvraag* van de bijstand en klinken door in de periode *tijdens* en zelfs *na* de bijstand. De hardheden staan niet los van elkaar, deze werken op elkaar in. Dat zorgt mede voor de vicieuze cirkel waar een burger in terecht kan komen. Een hoofdlijn daarvan wordt hieronder toegelicht.

- De Participatiewet bestaat uit ontzettend veel regels en uitzonderingen. **Complexiteit van de wet** zorgt voor veel onduidelijkheid bij de burger. Wat mag wel en wat mag niet? Met goede intenties is de kans op het maken van fouten alsnog aanwezig.
- Daarbij ligt er een **hoge focus op rechtmatigheid** in de wet en – daarmee – de uitvoering daarvan. Re-integratie, het bieden van een perspectief richting participatie, wordt als doel uit het oog verloren. Ook bestaat er *handelingsverlegenheid* in de uitvoering. Niet altijd is voldoende in beeld waar de ruimte ligt voor maatwerk of hoe dit toegepast kan worden.
- De bijstand is *complementair*. Het vult de eigen middelen aan tot het **bestaansminimum**. Meer inkomen door eigen inspanning levert de burger financieel niet meer op. Er wordt door hen geen bewegingsvrijheid ervaren om initiatief te nemen. Daarbij is het concept bestaansminimum complex te organiseren en staat het onder druk: naast de bijstand is de burger afhankelijk van toeslagen, kwijtscheldingen gemeentelijke belastingen, minimabeleid. Alles staat met elkaar in verbinding en de burger is veelal zelf aan zet om het goed te regelen.

- Door de ervaring die de burger tot nu toe heeft ontstaat er **armoedestress**. Dit brengt veel onzekerheid met zich mee. De burger is te veel energie kwijt aan rondkomen en weet mede daardoor de weg naar de arbeidsmarkt niet meer (terug) te vinden. De afstand lijkt dan onoverbrugbaar.
- Er is **ondersteuningsinstrumentarium** bij de gemeente ten behoeve van re-integratie. Hierbij ligt de focus sterk op uitstroom naar de (reguliere) arbeidsmarkt. Dit is echter voor een beperkte groep binnen de bijstand maar passend. Terwijl de doelgroep in de bijstand zo enorm divers is. Zo krijgt de bijstandsgerechtigde niet altijd de tools die hij nodig heeft, of is er helemaal geen ondersteuning. Ook komt het voor dat passende tools wel beschikbaar zijn, maar dat de uitvoerder deze niet altijd in durft te zetten omdat deze buiten de gebaande paden gaan. Er is behoefte aan steun bij het zetten van stappen, als uitstroom (nog) niet mogelijk is. Deze groep verdwijnt nu snel buiten beeld.
- **Uitstroom** uit de bijstand wordt belemmerd. De burger zit daarom langer in de bijstand. Hierdoor ontstaat een groter risico op een lager besteedbaar inkomen. Tegelijkertijd is uitstroom uit de bijstand ook een onzekere factor voor een burger: Zowel bij volledig gaan werken, omdat het moeilijk is om in te schatten wat de financiële consequenties zijn ten opzichte van de zekerheid van de bijstand. Als ook bij deels werken. Dit brengt namelijk complexe administratie met zich mee (deels eigen inkomen deels bijstand) wat onduidelijkheid geeft over wat er precies aan geld binnenkomt.
- Het risico op onbedoelde fouten is groot en **handhaving** is streng: Er is een strikt terugvorderingsbeleid en er zijn zware sancties. Er is bij bijstandsgerechtigden veel begrip voor controle en handhaving, maar de manier waarop dit gebeurt is wantrouwend en ingrijpend. Fouten worden nog te snel gezien als fraude en de financiële consequenties voor de burger kunnen groot zijn.
- De **burger staat te midden van deze stroom aan hardheden** maar heeft hier geen grip op. Dit roept het gevoel op van een gebrek aan gelijkwaardigheid, gebrek aan perspectief, schaamte en stress.
- Tot slot is er **onvoldoende integraliteit** binnen het brede sociaal domein. Er wordt onvoldoende naar de hele maatschappelijke context van de burger gekeken. Denk daarbij aan huisvesting, jeugdzorg, zorg en schuldenproblematiek.

Voor een uitgebreider overzicht van opgehaalde hardheden in relatie tot de bovenstaande uitgangspunten van de wet wordt verwezen naar bijlage I.

## Waar het naartoe moet

Met betrokkenen uit het veld is vervolgens nagedacht over **oplossingen** voor de geconstateerde hardheden. Zowel op het gebied van wet als uitvoering, op het niveau van grote dromen én laaghangend fruit. Dit heeft tal van oplossingsrichtingen opgeleverd. Deze zijn aangevuld met beleidssuggesties die zijn aangedragen door onderzoek van juridische experts. De oplossingsrichtingen en beleidssuggesties samen zijn doorvertaald in een aantal thema's. Deze thema's geven de oplossingsrichting in grote lijnen weer. Dit toont dus slechts een fractie van de mogelijkheden. Voor een meer gedetailleerd overzicht van de opgehaalde oplossingen voor de korte termijn en een overzicht van de in de volle breedte opgehaalde oplossingen wordt verwezen naar

respectievelijk Bijlage II en III. Enkele thema's brengen ook dilemma's met zich mee. Het is belangrijk deze te erkennen om stappen vooruit te kunnen zetten. De thema's en dilemma's worden hieronder toegelicht.

### **Zet in op voorspelbaarheid, binnen de bestaanszekerheid**

Er zijn verschillende oplossingen genoemd om meer voorspelbaarheid te kunnen bieden aan burgers. Een voorbeeld is om bestaand maatwerk en instrumenten breder te gebruiken en van meer versnipperd naar integraal gebruik te gaan. Er kan vaak meer dan gedacht, maar maatwerk is veel werk en levert soms een financieel risico op. Veel voorkomende maatwerksituaties zouden door generieke regels afgedekt kunnen worden. Een ander voorbeeld is om de bijstand te verhogen omdat het bestaansminimum krap is.

#### **Dilemma**

Er bestaat één dilemma bij dit thema. Bij het aanpakken van de oplossingen heb je hiermee te maken. Het dilemma bij dit thema is 'Hoe hou je werken lonend?'. Keerzijde van de uitkering verhogen kan namelijk zijn dat de prikkel om te gaan werken minder wordt. Ook hiervoor is een aantal oplossingen bedacht. Deze halen het dilemma niet weg maar geven richting. De oplossingen gaan over het verbeteren van de begeleiding richting de arbeidsmarkt. Denk daarbij aan een opleiding kunnen volgen én werken met behoud van uitkering, een bijverdienpremie in de wet opnemen en/of toeslagen blijven toepassen na beëindiging van uitkering. Waar ligt de grens? Die ligt bij het minimumloon; werken moet blijven lonen en vrijlatingen kunnen nooit hoger zijn dan het minimumloon.

### **Bied ruimte voor integrale dienstverlening**

Het gaat hier om het eenduidig omgaan met tegenstrijdige belangen binnen het brede sociaal domein. Bijvoorbeeld terugvordering van onterecht verstrekte uitkering versus schuldhelpverlening, of de toepassing van regels in de Participatiewet die in een individueel geval conflicteren met de beoogde stappen vanuit de Wmo of Jeugd. Eén van de oplossingen die er bij dit thema uitspringt is om te voorkomen dat verschillende wet- en regelgeving in het sociaal domein met elkaar knelt. De burger moet centraal staan. De wetten moeten integraal onder de loep worden genomen zodat verplichtingen binnen de ene wet, doelen van een andere wet niet dwarsbomen. Een ander voorbeeld is om de wettelijke kaders rond de beslisruimte die uitvoerders hebben te verduidelijken.

### **Zet in op vakmanschap**

Het gaat hier om het verbeteren en verankeren van het vakmanschap van de uitvoerend professional. Een voorbeeld van een concrete oplossing om vakmanschap van de uitvoerder te verbeteren, is onder meer door te kijken naar de capaciteiten en het kennisniveau van de uitvoerder en daarbij te zorgen voor passende scholing. Scholing kan gaan over het benutten van de ruimte die de wet biedt, de manier waarop de burger wordt bejegend en/of het delen van regie met de bijstandsgerechtigde. De uitvoerder moet zich hierbij gesteund en beschermd voelen door de manager. Een ander voorbeeld is om in te zetten op duidelijke communicatie tussen uitvoerder, burger, beleid en wetgever.

### **Bied lokaal ruimte, maar bied ook rechtszekerheid**

Hier gaat het om een goede taakverdeling tussen het rijk en de lokale overheid. Een taakverdeling die de rechtszekerheid voor de burger borgt en de professional tegelijkertijd de ruimte geeft om onredelijke resultaten bij te stellen. Oplossingen bij dit thema gaan voornamelijk over het bieden van ruimte in de wet. Dat kan op verschillende manieren. Een concreet voorbeeld dat wordt genoemd is om artikel 19a van de Participatiewet (Kostendelende medebewoner) expliciet te voorzien van een afwijkingsmogelijkheid, zodat wanneer blijkt dat de kostendelersregeling leidt tot een onaanvaardbare uitkomst hiervan kan worden afgeweken. Een greep uit andere voorbeelden is om uitzonderingsclausules te schrappen en deze samen te voegen in één algemene uitzonderingsclausule, en om duidelijkere richtlijnen te ontwikkelen vanuit het Rijk over de afwijkingsmogelijkheden.

#### **Dilemma's**

Er bestaan drie dilemma's bij dit thema. Bij het aanpakken van de oplossingen heb je hiermee te maken. 1) Het gelijkheidsbeginsel (gelijke behandeling in gelijke gevallen) ten opzichte van lokale beleidsvrijheid 2) Rechtszekerheid ten opzichte van lokale verschillen én 3) beleidsvrijheid ten opzichte van regelreflex.

### **Geef doenvermogen een centrale plek**

Bij dit thema gaat het erom te kijken naar wat iemand kan en nodig heeft, om vervolgens de tools daar op aan te passen. Dit kan door het wettelijk kader te vereenvoudigen of bij de uitvoering meer rekening te houden met het doenvermogen van de betrokkene in relatie tot de complexiteit van de wet. Een oplossing die daaraan kan bijdragen is onder meer de mogelijkheid tot bijstandsverlening met terugwerkende kracht, in situaties waarbij de bijstandsafhankelijke zich onwetend te laat meldt bij de gemeente. Een ander voorbeeld dat hieraan kan bijdragen is het vereenvoudigen van leefvormen.

#### **Dilemma's**

Er bestaan twee dilemma's bij dit thema. Bij het aanpakken van de oplossingen heb je hiermee te maken. 1) Rekening houden met wat een individu kan ten opzichte van solidariteit: de (werkende) maatschappij stelt een grens aan in hoeverre je een individu tegemoet kan komen, en 2) Het opletten voor indeling in doelgroepen wat kan leiden tot hokjes-denken versus ruimte voor diversiteit.

### **Creëer een kloppend perspectief voor iedereen**

Hier gaat het erom ervoor te zorgen dat de wet tot werken aanzet, en tegelijkertijd waarde wordt gegeven aan degene voor wie arbeid geen reëel perspectief vormt. Voorbeelden van oplossingen zijn om in de wet meer experimenteerruimte op te nemen, voor experimenten die gericht zijn op meedoen en ontwikkeling, en minder op uitstroom. Maar ook om mensontwikkeling in brede zin meer centraal te stellen.

De oplossingen die hier zijn genoemd zijn een summier weergave van de rijke verzameling aan oplossingen die zijn opgehaald. De volledige input wordt meegenomen in het vervolg. Het **integraal**

oppakken van deze oplossingen is van essentieel belang. Gemeenten en het ministerie van SZW zitten daarbij als verantwoordelijken aan het stuur.

### **Samen met het veld aan zet**

Deze inhoud is tot stand gekomen in samenwerking met burgers die ervaringsdeskundige zijn, gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de Landelijke Cliëntenraad (LCR), onderzoekspartijen, sociale partners, verschillende departementen en meer. Deze partijen zullen in de toekomst blijvend betrokken worden bij het vervolg: de toewerking naar het beleidsplan en de uitwerking van de op basis daarvan gemaakte keuzes. De eerste stappen in dit traject zijn gezet, klaar is het zeker niet.

### **Wat er gebeurt met de opbrengsten: het beleidsplan**

De opbrengsten van dit opgavegerichte traject dragen bij aan een gezamenlijk beeld van waar we nu staan en waar het naartoe moet met de Participatiewet én de uitvoering daarvan. De inbreng die is opgehaald gebruikt het ministerie van SZW bij het ontwikkelen van een **beleidsplan** – in lijn met het dan vigerende Regeerakkoord - dat wordt voorgelegd aan de bewindspersoon van het nieuwe kabinet. Het beleidsplan bevat zo concreet mogelijke (beleids-)initiatieven voor zowel de *korte termijn* als de *langere termijn* en de daaraan verbonden dilemma's. Zo zorgen we dat er een goede basis is gelegd om de Participatiewet en de uitvoering daarvan in de toekomst te verbeteren.