

POSITION PAPER

Datum: juni 2023

Betreft: Divosa visie op een fundamentele herziening van de Participatiewet

Probleemanalyse

De bestaanszekerheid van inwoners staat in Nederland in toenemende mate onder druk. Dat laten cijfers, analyses en onderzoeken keer op keer zien. Nibud en SCP wijzen op een steeds kwetsbaardere positie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een laag inkomen. Dit blijkt ook uit de analyse van het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid. Tegelijkertijd wijzen studies over de arbeidsmarkt voortdurend op de toegenomen onzekere positie voor onder meer deze groep (WRR, Borstlap). Een onzekere positie die veroorzaakt wordt door de grote mate van flexibele constructies die juist voor deze groep veel onzekerheid heeft geïntroduceerd. In het stelsel van sociale zekerheid vormt de bijstand, geregeld in de Participatiewet, het vangnet voor deze groepen. Een vangnet dat erop gericht zou moeten zijn om in onzekere tijden een bestaansminimum te bieden, om inkomen en deelname aan de samenleving te kunnen waarborgen, en daarmee bestaanszekerheid te bieden. Bestaanszekerheid gaat dan om een toereikend en voorspelbaar bestaansminimum en een perspectief om aan de maatschappij deel te nemen, bijvoorbeeld door passende ondersteuning richting (begeleid) werk en maatschappelijke participatie.

In verschillende recente adviezen wordt gepleit voor het creëren van extra werkgelegenheid aan de basis van de arbeidsmarkt, als onderdeel van een (vernieuwd) activerend arbeidsmarktbeleid. Die adviezen komen voort uit de analyse dat voor een deel van de huidige bijstandsontvangers een “gewone” baan niet is weggelegd en de constatering dat het verstrekken van een uitkering niet voldoende is, omdat bekend is hoe belangrijk participatie en werk sociaal en psychologisch is. Ook dat is een invulling van dat perspectief.

De huidige Participatiewet, waarin de verantwoordelijkheid om mensen die dat nodig hebben te ondersteunen om aan het werk te gaan of anderszins deel te nemen, schiet hierin op beide elementen – toereikend inkomen en perspectief – van bestaanszekerheid tekort. De bijstand is voor diverse huishoudtypes aantoonbaar te laag om van rond te komen. Daarnaast is de Participatiewet in essentie vooral gericht op het perspectief om uit te stromen naar regulier werk. Een perspectief dat voor een aanzienlijk deel van de doelgroep niet realistisch is, terwijl er ook andere vormen zijn om deel te nemen en ertoe te doen. Daar komen de hardheid van diverse plichten, het maatregelen- en boetebeleid, het ontbreken van de menselijke maat en de eendimensionale financiering van rijk aan gemeenten gericht op uitstroom uit de bijstand, bovenop.

Oproep om herstel bestaanszekerheid en herziening Participatiewet

Gemeenten roepen in de propositie [‘De winst van het sociaal domein’](#) op tot een fundamentele herziening van de Participatiewet en herstel van bestaanszekerheid. Voor gemeenten, en burgers, volstaat het hier en daar aanpassen van de wet of het verwijzen naar maatwerk mogelijkheden binnen de huidige wet niet meer. Er is een grotere stelselwijziging nodig waarbij het sociaal vangnet in het geheel wordt herzien. Bestaanszekerheid en de menselijke maat zijn hierbij leidende principes, die stevig moeten worden verankerd in wetgeving. Daarbij zijn voldoende financiële middelen en een passende financieringssysteem harde randvoorwaarden.

Centrale uitgangspunten herziening Participatiewet:

1. *Toereikend en voorspelbaar bestaansminimum*
2. *Iedereen kan meedoen*
3. *Menselijke maat en vertrouwen*
4. *Begrijpelijkheid van plichten, rechten en verwachtingen*
5. *Aandacht voor heterogeniteit doelgroep*
6. *Toereikende financiering en passende prikkels*

1. *Toereikend en voorspelbaar bestaansminimum*

Ieder mens verdient een menswaardig bestaan. Voor Divosa is dit het startpunt voor het vaststellen van het bestaansminimum voor de komende jaren. Een menswaardig bestaan gaat om meer dan materie. In de kern gaat het erom dat niemand zorgen heeft over basisbehoeften zoals wonen en zorg en dat daar dus in wordt voorzien. De uitkomst staat dus voorop, niet een bedrag in euro's.

Waarom vindt Divosa dit belangrijk? De aanwezigheid van basale voorzieningen geeft mensen zekerheid en rust. Geen zorgen dus over de vraag of iemand de eindjes aan elkaar moet knopen. In plaats daarvan ligt er een basis waarop inwoners kunnen bouwen. Het geeft ruimte om invulling te geven aan andere behoeftes die minstens zo belangrijk en menselijk zijn: ontplooiing, ontwikkeling, zingeving. Kortom, iedereen doet mee en levert zo een bijdrage aan diezelfde samenleving die garant staat voor een fatsoenlijk bestaansminimum.

Daarnaast wil Divosa sturen op impact: de uitkomst. Het sociaal minimum is dan niet langer uitsluitend een bedrag in euro's maar geeft aan wat mensen zich moeten kunnen veroorloven. Het gaat in de kern om een menswaardig leven en hoe de sociale grondrechten rond sociale zekerheid moeten zijn ingevuld.

Divosa pleit er voor dat:

- we er in slagen een minimum op te stellen, waarbij in universele behoeften gezondheid en autonomie wordt voorzien.
- dat de goederen en diensten die minimaal nodig zijn om in deze behoeften te voorzien jaarlijks opnieuw worden geprijsd en eens in de 5 jaar worden herijkt.

Voor Divosa is essentieel dat het stelsel van sociale zekerheid voldoet aan waar het voor bedoeld is: inwoners ondersteunen die het - al dan niet tijdelijk - niet redden. Dat lijkt een open deur, maar de huidige praktijk is weerbarstig. Niet iedereen wordt bereikt. Sommige inwoners, en dan zijn het meestal de meest kwetsbare inwoners, weten de weg niet te vinden of durven zich niet te melden, door gebrek aan vertrouwen in de overheid of simpelweg omdat het te ingewikkeld voor hen is. Dat is op zich al vervelend genoeg, ernstiger is dat het dit ten koste gaat van bestaanszekerheid, een grondrecht. Het stelsel van sociale zekerheid moet eenvoudiger worden om bestaanszekerheid beter te waarborgen. Inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat een beroep op ondersteuning niet als gevolg heeft dat hun problemen groter worden.

Deze opgave kan in het licht van de fundamentele herziening niet los worden gezien van het toeslagenbeleid. Het toeslagenbeleid is al lang een doorn in het oog. Het systeem van 'ingeschatte' jaarinkomsten leidt met name bij kwetsbare huishoudens tot **onvoorspelbaarheid**, schulden en bestaansonzekerheid wanneer gedurende het jaar inkomsten veranderen, bijvoorbeeld door het vinden van werk. Gemeenten pleiten voor een inkomensvoorziening wat beter past bij flexibele inkomsten, aangezien de arbeidsmarkt vaak niet voldoende baan zekerheid biedt en wat minder ingewikkeld is zodat voor iedereen te begrijpen is wat er van hem/haar verwacht wordt. Het is zaak dat het IBO toeslagen en het IBO sociale zekerheid op dit punt in samenhang worden gezien, alsook daarop volgende besluitvorming.

Een belangrijk issue is de vraag hoe we naast voldoende en voorspelbaar inkomen ook werken lonend kunnen blijven houden. Ook hier is de relatie met toeslagen belangrijk. Inmiddels heeft ook het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid plaatsgevonden. Op basis van de analyse en de voorstellen in het IBO voor de lange termijn zien we kansen voor vereenvoudiging en voorspelbaarheid, maar dat staat of valt wel met een goede uitwerking. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het individualiseren van uitkeringen, het harmoniseren van het partnerbegrip en vereenvoudiging van het inkomensbegrip.

Inwoners die (willen) meedoen op de best passende plek in de participatieketen ervaren ongewenste schommelingen in inkomen en ondersteuningsmogelijkheden. Dit komt door de schotten tussen regelingen, financiering en uitvoering van (arbeidsmatige) dagbesteding, beschut werk, activering, re-integratie, baan in het kader van banenafpraak en regulier werk.

Vanuit het project simpel switchen worden de eerste knelpunten al meegenomen in spoor 1. Deze knelpunten focussen op mensen die (gaan) werken en aanvullend bijstand ontvangen of mensen die terugvallen van werk naar bijstand en mensen die vanuit bijstand volledig uitstromen naar werk.

Voor alle verbindingen in de participatieketen zijn de oplossingen in spoor 1 slechts een deel van de oplossing, want een aantal belangrijke oplossingen kunnen alleen domeinoverstijgend worden gevonden. Denk aan bepalingen in de Participatiewet, lokale minimaregelingen, toeslagenstelsel, Wmo en onderwijs. Toekomstige wijzigingen van de Participatiewet moeten passen bij de benodigde integrale aanpak.

2. Iedereen kan meedoen

De Participatiewet is het laatste vangnet binnen de sociale zekerheid. Dat impliceert dat deze wet gericht moet zijn op het bieden van een toereikend bestaansminimum en het bieden **van perspectief**. Meedoen betekent altijd een stap voorwaarts en het beste uit jezelf halen, zonder persoonlijke risico's. Meedoen op de best passende plek gaat over de hele participatieketen, van (arbeidsmatige) dagbesteding, beschut werk, activering, re-integratie, vrijwilligerswerk, baan in het kader van banenafpraak en regulier werk. Het zou moeten gaan over mee doen op de plek die op dat moment het beste bij diegene past, of dat nou gewoon werk, beschut werk, dagbesteding en/of een uitkering is.

De huidige beleidstheorie heeft een te sterke en directe focus op uitstroom naar werk en geeft onvoldoende mogelijkheden om te investeren in scholing, lerend werken of passende plekken om mee te doen. Geef gemeenten – bij voorkeur deze kabinetsperiode al – ruimte in regels en geld om verder te experimenteren met de combinatie van werken en leren, al dan niet in samenwerking met sociale ontwikkelbedrijven en het onderwijs, zodat ook mensen die al lang een uitkering hebben een stap richting werk of participatie kunnen zetten. Daarnaast vragen gemeenten diezelfde ruimte voor experimenten met basisbanen en andere vormen om passende ondersteuning te bieden aan inwoners die al langer aan de kant staan.

Voor de nieuwe beleidstheorie moet gelden dat iedere inwoner die het niet op eigen kracht kan, wordt ondersteund bij het versterken van de arbeidsmarkt- en maatschappelijke positie. Veel mensen in de bijstand zijn praktisch geschoold of hebben geen startkwalificatie. Vaak is een theoretische leergang geen passende oplossing, maar biedt een combinatie van werken en leren wel perspectief. We zien al mooie voorbeelden van leer-werktrajecten die leiden tot een MBO diploma, certificaat of praktijkverklaring. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de schaal waarop gemeenten hier nu vorm aan kunnen geven. Deze is relatief klein door beperkte investeringsruimte en vraagt om opschaling. Deze beweging kan bijdragen aan inwonersperspectief en duurzaamheid van bijstandsonafhankelijkheid. In de praktijk zien we dat de huidige flexibele arbeidsmarkt geregeld leidt tot in- en uitstroom van inwoners.

Oplossingsrichtingen voor aansluiting van mensen met arbeidsvermogen op de arbeidsmarkt zijn gelegen in de verbinding tussen sociale zekerheid, onderwijs en economie. Op macroniveau dient het arbeidsmarktbeleid ook meer te omvatten dan alleen het aanbodgerichte arbeidsvoorzieningenbeleid. Arbeidsmarktbeleid is meer dan dat, het omvat ook actief en innovatief werkgelegenheidsbeleid. Randvoorwaardelijk daarbij zijn een heldere positionering, en herkenbaarheid, van de dienstverlenende organisaties, het actief benutten van relevant onderzoek en evaluatiestudies en vooral ook: de essentiële waarde van persoonlijk contact met de betrokkenen om wie het gaat: werkzoekenden en werkgevers.

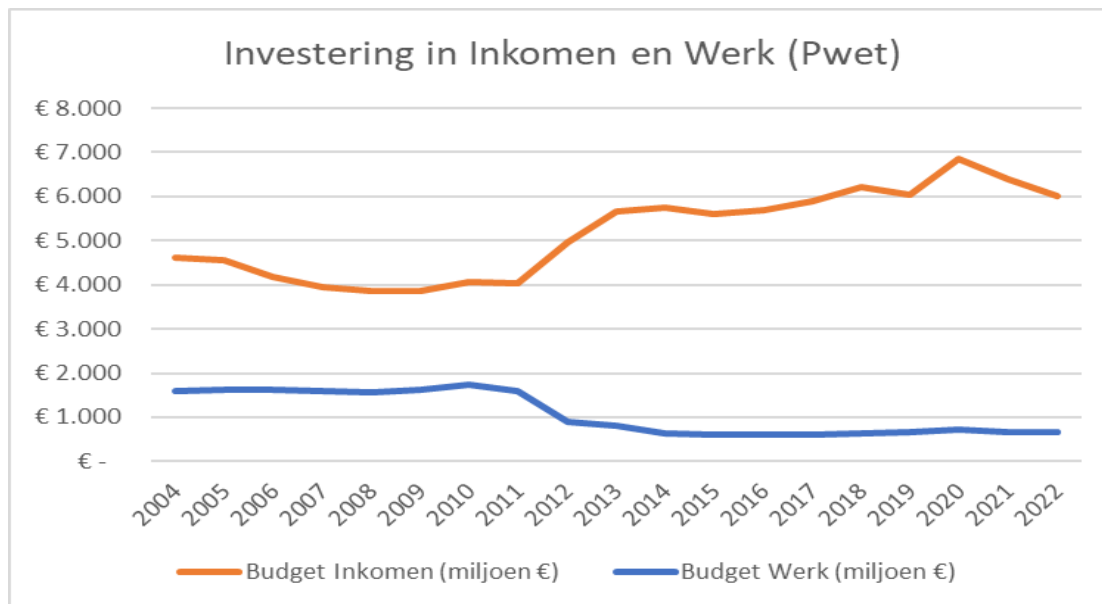
Aanpassingen in de Participatiewet moeten dus passen in deze bredere context. Hier speelt regionale samenwerking met UWV, sociale ontwikkelbedrijven, werkgevers, vakbonden en onderwijs (MBO, VSO-Pro) een belangrijke rol. In het vraagstuk rondom de arbeidsmarktinfrastructuur is het zaak op de juiste schaal tot de juiste acties te komen. Pas in dit proces op met een strakke regionale blauwdruk, want naarmate de kwetsbaarheid en begeleidingsbehoefte van inwoners toeneemt, neemt de schaal waarop we hen passend kunnen ondersteunen af. Ook doet een strakke structuur geen recht aan de diversiteit en eigenheid van de diverse arbeidsmarktregio's.

Voor inwoners voor wie regulier werk (nog) niet mogelijk is, is aansluiting op andere vormen van ondersteuning nodig. In de participatieketen van (arbeidsmatige) dagbesteding en beschut werk liggen mogelijkheden. Gemeenten pleiten voor een ontschotting van de voorzieningenstructuur die hier nog geldt, de strakke indicatiecriteria passen niet bij een ontwikkelgerichte participatieketen die gewenst is. Liever zouden we inzetten op flexibele inzet van een breed instrumentarium.

Gemeenten experimenteren al met laagdrempelige activeringsmogelijkheden, inzet op vrijwilligerswerk, maar ook met gesubsidieerde arbeidsplekken zoals basisbanen.

Deze activiteiten vinden echter op beperkte schaal plaats en vragen om opschaling. Dit vraagt om voldoende middelen, extra uitvoeringscapaciteit en geen financiële prikkels die alleen gericht zijn op uitstroom naar werk.

Uit WRR onderzoek 'het betere werk' blijkt dat Nederland veel minder uitgeeft aan activerend arbeidsmarktbeleid dan andere noordwest Europese landen. En dat zien we terug in de hoeveelheid mensen die langdurig afhankelijk zijn van een uitkering. Voor een groot aantal mensen in de bijstand bieden we onvoldoende perspectief en dat maakt dat meer mensen langer afhankelijk blijven van een uitkering. Om hier echt verschil te maken, is simpelweg meer nodig. We komen uit een periode waarin bezuinigen op activerend arbeidsmarktbeleid het adagium was. Uit het [advies van Berenschot](#) blijkt dat voor begeleiding, ondersteuning en re-integratie structureel 1,5 miljard meer nodig is.



Bovenstaande grafiek laat de geschetste beweging zien. Bij een fundamentele herziening van de Participatiewet is een investering nodig in ondersteuning gericht op activering en werk.

In de praktijk zien we dat de huidige flexibele arbeidsmarkt geregeld leidt tot in- en uitstroom van inwoners. Dit leidt tot het weer op moeten starten van begeleiding en re-integratie. Ook is het werk aan de basis van de arbeidsmarkt vaak flexibel en hebben inwoners door kleine contractjes en ongunstige werktijden moeite voldoende inkomen bij elkaar te sprokkelen. Duurzaamheid van werk is dus belangrijk en in deze context zijn de adviezen van Borstlap belangrijk.

In de afgelopen periode zijn er verschillende adviezen uitgebracht waarin een analyse is opgenomen over de werking van de sociale zekerheid (Borstlap) en de Participatiewet (SCP). Bij herziening van de Participatiewet moeten wat ons betreft in ieder geval deze analyses als uitgangspunt worden genomen. Uit het coalitieakkoord begrijpen wij dat het Kabinet dit ook zo ziet. De belangrijkste elementen van die analyses zijn:

- Het doel van de sociale zekerheid en van de Participatiewet moet de versterking van duurzame arbeidsparticipatie zijn;
- Dat kan alleen wanneer er meer aandacht is voor het voorkomen van werkloosheid en voor de inzet van scholing en begeleiding. En dat kan alleen wanneer uitvoerende organisaties over voldoende middelen beschikken en worden beoordeeld op de mate waarin zij erin slagen mensen duurzaam aan werk te helpen;
- Een deel van de mensen heeft de aansluiting met de arbeidsmarkt verloren. Dat kan alleen worden hersteld wanneer zij passende ondersteuning krijgen en wanneer er wordt geïnvesteerd in extra werkgelegenheid.
- Er is onvoldoende sprake van wederkerigheid en er wordt onvoldoende rekening gehouden met de omstandigheden en het doen-vermogen van inwoners. Zorg voor passende ondersteuning én voor verplichtingen die mensen na kunnen komen.

- De financiële prikkels in het huidige systeem dragen niet bij aan het doel van de Participatiewet: het systeem moet de activiteiten van gemeenten om mensen passende ondersteuning te bieden en bij te dragen aan duurzame arbeidsparticipatie ondersteunen.
- Er zijn te weinig budgetten om iedere uitkeringsgerechtigde passende ondersteuning te bieden. Nederland staat onderaan de lijst van noordwest Europese landen qua uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid.

3. *Menselijke maat en vertrouwen*

In de uitvoering van het vangnet is een passende aanpak de standaard. Die passende aanpak is zo veel als mogelijk een gestandaardiseerde aanpak, maar biedt ruimte om af te wijken of door te pakken als daar perspectief in zit. Dit is makkelijk gezegd, maar hier inhoud aan geven en de juiste balans hierin bewaren is dat niet. Vertrouwen is hierbij een belangrijke randvoorwaarde. Vertrouwen in professionals, en inwoners, en hun onderlinge samenwerking om tot passende oplossingen te komen. Vertrouwen komt voort uit een relatie, die gevoed wordt door **persoonlijk contact**. Professionals en inwoners moeten in staat worden gesteld deze relatie op te bouwen. Randvoorwaarde zijn lagere caseloads, uitvoeringscapaciteit en versterken van vakmanschap.

Bij deze uitgangspunten passen geen tegenprestatie, taaleis of uniforme arbeidsplichten. Deze regelingen geven op een krampachtige wijze vorm aan gewenste wederkerigheid en zijn gebaseerd op wantrouwen in de inwoners en professionals. We zijn blij dat deze regelingen in spoor 1 uit de wet lijken te worden gehaald. De Participatiewet biedt zonder deze regelingen voldoende ruimte om te doen wat nodig is.

Inwoners komen de overheid op allerlei manieren tegen in het leven. Voor de ondersteuning van inwoners in de bijstand spelen geregeld vraagstukken die voorbij gaan aan de scope van de Participatiewet. Zo ontmoet een inwoner de overheid ook bij schulden, mentale, sociale of fysieke problemen, scholingsvraagstukken en in de context van veiligheid. Passende ondersteuning komt voort uit **afstemming en samenhang tussen deze leefgebieden**. Een herziene Participatiewet ademt ruimte om die afstemming vorm te geven.

Desondanks zijn er bij moedwillig overtreden van de regels sancties nodig. Voorlichting, controle, handhaving en fraudebestrijding zijn daarbij belangrijk, om zo de houdbaarheid van en het draagvlak voor het stelsel te borgen. Maar ook op dit thema is verbetering mogelijk.

4. *Begrijpelijkheid van plichten, rechten en verwachtingen*

Plichten, rechten en verwachtingen die volgen uit de Participatiewet moeten voor iedereen helder en begrijpelijk zijn. Dat betekent niet dat een sociaal vangnet per definitie simpel is, maar wel dat iedereen moet kunnen snappen wat er van hem verwacht wordt en wat hij kan verwachten van de overheid. Daar hoort ook bij dat consequenties van veranderingen in de persoonlijke situatie vooraf inzichtelijk gemaakt moeten kunnen worden, zodat mensen daar hun keuzes op kunnen baseren.

Feitelijk gaat het om effectieve communicatie. Uit het [onderzoeksrapport Kennis van de Verplichtingen](#) blijkt dat een mix van communicatiemiddelen effectief kan zijn maar dat de bijstandspopulatie veelal gebaat is bij intensief en persoonlijk contact. Daar moeten gemeenten wel de ruimte voor hebben.

5. *Aandacht voor heterogeniteit doelgroep*

Het vangnet is bedoeld voor mensen die (tijdelijk) niet in hun inkomen kunnen voorzien. Die groep is door afschaffing van andere regelingen meer divers geworden. Daarbij zien we dat een groot deel van de groep (zeer) langdurig een beroep op de Participatiewet doet, terwijl het hele systeem, inclusief de financiering, uitgaat van tijdelijkheid. Daarmee is sprake van een duidelijke breuk met het verleden van de ABW/nAbw/WWB. Met de doelgroep arbeidsbeperkten die in 2015 in de Participatiewet is toegevoegd, is er een groep bijgekomen die vaak langdurig (of zelfs structureel) begeleiding nodig heeft. Dat betekent dat een nieuwe Participatiewet de heterogeniteit van de groep en de diversiteit aan benodigde perspectieven - van uitstroom tot permanente afhankelijkheid - moet erkennen, zowel op het gebied van het garanderen van het bestaansminimum als bij het bieden van perspectief op ontwikkeling.

Vanuit inwonersperspectief is het belangrijk dat soms ook voorbij de grenzen van de Participatiewet wordt gekeken. Zo kunnen ook inwoners die nog werken of gebruik maken van de WW, WIA of Wajong belang hebben bij gemeentelijke instrumenten voor ontwikkeling. Met aandacht voor deze beweging komt de droom van één ontschotteregeling voor de basis van de arbeidsmarkt dichterbij.

6. Toereikende financiering en passende prikkels

Gemeenten hebben op grond van de wet de opdracht om het vangnet uit te voeren. Dat vergt een toereikende en passend verdeelde financiering. Een passende financiering houdt rekening met het kunnen bedienen van de gehele – heterogene – doelgroep. Zoals al benoemd blijkt uit een analyse van Berenschot dat er in het huidige stelsel een aanzienlijk gemeentelijk budgettair tekort zit. Om een valse start van een nieuw vangnet te voorkomen, is het van belang vooraf de inhoudelijke en financiële kaders met wederzijdse instemming met elkaar in balans te brengen. Een investering in de juiste begeleiding, vakmanschap en een goed sociaal vangnet dat leidt tot een groter maatschappelijk rendement en op termijn tot een kleinere sociale zekerheid.

Naast voldoende middelen is ook de financieringsstructuur tussen rijk en gemeenten belangrijk. De financiële prikkel in het BUIG systeem draagt ertoe bij dat gemeenten schaarse ondersteuningsmiddelen vooral inzetten op ondersteuning aan inwoners die relatief gemakkelijk aan het werk kunnen komen. Deze prikkel moet in samenhang met bovenstaand punt worden herzien.

