

Burgertoets Participatiewet in balans

Den Haag: 13 juli 2023

Kenmerk: [REDACTED]

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Landelijke Cliëntenraad (LCR) gevraagd een burgertoets uit te voeren op het wetsvoorstel Participatiewet in balans, spoor 1. De LCR beoordeelt wetsvoorstellen altijd vanuit de ogen van burgers die met de wet te maken hebben. Dit doen we samen met onze leden (en hun lidorganisaties). Oplossingen die worden voorgesteld moeten, wat de LCR betreft, aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Er wordt geen (onevenredig) beroep gedaan op het **doenvermogen** van burgers.
- Het is nodig dat wordt bijgedragen aan **bestaanszekerheid**: dit gaat over de hoogte van de uitkering(en) én de samenhang met bijvoorbeeld toeslagen of andere regelingen. Bestaanszekerheid heeft vooral ook te maken met uitgaven: in hoeverre hebben mensen voldoende geld om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen?
- De **toegankelijkheid** van het stelsel en de **voorspelbaarheid** van het handelen van de gemeente (overheid). De *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* vormen voor ons de basis: hierbinnen kan 'behoorlijk' handelen van overheden worden gezien. Hebben mensen rechtszekerheid? Is er zorgvuldig en 'in verhouding' gehandeld?
- Oplossingen moeten eraan bijdragen dat burgers (beter) naar eigen mogelijkheden en behoeften **in staat worden gesteld om deel te nemen** aan de samenleving. Ook vrijwilligerswerk of mantelzorg zijn in deze waardevolle vormen van participatie.

De (noodzaak tot) herziening van de Participatiewet is voor iedereen duidelijk. Burgers ervaren te veel hardheden in (de uitvoering van) de wet. [Onderzoek dat de afgelopen jaren is gepubliceerd, ondersteunt dit](#). De LCR heeft samen met verschillende betrokkenen en wetenschappers in januari 2022 het [Manifest 'een oproep tot meer echte bijstand'](#) gepubliceerd. Burgers die met problemen in hun leven kampen, geven aan dat de wet hen onvoldoende helpt. Dit komt ook naar voren uit ons [signaal Bijzondere bijstand](#). Het SCP trekt in 2019 ([Eindevaluatie van de Participatiewet](#)) en in 2023 ([Een brede blik op de bijstand](#)) dezelfde conclusie. In deze burgertoets over spoor 1 houden we in ons achterhoofd dat er nog een spoor 2 (met langtermijn wijzigingen) en spoor 3 (vakkundigheid van uitvoering) volgen. We beoordelen het wetsvoorstel ook met het oog op andere wijzigingen zoals 'breed offensief' en bijvoorbeeld de banenafpraak.

Positieve uitgangspunten

Het wetsvoorstel Participatiewet in balans, spoor 1 ademt een positieve sfeer. We zien de wens om een aantal knelpunten zo snel mogelijk te kunnen oplossen. De LCR is het eens met de analyse van de problemen en de verschillende knelpunten: de huidige wet is te ingewikkeld en gaat uit van wantrouwen. Vereenvoudiging en het leggen van verbinding met andere wet- en regelgeving is belangrijk, net als het bieden van meer rechts- en bestaanszekerheid. De LCR steunt het grootste deel van de maatregelen in het wetsvoorstel en ziet een samenhangend geheel, zoals:

- Het verzachten van het **handhavings- en sanctiebeleid**: zoals ook in het wetsvoorstel Handhaving in de Sociale Zekerheid is vermeld, wordt ervan uitgegaan dat overtredingen niet moedwillig zijn en vooral komen door een gebrek aan overzicht of een verkeerde inschatting. Daar is vervolgens een passender instrumentarium aan gekoppeld.
- De LCR ziet dat er wordt uitgegaan van een **positiever mensbeeld**. Er is aandacht voor het doenvermogen van burgers en het uitgangspunt is vertrouwen. Wij gaan ervan uit dat dit positiever mensbeeld verder in spoor 2 van de Participatiewet in balans aan bod komt.

- Het opnieuw invoeren van categorale bijstand (artikel 35);
- Het plan om vermogen op een andere manier te berekenen (artikel 34);
- Het niet toepassen van de kostendelersnorm bij tijdelijk verblijf (huidig artikel 19a)
- Het voorstel om burgers meer ruimte te geven als zij zelf een participatietraject ingaan (artikel 9)
- Mantelzorg wordt niet beschouwd als 'op loon te waarderen arbeid' (artikel 33), waardoor zij ruimte krijgen voor hun zorgtaken en niet worden gekort op hun uitkering.

Aandacht is nodig voor de volgende punten

1. In het wetsvoorstel staan verschillende 'kan'-bepalingen waarbij elke gemeente de ruimte heeft om er zelf invulling aan te geven. Burgers krijgen zo **onvoldoende zekerheid** om te ontvangen waar ze behoefte aan hebben. Dit heeft te maken met grote verschillen in uitvoering tussen gemeenten. De behoefte aan maatwerk op individueel niveau wordt soms verward met beleidsvrijheid van gemeenten. De kaders en rechten moeten voor iedereen helder en gelijk zijn. Zo steunen wij het voorstel om af te kunnen wijken van het principe 'aanvraagdatum is ingangsdatum' (artikel 44), maar het werkt rechtsongelijkheid in de hand als gemeenten hier op verschillende manieren mee omgaan. *Voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid zijn hierbij belangrijke begrippen. De beleids- en handelingsvrijheid van uitvoerende instanties staat daar vaak haaks op. De LCR adviseert daarom zo terughoudend mogelijk om te gaan met het bieden van de mogelijkheid aan gemeenten om van bepalingen af te wijken.*

2. De **positie van jongvolwassenen** in de Participatiewet, zo ziet de LCR, heeft aandacht nodig. Deze groep heeft te maken met veel inkomensproblemen en moet voldoen aan strengere voorwaarden. Er is hierdoor sprake van rechtsongelijkheid. Bij het herstellen van de hardheden in het wetsvoorstel zien we dat jongeren er slechter vanaf komen. De harmonisatie van de aanvullende bijstand voor jonge meerderjarigen is pas na [een arrest van de rechtbank Arnhem](#) opgepakt. We zien dat [de 4 weken zoektermijn](#) voor jongeren tot 27 jaar (met uitzondering van jongeren met een beperking) in de praktijk vaak meer schade toevoegt dan baten oplevert. *De LCR vindt dat uit experimenten duidelijk is dat het schrappen van de 4 weken zoektermijn vooral voordelen biedt. Om die reden zou die moeten vervallen. Bij de Harmonisatie aanvullende bijzondere bijstand voor jongmeerderjarigen (artikel 12) lijkt het erop dat gemeenten dit moeten bekostigen uit de bijzondere bijstand. Het zou beter zijn om dit te bekostigen uit de algemene bijstand. 'Bijzondere omstandigheden' worden voor ons gevoel te breed uitgelegd. Vooral als wordt gekeken naar de 'onderhoudsplicht' tot 21 jaar. Veel jongvolwassenen kunnen niet terugvallen op ouderlijke onderhoudsplicht.*

3. De **vrijlating van giften** tot 1.200 euro (artikel 31) is een stap in de goede richting. Voor veel burgers komt er zo duidelijkheid, maar de LCR ziet ook dat gemeenten kunnen vragen aan burgers om hun giften bij te houden en giften 'van aanmerkelijke waarde' altijd te moeten melden. Het lijkt erop dat er dan alsnog op giften wordt gehandhaafd. *De LCR meent dat uitgaan van vertrouwen altijd beter is én dat burgers zo min mogelijk administratieve lasten moeten hebben. Het zou daarom beter zijn als het kabinet gemeenten duidelijk maakt dat deze maatregel om die reden wordt ingevoerd. Dat betekent niet handhaven vooraf, maar steekproefsgewijze controle achteraf.*

4. De verruiming van de **bijverdiengrenzen** (nieuw artikel 34a) levert voor de meeste doelgroepen een voordeel op. Voor mensen met een medische urenbeperking geldt dat zij op een korte termijn niet in staat zijn om een volwaardig inkomen te verdienen zonder de vrijstelling. Deze groep heeft op een langere termijn te maken met een inkomensvraagstuk.

De LCR steunt het voornemen om de bijverdiengrenzen te verruimen en te harmoniseren, maar vindt dat voor mensen met een medische urenbeperking de vrijstelling niet in de tijd beperkt moeten worden, maar structureel moet worden ingezet.

5. De ruimte om zelf **maatschappelijke participatie** (artikel 9) is een goed uitgangspunt. Er wordt echter een nadrukkelijke koppeling gemaakt met arbeidsinschakeling. Een deel van de mensen doet vrijwilligerswerk of biedt mantelzorg. Voor hen is dit een volwaardige invulling van maatschappelijke participatie.

De LCR vindt dat de maatschappelijke meerwaarde van vrijwilligerswerk en mantelzorg moet worden gezien. Voor veel burgers zijn andere vormen van participatie gelijkwaardig aan betaalde arbeid. Dit onderdeel komt ook in spoor 2 aan bod en zal ook dan weer aan bod komen.

6. De invoering van het **bufferbudget** (artikel 34b) is een mooie manier om schommelingen in het inkomen te kunnen opvangen en bestaanszekerheid te beschermen. De uitwerking van het bufferbudget in het wetsvoorstel is echter zeer ingewikkeld. Gemeenten moeten in individuele gevallen zelf het initiatief nemen, zelf de nodige procedures doorlopen, zelf grip houden op de uitvoering.

De LCR heeft de indruk dat een nieuw (en kostenintensief) bureaucratisch systeem wordt ingericht, terwijl de Participatiewet al een uitstroompremie kent. Daarnaast vinden wij het voorgestelde maximale bedrag van 1.000 euro per jaar te laag.

Vooruitblik spoor 2

Om alvast vooruit te lopen op spoor 2 denkt de LCR dat er vanuit het perspectief van burgers enkele belangrijke discussies moeten worden gevoerd:

- De positie van **burgers met een arbeidsbeperking** in de Participatiewet. Veel mensen met een arbeidsbeperking krijgen in de Participatiewet onvoldoende ondersteuning en het ontbreekt hen aan enig perspectief. De LCR pleit ervoor te verkennen of deze groep gebaat is bij aparte wet- en regelgeving.
- De afhankelijkheidsrelatie tussen **arbeid en inkomen**. Dit zijn twee aparte beleidsvelden die in de Participatiewet vaak onwenselijk manier met elkaar zijn verknoot.