

Uitvoering Participatiewet in Oude IJsselstreek: Transformatie in de kijk op werk

1. Inleiding

De wijze waarop we in de toekomst uitvoering willen geven aan de Participatiewet, wordt hieronder nader omschreven in de vorm van een bestuurlijke visie, die op een later moment nader wordt uitgewerkt naar de concrete uitvoeringspraktijk.

Bij ons besluit om uit de Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Laborijn te treden hebben wij aangegeven dat drie punten voor ons cruciaal zijn in de uitvoering van de Participatiewet:

De uitvoering van de participatiewet moet onderdeel zijn van het lokale zorgnetwerk.

Wij willen mensen niet opknippen in stukjes omdat dit beter past bij hoe instanties hun werk organiseren, voor ons staan de mensen centraal. Voor mensen is werk een belangrijke manier om een zinvolle invulling te geven aan de dag en voor mensen kunnen schulden of andere zorgen daarin belemmerend werken. De dienstverlening aan mensen die een uitkering ontvangen, stopt wat ons betreft dan ook niet bij de grenzen van de wet of de grenzen van de instantie. Wij willen dat de dienstverlening aansluit bij de leefwereld van mensen. Daarom willen wij dat de uitvoering van de Participatiewet aansluit bij het lokale zorgnetwerk. Daarbij moet u bijv. denken aan aansluiting bij de reeds door de gemeente uitgevoerde Wmo en Jeugdwet en het meedoenbeleid.

Substantiële uitstroom naar werk

Langs de wegen en op busjes zien wij oproepen voor personeel; collega's gezocht! Er is behoefte aan arbeidskrachten. Wethouder Van de Wardt voert sinds zijn aantreden wekelijks met minimaal 2 werkgevers gesprekken over hun werk en rol binnen Oude IJsselstreek. Zij bevestigen nagenoeg allen dat er heel veel werk is in de maakindustrie en dat zij grote moeite hebben om samen te werken met Laborijn. Wij willen dan ook dat juist in deze tijd van economische voorspoed zoveel mogelijk mensen kunnen doorstromen naar werk.

En het allerbelangrijkste is:

Een respectvolle bejegening richting cliënten

Wij geloven in een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen en iedereen meetelt. Voor ons is ieder mens waardevol. Voor ons heeft ook ieder mens recht op een respectvolle bejegening. Vanzelfsprekend zal moeten worden vastgesteld of een uitkering terecht wordt aangevraagd en ontvangen. Maar dat mag nooit ten koste gaan van de dienstverlening en de bejegening. De grondhouding moet te allen tijde positief zijn en uitgaan van de waarde van ieder individueel mens. De menselijke maat is voor ons bepalend.

Deze drie punten staan ook centraal in de manier waarop wij de Participatiewet, zowel voor de rechtmatigheid als de doelmatigheid, willen gaan uitvoeren zodra de uittreding uit de Gemeenschappelijke Regeling een feit is. Met de voorbereiding daarvan beginnen wij vandaag.

Voor mensen die werkzaam zijn binnen de Sociale Werkvoorziening (SW) is dat onderdeel van Laborijn meer dan alleen een werkplek. Het is ook een gemeenschap waar mensen zich thuis voelen en waar zij een deel van hun sociale contacten ervaren. Het is daarmee een zorgnetwerk. Daarom zal in het onderzoek speciale aandacht zijn voor de SW doelgroep.

2. Dienstverleningsconcept

Als eerste vertalen wij deze centrale punten in een dienstverleningsconcept. Met inachtneming van de wet- en regelgeving en de taak van de gemeente om vast te stellen of een uitkering rechtmatig wordt ontvangen richten wij onze dienstverlening als volgt in:

Wij werken vanuit het inwonersperspectief

Dit betekent dat wij onze bedrijfsprocessen zodanig inrichten dat zij aansluiten bij de logica van onze inwoners. Door te werken vanuit het inwonersperspectief sluiten we aan op de leefwereld van onze inwoners en op het lokale zorgnetwerk. Dit betekent ook dat wij kiezen voor een integrale manier van werken waarbij ook aandacht is voor bijvoorbeeld schulddienstverlening en de Wmo en de Jeugdhulp.

Wij schenken veel aandacht aan de bejegening van onze inwoners

Dit betekent voor ons werken vanuit een positieve grondhouding omdat voor ons ieder mens waardevol is en recht heeft op een respectvolle bejegening. Wij willen dat onze inwoners zich gehoord, gezien en welkom voelen wanneer ze contact met ons hebben bij de uitvoering van de Participatiewet. Daarom werken we vanuit gastvrijheid. Gastvrijheid is de kunst om mensen welkom te laten voelen. Wanneer je te gast bent, word je als uniek mens gezien die welkom wordt geheten en waarvoor oprechte aandacht is.

Dit dienstverleningsconcept geldt voor de alle medewerkers die zich bezighouden met de uitvoering van de Participatiewet, daarbij maakt het geen verschil of ze wel of geen rechtstreeks contact hebben met inwoners.

3. De Participatiewet

Als gemeente zijn wij verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Volgens de wet is de kernopdracht voor de gemeente het ondersteunen van mensen bij arbeidsinschakeling en het verlenen van bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

In deze kernopdracht staan de mensen waarom het gaat centraal. Het gaat erom dat mensen de goede ondersteuning krijgen. En dat kan naar onze overtuiging alleen als zij als waardevolle mensen gezien en bejegend worden.

3.1 Doelmatigheid

Iedereen doet mee in de Participatiewet. Als het kan gaan mensen betaald aan het werk. Als dat (nog) niet lukt gaan mensen als vrijwilliger aan de slag. En als het nodig is krijgen mensen, al dan niet tijdelijk, zorg op maat.

- Iedereen doet mee, dat is een verplichting van een ieder zodat mensen niet langer een beroep hoeven te doen op een uitkering dan noodzakelijk is.
- Iedereen doet mee, dat is ook omdat ieder mens iets heeft toe te voegen en het een verspilling van kwaliteiten is wanneer mensen aan de kant blijven staan.
- Iedereen doet mee, dat is ook omdat iedereen mee mag doen, iedereen erbij hoort en niemand wordt buitengesloten.

De mensen die op eigen kracht en in een korte tijd kunnen doorstromen naar betaald werk bieden wij alle ruimte om dat werk te vinden. Mensen die dat nodig hebben krijgen extra ondersteuning om te kunnen participeren. Uit onderzoek¹ blijkt dat een combinatie van elementen participatie bevorderend werkt in de bijstand. Dit is:

- maatwerk (individuele aandacht, aansluiten bij interesses en intensief klantcontact),
- beschermde omgeving (behoud uitkering, laag tempo en recreatief karakter),
- geleid vrijwilligerswerk (intrinsieke motivatie, 'positieve' communicatie en subtiele drang).

Participatie ondermijnend is:

- massabespreking (geen oog voor het individu, uniform activiteitenpakket, groepscommunicatie),
- controlerende aanpak (disciplinerende bejegening, financiële sanctiëring en routinematige trajecten),
- gebrek systematiek (onduidelijke doelen, variatie in werkwijzen en te grote caseload).

Voor deze inwoners sluiten wij voor de uitvoering van de Participatiewet aan bij de manier van werken in het experimentele Project Meedoen Werkt !(?). Dat betekent dat wij werkgevers direct invloed geven op het matchen van werkzoekenden en werkgevers. Wij betrekken werkgevers heel direct bij onze uitdaging dat zoveel mogelijk mensen werk vinden. Wij gaan werkzoekenden niet klaarstomen voor de arbeidsmarkt door ze te trainen en te scholen. Werkgevers weten veel beter dan wij wat er nodig is. De aanpak waar wij voor kiezen is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Organiseer het als gemeente dichtbij huis met lokale en regionale werkgevers.
- Betrek de betreffende inwoners actief, het is hun belang en hun toekomst.
- In de rolverdeling hebben de werkgevers het initiatief en netwerken zij rechtstreeks met werkzoekenden. De gemeente heeft hierbij een faciliterende en regisserende rol.
- Naast dat het een gelijkwaardige samenwerking is tussen de werkzoekenden, de werkgevers en de gemeente moet ervoor ieder wat te winnen zijn.
- Bij de ontmoeting tussen werkgevers en werkzoekenden gaat het primair om elkaar te leren kennen. Op basis van een wederzijdse klik wordt verder gepraat en komen CV en vacature aan de orde.
- Om duurzame arbeidsplaatsen te creëren is het van belang dat de gemeente ook na matching en uitstroom uit de uitkering voor langere tijd betrokken blijft.
- Om duurzame arbeidsplaatsen te creëren is het van belang dat ook de gemeente investeert in de ontwikkeling van zowel de werknemer als in kennis en kunde bij de werkgever om mensen met een (grote) afstand goed te kunnen begeleiden en ontwikkelen.

Wij kiezen hiermee voor een innovatieve manier van samenwerken van werkgevers, werkzoekenden en gemeente. Wij kiezen hiermee voor een manier van samenwerken waarbij elke partij doet waarvoor of waarvan hij is;

- werk geven,
- werk zoeken en vinden
- faciliteren en regisseren

Daarmee normaliseren wij de onderlinge verhoudingen en rollen.

Problemen en zorgen kunnen mensen belemmeren om volop werk te zoeken. Mensen kunnen bijvoorbeeld zorgen hebben om hun schulden, hun kinderen, hun hulpbehoevende ouders. Door de mens achter de cliënt te leren kennen, door aan te sluiten bij het lokale zorgnetwerk en door daadwerkelijk in actie te komen wanneer dat nodig is, helpen wij mensen hun belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen.

¹ Bureau voor Sociale Argumentatie: Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?, juni 2017

Want: iedereen doet mee.

3.2 Uitkering, rechtmatigheid, fraude en handhaving

3.2.1 Van genade naar grondrecht

De Algemene Bijstandswet van 1963 vormde een keerpunt in de Nederlandse geschiedenis. Niet langer was de zorg voor armen een liefdadigheid en niet langer had de ondersteuning het karakter van vernedering. Voor het eerst werd erkend dat bijstand geen gunst is maar een juridisch afdwingbaar recht. “Van genade naar recht”, typeerde verantwoordelijk KVP-minister Marga Klompé het zelf. Het zorgde voor een emancipatiegolf nu vrouwen konden scheiden, omdat ze niet meer financieel afhankelijk waren van hun man. En psychiatrisch patiënten en dak- en thuislozen konden via de bijstand hun weg terugvinden in de maatschappij. In de grondwet werden bepalingen opgenomen over bestaanszekerheid en welvaart. Uit Kamerstukken van destijds blijkt dat het daarbij niet alleen om materiële welvaart ging, maar ook een ideële component bevat, namelijk “een zekere tevredenheid”.

3.2.2 Beleid gericht op terugdringen aantal uitkeringen

Er kwamen echter veel meer mensen in de bijstand dan was voorzien. Vanaf eind jaren '80 zijn dan ook telkens pogingen gedaan om voorwaarden aan te scherpen, verplichtingen te vergroten en mensen aan het werk te krijgen om daarmee het aantal bijstandsgerechtigden terug te dringen. In 2003 kwam de Wet werk en bijstand, waarbij sprake was van een verplicht re-integratietraject en de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Dat was echter in strijd met internationale verdragen en ook niet alles werd door de rechter als passende arbeid gezien. Dat betekende dat de overheid wel moest zorgen voor maatwerk en de bijstandsgerechtigde hoefde niet elke baan aan te nemen. Weer nieuwe en strengere maatregelen werden in 2011 onder Rutte I aangekondigd met de Wet werk naar vermogen, waarin een tegenprestatie voor de bijstand verplicht werd. Deze werd wet uiteindelijk per 2015 vertraagd ingevoerd als de Participatiewet. In dezelfde periode werd het Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving ingevoerd, ook wel de Fraudewet genoemd. Dit heeft zijn weerslag gehad op de uitvoering. Waar voorheen vooral de insteek was om zacht te zijn waar het kan en hard waar het moet, staat inmiddels het bestrijden van fraude en misbruik centraal.

3.2.3 Solidariteit staat onder druk

Inmiddels lijken we daarmee weer in een tijdperk te zijn gekomen van genade, waarin bijstand niet meer als recht wordt gezien, maar als last. Waarin elke bijstandsgerechtigde een profiteur en potentieel fraudeur is. Een tijd waarin tweederangsburgers aan de onderkant van de samenleving met harde hand en scherpe bejegening worden gewezen op hun plichten, zonder dat er oog is voor hen als mens en als persoon.

Het is begrijpelijk dat deze teneur is ontstaan. In een steeds individualistischer wordende maatschappij staat de solidariteit in de samenleving onder druk. Mensen zoeken naar voorbeelden waar ze wel solidair mee kunnen zijn en dat is dan de hardwerkende Nederlander. De tegenpool die daarbij hoort is de luie uitkeringsgerechtigde.

Maar dat wil niet zeggen dat het waar is. Het is veel meer een kwestie van gescheiden werelden waarin we elkaar niet meer zien en niet langer begrijpen.

Daarom trekken wij hier de grens.

3.2.4 Een eigentijdse blik op historische idealen

Wij willen terug naar de essentie van hoe bijstand ooit is begonnen. Terug naar de ideologie die er ooit was. Een recht voor hen die niets anders hebben, als opmaat naar een beter bestaan. Niet zomaar een recht, maar een fundamenteel mensenrecht, verankerd in onze grondwet en in vele internationale verdragen². Mensen met een uitkering horen daarom geen etiket te krijgen opgeplakt. Elk mens en elk leven is waardevol en heeft het recht om te worden gezien en gehoord en gelukkig te zijn.

Het is tegelijkertijd onze overtuiging dat bijstand in de meeste gevallen niet het eindstation voor mensen hoort en hoeft te zijn. Niet vanwege kostenoverwegingen, maar omdat het mensen niet gelukkig maakt. Nooit geld hebben voor leuke dingen, voortdurende uitzichtloosheid, constante stress, voldoen aan steeds meer controles en verplichtingen, verlies aan privacy, enzovoorts. Zoals een uitkeringsgerechtigde het zelf stelde: als je niet al psychische klachten had voor je de bijstand in kwam, krijg je het wel als je erin zit. Bijstand is net te veel om dood te gaan, maar te weinig om te leven.

Wij willen daarom het verschil maken.

Dat kan alleen als we mensen eerst écht leren kennen. Als we ons best doen om hen te begrijpen. Om te weten wat hen drijft, wat ze belangrijk in het leven vinden. Niet voor iedereen kan het hebben van betaald werk een realistisch doel op korte termijn zijn, maar dat betekent niet dat we deze mensen aan hun lot overlaten. Niet vanwege de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie, maar omdat we geloven in mensen en erin vertrouwen dat eenieder, op welke manier dan ook, van waarde kan en wil zijn. Onze rol is het om mensen die dat zelf niet lukt, daarin te ondersteunen. We willen af van de gangbaar geworden benadering dat participeren een morele plicht is en dat mensen zich schuldig moeten voelen als ze daaraan niet voldoen. In plaats daarvan gaan we werken aan het voldoende toerusten van onze inwoners om die eigen verantwoordelijkheid te kunnen dragen. En hen te verleiden met actief burgerschap en het onderdeel zijn van een gemeenschap als iets dat leuk is en voldoening geeft. De manier waarop kan voor elke persoon anders zijn. Dus we kiezen hierbij nadrukkelijk voor maatwerk. Daarbij hebben we er vertrouwen in dat het oprecht aansluiten bij de leefwereld van mensen het verschil kan en zal maken.

3.2.5 Fraude, misbruik en handhaving in het juiste perspectief

Tegelijkertijd zijn we niet naïef. Het is alom bekend dat er wordt gefraudeerd met bijstandsuitkeringen en daar sluiten we de ogen niet voor. Maar we moeten dit wel in het juiste perspectief zien. Het is onbekend hoe groot de totale uitkeringsfraude daadwerkelijk is, maar we weten wel hoeveel er, na decennia van steeds harder wordende aanpak, door de overheid is geconstateerd. Dat was in 2011 een bedrag van € 153 miljoen, dat in 2015 daalde naar € 137 miljoen. Het ging hierbij om ruim 46.000 gevallen met een gemiddeld fraudebedrag van € 3.000. Omgerekend ging het om 0,64% van alle uitkeringen, dus een fractie³. Dat betreft dan de hele sociale zekerheid.

Als we alleen naar de Participatiewet kijken, dan is het aantal overtredingen in de jaren 2015, 2016 en 2017 respectievelijk 11.000, 12.000 en 11.000 met bijbehorende benadelingsbedragen van € 66

² Zoals UVRM, IVESCR, Handvest van de grondrechten van de EU, IVRK, EVRM

³ Vriendjespolitiek, fraude en corruptie in Nederland; B. de Koning, april 2017

miljoen, € 71 miljoen en € 69 miljoen⁴. Het aantal bijstandsuitkeringen schommelde in die jaren tussen de 420.000 en 450.000, waardoor het totaal aan overtredingen zo rond de 2,6% lag. Het macrobudget voor de BUIG lag in die jaren rond de € 5,6 miljard, waarmee het geconstateerde benadelingsbedrag voor de bijstand rond de 1,2% ligt. Het aantal processen-verbaal bij het OM, die betrekking hebben op grootschalige fraudes boven de € 50.000, was ook gering. Dit lag in zowel 2015 als 2016 op 180. En het algemeen nalevingsniveau ligt hoog. Volgens het Ministerie van SZW lag dit in de hele sociale zekerheid in 2010 tussen de 90 en 99,9%. En in een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen uit 2018 lag het algemeen nalevingsniveau van een groep bijstandsgerechtigden op 89%. Naleving bevat bijvoorbeeld ook het verstrekken van verplichte inlichtingen. Ook als dit onbewust niet is nageleefd, zoals door mensen die laag- of ongeletterd zijn en daardoor formulieren of brieven onvoldoende begrijpen, mensen per ongeluk iets zijn vergeten of als mensen door een fout iets onterecht uitgekeerd hebben gekregen. Dan wordt dit gezien als een overtreding waarop als gevolg van de Fraudewet een boete of sanctie staat. De Nationale Ombudsman oordeelde in 2014 al dat het merendeel van de personen dat op grond van de Fraudewet zwaar wordt beboet, niet doelbewust fraude heeft gepleegd en dat het iedereen kan overkomen dat hij de inlichtingenplicht schendt.⁵ Als mensen er zelf achter komen dat ze iets fout hebben gedaan, dan leidt angst voor de gevolgen er regelmatig toe dat ze het niet eens durven te corrigeren, wat maakt dat ze blijven doorgaan. Dus enerzijds valt het met de daadwerkelijk aangetoonde fraude en niet-naleving wel mee. Anderzijds is een groot deel van de zogenaamde overtredingen en fraude geen echte fraude, in de zin dat er sprake is van opzettelijke handelingen. Dat neemt niet weg dat elk geval van fraude en misbruik er één teveel is en daar zullen wij ook tegen optreden.

De gebruikelijke reflex is dat bij misbruik en fraude de regels worden aangescherpt en sancties verhoogd. Er vindt dan ook vooral debat plaats over meer of minder handhaven en milder of strenger straffen. Hierbij wordt vergeten dat aan de basis van de handhavingspiramide voorlichting, advisering en instructie staan⁶. Voor een adequate handhaving gaat het niet zozeer over opschaling, maar veel meer over de juiste afstemming van de handhaving, passend bij de persoon en de situatie.

De steeds hardere aanpak die de rijksoverheid voorstaat, werkt namelijk niet. Sterker nog, uit recent wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de harde aanpak juist kan leiden tot méér fraude⁷. Plat gezegd, als je iemand steeds als fraudeur ziet en behandelt, wordt hij het uiteindelijk ook.

Daarom kiezen wij, ook bij handhaving, voor maatwerk.

3.2.6 Situationele gelijkheid bij participatie en handhaving

Voor sommige personen en in sommige situaties, is strikte bestraffing noodzakelijk. In andere gevallen kan juist het flexibeler toepassen van regels en een soepeler bestraffing beter werken. En in veel gevallen heeft het meer effect om regels flexibel toe te passen en juist niet te straffen, ook niet bij een overtreding, maar te kiezen voor overleg, advies en instructie. Wat in welk geval de juiste aanpak is, hangt af per persoon en kan ook van tijd tot tijd veranderen. Het betekent dat onze professionals de uitkeringsgerechtigden écht moeten kennen om een juiste inschatting te kunnen maken. Bovendien vraagt het van hen dat zij kunnen schakelen tussen verschillende methodes. Wat hierbij evident is, is dat er geen sprake kan zijn van een vast handavingsprotocol of -werkwijze en

⁴ Kamerbrief 4 juli 2018 van de staatssecretaris van SZW, 2018-0000119500.

⁵ Geen fraudeur, toch boete. Rapport Nationale Ombudsman, 2014-159

⁶ Ayres en Braithwaite, 1992

⁷ Slimme handhaving. Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving. Marc Hertogh, RUG, 2018.

dat elke overtreding op dezelfde manier behandeld wordt. We kiezen er nadrukkelijk voor om bij de handhaving niet het formele gelijkheidsbeginsel (gelijke aanpak), maar het materiële gelijkheidsbeginsel (gelijke uitkomst) als uitgangspunt te nemen. Dus situationele gelijkheid, waarbij mensen niet zonder maar juist met zoveel mogelijk aanzien des persoons worden behandeld.