Vertrouwen geven is vertrouwen krijgen

(een omslag in denken en doen)

Samenvatting.
De missie van de Adviesraad Sociaal Domein Noardwest Fryslân luidt sinds jaar en dag: “bewaken van de menselijke maat in het sociaal domein”. Vanuit die visie willen wij met deze notitie een bijdrage leveren aan de vormgeving van het nieuwe beleid bestaanszekerheid.

Deze notitie gaat over de Participatiewet en dan vooral over de strikte kaders die in deze wet zijn neergelegd. Hoewel artikel 18 van deze wet het college opdraagt de bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende, handelt dit artikel vooral over het opleggen van sancties indien opgelegde verplichtingen niet worden nagekomen. In theorie bestaan er dus zeker mogelijkheden om maatwerk te leveren, maar die ruimte wordt er feitelijk nauwelijks geboden. Al enkele jaren wordt hierop door verschillende partijen gewezen en ook de uitvoerders van deze wet voelen zich hierin ernstig belemmerd.
Uit het hierna volgende chronologisch overzicht blijkt dat de verschillende verantwoordelijke bewindspersonen zich die kritiek hebben aangetrokken en ideeën hebben gelanceerd om tot een oplossing te komen. Geleidelijk aan wordt daarin een heldere lijn zichtbaar: de regelgeving zodanig aanpassen dat wordt uitgegaan van vertrouwen, streven naar drastische vereenvoudiging van de wet en meer ruimte bieden voor het toepassen van maatwerk. Ook werd al snel de conclusie getrokken dat het sleutelen aan onderdelen van de wet geen oplossing zal bieden en er dus een fundamentele aanpassing van de wet zou moeten komen.

Hoewel er inmiddels een voorstel van wet klaarligt kan deze, door de val van het Kabinet Rutte IV, voorlopig niet in behandeling worden genomen. Wij zijn desondanks van mening dat dit ons niet in de weg hoeft te staan om in het nieuwe beleid een aantal concrete stappen te zetten waarmee recht wordt gedaan aan de drie cruciale elementen: menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging.

Inleiding.

Al bijna drie jaar wordt er op verschillende niveaus in de samenleving aandacht gevraagd voor de vermeende hardheid in de Participatiewet 2015. Daarbij ging het vooral over het onderdeel handhaving en het ontbreken van goede opties om maatwerk toe te passen.

Die signalen hebben uiteraard ook het Kabinet bereikt en werden door de op dat moment verantwoordelijke bewindspersonen zeker serieus genomen. Zo schrijft de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Bas van ’t Wout op 12 november 2020 dat uit onderzoek is gebleken dat de meeste mensen de regels goed naleven. Maar tegelijkertijd constateert hij dat de regels vaak zodanig ingewikkeld zijn dat een foutje snel gemaakt is. Zo’n fout moet niet meteen leiden tot het stempel fraudeur. Aan de andere kant gaat het wel om gemeenschapsgeld, en is een gepaste sanctie nodig als de regels willens en wetens worden overtreden. Hij voegt daaraan toe dat we streng moeten zijn waar nodig en zacht waar het kan. Met andere woorden: de menselijke maat moet centraal staan. Ook de uitvoerders die belast zijn met handhaving spreken zich uit voor een betere balans en meer ruimte voor maatwerk.

Wat daarnaast opvalt is dat ook vanuit de rechterlijke macht al vrij snel kritiek is gekomen op het harde boeteregime, dat vanuit die hoek een genuanceerdere benadering is bepleit die vervolgens ook door alle gemeenten is overgenomen. De gedachte van de menselijke maat speelde hier dus ook een rol.
Overigens heeft ook het verleden een belangrijke rol gespeeld bij het vormgeven van de Participatiewet 2015. Misbruik of oneigenlijk gebruik dat zich onder de nieuwe Algemene Bijstandswet (nABW) had voorgedaan versterkte de roep om dat soort misstanden met de nieuwe wet te voorkomen.

Vervolgstappen.
In een brief van 19 januari 2021 herhaalt dezelfde staatssecretaris een drietal maatregelen die hij in de hiervoor genoemde brief al had aangekondigd, te weten: het introduceren van een definitie van uitkeringsfraude, het oprichten van een aanjaagteam preventie en een onderzoek naar het bestaande handhavingsinstrumentarium, zowel bezien vanuit de effectiviteit ervan als ten aanzien van maatwerk.
Maar hij kondigt in deze brief ook enkele vervolgstappen aan. Als eerste noemt hij de terugvorderingsplicht, waarbij hij stelt dat ten onrechte ontvangen uitkeringen weliswaar terugbetaald zullen moeten worden maar dat daarbij wel oog moet zijn voor de individuele omstandigheden. Kortom: een streven naar een betere balans tussen de regelgeving en de uitvoering daarvan.

Als tweede stelt hij de vraag aan de orde hoe omgegaan moet worden met giften. De directe aanleiding daarvoor was wat de boodschappenaffaire in de gemeente Wijdemeren is gaan heten. Die gemeente vorderde een bedrag van 7000 euro terug van een vrouw die regelmatig boodschappen van haar moeder had ontvangen.
Zoals u weet is dit onderwerp al door de gemeente opgepakt en vormgegeven in de nieuwe beleidsregels vrijlating giften Participatiewet.

Als derde zegt hij te willen streven naar een gezamenlijke en duurzame aanpak. Hij wil dit enerzijds bereiken door het organiseren van rondetafelgesprekken met gemeenten (bestuur, beleid en uitvoering) waarbij het vooral moet gaan over het creëren van voldoende ruimte voor maatwerk en wel zodanig dat er daadwerkelijk verschil gemaakt kan worden voor de burger. Anderzijds zegt hij te willen streven naar een responsieve overheid, waarmee hij bedoelt dat signalen over hardheid in de uitvoeringspraktijk of knelpunten bij het leveren van maatwerk worden opgehaald met de bedoeling te zoeken naar mogelijke oplossingen. In samenspraak met de VNG, de Landelijke Cliëntenraad en de Inspectie SZW wil hij een Signaleringsteam inrichten dat zich moet buigen over signalen van burgers en professionals (dus op basis van casuïstiek) over knelpunten in de Participatiewet en om deze actief te benutten.

Eerste ideeën over fundamentele herziening van de P-wet.
In een brief van 4 juni 2021 gaat de toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wouter Koolmees allereerst in op de uitkomsten van de rondetafelgesprekken met gemeenten. Die uitkomsten laten zien dat het in de meeste gevallen goed gaat bij de verstrekking van bijstandsverlening maar ook dat er op onderdelen knelpunten zijn. Het gaat dan om elementen die in de ervaringen van gemeenten een hardvochtig resultaat kunnen hebben.

Omdat deze minister op dat moment echter demissionair is kan hij geen beslissingen nemen die leiden tot fundamentele wijzigingen binnen de Participatiewet. Hij laat het daar echter niet bij door, in samenspraak met gemeenten en andere betrokkenen, te kiezen voor 'het uitwerken van concrete oplossingsrichtingen zodat dit dossier door het nieuwe kabinet weer voortvarend kan worden opgepakt.'

In dit verband benoemt hij vier rode draden die uit de rondetafelgesprekken naar voren zijn gekomen te weten: 1. Het soms gebrekkige wederzijds vertrouwen als uitgangspunt; 2. Striktheid die soms leidt tot rigiditeit en onredelijkheid; 3. Complexiteit van de regelgeving, ook voor de professionals en 4. Het tekort aan ruimte voor maatwerk in regels en capaciteit dat door professionals wordt ervaren.
In de brief worden deze vier hoofdthema's, elk gelardeerd met een casus, verder uitgewerkt:

1. *Wederzijds vertrouwen vergroten.*
   De minister wijst er in dit kader op dat het strikte handhavingsbeleid een potentiële overtreder afschrikt. Maar het overtreden van de regels gebeurt niet altijd bewust. Hij stelt dus dat er behoefte is aan regelgeving die gebaseerd is op vertrouwen. Daarmee wordt bedoeld dat mensen zich naar verwachting aan de regels zullen houden wanneer ze die regels kennen en begrijpen wat er van hen gevraagd wordt.

2. *Heldere kaders.*
   Een aantal bepalingen in de P-wet is strikt of heeft door verschillende oorzaken een strikte uitleg gekregen. De minister bepleit dan ook een meer op de omstandigheden aangepaste uitvoering waarbij er weliswaar kaders nodig zijn maar waarin de professional in staat wordt gesteld om een individuele afweging te maken.

3. *Een duidelijke, eenvoudige wet.*
   De wet is complex en vraagt veel van het denk- en doenvermogen van burgers. Bepaalde begrippen in de wet en de verplichtingen die eraan gekoppeld zijn sluiten niet aan bij de belevingswereld van een groot deel van hen. Als de verplichtingen beter begrijpelijk zijn en burgers ze eenvoudig kunnen toepassen verhoogt dat de kans dat mensen de verplichtingen (kunnen) naleven, zodat ze ook volgens de bedoeling van de wet geholpen kunnen worden.

4. *Meer ruimte voor maatwerk.*
   De behoefte om meer maatwerk toe te passen is groot, maar de ruimte daarvoor is beperkt. Dat geldt zowel voor de uitkeringsverstrekking als voor de re-integratie. Dat zit hem niet alleen in de regelgeving, maar ook in de capaciteit. Meer maatwerk leveren kost ook meer tijd. Maar als de regelgeving wordt vereenvoudigd wordt de noodzaak om maatwerk toe te passen ook al kleiner en ontstaat er dus ruimte om de focus in de uitvoering te verleggen naar de persoonlijke en maatschappelijke omstandigheden van mensen.

De brief besluit met een opsomming van mogelijke oplossingsrichtingen. Geconstateerd wordt dat het ook in de huidige wet mogelijk is om maatwerk toe te passen als de regelgeving teveel knelt. Maar enerzijds betekent dat dat er extra capaciteit nodig is en anderzijds dat er het risico van willekeur ontstaat. Dat leidt bij de minister tot de conclusie dat maatwerk in de wet

verankerd moet zijn. Dit betekent volgens hem dat er een fundamentele herziening van de P-wet moet plaatsvinden waarbij het woord vertrouwen een heel belangrijk element is. Dat is vooral een bejegeningskwestie: in plaats van strak voorschrijven hoe er moet worden gehandeld kiezen voor het beschrijven van een bredere ruimte waarbinnen rechtmatig kan worden gehandeld.

De VNG ondersteunt deze uitgangspunten van harte en wil er ook graag aan meewerken, zo schrijft zij in een reactie op 9 juni 2021. De menselijke maat moet leidend zijn en de keuze van de minister voor een bredere heroverweging van de fundamenten van de Participatiewet wordt onderschreven. Het sleutelen aan losse onderdelen van de wet is volgens de VNG geen oplossing en maakt de wet alleen maar complexer.

Nieuwe kabinet.

U zult zich ongetwijfeld nog herinneren dat de vorming van een nieuw kabinet erg lang heeft geduurd. Na de verkiezingen van 17 maart 2021 heeft het tot 10 januari 2022 geduurd voordat het kabinet Rutte IV op het bordes stond. In de tijd daartussen was de handelingsvrijheid van de demissionaire minister heel beperkt. Na juni 2021 konden van regeringswege geen vervolgstappen worden gezet. Wel werden de gesprekken met de gemeenten voortgezet om de benoemde oplossingsrichtingen verder te concretiseren.

In tegenstelling tot vorige kabinetten heeft Rutte IV naast een minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Karien van Gennip) nu ook een minister, in de persoon van Carola Schouten, voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen.
Beide bewindslieden schrijven op 10 februari 2022 een brief aan de Tweede Kamer waarmee zij ingaan op de planning van de in het coalitieakkoord aangekondigde voornemens en prioriteiten. Uit die brief blijkt dat de ministers het ingezette traject richting een fundamentele wijziging van de Participatiewet omarmen. Op dat moment wordt nog de optie genoemd om die aanpassingen, door middel van een nota van wijziging mee te nemen bij het wetsvoorstel Breed Offensief. Zoals u weet is dat niet gebeurd en wordt hiervoor dus een apart wetgevingstraject in gang gezet. Verder valt in die brief te lezen dat het kabinet toe wil naar een vereenvoudiging van de complexe regelgeving, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat burgers niet afhaken omdat zij de regels niet kunnen doorzien en de gevolgen niet kunnen doorgronden.

Participatiewet uit balans.

Op 21 juni 2022 doet minister Schouten haar toezegging gestand dat de Tweede Kamer voor de zomer geïnformeerd zal worden over de verdere uitwerking van de voornemens. Bij die brief wordt ook het rapport Participatiewet in balans: uitkomst beleidsanalyse gevoegd.
In deze brief wordt geconstateerd dat de Participatiewet uit balans is. Zij noemt daarin een drietal ontwikkelingen die daaraan hebben bijgedragen, te weten: de als beperkt ervaren ondersteuning (1), het strenge sanctieregime (2) en de complexe inrichting van de bestaanszekerheid (3).
Verderop in deze brief schrijft zij ‘dat elementen als bestaanszekerheid, het vangnetkarakter en verplichtingen fundamenten zijn van ons sociaal minimum. Het belang van deze elementen staat niet ter discussie, de manier waarop de huidige invulling uitpakt in de praktijk wel. De wet is steeds complexer geworden. Voor de gemeenten en de SVB als het er om gaat uitvoering te geven aan de verschillende deelbepalingen. Voor de burgers om te voldoen aan de veelheid aan verplichtingen die aan bijstandsafhankelijkheid verbonden zijn’.

Zij voegt daaraan toe dat het sociaal minimum afhankelijk is van steeds meer andere inkomensvoorzieningen naast de bijstand. Elke inkomensvoorziening kent haar eigen definities en voorwaarden. Voor een burger is het zaak goed in beeld te hebben op welke voorzieningen recht bestaat en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn. Vraagt hij een inkomensvoorziening niet aan dan komt hij wellicht tekort, maar vraagt hij te veel aan dan vertaalt zich dat achteraf in een terugvordering.

De minister spreekt dan ook het voornemen uit om de balans terug te brengen in de Participatiewet, door meer oog te hebben voor de mens achter de uitkering. Vertrouwen moet meer centraal komen te staan. Zij zegt te willen toewerken naar een Participatiewet:
1. die eenvoudiger is en een toereikend bestaansminimum biedt;
2. die mensen passende ondersteuning biedt om mee te doen in de samenleving (werk of – wanneer en zolang arbeidsinschakeling (nog) niet haalbaar is een andere vorm van participatie);
3. met rechten en verplichtingen die zinvol en begrijpelijk zijn en nageleefd kunnen worden door iedere uitkeringsgerechtigde waarbij, wanneer de situatie daar om vraagt, proportioneel gesanctioneerd kan worden.

<u>Wetsvoorstel aanpassingen Participatiewet.</u>
Het voert in dit kader te ver om nog dieper in te gaan op de inhoud van de hiervoor genoemde beleidsbrief en het daarbij behorende rapport, want inmiddels is er een voorstel van Wet (tot wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving) gepubliceerd en is daarover op 18 mei 2023 een internetconsultatie gestart. De consultatieperiode liep tot 29 juni 2023, en is dus al verlopen. Nadien ligt dit proces echter stil want het Kabinet Rutte IV is vanaf 7 juli 2023 demissionair. Desondanks is het wel duidelijk dat de eerder benoemde richtinggevende beginselen voor aanpassing van de wet nog recht overeind staan: **menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging.**

<u>Onze voorstellen.</u>
Wij zijn er al veel langer van overtuigd dat als de burger met vertrouwen wordt benaderd, dit zich dubbel en dwars terugbetaalt. Tegelijkertijd is het voor ons duidelijk dat de Participatiewet in zijn huidige vorm vooral de nadruk legt op de verplichtingen die horen bij het aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering, waarbij de menselijke maat al snel in het gedrang komt. En tenslotte kunnen we er ook niet omheen dat veel burgers als gevolg van de ingewikkelde regelgeving door de bomen het bos niet meer zien. Dat leidt er onder andere toe dat er, bewust maar heel vaak ook onbewust, fouten worden gemaakt waardoor er onterecht of tot een te hoog bedrag uitkering wordt verstrekt.
Uit de vele gesprekken die in de afgelopen periode met diverse partijen zijn gevoerd is duidelijk gebleken dat ook de uitvoerders worstelen met de beperkte ruimte in de regelgeving. Zij hebben duidelijk behoefte aan het krijgen van meer armslag en het wettelijk inkaderen van de regelruimte. Met andere woorden: de hardheidsclausule om in bijzondere situaties besluiten te kunnen nemen moet onnodig zijn.
Aan de andere kant kunnen wij er ook niet omheen dat het meer ruimte geven aan de menselijke maat enerzijds tot een hogere werkdruk leidt maar ook een cultuuromslag betekent. Gelet op de hiervoor genoemde roep van de uitvoerders om een grotere regelruimte zien wij dit laatste met

vertrouwen tegemoet. En de hogere werkdruk wordt in onze visie gecompenseerd door het principe van vertrouwen geven en de voorgestelde maatregelen in het kader van vereenvoudiging.

Zoals gezegd ligt het wetgevende traject voorlopig stil en, hoewel dat gezien de voorafgegane maatschappelijke discussie en het geconstateerde brede draagvlak niet te verwachten valt, is het niet helemaal uit te sluiten dat de behandeling ervan controversieel wordt verklaard. Wat ons betreft hoeft dat echter niet te betekenen dat op gemeentelijk vlak niet al verschillende stappen kunnen worden gezet. Enerzijds door te anticiperen op aanpassingen in de wet die er sowieso wel zullen komen maar anderzijds door maatregelen te nemen die ook zonder wetswijziging door de gemeente zelf kunnen worden geëntameerd.

Hoewel wij uiteraard niet goed ingevoerd zijn in de uitvoeringspraktijk zelf, en de uitwerking dus aan de praktijkmensen zullen moeten overlaten, bepleiten wij de volgende opties:

- Aanvraagformulieren verregaand vereenvoudigen
- Idem aanvraagprocedures
- Ook digitale aanvraagtrajecten zodanig simpel houden dat er geen kans bestaat op het maken van fouten
- Heldere communicatie wat de regels zijn, met daarbij in het bijzonder aandacht voor laaggeletterden en digitaal analfabeten
- Geen, of zeer beperkt bewijstukken opvragen bij de aanvraag
- Werken met eigen verklaringen
- Zeer beperkte, of steekproefsgewijze, toegangscontrole
- Steekproefsgewijze controle achteraf
- Bij onduidelijkheden, bijvoorbeeld over de datum van aanvraag of een niet aanwezig bewijsstuk, de burger altijd het voordeel van de twijfel gunnen
- Stel, anticiperend op wetgeving, kaders vast voor de regelruimte van uitvoerders, met andere woorden: geef hen het vertrouwen dat zij de menselijke maat laten prevaleren

Wij beseffen uiteraard heel goed dat, ondanks de op het denkkader van de gemiddelde burger toegesneden informatie vooraf, er al dan niet bewust fouten worden gemaakt die leiden tot een onterechte, of te hoog vastgestelde, uitkering. Dat is zeker een risico, maar met het uitgangspunt in het achterhoofd dat de meeste mensen deugen en door ervoor te zorgen dat mensen vooraf goed op de hoogte zijn van waaraan zij moeten voldoen, schatten wij in dat die ‘schade’ beperkt zal blijven. En mocht het dan toch nog op een wat grotere schaal dan verwacht fout gaan, schiet dan alstublieft niet in de kramp om de regelgeving weer aan te scherpen, en dus weer extra ingewikkeld te maken. En natuurlijk, als er heel bewust is gefraudeerd mag en moet er ook gesanctioneerd worden. Maar als gemaakte fouten de aanvrager niet kunnen worden aangerekend moet uiteraard onderzocht worden hoe dat in de toekomst voorkomen kan worden, maar moet verder het verlies genomen worden.

We zien dit ook gebeuren bij de supermarkten waar van handscanners gebruik gemaakt kan worden en daarnaast zelfscankassa’s een plaats hebben gekregen. Hoewel deze supermarkten weten dat er al dan niet bewust artikelen onbetaald de winkel worden uitgedragen zien zij dat als een marginaal verschijnsel en vinden het daarom acceptabel.

Het zal ongetwijfeld niet van vandaag op morgen gerealiseerd zijn, maar het kan, want:

vertrouwen geven is vertrouwen krijgen

Franeker, 21 augustus 2023

Adviesraad Sociaal Domein Noardwest Fryslân,
namens deze,

Koos Woudt, secretaris