

Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?

Een van de middelen die gemeenten kunnen inzetten om werklozen te laten re-integreren op de arbeidsmarkt is een werkstage. Bij de huidige uitvoering van werkstages wordt echter nauwelijks maatwerk geleverd. Alle regie bij de werkzoekende zelf is weggenomen en deelname wordt afgedwongen door te dreigen met hoge sancties. Dat kan beter, laat ook de praktijk uit Duitsland, Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden zien.

ANJA ELEVELD

Universitair docent en onderzoeker aan de Vrije Universiteit

Bijstandsontvangers stromen onvoldoende uit naar betaalde arbeid. Dat is de boodschap die we meekrijgen uit een drietal rapporten die in de afgelopen maanden zijn verschenen: de *Eindevaluatie van de Participatiewet* door het Sociaal en Cultureel Planbureau¹; het rapport *Het betere werk* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid² en het eindrapport van de Commissie Regulering van werk (de commissie-Borstlap).³ Nu verplichtingen en sancties onvoldoende bijdragen aan de arbeidsreïntegratie van mensen die wat verder van de arbeidsmarkt afstaan, pleiten deze rapporten voor een meer op maat toegesneden reïntegratiebeleid. Hierbij dient ruimte te zijn voor 'sensitiviteit voor de behoeften van de cliënten'⁴ en voor 'de vraag wat mensen intrinsiek beweegt'.⁵

Met deze uitgangspunten kun je het moeilijk oneens zijn. Maar wat betekenen ze nu concreet voor het reïntegratiebeleid? De

commissie-Borstlap stelt bijvoorbeeld voor om uitkeringsgerechtigden categoriaal te verplichten zich dagelijks te melden bij een 'loopbaanhuis' en hen tijdens perioden van laagconjunctuur werkstages te laten verrichten om de arbeidsfitheid op peil te houden. Het is echter onduidelijk *hoe* bij de uitvoering van dit voorstel de menselijke maat geborgd wordt.

Op basis van mijn onderzoek naar de uitvoering van werkstages in de Participatiewet betoog ik allereerst dat het voorstel van de commissie-Borstlap op gespannen voet staat met de wens om meer maatwerk te leveren. Aan de hand van buitenlandse 'good practices' geef ik vervolgens aan hoe de Participatiewet en het reïntegratiebeleid kunnen worden vormgegeven op een wijze waarop de menselijke maat daadwerkelijk centraler staat, ook bij de uitvoering van werkstages.

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

Onderzoek naar werkstages in de bijstand

Het onderzoek naar werkstages voor bijstandsgerechtigden is uitgevoerd in 2017 en 2018 in drie gemeenten. De gemeenten worden aangeduid met A, B en C omdat ik elders uitgebreider over deze gemeenten heb gerapporteerd en hiermee de anonimiteit van de geïnterviewde personen zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. In deze gemeenten werden 44 interviews gehouden met deelnemers aan werkstages (bijstandsgerechtigden), 30 bedrijfsleiders of werkbegeleiders bij werkstages en 31 werkcoaches. Ook werden 21 beleidsmedewerkers en leidinggevend in het sociale domein geïnterviewd. De onderzoeksdata bestaan daarnaast uit 45 observaties van gesprekken tussen werkcoaches en bijstandsgerechtigden en observaties van groepsbijeenkomsten.

Verplichte stages

Op basis van de Participatiewet kan een gemeente een bijstandsgerechtigde verplichten om mee te werken aan zijn arbeidsinschakeling. De gemeente mag zelf bepalen hoe ze deze verplichting vormgeeft. Alle drie de onderzochte gemeenten hadden in dit kader in hun reïntegratieverordening de mogelijkheid opgenomen om bijstandsgerechtigden te plaatsen in een werkstage.

Gemeente B was de enige gemeente die — als beoogd door de commissie-Borstlap — een categorale verplichting had ingevoerd voor bijstandsgerechtigden die 'klaar zijn voor de arbeidsmarkt', om gedurende een bepaalde periode 24 uur per week arbeid te verrichten in een werkstage. Op papier werd maatwerk geleverd, aangezien de bijstandsgerechtigde vrij was om op zoek te gaan naar een passende stage. In de praktijk bleek dit geen gemakkelijke opgave, zeker in een regio met een beperkte werkgelegenheid.

Als gevolg hiervan werden veel bijstandsgerechtigden uiteindelijk geplaatst bij voormalige SW-bedrijven (sociale werkplaatsen) of

andere bedrijven waarmee de gemeente een contractuele relatie had en waar voornamelijk ongeschoolde werkzaamheden werden verricht. De verplichte stageplaatsing werd door een deel van de bijstandsgerechtigden als een enorme dwang ervaren. Uit de interviews en uit klachten die zijn ingediend bij de cliëntenraad en gemeenteraadsleden, bleek de onvrede over de stageplaatsingen. Deze was aanzienlijk groter dan in de twee andere onderzochte gemeenten waar geen categorale stageverplichting gold. Bijstandsgerechtigden in gemeente B hadden het gevoel dat ze geheel waren 'overgeleverd' aan de werkcoach. Zoals een bijstandsgerechtigde aangaf: *'Ik moest bij (...) een werkstage doen en ik heb alleen maar gehuild (...) en dan heb je het gevoel dat je niet gehoord wordt (...). Dat ze je uitkering hadden kunnen stoppen, dat is waar je mee te kampen krijgt. (...) Het voelt als een marionet (...) er wordt voor jou bepaald.'*

Het geüniformeerde sanctieregime

Het gevoel 'overgeleverd' te zijn houdt nauw verband met het sanctieregime dat met de Participatiewet is ingevoerd. Voor de invoering van deze wet waren gemeenten vrij om de hoogte van de sanctie te bepalen bij het niet-nakomen van reïntegratieverplichtingen en andere verplichtingen die verband houden met arbeid. Met de invoering van de Participatiewet staat op het niet-nakomen van deze verplichtingen een 'uniforme maatregel' van 100% strafkorting op de uitkering gedurende een maand. Bij recidive wordt de periode met één of twee maanden verlengd.

Uit het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau komt naar voren dat gemeenten dit strenge sanctieregime niet strikt toepassen.⁶ Dat zou namelijk een goede relatie met de bijstandsgerechtigde in de weg staan.⁷ Ook de onderzochte gemeenten pasten het door de Participatiewet opgelegde sanctieregime niet naar de letter van de wet toe. Zo bevatten twee gemeentelijke verordeningen de mogelijkheid om een lagere (niet-geüniformeerde)

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

sanctie op te leggen bij het niet voldoen aan een re-integratieverplichting. Individuele werkcoaches gaven daarnaast om dezelfde reden aan terughoudend te zijn met het opleggen van maatregelen. Werkcoaches in gemeente A waren daarbij minder terughoudend vergeleken met werkcoaches in de andere gemeenten. Met andere woorden: terwijl de uniformering van de sancties (in alle gemeenten de toepassing van 100% strafkorting op in de Participatiewet omschreven overtredingen) mede ten doel had om de verschillen tussen gemeenten weg te nemen, zijn in de uitvoering nieuwe verschillen tussen gemeenten geïntroduceerd.

Het voorstel van de commissie-Borstlap staat op gespannen voet met de wens om meer maatwerk te leveren

Gemeentelijke verschillen in het sanctieregime kunnen overigens een verstrekkender invloed hebben. Zo gaf een belangrijk deel van de stagedeelnemers in de streng sanctiонерende gemeente A aan dat het ontlopen van een sanctie een belangrijke reden was om deel te nemen aan een werkstage. Ze hadden niet het idee dat de stagedeelnemers zou bijdragen aan uitstroom naar betaald werk. Een enkele werkcoach merkte dit 'aangepaste gedrag' op: *Je pompt er wel heel veel geld in, maar de bijstandsgerechtigde zegt aan het einde van de rit: 'Eigenlijk heb ik er niet zoveel aan.' Maar dan zeg ik: waarom heb je er al die maanden gezeten, waarom heb je nooit aan de bel getrokken? En dan is het antwoord van: ja, ja, ja, maar ik wil niet dat het gevolgen gaat hebben voor mijn uitkering.*

De intentie van de werkcoach om maatwerk te leveren werd in dit voorbeeld in feite ondermijnd door het strenge gemeentelijke sanctieregime. Het strenge sanctieregime werkte soms ook door in het gedrag van de stagedeelnemer op de werkstage zelf. Zoals een deelnemer het verwoordde: *Als ze zeggen: 'Het is zo', dan maakt het niet uit wat je zegt (...) er wordt vaak mee bedreigd dat je wordt gekort (...). Dus het lijkt net of je straf hebt. Daar pas ik mijn gedrag soms op aan (...). Ik probeer mezelf hier goed te gedragen.*

Waarborgen door regulering

In theorie kan een werkstage een bruikbaar instrument zijn om een bijstandsgerechtigde dichter bij de arbeidsmarkt te brengen. Het leveren van maatwerk kan gewaarborgd worden door bijvoorbeeld individuele leerdoelen op te stellen en door de vorderingen met betrekking tot deze leerdoelen regelmatig te evalueren met de betrokkene.

Hoewel de gemeenten uit het onderzoek een 'leerdoelen- of competentiebeleid' hadden uitgewerkt voor werkstages, bleek de praktijk weerbarstiger. Vaak werd voor verschillende deelnemers hetzelfde leerdoel gehanteerd, namelijk het aanleren van 'algemene werknemersvaardigheden'. Veel deelnemers waren van mening dat ze reeds over deze vaardigheid beschikten, of dat ze in ieder geval geen (langdurige) stage nodig zouden hebben om zich deze vaardigheid eigen te maken.

Indien er wel individuele leerdoelen waren opgesteld, anders dan 'het aanleren van algemene werknemersvaardigheden', had de werkcoach doorgaans de regie. Gezien de beperkte beschikbare tijd ging dit niet altijd op een nauwkeurige manier, zoals blijkt uit het volgende fragment uit een intakegesprek:

Werkcoach: Kom je op voor jezelf? Vraag je als je hulp nodig hebt?

Bijstandsgerechtigde: Ik moet wel eerst inwerken.

Werkcoach: 'Opkomen voor jezelf' scoor ik als laaggemiddeld.

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

Het systeem van leerdoelen en evaluaties had ook onbedoelde effecten. Terwijl het was ontwikkeld om maatwerk te leveren, werd het door sommige deelnemers in de gemeente met het strenge sanctieregime (gemeente A) ervaren als een extra controle-instrument. Deze deelnemers meenden dat de gemeente aan de hand van dit instrument erop toezag of ze goed genoeg hun best deden.

De verplichte stageplaatsing wordt door een deel van de bijstandsgerechtigden als een enorme dwang ervaren

Naast tijdgebrek en het strenge sanctieregime werd een goede uitvoering van het 'leerdoelensysteem' verhinderd door de verplichtingen die gemeenten waren aangegaan met sommige reïntegratiebedrijven of stagebedrijven om een bepaald aantal bijstandsgerechtigden 'te leveren'. Hierdoor was het niet altijd mogelijk om mensen te plaatsen bij een stagebedrijf waar ze daadwerkelijk aan hun individuele leerdoelen konden werken. Bovendien vereiste het businessmodel van deze stagebedrijven dat er 'productie' werd gedraaid, hetgeen eveneens kon wringen met individuele leerdoelen.

Maatwerk onder druk

Kort gezegd, het onderzoek laat zien dat het leveren van maatwerk bij werkstages onder druk komt te staan wanneer werkstages verplicht en onder een streng sanctieregime worden opgelegd aan *alle* bijstandsgerechtigden die 'klaar zijn voor de arbeidsmarkt'. Door het opstellen van individuele leerdoelen en competenties zou in theorie meer maatwerk kunnen worden geleverd. In de praktijk is echter

de zeggenschap van bijstandsgerechtigden bij het opstellen van leerdoelen beperkt en herkennen de stagedeelnemers zich lang niet altijd in de leerdoelen of zien ze niet hoe de werkstage een bijdrage levert aan het behalen van hun leerdoelen. Daarnaast staat een gebrek aan tijd en geld een goede begeleiding bij het behalen van reële individuele leerdoelen in op maat toegesneden stagen in de weg.

Lering trekken uit de praktijk in andere landen

Maatwerk bij reïntegratie en activering van bijstandsgerechtigden impliceert, mijns inziens, dat in ieder geval moet zijn voldaan aan drie voorwaarden:

- ▶ Er gelden geen categorale verplichtingen voor de reïntegratie of activering van bijstandsgerechtigden.
- ▶ De geüniformeerde sanctieverplichting van 100% wordt afgeschaft.
- ▶ De bijstandsgerechtigde verkrijgt meer zeggenschap bij reïntegratie.

Om de tweede en derde voorwaarden verder in te kleuren kan onder andere lering worden getrokken uit de wetgeving in andere landen. Zo wordt in Finland aan bijstandsgerechtigden die een reïntegratieverplichting niet nakomen maximaal een strafkorting van 20% opgelegd gedurende een maand. Daarnaast waarborgen de Finse, Noorse en Zweedse wetgeving – in overeenstemming met de visie van het toezichthoudend orgaan op het Europees Sociaal Handvest (het Europees Comité voor Sociale Rechten) – dat bijstandsgerechtigden na sanctionering recht blijven houden op minimale middelen van bestaan.⁸

Interessant is in dit verband ook een recente uitspraak van het Duitse constitutionele hof dat de Duitse sanctioneringsregeling (30% strafkorting voor drie maanden en bij recidive 60% strafkorting) strijdig achtte met het grondrecht op menselijke waardigheid.

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

Het Duitse hof overwoog hierbij onder andere dat de maatregel niet proportioneel is, omdat tot op heden geen bewijs is geleverd dat dergelijke sanctionering daadwerkelijk bijdraagt aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt.⁹

Een vergelijkbare redenering is eerder gehanteerd door de Deense raad van beroep. Dit heeft geleid tot (lagere) Deense regelgeving die bepaalt dat de gemeente alleen een sanctie mag opleggen aan een bijstandsgerechtigde wanneer hiermee de uitstroom naar werk wordt bevorderd.¹⁰

Het Deense equivalent van de Participatiewet is ook interessant vanwege bepalingen die zien op inspraak van bijstandsgerechtigden bij hun reïntegratie. Op grond van deze wetgeving is de gemeente bijvoorbeeld verplicht om de kwalificaties en de wensen van de bijstandsgerechtigde mee te nemen in het reïntegratieplan. Daarnaast bepaalt de Deense wetgeving dat een bijstandsgerechtigde niet verplicht is om een aanbod tot reïntegratie, bijvoorbeeld een bepaalde werkstage, te accepteren wanneer het geen redelijk aanbod betreft.¹¹

Naar Deens voorbeeld zou in de Participatiewet een bepaling opgenomen kunnen worden op grond waarvan bijstandsgerechtigden uitdrukkelijk zeggenschap verkrijgen bij hun reïntegratie. De gemeentelijke verordeningen zouden dit verder kunnen invullen door bijvoorbeeld te regelen dat de bijstandsgerechtigde een werkstage mag weigeren indien geen individuele leerdoelen zijn opgesteld door de bijstandsgerechtigde in samenspraak met de werkcoach of als de werkstage niet passend is om deze leerdoelen te bereiken.

Het huidige sanctiesysteem belemmert de reïntegratie

De rapporten van het SCP, de WRR en de commissie-Borstlap richten zich op het effect van sanctionering op reïntegratie. Ze gaan

daarbij voorbij aan wat het strenge sanctieregime uit de Participatiewet doet met mensen. Met andere woorden: het is één ding om te concluderen dat sancties niet werken, het is iets anders om te erkennen dat het huidige sanctiesysteem (duurzame) reïntegratie naar betaalde arbeid *belemmert*.

Hetzelfde geldt voor categorale verplichtingen, zoals de door de commissie-Borstlap beoogde inzet van verplichte stages voor alle bijstandsgerechtigden. Onder het huidige sanctiesysteem heeft dit beleid meer weg van dwang en drang dan van het hanteren van de menselijke maat. Bijstandsgerechtigden werken mee, niet omdat ze menen dat deze deelname bijdraagt aan hun reïntegratie op de arbeidsmarkt, maar om te voorkomen dat hun uitkering wordt verlaagd.

Maatwerk betekent dat bijstandsgerechtigden daadwerkelijk zeggenschap krijgen over hun reïntegratie. Dit is iets anders dan wat wordt voorgesteld in het conceptvoorstel 'tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van de mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis'¹² dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begin dit jaar voor internetconsultatie openstelde. In plaats van de gemeente te verplichten om bijstandsgerechtigden te ondersteunen bij bijvoorbeeld het oplossen van schulden, wordt met dit voorstel een nieuwe met sanctie bedreigde verplichting voor bijstandsgerechtigden gecreëerd (namelijk om te werken aan het oplossen van hun schulden).

Reïntegratie die daadwerkelijk is toegesneden op de behoeften, mogelijkheden en arbeidsmarktkansen van bijstandsgerechtigden en waarbij sanctionering een ondergeschikte rol speelt, vraagt om meer tijd en dus geld.¹³ Zij vraagt ook om een andere politieke visie en daaraan gekoppeld de bijstelling van het beeld van de bijstandsgerechtigde die alleen door te dreigen met maatregelen in beweging komt.

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

Noten

- 1 Sociaal en Cultureel Planbureau. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijk opdracht*.
- 3 Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020.
- 4 Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*, 88.
- 5 Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020, 58.
- 6 Zie ook: Inspectie SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017), *Handhaving arbeidsverplichtingen*, rapport 1 juni 2017.
- 7 Voor vergelijkbare conclusies zie: Hasenfeld, Y. (1999). Social Services and Welfare-to-Work. *Administration in Social Work*, 23(3-4), 185-199.; Mars-ton, G., & McDonald, C. (2008). Feeling motivated yet? Long-term unemployed people's perspectives on the implementation of workfare in Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 43(2), 255-269.
- 8 Eleveld, A. (2016). *Work-related sanctions in European welfare states. An incentive to work or a violation of minimum subsistence rights?* (ACCESS Europe Research Paper Series; No. 2016/01). SSRN.; Eleveld, A. (2018). The sanctions mitigation paradox in welfare to work benefit schemes. *Comparative labor law & Policy Journal*, 39(2), 449-474.
- 9 Gantchev, V. (2019). Judgment of the German Constitutional Court on the (un)constitutionality of welfare sanctions BVerfG, 05.11.2019 – 1 BvL 7/16. *European Journal of Social Security*, 21(4), 378-383.
- 10 Eleveld, A., Harris, N., & Højer Schjøler, C. (2020). The prohibition of forced labour and the right to freely chosen work: a comparison between Denmark, the Netherlands and the United Kingdom. In A. Eleveld, T. Kampen, & J. Arts (Eds.), *Welfare to work in contemporary European welfare states.: Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination* (pp. 113-135). Policy Press.
- 11 *ibid.*
- 12 *Voorstel van wet [[]] tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis.* (Geraadpleegd van: https://www.internetconsultatie.nl/verbeteren_ondersteuning_bijstandsgerechtigden/document/5256).
- 13 Zie in dit verband ook de brief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten: VNG. (2020, 27 januari). *Verzoek bestuurlijke reactie VNG inzake wetsvoorstel wijziging participatiewet.* (Geraadpleegd van: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/bestuurlijke-reactie-vng-pas-send-aanbod.pdf>).