

## Vier prioriteiten voor een menswaardig bestaan

De afgelopen jaren hebben burgers met vele signalen en oplossingen voor knelpunten aan de bel getrokken. We zien dat mensen pas serieus zijn genomen als de problemen enorm van omvang waren geworden. Dit is ook in vele rapporten bevestigd. Door ingewikkelde wetten en regels, de versnippering van de uitvoering over veel verschillende instanties, bezuinigingen en een hardvochtig fraudebeleid zijn mensen vaak klem gezet. Burgers zelf hadden nauwelijks invloed op verandering. Daarom stellen we de vraag: hoe gaat het komende kabinet de goede initiatieven uit de praktijk en de aanbevelingen uit de rapporten (beter) benutten? Kortom: hoe wordt alles op alles gezet om herhaling te voorkomen? Wij doen een viertal voorstellen.

### Een menswaardig bestaan

We schetsen, namens burgers, vier prioriteiten voor de verbetering van het sociaal en inkomensdomein. We formuleren hoe wij denken dat in de toekomst wetten en regels tot stand moeten komen, zodat mensen weer kunnen bouwen en vertrouwen op een overheid die voor hén werkt. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) heeft een netwerk opgebouwd van lidorganisaties en burgers waarin bestaanszekerheid centraal staat. Wij lichten graag onze punten toe. In de komende kabinetsperiode vervullen wij met onze specifieke kennis en kunde onze rol als spin in dat netwerk.

### Prioriteiten

1. ***Van fragmentatie naar burgerparticipatie***
2. ***Rechtszekerheid én rechtvaardigheid***
3. ***Van onzekerheid naar waardige bestaanszekerheid***
4. ***Van beperkingen in arbeid naar onbeperkt aan de slag***

We bekijken bij alle prioriteiten aan welke voorwaarden deze moeten voldoen

#### **Ontwerpprincipes: 'Veiligheid en participatie = vertrouwen'**

1. Rechtszekerheid gaat over de zekerheid dat recht wordt gedaan voor burgers: vergissen of een foutje maken mag (*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB)*, de *Grondwet* en het *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)*)
2. De overheid werkt vraaggericht in plaats van aanbodgericht: De mens staat altijd centraal
3. Beleid en dienstverlening zijn eenvoudig en voorspelbaar voor burgers
4. Ontwerpen van beleid en dienstverlening wordt met het hele systeem gezamenlijk gedaan inclusief de burgers voor wie dit geldt.

### **Prioriteit 1: Van fragmentatie naar burgerparticipatie**

#### ***Beleid dat voor burger moet werken werkt alleen met inbreng van burgers***

Beleid dat werkt zoals het bedoeld is, vraagt alleen maar onderhoud. Het is tegelijkertijd een illusie te verwachten dat beleid in één keer 100% werkt. Tel hierbij op dat de samenleving sneller verandert dan beleid kan worden aangepast. Er kan wel veel worden veranderd in alle fasen van ideeën tot uitvoering: het betrekken van burgers voor wie wetten, regels en beleid zijn bedoeld. We hoeven niet uit te doeken te doen dat dit nog lang niet vanzelfsprekend is. Er zijn voorbeelden genoeg van burgers die door falend beleid in armoede zijn beland, geen uitkering ontvangen waar ze wel recht op zouden hebben of van wie de situatie zo specifiek is dat die niet past in de regels. Veel signalen dat beleid tégen burgers kan werken, zijn jarenlang stelselmatig genegeerd. De patronen kunnen ons iets leren over de manier waarop we nu met signalen omgaan. Het lerend vermogen van de overheid ontstaat bij haar wil om signalen op te halen bij organisaties als de LCR. Dat betekent: oog hebben voor (organisaties van) mensen, hen beschermen en contact met hen leggen. *De vraag is dan ook: Hoe gaat het komende kabinet investeren om aan signalen vanuit*

brLCR24-011 /1

organisaties als de LCR gevolg te geven en ernaar te handelen ?

Aanbevelingen van de LCR: **zonder burgers geen beleid**

- Burgerparticipatie kent drie niveaus.

**Riccardo (52): ‘Burgers zelf ondervinden de gevolgen van beleid en moeten dus betrokken zijn’**

‘Op verschillende momenten hebben wij met verschillende organisaties samen een vuist gemaakt om de gevolgen van beleid aan te kaarten. Dat was toen in het noorden van het land een grote groep mensen met een WIA-uitkering jarenlang was genegeerd en ineens was besloten om hen massaal te gaan herkeuren. Daarna hebben we aan de bel getrokken toen voorschotten die mensen krijgen vanwege lange wachttijden bij keuringen terugbetaald moesten worden. Als laatste hebben we alarm geslagen over de inzet van cookies om mensen op te sporen die fraude zouden plegen. Dat zijn de onderwerpen die naar boven komen, maar er gebeurt echt veel meer om ervoor te zorgen dat burgers niet vermalen worden. Wij houden constant de vinger aan de pols. Zoals gezegd is het jammer dat het achteraf gebeurt. Worden we betrokken bij wetten en regels, bij evaluatie ervan en de uitvoering, dan kan je veel ellende voorkomen.’

**Individueel niveau:** er is inspraak op dienstverlening, voorzieningen en aanpak. De burger is expert in het eigen leven.

- **Beleidsniveau:** burgers spelen via de LCR een actieve rol bij de signaaldoorvoering en de evaluatie van beleid in de praktijk: wat werkt waar wel en niet, hoe kan het anders?
- **Stelselniveau:** burgers zijn via de LCR actief betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid in het hele stelsel waarbij de burger als start- en eindpunt geldt. Dat is meer dan informeren en reflecteren, maar gaat over een actieve en participatieve rol in alle fasen van het beleidskompas.
- Burgerparticipatie hoort pro-actief, inclusief en onafhankelijk te zijn. De onafhankelijkheid mag niet onder druk staan door beperkende maatregelen of financieringsmodellen. Versterk waardevolle netwerkorganisaties die de belangen van burgers vertegenwoordigen zoals de LCR of de signalen van burgers kunnen agenderen, zoals de Overheidsbrede maatwerkplaatsen.

Burgers betrekken bij beleid gaat niet vanzelf. Het is een ambacht om de signalen van burgers goed op te vangen, deze te bundelen en te vertalen naar waar de knelpunten en eventuele oplossingen zitten. Burgers zelf het woord laten doen over de zaken die zij aankaarten vraagt ook een goede ondersteuning en een continu onderhoud van het netwerk. De laatste jaren hebben wij gezien dat hiervoor unieke instrumenten nodig zijn. Hiervoor moet een organisatie betrouwbaar en gemakkelijk benaderbaar zijn. Burgers hebben vertrouwen in het handelen.

## **Prioriteit 2: Rechtszekerheid én rechtvaardigheid**

### ***Recht doen voor burgers***

Het rechtszekerheidsbeginsel is er zodat we er allemaal vanuit kunnen gaan dat recht wordt gedaan. De LCR ziet dat bij de uitvoering van beleid dit beginsel vooral wordt ingezet om willekeur en precedentwerking te voorkomen. De *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* worden in de praktijk nauwelijks benut om recht te doen. Er zijn verschillen te zien tussen hoe dienstverleners de wet uitleggen en uitvoeren. Veel burgers ervaren een grote afstand tot het recht. Daar komt bij dat er tussen de overheid en burgers een machtsverschil bestaat waardoor de mogelijkheid om recht te halen ongelijk wordt. *De vraag is dan ook: hoe gaan we ervoor zorgen dat rechtszekerheid gaat over de zekerheid dat recht wordt gedaan voor burgers?*

**Johanna (49): 'Dit is mij duur komen te staan'**

'Elf jaar geleden had ik echt een goede baan bij een klein bedrijf toen ik heel erg ziek werd. Mijn baas stelde na een tijdje voor om dan maar afscheid van elkaar te nemen. Ik heb aan een jurist van de rechtsbijstandsverzekering gevraagd of het verstandig was om een vaststellings-overeenkomst te tekenen waardoor ik recht had op een WW-uitkering. Die zei dat ik dat prima kon doen. Wat gebeurt er? Ik krijg geen WW-uitkering omdat ik ziek ben. UWV zegt dat mijn werkgever mij nooit ziek uit dienst had mogen laten gaan. En dus krijg ik niets: geen ziekwet en geen WW. Ineens had ik niets meer. Ik ben naar de gemeente gegaan, maar ook daar krijg ik niets omdat ik een eigen woning had. Die moest ik verkopen, maar de markt was op dat moment slecht. Ik hield een restschuld over en raakte steeds dieper in de schulden. Uiteindelijk werd ik alleen maar zieker door de stress. Ik heb een tijd op straat geleefd en dat heeft mij helemaal onderuit gehaald. Ik durf gerust te zeggen dat ik nu een heel andere Johanna ben dan elf jaar geleden. Vier jaar geleden is mijn verhaal terecht gekomen bij iemand die nog eens in de zaak is gedoken. Ik had toch recht op een uitkering. Uiteindelijk heb ik die gekregen: van die jaren daarvoor plus een schadevergoeding. Begrijp me goed: ik ben daar blij om, maar ik voel me mishandeld. Mijn huis ben ik kwijt. Ik heb er geen vertrouwen in dat mijn aandoening ooit beter wordt en ik durf nooit meer iemand zo maar te geloven. Dat is mij te duur komen te staan.'

**Aanbevelingen LCR: een dienstbare overheid helpt de burger echt verder**

- De inzet van *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* in dienstverlening moet vanzelfsprekend worden.
- Uitvoerders horen zich te verantwoorden over de wijze waarop burgers die in de knel dreigen te raken recht wordt gedaan. Op die manier worden zij zich meer bewust van hun handelen en delen zij kennis over de toepassing van de *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*.
- Iedereen die ten dienste staat van burger moeten de *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* altijd als uitgangspunt nemen, er moet toezicht komen op de inzet ervan op landelijk, regionaal en lokaal niveau.
- Wetten en regels moeten voorzien worden van bijvoorbeeld hardheidsclausules om te voorkomen dat mensen worden vermalen door (stapelende) wetten of regels.

De LCR heeft *Plan B* opgesteld waarin vanuit zowel burgers als dienstverleners de *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* worden toegepast.

**Prioriteit 3: Van onzekerheid naar waardige bestaanszekerheid*****Burgers weten niet goed wat zij kunnen verwachten***

In Nederland leven ongeveer 800.000 mensen onder de armoedegrens. Met *de landelijke Aanpak geldzorgen, armoede en schulden* is afgelopen jaren ingezet op een gehalveerd aantal kinderen dat opgroeit in armoede, een halvering van het aantal mensen dat leeft in armoede in 2030 en een halvering van het aantal huishoudens met problematische schulden ten opzichte van 2015.

**Yasmina (32): 'Altijd maar weer terugbetalen'**

'Ik werk voor verschillende werkgevers als flexwerker. Meestal verdien ik niet genoeg om rond te kunnen komen en dan krijg ik een aanvullende uitkering van de gemeente. Het punt is dat ik bijna geen enkele maand precies evenveel verdien: soms een stuk meer en soms ook een stuk minder. Bij de gemeente kunnen ze niet zo snel berekenen of mijn aanvullende uitkering te hoog of te laag is. Dus gebeurt het vaker dat ik geld moet terugbetalen. Eén keer ging het over een periode van zes maanden en moest ik meer dan 2000 euro terugbetalen. Ik had wel geld opzij gezet, maar wist niet dat het zoveel was. Ik heb een paar maanden mijn rekeningen nauwelijks kunnen betalen. Alleen maar omdat ik heel zuinig leefde, maar het was eigenlijk niet te doen.'

De LCR krijgt wekelijks verhalen van mensen te horen die in de problemen komen door verrekening van inkomsten met een uitkering of toeslagen. Zij lopen tegen problemen aan omdat het stelsel van sociale zekerheid niet is ingericht op verschillende bronnen van inkomsten of flexibel inkomen. Toeslagen en (aanvullende) uitkeringen worden vaak als voorschot verstrekt, waarna achteraf een definitieve berekening wordt gemaakt. Voor uitkeringen gebeurt verrekening

brLCR24-011 /3

per maand, bij toeslagen per jaar. Burgers weten daardoor niet goed wat zij kunnen verwachten: verrekeningen zijn ingewikkeld en onoverzichtelijk. Bestaanszekerheid staat zo onder druk. Wie mee wil kunnen doen, moet het gevoel hebben grip op het leven te hebben en veiligheid ervaren. Is dat er niet, zo blijkt uit veel programma's, adviezen en onderzoeken, dan zijn de gevolgen voor mensen zelf maar ook voor de maatschappij groot. **Grip** gaat hierover: ben je in staat om in je persoonlijk leven, je werk, huisvesting en leefomgeving controle uit te oefenen over wat er met je gebeurt. We kunnen vaststellen dat grote groepen burgers nu onvoldoende grip op hun eigen leven hebben. Uiteindelijk heeft dit gevolgen voor de gezondheid, de levensduur van mensen, maar er zijn nog meer gevolgen. In de samenleving ontstaat meer ontevredenheid en er is minder vertrouwen in de overheid. *De vraag is dan ook: hoe zorgen we vanuit het stelsel van sociale zekerheid en inkomen voor voldoende grip voor burgers?*

#### Aanbevelingen van de LCR: **een stap vooruit begint bij burgers**

- Het vormgeven van een voorspelbaar en overzichtelijk stelsel is lastig: inkomensondersteuning past niet goed bij een eenvoudig stelsel. Versimpelen kan wel door bijvoorbeeld te zorgen dat er één uitkeringsmoment is van alle inkomensregelingen.
- Een *toereikend sociaal minimum is noodzakelijk* om mee te kunnen doen in de maatschappij. Bestaanszekerheid moet een balans zijn tussen inkomen en wonen, zorg, leven en onderwijs.
- In Nederland wordt minder rekening gehouden met de grootte en samenstelling van huishoudens zoals in andere Europese landen. Dat kan via één kindregeling vrij eenvoudig worden opgelost. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft een voorstel geschreven.
- Werken moet lonen. Bijverdiengrenzen verruimen, stimuleert (gedeeltelijke) arbeidsdeelname als iemand (nog) een uitkering ontvangt. Bijverdiensten boven het grensbedrag kunnen minder zwaar worden belast en de periode waarin mag worden bijverdiend kan ruimer.
- Wetten en regels waarin het effect op de burger centraal staan schreeuwen om duidelijkheid: *'een gids in het doolhof'* is nodig voor burgers met vragen over inkomen of de arbeidsmarkt.
- Zorg voor een bedrag als overbrugging op het moment dat iemand tijdelijk te weinig inkomen heeft. De overheid neemt onevenredige financiële eisen aan burgers voor 'eigen rekening'.
- Het moet wettelijk verplicht worden om onafhankelijk financieel advies van een persoonlijk adviseur te vragen als iemand (weer) gaat werken: dit moet leiden tot duidelijkheid voor mensen met verschillende contracten of een combinatie met een uitkering.
- Toereikende ondersteuning is een publieke taak. Gemeentelijk inkomensbeleid moet alleen gericht zijn op kosten die verschillen per gemeente en op individueel maatwerk. Dit verkleint moeilijk uitlegbare verschillen in uitkomsten tussen gemeenten.

#### **Prioriteit 4: Van beperkingen in arbeid naar onbeperkt aan het werk**

##### ***Statische systemen veroorzaken inkomens problemen***

Het stelsel van sociale zekerheidsregelingen is ingewikkeld. Veel mensen zijn niet of onvoldoende verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Het is voor velen een te groot risico om vanuit een uitkeringssituatie te gaan werken. De wachttijden op een sociaal-medische beoordeling zijn lang. We zien dat de knelpunten zich vooral opstapelen bij: mensen die werkloos zijn of een flexcontract hebben en ziek worden, en bij *vroeggehandicapten*. Dit leidt tot knelpunten in de bestaanszekerheid. Het rapport *Als verrekenen een beperking* laat dit duidelijk zien. Mensen worden ontmoedigd om productief deel te nemen in de samenleving.

Een deel van de mensen met een arbeidsbeperking kan alleen werken als zij voorzieningen krijgen. Momenteel krijgt niet iedereen de juiste ondersteuning op het goede moment. Daardoor kunnen mensen niet of niet op juiste niveau meedraaien op de arbeidsmarkt en wordt arbeidspotentieel niet benut.

*De vraag is dan ook: Hoe zorgen we voor begrijpelijke systemen die meebewegen met de mensen zodat zij zich ondersteund voelen om mee te kunnen doen aan de maatschappij?*

**Karel (52): 'Ik wil werken en rust in mijn leven'**

'Ik ben al jong in de Wajong beland omdat ik snel in de war kan raken of dingen niet meer kan overzien. Omdat ik altijd gewoon heb willen werken en ben ik verschillende opleidingen gaan doen. Ik heb er jammer genoeg nooit eentje afgemaakt. Dus heb ik het over een andere boeg gegooid en gevraagd of ik begeleid kan worden naar werk. Wat doen ze dan? Ze zetten me in baantjes die niet bij mij passen, zoals werken aan de lopende band of in de slachterij. Het lukt mij best wel goed om zelf werk te vinden, maar ik loop op een gegeven moment toch vast omdat ik echt wel genoeg ondersteuning nodig heb om te blijven werken. Het waren leuke banen, zoals bijles begeleider. Omdat de school extra begeleiding niet op tijd kon regelen, moesten ze me weer laten gaan. Dat vond ik jammer, maar zij ook. Ik ben inmiddels 52 jaar oud en nu ben ik begeleider bij schaatslessen. Dat doe ik dan maar als vrijwilliger. De organisatie waarvoor ik werk wil me graag een contract geven, maar dan gaat alles weer beginnen. Ik weet niet precies hoeveel uur ik kan werken en wat er gebeurt als het mij even niet lukt. Ik wil liever niet mijn Wajong-uitkering kwijtraken, want het is me nog nooit gelukt om een baan lang vast te houden. Aan de andere kant wil ik geen gedoe: gewoon werken, mijn loon krijgen en niet elke keer afwachten hoeveel geld ik terug moet betalen aan UWV. Voor mij is het al best lastig om de boel te overzien, dus dit helpt allemaal niet. Het geeft mij te stress, omdat ik geen grip op mijn leven heb zo. Volgens mij gaat het veel beter als ik echt weet waar ik aan toe ben en dat ik rust in mijn hoofd heb.'

**Aanbevelingen van de LCR: Rust en zekerheid leidt tot meer activiteit**

- De Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (Octas) heeft *drie varianten geschetst* voor herinrichting van dit stelsel. Vier jaar eerder presenteerde de *Commissie Borstlap* haar bevindingen. Zorg dat de principes uit deze documenten zo snel mogelijk de basis leggen onder de nieuwe inrichting van ons stelsel.
- Mensen met een arbeidsbeperking horen niet in de Participatiewet maar in aparte structuur zodat hun ondersteuning gericht kan plaatsvinden, duurzaam is en er passende hulp wordt geboden. Op die manier krijgen mensen toekomstperspectief.
- Zet op korte termijn ruimer in op voorzieningen die nodig zijn om aan het werk te gaan en te blijven. Investeer meer om mensen aan het werk te houden, zodat zij geen uitkering nodig hebben en een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de arbeidsmarktcrisis. Uiteindelijk levert dit de overheid een besparing op.
- Maak dienstverlening om mensen aan de slag te krijgen vraaggericht en niet aanbodgericht. Dat vergroot de kans op deelname aan de arbeidsmarkt.
- Versterk beschut werk door prestatieafspraken met gemeenten te maken.