

Chronisch zieken in de Participatiewet: Een juridisch perspectief

Een belangrijk probleem waar chronisch zieken in de Participatiewet tegenaan lopen is dat die wet weliswaar het risico van 'behoefte' dekt, maar **geen onderscheid maakt naar de oorzaak van die behoefte**. Dit heeft tot gevolg dat bijstandsgerechtigden als hoofdregel in het regime moeten lopen van het werkbereidsheidsvereiste van arbeidsgeschikte personen. Dit leidt tot een **kloof** tussen de **juridische identiteit** van een persoon (bijstandsgerechtigd onder de voorwaarde van werkbereidheid) en de **werkelijkheid** waarin hij of zij verkeert (arbeidsongeschikt voor werk dat beschikbaar is op de arbeidsmarkt). Wij pleiten er daarom voor om meer ruimte te maken voor gesprekken tussen betrokkenen en klantmanagers over de vermogens van mensen om gezien hun fysieke en psychische omstandigheden werk te vinden.¹ Daarnaast zijn wettelijke aanpassingen nodig voor ziektepreventie en uitstroom naar werk.

Chronisch zieken hebben weinig kans op werk

Een groot deel van de bijstandsgerechtigden komt niet meer aan het werk als gevolg van medische belemmeringen.² Onder deze bijstandsgerechtigden bevinden zich werknemers die voor minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard en daardoor geen recht hebben op een WIA-uitkering. Sinds 2015 vormen ook Wajongers, die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, een belangrijke groep bijstandsgerechtigden die belemmeringen ondervindt bij de uitstroom naar werk.

En vallen vaak niet onder de Wet banenafpraak

Uitstroom naar werk betreft meestal onzeker flexibel (oproep)werk dat in de regel juist niet geschikt is voor chronisch zieken.³ Banen die onder de Wet banenafpraak vallen bieden meer zekerheid, maar chronisch zieke bijstandsgerechtigden komen daarvoor vaak niet in aanmerking. Dit komt onder andere doordat de door de verzekeringsarts van het UWV gehanteerde systematiek om vast te stellen of een bijstandsgerechtigde in staat is om het minimumloon te verdienen, een zuiver theoretisch karakter heeft. Zo wordt bijvoorbeeld niet nagegaan of betrokkene daadwerkelijk kans zou maken op een specifieke 'drempelbaan', als 'medewerker bloemzaad productie'.

Ze moeten vrijwel altijd voldoen aan de re-integratieverplichting uit de Participatiewet

Op de in de Participatiewet geregelde re-integratieverplichting bestaat uitsluitend een uitzondering voor bijstandsontvangers die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (art. 9 lid 5 Participatiewet). Dat betekent dat chronisch zieken in de regel gehouden zijn gebruik te maken van re-integratie voorzieningen die door de gemeente worden aangeboden.

Zonder dat dit leidt tot uitstroom naar betaald werk

Gemeentelijke verordeningen bevatten niet of nauwelijks instructies die zien op de effectiviteit en passendheid van een re-integratie traject, terwijl in de praktijk de kans op uitstroom naar betaald werk als gevolg van het traject nihil is.⁴ Tegelijkertijd worden (chronisch zieke) bijstandsontvangers die niet voldoen aan de re-integratieverplichting bestraft met een hoge wettelijke financiële sanctie.

¹ Deze inleiding en aanbeveling is mede geschreven namens Gijsbert Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht, Universiteit van Groningen.

² SCP, Evaluatie Participatiewet, 2019.

³ Idem.

⁴ A. Eleveld en S. Klosse, 'Van bijstand naar duurzaam werk', TAR, nr. 2/3 december 2019.

Maar wel tot stress en onzekerheid

De wettelijke re-integratieverplichting is ruim omschreven en in de rechtspraak worden trajecten (bijvoorbeeld papier prikken) al snel passend geacht. Chronisch zieken zijn hiermee afhankelijk van individuele klantmanagers die bereid zijn voldoende rekening te houden met medische beperkingen. Dit leidt tot stress en onzekerheid. Bovendien is het voor bijstandsgerechtigde lastig om bezwaar aan te tekenen tegen een traject omdat hiervoor meestal geen aparte beschikking wordt afgegeven.

Ook is er onvoldoende medische en arbeidsdeskundige begeleiding

Voor zover re-integrerende bijstandsgerechtigden worden aangemerkt als vrijwilligers zijn de preventieve regelingen die zijn opgenomen in de Arbeidsomstandighedenwet niet van toepassing. Bovendien, acht de (inlenende) werkgever meestal de gemeente verantwoordelijk voor Arbo-preventieve maatregelen ten aanzien van re-integrerende bijstandsgerechtigden. Op het gemeentelijke niveau is echter medische en arbeidsdeskundige begeleiding van deze groep (door bijvoorbeeld een Arbodienst) vrijwel afwezig. Daar komt bij dat de medische beoordeling van (chronisch zieke) bijstandsontvangers niet wettelijk geregeld is, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is voor (voormalige) werknemers en Wajongers (zie Schattingsbesluit).⁵ Deze onvoldoende medische en arbeidsdeskundige begeleiding, in combinatie met het verplichtend karakter van re-integratietrajecten, kan leiden tot verergering van de klachten (zie kader).

Chronisch ziek en re-integreren vanuit de Participatiewet⁶

'Ik denk niet dat mijn werkcoach weet dat ik niet alleen zittend werk doe; dat was de bedoeling. Ik ben hier de hele dag kratten aan het rondsjouwen'

(Linda, 37 jaar chronische rugklachten)

'Als ik thuiskom, lig ik eerst een paar uur op de bank'

(Olga, 46 jaar chronische rugklachten)

Wat zijn mogelijke oplossingen voor problemen waar chronisch zieken in de bijstand tegenaan lopen?

- Vergroting toegankelijkheid banenafpraak voor chronisch zieke bijstandsontvangers.
- Verruiming van uitzonderingen op de re-integratieverplichting in de Participatiewet (art. 9 lid 1 sub b); alsmede expliciete verwijzing naar de mogelijkheid dat chronisch zieken kunnen worden vrijgesteld van de arbeidsplicht (art. 9 lid 1 sub a).
- Verordeningplicht voor gemeenten met betrekking tot de begeleiding van deze groep.
- Wettelijke regulering van Arbo-medische begeleiding en medische keuring bij re-integratie vanuit de bijstand.
- Bij elke nieuwe verwijzing naar een re-integratie plaats wordt een gemotiveerde beschikking afgegeven.
- **En bovenal:** gesprekken met klantmanagers over werk staan in het teken van *mogelijkheden* en het faciliteren van het recht op arbeid (onder andere met behulp van loonkostensubsidie) in plaats van *verplichtingen*.

⁵ A. Eleveld, De arbeidsrechtelijke bescherming van werkende bijstandsgerechtigden, *ArbeidsRecht* 2015/27.

⁶ Citaten uit eigen empirisch onderzoek, verricht in drie Nederlandse gemeenten 2017-2018.