

Aan Ministerie van SZW

Afzender

[REDACTED]

Datum Utrecht, 5 juli 2024

Kenmerk

[REDACTED]

Betreft Aanbiedingsmemo instrumenten Participatiewet in Balans

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stelde Significant APE verschillende instrumenten op die ondersteunend zijn om tot verantwoorde keuzes te komen om de Participatiewet te herzien, om zo menselijke maat, vertrouwen en eenvoud meer centraal te stellen. Deze instrumenten bieden we afzonderlijk aan, als op zichzelf staande en onafhankelijk van elkaar te raadplegen documenten. Met dit aanbiedingsmemo lichten we het doel van ieder instrument toe, hoe dit is opgebouwd en hoe de instrumenten zich tot elkaar verhouden. Verder lichten we toe hoe deze instrumenten te gebruiken zijn en wat we daarbij adviseren. Aan de hand van een fictief voorbeeld verduidelijken we dit. Zo bieden we SZW en ketenpartners concrete handvatten om deze instrumenten effectief toe te passen in het kader van het programma Participatiewet in Balans.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De huidige Participatiewet is bedoeld om mensen (naar vermogen) te ondersteunen naar werk en om een basaal inkomen te garanderen als zij niet in staat zijn om zelf voldoende inkomen te genereren. De Participatiewet blijkt in de praktijk niet altijd te werken zoals deze is bedoeld. De wet is te complex, gaat onvoldoende uit van vertrouwen en behoeft verbetering als het gaat om inkomensondersteuning en passende ondersteuning naar werk of andere vormen van participatie. Om de gesignaleerde problemen rondom de Participatiewet aan te pakken, heeft het ministerie van SZW het programma Participatiewet in Balans ingezet, dat bestaat uit drie sporen.

- a. **Spoor 1:** implementeren van ruim twintig wetswijzigingen die op korte termijn hardheden uit de wet halen;
- b. **Spoor 2:** voorbereiden van een fundamentele herziening van de Participatiewet;
- c. **Spoor 3:** ontwikkelen van initiatieven en instrumenten om de vakkundigheid van professionals in de gemeentelijke uitvoering te verbeteren.

Dit onderzoek heeft betrekking op spoor 2: de fundamentele herziening van de doelen en uitgangspunten van de huidige Participatiewet, om zo een nieuwe basis te leggen voor de herziene wet waarin de gewenste omslag vorm krijgt. De beoogde Participatiewet dient beter aan te sluiten bij wat van mensen kan worden verwacht. Maar ook dient deze nieuwe wet eenvoudiger te zijn, meer uit te gaan van vertrouwen, een passend perspectief op participatie te bieden en voorzien in een toereikend, doelmatig, voorspelbaar en begrijpelijk vangnet. Binnen spoor 2 stelt het ministerie van SZW een nieuwe beleidstheorie op en vertaalt deze beleidstheorie naar concrete beleidsopties.



1.2 Doel van de instrumenten

In opdracht van SZW ontwikkelde Significant APE vier concrete instrumenten. De vier instrumenten ondersteunen bij de herijking van de beleidstheorie (oftewel de stelselherziening) en de beoordeling van concrete beleidsopties. Het betreft de volgende instrumenten:

- a. **Afwegingskader** dat ondersteunt bij het gesprek, het keuzeproces, besluitvorming en verantwoording over beleidsopties voor de herziening van de Participatiewet;
- b. **Uitwerking van negen begrippen** die SZW centraal wil stellen in de herziene Participatiewet, maar waar discussie en onduidelijkheid over bestaat of wat hier precies onder wordt verstaan.
- c. **Overzicht van relevante gedragsinzichten** met aanknopingspunten om de beleidstheorie, die onderliggend is aan de Participatiewet, te herijken én om concrete beleidsopties voor de herziene wet te ontwikkelen;
- d. **Vier mensbeelden** die ondersteunen om implicaties van beleidsopties te doordenken en te duiden vanuit verschillende aannames over hoe mensen die onder de Participatiewet vallen zich (zouden moeten) gedragen;

2. Samenhang tussen de instrumenten

De vier instrumenten zijn in onderlinge samenhang ontwikkeld. Hoewel ieder instrument op een eigen wijze bijdraagt aan de invulling van spoor 2, staan de instrumenten niet los van elkaar en dienen ze ook in hun samenhang te worden gezien om adequaat te worden ingezet. Daarom lichten we hieronder per instrument toe hoe deze ondersteuning biedt aan spoor 2 en hoe het instrument kan worden gezien in relatie tot de andere instrumenten.

- a. **Afwegingskader:** dit kader biedt een gestructureerde beoordelingsmethodiek om te bepalen in hoeverre een beleidsoptie bijdraagt aan de gestelde doelen van de (herziene) Participatiewet en in lijn ligt met algemene en breed gedragen uitgangspunten voor 'goed beleid' en bepaalde beleidsuitgangspunten die het ministerie van SZW meer centraal wil stellen in de herziene wet, zoals eenvoud, menselijke maat en vertrouwen. Het afwegingskader bestaat uit vijf perspectieven: mensen, gemeenten (beleid), uitvoerend professionals, samenleving en stelsel. Per perspectief onderscheiden we kernthema's en sleutelvragen om te beoordelen in hoeverre de beleidsoptie bijdraagt aan het kernthema. Een aantal kernthema's en sleutelvragen is gebaseerd op onze bevindingen uit de uitwerking van begrippen (zie b) een ook zijn relevante gedragsinzichten (zie c) meegenomen bij de formulering van sleutelvragen. Het afwegingskader houdt zo al rekening met wat verwacht kan worden van mensen die onder de Participatiewet vallen.
- b. **Uitwerking van negen begrippen:** in dit document verhelderen we enkele begrippen en komen tot een definitie om zo een eenduidig en gedeeld vertrekpunt te bieden voor SZW en ketenpartners over de mogelijke betekenis van ieder begrip in het kader van de herziene Participatiewet. Het gaat over de volgende negen begrippen: eenvoud, vertrouwen, menselijke maat, grip, transparantie, vakkundigheid, solidariteit, wederkerigheid en naleving. Per begrip onderscheiden we enkele indicatoren die behulpzaam kunnen zijn om te beoordelen in hoeverre een bepaalde beleidsoptie in lijn ligt met een bepaald begrip. Deze uitgewerkte begrippen zijn onderdeel van het afwegingskader.



- c. **Overzicht van relevante gedragsinzichten:** dit overzicht biedt aanknopingspunten om bij de herziene Participatiewet voldoende rekening te houden met wat redelijkerwijs verwacht kan worden van mensen die onder de Participatiewet vallen, op basis van relevante en recente inzichten uit de gedragswetenschappen. Het overzicht kan gebruikt worden voor de herijking van de beleidstheorie die onderliggend is aan de Participatiewet én voor de ontwikkeling van concrete beleidsopties voor de herziene wet. Deze gedragsinzichten zijn ook, waar mogelijk, verwerkt in het afwegingskader (zie a). De mensbeelden (zie d) zijn uitgewerkt op basis van relevante gedragsinzichten die in dit overzicht worden behandeld.
- d. **Vier mensbeelden:** de mensbeelden bieden een manier om beleidsopties te doordenken en te duiden, en deze zo beter aan te laten sluiten bij wat redelijkerwijs kan worden verwacht van verschillende groepen mensen die onder de Participatiewet vallen. Door beleidsopties te bezien vanuit deze mensbeelden wordt voorkomen dat beleidsopties worden uitgewerkt met een beperkt aantal of eenzijdige mensbeelden in gedachten, waardoor deze beleidsopties mogelijk niet de gewenste effecten hebben. Deze mensbeelden helpen bij de beantwoording van sleutelvragen die vallen onder het perspectief 'mensen' in het afwegingskader (zie a).

3. Verantwoording van de instrumenten

Om tot de vier instrumenten te komen, is in afstemming met SZW gekozen voor verschillende bronnen. Per instrument noemen we de geraadpleegde bronnen in het desbetreffende document. Hieronder geven we een overzicht van de soorten bronnen die in het kader van dit onderzoek zijn gebruikt:

- a. Relevante literatuur over de (uitvoering van de) huidige en beoogde Participatiewet, o.a. Kamerbrieven, visiestukken en onderzoeksrapporten;
- b. Relevante literatuur over gedragsinzichten, o.a. wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten
- c. Gesprekken met de begeleidingscommissie en opdrachtgever;
- d. Gesprekken met de uitvoeringspraktijk, zoals beleidsadviseur en consultants in de uitvoering van de afdeling Werk en Inkomen van gemeenten;
- e. Gesprekken met gedragswetenschappers;
- f. Feedback van aanpalende departementen, programma's of ministeries (enkel voor de begrippen en het afwegingskader), zoals het ministerie van VWS en het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen.

De vier instrumenten zijn gelijktijdig opgesteld met de uitwerking van spoor 2 van het traject 'Participatiewet in Balans' door het ministerie van SZW. Hierdoor zijn de vier instrumenten, bij oplevering ervan, niet getest op bruikbaarheid bij het toetsen van concrete beleidsopties in de praktijk. De instrumenten beschouwen we dan ook als een uitgewerkte aanzet, waarvan de bruikbaarheid proefondervindelijk dient worden vastgesteld. Het kan nodig zijn om de instrumenten op termijn aan te scherpen indien dat de bruikbaarheid ervan verhoogt. Ook kan het zijn dat in het afwegingskader bepaalde kernthema's of sleutelvragen ontbreken die SZW en ketenpartners toch relevant achten. Indien dit het geval is, bevelen wij aan om de instrumenten daarop aan te vullen. Deze instrumenten beogen dan ook niet een 'definitief en vaststaand' kader te bieden, maar dienen in het gebruik ervan nader vorm te krijgen. Het zijn 'levende' documenten.



4. Gebruik van instrumenten

Binnen spoor 2 van het programma Participatiewet in Balans kunnen SZW en ketenpartners de instrumenten op verschillende manieren gebruiken. De uitgewerkte negen begrippen en het overzicht van gedragsinzichten bieden houvast om tot een beleidstheorie voor de Participatiewet te komen die aansluit bij wat realistisch gezien kan worden verwacht van mensen én waarin nieuwe beleidsuitgangspunten (zoals eenvoud en menselijke maat) centraal staan. Voor de verdere invulling van de herziene Participatiewet in de vorm van concrete beleidsopties, biedt het afwegingskader in combinatie met de vier mensbeelden de nodige ondersteuning. Het afwegingskader zorgt ervoor dat alle relevante vragen worden gesteld bij iedere beleidsoptie en de mensbeelden helpen om bij de beantwoording ervan voldoende rekening te houden met verschillen in menselijk gedrag.

Het afwegingskader heeft een centrale rol in deze set van instrumenten. In dit instrument komen inzichten uit onze studie naar menselijk gedrag en de negen begrippen bijeen. Dit afwegingskader leent zich dan ook bij uitstek om gesprekken te voeren binnen SZW en met ketenpartners over de mogelijke geschiktheid en wenselijkheid van bepaalde keuzes in de herziene wet. Doordat het afwegingskader kernthema's onderscheidt die in overweging genomen dienen te worden in spoor 2, helpt het om de verschillende af- en overwegingen te verduidelijken in de besluitvorming en verantwoording omtrent keuzes in de herziene Participatiewet. Het afwegingskader geeft geen weging van verschillende perspectieven of dimensies. Deze weging blijft een politiek-bestuurlijke keuze. De overige instrumenten zijn eerder bedoeld als naslagwerk (zoals de uitgewerkte begrippen en het overzicht met relevante gedragsinzichten) of als aanvulling op het afwegingskader (in het geval van de mensbeelden).

Om de ontwikkelde instrumenten optimaal te gebruiken, adviseren we hieronder een aantal uitgangspunten voor het gebruik van deze instrumenten:

- a. **Bezie de instrumenten als levende documenten:** de instrumenten zijn een voorlopige tussenstand in het inventarisatie- en denkproces om tot bruikbare instrumenten te komen die ondersteunend zijn om verantwoorde keuzes te maken voor de herziene Participatiewet. Nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat deze instrumenten aangescherpt moeten worden om de relevantie en bruikbaarheid ervan te verhogen. We adviseren daarom deze instrumenten te zien als 'levende documenten' waar het ministerie van SZW eigenaarschap over heeft en die gedurende de activiteiten van spoor 2 aangescherpt kunnen worden als hiervoor aanleiding is.
- b. **Betrek relevante partijen tijdig in het beleidsproces:** intensieve samenwerking met relevante partijen is nodig om ervoor te zorgen dat in de herziene Participatiewet voldoende rekening wordt gehouden met de perspectieven van betrokken partijen. Daarom stellen we voor om relevante partijen te betrekken bij de herijking van de beleidstheorie en de voorbereiding en ontwikkeling van concrete beleidsopties. Dit betekent ook dat deze partijen niet enkel worden betrokken als de beleidsopties al zijn uitgewerkt, maar ook om gezamenlijk tot beleidsopties te komen. Alleen zo kunnen de verschillende perspectieven vanaf het begin van het beleidsproces worden geborgd. Neem daarin de perspectieven van mensen onder de Participatiewet mee (in de vorm van ervaringsdeskundigen en gedragsexperts), uitvoerders, gemeenten en werkgevers.
- c. **Besef dat de instrumenten geen uitsluitel geven:** de instrumenten bieden ondersteuning om tot verantwoorde keuzes te komen voor de herziene Participatiewet, maar geven niet aan welke beleidsopties het meest wenselijke of geschikt zijn. Iedere beleidsoptie vraagt immers om een afweging van voorkeuren, belangen en prioriteiten. Hoewel de instrumenten helpen om deze afweging doordacht en verantwoord te kunnen maken, geven ze geen uitsluitel over hoe de herziene Participatiewet er precies uit moet zien.



5. Toepassing instrumenten op concrete beleids optie

In dit laatste onderdeel van dit memo passen we, ter illustratie, de instrumenten toe op een concrete beleids optie. We lichten eerst de beleids optie toe die we hiervoor hanteren. Daarna lichten we toe hoe het afwegingskader en de vier mensbeelden gebruikt kunnen worden om een beleids optie in overweging te nemen. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de weging van de beleids optie afkomstig is van de onderzoekers en op geen enkele wijze de weging van SZW of ketenpartners reflecteert.

5.1 Voorbeeld beleids optie

We kiezen ervoor om de volgende beleids optie te hanteren om de toepassing van de instrumenten te illustreren: de mogelijkheid voor gemeenten om een bijstandsuitkering ambtshalve toe te kennen, zonder dat de bijstandsgerechtigde deze schriftelijk dient aan te vragen¹. In de huidige Participatiewet is dit niet mogelijk. Gemeenten verstrekken een bijstandsuitkering op basis van een schriftelijk verzoek. De bijstandsgerechtigde is verantwoordelijk om dit verzoek in te dienen en te motiveren waarom hij of zij recht heeft op deze bijstandsuitkering. Deze beleids optie vraagt dan ook om een aanpassing van artikel 43 lid 1 van de Participatiewet 'Het college stelt het recht op bijstand op schriftelijke aanvraag of, indien een schriftelijke aanvraag niet mogelijk is, ambtshalve vast.' We kiezen deze beleids optie nadrukkelijk als fictief voorbeeld. We laten daarbij in het midden of deze beleids optie gepast of wenselijk is. Het is aan SZW om te bepalen of deze beleids optie onderdeel wordt van de herziene Participatiewet.

5.2 Toepassing afwegingskader op beleids optie 'ambtshalve toekenning'

In de onderstaande tabel passen we het afwegingskader toe op de gekozen beleids optie. Van ieder perspectief, dat onderdeel is van het afwegingskader, kiezen we een aantal kernthema's en sleutelvragen die in het bijzonder relevant zijn in het kader van deze beleids optie. De afweging bestaat uit een beoordeling van de mate waarin de beleids optie bijdraagt aan het kernthema op basis van de gestelde sleutelvraag.

De uitgewerkte weging illustreert hoe de beleids optie beoordeeld kan worden met het afwegingskader en hoe de sleutelvragen beantwoord kunnen worden door SZW en ketenpartners. Op deze manier wordt inzichtelijk aan welke kernthema's een beleids optie 'voldoet' en aan welke niet, waarbij ook inzichtelijk wordt welke 'uitruilen' en dilemma's er van toepassing zijn bij bepaalde beleids opties.

Kernthema's	Sleutelvragen	Weging	Toelichting weging
Perspectief: doelgroep			
Eenvoud	In hoeverre ervaren mensen een lage drempel om een aanvraag voor ondersteuning te doen?	In zeer grote mate	De drempel om een aanvraag te doen voor de bijstand vervalt grotendeels doordat gemeenten de mogelijkheid krijgen om een bijstandsuitkering zelf toe te kennen.

¹ Deze beleids optie is gebaseerd op een artikel van Stimulansz. Zie [Stimulansz \(2018\) Bijstand zelf toekennen: mag dat?](#)



Doeltreffendheid	In hoeverre hebben mensen zekerheid van een minimaal inkomen om in hun levensonderhoud te voorzien?	In aanzienlijke mate	Meer bijstandsgerechtigden krijgen ook een bijstandsuitkering als gemeenten deze zelf mogen toekennen. De kans is daarmee groter dat meer mensen zekerheid hebben op een minimaal inkomen.
Perspectief: gemeenten (beleid)			
Handhaafbaarheid	In hoeverre hebben de uitvoerende organisatie-onderdelen controle- en handhavingsmogelijkheden?	Nauwelijks	Aan de toekenning van bijstand zijn rechten en plichten verbonden. Bijvoorbeeld de inlichtingenplicht. Zonder schriftelijke aanvraag is het niet mogelijk om te constateren of de juiste en volledige informatie is verstrekt door de belanghebbende. Een boete of maatregel opleggen bij overtreding houdt waarschijnlijk dan ook geen stand.
Perspectief: uitvoerend professionals			
Uitvoerbaarheid	In hoeverre is het uitvoerbaar binnen de beschikbare middelen (waaronder tijd), systemen en capaciteiten?	In enige mate	Enerzijds kost het zelf toekennen van bijstand extra tijd. Immers: dit is een taak die eerder niet bestond. Anderzijds bespaart het zelf toekennen van bijstand ook tijd, in de zin van dat de schriftelijke aanvraag en de daarbij horende documenten niet beoordeeld en opgevraagd hoeven te worden. Het betreft ook een proces dat deels geautomatiseerd kan worden op basis van geschikte gegevens.
	In hoeverre is het duidelijk, begrijpelijk en helder voor uitvoerend professionals wat van hen wordt verwacht?	In aanzienlijke mate	Uitvoerend professionals mogen de bijstand ambtshalve verstrekken aan mensen die hier nog geen gebruik van maken maar wel rechthebbende zijn. Dit biedt een duidelijke richtlijn voor uitvoerend professionals.
Perspectief: samenleving			
Wederkerigheid	In hoeverre zijn de wederzijdse verplichtingen tussen mensen en overheid in balans?	In enige mate	Met deze beleids optie valt een verplichting (de inlichtingenplicht) weg. Tegelijkertijd vraagt dit van de gemeente dat zij wel tijdig deze bijstandsuitkering verstrekken, ook al vraagt de bijstandsgerechtigde dit niet aan. Hierdoor verschuift de verantwoordelijkheid richting de overheid. De vraag is welke verantwoordelijkheid de gemeente draagt als iemand niet tijdig deze bijstandsuitkering ontvangt. Overwogen kan worden om beide opties naast elkaar te laten bestaan (zelf aanvragen en door de gemeente), maar dat creëert onduidelijkheid over wederzijdse verplichtingen.



Perspectief: stelsel			
Toekomstbestendigheid /Continuïteit	In hoeverre is de beleidsoptie robuust voor veranderingen in maatschappelijke en politieke opvattingen en voorkeuren?	In enige mate	Deze beleidsoptie gaat niet uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers die centraal staat. Maar juist van de overheid die een helpende hand reikt aan burgers. Dit is een maatschappelijk en politiek uitgangspunt dat in de tijd kan veranderen.

Tabel 1. Toepassing afwegingskader op beleidsoptie 'ambtshalve toekenning'

5.3 Toepassing mensbeelden op beleidsoptie 'ambtshalve toekenning'

De vier mensbeelden bieden handvatten om een beleidsoptie te bezien en te duiden vanuit verschillende aannames over hoe mensen zich (kunnen) gedragen, om zo rekening te houden met het feit dat er niet één mensbeeld is dat van toepassing is op alle mensen die onder de Participatiewet vallen. Voor de gekozen beleidsoptie kunnen deze vier mensbeelden gebruikt worden om de implicaties ervan in te schatten op menselijk gedrag. Het betreft hier geen exacte beoordeling van de daadwerkelijke implicaties ervan, maar eerder een schetsmatige inschatting van de wijze waarop de beleidsoptie kan uitwerken op mensen die sterk verschillen in de mate waarin zij in staat zijn om in de samenleving mee te doen en hiertoe gemotiveerd zijn.

In de onderstaande tabel schatten we in hoe de gekozen beleidsoptie uitpakt voor de vier mensbeelden. Per mensbeeld geven we aan in hoeverre de beleidsoptie aansluit bij de competenties en motivaties van de desbetreffende groep, en lichten we toe waarom dit wel of niet het geval is.

Mensbeelden	Helpt het deze mensen?	Waarom wel of niet?
Zelfredzame mensen	Nee	Deze mensen zijn zelf in staat om hun weg te vinden naar ondersteuning en deze aan te vragen bij hun gemeente. Door de bijstandsuitkering automatisch toe te kennen aan deze groep, ervaren zij mogelijk minder regie over hun ondersteuningsproces. Behoud van eigen regie is erg belangrijk voor deze groep mensen. Deze groep mensen hecht er waarde aan om zelf te kunnen kiezen welke ondersteuning zij wanneer krijgen.
Afhankelijke mensen	Ja	Deze groep mensen is niet in staat om zelfstandig mee te doen in de samenleving, en kan alle hulp gebruiken om deze stap te maken. Door de bijstandsuitkering automatisch toe te kennen, is het niet meer nodig voor deze groep om dit zelf aan te vragen, wat soms veel moeite kost gezien hun beperkingen. Deze beleidsoptie kan ertoe leiden dat deze groep mensen op tijd gepaste ondersteuning krijgt die ze anders mogelijk veel later zou krijgen. Hierdoor kan de gemeente deze groep ook sneller voorzien van andere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld om hun zelfredzaamheid te vergroten.
Onwelwillende mensen	Nee	Hoewel deze groep mensen wel in staat is om mee te doen in de samenleving, zijn zij hiertoe niet gemotiveerd. Door ambtshalve een bijstandsuitkering toe te kennen, krijgen zij eenvoudig ondersteuning zonder dat er iets tegenover staat. Doordat zij niet zelf actie moeten ondernemen om inkomensondersteuning te krijgen, worden zij in mindere mate aangezet om zelf het heft in handen te nemen en te participeren. Deze beleidsoptie kan het voor deze groep makkelijker maken om afhankelijk te blijven van inkomensondersteuning en motiveert hen niet per se om meer te participeren.
Afzijdige mensen	Ja	Deze groep mensen kan niet participeren en wil dit ook niet (meer). Vaak voelen ze zich gevangen in een gevoel van hulpeloosheid en uitzichtloosheid. Door een bijstandsuitkering ambtshalve toe te kennen, zonder dat zij hier zelf actie voor moeten ondernemen, kan de gemeente deze groep financiële zekerheid bieden. Omdat deze



		groep mensen vaak meerdere problemen heeft, kan dit juist rust bieden, wat een voorwaarde is om stap voor stap te verkennen hoe zij kunnen participeren. Met deze beleids optie wordt deze groep mensen ontzorgd en voorzien van een stabiele inkomensbasis om van daaruit verder te kijken.
--	--	--