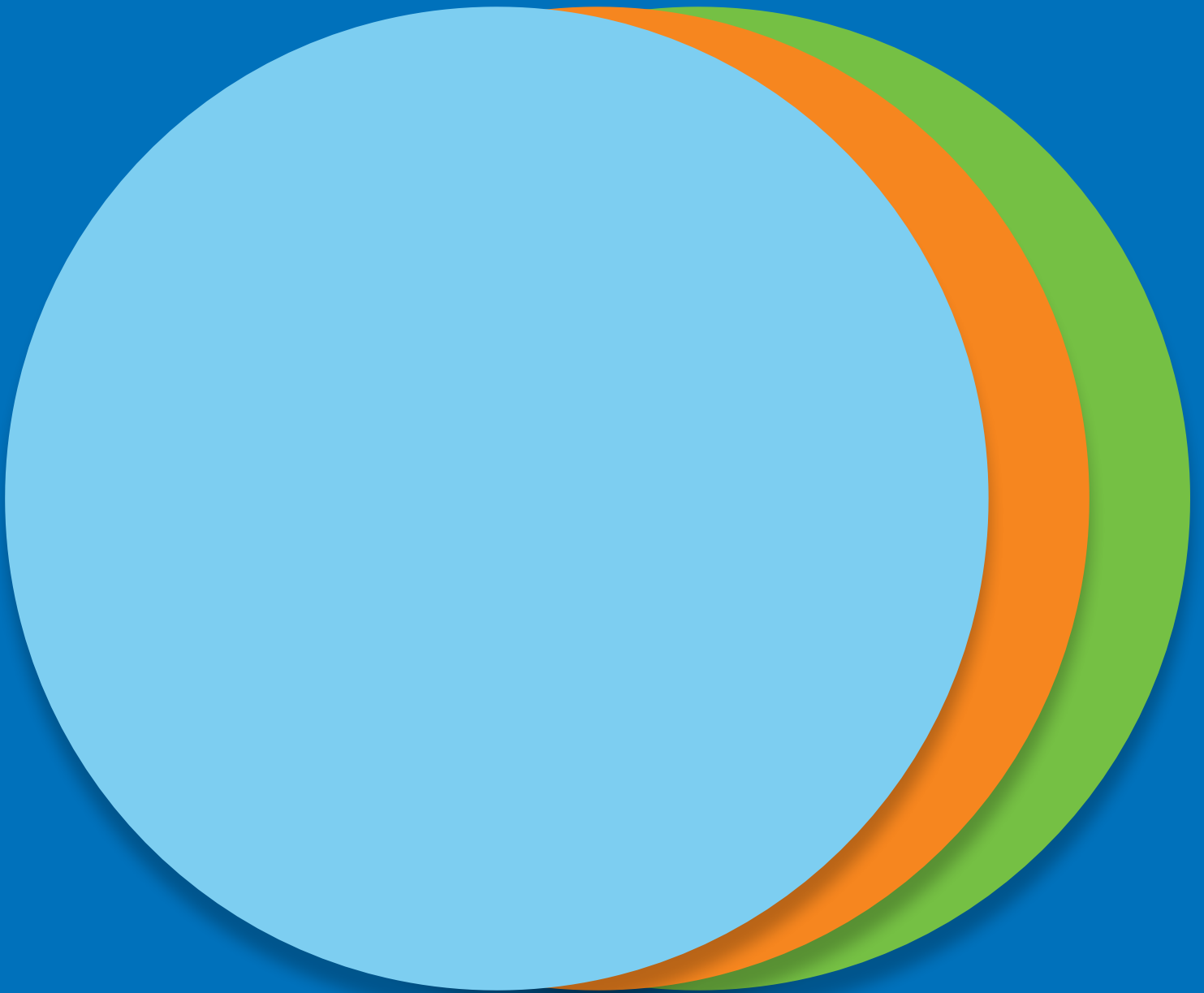


Praktijktoets Participatiewet in balans

De argumenten voor en tegen een selectie van
beleidsopties voor herziening van de Participatiewet

Petra van de Goorbergh
Albin van Latum
Eva Staal



Praktijktoets Participatiewet in balans

De argumenten voor en tegen een selectie van
beleidsopties voor herziening van de Participatiewet

Auteurs

Petra van de Goorbergh
Albin van Latum
Eva Staal

Ontwerp

Leonie Lous
Anita Tjong
Monique Willemse

In opdracht van



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

De Argumentenfabriek



De ArgumentenFabriek

© 2025

www.argumentenfabriek.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Werkwijze	2
Opbrengst	3
Hoofdstuk 1 Arbeidsvermogen	5
1.1 Algemene voorziening Arbeidsongeschiktheid (AVA-I)	5
1.2 Algemene voorziening Arbeidsongeschiktheid (AVA-W)	5
Kenmerkenkaart AVA-I	6
Argumentenkaart AVA-I	8
Kenmerkenkaart AVA-W	10
Argumentenkaart AVA-W	12
Hoofdstuk 2 Inkomen	14
2.1 Vereenvoudigen vermogens- en inkomensbegrip	14
2.2 Vereenvoudigen begrippen voor partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting	14
Kenmerkenkaart Vereenvoudigen vermogens- en inkomensbegrip	16
Argumentenkaart Vereenvoudigen vermogens- en inkomensbegrip	18
Kenmerkenkaart Vereenvoudigen begrippen partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting	20
Argumentenkaart Vereenvoudigen begrippen partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting	22
Hoofdstuk 3 Brede intake en ondersteuning	25
Kenmerkenkaart Brede intake en ondersteuning	26
Argumentenkaart Brede intake en ondersteuning	28
Tot besluit	30
Namenlijst	30

Inleiding

Hoe maken we de Participatiewet eenvoudiger? Welke opties sluiten beter aan bij wat mensen nodig hebben? En hoe maken we de wet beter uitvoerbaar?

De huidige Participatiewet is uit balans. De wet, die sinds 2015 onder meer Wet werk en bijstand vervangt, is complex en mensen in de bijstand ervaren de wet vaak als hard en ingewikkeld. Gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet, ervaren weinig ruimte om te doen wat in hun ogen nodig is. Het kabinet vindt het belangrijk dat mensen mee kunnen doen in de samenleving en dat zij kunnen rekenen op goede ondersteuning van de overheid als dat even niet lukt. Zowel als het gaat om werk en participatie als inkomen.

Het ministerie van SZW werkt binnen het programma Participatiewet in Balans aan voorstellen om de wet aan te passen op korte en lange termijn. Als onderdeel van deze uitwerking liet het ministerie een praktijktoets uitvoeren onder begeleiding van De Argumentenfabriek. Hierbij vroegen we deskundigen of de voorgestelde beleidsopties de knelpunten van de huidige Participatiewet¹ oplossen. Door de beperkte tijd is enkel een selectie van de beleidsopties getoetst.

Op 19 maart 2025 vond de praktijktoets plaats. De uitkomsten van de praktijktoets heeft het ministerie meegenomen bij het verder uitwerken van de beleidsopties. Dit betekent dat de definitieve voorstellen voor de herziening van de Participatiewet kunnen afwijken van de opties die zijn besproken in de praktijktoets. In deze publicatie beschrijven we de inhoud, vorm en belangrijkste bevindingen van de praktijktoets.

Werkwijze

Tijdens de praktijktoets toetsten we een aantal beleidsopties. Deze beleidsopties waren verdeeld over drie thema's:

1. Arbeidsvermogen

Beleidsopties die de ondersteuning verbeteren van mensen zonder arbeidsvermogen. Het gaat om:

- Algemene voorziening Arbeidsongeschiktheid – I.
- Algemene voorziening Arbeidsongeschiktheid – W.

2. Inkomen

Beleidsopties die bijdragen aan het vereenvoudigen van de wet en zorgen voor meer zekerheid van mensen over hun inkomen. Het gaat om:

- Vereenvoudigen vermogens- en inkomensbegrip.
- Vereenvoudigen begrippen voor partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting.

3. Werken en participatie

Beleidsoptie die de ondersteuning van mensen naar werk en participatie verbetert. Het gaat om:

- Brede intake en ondersteuning.

Om tijdens de praktijktoets snel tot de kern te komen, heeft De Argumentenfabriek de beleidsopties beschreven in beknopte, heldere Kenmerkenkaarten. De Kenmerkenkaarten vormen de inhoud van de praktijktoets en zijn te lezen in de volgende hoofdstukken.

We verzamelden argumenten over alle beleidsopties. Per beleidsoptie beantwoordden de deskundigen samen de centrale vraag: wat zijn de belangrijkste argumenten voor en tegen? De deskundigen deden dit vooral vanuit hun eigen perspectief als ervaringskundige, beleidsmaker of uitvoerend professional bij gemeente of UWV,

expert of vertegenwoordiger van de uitkeringsgerechtigde voor wie de beleidsoptie mogelijk gevolgen heeft. De tijd voor de praktijktoets was te kort om alle argumenten voor en tegen in kaart te brengen. Daardoor richten de meeste argumenten zich op het perspectief van de burger of uitkeringsgerechtigde.

Om een goed beeld te krijgen, vroegen we deelnemers na te denken over de volgende vier categorieën:

- **Effectiviteit** – Welke knelpunten van de huidige Participatiewet lost deze beleidsoptie op?
- **Uitvoerbaarheid** – Is deze beleidsoptie uitvoerbaar? Denk aan organisatieniveau, werkvloer en professionals.
- **Eenvoud** – Is deze beleidsoptie uitlegbaar aan burgers en professionals?
- **Principes** – Wat zijn ethische argumenten voor en tegen deze beleidsoptie? Denk aan rechtvaardigheid of bestaanszekerheid.

De argumenten voor en tegen hebben we per beleidsoptie beschreven in Argumentenkaarten.

Voor een rijke opbrengst aan argumenten is een breed samengestelde groep deelnemers nodig. Van ervaringsdeskundige tot professional en van beleidsmaker tot uitvoerder. Hierom heeft het ministerie van SZW samen met De Argumentenfabriek met zorg inhoudelijke deskundigen geselecteerd die een relevant perspectief hebben op de beleidsopties. Een overzicht van de deelnemers is te vinden achterin deze publicatie.

Opbrengst

In de volgende hoofdstukken beschrijven we per thema de beleidsopties. Elke beleidsoptie kent naast een Kenmerkenkaart ook een Argumentenkaart. Deze kaarten geven een overzicht van opgehaalde argumenten voor en tegen de beleidsopties, gestructureerd naar de bovenstaande vier categorieën *effectiviteit, uitvoerbaarheid, eenvoud* en *principes*. Naast de kaarten geven we een overzicht van de huidige knelpunten en de belangrijkste doelen die het ministerie met de optie wil bereiken. Ook presenteren we de belangrijkste bevindingen op basis van de meningen van de deskundigen van de praktijktoets.

Het resultaat van het denkwerk is een gestructureerd overzicht van de geïnformeerde inschattingen van de deskundigen over wat de beleidsopties betekenen voor de Participatiewet. De deskundigen hebben we gevraagd uitspraken te doen op basis van hun expertise en hun ervaring. We inventariseerden de argumenten voor en tegen en hebben geen weging gemaakt van de argumenten.

1. Zie Probleemanalyse Participatiewet, 30 oktober 2024.

Begrippenlijst

Wettelijk Minimumloon (WML)

Het loon dat werknemers vanaf 21 jaar en ouder minimaal moeten ontvangen als zij werken. Sinds 1 januari 2024 is dit een wettelijk minimumuurloon.

Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)

De wet regelt een bijstandsuitkering voor zelfstandig ondernemers die stoppen omdat ze onvoldoende inkomen uit hun bedrijf halen.

Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)

De wet regelt een bijstandsuitkering voor 50-plussers, die na hun vijftigste werkloos worden of recht krijgen op een WGA-uitkering.

Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)

De wet regelt een uitkering voor mensen die vanaf jonge leeftijd door een ziekte of handicap niet kunnen werken. Met de invoering van de nieuwe 'Wajong 2015' is de oude Wajongregeling aangescherpt

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

De wet regelt de toekenning, wijziging en terugvordering van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen, zoals huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Wet die gemeenten verplicht om mensen die door een beperking, ouderdom of sociale problemen niet op eigen kracht kunnen meedoen in de samenleving, te ondersteunen met zorg, hulp en voorzieningen.

Intramurale zorg

Zorg die wordt verleend tijdens een onafgebroken verblijf van meer dan 24 uur in een zorg- of verpleeginstelling.

Vermogenstoets

De vermogenstoets is een beoordeling van het vermogen van een persoon of huishouden om te bepalen of zij in aanmerking komen voor bepaalde voorzieningen, zoals bijstand.

Inkomenstoets

De inkomenstoets is een beoordeling van het inkomen van een persoon of huishouden om te bepalen of zij in aanmerking komen voor bepaalde regelingen of voorzieningen, zoals bijstand.

Kostendelersnorm

Een bepaling binnen de uitkeringsregeling waarbij de hoogte van de uitkering wordt verlaagd als een woning wordt gedeeld met één of meer meerderjarige personen.

CAK

Een uitvoeringsorganisatie die financiële taken vervult binnen de langdurige zorg, zoals het innen van de eigen bijdrage voor de WMO.

Instrumenten uit de Participatiewet

De Participatiewet biedt gemeenten instrumenten om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking of een grote afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen, zoals loonkostensubsidie, beschut werk en jobcoaching.

Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG)

Het BUIG-budget is een uitkering van het Rijk waarmee gemeenten uitkeringen op basis van de Participatiewet, IOAW, IOAZ, het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen kan bekostigen. Ook de inzet van loonkostensubsidies valt onder het BUIG-budget.

Hoofdstuk 1 Arbeidsvermogen

In dit hoofdstuk beschrijven we twee beleidsopties van de Algemene voorziening Arbeidsongeschiktheid (AVA): de AVA-I en de AVA-W.

Dit is een voorstel voor mensen die langdurig geen arbeidsvermogen hebben. De twee beleidsopties lijken grotendeels op elkaar. Het ministerie kan uiteindelijk één van de hier beschreven opties voorstellen of alternatieve opties die mogelijk elementen bevatten van deze opties.

De AVA-W wijkt op enkele punten af van de AVA-I. Die verschillen zijn cursief gemarkeerd in de Kenmerkenkaart voor de AVA-W. De afkortingen AVA-I en AVA-W zijn 'werktitels'. De AVA-I sluit aan bij de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). De AVA-W vervangt de Wajong voor nieuwe instroom.

De twee beleidsopties AVA-I en AVA-W zijn regelingen. De beleidsopties in hoofdstuk 2 en 3 zijn geen regelingen en gaan over het vereenvoudigen van begrippen en het intakeproces. Hierom wijkt de indeling van de Kenmerkenkaart van AVA-I en AVA-W af van die van de andere beleidsopties.

1.1 Algemene voorziening Arbeidsongeschiktheid (AVA-I)

De huidige Participatiewet gaat uit van een vangnet voor inkomensondersteuning als aanvulling op eigen middelen, gekoppeld aan een verplichting om te (gaan) werken. Het uitgangspunt is dat mensen zo kort mogelijk een bijstandsuitkering krijgen, dat zij worden gestimuleerd om te werken en dat zij kunnen werken.

Voor een groep binnen de Participatiewet zijn dit echter geen realistische aannames. Het gaat om mensen bij wie na hun 18e of tijdens hun studie een beperking is ontstaan door ziekte of handicap, waardoor zij geen arbeidsvermogen hebben. Zij kunnen geen aanspraak maken op de 'Wajong 2015'. Als zij niet verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid, blijft alleen de Participatiewet over voor inkomen.

De AVA-I biedt mensen langdurig zonder arbeidsvermogen inkomensafhankelijkheid en een bestaansminimum. Zij zijn met deze regeling voor hun inkomen minder afhankelijk van een verdienende partner. De regeling maakt het mogelijk om te sparen zonder risico op verlies van uitkering wat mensen meer zekerheid geeft over hun inkomen. We beschrijven de belangrijkste kenmerken van de AVA-I in de Kenmerkenkaart op pagina 7.

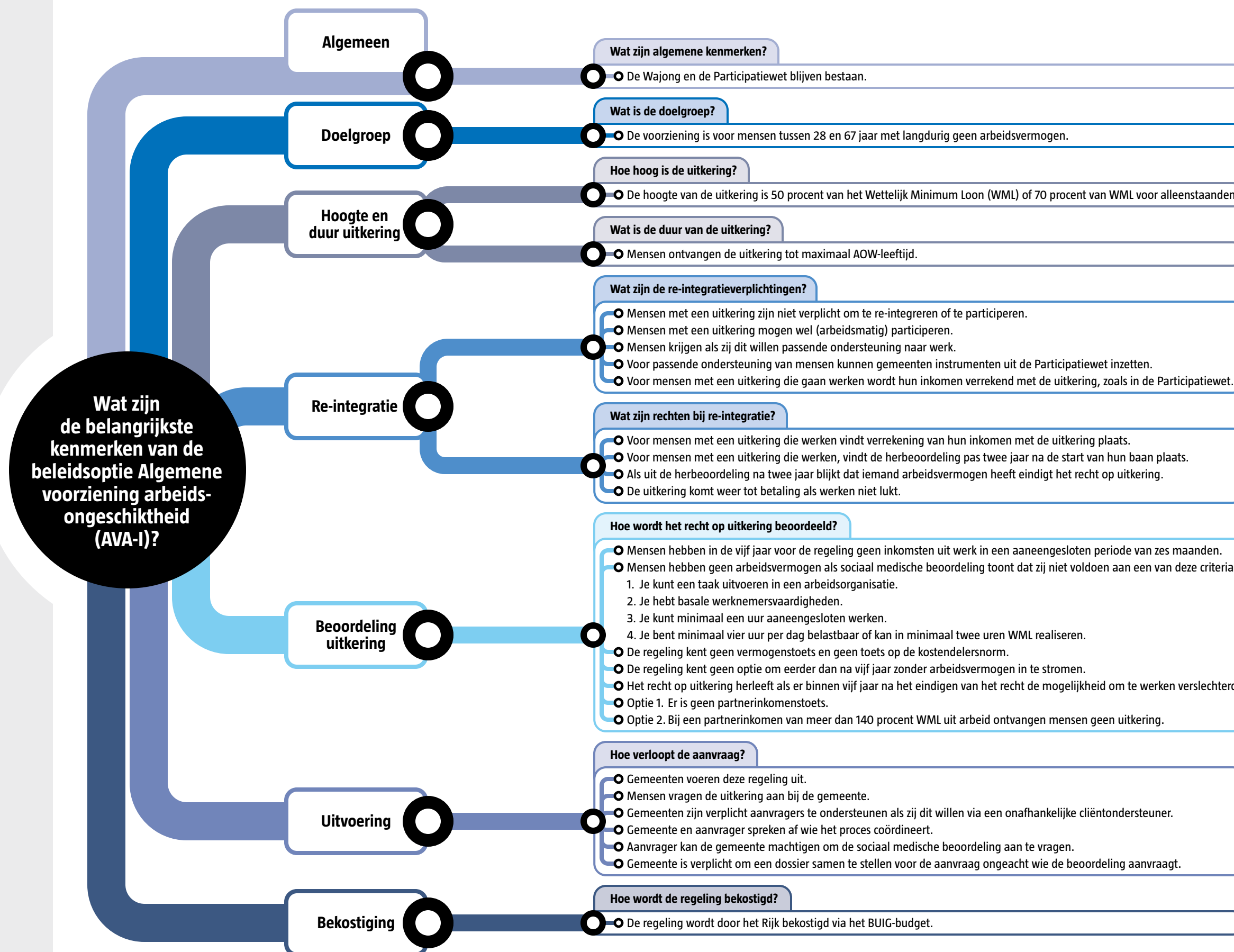
1.2 Algemene voorziening Arbeidsongeschiktheid (AVA-W)

Mensen zonder arbeidsvermogen, bij wie de beperking voor of na hun 18e of tijdens hun studie is ontstaan, krijgen toegang tot de AVA-W. Dit geldt niet als zij verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid, zoals via de WIA. Anders dan bij de AVA-I vervangt deze regeling de Wajong voor nieuwe instroom. Dit betekent dat de Wajong blijft bestaan voor bestaande groepen, maar is afgesloten voor nieuwe aanvragen.

De AVA-W wijkt op een aantal punten af van de AVA-I. Mensen zijn met deze regeling voor hun inkomen onafhankelijk van een verdienende partner doordat er geen toets is op partnerinkomen, vermogen of kostendelersnorm. UWV en niet de gemeente voert de regeling uit. Jonggehandicapten die zeker nooit kunnen werken, mogen eerder instromen in de regeling, tussen hun 18e en 28e. We beschrijven de belangrijkste kenmerken van de AVA-W in de Kenmerkenkaart op pagina 11.

Kenmerkenkaart AVA-I

Deze kaart beschrijft de kenmerken van de Algemene voorziening Arbeidsongeschiktheid-I voor mensen die langdurig geen arbeidsvermogen hebben.



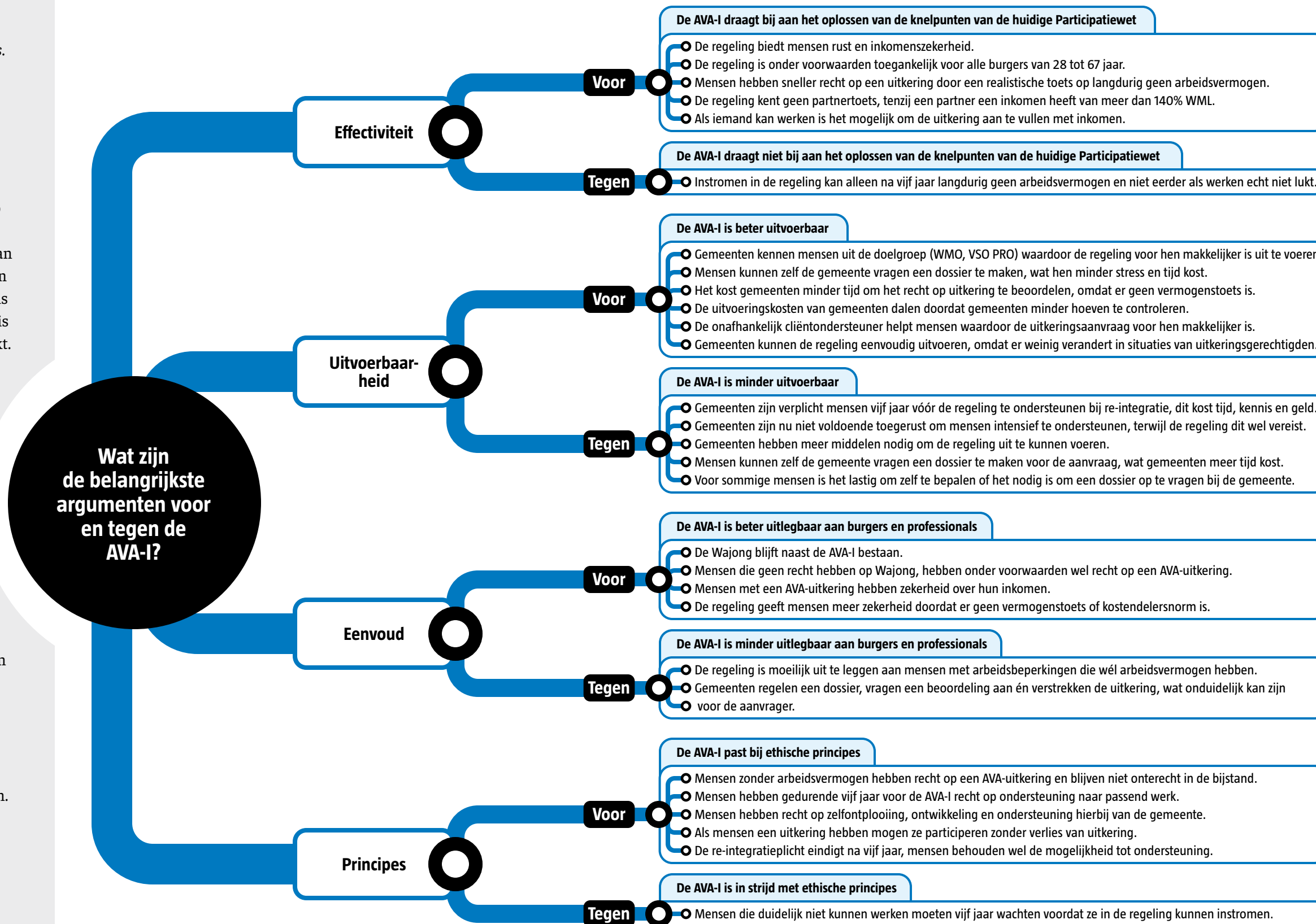
Argumentenkaart AVA-I

Deze kaart beschrijft de argumenten voor en tegen de AVA-I voor de categorieën *effectiviteit, uitvoerbaarheid, eenvoud* en *principes*.

De regeling biedt rust en inkomenszekerheid aan mensen zonder arbeidsvermogen. Door een realistische toets hebben mensen namelijk recht op een uitkering zonder een partnertoets (behalve bij een hoger partnerinkomen). Voor instroom is inzet op re-integratie nodig voordat iemand in de regeling kan komen. Het voorstel gaat uit van een periode van vijf jaar. Gemeenten moeten hierbij ondersteuning bieden. De keerzijde is dat de regeling pas na vijf jaar beschikbaar is voor mensen, ook als werken eerder niet lukt.

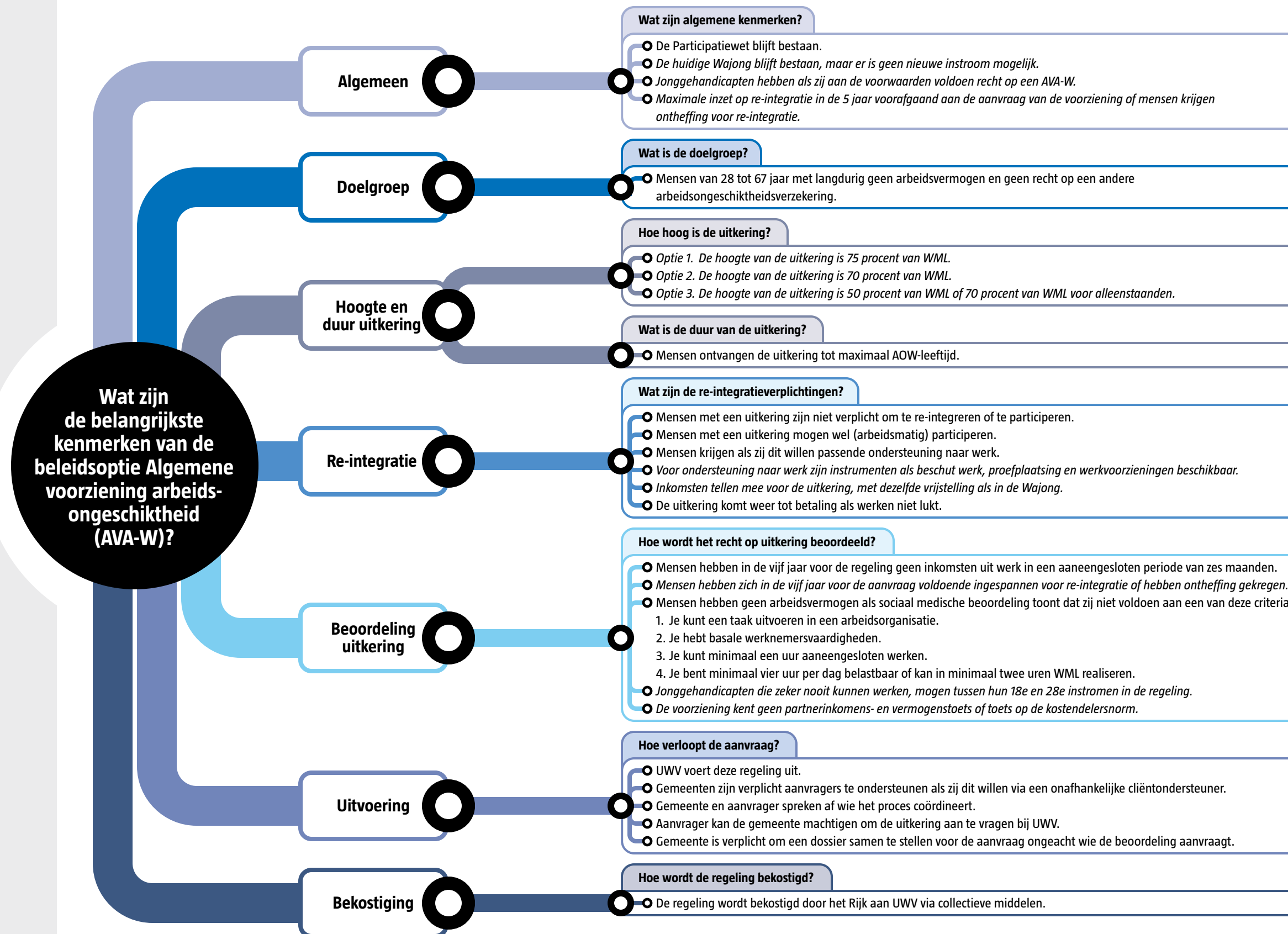
De regeling is makkelijker uitvoerbaar omdat gemeenten de doelgroep vaak al kennen. Ook hoeven gemeenten geen vermogenstoets te doen. Gemeenten besparen hierdoor tijd en uitvoeringskosten. Tegelijk vraagt de verplichte re-integratie-ondersteuning in de vijf jaar voorafgaand aan de regeling veel inzet, kennis en middelen van gemeenten. De aanvraag voor een uitkering is minder stressvol, omdat mensen de gemeente kunnen vragen een dossier samen te stellen. Wel kan het voor hen lastig zijn om zelf te bepalen wanneer zij dat dossier moeten opvragen.

De regeling biedt mensen meer zekerheid over hun inkomen. De Wajong blijft bestaan. Een keerzijde is dat de regeling moeilijk uitlegbaar is voor mensen met arbeidsbeperkingen die nog wél kunnen werken, omdat zij niet in aanmerking komen voor deze regeling. Ook kan de gecombineerde rol van de gemeente – als dossierbeheerder, beoordelaar en uitkeringsverstrekker – voor mensen onduidelijk zijn.



Kenmerkenkaart AVA-W

Deze kaart beschrijft de kenmerken van de AVA-W voor mensen die langdurig geen arbeidsvermogen hebben. De AVA-W wijkt op enkele punten af van de AVA-I. Deze verschillen zijn 'cursief' gemarkeerd in deze kaart.



Argumentenkaart AVA-W

Deze kaart beschrijft de argumenten voor en tegen de Algemene voorziening arbeidsongeschiktheid-W voor de categorieën *effectiviteit, uitvoerbaar, eenvoudig en principes*.

Deze regeling biedt mensen een bestaansminimum en inkomensafhankelijkheid. Het is mogelijk om eerder van de regeling gebruik te maken als werken gedurende een langere periode echt niet lukt. De keerzijde is dat mensen die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben buiten de regeling vallen en dit hen kan ontmoedigen om te gaan werken in de periode voorafgaand aan de aanvraag. Vooral bij medische beperkingen is het lastig om de inzet op re-integratie in de vijf jaar voorafgaand aan de regeling te beoordelen.

Gemeenten besparen tijd en kosten omdat zij geen toets op partnerinkomen of vermogen hoeven uit te voeren. Tegelijkertijd zijn gemeenten afhankelijk van het UWV voor het uitvoeren van de regeling. Dit vereist meer afstemming tussen UWV en gemeenten, vergroot de kans op fouten en is tijdrovender.

De regeling biedt duidelijkheid en zekerheid aan mensen met een uitkering. Zij weten waar ze aan toe zijn, omdat het inkomen vaststaat. Daarmee sluit deze regeling aan bij principes zoals eerlijkheid en onafhankelijkheid. Een andere kant is dat in deze regeling mensen die nu in de Wajong zouden instromen er mogelijk op achteruit gaan. Ook is het niet voor iedereen mogelijk om eerder in te stromen en vallen sommige mensen tussen wal en het schip. Dit leidt tot verschillen tussen mensen en kan men als onrechtvaardig ervaren.

Wat zijn de belangrijkste argumenten voor en tegen de AVA-W?

Effectiviteit

Voor

De AVA-W draagt bij aan het oplossen van de knelpunten van de huidige Participatiewet

- Maximale inzet op re-integratie in de vijf jaar vóór de regeling draagt bij aan een passende ondersteuning voor mensen.
- Jonggehandicapten die vanaf 18 jaar langdurig geen arbeidsvermogen hebben, kunnen een uitkering krijgen.
- De regeling kent geen partnertoets, waardoor mensen onafhankelijk zijn van hun partner.
- Mensen worden niet meteen beoordeeld op hun arbeidsvermogen en kunnen zonder 'label' aan het werk, dit stimuleert participatie.

Tegen

De AVA-W draagt niet bij aan het oplossen van de knelpunten van de huidige Participatiewet

- Mensen met tijdelijk geen arbeidsvermogen worden ontmoedigd om in de periode voor de aanvraag te gaan werken.
- De mogelijkheid tot versnelde instroom is niet voor de hele groep Wajongers mogelijk.
- Sommige mensen met een medische beperking vallen niet onder de regeling en raken daardoor tussen wal en schip.
- Mensen die in aanmerking komen voor beschermt werk vallen niet onder de regeling.
- Deze regeling legt het recht op ondersteuning voor mensen niet vast.

Uitvoerbaarheid

Voor

De AVA-W is beter uitvoerbaar

- Het kost gemeenten minder tijd om het recht op uitkering te beoordelen, omdat er geen partner- en vermogenstoets is.
- Mensen kunnen zelf de gemeente vragen een dossier te maken, wat hen minder stress en tijd kost.
- De uitvoeringskosten van gemeenten dalen doordat gemeenten minder hoeven te controleren.
- De onafhankelijk cliëntondersteuner helpt mensen waardoor de uitkeringsaanvraag voor hen makkelijker is.

Tegen

De AVA-W is minder uitvoerbaar

- Gemeenten zijn afhankelijk van UWV bij uitvoering van de regeling.
- UWV voert de regeling uit in plaats van de gemeente, wat onduidelijk maakt wie contact heeft met uitkeringsaanvragers.
- De uitvoering van de regeling vergt afstemming tussen UWV en gemeenten, wat de kans op fouten vergroot.
- Maatwerk is onmogelijk door de voorwaarde van vijf jaar geen werk in een periode langer dan zes maanden vóór de regeling.
- Gemeenten kunnen aanvragen bij UWV indienen wat leidt tot meer aanvragen en een groter risico op misbruik.
- UWV heeft te weinig capaciteit om de regeling uit te voeren.

Eenvoud

Voor

De AVA-W is beter uitlegbaar aan burgers en professionals

- Mensen met een uitkering hebben helderheid over hun inkomen.
- De regeling geeft mensen zekerheid doordat er geen partner-, vermogenstoets en kostendelersnorm is.

Tegen

De AVA-W is minder uitlegbaar aan burgers en professionals

- Het is onduidelijk wat er met de jongeren tussen 18 en 28 jaar gebeurt.
- Voor sommige mensen is het startmoment van maximale re-integratie lastig te bepalen door medische beperkingen.
- Het is voor mensen onduidelijk dat zij na vijf jaar inzet op re-integratie een uitkering kunnen aanvragen.

Principes

Voor

De AVA-W past bij ethische principes

- De regeling is rechtvaardig omdat mensen met langdurig geen arbeidsvermogen recht hebben op een uitkering.
- De regeling biedt mensen meer rust en zekerheid over hun inkomen en versterkt hun bestaanszekerheid.

Tegen

De AVA-W is in strijd met de ethische principes

- Mensen die nu in de Wajong zouden instromen gaan er met deze regeling mogelijk op achteruit.
- De regeling is niet eerlijk voor wie na zijn 28e niet voldoet, omdat de mogelijkheid tot versnelde instroom ontbreekt.
- De regeling is niet eerlijk voor mensen met arbeidsbeperkingen die wel arbeidsvermogen hebben.

Hoofdstuk 2

Inkomen

In dit hoofdstuk beschrijven we twee beleidsopties: het vereenvoudigen van het vermogens- en inkomensbegrip en het vereenvoudigen van de begrippen voor partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting. Voor beide beleidsopties beschrijven we een Kenmerkenkaart en een Argumentenkaart.

2.1 Vereenvoudigen vermogens- en inkomensbegrip

Vereenvoudigen vermogensbegrip

Bij het beoordelen van een bijstandsaanvraag kijkt een gemeente naar het beschikbare vermogen van de aanvrager, verminderd met eventuele schulden. Alles boven de wettelijke vermogensgrens in de Participatiewet telt mee. Als iemand meer vermogen heeft dan het vrij te laten bedrag in de Participatiewet, vervalt het recht op bijstand.

Dit systeem is complex in de uitvoering. Vooral doordat mensen tijdens de bijstandperiode wijzigingen in hun vermogen nauwkeurig moeten bijhouden en doorgeven. Gemeenten hanteren ook verschillende interpretaties, bijvoorbeeld over of een auto meetelt als vermogen of niet. Dit leidt tot verschillen tussen mensen die zij als onrechtvaardig ervaren.

Ook sluit het vermogensbegrip niet aan bij het algemene beeld van mensen wat ‘veel geld’ is. Kleinere bezittingen, zoals een caravan of spaargeld van kinderen, tellen mee. Dit roept vragen op over de redelijkheid van het beleid.

Deze optie stelt voor het systeem om te keren: alleen duidelijk benoemde vermogensbestanddelen tellen mee. Wat niet genoemd is, blijft buiten beschouwing.

Inkomensbegrip

In de huidige Participatiewet telt vrijwel elk middel mee bij het bepalen van het recht op en de hoogte van de bijstand. De vele uitzonderingen en interpretatiemogelijkheden zorgen voor onduidelijkheid bij burgers over wat zij moeten melden. De regels zijn ook gedetailleerd en verschillen per gemeente, wat leidt tot ongelijke behandeling van mensen in vergelijkbare situaties.

In deze optie tellen hoofdzakelijk expliciet benoemde inkomsten, zoals loon, winst uit onderneming en inkomen uit (eigen) woning, mee als inkomen. Andere vormen van inkomsten, zoals hand- en spandiensten of hobbymatige verkoop, tellen niet mee omdat ze lastig zijn te waarderen of als onredelijk worden gezien om te verrekenen.

We beschrijven de belangrijkste kenmerken van het vermogens- en inkomensbegrip in de Kenmerkenkaart op pagina 17.

2.2 Vereenvoudigen begrippen voor partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting

Partnerbegrip

In de huidige Participatiewet wordt het partnerschap beoordeeld op basis van de feitelijke situatie, zoals het hebben van een gezamenlijke huishouding. Dit leidt tot onduidelijkheid en soms onbedoelde gevolgen: ook mensen die om andere redenen samenwonen, zoals familieleden, kunnen als partner worden aangemerkt. Tegelijkertijd sluiten de bestaande regels niet goed aan bij de veranderde vormen van samenleven. Het traditionele onderscheid tussen alleenstaand en gehuwd is hierdoor steeds minder toepasbaar, wat verwarring, fouten en terugvorderingen veroorzaakt.

Deze optie gaat uit van een objectief partnerbegrip, zoals in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Hierbij wordt aan de hand van duidelijke criteria – zoals een huwelijk, een gezamenlijk kind of een gedeeld huis – bepaald of iemand een partner is.

Begrip Mantelzorg

Mantelzorg is de onbetaalde en langdurige zorg die iemand geeft aan een partner, familielid, vriend of buur met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking.

Mantelzorg aan huis kan belangrijk zijn voor hulpbehoevenden. Soms is deze zorg zo intensief dat de mantelzorger bij iemand inwoont. Dit leidt ertoe dat een gezamenlijke huishouding wordt aangemerkt, wat gevolgen heeft voor het recht op bijstand. Mensen ervaren dit als een boete op mantelzorg, wat samenwonen ontmoedigt.

In deze optie wordt een individueel uitkeringsrecht binnen de algemene bijstand ingevoerd waardoor inwonende mantelzorgers hun recht op bijstand behouden.

Begrip Verblijf in een inrichting

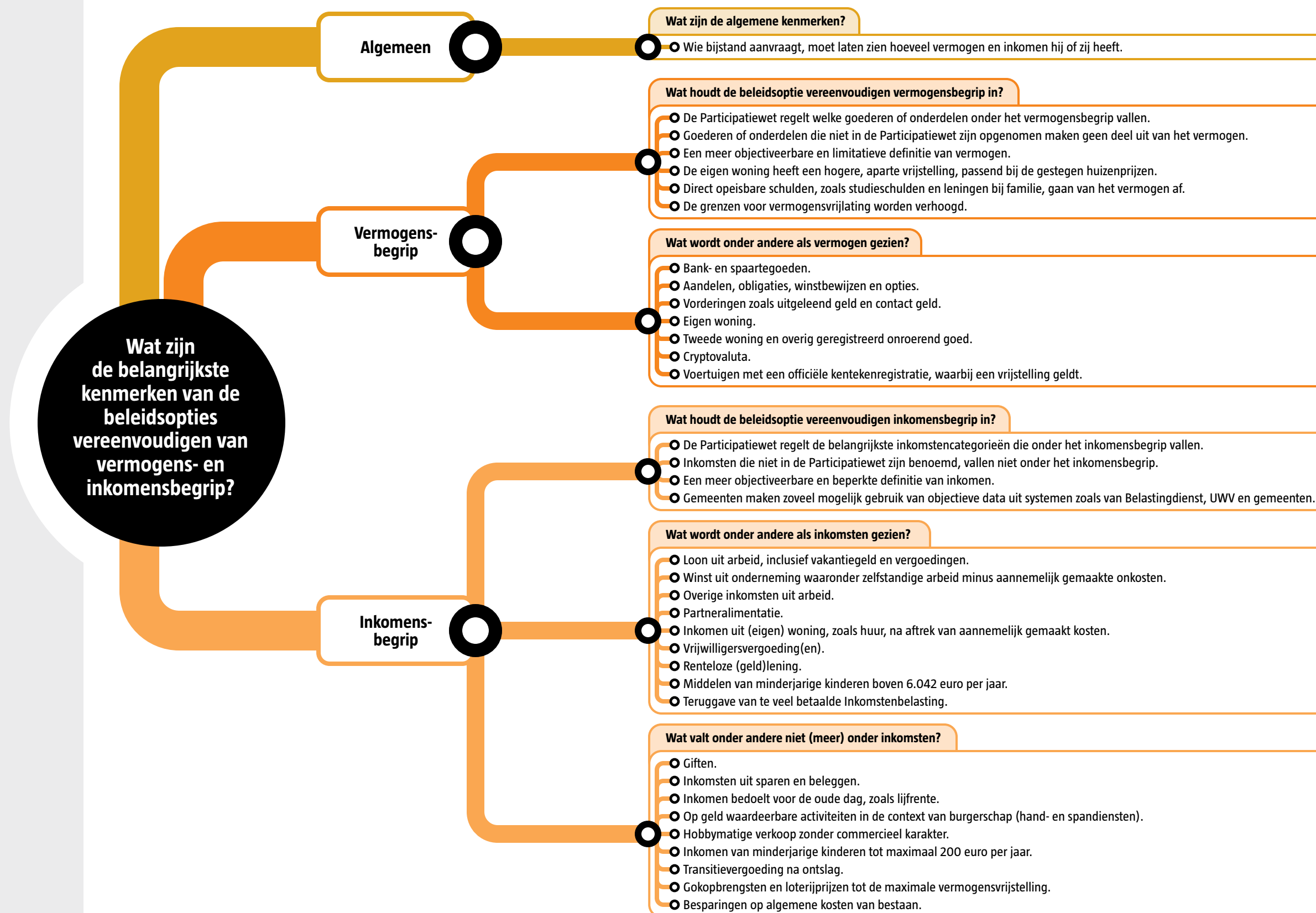
‘Verblijf in een inrichting’ betekent wonen in een zorginstelling, vaak op basis van een indicatie voor langdurige zorg. Hiervoor geldt een lagere bijstandsnorm, bedoeld als zak- en kleedgeld, omdat woon- en zorgkosten grotendeels wegvallen. In nieuwe woon- en zorgvormen is dat anders: mensen blijven huur, servicekosten en eigen bijdragen betalen, waardoor de norm niet toereikend is. Ook ontbreekt een overgangstermijn voor mensen die tijdelijk en daarna permanent verblijven in een inrichting.

In deze optie is de definitie van inrichting begrensd, waardoor woonvormen zonder vergoeding van woonkosten hier niet onder vallen. Bij een tijdelijke opname in een inrichting blijft de uitkering gelijk.

We beschrijven de belangrijkste kenmerken van de begrippen partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting op pagina 21.

Kenmerkenkaart Vereenvoudigen Vermogens- en inkomensbegrip

Deze kaart beschrijft de kenmerken voor het vereenvoudigen van het vermogens- en inkomensbegrip.



Argumentenkaart Vereenvoudigen vermogens- en inkomensbegrip

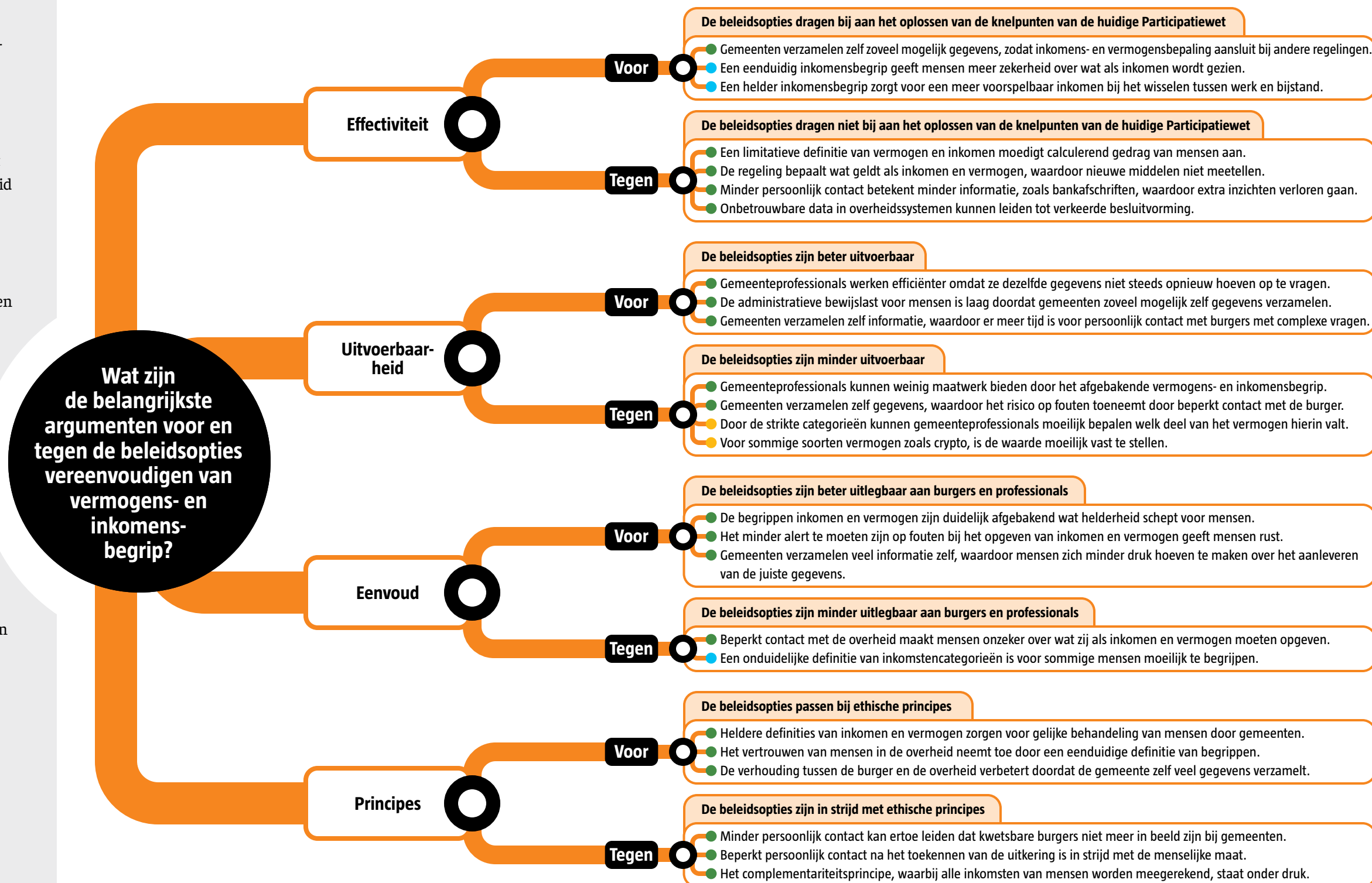
Deze kaart beschrijft de argumenten voor en tegen de beleidsopties voor het vereenvoudigen van het vermogens- en inkomensbegrip voor de categorieën *effectiviteit*, *uitvoerbaarheid*, *eenvoud* en *principes*.

De vereenvoudigde begrippen sluiten beter aan op de belevingswereld van mensen. Dit draagt bij aan de eenvoud en uitvoerbaarheid van de Participatiewet. Doordat gemeenten zoveel mogelijk gegevens zelf aanleveren, maken mensen zich minder zorgen. Ook kunnen aanvragen eenvoudig en op een vergelijkbare manier door gemeenten worden getoetst. Dit betekent een zeker en voorspelbaar inkomen voor mensen.

Tegelijkertijd kan een strikte definitie van inkomen mensen aanzetten tot calculerend gedrag, omdat zij dan bewuster keuzes maken om hun inkomen kunstmatig laag te houden. Doordat gemeenten veel informatie zelf verzamelen is er minder persoonlijk contact. Hierdoor kunnen gemeenten bepaalde persoonlijke informatie over mensen missen die niet uit de systemen zijn te halen.

Legenda

- Vermogen en inkomen
- Inkomen
- Vermogen



Kenmerkenkaart Vereenvoudigen begrippen partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting

Deze kaart beschrijft de kenmerken van de beleidsopties voor het vereenvoudigen van het partnerbegrip en de begrippen over mantelzorg en verblijf in een inrichting.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de beleidsopties vereenvoudigen van begrippen partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting?

**Partner-
begrip**

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de beleidsoptie vereenvoudigen partnerbegrip?

- Gemeenten beoordelen het partnerschap op basis van objectieve criteria uit overheidssystemen, zoals van de Belastingdienst, UWV en gemeenten.
 1. Gehuwd of geregistreerd partner.
 2. Samen een woning.
 3. Samen een kind.
 4. Samen een pensioenregeling.
- De gemeente beoordeelt niet meer of er sprake is van een 'gezamenlijke huishouding'.

Mantelzorg

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de beleidsoptie vereenvoudigen mantelzorgbegrip?

- Als een mantelzorger intrekt bij een hulpbehoevende blijft de eigen woning het hoofdverblijf.
- Bij 'gezamenlijke huishouding' door mantelzorg behoudt de mantelzorger recht op diens uitkering.

**Verblijf in
inrichting**

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de beleidsoptie vereenvoudigen begrip verblijf in een inrichting?

- De definitie van een inrichting is aangescherpt, waardoor verblijf zonder vergoeding van woonkosten er niet onder valt.
- Inrichtingsnormen gelden niet bij een tijdelijke opname in een inrichting.

Argumentenkaart Vereenvoudigen begrippen partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting.

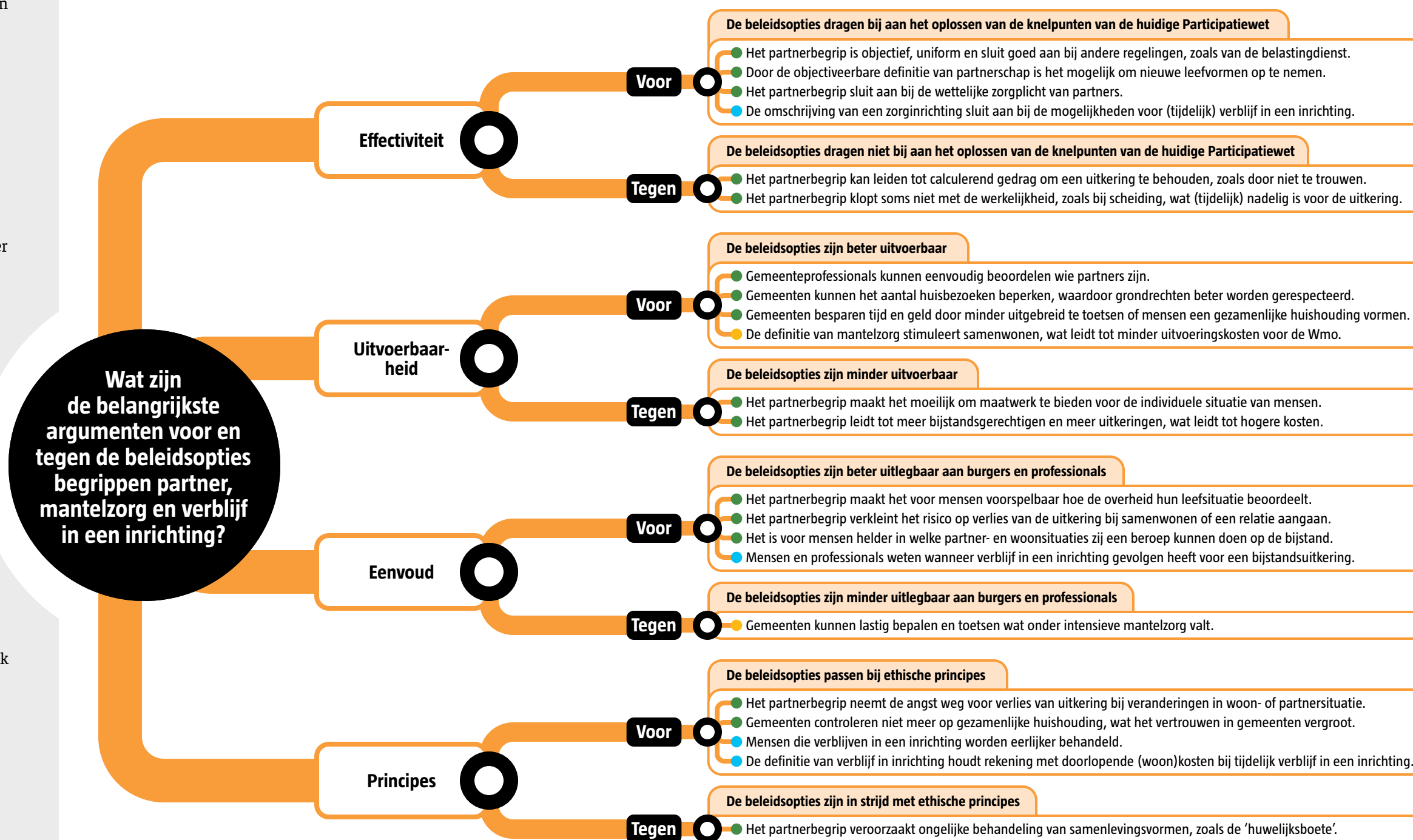
Deze kaart beschrijft de argumenten voor en tegen de vereenvoudiging van de begrippen voor partner, mantelzorg en verblijf in een inrichting voor de categorieën *effectiviteit*, *uitvoerbaarheid*, *eenvoud* en *principes*.

Een duidelijke definitie maakt het voor gemeenten eenvoudig om te beoordelen wie partners zijn. Dit vereenvoudigt de uitvoering, vermindert administratieve lasten en beperkt huisbezoeken. Een minder uitgebreide toetsing van gezamenlijke huishoudens bespaart ook tijd en geld. Een ruimere definitie van mantelzorg kan samenwonen stimuleren. Dit leidt tot minder gebruik van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en het verminderen van uitvoeringskosten.

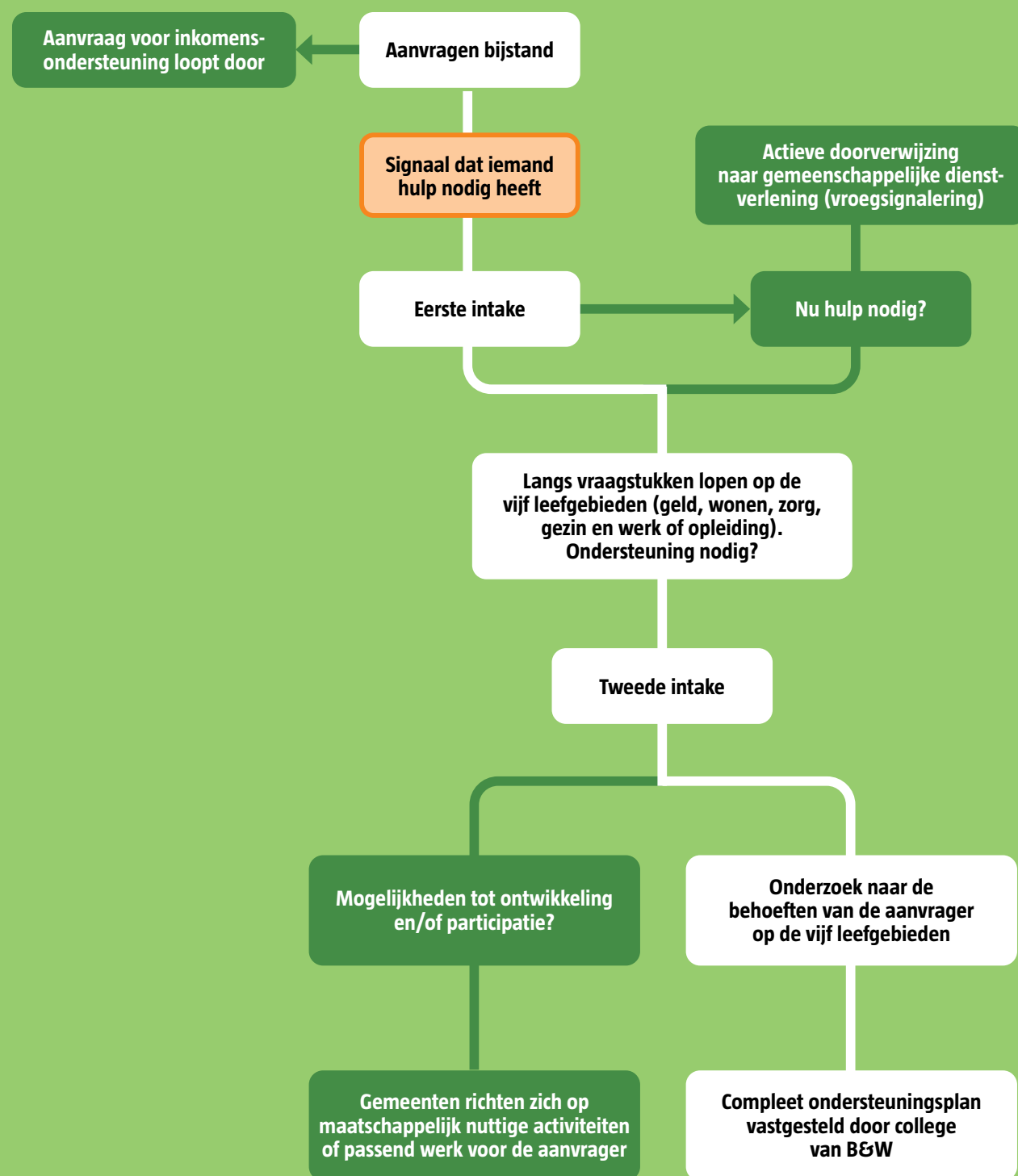
Tegelijkertijd brengt een breed partnerbegrip ook uitdagingen met zich mee. Het kan ertoe leiden dat meer mensen recht hebben op een bijstandsuitkering, wat de uitkeringslasten en uitvoeringskosten verhoogt. De balans tussen administratieve efficiëntie en sociale rechtvaardigheid is een belangrijk punt van aandacht bij de verdere ontwikkeling van deze regelgeving.

Legenda

- Partnerbegrip
- Verblijf inrichting
- Mantelzorg



Hoe ziet de Brede Intake eruit?



Hoofdstuk 3 Brede intake en ondersteuning

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsoptie voor brede intake en ondersteuning in een Kenmerken- en Argumentenkaart.

De intake van de huidige Participatiewet richt zich vooral op inkomensondersteuning en ondersteuning richting betaald werk. Daardoor blijven andere leefgebieden, zoals gezondheid, gezin en wonen, vaak onderbelicht. Dit leidt ertoe dat mensen niet altijd passende ondersteuning krijgen.

In deze optie wordt bij de intake rekening gehouden met de verschillende leefgebieden van iemand, zoals geld, wonen, zorg, gezin, werk of opleiding. Als het nodig is maakt een gemeente op basis van de intake een ondersteuningsplan.

De beleidsoptie brede intake en ondersteuning moet bijdragen aan meer overzicht en regie voor inwoners, en aan meer domein overstijgende samenwerking binnen de gemeente. Zo kunnen belemmeringen richting werk en participatie effectiever worden weggenomen.

We beschrijven de belangrijkste kenmerken van de brede intake en ondersteuning in de Kenmerkenkaart op pagina 27.

Ook maakten we van het intakeproces een routekaart. Deze gebruikten we tijdens de praktijktoets en zie je hiernaast.

Kenmerkenkaart Brede intake en ondersteuning

Deze kaart beschrijft de kenmerken van de optie Brede intake en ondersteuning.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de beleids optie Brede intake en ondersteuning?

Brede intake

Wat is de brede intake?

- Gemeenten hebben bij de brede intake oog voor behoeften en belemmeringen van mensen die een uitkering aanvragen.
- De brede intake bestaat indien nodig uit twee stappen: de eerste intake en de tweede intake.

Wat houdt de eerste intake in?

- De inhoud van het intakegesprek is gericht op de leefgebieden geld, wonen, zorg, gezin en werk of opleiding.
- Gemeenteprofessionals kunnen mensen op basis van de intake doorverwijzen naar andere diensten (vroegsignalering).
- Na het intakegesprek kan een vervolgesprek plaatsvinden om belemmeringen en passende ondersteuning te bepalen.

Wat houdt de tweede intake in?

- In het tweede intakegesprek wordt een ondersteuningsplan opgesteld.
- Bij het samenstellen van het plan wordt gekeken naar de behoeften, kenmerken en voorkeuren van de aanvrager.
- Het ondersteuningsplan geeft een compleet overzicht van passende ondersteuning op verschillende leefgebieden.
- De aanvrager is verplicht om mee te werken aan het wegnemen van belemmeringen om te kunnen werken.
- Het meewerken aan ondersteuning op andere gebieden dan werk, zoals zelfredzaamheid en ontplooiing is vrijwillig.
- De tweede intake en het opstellen van een ondersteuningsplan vindt maximaal zes maanden na de eerste intake plaats.
- College van Burgemeester en Wethouders stellen het ondersteuningsplan binnen twaalf maanden na de eerste intake vast.

Argumentenkaart Brede intake en ondersteuning

Deze kaart beschrijft de argumenten voor en tegen de Brede intake en ondersteuning voor de categorieën *effectiviteit, uitvoerbaarheid, eenvoud* en *principes*.

Een uniforme aanpak per gemeente en een benadering van de gehele persoonlijke situatie van aanvragers zorgt ervoor dat urgente problemen sneller gesignaleerd worden. Als mensen niet mee willen werken aan de brede intake blijven ze mogelijk buiten beeld. Een heldere aanpak en planning van de intake zorgt ervoor dat mensen weten wat ze kunnen verwachten.

De brede intake helpt gemeenten om gericht ondersteuning te bieden en voorkomt dat mensen telkens opnieuw hun verhaal moeten doen. Ook verkleint het verzamelen van brede informatie het risico op fouten en fraude. Tegelijk roept de intake vragen op over privacy, zeker door de afhankelijkheid tussen de professional die de intake uitvoert en de aanvrager van de uitkering.

Wat zijn de belangrijkste argumenten voor en tegen de beleids optie Brede intake en ondersteuning?

Effectiviteit

Voor

De brede intake draagt bij aan het oplossen van de knelpunten van de huidige Participatiewet

- De hele persoonlijke situatie van een mens is belangrijk en wordt meegenomen.
- De brede intake geeft informatie over de situatie van mensen over wonen, werken, zorg, geld en gezin.
- Urgente situaties zijn bij de start van de aanvraag in beeld, zodat er meteen actie kan worden ingezet.
- De brede intake is mensgericht doordat mensen zich kunnen ontwikkelen en passend werk mogelijk is.

Tegen

De brede intake draagt niet bij aan het oplossen van de knelpunten van de huidige Participatiewet

- Mensen die niet willen meewerken aan de brede intake zijn minder zichtbaar voor de gemeente.
- De wettelijke brede intake beperkt de gemeente in haar ruimte voor maatwerk dat aansluit bij de behoeften van mensen.
- De brede intake kan leiden tot een uitvraag van niet noodzakelijke gegevens en het overschrijden van de privacyregels.

Uitvoerbaarheid

Voor

De brede intake is beter uitvoerbaar

- De gemeenteprofessional kan op basis van de informatie uit het intakegesprek gericht doorverwijzen naar ondersteuning.
- Mensen hoeven niet steeds opnieuw hun verhaal te vertellen en dezelfde informatie te verstrekken.
- Het opvragen van informatie over wonen, gezin en andere gebieden verkleint het risico op fraude en fouten.

Tegen

De brede intake is minder uitvoerbaar

- Gemeenten hebben onvoldoende geschikt personeel om voor iedere aanvrager een brede intake te doen.
- De afhankelijkheid tussen gemeenteprofessional en aanvrager belemmert het bespreken van persoonlijke gegevens.
- De brede intake houdt weinig rekening met (toekomstige) veranderingen in iemands situatie en omgeving.
- Elke aanvrager kan een onafhankelijke cliëntondersteuner aanvragen, maar het is onzeker of er genoeg beschikbaar zijn.
- Personeelstekort bij gemeenten kan de intake vertragen en zo tot ongewenste financiële effecten voor mensen leiden.
- Het uitvragen van gegevens over zorg, financiën en wonen vraagt om kennis en kunde die professionals niet altijd hebben.
- Het opvragen en verwerken van veel informatie vereist afstemming en duidelijke procedures tussen gemeenteafdelingen.

Eenvoud

Voor

De brede intake is beter uitlegbaar aan burgers en professionals

- Een duidelijke aanpak en planning van de intake maken voor mensen helder wat ze kunnen verwachten.

Tegen

De brede intake is minder uitlegbaar aan burgers en professionals

- Een brede intake is minder eenvoudig dan een beperkte intake.
- Het is onduidelijk of mensen verplicht zijn mee te werken aan de brede intake.
- Het is onduidelijk welke persoonlijke gegevens een professional mag vragen.

Principes

Voor

De brede intake past bij ethische principes

- Door de brede intake in de wet vast te leggen is de aanvraag voor een uitkering voor iedereen in elke gemeente gelijk.
- De brede intake verbetert mogelijk het welzijn van inwoners, wat leidt tot minder zorgkosten.
- De brede intake maakt meer gerichte en daardoor rechtvaardigere gemeentelijke ondersteuning mogelijk.
- Mensen voelen zich gehoord en geholpen doordat gemeenten persoonlijke belemmeringen wegnemen.

Tegen

De brede intake is in strijd met ethische principes

- Als de brede intake onzorgvuldig gebeurt, kan dat de privacy van mensen schenden (art. 10 Grondwet).
- De brede intake kost meer geld en tijd, waardoor inwoners met een reguliere aanvraag langer moeten wachten.
- De brede intake is niet verplicht, dat maakt dat inwoners ongelijk behandeld gaan worden.

Tot besluit

De praktijktoets is een van de momenten waarop het ministerie deze opties voorlegt aan deskundigen. Daarnaast bespreekt het ministerie ook op andere momenten met deskundigen beleidsopties voor het oplossen voor de knelpunten van de Participatiewet.

Het ministerie van SZW heeft de opbrengst van de praktijktoets gebruikt om verder te werken aan de beleidsopties die de knelpunten van de huidige Participatiewet oplossen. Dit betekent dat de beleidsopties die het ministerie definitief gaat voorstellen kunnen afwijken van de beleidsopties uit deze praktijktoets.

De begeleiding van De Argumentenfabriek had als doel om helder een aantal beleidsopties die het ministerie op dat moment had geformuleerd in beeld te brengen. En het voeren van constructief gesprek met deskundigen uit het veld over deze opties. Wij bedanken de deelnemers voor hun betrokkenheid en waardevolle inbreng.

Namenlijst

De volgende personen namen deel aan de praktijktoets.

Joris Barendrecht, *Iederin*

Saskia Brandewijn, *ervaringsprofessional*

Eva Beerekamp, *ervaringsprofessional*

Aart Bertijn, *VGN*

Dinand Brons, *UWV*

Annemarieke Busch, *ministerie van VWS*

Wim Eiselin, *Stimulanz*

Jildau His - van 't Zand, *SAM*

Tiong Kam, *UWV*

Sander Meulendijks, *Oetel advies en management*

Martine van Ommeren, *Optimalistic*

Jens Roep, *Gemeente Amsterdam*

Marianne Sinnema, *Drechtsteden*

Tjalling Smit, *SAM*

Chris Wallis, *Divosa*

Jan Sax van der Weijden, *Gemeente Oss*

Namens het *ministerie van SZW*

Jeroen Boerman

Anneke van der Giezen

Jeroen van Nierop

Floor Vreeswijk

De deelnemers zijn uitgenodigd op basis van hun deskundigheid. Zij waren het niet altijd met elkaar eens, en deelname aan de praktijktoets betekent niet dat de deelnemer de volledige inhoud van deze publicatie onderschrijft.

De Praktijktoets is begeleid door Petra van de Goorbergh, Albin van Latum en Eva Staal van *De Argumentenfabriek*.

