NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Daarmee is het principe van één regeling voor iedereen die niet zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien met als uitgangspunt dat iedereen naar vermogen in staat is om te werken, ook de mensen met een arbeidsbeperking die daarvoor aangewezen zijn op ondersteuning, doorgevoerd. Met de Participatiewet beoogt de regering om iedereen naar vermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar betaald werk. De Participatiewet draagt bij aan de ambitie van het kabinet om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen aan de maatschappij. Werk biedt de beste sociale zekerheid. Het is bovendien meer dan een inkomen: het biedt kansen op zelfontplooiing, geeft mensen eigenwaarde en zorgt voor sociale contacten.
Het sociale zekerheidstelsel in Nederland is gebaseerd op solidariteit en activering. Hier mogen we trots op zijn. De wereld om ons heen staat echter niet stil. Het sociale zekerheidsstelsel vraagt om onderhoud om het stelsel betaalbaar en toekomstbestendig te houden. Ook is een blijvend draagvlak in de samenleving onmisbaar voor de sociale voorzieningen. De regering vindt het om deze redenen belangrijk dat innovatie ruimte krijgt zodat bruikbare kennis ontstaat om de effectiviteit van de Participatiewet te versterken. Met dit besluit maakt de regering het voor gemeenten mogelijk om te onderzoeken wat het beste werkt om mensen naar regulier werk (algemeen geaccepteerde arbeid) toe te leiden.

1.2 Aanleiding en doelstelling

De aanleiding voor dit besluit is de wens van enkele gemeenten om te experimenteren met de Participatiewet. Specifiek gaat het hier om de experimenteerplannen van de gemeenten Groningen, Tilburg, Utrecht en Wageningen die de regering in september 2015 heeft ontvangen. Deze gemeenten willen graag experimenteren met onder andere minder verplichtingen voor bijstandsgerechtigden. Hiermee willen de gemeenten onderzoek doen naar een effectievere en efficiëntere uitvoering van de Participatiewet vanuit het perspectief van meer vertrouwen, meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en een prikkel om inkomsten te verwerven.
Ook is in de Tweede Kamer de motie Voortman (Kamerstukken II, 2015/2016, 24515, nr. 318) aangenomen die de regering verzoekt een algemene maatregel van bestuur (AMvB) op basis van artikel 83 uit de Participatiewet voor experimenteerruimte dusdanig vorm te geven, dat er ruimte is voor variatie in de experimenten. De motie verzoekt de regering tevens om eventueel andere gemeenten dan de vier waarmee de staatssecretaris heeft gesproken, de mogelijkheid te geven om een eigen experiment te kunnen uitvoeren. Met dit besluit geeft de regering uitvoering aan deze wens van de Tweede Kamer.
De regering wil met dit besluit gemeenten de mogelijkheid bieden om door middel van experimenten te onderzoeken hoe de Participatiewet met betrekking tot arbeidsinschakeling doeltreffender uitgevoerd kan worden. Met arbeidsinschakeling wordt 'het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a van de Participatiewet bedoeld. Met algemeen geaccepteerde arbeid wordt tevens bedoeld werk waarbij gebruik gemaakt wordt van loonkostensubsidie om de verminderde loonwaarde te compenseren, beschut werk, en detachering vanuit de Wsw bij een reguliere werkgever. Onbeloonde activiteiten zoals vrijwilligerswerk, sociale activering, participatieplaatsen of andere vormen van werken met behoud van een volledige uitkering vallen niet onder het begrip arbeidsinschakeling.
De regering vindt het van groot belang dat de experimenten op een wetenschappelijk gefundeerde wijze beleidsrelevante informatie opleveren om de Participatiewet te versterken. Het centrale doel daarbij is het onderzoeken wat werkt om bijstandsgerechtigden volledig onafhankelijk te laten worden van de bijstand via werk (uitstroom naar werk). De regering heeft besloten om uit het ruime palet van experimenteermogelijkheden, die artikel 83 van de Participatiewet biedt, een

tweetal artikelen open te stellen om mee te experimenteren. Het betreft artikel 9, eerste lid en artikel 31, tweede lid, onderdeel n (In hoofdstuk 2 hierop nader ingegaan).

1.3 Achtergrond

De regering heeft vanaf het voorjaar 2015 diverse signalen ontvangen van gemeenten dat zij belangstelling hebben voor het experimenteren met de Participatiewet op basis van artikel 83 van deze wet. Naar aanleiding van de oproep van de staatssecretaris van SZW aan gemeenten om met concrete experimenteervoorstellen te komen heeft zij deze van Groningen, Tilburg, Utrecht en Wageningen ontvangen. Vanaf september 2015 heeft de regering op bestuurlijk en ambtelijk niveau intensief gesprekken gevoerd met de genoemde gemeenten. De gesprekken hadden als doel om tot een AMvB te komen die past in de geest van de Participatiewet, een goede wetenschappelijke onderbouwing kent en toegankelijk is voor meer gemeenten die ook belangstelling hebben voor een experiment met de Participatiewet. Bij de ontwikkeling van dit besluit zijn de plannen van de gemeenten zo goed mogelijk in betrokken. Van de zijde van deze gemeenten is de afgelopen periode ook veel tijd en energie gestoken om hun plannen samen met SZW nader vorm te geven. De regering spreekt dan ook haar waardering uit voor de constructieve en coöperatieve opstelling van gemeenten Groningen, Tilburg, Utrecht en Wageningen.
Zoals de staatssecretaris van SZW op 27 oktober 2015 aan de Tweede Kamer heeft geschreven[1], vindt de regering het van belang dat experimenten onder meer aansluiten bij het activerende karakter van de wet. Dit is in acht genomen bij de inrichting van de experimenteermogelijkheden zoals in de AMvB bepaald. Experimenten met het vrijlaten van alle inkomsten van bijstandsgerechtigden of een ruimer deel daarvan, zoals gemeenten voorstellen, vindt de regering onwenselijk. Want het stelsel van sociale zekerheid is in belangrijke mate gebaseerd op solidariteit. In de optiek van de regering draagt het onbeperkt bijverdienen naast een bijstandsuitkering niet bij aan solidariteit.

1.4 Reikwijdte van de mogelijkheid om te experimenteren

Op grond van artikel 83 van de Participatiewet kan er bij wijze van experiment van diverse artikelen van de wet worden afgeweken. Het eerste lid van artikel 9 schrijft kort gezegd voor dat een belanghebbende (de bijstandsgerechtigde) de plicht heeft om werk te verkrijgen, werk te aanvaarden en te behouden, en een tegenprestatie te verrichten. Artikel 31, tweede lid, bevat een ruime opsomming van inkomsten, de zogenoemde middelen die niet in aanmerking worden genomen bij de beoordeling of en tot welk bedrag de bijstand wordt vastgesteld. De keuze om experimenten met deze artikelen mogelijk te maken is gebaseerd op de voorstellen van gemeenten. Dit houdt voorts in dat er geen gebruik kan worden gemaakt om van andere in artikel 83 genoemde artikelen af te wijken.

1.5 Rechtspositie deelnemers experimenten

De Participatiewet biedt rechten waartegenover verplichtingen staan. Een experiment kan voorzien in een experimenteergroep die te maken krijgt met strengere verplichtingen, dan de referentiegroep die niet deelneemt aan het experiment. Een andere experimenteergroep kan te maken krijgen met minder of zelfs tijdelijk geen verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling ten opzichte van de referentiegroep. Voorts kan een groep te maken krijgen met een gedeeltelijke vrijlating van inkomsten uit arbeid. Een experiment waar gekozen wordt voor een experimenteergroep waarbij de verplichtingen tijdelijk verminderd of uitgeschakeld worden, dient ook een experimenteergroep te bevatten waarin de verplichtingen tijdelijk geïntensiveerd worden.
Uitgangspunt van het experiment is vrijwilligheid van de bijstandsgerechtigde om deel te nemen aan het experiment. Bijstandgerechtigden nemen deel, nadat kennis is genomen van de voorwaarden van het experiment waaronder de veranderde rechten en verplichtingen die volgen uit deelname van het experiment. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de keuze om deel te nemen aan een experiment en daarmee ongelijke rechten en plichten ten aanzien van de referentiegroep geïnformeerd gebeurt. Dat is van belang aangezien deelname aan het experiment

[1] Kamerstukken II 2015/16, 33161, nr. 198.

het geheel aan rechten en verplichtingen ten opzichte van het niet deelnemen aan het experiment verandert. Het gevolg daarvan is dat deelnemers aan het experiment geen beroep kunnen doen op de rechten en verplichtingen die gelden voor niet deelnemers aan het experiment, en omgekeerd kunnen niet deelnemers van het experiment geen beroep doen op rechten en verplichtingen die voor deelnemers van het experiment gelden. Indien gekozen is voor deelname aan het experiment, kan men niet meer besluiten om te stoppen met het experiment, er uit te stappen, of op andere wijze de deelname beëindigen. Alleen in geval van dringende redenen kan deelname aan het experiment worden beëindigd, dat wil zeggen bijzondere omstandigheden in het individuele geval naar het oordeel van de gemeente. Deelnemers worden vervolgens volledig willekeurig verdeeld over de verschillende groepen die worden onderzocht. Er is geen invloed van de deelnemer op plaatsing in een specifieke groep. Zo wordt een deel van de vrijwillig deelnemende bijstandsgerechtigden geplaatst in de experimenteergroep die afwijkt van artikel 9, eerste lid en 31, tweede lid, onderdeel n, van de wet, en wordt een deel van de deelnemers geplaatst in de controlegroep. De deelnemer kan *niet* kiezen voor een groep, en kan ook niet van groep veranderen.
Voor iedere bijstandsgerechtigde in een deelnemende gemeente staat de keuze volledig vrij om wel of niet deel te nemen aan het experiment. Deze vrije keuze om wel deel te nemen heeft daarna aan het experiment verbonden consequenties tot gevolg.

2 Inhoud van de experimenten

In een experiment met de Participatiewet gelden afwijkende regels dan wettelijk verankerd in de Participatiewet. Dit biedt een mogelijkheid tot innovatie en onderzoek naar de werking van onderdelen van de wet. In het voortraject van dit besluit is steeds benadrukt dat het van belang is dat experimenten passen in de geest van de Participatiewet. Primair gaat het dan om een activerend stelsel dat een vangnet biedt voor degenen die niet zelf in de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien. Deze uitgangspunten zijn geborgd in de wijze waarop gekozen is op welke wijze in een experiment afgeweken kan worden van wettelijke bepalingen van de Participatiewet.

2.1 Veranderingen en vormgeving van het experiment

Gebaseerd op het initiële verzoek van een aantal gemeenten staat de regering toe dat gemeenten een definitief voorstel kunnen indienen op basis van deze AMvB om te experimenteren met de arbeids- en re-integratieverplichtingen en met een gedeeltelijke vrijlating van inkomsten uit arbeid als financiële prikkel (zie verderop in toelichting bij 'onderzoeksgroep vrijlatinggroep). Dit houdt concreet in dat het besluit mogelijk maakt dat van artikel 9, eerste lid en artikel 31, tweede lid, onderdeel n van de Participatiewet kan worden afgeweken.

De regering heeft ervoor gekozen om bij de wijze van loslaten van de verplichtingen te borgen dat mensen actief blijven werken aan hun arbeidinschakeling. Op deze wijze beoogt de regering wel een afwijking van de wet toe te staan bij wijze van experiment, maar dit op een zodanige manier te doen dat het activerend karakter van de Participatiewet behouden blijft. Op deze manier sluit het experiment aan bij de geest van de Participatiewet. Indien bijstandsgerechtigden zelf uit eigen initiatief voldoende inspanningen ondernemen, kunnen de verplichtingen 'on hold' worden gezet. Voor degenen waarbij dit niet tot inzet leidt, zullen de verplichtingen en bijbehorende maatregelen uiterlijk zes maanden na eerste aanzegging gaan gelden. Centraal staan dus de eigen initiatieven van bijstandsgerechtigden, indien gewenst wel ondersteund door gemeenten, waarbij de arbeids- en re-integratieverplichtingen alleen ingezet worden voor degenen waarbij dit instrument noodzakelijk is. Om de werking van de verplichtingen volledig te onderzoeken heeft de regering ervoor gekozen dat er tegelijkertijd een intensivering van de verplichtingen wordt onderzocht. Hiermee kunnen de experimenten inzicht bieden in de wijze waarop de verplichtingen het meest activerend ingezet kunnen worden.

De gedeeltelijke vrijlating van inkomsten uit arbeid die onderzocht kan worden op basis van dit Besluit sluit aan bij het activerende karakter van de Participatiewet: op welke wijze kan arbeidsinschakeling bevorderd worden en kunnen bijstandgerechtigden via een financiële beloning geprikkeld worden om sneller onafhankelijk te worden van het vangnet dat de bijstand biedt. De regering heeft er voor gekozen geen andere financiële prikkel, zoals veel ruimere vrijlatingen van inkomsten uit arbeid, toe te staan, omdat deze niet passen bij het tijdelijke vangnet karakter van de wet. Werken moet lonen, blijft het voornaamste adagium.

Gemeenten kunnen onderzoek doen naar de verplichtingen en naar de financiële prikkel. In alle experimenten dient er een controlegroep te zijn van deelnemers aan het experiment, die niet in één van de afwijkende experimentengroepen komen en waarvoor de reguliere Participatiewet blijft gelden. Ook dient er een referentiegroep zijn van bijstandsgerechtigden die zich niet aanmelden voor het experiment (en dus niet deelnemen) en onder de reguliere Participatiewet vallen (zie ook hoofdstuk 3). Een experiment kan alleen plaatsvinden als er een referentiegroep is, en minimaal twee experimentgroepen waaronder in ieder geval de controlegroep. Indien geëxperimenteerd wordt met de arbeids- en re-integratieverplichtingen dient het hele spectrum van verplichtingen te worden onderzocht. Het gaat dan om zowel de onderzoeksgroep 'Proefperiode' als de onderzoeksgroep 'Intensief Klantmanagement'. Het is verder aan gemeenten om in hun experimenteervoorstel onderzoekgroepen te combineren en een keuze te maken tussen onderzoeksgroepen.

Onderzoeksgroep Verplichtingen I *'Proefperiode'*
Eén groep (proefperiode) krijgt in het experiment geen formele arbeids- en re-integratieverplichtingen[2] opgelegd, maar dient wel actief te zijn en te werken aan de arbeidsinschakeling en dit zelf in te richten. De gemeente informeert na zes maanden naar de vorderingen van de activiteiten van de bijstandsgerechtigde en kijkt of er voldoende inspanningen worden verricht ten behoeve van arbeidsinschakeling. Onder voldoende inspanningen wordt in ieder geval verstaan het 'naar vermogen inspannen ten behoeve van arbeidsinschakeling'. Het is aan de gemeente om te beoordelen of de activiteiten die de bijstandsgerechtigde heeft ondernomen hieraan voldoen.
De periode waarin er geen formele verplichtingen gelden – en dus ook geen maatregel bij niet-naleving van die verplichtingen – is een proefperiode om te bezien of de bijstandsgerechtigde zelf, zonder mogelijke sancties, aan de slag gaat en werkt aan zijn of haar arbeidsinschakeling. De gemeente doet na zes maanden een aanzegging indien er onvoldoende activiteiten zijn ondernomen naar het oordeel van de gemeente. Indien de bijstandsgerechtigde bij het tweede contactmoment, na twaalf maanden, geen verbeteringen laat zien, wordt de proefperiode beëindigd. De bijstandsgerechtigde krijgt de reguliere (formele) arbeids- en re-integratieverplichtingen opgelegd. Daaruit volgt ook dat het reguliere (verplichte) maatregelenbeleid bij niet-naleving van de verplichtingen gaat gelden na de proefperiode. Dit betekent dat niet-naleving van de verplichtingen na twaalf maanden direct gevolgen heeft in de vorm van een maatregel. Een beëindiging van de proefperiode betekent niet dat het experiment volledig is afgelopen voor de bijstandsgerechtigde, want diens resultaten blijven van belang in het onderzoek. Als de bijstandsgerechtigde zich zonder formele verplichtingen voldoende inzet voor zijn of haar arbeidsinschakeling, kan de experimentele periode zonder formele verplichtingen voortduren gedurende het experiment.

Onderzoeksgroep Verplichtingen II *'Intensief Klantmanagement'*
Voor één andere groep (intensivering) worden de arbeids- en re-integratieverplichtingen geïntensiveerd, waarbij het huidige (verplichte) maatregelenbeleid bij niet naleving van toepassing blijft. Dit is mogelijk binnen de huidige kaders van de Participatiewet. In het besluit hoeft voor deze onderzoeksgroep geen afwijking van één van de wetsartikelen te worden opgenomen. Deze aanvullende groep 'Intensief Klantmanagement' is als aanvullende toelatingsvoorwaarde vastgelegd in het besluit. In deze groep hebben bijstandsgerechtigden in ieder geval vaker fysieke contactmomenten, minimaal eens in de twee maanden. Daarnaast intensiveren gemeenten het aantal activiteiten die de bijstandsgerechtigde moet ondernemen. Intensivering betekent ten minste een verdubbeling van het aantal contactmomenten en re-integratie inspanningen ten opzichte van de reguliere aanpak van de gemeente.

Onderzoeksgroep 'vrijlatinggroep'
De Participatiewet kent door gedeeltelijke vrijlatingen van inkomsten uit arbeid financiële prikkels die als doel hebben om arbeidinschakeling te stimuleren. Een vrijlating houdt in dat een bijstandsgerechtigde tijdelijk een deel van het inkomen mag houden in aanvulling op de uitkering – het inkomen wordt tijdelijk niet volledig verrekend met de uitkering. In de huidige situatie is het mogelijk om inkomsten uit arbeid tot 25%, met een maximum van €199,00 per maand, gedurende maximaal een halfjaar niet tot de middelen te rekenen als dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan de arbeidsinschakeling.
In het experiment wordt in de praktijk onderzocht hoe financiële prikkels tot arbeidsinschakeling doeltreffender vorm kunnen worden gegeven. Dit kan worden onderzocht door een groep in het experiment een andere financiële prikkel te geven. Daarom kiest de regering voor de verruiming van de duur van de huidige vrijlating én voor verdubbeling van het percentage van inkomsten dat vrijgelaten kan worden. In een experiment kunnen gedurende 24 maanden de inkomsten uit arbeid tot 50%, met een maximum van 20,4% van de geldende bijstandsnorm voor een alleenstaande per maand worden vrijgelaten. De maximale vrijlating voor gehuwden is 20,4% van de

[2] Het gaat dan om de verplichting tot verkrijgen, aanvaarden, en behouden van arbeid, verplichte deelname aan re-integratietrajecten en om de tegenprestatie (artikel 9, eerste lid, PW).

bijstanduitkering die aan één partner toekomt (50% van de gehuwden norm). Voor de vaststelling van de maximum vrijlating is gerekend met normbedragen die per 1 juli 2016 gelden. Dit komt neer op een (individuele) maximum vrijlating van €199 euro (20,4% van €977,15) per maand voor een alleenstaande en een (gezamenlijke) maximum vrijlating van €142 (20,4% van €697,96) per maand voor gehuwden. Gehuwden kunnen de maximum vrijlating van €142 onderling verdelen. Een gehuwde kan zo maximaal gedurende 24 maanden €142 bijverdienen als zijn of haar partner niet werkt.
Door de keuze voor de genoemde vrijlatingbedragen wordt voorkomen dat er een armoedeval ontstaat en blijft voor zowel alleenstaanden als gehuwden de prikkel tot uitstromen naar werk bestaan doordat het, ondanks de vrijlating, financieel aantrekkelijker is om als eenverdiener een inkomen op WML-niveau te verwerven. De regering heeft voor deze vorm van vrijlating gekozen omdat dit zoveel mogelijk aansluit bij de huidige vrijlating in de Participatiewet en het gemeenten tegelijkertijd de ruimte biedt om te kiezen voor een verdubbeling van het percentage van de inkomsten dat vrijgelaten kan worden (van 25% naar 50%) en een langere vrijlatingsduur (van 6 maanden naar 24 maanden).

Aanvullende voorwaarden
Naast de wijze van afwijken van enkele wetsartikelen vindt de regering het van belang enkele overige voorwaarden te stellen. Het betreft toelatingsvoorwaarden die gemeenten invullen om door de staatssecretaris aangewezen te kunnen worden als experimenteergemeente. Voorop staat dat alleen gemeenten die de Participatiewet rechtmatig uitvoeren, in aanmerking komen voor deelname aan een experiment. In alle onderzoeksgroepen geldt dat er regelmatig individueel contact is met de gemeente (in ieder geval elke 6 maanden). Elk experiment moet voldoen aan wetenschappelijke standaarden, zie ook hoofdstuk drie over het wetenschappelijk kader.
Deelname aan het experiment is vrijwillig voor bijstandsgerechtigden. Het is niet mogelijk om deelname te verplichten. Na aanmelding en ondertekening van de deelnemersverklaring is blijvende deelname aan het experiment verplicht. Hierover en over de gevolgen dienen deelnemers goed te worden geïnformeerd in de deelnemersverklaring. Alleen bij dringende redenen, ter beoordeling aan de gemeenten, kan als uitzondering tussentijds het experiment wel gestopt worden. De kosten voor het experiment, zowel de uitvoeringskosten als de (extra) uitkeringslasten, worden gedragen door de gemeente die een aanvraag indient die geaccepteerd wordt.

2.2 Begrenzing van het experiment

De innovatiebepaling in de Participatiewet maakt het mogelijk dat er maximaal gedurende drie jaar bij wijze van experiment kan worden afgeweken van bepaalde onderdelen van de wet. Het is de bevoegdheid van de Minister om gemeenten op hun verzoek aan te wijzen voor deelname aan het experiment. De regering heeft hier een aantal keuzes in gemaakt.

Aantal experimenteergemeenten
Naast de vier initiatiefgemeenten die sinds 2015 betrokken zijn bij de voorbereidingen van het experiment, zijn er signalen dat meerdere gemeenten ook geïnteresseerd zijn in een vorm van experimenteren. Het gaat in een experiment om het opdoen van kennis uit de (significante) onderzoeksresultaten, hiervoor zijn experimenten op grotere schaal niet noodzakelijk. De regering beoogt hiermee rechtsgelijkheid voor het overgrote deel van de bijstandspopulatie te waarborgen. De regering wil een beperkt aantal bijstandsgerechtigden en gemeenten toestaan om deel te nemen aan de experimenten (zie ook hoofdstuk 5). Daarom mogen in totaal maximaal 25 gemeenten deelnemen. Het totaal aantal deelnemers mag een maximum van 4% van de bijstandspopulatie niet overschrijden. Op basis van de experimenteervoorstellen van gemeenten kunnen gemeenten worden toegewezen totdat het maximaal aantal van 25 gemeenten en of 4% van de bijstandspopulatie is bereikt. Dit betekent dat er niet meer gemeenten toegewezen kunnen worden als de experimenteergroepen van een zodanige grootte zijn dat bijvoorbeeld bij tien gemeenten het maximum van 4% van de bijstandspopulatie is bereikt. Omgekeerd geldt ook: er zullen niet meer gemeenten worden toegewezen als het aantal van 25 gemeenten is bereikt, ook als er daarmee minder deelnemers zijn dan het gestelde maximum van 4% van de totale bijstandspopulatie. Het is uiteraard aan de wetenschappers is om vast te stellen hoe groot

onderzoeksgroepen dienen te zijn om betrouwbare onderzoeksresultaten te verkrijgen. Door een maximaal aantal deelnemende gemeenten en maximaal percentage van de bijstandspopulatie vast te stellen wordt geborgd dat de experimenten maar een klein deel van de totale bijstandspopulatie betreffen. Hoofdstuk 4 licht de selectie en toewijzing van de experimenteergemeenten nader toe.

Duur van het experiment
Op basis van de plannen van de vier initiatiefgemeenten maakt dit besluit mogelijk dat binnen een periode van drie jaar gedurende twee jaar afgeweken kan worden van de Participatiewet. Deze periode start bij inwerkingtreding van dit besluit. De verwachting is dat de te onderzoeken gedragseffecten binnen twee jaar zichtbaar zijn. Daarnaast is er een voorbereidingstijd nodig (selectie van gemeenten en opstarten experimenten) van maximaal zes maanden. Zes maanden voor het einde van de experimenteerperiode doen gemeenten verslag over het onderzoek. Hierna kan de regering uiterlijk drie maanden voor het einde van een experiment een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk alsmede een standpunt inzake de voortzetting ervan anders dan als experiment sturen aan de Staten-Generaal. Er is gekozen om een periode van twee jaar (binnen een periode van drie jaar) voor afwijkingen van de wet op te nemen in het Besluit, zodat gemeenten voldoende ruimte hebben voor het opstarten en evalueren van het onderzoek. De regering beoogt op deze manier prudent om te gaan met de mogelijkheden die het innovatieartikel biedt. Het experiment kan conform artikel 83, lid 2 van de Participatiewet, alleen voortgezet worden indien, voor het experiment is afgelopen, een voorstel van wet is ingediend bij de Staten-Generaal om het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling. De voortzetting wordt dan verlengd tot het tijdstip waarop het voorstel van wet in werking treedt.

3 Wetenschappelijk kader

Experimenten zijn van meerwaarde als ze leiden tot wetenschappelijke kennis die uiteindelijk in de (beleids)praktijk toegepast kan worden. De wetenschappelijke borging van de experimenten is dan ook van groot belang. Bij dit besluit en het mogelijk maken van de experimenten heeft dit centraal gestaan.[3]

Teneinde de wetenschappelijke borging te bewerkstellingen heeft de regering in het voortraject ZonMw gevraagd om een onafhankelijk wetenschappelijk beoordelingskader te maken waarin de wetenschappelijke randvoorwaarden staan waaraan experimenten en de bijbehorende effectevaluatie moeten voldoen. ZonMw heeft de wetenschappers, die betrokken zijn bij de experimenten van de 4 initiatiefgemeenten, en enkele onafhankelijke experts hierbij geconsulteerd. Een experimenteervoorstel bevat in ieder geval een wetenschappelijk onderbouwde analyse van de beoogde werking van de aanpak, de opzet en randvoorwaarden van het onderzoek, waaronder het monitoren van het experiment. In het voorstel wordt op deugdelijke wetenschappelijke wijze de uitvoering en de effectevaluatie van het experiment onderbouwd. Ingediende voorstellen worden getoetst aan het beoordelingskader om te beoordelen of het onderzoek op adequate wijze voldoet aan de wetenschappelijke standaarden voor effectiviteitsonderzoek[4] zoals beschreven door ZonMw. In alle experimenten dient er een controlegroep te zijn van deelnemers aan het experiment. Het effectiviteitsonderzoek vindt plaats door een vergelijking van de experimenteergroepen met de controlegroep. Ook dient er een referentiegroep zijn van bijstandsgerechtigden die zich niet aanmelden voor het experiment. In het onderzoek dient onder meer beantwoord te worden in welke mate de referentiegroep overeenkomt of verschilt met experimenteergroepen (inclusief de controlegroep) (de groepen die zich hebben aangemeld) en in welke mate de effectevaluatie generaliseerbaar naar hele bijstandspopulatie.

Het kader wordt tijdig gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid, zodat gemeenten hier kennis van kunnen nemen en een experimenteervoorstel kunnen voorbereiden. Het is aan gemeenten (i.c. wetenschappers die zij inschakelen) om te onderbouwen dat de methode en wijze van onderzoek voldoet aan die kwaliteitseisen. Het kernpunt dat onderbouwd hoort te worden in het voorstel is dat het onderzoek zal leiden tot antwoord op de vraag of en in hoeverre de interventie/beleidsmaatregel bewezen effectief leidt tot (het aanvaarden van) regulier, betaald werk en het volledig onafhankelijk worden van de uitkering.

Dit betekent dat er een hoog kwaliteitsniveau aan de effectiviteitsonderzoeken wordt gesteld. De regering vindt dit essentieel omdat de experimenten mogelijk worden gemaakt juist omdat er inzicht kan komen in de vraag in hoeverre de interventie (bijv. het loslaten van verplichtingen dan wel een intensivering van verplichtingen) leidt tot het gewenste effect (uitstroom van de bijstandsgerechtigde uit de uitkering en naar werk).
Ook nadat een gemeente toestemming heeft om te experimenteren dient de wetenschappelijke borging van de onderzoeken in stand gehouden te worden. Gemeenten brengen halfjaarlijks verslag uit over de voortgang van het onderzoek en de borging van de kwaliteitseisen uit het beoordelingskader, zoals vastgesteld in de beschikking bij toewijzing. Indien tijdens de uitvoering van het onderzoek bijvoorbeeld de beoogde inclusie niet wordt gehaald en de uitval te hoog en te selectief is, kan het experiment beëindigd worden, conform dit besluit.

[3] Zie mijn brief van 31 mei 2016 aan de Tweede Kamer: Kamerstukken II 2015/16, 34352, nr. 17.

[4] De effectiviteit van de onderzochte interventie geeft aan in welke mate deze interventie een – liefst onafhankelijke – bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van het doel van de interventie, inclusief de sterkte van dit effect.

4 Aanwijzing en beoordeling

Zoals in hoofdstuk twee is toegelicht kunnen in totaal maximaal 25 gemeenten en maximaal 4% van de bijstandspopulatie deelnemen aan de experimenten. Op basis van de experimenteervoorstellen van gemeenten kunnen gemeenten worden aangewezen totdat deze maxima zijn bereikt. Over de wijze van selectie om aangewezen te worden maakt de Minister-conform de bevoegdheid die is neergelegd in artikel 83, derde lid, Participatiewet – een ministeriele regeling. In deze regeling zal de minister nadere invulling geven aan de wijze waarop gemeenten aangewezen kunnen worden om deel te nemen aan de experimenten.

Hierbij is in ieder geval van belang dat alleen gemeenten die de Participatiewet rechtmatig uitvoeren, in aanmerking komen voor deelname aan een experiment. Op deze manier wil de regering borgen dat de uitkomsten van een experiment wetenschappelijk valide resultaten oplevert ten opzichte van de referentiegroep die aan alle verplichtingen die de Participatiewet voorschrijft voldoet. Er kan bijvoorbeeld niet geëxperimenteerd worden als een gemeente de tegenprestatie (artikel 9, lid 1, sub c,) of de taaleis (artikel 18b,) niet conform de wet uitvoert, omdat in dat geval de wetenschappelijke resultaten minder bruikbaar zijn. De effecten van bijvoorbeeld de tegenprestatie is in een dergelijk geval immers niet te meten, doordat er geen goede vergelijking gemaakt kan worden tussen de experimentgroep 'proefperiode' en de controlegroep.

Tot slot stelt de regering met name de gemeenten Groningen, Tilburg, Utrecht en Wageningen in de gelegenheid om een verzoek in te dienen. Zoals de staatssecretaris van SZW onder meer in de Verzamelbrief[5] van 15 november 2015 aan gemeenten heeft geschreven, hebben deze gemeenten in september 2015 hun eerste plannen naar de staatsecretaris gestuurd. In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven dat deze vier gemeenten betrokken zijn geweest met het nader uitdenken van de experimenten. Om deze redenen acht de regering het opportuun om deze vier gemeenten hierbij specifiek uit te nodigen tot het indienen van een verzoek om te experimenteren.

[5] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/11/13/verzamelbrief-aan-gemeenten-2015-2

5 Effecten en regeldruk

5.1 Financiële effecten

In dit besluit wordt aan enkele gemeenten de mogelijkheid gegeven te experimenteren met de Participatiewet. Gemeenten krijgen ruimte om te experimenteren met arbeids- en re-integratieverplichtingen (zowel een groep tijdelijk zonder formele arbeids- en re-integratieverplichtingen gedurende maximaal twaalf maanden, alsook een groep met een intensivering van de arbeids- en re-integratieverplichtingen). Daarnaast kunnen gemeenten experimenteren met financiële prikkels, waarin inkomen uit arbeid gedeeltelijk wordt vrijgelaten. Ook kunnen gemeenten er onder meer voor kiezen een intensivering en/of een tijdelijke ontheffing van arbeids- en re-integratieverplichtingen te combineren met het gedeeltelijke vrijlaten van inkomen. Voor de ontheffingsvariant kan alleen worden gekozen als er ook voor intensivering wordt gekozen. Uitgaande van gemiddeld drie onderzoeksgroepen per gemeente, waarin - alle experimenten samennemende - elk maximaal 1% van de bijstandspopulatie zit, gaat het landelijk om 3% van de bijstandsuitkeringen die een andere behandeling krijgen. Dat betekent dat er inclusief controlegroep maximaal 4% van de bijstandsgerechtigden kan deelnemen aan het experiment.

De mogelijke kosten en opbrengsten van deze experimenten met de Participatiewet lopen via het macrobudget Participatiewet (PW). Het macrobudget PW wordt landelijk toereikend vastgesteld, door uit te gaan van de realisaties in het voorgaande jaar, van een inschatting van de effecten van de conjunctuur en Rijksbeleid in het begrotingsjaar zelf en van een indexering van de gemiddelde prijs. Een verandering in bijstandsuitgaven van gemeenten als gevolg van de experimenten, kan dus een jaar later gevolgen hebben voor het Rijk. De uitvoeringkosten die het experiment omvangt, worden gedragen door de gemeente.

De experimenten met arbeids- en re-integratieverplichtingen kunnen een effect hebben op uitstroom naar werk vanuit de bijstand. Hogere of lagere bijstandsuitgaven worden gefinancierd uit het macrobudget PW en hebben effect op de uitgaven het Rijk. De effecten van het tijdelijk geen formele arbeids- en re-integratieverplichtingen hebben en het hebben van intensievere arbeids- en re-integratieverplichtingen, hebben mogelijk een tegengesteld effect op uitstroom in de bijstand. De kans dat in het ‘slechtste’ geval beide groepen minder uitstroom zullen hebben, wordt klein geacht. De verwachting is dat een gedeeltelijke vrijlating van inkomen uit arbeid een positief effect heeft op uitstroom uit de bijstand. Een hogere arbeidsparticipatie van (voormalig) bijstandsgerechtigden zal lagere bijstandslasten voor gemeenten opleveren. Daar staat tegenover dat de verruimde gedeeltelijke vrijlating van inkomen uit arbeid tot hogere bijstandslasten leidt bij mensen die ook zonder de vrijlating aan het werk zouden zijn gegaan (‘deadweight loss’). Grosso modo vallen beide effecten tegen elkaar weg. Gezien het deels tegen elkaar wegvallen van de verwachte effecten van de experimenten, alsook vanwege de kleine omvang van de groepen worden er geen kosten voor het Rijk geraamd voor dit besluit.

5.2 Regeldruk effecten burgers

De gemeenten die mogen experimenteren met de Participatiewet moeten de bijstandspopulatie hierover informeren. Vervolgens kunnen bijstandsgerechtigden uit de desbetreffende gemeenten vrijwillig meedoen. Aangezien het om een kleine groep mensen gaat die een zeer kleine handeling moet verrichten, is de aanname dat de kosten voor regeldruk verwaarloosbaar zijn. De handelingen gedurende het experiment, bijvoorbeeld interviews en het invullen van enquêtes, hebben geen invloed op de regeldruk vanwege het vrijwillige karakter van de experimenten.

6 Consultatie en adviezen

Het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet is voorgelegd aan de VNG en het Uitvoeringspanel gemeenten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de reacties.

6.1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De initiële bestuurlijke reactie van de VNG, die is afgestemd met Divosa en de 4 initiatiefgemeenten, stelt dat het besluit gemeenten niet de benodigde ruimte geeft om te experimenteren binnen de kaders van de wet. De VNG doet enkele suggesties om de ruimte in het besluit te verbreden. Het betreft hoofdzakelijk de volgende punten, inclusief een reactie van de regering:

- De VNG pleit voor een ruimere maandelijkse inkomstenvrijlating in plaats van een spaarpremie. De regering heeft naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van de VNG het besluit op dit punt aangepast door een maandelijkse vrijlating van inkomen gedurende 24 maanden mogelijk te maken. Bij de hoogte het percentage van de vrijlating heeft de regering rekening gehouden met het vangnet karakter van de bijstand. Ook is er voor gezorgd dat er geen armoedeval ontstaat als een deelnemer uitstroomt met een inkomen op WML niveau.
- De VNG pleit ervoor om geen verplichte controles in de onderzoeksgroep 'proefperiode' op te nemen. De regering vindt het van belang om bijstandsgerechtigden niet langdurig los te laten. In de onderzoeksgroep 'proefperiode' kan gedurende zes maanden worden bezien of een deelnemer zelf stappen zet in zijn arbeidsinschakeling. Indien dit naar het oordeel van de gemeente het geval is, kan de ontheffing van de verplichtingen voortduren gedurende het experiment.
- De VNG pleit voor een vrijere selectie van deelnemers aan het experiment, waarbij deelnemers niet expliciet toestemming hoeven te geven voor deelname aan het experiment. De regering vindt het van belang dat bijstandsgerechtigden zich bewust zijn van mogelijk andere rechten en plichten gedurende het experiment en vindt vrijwillige deelname aan het experiment een fundamenteel uitgangspunt.
- De VNG pleit ervoor om geen eisen te stellen aan de omvang van het experiment en de beperking van maximaal 25 deelnemende gemeenten of maximaal 4% van de bijstandspopulatie te laten vervallen. De regering heeft bewust gekozen om het besluit open te stellen voor een substantieel aantal deelnemers, maar benadrukt tegelijkertijd dat het om een uitzondering gaat van de wettelijke bepalingen in de Participatiewet. Voor onderzoeksdoeleinden is het niet noodzakelijk om meer gemeenten te laten deelnemen.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie is het besluit op enkele punten aangepast. De VNG heeft, afgestemd met de 4 initiële gemeenten, laten weten dat het besluit in hun ogen voldoende ruimte voor gemeenten biedt om verdere stappen te zetten in het traject naar de start van hun experimenten.

6.2 Uitvoeringspanel Gemeenten

De reacties van het Uitvoeringspanel van gemeenten op dit besluit hebben geleid tot enkele verduidelingen in tekst van het besluit en nota van toelichting. In het besluit is verduidelijkt dat deelnemers na vrijwillige deelname aan het experiment alleen bij dringende redenen kunnen stoppen met het experiment. Op deze wijze wil de regering uitval uit het experiment voorkomen. Het Uitvoeringspanel stelt niet dat het besluit onuitvoerbaar zou zijn, maar zet wel vraagtekens bij de mogelijkheid tot deelname door gemeenten aan de experimenten gezien de reikwijdte van het besluit en de financiële gevolgen voor gemeenten.

7 Voorhangprocedure

Artikelsgewijs

Artikel 1
In dit artikel worden enkele begrippen uitgeschreven.
Bij een experiment kunnen de volgende groepen worden onderscheiden:

- referentiegroep:groep van bijstandsgerechtigden die niet deelnemen aan het experiment maar ter vergelijking dienen van deelnemers aan het experiment;

en de experimentgroepen met deelnemers:

- controlegroep: betreft groep van bijstandsgerechtigden die wel deelnemen aan het experiment maar niet aan wijzigingen onderhevig zijn. Deze groep dient ter vergelijking van ander groepen aan het experiment;
- ontheffingsgroep: groep van bijstandsgerechtigden die tijdelijke ontheffing krijgen van arbeids- en re-integratieverplichtingen;
- intensiveringroep: groep van bijstandsgerechtigden die tijdelijke een intensivering krijgen van arbeids- en re-integratieverplichtingen;
- vrijlatinggroep: groep van bijstandsgerechtigden die gedurende het experiment tot een bedrag van €199,00 euro (alleenstaanden) en €142,00 euro (gehuwden) kunnen bijverdienen.

Artikel 2
De grondslag voor dit besluit is artikel 83 van de Participatiewet, dat veertien artikelen noemt waarmee geëxperimenteerd kan worden. In artikel 2 wordt voor dit besluit de beperking aangebracht dat slechts de artikelen 9, eerste lid, en 31, tweede lid, onderdeel n, onderwerp kunnen zijn van een experiment. De overige in artikel 83 van de wet genoemde artikelen kunnen dus niet onderwerp zijn van een experiment gebaseerd op dit besluit.
De wet voorziet in een experimenteerperiode van drie jaar. Drie maanden voordat deze periode afloopt zendt de minister op grond van artikel 83, vijfde lid, van de wet een verslag over de doeltreffendheid en effecten van het experiment aan de Staten-Generaal. Voor een duidelijk verslag dienen op dat moment de experimenten van de gemeenten drie maanden daarvoor te zijn beëindigd. Om aldus een experiment twee jaar te kunnen uitvoeren zal het experiment dus binnen zes maanden na inwerkingtreding van dit besluit dienen aan te vangen.
In artikel 83, vierde lid, van de wet is de grondslag gegeven om regels te stellen voor de toepassing van de bevoegdheid, de uitvoering van een experiment en in onvoorziene gevallen. In het tweede lid wordt verwezen naar deze ministeriële regeling.

Artikel 3
Het startpunt van een mogelijk experiment is een door het college van burgemeester en wethouders ingediend verzoek aan de minister om een experiment te mogen houden.
Het verzoek wordt vergezeld van een concreet plan van aanpak hoe het experiment vorm zal worden gegeven.
Uitgangspunt van elk experiment is het verkrijgen van beleidsmatige relevante informatie over de volledige uitstroom van bijstandsgerechtigden naar werk. Uitstroommate die wordt onderzocht is uitstroom (uit de uitkering) via werk.
In dit artikel zijn de voorwaarden opgenomen waaraan een verzoek minimaal moet voldoen. Met name het plan van aanpak en de wetenschappelijk onderbouwde analyse moeten het belang en de waarde van het experiment kunnen aantonen.
Voorts toont de gemeente aan hoe zij de communicatie met de deelnemers vorm zal gaan geven.

Artikel 4
In artikel 4 zijn gronden opgenomen waarop de minister het verzoek kan toekennen. Er dient sprake te zijn van een volledige aanvraag die voldoet aan de gestelde voorwaarden zoals opgenomen in artikel 3.

Artikel 5
In artikel 5 zijn de gronden opgenomen waarop de minister het verzoek kan afwijzen. Belangrijk is dat het experiment voldoet aan de reikwijdte van artikel 83 van de wet, en artikel 6 en 7 van dit besluit. De resultaten van de afzonderlijke experimenten dienen ook in groter verband, landelijk,

vergelijkbaar te kunnen zijn, zodat een beeld ontstaat over de landelijke uitwerkingen van de diverse experimenten, en beantwoording van de vraag of en hoe de wet moet worden aangepast

Artikel 6
In dit artikel wordt de inhoud van een experiment nader omschreven. Primair wordt verwezen naar de nota van toelichting. Conform artikel 2, eerste lid, wordt de mogelijkheid om te experimenteren beperkt tot de artikelen 9, eerste lid, en 31, tweede lid, onderdeel n van de wet. Er is een aantal experimenten mogelijk. Een experiment kan zich richten op een tijdelijke ontheffing van de arbeids- en reintegratieverplichtingen en op de intensivering van de arbeids- en reintegratieverplichtingen. Hierbij geldt dat indien in een experiment gebruik wordt gemaakt van de voorziening, genoemd in onderdeel a, het experiment ten minste ook een intensiveringsgroep bevat conform onderdeel b. Een experiment kan worden gericht op een verruiming van de vrijlating van inkomsten die zodoende niet tot de middelen worden gerekend, waardoor bij wijze van experiment wordt afgeweken van artikel 31, tweede lid, onderdeel n." Ten slotte in onderdeel d, van het eerste lid, is opgenomen dat een gemeente er ook voor kan kiezen om te experimenteren met een combinatie van deze twee mogelijkheden.

Artikel 7
De vorm van het experiment, en de minimumvoorwaarden worden in artikel 7 uiteengezet. Van essentieel belang is dat iedere deelnemer van een experiment vooraf exact weet waar hij aan deelneemt door vooraf alle consequenties van deelname te kunnen overzien.

Artikel 8
In dit artikel wordt een aantal verplichtingen van de gemeente die een experiment uitvoert genoemd. Doel van dit artikel is om te komen tot een heldere rapportage van ieder afzonderlijk experiment en de vertaling daarvan in een rapportage over de werking van deze regeling, hetgeen als basis zal dienen voor de evaluatie van dit besluit.

Artikel 9
In dit artikel worden enkele opmerkingen gemaakt omtrent het kunnen beëindigen van het experiment. Het is daarbij aan de gemeente om per specifiek geval te oordelen of dit dringende reden zijn om ontslagen te worden van de verplichtingen die de vrijwillige deelname aan het experiment met zich mee brengen.

Artikel 10
Dit artikel betreft de evaluatiebepaling waarin de criteria worden geven aan de hand waarvan het verslag wordt gemaakt dat Onze Minister zal toezenden aan beide kamers over de doeltreffendheid en de effecten van de experimenten zoals die door dit besluit mogelijk worden gemaakt. De rapportages van de betreffende gemeenten zullen een belangrijke bron zijn voor het verslag aan de Staten Generaal.

Artikel 11
De inwerkingtreding van dit besluit is voorzien op het eerst mogelijke moment, zodat er niet onnodig tijd wordt verloren alvorens een experiment mogelijk te maken.
Omdat dit besluit direct gericht is op gemeenten, kan juist in het belang van betrokken gemeenten die willen experimenteren, worden afgeweken van de vaste verandermomenten.
Dit besluit vervalt conform artikel 83 van de wet na vier jaar, om tijd te bieden voor een goede voorbereidingsfase alsmede evaluatie na afloop van de experimenteerperioden die op verschillende momenten kunnen aanvangen.

Artikel 12
Dit betreft de citeertitel om naar de besluit te verwijzen. In de titel wordt verwezen naar de tijdelijkheid van de regeling.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma