

Kenmerk	W12.16.0367/III
Datum advies	25 januari 2017
Vindplaats	Staatscourant 2017, nr. 11824

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende vaststelling van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet (Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet), met nota van toelichting.

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2016, no.2016001953, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende vaststelling van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet (Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitwerking aan de experimenteerbepaling in de Participatiewet.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen maar acht aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen. De voorwaarde voor deelname door gemeenten aan de experimenten dat zij de Participatiewet in al haar facetten rechtmatig uitvoeren dient te worden verduidelijkt. Daarnaast dient meer duidelijkheid te worden gegeven omtrent de ontheffing van de plicht tot re-integratie.

## 1. Inleiding

De experimenteerbepaling in de Participatiewet biedt de mogelijkheid om bij wijze van experiment af te wijken van bepalingen van de Participatiewet om te onderzoeken hoe de wet met betrekking tot de arbeidsinschakeling en de financiering doeltreffender kan worden uitgevoerd. (*zie noot 1*) Het ontwerpbesluit voorziet in experimenten waarbij sommige bijstandsgerechtigden tijdelijk worden ontheven van enkele verplichtingen van de Participatiewet ("ontheffingsgroep"); andere bijstandsgerechtigden worden onderworpen aan een extra streng regime ("intensiveringsgroep"); een derde groep houdt het bestaande wettelijke regime ("controlegroep"). Daarnaast komt er ruimte voor experimenten waarbij de deelnemers iets meer mogen verdienen, zonder dat de verdienste volledig op de uitkering wordt gekort. (*zie noot 2*)

## 2. Voorwaarden voor deelname van gemeenten aan de experimenten

De Minister kan het verzoek van een gemeente om aan de experimenten deel te nemen afwijzen als de gemeente de Participatiewet "niet in al haar facetten rechtmatig uitvoert". (*zie noot 3*) Volgens de toelichting kan bijvoorbeeld niet worden geëxperimenteerd als een gemeente de tegenprestatie niet conform de wet uitvoert. (*zie noot 4*) Deze voorwaarde voor gemeenten om aan de experimenten deel te nemen wordt verder nauwelijks toegelicht. In de toelichting wordt slechts opgemerkt dat de regering met deze voorwaarde wil borgen dat een experiment wetenschappelijk valide resultaten oplevert ten opzichte van de

referentiegroep die aan alle verplichtingen van de Participatiewet voldoet. De Afdeling acht deze voorwaarde voor deelname aan de experimenten onvoldoende duidelijk en merkt daarover het volgende op. *(zie noot 5)*

**a.** De Participatiewet legt gemeenten enkele plichten op die in het kader van het ontwerpbesluit van belang zijn. Zo dient het college beleid te ontwikkelen ten behoeve van het al dan niet opleggen van de verplichting aan bijstandsgerechtigden tot het verrichten van een tegenprestatie. *(zie noot 6)* Daartoe dient de gemeenteraad het kader met betrekking tot dat beleid vast te leggen in een verordening. *(zie noot 7)*

De Participatiewet schrijft niet voor dat het beleid en de verordening dienen in te houden dat het college aan bijstandsgerechtigden een tegenprestatie opdraagt. Het gaat om een bevoegdheid van het college om al dan niet een tegenprestatie op te dragen. *(zie noot 8)* Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat gemeenteraden en colleges geheel vrij zijn om al dan niet gebruik te maken van de bevoegdheid bijstandsgerechtigden te laten participeren in de samenleving door van hen deze tegenprestatie te vragen. Zij kunnen, binnen de gestelde kaders, naar eigen inzicht invulling geven aan deze bevoegdheid. *(zie noot 9)* Gelet hierop kan de in artikel 5, eerste lid, sub 2, van het ontwerpbesluit opgenomen voorwaarde niet verder gaan dan de plicht voor de gemeenteraad om bij verordening het beleid met betrekking tot de tegenprestatie vast te leggen. Die voorwaarde kan niet zien op de inhoud van dat beleid en kan derhalve niet inhouden dat gemeenten slechts aan de experimenten mogen deelnemen als zij een tegenprestatie opdragen aan bijstandsgerechtigden in de desbetreffende gemeente. De Afdeling acht verduidelijking van de toelichting in deze zin aangewezen en adviseert hiertoe.

**b.** Het voorgaande laat onverlet dat artikel 83 Participatiewet de mogelijkheid biedt om bij wijze van experiment af te wijken van een aantal artikelen van de Participatiewet. In dat verband kan ook worden afgeweken van artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van die wet. Dit betekent dat aan een experiment een voorwaarde met betrekking tot het verplicht opdragen van een tegenprestatie aan de intensiveringsgroep kan worden verbonden. Voordeel van een dergelijke voorwaarde is de duidelijkheid en zekerheid omtrent het al dan niet moeten leveren van een tegenprestatie in het kader van het experiment.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

### **3. Verplichtingen bij het ontheffingsexperiment**

Deelnemers aan de ontheffingsgroep worden tijdelijk ontheven van de verplichting om werk te verkrijgen, deel te nemen aan re-integratietrajecten of tegenprestaties te leveren. Uit het voorgestelde artikel 6, eerste lid, onder a, blijkt echter dat hun ontheffing van de plichten kan worden gestopt, als zij onvoldoende inspanningen treffen die gericht zijn op arbeidsinschakeling. *(zie noot 10)*

Volgens de toelichting gelden er tijdens het experiment geen formele arbeids- en re-integratieverplichtingen en worden dus ook geen maatregelen bij niet-naleving van die verplichtingen opgelegd. *(zie noot 11)* Uit de tekst van artikel 6, eerste lid, onder a, blijkt echter dat de deelnemer wel een verplichting heeft: hij moet voldoende inspanningen treffen die gericht zijn op arbeidsinschakeling. Het is echter - zeker nu artikel 9, eerste lid, onder b, Participatiewet ook spreekt van "op arbeidsinschakeling gerichte activiteiten" *(zie noot 12)* niet duidelijk wat die verplichting concreet inhoudt en waarin deze zich onderscheidt van de verplichtingen voor de andere groepen die gelden op grond van het "normale" wettelijke regime.

Wellicht is het de bedoeling dat in het experiment wordt onderzocht of bijstandsgerechtigden beter floreren als zij tijdelijk zijn bevrijd van de (psychologische) druk die uitgaat van het wettelijke controleregime en de dreiging van sancties. Als dat inderdaad is beoogd, is het wenselijk dit uitdrukkelijk te regelen en de evaluatiecriteria hierop toe te snijden. *(zie noot 13)*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

#### **4. Maximum vrijlatingsbedrag voor gehuwden**

De Participatiewet biedt de mogelijkheid om inkomsten uit werk van bijstandsgerechtigden vrij te laten tot een maximum van

€ 200,- per maand. *(zie noot 14)* Dit maximumbedrag is voor gehuwden en alleenstaanden gelijk. Het ontwerpbesluit stelt voor gehuwden een lager (individueel) maximum: € 142. Dat betekent dat gehuwden samen € 284 mogen verdienen zonder dat de bijstandsuitkering van een van hen wordt gekort. Het vrij te laten maximumbedrag voor gehuwden die aan het experiment deelnemen is derhalve lager dan het bedrag dat geldt als (een van) de gehuwden niet aan het experiment deelneemt. In de toelichting wordt op dit verschil niet ingegaan. Nu de regeling is bedoeld als een versoepeling acht de Afdeling dit wel aangewezen.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de toelichting aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

#### **5. Overleg met (vertegenwoordigers van) gemeentebesturen**

De toelichting gaat in op het overleg dat heeft plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), afgestemd met Divosa, en het Uitvoeringspanel van gemeenten. Daaruit blijkt dat de VNG ruimere experimenteermogelijkheden heeft voorgesteld dan uiteindelijk in het ontwerpbesluit zijn neergelegd. *(zie noot 15)* Op 11 oktober 2016 heeft Divosa zijn teleurstelling uitgesproken over het feit dat niet kan worden geëxperimenteerd met parttime werk, parttime ondernemen, zorg of een andere combinatie van tijdelijke inkomsten. Een aantal gemeenten kan nu niet verder of zal zijn experimenten moeten aanpassen, aldus Divosa. *(zie noot 16)*

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de wens van diverse andere gemeenten om meer vrijheid te krijgen bij het inrichten van experimenten. *(zie noot 17)* Evenmin wordt ingegaan op de brief van Divosa.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

#### **6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

---

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.16.0367/III

- In artikel 1 de omschrijving van "college" schrappen. De omschrijving wijkt af van de definitie van "college" die is vastgesteld voor de Participatiewet en de daarop berustende bepalingen; in de context van het ontwerpbesluit kan geen verwarring ontstaan over de betekenis van het begrip.

- In artikel 2, tweede lid, de zinsnede "de uitvoering van een experiment en eventuele onvoorziene gevallen" schrappen, nu dit al in artikel 83, vierde lid, Participatiewet is geregeld.
- In artikel 3, onderdeel a, subonderdeel 1, de woorden "binnen de reikwijdte van de artikelen 6 en 7", en in subonderdeel 4 de woorden "en vallend binnen de reikwijdte van de artikelen 6 en 7" schrappen, aangezien dit vanzelf spreekt. Voorts subonderdeel 5 schrappen, aangezien dit al wordt genoemd in artikel 3, onderdeel b.
- Artikel 4 schrappen, aangezien dit niets toevoegt.
- Artikel 6, eerste lid, onderdeel d, schrappen, nu de verplichting die hierin ligt besloten al wordt geregeld door het eerste lid, onderdeel d. Voorts in artikel 1, in de omschrijving van "experimentgroepen", de woorden "en mogelijk een combinatiegroep als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel d" schrappen, nu de deelnemers aan een combinatiegroep al meetellen onder een van de andere groepen.
- In artikel 7, derde lid, "voorziet ... uit een controlegroep en een referentiegroep" wijzigen in: "voorziet ... in een controlegroep", aangezien de referentiegroep in het vierde lid wordt geregeld.
- Artikel 10 schrappen, aangezien de inhoud van dit artikel vanzelf spreekt.

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 20 februari 2017**

### **2. Voorwaarden voor deelname van gemeenten aan de experimenten**

**a.** Inzake de mogelijkheid voor de minister om een verzoek om te mogen experimenteren af te wijzen als een gemeente de Participatiewet niet in al haar facetten rechtmatig uitvoert - bijvoorbeeld als een gemeente de tegenprestatie niet conform de Participatiewet uitvoert - merkt de afdeling op dat deze voorwaarde nauwelijks wordt toegelicht. De Raad merkt in verwijzing naar Kamerstukken uit 2010 en 2011 in dit kader verder op dat de Participatiewet niet voorschrijft dat het beleid en de verordening dienen in te houden dat het college aan bijstandgerechtigden een tegenprestatie opdraagt. Gelet hierop - concludeert de Afdeling - kan de in artikel 5, eerste lid, sub 2, van het ontwerpbesluit opgenomen voorwaarde niet verder gaan dan de plicht voor de gemeenteraad om bij de verordening het beleid met betrekking tot de tegenprestatie vast te leggen. Volgens de Afdeling kan deze voorwaarde niet zien op de inhoud van dat beleid en kan derhalve niet inhouden dat gemeenten slechts aan het experiment mogen deelnemen als zij een tegenprestatie opdragen. De Afdeling acht verduidelijking van de toelichting op dat punt aangewezen.

De regering wijzigt mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling de eis dat gemeenten die willen experimenteren de Participatiewet in al haar facetten rechtmatig uitvoeren. Van gemeenten die een verzoek indienen om te mogen experimenteren, wil de regering in ieder geval verzekerd zijn dat alle voorgeschreven verordeningen in overeenstemming zijn met de wettelijke bepalingen van de Participatiewet. Artikel 5 lid 1 sub e van het besluit wordt conform deze wens aangepast.

Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling over de tegenprestatie merkt de regering op dat met de inwerkingtreding van de Participatiewet op 1 januari 2015 de wet voorschrijft (*zie noot 18*) dat gemeenten beleid ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, en het uitvoeren ervan, overeenkomstig de verordening. Het voorgaande houdt naar het oordeel van de regering in, dat gemeenten de mogelijkheid in hun verordening moeten hebben opgenomen om een tegenprestatie op te dragen. De gemeente heeft veel beleidsvrijheid om beleid te ontwikkelen betreffende de inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie. Gelet echter op

het verplichtende karakter voor de bijstandgerechtigde om een opgedragen tegenprestatie te verrichten, kan het niet zo zijn dat gemeenten alleen een vrijwillige tegenprestatie van de bijstandgerechtigde vragen. Onder meer op dit laatste punt kan de verordening van de verzoekende gemeente getoetst worden. De regering vindt dat de inhoud van de verordening conform de Participatiewet moet zijn en onderschrijft dat het, conform de opvatting van de Afdeling, geen voorwaarde is dat een gemeente in de praktijk een tegenprestatie daadwerkelijk opdraagt aan de bijstandsgerechtigden in de desbetreffende gemeente.

**b.** De Afdeling merkt op dat artikel 83 van de Participatiewet wel de mogelijkheid biedt om aan een experiment een voorwaarde met betrekking tot het verplicht opdragen van een tegenprestatie aan de intensiveringsgroep te verbinden.

De regering onderschrijft de opvatting van de Afdeling dat artikel 83 deze mogelijkheid biedt, maar gezien het decentrale karakter van de Participatiewet en de vrijheid die de gemeenten in de uitvoering hebben, is de regering van mening dat gemeenten zelf het beste invulling kunnen geven aan de intensiveringsgroep binnen de gestelde voorwaarden. Er is geen aanleiding om aanvullende voorwaarden op te nemen in het besluit. In de praktijk bestaat er een verschil in uitvoering tussen gemeenten. Zo is het mogelijk dat een gemeente die reeds een tegenprestatie vraagt van de bijstandsgerechtigden, deze niet verder intensiveert. Ook wijst de regering in dit kader op de aangenomen motie Voortman (*zie noot 19*) die de regering oproept om binnen het voorgestelde ontwerpbesluit gemeenten maximaal de ruimte te geven om hun eigen experiment vorm te geven en uit te voeren.

### **3. Verplichtingen bij het ontheffingsexperiment**

De regering is het met de Afdeling eens dat de onderzoeksgroep uit artikel 6, eerste lid, onder a, verduidelijkt kan worden. 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, meer gaat participeren en werkt aan zijn of haar arbeidsinschakeling. De nota van toelichting is overeenkomstig het advies van de Afdeling verduidelijkt.

### **4. Maximum vrijlatingsbedrag voor gehuwden**

Volgens de Afdeling stelt het ontwerpbesluit voor gehuwden een lager (individueel) maximum aan vrijlating (namelijk €142,00). Dit betekent volgens de interpretatie van de Afdeling dat gehuwden samen €284 mogen verdienen zonder dat de bijstandsuitkering van een van hen wordt gekort.

De Afdeling constateert verder dat het vrij te laten maximumbedrag voor gehuwden die aan het experiment deelnemen lager is dan het bedrag dat geldt als (een van) de gehuwden niet aan het experiment deelneemt. De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op dit verschil.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling stelt de regering de gezamenlijke maximum vrijlating voor gehuwden vast op €199 per maand voor beide partners gezamenlijk. Hierbij houdt de regering nadrukkelijk rekening met het voorkomen van een armoedeval. Verder is de regering naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling van mening dat de toelichting op dit punt verheldering behoeft. Verder is verduidelijkt dat het totaal vrij te laten bedrag voor gehuwden gedurende de looptijd van het experiment (24 maanden) hoger is dan voor gehuwden die niet aan het experiment deelnemen.

### **5. Overleg met (vertegenwoordigers van) gemeentebesturen**

De afdeling adviseert om de nota van toelichting aan te vullen met een reactie op de wens van diverse gemeenten om meer vrijheid te krijgen bij het inrichten van experimenten en met een reactie op de brief van Divosa van 11 oktober 2016. De regering merkt op dat de

staatssecretaris na aanbieding van het ontwerpbesluit aan de Staten-Generaal in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure op 30 september 2016 nog opmerkingen van stakeholders over het ontwerpbesluit heeft ontvangen. In de brief van 14 oktober 2016 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris een reactie gegeven op de input van wetenschappers en Divosa. (zie noot 20) De nota van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. De regering verwijst in dit kader ook naar punt 6 van dit nader rapport.

## **6. Redactionele bijlage**

De redactionele opmerkingen onder aandachtsstreepje 1, 2, 3, 4, 6 en 7 zijn alle conform de advisering van de Afdeling verwerkt. Gedachtestreepje 5 heeft aanleiding gegeven om de toelichting te verduidelijken.

## **7. Overige punten**

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele aanpassingen op te nemen naar aanleiding van overleg met wetenschappers over de uitvoerbaarheid van de experimenten op basis van het besluit. Zo is artikel 9, tweede lid, van het besluit gewijzigd, zodat deelnemers aan het experiment niet alleen tussentijds kunnen stoppen met deelname aan het experiment in geval van dringende redenen naar het oordeel van het college, maar ook als ze zelf willen stoppen. Conform artikel 7, eerste lid, van het besluit is in de nota van toelichting verduidelijkt dat het experiment wordt uitgevoerd met personen die vrijwillig mee doen aan het experiment en willekeurig worden verdeeld over verschillende groepen (waaronder de controlegroep) die worden onderzocht.

Ik moge U het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

---

(1) Artikel 83 van de Participatiewet.

(2) Zie ook de op 8 november 2016 door de Tweede Kamer aangenomen motie over het voorliggende ontwerpbesluit, waarin wordt geconstateerd dat gemeenten graag zo veel mogelijk ruimte krijgen om experimenten naar eigen inzicht vorm te geven, en waarin vervolgens de regering wordt verzocht om, binnen het voorgestelde ontwerpbesluit, gemeenten maximaal de ruimte te geven om hun eigen experiment vorm te geven en uit te voeren (Kamerstukken II 2016/17, 34 352, nr. 48).

(3) Voorgesteld artikel 5, eerste lid, onderdeel e.

(4) Toelichting, paragraaf 4 (Aanwijzing en beoordeling).

(5) Deze onduidelijkheid blijkt ook uit de vragen die leden van de Tweede Kamer daarover hebben gesteld (Kamerstukken II 2016/17, Vragen, 2016Z21465 en 2016Z21466).

(6) Artikel 7, eerste lid, onderdeel c, Participatiewet.

(7) Artikel 8a, eerste lid, onderdeel b, Participatiewet.

(8) Artikel 9, eerste lid, sub c, Participatiewet.

(9) Kamerstukken II 2010/11, 32 815, nr. 3, blz. 14, 28 en 34; Kamerstukken II 2010/11, 32 815, nr. 7, blz. 49, 52 en 53; Kamerstukken II 2011/12, 32 815, nr. 10, blz. 17 en 18; Kamerstukken I 2011/12, 32 815, nr. C, blz. 3.,

(10) Voorgesteld artikel 6, eerste lid, onderdeel a.

(11) Toelichting, paragraaf 2.1 (Veranderingen en vormgeving van het experiment), onder "Onderzoeksgroep Verplichtingen I 'Proefperiode'".

(12) En men van deze plicht juist wordt ontheven in het experiment.

- (13) Voorgesteld artikel 10, eerste lid.
- (14) Artikel 31, tweede lid, onderdeel n, Participatiewet.
- (15) Toelichting, paragraaf 6 (Consultaties en adviezen).
- (16) Brief van Divosa van 11 oktober 2016 aan de Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer, kenmerk JZ/KK/160305.
- (17) Bijvoorbeeld de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 23 februari 2016, Kamerstukken II 2015/16, 29 544, nr. 700, blz. 6, waarin genoemd worden de gemeenten Zwolle, Apeldoorn, Eindhoven, Amsterdam, Peel en Maas, Winterswijk, Oss, Amersfoort, Helmond, Schiedam, Maastricht, Geldrop-Mierlo, Doetinchem en Gouda.
- (18) Kamerstukken II 2013/2014, 33801, nr. 34 (nota van wijziging van 3 februari 2014).
- (19) Kamerstukken II 2016/2017, 34 352, nr. 48.
- (20) Kamerstukken II 2016/2017, 34 352, nr. 40.

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 350 kB\)](#)