

Notitie stimuleringspremie deeltijdwerk

Participatiewet



Inhoud

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Doel.....	3
2. Juridisch kader	4
2.1. Inkomstenvrijlatingen	4
2.2. Een- of tweemaalige premie gericht op arbeidsinschakeling (stimuleringspremie).....	5
2.3. Afweging	6
3. Voorwaarden stimuleringspremie.....	7
3.1. Doelgroep.....	7
3.2. Beoordeling of het deeltijdwerk een bijdrage levert aan de arbeidsinschakeling ..	7
3.3. Hoogte en duur	7
3.4. Uitbetaling	9
4. Financiën	10
5. Monitoring	11
Bijlage.....	12
1. Experimenten Participatiewet	12
2. Onderzoek Universiteit van Utrecht.....	15
3. Voor- en nadelen inkomstenvrijlating en stimuleringspremie.....	18

1. Inleiding

Meetellen en meedoen is de eerste pijler in het beleidsplan 'Samen Krachtig', omdat dat ons belangrijkste doel is. Meedoen, zodat elke inwoner zoveel mogelijk zelfstandig kan meedoen aan de samenleving en zichzelf financieel kan redden. Vanuit de Participatiewet bieden we mensen ondersteuning aan om aan het werk te gaan. Betaald werk, zonder aanvullende bijstand, is het hoofddoel. Dit is niet voor iedereen (direct) mogelijk. Deeltijdwerk kan ook een opstap naar bijstandsonafhankelijkheid zijn. Dit willen we stimuleren. Niet alleen als mogelijk begin naar financiële zelfstandigheid, maar ook omdat het zorgt voor structuur overdag en voor een zekere regelmaat in tijdsbesteding, (nieuwe) sociale contacten, maatschappelijke participatie, sociale status en persoonlijke ontplooiing. Kortom we willen door het bevorderen van deeltijdwerk in de bijstand stimuleren dat bijstandsgerechtigden meedoen!

1.1. Aanleiding

Met het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet van 22 februari 2017¹ werd het voor gemeenten mogelijk om tijdelijk en onder voorwaarden te experimenteren met enkele onderdelen van de Participatiewet (Pw). Het ministerie heeft zes gemeenten aangewezen voor een experiment.

Het centrale doel van de experimenten is om op wetenschappelijk gefundeerde manier te onderzoeken wat werkt om bijstandsgerechtigden volledig onafhankelijk te laten worden van de bijstand, via uitstroom naar werk.

Eén van de doelstellingen van de regeling was onderzoeken hoe de Participatiewet met betrekking tot arbeidsinschakeling doeltreffender kan worden uitgevoerd. Door een verruiming van de mogelijkheid om inkomsten uit arbeid vrij te laten.

In de periode 1 oktober 2017 tot 1 januari 2020 zijn zes experimenten uitgevoerd in de gemeenten Groningen, Tilburg, Utrecht, Wageningen, Deventer en Nijmegen.

Naast deze gemeenten hebben o.a. de gemeenten Amsterdam en Den Bosch hier eigenstandig mee geëxperimenteerd.

In 2020 zijn de uitkomsten van de zes experimenten bekend gemaakt. CPB heeft een kwantitatieve effectanalyse gedaan en ZonMw heeft een procesevaluatie gedaan.

De experimenten geven geen eenduidig beeld over een positieve invloed van een premie arbeidsinschakeling. Eigenlijk vindt het CPB in zijn effectanalyse geen enkel significant effect. Neemt niet weg dat de initiatiegemeenten wel positieve effecten zien van het instrument en hiermee doorgaan. Zoals Groningen, Wageningen en Amsterdam.

Meer achtergrondinformatie over de uitkomsten van de experimenten is terug te lezen in bijlage 1 van deze beleidsregel.

Uit een kortgeleden gepubliceerd artikel, naar aanleiding van een studie door sociologen van de Universiteit Utrecht², blijkt dat het hebben van een parttime baan voor bijstandsgerechtigden kan werken als een springplank naar financiële zelfredzaamheid.

Zowel de experimenten als de studie geven aan dat het stimuleren van deeltijdwerk door bijstandsgerechtigden kan bijdragen om bijstandsgerechtigden volledig onafhankelijk te laten worden van de bijstand via uitstroom naar werk. En dat een ruimere inkomstenvrijlating tot meer deeltijdwerk kan leiden.

1.2. Doel

Om deeltijdwerk binnen de Participatiewet actief te bevorderen, als instrument gericht op uitstroom uit de bijstand, gaan we de vrijlatingsmogelijkheden van inkomsten verruimen. Dit doen we door in de vorm van een stimuleringspremie deeltijdwerk.

Dit doen we in een beleidsregel. De beleidsregel is een uitwerking van de beleidsruimte die artikel 31 lid 2 aanhef en onderdeel j Pw het college geeft. In deze beleidsregel geven we aan wanneer en aan wie de stimuleringspremie kan worden verstrekt.

¹ Noot: de regeling is per 1 april 2021 vervallen

² *From social assistance to self-sufficiency*, Sanne Boschman e.a. (februari 2021)

2. Juridisch kader

De bijstand is een vangnetuitkering. De hoofdregel is dat alle inkomsten uit arbeid worden gekort op de bijstand.

Vanuit het motto 'werken moet lonen' geeft de Participatiewet gemeenten de mogelijkheid om inkomen uit arbeid tijdelijk voor een deel vrij te laten. Het werk moet dan naar de mening van de gemeente bijdragen aan arbeidsinschakeling. Met de vrijlatingsregelingen in de Participatiewet wil de regering zorgen dat werken voor mensen loont en colleges de mogelijkheid bieden om mensen financieel te stimuleren aan het werk te gaan vanuit de bijstandswet.

2.1. Inkomstenvrijlatingen

De Participatiewet kent drie inkomstenvrijlatingen:

- reguliere inkomstenvrijlating (artikel 31 lid 2 onderdeel n Participatiewet);
- aanvullende inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders (artikel 31 lid 2 onderdeel r Participatiewet); en
- inkomstenvrijlating voor personen met een medische urenbeperking (artikel 31 lid 2 onderdeel y Participatiewet).

Reguliere inkomstenvrijlating

De reguliere inkomstenvrijlating geldt voor uitkeringsgerechtigden die een uitkering algemene bijstand ontvangen en deze vrijlating bijdraagt aan de arbeidsinschakeling. Doel van de inkomstenvrijlating is mensen met een uitkering te stimuleren een gehele of gedeeltelijke baan te accepteren. Deze vrijlating geldt voor de duur van maximaal zes maanden, tot ten hoogste 25% van de inkomsten, met een wettelijk genoemd maximumbedrag.

Aanvullende inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders

Alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een of meer kinderen tot 12 jaar, kunnen na de reguliere inkomstenvrijlating nog voor een aaneengesloten periode van maximaal 30 maanden, tot ten hoogste 12,5% van de inkomsten, met een wettelijk genoemd maximumbedrag, in aanmerking komen voor een aanvullende inkomstenvrijlating.

Zowel de reguliere inkomstenvrijlating als de aanvullende inkomstenvrijlating voor een alleenstaande ouder met de volledige zorg voor een tot zijn last komend kind jonger dan 12 jaar, is niet van toepassing voor personen jonger dan 27 jaar. Van jongeren wordt verwacht dat ze op eigen kracht uitstromen en daar is naar het oordeel van de wetgever geen extra activerend instrument voor nodig.

Inkomstenvrijlating voor personen met een medische urenbeperking

Inkomsten uit arbeid van een persoon met een medische urenbeperking worden structureel tot 15% van deze inkomsten, tot een wettelijk maximumbedrag, niet tot de middelen gerekend.

Breed offensief

In februari 2020 is het wetsvoorstel Breed Offensief ingediend. Doel van het wetsvoorstel is te bevorderen dat meer mensen uit de Participatiewet met een arbeidsbeperking aan het werk gaan en blijven.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om mensen die parttime werken met loonkostensubsidie, die niet uit de bijstand zijn uitgestroomd en geen medische urenbeperking hebben, in aanmerking te laten komen voor een tijdelijke vrijlating van de arbeidsinkomsten. Het wetsvoorstel kent de mogelijkheid de vrijlating te verlengen.

De voorgestelde vrijlatingsregeling is qua hoogte te vergelijken met de vrijlatingsregeling voor medisch urenbeperkten; niet qua duur.

Om te voorkomen dat iemand die met loonkostensubsidie werkt, langer dan nodig aangewezen blijft op bijstand, is er in de voorgestelde nieuwe vrijlatingsregeling geen sprake van een structurele vrijlating, maar van een tijdelijke, met de mogelijkheid van verlenging.

Jongeren tot 27 jaar met een arbeidsbeperking kunnen ook in aanmerking komen voor werk met toepassing van loonkostensubsidie. Ook voor hen geldt dat het vanwege de

arbeidsbeperking moeilijker is om aan het werk te blijven en uit de bijstand te stromen dan jongeren zonder een arbeidsbeperking. De nieuwe vrijlatingsregeling geldt – in lijn met de vrijlating voor jongeren met een medische urenbeperking – ook voor hen. Ook geldt met dit wetsvoorstel de vrijlating van de stimuleringspremie voor deze doelgroep.

Nadat het kabinet-Rutte III op 15 januari 2021 demissionair werd heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel niet-controversieel verklaard en de wetsbehandeling tot nader order uitgesteld. De beoogde invoeringsdatum van 1 juli 2021 is hierdoor niet haalbaar. Er wordt nu gestreefd naar invoering van het wetsvoorstel op 1 januari 2022.

Met de vrijlatingsregelingen in de Participatiewet wil de wetgever zorgen dat werken voor mensen loont en colleges de mogelijkheid bieden om mensen financieel te stimuleren aan het werk te gaan vanuit de bijstandswet.

Om toepassing te geven aan de inkomstenvrijlating als bedoeld in artikel 31 lid 2 onder n en r Pw moet het college beoordelen of werk bijdraagt aan arbeidsinschakeling van de persoon.

Beleidsuitgangspunt - inkomstenvrijlating:

Deeltijdwerk draagt bij aan de arbeidsinschakeling. We passen de bepalingen over vrijlating van inkomsten in artikel 31 lid 2 onder n en r van de Participatiewet toe in alle gevallen waarin de bijstandsgerechtigde inkomsten uit arbeid heeft. Uiteraard moet het gaan om inkomsten uit arbeid die op een legale manier zijn verkregen en opgegeven door de bijstandsgerechtigde.

Tot zover niks nieuws. Dit beleidsuitgangspunt wordt in de praktijk al toegepast. Op het moment dat een bijstandsgerechtigde aan het werk gaat wordt hij/ zij door de klantmanager geïnformeerd over de vrijlating, voorwaarden voor het in aanmerking komen van de vrijlating en de invloed die het kan hebben op voor inkomensafhankelijke regelingen maar ook voor minimaregelingen. Zoals (de hoogte van) toeslagen, kwijschelding gemeentelijke belastingen e.d. Het is vervolgens aan de bijstandsgerechtigde of hij/ zij in aanmerking wil komen voor de inkomstenvrijlating.

2.2. Een- of tweemaalige premie gericht op arbeidsinschakeling (stimuleringspremie)

Naast de inkomstenvrijlating kent de wet ook de vrijlating van een stimuleringspremie. Dit is een premie die kan worden verstrekt met het oog op het bevorderen van positief gedrag gericht op uitstroom naar betaalde arbeid. De stimuleringspremie is geregeld in artikel 31 lid 2 aanhef en onderdeel j Pw.

Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- de premie wordt verstrekt met het oog op het bevorderen van positief gedrag gericht op uitstroom naar betaalde arbeid;
- de premie wordt maximaal tweemaal per kalenderjaar verstrekt;
- de premie wordt in één bedrag uitgekeerd;
- het maximumbedrag van € 2.638,00 per kalenderjaar (bedrag juli 2021) wordt niet overschreden; en
- de belanghebbende is 27 jaar of ouder (artikel 31 lid 5 Participatiewet).

Achtergrond verstrekken premie:

De premie kan door het college worden verstrekt, maar ook andere instanties mogen deze premie verstrekken. Het college bepaalt of deze bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van de belanghebbende en dus al dan niet tot de middelen wordt gerekend. Het college kan de premie verstrekken met het oog op het bevorderen van positief gedrag gericht op uitstroom naar betaalde arbeid. De extra stimulans kan na verloop van tijd verminderen, omdat er een bepaalde mate van gewenning optreedt. Om dit te voorkomen kan de premie maximaal tweemaal per kalenderjaar worden verstrekt.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de premie een structureel karakter draagt. Dit is door de minister nogmaals bevestigd in een kamerbrief van 25 mei 2021³.

De premie gericht op arbeidsinschakeling is onbelast als aan de volgende 2 voorwaarden wordt voldaan:

1. het gaat om een een- of tweemaalige betaling (dus geen uitbetaling in maandelijkse termijnen); en
2. belanghebbende heeft geen vrijwilligersvergoeding gekregen in het jaar waarin de premie is uitbetaald. Bij samenloop is de premie gericht op arbeidsinschakeling wel belast.

2.3. Afweging

Het doel van de inkomstenvrijlating is mensen in de bijstand financieel te belonen door vanuit de bijstand (deeltijd) aan het werk te gaan en dat een armoedeval zo veel mogelijk wordt voorkomen. De vraag is of de inkomstenvrijlating ook bijdraagt aan dit doel.

En ook de vraag of de inkomstenvrijlating een interessant instrument is om te bevorderen dat mensen dat uitkeringsgerechtigden aan het werk gaan is niet beantwoord met een duidelijk ja of nee. Dit is afhankelijk van de mogelijkheden om binnen afzienbare tijd van parttime werk met aanvullende bijstand uit te stromen uit de uitkering; de hoogte van de inkomsten en daarmee wel of geen gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen; en de omstandigheden van de persoon.

De voor- en nadelen van de inkomstenvrijlating en de stimuleringspremie zijn in beeld gebracht en terug te vinden in bijlage 3. Hieruit blijkt dat met het verstrekken van de stimuleringspremie een aantal van nadelen van de inkomstenvrijlating teniet worden gedaan.

Beleidsuitgangspunt – inzet stimuleringspremie:

Bijstandsgerechtigden die inkomsten uit arbeid hebben, geen recht hebben op de inkomstenvrijlating, of hier om goede redenen vanaf zien. En voldoen aan de voorwaarden die worden uitgewerkt in de volgende hoofdstukken, een premie te verstrekken en deze niet tot de middelen te rekenen (vrijlaten).

³ Kamerbrief d.d. 25 mei 2021, kenmerk 2021-0000078531, n.a.v. kamervragen van het lid Pouw-Verweij (JA21) over gemeenten die bijstandsontvangers fors meer willen laten bijverdienen dan de Participatiewet toestaat

3. Voorwaarden stimuleringspremie

3.1. Doelgroep

De stimuleringspremie kan alleen verstrekt worden aan de volgende personen:

- In de leeftijd van 27 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd;
- Die een uitkering levensonderhoud ontvangt ingevolge de Participatiewet;
- Op bescheiden schaal inkomsten uit arbeid in loondienst of uit bedrijfs- of beroepsmatige werkzaamheden heeft;
- Geen recht heeft op een inkomstenvrijlating als bedoeld in artikel 31 lid 2 onder n, r of y Pw.

3.2. Beoordeling of het deeltijdwerk een bijdrage levert aan de arbeidsinschakeling

Zoals al aangegeven hanteren we het uitgangspunt dat deeltijdwerk altijd bijdraagt aan de arbeidsinschakeling. Tenzij een van de volgende omstandigheden is vastgesteld:

- De inkomsten niet rechtmatig zijn verkregen;
- Verwijtbaar geen, onjuiste of onvolledige mededeling van inkomsten uit arbeid heeft gedaan;
- De bijstand in de afgelopen 6 maanden is verlaagd omdat de belanghebbende de verplichtingen van artikel 18 lid 4 Pw niet is nagekomen.

3.3. Hoogte en duur

Om te bevorderen dat de belanghebbende zoveel als mogelijk uren werkt. En om de belanghebbende te stimuleren zijn arbeidsuren uit te breiden zit er een trapsgewijze berekening in de hoogte van de premie. Hoe meer uren gewerkt, hoe hoger de procentuele premie.

De premie wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de maximale premie als bedoeld in artikel 31 lid 2 onder j Pw. Hierbij is het gemiddeld aantal gewerkte uren per week maatgevend voor de van toepassing zijnde premiecategorie.

(Eerste jaar)

Omvang arbeidsuren per week	Premie in % van de maximale premiehoogte	In bedragen (per 1 juli 2021)	
		Jaar	Maand
1-5	25	€ 659,50	€ 54,96
6-10	50	€ 1.319,00	€ 109,92
11-15	75	€ 1.978,50	€ 164,88
> 15	100	€ 2.638,00	€ 219,83

Tijdelijk

De premie heeft een tijdelijk karakter. De belanghebbende komt ten hoogste 4 opeenvolgende jaren in aanmerking voor de premie.

Waarbij elke 6 maanden opnieuw wordt beoordeeld of de belanghebbende nog aan de voorwaarden voldoet.

Afbouw

Om te voorkomen dat er een mogelijke gewenning ontstaat aan de extra middelen wordt de premie per 12 maanden afgebouwd. In het 2^e, 3^e en 4^e jaar bedraagt de premie ten hoogste:

(Tweede jaar)

Omvang arbeidsuren per week	Premie in % van de maximale premiehoogte	In bedragen (per 1 juli 2021)	
		Jaar	Maand
1-5	18,75	€ 494,63	€ 41,22
6-10	37,50	€ 989,25	€ 82,44
11-15	56,25	€ 1.483,88	€ 123,66
> 15	75,00	€ 1.978,50	€ 164,88

(Derde jaar)

Omvang arbeidsuren per week	Premie in % van de maximale premiehoogte	In bedragen (per 1 juli 2021)	
		Jaar	Maand
1-5	12,50	€ 329,75	€ 27,48
6-10	25,00	€ 659,50	€ 54,96
11-15	37,50	€ 989,25	€ 82,44
> 15	50,00	€ 1.319,00	€ 109,92

(Vierde jaar)

Omvang arbeidsuren per week	Premie in % van de maximale premiehoogte	In bedragen (per 1 juli 2021)	
		Jaar	Maand
1-5	6,25	€ 164,88	€ 13,74
6-10	12,50	€ 329,75	€ 27,48
11-15	18,75	€ 494,63	€ 41,22
> 15	25,00	€ 659,50	€ 54,96

Andere premies

Wanneer belanghebbende andere (gemeentelijke) premies of vergoedingen ontvangt, dan worden deze in mindering gebracht op de stimuleringspremie. Bijvoorbeeld een vrijwilligersvergoeding of participatiepremie.

Het volgende voorbeeld geeft aan wat dit in de praktijk betekent.

Mevrouw De Vries gaat 7 uur per week aan het werk. Hiermee verdient ze € 327,60 netto per maand. Het uitgangspunt is dat dit bedrag volledig in mindering wordt gebracht op haar bijstandsuitkering van € 1.078,70 per maand. Maar, mevrouw De Vries komt de eerste 6 maanden in aanmerking voor de reguliere inkomstenvrijlating. Dit betekent dat 25% van haar inkomen (€ 81,90) niet in mindering wordt gebracht op haar bijstandsuitkering.

Na 6 maanden vervalt de vrijlating, maar komt ze in aanmerking voor de stimuleringspremie. Die ontvangt ze voor het eerst zes maanden nadat de inkomstenvrijlating is gestopt. Ze krijgt een bedrag van € 659,50 (p/m € 109,92). In de daar opvolgende 6 maanden kan ze haar uren uitbreiden en werkt ze gemiddeld 13 uur per week. Nu komt ze in een andere premiecategorie en ontvangt ze na die 6 maanden een premie van € 989,25 (p/m € 164,88).

3.4. Uitbetaling

De premie wordt twee keer per jaar uitbetaald. Telkens nadat de belanghebbende in de voorgaande 6 maanden inkomsten uit arbeid heeft ontvangen.

4. Financiën

Voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen en het bieden van ondersteuning o.g.v. de Participatiewet zijn structurele middelen beschikbaar.

Uitkeringen – BUIG

Gemeenten ontvangen van het Rijk een gebundelde uitkering (BUIG) voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud startende ondernemers) en voor de inzet van loonkostensubsidie.

De uitkeringen worden dus betaald van de BUIG die wij ontvangen. Inkomsten uit arbeid in loondienst of uit bedrijfs- of beroepsmatige werkzaamheden worden in mindering gebracht op de uitkering. Dit levert een voordeel op de BUIG op. Een inkomstenvrijlating heeft tot gevolg dat dit voordeel lager is.

Re-integratie - Participatiebudget

Voor de activering en begeleiding naar werk ontvangen gemeenten van het Rijk een Participatiebudget.

De stimuleringspremie komt ten laste van het Participatiebudget.

Integraal budget

We werken integraal in het sociaal domein. Daarom hebben we er in 2017 ook voor gekozen om in de gemeentebegroting de budgetten niet te koppelen aan bijvoorbeeld Wmo, Jeugd of Participatie. De twee budgetten die we ontvangen voor de uitvoering van de Participatiewet beschouwen we als onderdeel van de beschikbare middelen voor het sociaal domein.

De verwachting is dat de invoering van de stimuleringspremie zowel financieel als maatschappelijk rendement oplevert die zichtbaar wordt in de financiën voor het sociaal domein. Door een daling van de uitkeringslasten. De extra kosten wegen niet op tegen de opbrengsten.

Financiële gevolgen

In januari 2021 werkten 70 uitkeringsgerechtigden in deeltijd. Wanneer al deze 70 personen recht hebben op de maximale premie heeft dit een extra lastenuitzet van € 185.000 per jaar tot gevolg. Tegenover deze lastenuitzet staat een vermindering van de uitgaven voor bijstandsuitkeringen. We schatten in dat dit ten minste € 315.000 is. Hierbij gaan we er vanuit dat niet alle personen die deeltijd werken meer dan 15 uur werken.

Berekening:

Belanghebbenden die meer dan 15 uur werken hebben recht op de maximale premie. Dit betekent dat zij tenminste € 748,80 per maand netto verdienen. De € 748,80 is gebaseerd op een werkweek van 16 uur en een netto uurloon van € 10,80. Dit is inclusief 8% vakantietoeslag. Op jaarbasis is dit € 8.985 dat we minder aan uitkering verstrekken.

5. Monitoring

Het doel van de regeling is dat meer mensen die een uitkering op grond van de Participatiewet ontvangen deeltijd gaan werken.

In januari 2021 werkten al 70 uitkeringsgerechtigden in deeltijd zonder dat hier een premie tegenover stond. We gaan bijhouden of dit aantal gaat toenemen nadat we de beleidsregel zijn gaan toepassen. Waarbij we er ook rekening mee houden dat het gewenste positieve effect niet volledig kan worden toegerekend aan de stimuleringspremie. Daarin spelen ook andere factoren een rol zoals de economie.

Tussenevaluatie

Na twee jaar houden we een tussenevaluatie. Waarbij we kijken naar het effect van de regeling, de financiële consequenties en de werkbaarheid van de beleidsregel.

Bijlage

1. Experimenten Participatiewet

Experimenten artikel 83 Pw

(Kamerbrief d.d. 28 mei 2020 – Reactie op uitkomsten experimenten Participatiewet)

In 2020 zijn de uitkomsten van de zes experimenten gepubliceerd. CPB heeft een kwantitatieve effectanalyse gedaan en ZonMw heeft een procesevaluatie gedaan.

Procesevaluatie ZonMW

De belangrijkste conclusies van ZonMw zijn hieronder kort samengevat en worden uitgebreider toegelicht in het ZonMw-rapport:

1. De experimenten hebben voldoende wetenschappelijk fundament om zinvolle uitspraken te kunnen doen over het effect van de uitgevoerde interventies.
2. Het bestaan van combinatie-interventies maakt het lastig om te constateren welke mechanismen in deze combinatie-interventies van invloed zijn geweest op de uitkomsten.
3. De wijze waarop in de verschillende gemeenten de 'care as usual' is beschreven verschilt van de uitgevoerde experimentele interventies. De aard, frequentie en aantal contactmomenten in de 'care as usual' is niet altijd duidelijk en verschilt per gemeente wat een eenduidige vergelijking bemoeilijkt.
4. De gemeenten hebben klantmanagers niet at random toegewezen aan interventies waardoor persoonlijke aanpak mogelijk van invloed is geweest op de resultaten.
5. De indruk bestaat dat in de interventiegroepen in de verschillende gemeenten, hoger opgeleiden, mensen zonder migratieachtergrond en alleenstaanden zijn oververtegenwoordigd. Als gevolg hiervan zal er naar alle waarschijnlijkheid sprake zijn van een selectieve groep binnen de bijstand.
6. De follow-up periode van de experimenten is nog te kort geweest om uitspraken te kunnen doen over de duurzaamheid van de uitstroom naar betaald werk en over de uitstroom naar werk als zelfstandige.

Kwantitatieve effectanalyse CPB

Het CPB komt in haar notitie tot de volgende algemene uitkomsten:

- Voor de interventie *onthefing* vindt het CPB in geen enkele gemeente een statistisch significant effect op volledige en/of gedeeltelijke uitstroom naar werk.
- Voor de interventie *intensivering* vindt het CPB in geen enkele gemeente een statistisch significant effect op de volledige uitstroom naar werk (> 27 uur). Het CPB vindt in Utrecht een statistisch significant effect op de variabele 'gedeeltelijke plus volledige uitstroom naar werk (>12 uur)'.
- Voor de interventie *vrijlating* vindt het CPB in geen enkele gemeente een statistisch significant effect op de volledige uitstroom naar werk. Het CPB vindt in Utrecht een statistisch significant effect op de variabele 'gedeeltelijke uitstroom plus volledige uitstroom naar werk (> 12 uur)'.

Bij deze uitkomsten is het belangrijk te vermelden dat het CPB aangeeft voor de gemeenten Groningen, Tilburg en Nijmegen de uitkomsten van de experimenten om uiteenlopende methodologische redenen niet met voldoende zekerheid te kunnen vaststellen. Hierdoor zijn de door het CPB gemeten effecten in deze drie gemeenten niet direct toe te wijzen aan (alleen) de interventies. In de gemeenten Wageningen en Deventer vindt het CPB voor geen van de verschillende interventiegroepen een statistisch significant effect, zowel niet voor volledige als gedeeltelijke uitstroom. Voor de gemeente Utrecht constateert het CPB bij de intensiveringsgroep en de vrijlatingsgroep een statistisch significant positief effect op de variabele 'gedeeltelijke plus volledige uitstroom'. Vergeleken met de controlegroep hebben deze groepen respectievelijk een 8%- en 7%-punt hogere kans op meer dan 12 uur werk per week dan de 12% in de controlegroep, waarbij wel aangetekend dient te worden dat de interventiegroep volgens het CPB voorafgaand aan het experiment al iets afweek van de controlegroep.

Gemeentelijke rapportages

De gemeenten hebben door onderzoekers van een hogeschool en verschillende universiteiten evaluaties laten uitvoeren van de experimenten in de lokale context. De gemeenten hebben naast (gedeeltelijke) uitstroom naar werk ook andere uitkomsten

onderzocht, zoals effecten op welbevinden, ervaren gezondheid, zelfredzaamheid, sociale participatie en zelfvertrouwen. In deze rapporten komt een aantal interessante uitkomsten en ervaringen naar voren.

- Het lijkt erop dat een ontheffing van de re-integratieverplichtingen zonder mogelijkheid tot begeleiding aan bijstandsgerechtigden negatieve resultaten kan hebben op welzijn, omdat mensen behoefte hebben aan contact, hulp en informatie.
- In de gemeentelijke rapporten komt verder naar voren dat intensivering van begeleiding, in het bijzonder wanneer het gericht is op het versterken van zelfregie, tot meer arbeidsparticipatie, welzijn en/of zelfredzaamheid kan leiden.
- Alle gemeenten rapporteren op basis van de experimenten dat het vormgeven van extra begeleiding en aandacht positieve effecten heeft op het goed uitvoeren van de Participatiewet.
- Daarnaast ontstaat het beeld in de gemeentelijke rapportages dat een ruimere vrijlating tot meer deeltijdwerk kan leiden. Dit effect kan wel worden belemmerd door onzekerheid over inkomsten, bijvoorbeeld in relatie tot toeslagen.
- Verder wijzen de onderzoekers er ook op dat de deelnemende klantmanagers en de cliënten positieve effecten van de interventies ervaren op bijvoorbeeld zelfredzaamheid en sociaal vertrouwen en dat er meer tevredenheid was over de dienstverlening door gemeenten.
- Ten slotte merken gemeenten op dat positieve aandacht bijdraagt aan ondersteuning van mensen in de bijstand: het is belangrijk om open in gesprek te gaan over de situatie van mensen in de bijstand en wat er bij hen aansluit om de weg naar werk en maatschappelijke participatie te versterken, ook in combinatie met het gesprek over andere leefgebieden.

Conclusie

De resultaten van de experimenten geven de staatssecretaris geen aanleiding om de Participatiewet aan te passen. Wel zal de staatssecretaris de ervaringen en resultaten meenemen in de gesprekken die gevoerd worden met gemeenten en andere stakeholders om te kijken hoe de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden beter vormgegeven kan worden.

Uitkomsten overige bijstandsexperimenten met bijverdienen

Den Bosch

Den Bosch heeft gedurende twee jaren (2019 en 2020) geëxperimenteerd met bijverdienen in de bijstand door het inzetten van een stimuleringspremie van 50% van de inkomsten uit deeltijdwerk met een maximum van € 200,- per maand. Deze premie wordt twee keer per jaar uitgekeerd.

Beoogd effect van deze extra financiële stimulans is dat meer cliënten meer in deeltijd gaan werken. De concrete doelstelling was dat ultimo 2020 10% meer cliënten inkomsten uit deeltijd ontvangen ten opzichte van het bestand cliënten met inkomsten uit deeltijdwerk ultimo 2018.

Begin 2020 is een tussenevaluatie gehouden. Na het eerste jaar van uitvoering blijkt dat niet méér cliënten in deeltijd zijn gaan werken, en dat het aantal maanden dat cliënten in deeltijd werken maar beperkt is toegenomen. Verder zijn de totale inkomsten uit werk afgenomen, maar de inkomsten per werkende cliënt wel licht toegenomen. Er zijn ook niet meer cliënten uitgestroomd naar werk.

Over het jaar 2019 is totaal een bedrag van € 353.576,00 aan stimuleringspremie uitgekeerd.

Hier staan geen extra inkomsten uit deeltijdwerk en/of uitstroom tegenover, terwijl de doelstelling van het experiment is dat meer cliënten inkomsten uit deeltijdwerk ontvangen, en dat ook meer cliënten uitstromen uit de bijstand. Het college van Den Bosch verwacht dat dit over 2020 en 2021 niet anders zal zijn. Het meerjarig saldo van opbrengsten en kosten van het experiment komt daarmee €496.362,- nadeliger uit dan vooraf geraamd. De (voorlopige) conclusie is dan ook dat dit experiment niet bijdraagt aan een effectieve uitvoering van de Participatiewet, en dat het niet past binnen het juridisch kader van de stimuleringspremie.

In het 4e kwartaal 2020 zou het college van Den Bosch met een eindconclusie m.b.t. dit experiment komen maar die heb ik nog niet kunnen terugvinden. Wel staat in een artikel

van Binnenlands Bestuur dat uit de eindevaluatie hetzelfde sombere beeld naar voren komt. De gemeente Den Bosch stopt daarom per 2021 met het experiment.

Amsterdam

Het Amsterdamse experiment liep van 1 februari 2018 tot 1 maart 2021. Deelnemers ontvangen een premie als zij naast de bijstand aan het werk gaan. De premie bedraagt 50 procent van het inkomen dat zij bijverdienen, tot maximaal 200 euro per maand.

De belangrijkste uitkomsten uit de tussentijdse evaluatie zijn:

- De uitstroom naar werk onder de groep met deelnemers ligt met 18%, ruim twee keer hoger dan de uitstroom bij een vergelijkbare groep met niet-deelnemers (8%);
- De uitstroomgroep met deelnemers laat in vergelijking met de reguliere uitstroom een oververtegenwoordiging zien van mensen ouder dan 50 jaar die langer dan 2 jaar een uitkering ontvangen;
- Ruim een kwart (27%) van de interventiegroep is gestart met parttime werk;
- De lagere bijstandslasten maken in ieder geval de premiebetaling goed.

Amsterdam heeft al aangegeven de deeltijdpremie structureel te gaan invoeren. Wel is de nieuwe regeling net wat anders dan de premie waarmee geëxperimenteerd werd.

Deelnemers aan het experiment mochten 50 procent van de inkomsten uit deeltijdwerk houden met een maximum van 200 euro per maand. De premie vanaf 1 maart 2021 bedraagt 30 procent van de inkomsten, met een maximum van 215 euro per maand. Dat maximale bedrag wordt bereikt wanneer bijstandsgerechtigden zo'n 16 uur per week betaald werk doen. De regeling loopt tot 31 december 2022 en kan bij goede resultaten verlengd worden.

Ontwikkelingen bij andere gemeenten

Rotterdam

In Rotterdam is vanaf 1 april 2021 de 'Werkbonus' ingevoerd. In Rotterdam gaat het om 12,5 procent van het inkomen met een maximum van 105,50 euro per maand. In Wageningen en Amsterdam is het maximale bedrag 215 euro per maand op basis van respectievelijk 25 en 30 procent van het inkomen.

Groningen

De gemeente Groningen was één van de gemeenten die toestemming had voor een experiment art. 83 PW. Onder de noemer premie arbeidsinschakeling werken zij met het instrument Schakelkans. Schakelkans geeft mensen met een bijstandsuitkering (en een afstand tot de arbeidsmarkt) weer kans op werk door het doen van tijdelijke opdrachten bij reguliere werkgevers. Op deze wijze doen mensen weer werknemersvaardigheden en recente werkervaring op waardoor de afstand naar regulier werk kleiner wordt. Ook zijn de deelnemers weer onder de mensen en krijgen ze de mogelijkheid een nieuw netwerk aan te boren. Mensen werken tijdelijk met behoud van uitkering en ontvangen een stimuleringspremie van € 2,00 netto per uur voor de verrichte werkzaamheden. De werkgever betaalt de gemeente een tarief per gewerkt uur gebaseerd op het wettelijk minimumloon (CAO) en de loonwaarde van de kandidaat, namelijk € 12,75 euro per uur. Kandidaten boven de 27 jaar ontvangen de opgespaarde premie maximaal 2x per jaar. Het totaalbedrag is gemaximeerd op € 2.500,00. Met januari 2019 als peildatum. Kandidaten jonger dan 27 jaar kunnen de gespaarde premie inzetten voor re-integratiedoelinden. Voor wie het wat zegt Schakelkans is het Groningse vervolg op Flexpensie.

Vorig jaar is dit instrument in opspraak geraakt. FNV heeft de gemeente Groningen in september 2020 opgeroepen te stoppen met Schakelkans. 'Iedereen wordt er beter van behalve de bijstandsgerechtigde.' Eind november heeft de FNV een Wob-verzoek ingediend bij de gemeente Groningen om meer inzicht te krijgen in de geldstromen achter Schakelkans.

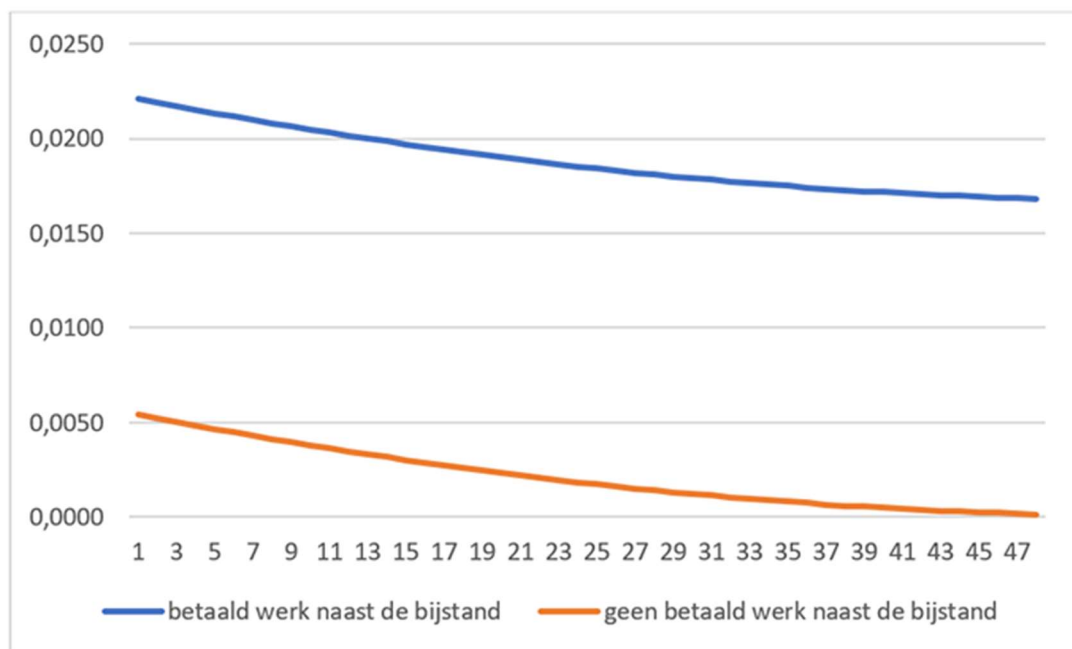
2. Onderzoek Universiteit van Utrecht

Bron: Universiteit Utrecht d.d. 4 maart 2021⁴

Werken naast de bijstand: een springplank naar financiële zelfstandigheid

Als bijstandontvangers gaan werken naast hun uitkering, vergroot dat hun kans om duurzaam financieel zelfstandig te worden. Vooral uitzendwerk is een goede springplank. Dat zijn de belangrijkste conclusies uit de studie *From social assistance to self-sufficiency*, die onderzoekers van de Universiteit Utrecht onlangs publiceerden in het wetenschappelijk tijdschrift *European Sociological Review*.

In de studie is voor alle 28-55 jarige bijstandontvangers uit januari 2010 (236.500 mensen) nagegaan of zij binnen 48 maanden duurzaam financieel zelfstandig⁵ werden. De centrale vraag was of dit verschilde tussen mensen die daaraan voorafgaand werkten naast hun uitkering, en degenen die dat niet deden. Van de onderzochten wordt 16% duurzaam financieel zelfstandig. En in bijna 8% van de waarnemingen werken mensen naast hun bijstandsuitkering. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van geanonimiseerde administratieve gegevens, bijeengebracht door het Centraal Bureau voor de Statistiek.



Figuur 1: Kans op duurzame financiële zelfstandigheid bij bijstandontvangers, die twee maanden eerder wel of geen betaald werk hadden naast hun uitkering (maanden vanaf januari 2010)

Kans vier maal zo groot

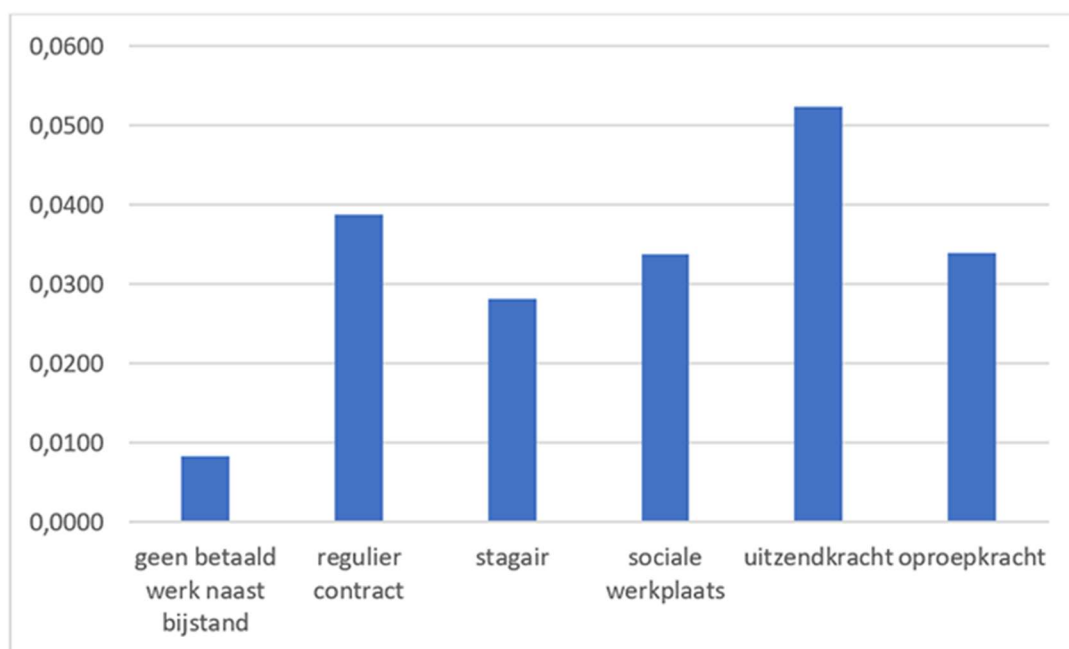
Figuur 1 laat zien dat mensen die naast de uitkering werken een grotere kans hebben om duurzaam financieel zelfstandig te worden. Ten opzichte van de groep die inactief blijft is die kans vier maal zo groot (2,23% tegenover 0,56%). In beide groepen neemt de kans af naarmate men langer in de bijstand verkeert.

⁴ <https://www.uu.nl/nieuws/werken-naast-de-bijstand-een-springplank-naar-financiele-zelfstandigheid>

⁵ Duurzame financiële zelfstandigheid = heeft 6 maanden geen bijstandsuitkering ontvangen, met werk als voornaamste inkomensbron in de eerste maand.

Springplank

De bevindingen duiden erop dat werken naast de uitkering een 'springplank' kan zijn. De oorzaak hiervan kan gelegen zijn in de sociale contacten die men via werk opdoet (waaruit bijvoorbeeld informatie over vacatures naar voren komt). Ook is het mogelijk dat de werkende groep aanvullende vaardigheden (menselijk kapitaal) opdoet, of voorkomt dat dit veroudert. Ten slotte is het denkbaar dat de groep die naast de uitkering werkt bij werkgevers minder last heeft van het stigma dat soms aan het ontvangen van bijstand kleeft, en een signaal afgeeft dat men betrouwbaar is en beschikt over basale werknemersvaardigheden. De uitkomsten weerspreken dat werken naast de uitkering een 'val' is, een veronderstelling die men in de wetenschappelijke literatuur en het beleidsdebat ook regelmatig tegenkomt.



Figuur 2: Kans op duurzame financiële zelfstandigheid, naar type arbeidsrelatie. (Kans ten opzichte van een referentiepersoon met de volgende kenmerken: 28 jarige man, laagopgeleid, autochtoon, geen arbeidservaring of eerdere bijstandontvangst.)

Werkeffect

Uit figuur 2 komt naar voren dat alle bijstandontvangers die naast de uitkering werken een hogere kans op duurzame financiële zelfstandigheid hebben dan degenen die dat niet doen. Het 'werkeffect' is bij uitzendwerk echter het sterkst.

Uitzendeffect

Het 'uitzendeffect' werd eerder ook aangetroffen in Duits en Oostenrijks onderzoek. Er zijn verschillende verklaringen denkbaar, die elkaar niet uitsluiten. Werkgevers gebruiken uitzendwerk mogelijk om mensen te screenen voordat zij hen definitief inhuren, met meer uren of een beter loon. Ook kunnen zij uitzendovereenkomsten gemakkelijker beëindigen dan vaste aanstellingen. Werkenden kunnen via het uitzendbureau gemakkelijker doorstromen naar een andere tijdelijke positie waarin zij meer verdienen. Uitzendbureaus zijn wellicht efficiënter in het *matchen* van het aanbod met de wensen van werkgevers in termen van vaardigheden, potentieel en achtergrond; bieden mogelijk gerichte training en begeleiding aan bijstandontvangers; of slagen erin relatief veel bijstandontvangers aan te trekken met een verhoudingsgewijs korte afstand tot de arbeidsmarkt. Op basis van deze studie valt niet uit te maken welke verklaring in Nederland het meeste gewicht in de schaal legt.

De studie is uitgevoerd in het kader van het project 'Van netwerk naar werk?' bij de Universiteit Utrecht. Ze is gefinancierd door Instituut Gak, een fonds dat de kwaliteit van de Nederlandse sociale zekerheid en arbeidsmarkt bevordert via maatschappelijke projecten, onderzoek en leerstoelen.



Het artikel '*From social assistance to self-sufficiency; Low income work as a stepping stone* *externe link*', geschreven door Sanne Boschman, Ineke Maas, Cok Vrooman en Marcus Kristiansen, verscheen in *European Sociological Review*.

3. Voor- en nadelen inkomstenvrijlating en stimuleringspremie

Inkomstenvrijlating

Voordelen	Nadelen
Een inkomstenvrijlating kan een positieve stimulans zijn om parttime aan het werk te gaan. De uitkeringsgerechtigde voelt zich gerespecteerd en gewaardeerd. En uit onderzoek blijkt dat mensen die parttime werken de bijstand sneller verlaten.	Door het toepassen van de vrijlating wordt het fiscaal jaarinkomen hoger. Dit kan gevolgen hebben voor inkomensafhankelijke regelingen maar ook voor minimaregelingen . Wanneer een uitkeringsgerechtigde in totaal meer dan ca. €700,- aan vrijgelaten inkomsten heeft, neemt het totaal fiscaal inkomen zoveel toe, dat dit invloed kan hebben op het recht op toeslagen (Divosa, februari 2019). Dit heeft dan gevolgen voor (de hoogte van) toeslagen, kwijtschelding gemeentelijke belastingen e.d. De uitkeringsgerechtigde beschikt dan feitelijk over een lager inkomen dan tijdens de periode van bijstandsverlening zonder vrijlating.
Meer financiële armslag heeft mogelijk ook een positief effect op de andere leefdomeinen.	
We handelen in de geest van de wet . Ongeveer driekwart van de gemeenten passen de vrijlatingsregeling toe.	
	Het kan de uitkeringsgerechtigde ervan weerhouden om meer te gaan werken . Maakt het financieel onaantrekkelijker om stappen te zetten naar arbeid; vergroot de armoedeval.
	Het inkomensvoordeel van parttime werk is tijdelijk . Door inkomensvrijlating kunnen mensen dus meer gaan verdienen. Maar bij de meeste klanten is dat voordeel tijdelijk. Klanten kunnen er zelfs door in geldproblemen raken, doordat ze in het uitgavenpatroon uitgaan van hun hogere inkomen.
	Een vast en voorspelbaar inkomstenniveau is soms belangrijker dan een hoger inkomen. Door inkomensvrijlating kunnen mensen dus meer gaan verdienen. Maar bij de meeste uitkeringsgerechtigden is dat voordeel tijdelijk. Ze kunnen er zelfs door in geldproblemen raken, doordat ze in het uitgavenpatroon uitgaan van hun hogere inkomen. Stabiliteit in inkomen kan belangrijker zijn dan 'meer' inkomen. Vaak komt het einde van de inkomstenvrijlating voor veel klanten onverwachts. Ze zijn dan net gewend aan de combinatie van werken en een uitkering en budgetteren met een te hoog inkomen.
	Als je dan net te veel uren werkt, kom je boven het bijstandsniveau en dan verdwijnt daarmee ook de vrijstelling. Dan is er dus alsnog sprake van een armoedeval . De vraag is of de eenmalige uitstroompremie van artikel 9 van de re-integratieverordening van € 300 dit voldoende kan beperken.
Leidt tot een financiële lastenuitzet (structureel). Door een deel van de inkosten vrij te laten stijgt de hoogte van de aanvullende uitkering. Daarentegen kan het ook tot een besparing leiden als mensen daadwerkelijk eerder gaan uitstromen.	

Stimuleringspremie

Voordelen	Nadelen
Het loont om te werken , omdat je twee maal per jaar een premie ontvangt omdat je werkt naast de bijstand.	Je hebt niet maandelijks extra inkomsten , zoals bij de inkomstenvrijlating het geval is.
De premievrijlating heeft geen gevolgen voor de inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen belastingdienst) mits in één of twee termijnen per kalenderjaar wordt vrijgelaten en mits naast de premievrijlating niet een ander inkomen of premie wordt vrijgelaten	Een structurele premie kan de belanghebbende er om financiële redenen van weerhouden om zijn werkuren uit te breiden . Immers indien een arbeidsinkomen op of net boven bijstandsniveau wordt gegenereerd, dan is er geen recht meer op de premie en de belanghebbende komt niet meer in aanmerking voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen of voor minimaregelingen. De belanghebbende beschikt dan feitelijk over een lager inkomen dan tijdens de periode van bijstandsverlening. Dit nadeel wordt teniet gedaan door de premie slechts tijdelijk te verstrekken.
Over de verstrekte bijstand aan uitkeringsgerechtigden moeten premies en belasting worden afgedragen. Er hoeven geen premies en belastingen te worden afgedragen over te verstrekken premies voor arbeidsinschakeling. Dus hierdoor is een premienvrijlating ook voor de gemeente fiscaal voordeliger dan inkomstenvrijlating	Betekent een (maximale) extra lastenuitzet voor de gemeente van ten hoogste € 2.600 per persoon, die deeltijd werkt, per jaar.

