

Vergaderjaar 2007–2008

30 650

## **Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen om gemeenten meer zekerheid te geven dat mensen met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces met behoud van uitkering gedurende maximaal 2 jaar onbeloonde additionele werkzaamheden kunnen verrichten**

E

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 19 juni 2008

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van bovengenoemde wetswijzigingen. Het werken met behoud van uitkering is de inzet van de regering om de meest moeilijk te plaatsen werkzoekenden te activeren. Additionele arbeidsplaatsen moeten daarvoor de oplossing geven. De geschiedenis van additioneel werk is lang, te beginnen bij de werkverschaffing in de dertiger jaren. Vaak zinloos werk, maar waar wel een loonbetaling tegenover stond. Bovendien was het een tijd van economische neergang en grote werkloosheid. De regelingen die daarop volgden waren alleen succesvol te noemen als de additionele arbeidsplaatsen aansloten bij de mogelijkheden van de werkzoekenden en er sprake was van begeleiding gedurende het hele proces. Dit laatste ontbrak bij de Melkertbanen, waardoor de mensen inderdaad bleven werken bij de opdrachtgever omdat een adequate uitplaatsing ontbrak. De bewindlieden schrijven in de brief van 26 mei 2008 (kamerstuk 30 650, B) dat in de aanvullende wetgeving aandacht komt voor vaardigheden en opleidingsniveau. Dit zijn belangrijke succesfactoren. Wij vragen de regering wat nu wordt verstaan onder het reïntegratietraject. Betreft dat alleen de begeleiding tot aan de participatieplaats of ook tijdens de te verrichten werkzaamheden? Hoe vindt de beoordeling plaats of doorstroming naar werk tot de mogelijkheden behoort?

Het recht op uitkering van bovengenoemde wetten brengt met zich mee dat men niet alleen verplicht is om werk te aanvaarden, maar ook om *additioneel* werk te aanvaarden. Wat is de invloed van de belanghebbende op de aangeboden participatieplaats?

De werkzaamheden dienen additioneel van aard te zijn, gericht op de inschakeling van de belanghebbende en worden verricht onder verant-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van den Berg (SGP), Swenker (VVD), Terpstra (CDA), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Vedder-Wubben (CDA), Kneppers-Heijnert (VVD), Westerveld (PvdA), Biermans (VVD), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), voorzitter, Leijnse (PvdA), Franken (CDA), vice-voorzitter, Goyert (CDA), Quik-Schuijt (SP), Klein Breteler (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Strik (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Elzinga (SP), Vac. (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

woordelijkheid van het college en mag niet leiden tot *verdringing* op de arbeidsmarkt. Het moet gericht zijn op de reïntegratie van betrokkene en niet op het realiseren van het *bedrijfsdoel*. Activiteiten kunnen niet het karakter hebben van gewone productieve arbeid. Hier wringt de schoen. Omdat er geen loonbetaling plaatsvindt is het moeilijk te definiëren of werk regulier of additioneel is. De regering geeft daarop als toelichting ik citeer: «Bij een participatie plaats gaat het dan ook niet om een baan en de beloning is ook niet die van een reguliere baan. Het loon is vastgesteld op het niveau dat hoort bij een reïntegratietraject, namelijk het niveau van de uitkering».

Kan de regering definiëren wat een participatieplaats is, welke instrumenten heeft de gemeente om de additionaliteit vast te stellen. Hoe kan daardoor verdringing van arbeidsplaatsen worden voorkomen?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het feit dat een horizonbepaling voor deze wet geregeld gaat worden via een apart wetje. Dat wetje ligt nu bij de Raad van State voor spoedadvies. Kan de staatssecretaris aangeven wanneer dat advies verwacht wordt en wanneer behandeling in de Tweede Kamer aan de orde zal zijn. Kan niet gewacht worden tot het advies van de Raad van State afgerond is en de Tweede Kamer zich heeft uitgesproken? Kan de regering duidelijk toelichten waarom dat minder wenselijk is. Kan de regering toelichten als dit wetsontwerp zoveel spoed vraagt waarom dan zolang gewacht is met het opnieuw indienen bij de Eerste Kamer?

De leden van de PvdA-fractie maken zich enigszins zorgen over de vraag of potentiële deelnemers aan de participatiebanen over voldoende rechtsbescherming beschikken indien zij het aanbod tot deelname zouden weigeren. Is er jurisprudentie met betrekking tot mogelijke weigering bij de Work First aanpak?

De leden van de **SP**-fractie hebben een aantal procedurele en een aantal inhoudelijke vragen.

Zij stellen graag de volgende vragen m.b.t. de procedurele gang van zaken, waar ook de leden van de fractie van **GroenLinks** zich bij aansluiten.

- Wanneer bereikt het wetsvoorstel voor de *horizonbepaling* bij voorliggend wetsvoorstel naar verwachting de Tweede, respectievelijk Eerste Kamer?  
Behelst dat wetsvoorstel uitsluitend een horizonbepaling bij dit wetsvoorstel?  
Betekent dit dat voorliggend wetsvoorstel een geldigheidsduur van precies twee jaar of van maximaal twee jaar zal krijgen?  
Zal voorliggend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na goedkeuring door de Eerste Kamer in werking treden, of niet nadat eerst ook het wetsvoorstel met de horizonbepaling door het parlement is aanvaard?  
Wanneer is de invoeringsdatum van voorliggend wetsvoorstel, respectievelijk het voorstel met de horizonbepaling door het kabinet op dit moment voorzien?
- Wanneer zal het *Wetsvoorstel Stimulering Arbeidsparticipatie (STAP)*, of enig ander wetsvoorstel dat beoogd is het voorliggende wetsvoorstel te vervangen, te wijzigen, dan wel aan te vullen, naar verwachting voor advies aan de Raad van State worden gezonden, respectievelijk aan het parlement kunnen worden aangeboden?  
Zal dit wetsvoorstel (STAP) een geheel nieuw wetsvoorstel worden, ter vervanging van voorliggend wetsvoorstel, of een wetsvoorstel ter wijziging van en/of aanvulling op het voorliggend wetsvoorstel?

Beoogt het kabinet dit nieuwe wetsvoorstel (STAP) in werking te laten treden twee jaar na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel, of zoveel eerder als mogelijk is?

Waarom vraagt het kabinet eerst voorliggend voorstel te behandelen en niet te wachten op het gewijzigde voorstel (STAP)?

De leden van de **SP**-fractie hebben de volgende inhoudelijke vragen *met betrekking tot de relatie tussen voorliggend wetsvoorstel en het beoogd wetsvoorstel ter vervanging/aanvulling van dit voorstel*:

- Kan het kabinet reeds uitgebreider dan in de brief van 26 mei jl. (kamerstuk 30 650, B) aangeven en toelichten wat deze aanvullende wetgeving behelst? Kan het straks zo zijn – na aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel en vervolgens het nieuwe voorstel (STAP), dat verschillende mensen in vergelijkbare situatie en op hetzelfde moment onder verschillende wetgeving een traject volgen? In de brief van 26 mei jl. schrijven de bewindslieden dat «het bij de inzet van de participatieplaats van belang [is] dat de uitkeringsgerechtigde er financieel op vooruit gaat. Daarom wordt geregeld dat de uitkeringsgerechtigde periodiek recht heeft op een premie indien hij naar het oordeel van het college voldoende heeft meegewerkt.»
  - a. Zal deze periodieke verhoging – volgens het nieuwe voorstel – ook al plaats (kunnen) vinden gedurende de eerste twee jaar van de participatieplaats? Of niet eerder dan na twee jaar? En wat zal de frequentie zijn van uitbetaling van deze periodieke verhoging? Betreft dit een verhoging die op het maandelijkse loonstrookje te zien is, of een jaarlijkse bonusregeling, of nog wat anders?
  - b. Bestaat er op grond van deze bepaling straks een materieel verschil tussen het voorliggende wetsvoorstel en de aanvullende wetgeving (STAP)? Zo ja, waarom is het nieuwe voorstel (STAP) beter dan voorliggend voorstel?

In de aanvullende wetgeving (STAP) wordt volgens de brief van 26 mei «geregeld dat bij uitkeringsgerechtigden zonder startkwalificatie wordt gewerkt aan de vaardigheden en/of het opleidingsniveau als dit de duurzame arbeidsinschakeling in de weg staat.»

- a. Betreft dit volgens de bewindspersonen een materiële verbetering ten opzichte van voorliggend wetsvoorstel?
- b. Zal deze verbetering ook reeds gedurende de eerste twee jaar van het traject – conform het (nieuwe) voorstel – voor de uitkeringsgerechtigden beschikbaar komen?

Worden in de aanvullende wetgeving nog verdere veranderingen op het voorliggend wetsvoorstel verwacht, en zo ja betreffen dat volgens het kabinet verbeteringen?

Een belangrijk verschil tussen de nieuwe bepalingen en het aanhangige wetsvoorstel is gelegen in de verscherping van de beoordelingscriteria voor de verlenging na twee jaar, schrijven de bewindslieden in hun brief van 26 mei jl. Wat is het belang van deze verscherping? Waarom wordt dit noodzakelijk geacht?

De leden van de SP-fractie hebben tenslotte de volgende inhoudelijke vragen bij het wetsvoorstel:

- Het begrip additionele arbeid is door de jaren verschillend uitgelegd. Wat verstaat het kabinet in het kader van voorliggend voorstel precies onder additionele werkzaamheden? Hoe precies moet een gemeente gaan bepalen of er op de arbeidsmarkt door deze additionele participatieplaats geen verdringing plaatsvindt? Waarom is het in het kader van dit wetsvoorstel volgens het kabinet niet nodig dat werken loont? Staat het kabinet eigenlijk wel achter het principe dat werken zou moeten lonen?

De redenering van het kabinet bij dit wetsvoorstel lijkt te zijn dat indien het uitoefenen van werkzaamheden geen productieve werkzaamheden betreft, doch slechts additionele werkzaamheden, de vergoeding voor het uitoefenen van deze werkzaamheden niet hoeft te voldoen aan de bepalingen in het kader van de Wet Minimumloon. Is dit inderdaad de onderliggende redenering van het kabinet bij het toestaan van deze onderbetaling?

De leden van de fractie van **GroenLinks** onderschrijven van harte de doelstelling van de regering dat niemand mag worden afgeschreven. Optimale participatie voor iedereen in de samenleving is van vitaal belang voor het welbevinden van het individu, maar ook voor het goed functioneren van de samenleving. Een reguliere arbeidsplaats is het hoogste doel, maar ook voor mensen zonder dit perspectief is participatie van levensbelang. Op basis van dit uitgangspunt beoordelen de leden onderliggend wetsvoorstel.

Wat betreft de procedurele vragen sluiten de leden van de GroenLinks-fractie zich aan bij de vragen van de leden van de SP-fractie.

De overheid besteedt terecht aandacht aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de mensen die ver afstaan van het hebben van een vaste, reguliere baan. De vraag is vervolgens op welke wijze je deze mensen het beste helpt. De gemeente is aan zet om passend bij het individu haar klant op weg te helpen om zijn of haar doelen dichterbij te brengen. Bij de een zal dit een reïntegratietraject naar werk zijn, bij de ander zal dit een eerste stap richting participatie zijn. Voor de mensen die geen kans maken op een gewone baan biedt maatschappelijke participatie uitkomst. Voor de leden van de GroenLinks-fractie zou het perspectief op werk dat loont centraal moeten staan, ook bij participatieplaatsen. Uiteindelijk is dit binnen de Wet Werk en Bijstand de verantwoordelijkheid van de individuele gemeente. De vraag is wel of dit wetsvoorstel iets substantieels toevoegt aan de praktijk binnen gemeenten op dit moment. Kan de regering hier een nadere toelichting op geven? Bovendien is het de vraag waar de regering de grens precies trekt met betrekking tot het vereiste perspectief op uitstroom naar reguliere arbeid, en wat de regering te bieden heeft aan de uitkeringsgerechtigden die niet voldoen aan deze eis? Voor hen is het juist van belang dat de overheid er verantwoordelijkheid voor neemt dat zij volop kunnen meedraaien in de samenleving.

VNG en FNV hebben een voorstel gedaan om voor mensen die geen uitzicht hebben op een gewone baan maatschappelijke participatie als mogelijkheid te bieden binnen de Wet Participatieplaatsen. Hoe ziet de Staatssecretaris dat? VNG en FNV vinden het een maatschappelijke plicht om ook hen een toekomst te bieden. VNG en FNV pleiten daarom voor banen in de vorm van maatschappelijke participatie. Voorwaarde is wel dat deze mensen een vergoeding dienen te krijgen voor hun inspanningen; in ieder geval het wettelijk minimumloon voor de uren dat ze werken.

Voelt de regering voor een participatiewet, die los van het direct leiden naar regulier werk, mensen in staat stelt om op eigen niveau de stappen te zetten richting betaald werk. (Reïntegratie)gelden inzetten voor meer dan alleen directe toeleiding naar regulier werk kan ook goed besteed geld zijn: of je nu ver afstaat van de arbeidsmarkt of dichtbij, iedereen telt mee en moet de kans krijgen om mee te doen. Is de regering het met de leden van GroenLinks eens dat er behoefte is aan een samenhangende regeling voor participatie van doelgroepen, die nu versnipperd bij verschillende regelingen en voorzieningen zijn ondergebracht? Het participatiedoel is wat hen bindt, en met de huidige versnipperde regelingen is er het risico van onderlinge verdringing en onnodige complexi-

teit. Dat is niet bevorderlijk voor het gewenste aanbod van plaatsen, voor de slagvaardigheid van gemeenten en het brengt ook voor doelgroepen meer rechtsonzekerheid mee.

Waarom wil de regering niet de mogelijkheid geven aan gemeenten om een participatieplaats eenmalig met twee jaar te verlengen, in plaats van twee keer een jaar? Dit beperkt de (administratieve) lasten voor gemeenten en het individu. De prikkel van de WWB blijft daarnaast immers de gemeente stimuleren tot snelle uitstroom.

Kan de regering een nadere invulling geven van het begrip «additionele werkzaamheden»? Op welke wijze meent de regering te voorkomen dat de participatieplaatsen geen verdringing op de arbeidsmarkt tot gevolg zullen hebben, nu voor deze plaatsen slechts het niveau van de WWB-uitkering wordt gehanteerd? Waarom houdt de regering onverkort vast aan het criterium voor de doelgroep van de participatieplaatsen dat er perspectief op uitstroom naar de arbeidsmarkt moet zijn? Als de plaatsen daadwerkelijk additioneel zijn, dan kunnen ze toch ook een rol vervullen voor mensen die juist gedoemd zijn anders blijvend aan de zijlijn te staan? Waarom acht u vrijwilligerswerk in voldoende mate tegemoetkomen aan hun participatiebehoefte van mensen zonder perspectief op uitstroom? Verschilt de aard van vrijwilligerswerk niet wezenlijk van een participatieplaats? Kunt u een nadere toelichting geven op de scheiding die u aanbrengt tussen doelgroepen.

De regering stelt dat de decentralisatiegedachte het uitgangspunt is bij haar wetsvoorstel. Niettemin worden gemeenten in dit wetsvoorstel in verschillende opzichten beperkt om op creatieve wijze een maximale participatie te bereiken voor hun doelgroep. Bijvoorbeeld door het criterium perspectief op uitstroom, door de limitering in de tijd en de tussentijdse toetsingsverplichtingen en door de onmogelijkheid om de plaatsen boven uitkeringsniveau te financieren, eventueel door het betrekken van het werkdeel. Kan de regering toelichten waarom ze ervoor kiest om gemeenten met al deze beperkingen op te zadelen? Waarom kiest de regering niet voor de mogelijkheid om het maandelijks inkomen van betrokkene aan te vullen, wat voor de persoon zelf veel effectiever is dan een incidentele of periodieke bonus? En hoe ziet de regering de plicht om de gemaakte kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van een participatiebaan te vergoeden?

De leden van de GroenLinks-fractie zetten vraagtekens bij het uitgangspunt dat de mensen met een participatiebaan op het niveau van de uitkering hun werk moeten verrichten. Hoe rechtvaardigt de gemeente dit? Is dit verschil in beloning uit te leggen op de werkvloer en aan degene die verplicht is dit werk te aanvaarden? Staat de regering nog achter het principe dat werk moet lonen? Zo ja, dan graag een toelichting op deze keuze. Deze leden vragen voorts naar de waarborgen omtrent begeleiding en scholing van degene die de participatieplaats invult. Iemand met een kleine kans op uitstroom, zal ook bij de vervulling van additioneel werk voldoende begeleid moeten worden om de vervulling van deze baan tot een succes te maken. Welke garanties heeft de regering daarvoor? En om optimaal de ontwikkeling te stimuleren van de betrokken persoon, zou hij in aanvulling op de baan in aanmerking moeten komen voor scholing, training of eventueel therapie. Dit zou de kans vergroten dat betrokkene naar verloop van tijd een vervolgstap kan zetten richting reguliere arbeid. Deelt de regering deze mening van de leden van de GroenLinks-fractie? Welke maatregelen neemt de regering om dit te stimuleren en ook mogelijk te maken? En zouden deze investeringen niet gemakkelijker te doen zijn voor gemeenten als zij ook het inkomensdeel zouden kunnen betrekken bij de financiering van deze plaatsen?

De leden van de commissie zien de antwoorden op bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van Driel

De griffier van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van Dooren