

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

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 juli 2008

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft in haar vergadering van 1 juli 2008 besloten om de leden van de SP-fractie in de gelegenheid te stellen nog enkele technische vragen aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor te leggen.

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de staatssecretaris op 2 juli 2008 een brief gestuurd. De staatssecretaris heeft hierop bij brief van 4 juli 2008 gereageerd.

De commissie brengt hiermee verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie,
Kim van Dooren

¹ 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), Thissen (GL), Strik (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Elzinga (SP), Vac. (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Den Haag, 2 juli 2008

In de vergadering van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 juli 2008 hebben de leden van de SP-fractie te kennen gegeven nog enkele technische vragen te hebben over wetsvoorstel 30 650. De commissie heeft besloten om deze leden in de gelegenheid te stellen de vragen alsnog aan u voor te leggen, met het verzoek om ze tijdig voor het plenaire debat van 7 en 8 juli a.s. te beantwoorden.

De leden van de SP-fractie hebben na het lezen van de memorie van antwoord¹ nog nadere vragen over de scholing en begeleiding, over de rechtspositie en rechtsbescherming en over de procedure.

Scholing en begeleiding

In antwoord op vragen vanuit verschillende fracties omtrent het begrip participatieplaats en de betekenis van het begrip additioneel, benadrukt de regering het belang van «speciale begeleiding». «Begeleiding heeft (...) betrekking op de periode gedurende de participatieplaats.» Over deze begeleiding hebben de leden van de SP-fractie nog enkele nadere vragen. Waaruit bestaat deze begeleiding precies? Wat valt daar allemaal wel onder – of kan daar binnen de beleidsvrijheid van gemeenten onder vallen – en wat niet?

De regering geeft in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie aan dat zij belang hecht aan de voorgenomen wijzigingen in het kader van wetsvoorstel STAP met betrekking tot scholing en begeleiding. «Betrokkenen hebben veelal een investering in de vorm van scholing of begeleiding nodig om aan het werk te komen», zo schrijft zij ter toelichting. Is deze scholing en begeleiding dus wezenlijks iets anders dan de begeleiding die betrokkenen in het kader van voorliggend wetsvoorstel krijgen? Zo nee, waarom hecht de regering dan zo aan voorgenomen wijziging? Zo ja, waarin schuilt precies het verschil tussen de scholing en begeleiding uit het wetsvoorstel STAP en de begeleiding die betrokkenen met voorliggend wetsvoorstel krijgen? Met betrekking tot de begeleiding uit voorliggend voorstel vragen deze leden of betrokkenen deze begeleiding kunnen krijgen of moeten krijgen.

In antwoord op vragen van leden van de fractie van GroenLinks naar de waarborgen met betrekking tot scholing en begeleiding geeft de regering aan dat deze begeleiding weliswaar een belangrijk aspect is van de participatieplaats, maar dat de invulling daarvan een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Zij herhaalt dat argument vier maal in verschillende bewoordingen – «deze begeleiding is een gemeentelijke verantwoordelijkheid», «zal een gemeente ook echt werk moeten maken van de begeleiding», «het zorgdragen voor de begeleiding (...) is een verantwoordelijkheid van de betreffende gemeente», «uitgangspunt bij de invulling [van de begeleiding] is dat recht wordt gedaan aan de beleidsvrijheid [van] die gemeente» – maar geeft geen waarborgen. Zijn er in het geheel geen waarborgen te geven? Indien wel, welke dan?

Rechtspositie en -bescherming

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie wat de invloed is van de belanghebbende op de aangeboden participatieplaats laat de regering weten dat uit oogpunt van motivatie en kansbenutting de gemeente de beroepsoriëntatie van de belanghebbende vast en zeker zal

¹ Kamerstukken I 2007–2008, 30 650, letter F.

betrekken. Indien betrokkene een opvatting heeft over de invulling van een participatieplaats die niet gelijk is aan de opvatting van de gemeente en bij deze afwijkende opvatting blijft, kan dit voor de gemeente aanleiding zijn om de uitkering tijdelijk te verlagen. Dat betekent volgens de leden van de SP-fractie dat binnen de participatieplaats de belanghebbende in laatste instantie dient te gehoorzamen aan de gemeente. Dat roept bij deze leden vragen op over de arbeids- en gezagsverhoudingen binnen de participatieplaats. Aan wie is – gedurende de dagelijkse gang van zaken – de betrokkene verantwoording schuldig? Moet iemand op een participatieplaats opdrachten van de werkgever opvolgen of alleen aan de gemeente gehoorzamen? Zal de gemeente desgevraagd de sancties (via de uitkering) toepassen, indien de participant de opdrachten van de werkgever niet opvolgt?

In antwoord op de zorgen van de PvdA-fractie over de rechtsbescherming bij weigering van het aanbod tot deelname aan een participatieplaats, antwoordt de regering slechts dat op dit moment vergelijkbare jurisprudentie vanuit de ervaring met de Work First-aanpak bij de regering niet bekend is. Dat roept bij de leden van de SP-fractie enkele nadere vragen op over de rechtspositie van de betrokkenen; er moet toch immers over deze rechtspositie op voorhand wel zijn nagedacht. Uit de beantwoording door de regering is bekend dat het in de bedoeling van de regering ligt om op de werkzaamheden van betrokkenen in participatieplaatsen de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag niet van toepassing te laten zijn. Uit de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer is gebleken dat de Arbeidsomstandighedenwetgeving vermoedelijk wel van toepassing is, aangezien de Arbowet een ruim(er)e definitie van werknemers hanteert. Kan de regering dat nog eens helder toelichten? En is op basis van deze begrippen de Arbeidstijdenwetgeving wel of niet van toepassing op werknemers in participatieplaatsen? Welke andere arbeidswet en -regelgeving is voorts wel en niet nog van toepassing op betrokkenen?

Procedurele aspecten

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA, SP en GroenLinks over de procedure geeft de regering aan het wetsvoorstel met de horizonbepaling mogelijk nog voor het reces aan de Tweede Kamer te sturen en het wetsvoorstel STAP vermoedelijk ook reeds in het reces aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden. Desalniettemin vraagt de regering voorliggend voorstel voor het reces af te ronden, opdat gemeenten zo snel als mogelijk van start kunnen gaan. Hoewel het voorstel STAP materiële verbeteringen zal bevatten, waar de regering wel aan hecht, acht zij het voorliggend wetsvoorstel op zichzelf een belangrijk nieuw reïntegratieinstrument ten behoeve van gemeenten en de doelgroep binnen die gemeenten in het bijzonder. Zien de leden van de SP-fractie dat juist?

Ondanks een «pauze» in de behandeling tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer van meer dan anderhalf jaar en een regeringswisseling, constateren deze leden nu in antwoord op de vragen vanuit de Eerste Kamer geen wezenlijk andere onderbouwing van het wetsvoorstel dan ten tijde van de behandeling in de Tweede Kamer door het vorige kabinet. Dat zou natuurlijk ook niet voor de hand liggen. Deelt de regering deze zienswijze?

De commissie ziet ten behoeve van een goede voorbereiding van het plenaire debat over dit wetsvoorstel uw antwoorden graag zo spoedig mogelijk – bij voorkeur nog voor het weekeinde – tegemoet.

De griffier van de commissie,
W. A. J. M. van Dooren

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2008

Hierbij bied ik u de antwoorden op de nadere vragen van de fractie van de SP naar aanleiding van het memorie van antwoord inzake het bovenvermelde voorstel.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

Antwoorden op de nadere vragen van de fractie van de SP naar aanleiding van het memorie van antwoord

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de nadere vragen van de SP-fractie.

1. Scholing en begeleiding

De leden van de SP-fractie vragen of de scholing en begeleiding zoals voorgenomen in het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie iets wezenlijks anders is dan de begeleiding in het voorliggend wetsvoorstel en waar dat verschil dan uit bestaat. Voorts vragen zij waar de begeleiding precies uit bestaat en wat daar onder valt, of betrokkenen deze begeleiding (moeten) krijgen, of er met betrekking tot de begeleiding – en scholing – waarborgen te geven zijn en zo ja, welke.

Begeleiding van de deelnemers aan participatieplaatsen vloeit voort uit de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van uitkeringsgerechtigden bij hun arbeidsinschakeling (artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de WWB). Bij de invoering van deze bepaling heeft de wetgever voorschriften rond de re-integratieinstrumenten afgeschaft om de gemeenten de mogelijkheid te bieden om een passend aanbod te doen¹. Aan de vormgeving en de mate waarin deze voorzieningen worden ingezet stelt de WWB geen eisen. Hierdoor kan de gemeente de ondersteuning optimaal afstemmen op andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals zorg en onderwijs, en op de lokale arbeidsmarkt². Het is dus aan de gemeente om per individuele situatie te bepalen waar de begeleiding uit bestaat. Zonder daarmee in deze gemeentelijke bevoegdheid te willen treden, merkt de regering naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de SP-fractie in algemene zin op dat begeleiding zowel betrekking kan hebben op het re-integratieinstrument als ook op de sociale en medische situatie van de betrokkene. Bij het re-integratieinstrument gaat het dan om te beginnen om de keuze van het instrument: is dit instrument het meest geëigend voor de arbeidsmarkttoeleiding van de betrokkene. Indien daar aanleiding toe bestaat kan de gemeente hierbij advies inwinnen bij ter zake kundige derden. Vervolgens gaat het om de voortgang: voldoet het instrument aan de verwachting, welke aanvullende maatregelen zijn eventueel nodig. Omdat speciale begeleiding onderdeel uitmaakt van het additionaliteitsbegrip, zal in dit verband bij participatieplaatsen ook sprake zijn van begeleiding van de zijde van diegene voor wie de werkzaamheden worden verricht.

Voor wat betreft de medische en sociale situatie geeft de memorie van toelichting bij de WWB aan dat die wet ruimere mogelijkheden biedt om personen met medische belemmeringen en/of meervoudige problemen een passend aanbod te doen, zo nodig in samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen. Gemeenten hebben immers een bijzondere verantwoordelijkheid voor mensen met een meervoudige problematiek. De gemeente zal periodiek in overleg met betrokkene moeten bekijken wat voor vervolg er mogelijk is om de afstand tot de arbeidsmarkt verder te verkleinen. Dit vergt een integrale, programmatische (op elkaar aansluitende onderdelen) en ontwikkelingsgerichte aanpak waarbij voorzieningen tegelijkertijd of volgtijdelijk worden ingezet². Het bepaalde in het voorgestelde artikel 10a, zesde lid, ter zake van de verlenging van de duur is van de participatieplaats is te zien als een specifieke vorm van dit overleg. Voor alleenstaande ouders met een kind jonger dan 12 jaar, vloeit uit artikel 9, derde lid, van de WWB voort dat de begeleiding zonedig mede betrekking moet hebben op de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en dat de gemeente zich moet vergewissen van de belastbaarheid van de betrokkene. Het ligt in de rede dat de gemeente, de betrokkene en de partij voor wie

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 8.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 7.

de werkzaamheden worden verricht van tevoren afspraken maken over de uitwerking van de participatieplaats, de contactmomenten, de intentie van de participatieplaats, de begeleiding door de derde en dit vastleggen in het trajectplan.

Het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie (STAP) bevat ten opzichte van het thans voorliggende wetsvoorstel geen nadere regeling van de begeleiding. Wel beoogt de regering met het wetsvoorstel STAP te regelen dat gemeenten de plicht hebben scholing of opleiding aan te bieden gericht op het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt aan betrokkenen zonder startkwalificatie. Het onderscheid tussen begeleiding enerzijds en scholing of opleiding anderzijds is er in algemene zin in gelegen dat begeleiding ziet op de hiervoor besproken specifieke activiteiten die bij de participatieplaats horen en op de medische en sociale situatie van de betrokkene, terwijl scholing of opleiding zien op verbetering van de cognitieve vaardigheden van de betrokkene. Het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie ligt momenteel voor advies bij de Raad van State.

Met betrekking tot de waarborgen bij begeleiding en scholing of opleiding is de regering van oordeel dat de hiervoor beschreven context van de WWB daarin voorziet. Volledigheidshalve verwijzen wij naar de memorie van toelichting bij de WWB, waarin het volgende is gesteld. «Naast de verantwoordelijkheid van gemeenten om voorzieningen gericht op arbeidssinschakeling aan te bieden, is in het wetsvoorstel een aanspraak van de betrokkene opgenomen om ondersteuning door de gemeente bij re-integratie. Het gaat daarbij niet om een recht op een specifieke voorziening maar om het recht om door de gemeente geholpen te worden bij de re-integratie.»¹

2. Rechtspositie en -bescherming

De leden van de SP-fractie vragen aan wie – gedurende de dagelijkse gang van zaken – de betrokkene verantwoording schuldig is en of de gemeente desgevraagd de sancties (via de uitkering) zal toepassen, indien betrokkene opdrachten van de werkgever niet opvolgt. Uit de aard van het feit dat het hier om een re-integratietraject gaat volgt de dat betrokkene opdrachten opvolgt van diegene bij wie de werkzaamheden worden verricht. Diens feitelijke gezag is een afgeleide van het formele gezag van het college van burgemeester en wethouders als uitvoerder van de WWB, IOAW of IOAZ. Indien betrokkene zich verwijtbaar niet houdt aan de afspraken dan kan het college een maatregel op de uitkering toepassen. Bij de vraag inzake de verwijtbaarheid is het vanzelfsprekend dat het college de visie betreft van de betrokkene en van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht en beider visies beziet in het licht van de gemaakte afspraken in het trajectplan.

De leden van de SP-fractie stellen enkele nadere vragen over de rechtspositie van de betrokkenen. Uit de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer is gebleken dat de Arbeidsomstandighedenwetgeving vermoedelijk wel van toepassing is, aangezien de Arbwet een ruim(er) definitie van werknemers hanteert. Kan de regering dat nog eens helder toelichten, zo vragen deze leden. Voorts vragen zij of op basis van deze begrippen de Arbeidstijdenwetgeving wel of niet van toepassing op werknemers in participatieplaatsen. Tenslotte vragen zij welke andere arbeidswet en -regelgeving voorts wel en niet nog van toepassing is op betrokkenen?

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 7.

De wet- en regelgeving op het gebied van de arbeid ziet voor het werkgevers- en werknemersbegrip in zijn algemeenheid op degene die

krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid laat verrichten respectievelijk krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht. De Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet hebben een ruimer werkgevers- en werknemersbegrip. Werkgever in de zin van deze wetten is tevens degene die zonder werkgever of werknemer in de vorenbedoelde zin te zijn, een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten. Werknemer in de zin van deze wetten is tevens die ander, met uitzondering van degene die als vrijwilliger arbeid verricht. Aangezien degene voor wie de werkzaamheden worden verricht een feitelijk afgeleid gezag heeft van het formele gezag van het college van burgemeester en wethouders als uitvoerder van de wettelijke regeling (WWB, IOAW of IOAZ) is degene waar de werkzaamheden feitelijk worden verricht werkgever in de zin van de Arbeidsomstandigheden en de Arbeidstijdenwet. De betrokkene op de participatieplaats is werknemer in de zin van die wetten en valt niet onder het begrip vrijwilliger als bedoeld in die wetten. Weliswaar kent ook andere arbeidswetgeving een verruiming van het werkgevers- en werknemersbegrip maar deze gaat nergens zover als in de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet. Overigens kent ook de Wet arbeid vreemdelingen een zeer ruim werkgevers- en werknemersbegrip, doch deze wet is in dit kader niet relevant.

3. Procedure

De leden van de SP-fractie zien het juist dat de regering het voorliggende wetsvoorstel op zichzelf als een belangrijk nieuw re-integratie-instrument ten behoeve van gemeenten en de doelgroep binnen die gemeenten in het bijzonder ziet. Tot slot deelt de regering de zienswijze dat er geen andere onderbouwing van het wetsvoorstel is dan ten tijde van de behandeling in de Tweede Kamer door het vorige kabinet.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb