

Vergaderjaar 2012–2013

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 121

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2013

De Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft mij op 15 februari 2013 gevraagd om een reactie op het zwartboek van de FNV en de uitzending van Nieuwsuur dat werken in de bijstand tot misstanden leidt. In aanvulling hierop heeft de Vaste Commissie mij op 2 april 2013 gevraagd om een reactie op de gerechtelijke uitspraak over de wijze waarop enkele gemeenten de tegenprestatie uitvoeren en de berichtgeving hierover in de media. In deze brief ga ik in op het zwartboek en de uitzending van Nieuwsuur, geef ik de wettelijke kaders voor werken met behoud van uitkering aan, ga ik in op de gerechtelijke uitspraak van de rechtbank Breda en geef ik mijn reactie op het zwartboek en deze gerechtelijke uitspraak.

Zwartboek FNV en uitzending Nieuwsuur

De FNV heeft in februari de rapportage «Werken in de bijstand, allesbehalve gewoon goed werk» gepubliceerd. De rapportage beschrijft de ervaringen van bijstandsgerechtigden die werken met behoud van uitkering. In de zomer van 2012 heeft de FNV een meldpunt geopend waarbij bijstandsgerechtigden die werken met behoud van uitkering of die een aanvulling op hun loon krijgen van de gemeente, zijn opgeroepen om hun verhaal te doen. In de rapportage geeft de FNV verhalen weer van bijstandsgerechtigden.

De FNV ziet op basis van deze verhalen een aantal negatieve randverschijnselen rond werken met behoud van uitkering. Zo ziet de FNV het risico van verdringing, onvoldoende uitzicht op regulier werk en een negatieve bejegening. Ook stelt de FNV dat gemeenten de mogelijkheid van tegenprestatie zouden misbruiken en dat gemeenten bijstandsgerechtigden zouden gebruiken om kosten te drukken. De FNV doet op basis van de rapportage aanbevelingen voor landelijk beleid en gemeentelijk beleid.

De uitzending van Nieuwsuur van 12 februari 2013 had eveneens betrekking op werken met behoud van uitkering. Er kwamen twee bijstandsgerechtigden aan het woord die werken met behoud van uitkering. Zij vertelden dat ze het gevoel hebben dat zij functies vervullen die een reguliere werknemer ook zou kunnen doen. Ook hebben zij naar hun gevoel weinig zicht op een reguliere baan.

Wettelijke mogelijkheden werken met behoud van uitkering, participatieplaatsen en tegenprestatie

Werken met behoud van uitkering

Het kabinet wil dat alle mensen als volwaardige burgers mee kunnen doen aan onze samenleving. Bij voorkeur via een reguliere baan, maar als dat (nog) een brug te ver is, door op een andere manier te participeren in de samenleving.

Gemeenten hebben op basis van de WWB de ruimte om te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben. Gemeenten beschikken over verschillende re-integratie instrumenten om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen. Hierbij zijn ook instrumenten waarbij een bijstandsgerechtigde tijdelijk werkt met behoud van uitkering. Te denken valt aan een Work First aanpak, een proefplaatsing bij een werkgever of een leerwerktraject. Het doel van de inzet van deze instrumenten is om een positieve bijdrage te leveren aan de mogelijkheden op de arbeidsmarkt van de bijstandsgerechtigde. Om dit doel te realiseren is goede begeleiding van belang en zal steeds getoetst moeten worden of de activiteiten nog wel bijdragen aan het vergroten van de kansen van de bijstandsgerechtigde op uitstroom.

Werken met behoud van uitkering is mogelijk voor een beperkte periode. Gedacht kan worden aan een periode van zes maanden. Bij een langere periode bestaat het risico dat de rechter vaststelt dat er sprake is van een dienstbetrekking en dat tenminste het minimumuurloon moet worden betaald.

Participatieplaatsen

Uitzondering op de genoemde duur van werken met behoud van uitkering vormen de participatieplaatsen. Gemeenten kunnen dit instrument inzetten voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt die wel het perspectief hebben dat zij met langere begeleiding weer inzetbaar zijn in reguliere arbeid. Mensen op een participatieplaats kunnen hierbij twee jaar werken met behoud van uitkering. De gemeente kan deze periode onder voorwaarden met maximaal twee keer een jaar verlengen.

De wet (artikel 10a van de WWB) biedt kaders voor de inzet van participatieplaatsen:

- Er moet sprake zijn van *re-integratie*: de toenadering tot de arbeidsmarkt staat voorop. De bijstandsgerechtigde moet baat hebben bij het opdoen van werkervaring of tijd nodig hebben om te wennen aan werkgerelateerde aspecten, zoals regelmaat.
- Er moet sprake zijn van een *additionele functie*: een speciaal gecreëerde functie of een al bestaande functie die een bijstandsgerechtigde alleen met speciale begeleiding kan verrichten. Het is primair aan het college van burgemeester en wethouders om te bewaken dat het niet gaat om formele arbeidsplaatsen/regulier werk. Gemeenten kunnen het begrip additioneel nader uitwerken in beleidsregels. De raad ziet er op toe dat het college dit zorgvuldig doet.

- Uitkeringsgerechtigden zonder startkwalificatie moet na zes maanden op een participatieplaats *scholing of opleiding* worden aangeboden, tenzij dit naar het oordeel van B&W niet bijdraagt aan de arbeidsmarktkansen. Gemeente hebben de ruimte om inhoud, duur of niveau van de opleiding te bepalen.
- Gemeenten moeten uitkeringsgerechtigden na zes maanden werken op een participatieplaats – en vervolgens elke zes maanden – een *premie* geven, tenzij de uitkeringsgerechtigde naar het oordeel van het college onvoldoende heeft meegewerkt.

Op 5 juli 2012 hebben de toenmalige Minister en Staatssecretaris van SZW de evaluatie wet Participatieplaatsen aan de Tweede Kamer aangeboden¹.

Tegenprestatie

Naast instrumenten die gemeenten kunnen inzetten als onderdeel van re-integratie van bijstandsgerechtigden, beschikken gemeenten sinds 1 januari 2012 over het instrument van de tegenprestatie (artikel 9, eerste lid, onder c, van de WWB). Dit is geen re-integratie instrument, maar betreft het verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten als tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering. Het is aan gemeenten om te bepalen wie hiervoor in aanmerking komt en welke maatschappelijk nuttige activiteiten hiervoor in aanmerking komen. De wet biedt de volgende kaders voor het inzetten van een tegenprestatie:

- De tegenprestatie mag *re-integratie* naar en het *accepteren van betaald werk* niet in de weg staan.
- De omvang van de werkzaamheden en *de duur in de tijd* moeten daarom in de regel *beperkt* zijn.
- De tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing van regulier werk op de arbeidsmarkt. Het moet gaan om *additioneel werk*. Dat betekent dat de onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden een zodanig karakter moeten hebben dat deze naast of in aanvulling op regulier werk verricht worden. De maatschappelijk nuttige werkzaamheden moeten zich onderscheiden van regulier werk. Het is primair aan het college van burgemeester en wethouders om te bewaken dat het niet gaat om formele arbeidsplaatsen/regulier werk. Gemeenten kunnen het begrip additioneel nader uitwerken in beleidsregels. De raad ziet er op toe dat het college dit zorgvuldig doet.
- De betrokkene moet in staat zijn de tegenprestatie te leveren. Daarom spreekt de wet over een *tegenprestatie naar vermogen*.

In het regeerakkoord is vastgelegd dat de tegenprestatie naar vermogen voortaan voor iedereen in de bijstand gaat gelden. De uitwerking van deze afspraak wordt op dit moment uitgewerkt in een wetsvoorstel.

Betrokkenheid gemeenteraad en cliënten

De gemeenteraad heeft een belangrijke rol bij de inzet van bovenstaande instrumenten door gemeenten. De raad stelt op basis van artikel 8, eerste lid, onder a, van de WWB de re-integratieverordening vast. Daarnaast verantwoordt het college van burgemeester en wethouders zich naar de gemeenteraad over de uitvoering van de WWB. De gemeenteraad heeft ook een rol bij het bewaken dat het gaat om additioneel werk (bij participatieplaatsen en de tegenprestatie). Vanuit de verhouding tot het college en als verantwoordelijke voor de re-integratieverordening kunnen zij erop toezien dat het gaat om additionele arbeidsplaatsen. Bij de participatieplaatsen stelt de gemeenteraad bovendien bij verordening

¹ Kamerstukken II, 29 544, nr. 406

regels over de scholing en opleiding en over het verstrekken van een premie (artikel 8, eerste lid, onder e en f, van de WWB). Met deze wettelijke rol van de gemeenteraad wordt bevorderd dat het debat over het re-integratiebeleid, inclusief de inzet van instrumenten waarbij werken met behoud van uitkering aan de orde is, op lokaal niveau plaatsvindt. Daar hoort dat debat, overeenkomstig het decentrale karakter van de wetgeving, thuis. Ook cliënten en hun vertegenwoordigers hebben via cliëntenparticipatie de mogelijkheid om actief aan dit debat deel te nemen.

Bijstandsgerechtigden hebben de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen het besluit van een gemeente om hen werk te laten verrichten met behoud van uitkering of een tegenprestatie.

Gerechtelijke uitspraak

In de Volkskrant van 25 maart 2013 is een artikel gepubliceerd «Gemeenten overschrijden normen tegenprestatie voor uitkering» over de wijze waarop Orionis Walcheren (de gemeenschappelijke sociale dienst voor de gemeenten Vlissingen, Middelburg en Veere) de tegenprestatie in de WWB uitvoert. Orionis bood nagenoeg alle uitkeringsgerechtigden (300) een standaardovereenkomst aan van 32 uur per week gedurende 1 jaar. De rechtbank van Breda (LJN:BZ5171, 12/3649) is van oordeel dat daarmee de vereisten van de tegenprestatie zijn overschreden. Het dagelijks bestuur van Orionis heeft op 27 maart 2013 besloten niet in hoger beroep te gaan tegen de uitspraak. Wel heeft het dagelijks bestuur besloten om de uitvoeringsregels aangaande de tegenprestatie binnen de wet- en regelgeving aan te passen. De bestaande werkstage-overeenkomsten zullen worden aangepast.

Reactie

Het is nuttig om kennis te nemen van de ervaringen van bijstandsgerechtigden die werken met behoud van uitkering. De FNV signaleert op basis van de rapportage een aantal risico's bij werken met behoud van uitkering. Zo plaatsen sommige mensen in de rapportage vraagtekens of de werkzaamheden die zij verrichten additioneel zijn.

Ook blijkt uit de rapportage dat sommige mensen teleurgesteld zijn, omdat zij nog geen regulier werk hebben gevonden. Ik heb begrip voor deze teleurstelling en vindt het positief dat deze mensen graag aan de slag willen. De rol van de overheid is daarbij om mensen te ondersteunen op weg naar werk.

Gemeenten hebben op basis van de WWB de ruimte om te bepalen welke ondersteuning bijstandsgerechtigden nodig hebben. Daarbij kunnen zij instrumenten inzetten waarbij iemand tijdelijk werkt met behoud van uitkering. Mensen kunnen wennen aan het arbeidsritme en nuttige werkervaring opdoen. Ook de tegenprestatie door het verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden is van belang. Behalve dat betrokkene iets terugdoet voor de ontvangen uitkering, blijft hij ook actief in de samenleving.

De beslissing over de inzet van deze instrumenten is aan gemeenten. Zij staan immers dicht bij de burger, hebben zicht op welke ondersteuning of inzet nodig is en kunnen maatwerk bieden en inspelen op lokale omstandigheden. Uiteraard is het van belang dat gemeenten de instrumenten waarbij werken met behoud van uitkering en/of een tegenprestatie aan de orde is, zorgvuldig toepassen. Zo moeten zij oog hebben voor het additionele karakter van de werkzaamheden.

In de praktijk kan discussie ontstaan over de vraag of er sprake is van reguliere of additionele arbeid.

Het is aan de gemeenteraad om het college van burgemeester en wethouders hierop te controleren. Ook kunnen bijstandsgerechtigden in bezwaar en beroep gaan tegen een besluit om hen te laten werken met behoud van uitkering of tegen een besluit om hen een tegenprestatie te laten verrichten. De gerechtelijke uitspraak van de rechtbank van Breda laat zien dat bijstandsgerechtigden waar nodig ook gebruik maken van deze gelegenheid en dat de rechter zorgvuldig toetst of aan de wettelijke kaders (zoals de beperkte duur in de tijd en het feit dat de tegenprestatie re-integratie en het accepteren van betaald werk niet in de weg mag staan) is voldaan.

Gemeenten en gemeenteraadsleden kunnen hun voordeel doen met de rapportage van de FNV. Daarom zal ik gemeenten via de periodieke verzamelbrief informeren over de rapportage van de FNV en over de kaders die gelden bij werken met behoud van uitkering, zoals geschetst in deze brief. De gemeenteraden ontvangen (via de griffier) een afschrift van de verzamelbrief. Zo wil ik bevorderen dat het debat over werken met behoud van uitkering ook op lokaal niveau op een zorgvuldige wijze wordt gevoerd.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma