

WIJ **B**EATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet

houdende een 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.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om gemeenten meer zekerheid te geven dat mensen met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces ten gevolge van persoonlijke werkbelemmeringen, die een uitkering ontvangen op grond van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, voor een langere periode met behoud van uitkering onbeloonde additionele werkzaamheden kunnen verrichten waardoor hun kans op inschakeling in het arbeidsproces wordt vergroot;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wet werk en bijstand

Aan paragraaf 2.1. van de Wet werk en bijstand wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 10a. Terugkeerbanen

1. Het college kan ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, degene die algemene bijstand ontvangt en voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten gedurende maximaal twee jaar.
2. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden, verricht in het kader van een andere voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, voor maximaal zes maanden buiten beschouwing gelaten indien er naar het oordeel van het college een reëel uitzicht is op een dienstbetrekking bij degene bij wie de werkzaamheden worden verricht van dezelfde of grotere omvang die aanvangt tijdens of aansluitend op die zes maanden.
3. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden verricht voor 1 januari 2007, buiten beschouwing gelaten.

Artikel II. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers

Artikel 38 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers komt te luiden:

Artikel 38

1. Burgemeester en wethouders kunnen ter uitvoering van artikel 34, eerste lid, onderdeel a, degene die uitkering op grond van deze wet ontvangt en voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten gedurende maximaal twee jaar.
2. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden, verricht in het kader van een andere voorziening als bedoeld in artikel 34, eerste lid, onderdeel a, voor maximaal zes maanden buiten beschouwing gelaten indien er naar het oordeel van het college een reëel uitzicht is op een dienstbetrekking bij degene bij wie de werkzaamheden worden verricht van dezelfde of grotere omvang die aanvangt tijdens of aansluitend op die zes maanden.
3. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden verricht voor 1 januari 2007, buiten beschouwing gelaten.

Artikel III. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

Artikel 38 van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen komt te luiden:

Artikel 38

1. Burgemeester en wethouders kunnen ter uitvoering van artikel 34, eerste lid, onderdeel a, degene die uitkering op grond van deze wet ontvangt en voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten gedurende maximaal twee jaar.
2. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden, verricht in het kader van een andere voorziening als bedoeld in artikel 34, eerste lid, onderdeel a, voor maximaal zes maanden buiten beschouwing gelaten indien er naar het oordeel van het college een reëel uitzicht is op een dienstbetrekking bij degene bij wie de werkzaamheden worden verricht van dezelfde of grotere omvang die aanvangt tijdens of aansluitend op die zes maanden.
3. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden verricht voor 1 januari 2007, buiten beschouwing gelaten.

Artikel IV. Evaluatie

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel V. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(H.A.L. van Hoof)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding

De Raad voor werk en inkomen (RWI) heeft op 19 april 2005 het voorstel “Omdat iedereen nodig is” uitgebracht met aanbevelingen voor de aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In dat voorstel wordt uitgegaan van de zogenaamde ‘ladderbenadering’. Kern daarvan is dat de individuele afstand tot de arbeidsmarkt leidend is voor de soort dienstverlening die wordt aangeboden. In datzelfde voorstel stelt de Raad dat gemeenten behoefte hebben aan een extra instrument, de “participatiebaan”, voor het – voor wat betreft de inschakeling op de arbeidsmarkt - moeilijkste deel van hun bijstandsbestand. De regering is het met de RWI eens dat aandacht voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt belangrijk is en dat ook mensen die nog (lang) niet klaar zijn voor een reguliere arbeidplaats perspectief dient te worden geboden. Daarbij is geconstateerd dat de huidige wettelijke kaders onvoldoende zekerheid bieden voor gemeenten om deze mensen optimaal te kunnen helpen en veel gemeenten huiverig zijn om uitkeringsgerechtigden gedurende langere periode te laten werken met behoud van uitkering. Met het thans voorliggende wetsvoorstel wil de regering mogelijke angst van gemeenten wegnemen dat de rechter zal oordelen dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst door gemeenten meer zekerheid te geven dat uitkeringsgerechtigden onder bepaalde voorwaarden gedurende langere perioden werkzaamheden kunnen verrichten met behoud van uitkering. Uitgangspunt daarbij is dat recht wordt gedaan aan de beleidsvrijheid die gemeenten met de Wet werk en bijstand (WWB) hebben gekregen als het gaat om reïntegratie. Dit betekent concreet dat de invulling van de doelgroep, indicatiestelling en inhoud en omvang van de werkzaamheden de verantwoordelijkheid is van de gemeenten. Op deze manier worden gemeenten in staat gesteld dit instrument een plaats te geven binnen hun reïntegratievoorzieningen en zo optimaal maatwerk te bieden.

2. Keuze juridische vormgeving

In het RWI-voorstel zijn twee vormen van “participatiebanen” gepresenteerd, namelijk werken met behoud van uitkering en het inzetten van de uitkering als loon(kosten)subsidie. In het tweede geval wordt een formele arbeidsrelatie aangegaan met de gemeente of met een (tussen)werkgever en dient er gewerkt te worden tegen het wettelijk minimumloon naar rato van de arbeidsduur. Uitgangspunten van het instrument (conform het RWI-voorstel) waarmee rekening is gehouden bij de juridische vormgeving zijn met name het tijdelijk karakter en de restrictie dat de beloning niet meer bedraagt dan de uitkering (plus een eventuele stimuleringspremie).

De variant waarbij er sprake is van een arbeidsovereenkomst vloeien heeft een aantal consequenties die zich niet goed verhouden tot de uitgangspunten van het instrument. Om dit probleem te ondervangen zou in een aparte wet geregeld moeten worden dat aan een participatiebaan in de vorm van een arbeidsovereenkomst bepaalde consequenties niet zijn verbonden die normaal wel aan een dienstbetrekking zijn verbonden. Daarnaast zou ten aanzien van het loon geregeld moeten worden dat de gemeente als subsidievoorwaarde stelt dat het netto-inkomen van de betrokkene in beginsel niet hoger is dan de netto-uitkering (wil althans niet hetzelfde probleem ontstaan van de ID-banen, namelijk een te geringe uitstroomprikkel). Hierbij dient echter rekening te worden gehouden met het wettelijk minimumloon. Dat heeft tot gevolg dat het aantal werkuren zodanig moet worden bepaald dat per maand niet meer aan inkomen verdiend wordt dan de uitkering die betrokkene zou hebben gehad als hij/zij de arbeidsovereenkomst niet zou zijn aangegaan. De berekening van dat aantal werkuren is buitengewoon ingewikkeld doordat allerlei fiscale regelingen en inkomensafhankelijke regelingen wél van toepassing zijn op personen met recht op een uitkering en niet op personen met een inkomen uit arbeid of juist niet van toepassing zijn op personen met recht op een uitkering en wel op personen met een inkomen uit arbeid. Verder zullen de loonkosten voor de werkgever hoger zijn

dan de netto-uitkering. Dit komt omdat de werkgever een brutoloon moet betalen en werkgeverslasten heeft. Van deze werkgeverslasten kan op een aantal punten niet per wet worden afgeweken. Waar wettelijke uitzonderingen niet mogelijk zijn (fiscale wetgeving, Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen, pensioenen en eventueel Werkloosheidswet en Ziektewet) zijn fikse administratieve c.q. financiële lasten voor gemeenten en bedrijven de consequentie om te regelen dat de participatiebanen voldoen aan de gestelde eisen¹. Daarom is besloten om van deze variant af te zien.

De variant werken met behoud van uitkering (in het vervolg terugkeerbaan genoemd) is daarentegen uitvoeringstechnisch eenvoudig en vergt weinig wettelijke aanpassingen. Het is binnen de WWB, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) al mogelijk om uitkeringsgerechtigden te laten werken met behoud van uitkering. Op dit moment is echter onduidelijk in hoeverre de rechter de duur van het werken met behoud van uitkering meeweegt in zijn oordeel of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dienaangaande is nog geen jurisprudentie bekend. Door de voorgestelde aanpassing van de WWB, IOAW en IOAZ wordt vermeden dat bij het verrichten van werkzaamheden, zolang voldaan wordt aan de voorwaarden zoals opgenomen in het eerste juncto vierde lid van de voorgestelde artikelen 10a van de WWB en 38 van de IOAW en IOAZ, sprake is van een arbeidsovereenkomst. De regering is van mening dat deze variant de voorkeur geniet.

3. Doelgroep en indicatiestelling

De terugkeerbanen zijn specifiek bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces ten gevolge van persoonlijke werkbelemmeringen en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Voor de rest van de inactieven die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, hebben gemeenten andere (reïntegratie)-instrumenten die meer geëigend zijn om hen te reïntegreren. Het doel van de terugkeerbanen is om betrokkene dichter bij de arbeidsmarkt te brengen. Dit houdt in dat er naar gestreefd wordt betrokkene door te laten stromen naar een volgende trede op de reïntegratieladder waarbij het accent meer ligt op arbeidsactivering (bijv. leerwerktrajecten, scholing, taalcurssussen) of arbeidstoeleiding (bijv. bemiddeling, sollicitatiecursus) en uiteindelijk naar reguliere arbeid. Uitsluitend mensen die een uitkering ontvangen op grond van de WWB, de IOAW of de IOAZ komen in aanmerking voor een terugkeerbaan.

Het is aan de gemeenten om zorg te dragen voor de vaststelling en operationalisering van indicatiecriteria voor de mensen die in aanmerking komen voor deze werkzaamheden. Op deze wijze blijft het decentrale karakter van de WWB intact. Dit is nodig omdat juist de kennis van de relevante arbeidsmarkt, de individuele benadering en maatwerk cruciaal zijn bij het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt en bij de doelmatige inzet van terugkeerbanen. Het vaststellen van gemeentelijke indicatiecriteria doet hier recht aan.

4. Inhoud terugkeerbanen

Terugkeerbanen zijn tijdelijke additionele werkzaamheden met behoud van uitkering in het kader van de reïntegratie. Omdat terugkeerbanen zijn bedoeld voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ligt het voor de hand dat wordt gezocht naar werkzaamheden die passen bij de vaardigheden van deze mensen. Deze werkzaamheden kunnen van velerlei aard zijn en dienen nuttig te zijn voor de ontwikkeling van betrokkene richting de reguliere arbeidsmarkt. Daarbij kunnen deze activiteiten tevens van nut zijn voor de samenleving.

¹ Een uitgebreide uiteenzetting van de afwegingen ten aanzien van de juridische vormgeving is te vinden in; Kamerstukken II 2005/06, 29544, nr 42.

De WWB biedt al mogelijkheden voor de gemeente om het instrument werken met behoud in te zetten in het kader van reïntegratie. Bij het al bestaande instrument ‘werken met behoud van uitkering’ staat het snel verkrijgen van regulier werk voorop. Het verschil met de in dit wetsvoorstel beschreven terugkeerbanen is dat, hoewel het uiteindelijke doel het verkrijgen van regulier werk is, de inzet van terugkeerbanen de doorgroei van betrokkene naar een volgende trede op de reïntegratieladder beoogt. De terugkeerbanen dienen perspectief te bieden aan de uitkeringsgerechtigden die nog niet bemiddelbaar zijn voor regulier werk. Daarom zijn terugkeerbanen uitsluitend additioneel van aard, voor een specifieke doelgroep en kunnen voor een langere periode - van maximaal twee jaar - worden ingezet. Daarmee zijn de terugkeerbanen een specifieke vorm van werken met behoud van uitkering.

Zoals voor alle door het college aangeboden voorzieningen die gericht zijn op arbeidsinschakeling, geldt op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de WWB ook voor terugkeerbanen dat de betrokkene de plicht heeft om daarvan gebruik te maken indien dat door de gemeente nodig geacht wordt. Dit volgt uit het centrale uitgangspunt van de WWB dat werk boven inkomen gaat. Mensen die tot de doelgroep van de terugkeerbanen behoren, dienen door gebruik te maken van de aangeboden terugkeerbaan invulling te geven aan hun reïntegratieverplichting. De regels omtrent de verlaging van de bijstand in het geval de betrokkene deze verplichting niet nakomt, worden door de gemeenteraad vastgelegd in de gemeentelijke verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de WWB.

5. Begeleiding

Begeleiding van de mensen is een belangrijk aspect van de terugkeerbanen. De invulling hiervan is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het ligt in de rede dat regelmatig wordt gekeken naar het functioneren van de betrokkene en bezien wordt of de desbetreffende terugkeerbaan nog steeds de juiste weg naar werk is. Daarnaast is het belangrijk dat er goede begeleiding plaatsvindt bij het uitvoeren van de werkzaamheden (voorzover dit wenselijk is voor het functioneren van de betrokkene in de werkzaamheden). Dit is de verantwoordelijkheid van de partij bij wie betrokkene werkzaamheden verricht.

Het maken van afspraken tussen gemeente en uitkeringsgerechtigde over de uitwerking van de terugkeerbaan zorgt ervoor dat alle partijen (uitkeringsgerechtigde, gemeente en eventuele derde voor wie werkzaamheden worden verricht) optimaal bij de terugkeerbaan worden betrokken. Het bij de gemeentelijke reïntegratieactiviteiten gebruikelijk op te stellen trajectplan, kan hier goede diensten bewijzen. De gemeente kan in het trajectplan de intentie van de terugkeerbaan verduidelijken. Verder kan nader worden ingegaan op de betrokkenheid van een eventuele derde bij wie de uitkeringsgerechtigde werkzaamheden verricht, zoals afspraken over de begeleiding door een derde. Ook aspecten als eventuele scholing van betrokkene en controle op het reïntegratietraject door de gemeente kunnen hierin worden geregeld.

Daarnaast is het belangrijk dat gedurende de periode dat iemand in een terugkeerbaan werkzaamheden verricht, door het college meerdere malen een diagnose wordt gesteld van de problemen die ten grondslag liggen aan de afstand tot de arbeidsmarkt van de betrokkene. Op die manier zal er na beëindiging van de terugkeerbaan, maar waarschijnlijk al eerder, een duidelijk beeld ontstaan van de mogelijkheden van betrokkene voor verdere reïntegratie. Met dit inzicht kan desgewenst een ander reïntegratie-instrument of hulpverlening in gang worden gezet om belemmeringen voor reïntegratie weg te nemen.

6. Duur

Uitgangspunt van de regering voor wat betreft reïntegratie-instrumenten is dat deze tijdelijk van aard zijn en maximaal perspectief op regulier werk blijven bieden. De regering is van mening dat niemand mag worden afgeschreven en er altijd een kans bestaat dat betrokkene (ook al is het na een lange periode) weer naar de arbeidsmarkt kan worden geleid. De terugkeerbanen zijn een reïntegratie-instrument omdat het doel is om betrokkene dichterbij de arbeidsmarkt te krijgen. Er zit dus een bepaalde maximum duur aan de

terugkeerbanen. De gedachte hierachter is dat als iemand na een langere periode van werkzaamheden nog geen stap hoger op de reïntegratieladder kan zetten, de terugkeerbaan blijkbaar niet (meer) het geschikte reïntegratie-instrument voor de betrokkene is. De regering is van mening dat een periode van twee jaar voldoende lang is om werkervaring/werkritme of sociale vaardigheden op te doen en dat gemeenten in die periode voldoende tijd hebben om een goede diagnose te stellen van de problemen die ten grondslag liggen aan de afstand tot de arbeidsmarkt.

De regering is voornemens twee jaar na invoering van deze wet – dus al voor de evaluatie, bedoeld in artikel IV - te bekijken of het in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden mogelijk gemaakt moet worden om van de maximale duur van twee jaar af te wijken. Gemeenten hebben op dit moment nog onvoldoende inzicht in hun bestand. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat het aantal mensen uit het WWB-bestand dat als onbemiddelbaar wordt beschouwd, sterk dalende is. Daarbij komt dat deze daling is gerealiseerd terwijl een deel van het reïntegratiebudget voor de doelgroep onbenut is gebleven. Een evaluatie is zinvoller naarmate het inzicht in het bestand en de benutting van het beschikbare reïntegratiebudget gegroeid is. Daarnaast werkt de horizon van twee jaar als extra prikkel voor gemeenten om te investeren in de uitstroom naar een trede hoger op de reïntegratieladder dan wel regulier werk. De regering zal de inspanningen van gemeenten om betrokkene dichterbij de arbeidsmarkt te brengen betrekken bij haar oordeel. Ook zal de regering meenemen hoe eventuele vooruitgang door gemeenten is gevolgd, bijvoorbeeld door het periodiek stellen van een diagnose en door begeleiding van de betrokkene.

Het is niet de bedoeling dat mensen nadat een terugkeerbaan is beëindigd weer thuis komen te zitten. Ook indien de betrokkene nog niet klaar is voor een volgende stap op de ladder hebben gemeenten en uitkeringsgerechtigden voldoende mogelijkheden. Zo blijft het ook na twee jaar werken met behoud van uitkering in een terugkeerbaan voor de betrokkene mogelijk om vrijwilligerswerk te verrichten. Bovendien kan door het inzicht dat gemeenten gedurende de terugkeerbaan verkrijgen in de (on)mogelijkheden van de betrokkene na twee jaar of mogelijk al eerder een ander reïntegratie-instrument of hulpverlening worden ingezet om deze problemen aan te pakken.

7. Beloning en financiering

De werkzaamheden in een terugkeerbaan vinden niet plaats in het kader van een arbeidsovereenkomst. De betrokkene heeft derhalve geen recht op loon. Wel heeft hij recht op WWB-, IOAW- of IOAZ-uitkering. Verder geldt voor mensen die werkzaamheden verrichten in een terugkeerbaan hetzelfde gemeentelijke instrumentarium als voor de rest van de gemeentelijke doelgroep (o.a. de mensen met een WWB-, IOAW- of IOAZ-uitkering die niet in een terugkeerbaan werkzaamheden verrichten). De gemeente heeft dus ook de mogelijkheid om eventueel een stimuleringspremie toe te kennen.

Een bijstandsgerechtigde blijft gedurende de periode dat hij/zij werkzaamheden in een terugkeerbaan verricht, een uitkering ontvangen en blijft dus ook als bijstandsgerechtigde geregistreerd, zodat hij/zij voor de raming van het budget voor het inkomensdeel (I-deel) van de WWB blijft meetellen. Voor mensen in een terugkeerbaan met een IOAW- of IOAZ-uitkering geldt dat gemeenten de kosten van de uitkering conform de huidige financieringsystematiek voor een deel (75 procent) kunnen declareren bij het Rijk en voor een deel (25 procent) kunnen bekostigen uit de toegekende budgetten. Gemeenten kunnen de bijkomende kosten van terugkeerbanen (begeleiding enz.) ten laste brengen van het W-deel. Het gaat hierbij niet om de uitvoeringskosten (kosten die voortvloeien uit de wettelijke taak van gemeenten, zoals het bepalen van de noodzaak van een reïntegratievoorziening en het aanbieden ervan), maar om kosten die direct aan een reïntegratievoorziening zijn toe te rekenen.

8. Commentaren

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorgelegd aan de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en aan het uitvoeringspanel SZW.

Het commentaar van de IWI had betrekking op onderdelen van het wetsvoorstel die naar aanleiding van het advies van de Raad van State daarin niet langer zijn opgenomen.

In het voortraject van het wetsvoorstel is de vormgeving van de terugkeerbanen meerdere keren met de VNG besproken. Hierin heeft de VNG aangegeven, net als de regering, voorstander te zijn voor de variant waarin de termijn voor werken met behoud van uitkering wordt opgerekt. In reactie op het uiteindelijke wetsvoorstel geeft de VNG aan dat zij vindt dat participatie in de samenleving als uitgangspunt genomen moet worden en niet reïntegratie. Daarnaast pleit de VNG ervoor dat aan gemeenten moet worden overgelaten welke termijn als maximum gaat gelden voor de terugkeerbanen.

De regering is van mening dat uitstroom naar de arbeidsmarkt het uiteindelijke doel van de terugkeerbanen moet zijn. Ook voor moeilijk reïntegreerbaar geachte groepen zijn voldoende voorbeelden bekend dat uitstroom naar regulier werk tot de mogelijkheden behoort. Tenzij mensen geïndiceerd zijn voor de Wet sociale werkvoorziening kan moeilijk eenduidig worden vastgesteld dat een dergelijk perspectief niet bestaat. In dit wetsvoorstel is uitvoerig beschreven waarom de regering voor een maximale duur van de terugkeerbanen van twee jaar kiest. Het commentaar van de VNG op het wetsvoorstel heeft niet tot wijziging van het wetsvoorstel geleid.

De bespreking van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel in het uitvoeringspanel betrof – voorzover hier relevant - de invulling van het begrip additionaliteit en de maximering van de duur.

De maximering van de duur levert geen problemen op mits voor iedereen geldt dat de periode voor invoering van de wet bij de berekening buiten beschouwing gelaten wordt. Dat is zo in het wetsvoorstel opgenomen.

De bespreking heeft –uitgezonderd enige inmiddels verwerkte redactionele commentaren – voor het overige geen aanleiding gegeven tot wijziging van het wetsvoorstel en memorie van toelichting.

Artikelsgewijs

Artikel I. Wet werk en bijstand

Artikel 10a, eerste en tweede lid

In artikel 10a, eerste lid, is geregeld dat alleen bijstandsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt voor een terugkeerbaan in aanmerking komen. De werkzaamheden in een terugkeerbaan moeten aan twee voorwaarden voldoen, namelijk dat de werkzaamheden in het kader van de reïntegratie van de betrokkene worden verricht en dat het om additionele werkzaamheden gaat.

Mensen verrichten werkzaamheden in een terugkeerbaan in het perspectief van hun reïntegratie. Dit wil zeggen dat de activiteit primair gericht moet zijn op het bevorderen van de mogelijkheden van de betrokkene om uit de bijstand te stromen naar reguliere arbeid en niet primair op het realiseren van het bedrijfsdoel van degene voor wie zij deze werkzaamheden verrichten. Activiteiten kunnen niet het karakter hebben van gewone productieve arbeid. Mocht dit wel het geval zijn, dan is een terugkeerbaan niet de meest geëigende weg om de betrokkene verder te helpen bij reïntegratie. Een terugkeerbaan is een opstap naar regulier werk, geen gewoon werk.

Het gaat zoals gezegd bij terugkeerbanen om additioneel werk. Additionaliteit houdt in dat het een speciaal gecreëerde functie betreft of een reeds bestaande functie die een uitkeringsgerechtigde alleen met speciale begeleiding kan verrichten. Hij zal minder productief zijn dan zijn collega's op een reguliere arbeidsplaats. Gemeenten kunnen, indien gewenst, in beleidsregels het begrip additionaliteit nader uitwerken. De terugkeerbanen mogen de concurrentieverhoudingen niet nadelig beïnvloeden. Dit vloeit mede voort uit Europese regelgeving. Gelet op de additionaliteit van de arbeid zal dat niet gauw aan de orde zijn.

De maximale duur dat betrokkene werkzaamheden kan verrichten met behoud van uitkering is twee jaar. Andere vormen van werken met behoud van uitkering van de betrokkene (zoals work-first) tellen ook mee voor de maximale duur van twee jaar. Als iemand dus eerst een half jaar werkt met behoud van uitkering in het kader van work first, kan hij/zij daarna nog maar anderhalf jaar op een terugkeerbaan werkzaamheden verrichten. Dit om te voorkomen dat de maximale duur van een terugkeerbaan op een oneigenlijke manier wordt opgerekt. De regering wil echter voorkomen dat met deze regelgeving de mogelijkheden worden geblokkeerd om na afloop van terugkeerbaan in aanmerking te komen voor bepaalde trajecten waar werken met behoud van uitkering een onderdeel van uit maakt. Trajecten waar (maximaal zes maanden) wordt gewerkt met behoud van uitkering (om de werkgever over de streep te trekken) en er naar het oordeel van het college een reëel uitzicht bestaat dat betrokkene daarna een arbeidscontract krijgt, zijn mogelijk. Hierbij kan gedacht worden aan een leerwerktraject of een stage. Om deze mogelijkheid open te houden is in het tweede lid van artikel 10a opgenomen dat werkzaamheden met behoud van uitkering in een dergelijk traject voor een periode van maximaal zes maanden niet mee worden genomen voor het maximum van twee jaar van een terugkeerbaan.

Artikel 10a, derde lid

In dit lid wordt geregeld dat werkzaamheden die zijn verricht voor 1 januari 2007 – de voorziene datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel – niet meetellen voor het bereiken van de maximumduur van een terugkeerbaan van twee jaar. Aldus wordt voorkomen dat gemeenten met betrekking tot op dat moment voorkomende (dan wel op een later moment te starten) terugkeerbaan zullen moeten onderzoeken of sprake is geweest van werken met behoud van uitkering in een eerdere periode waarin afzonderlijke registratie daarvan niet noodzakelijk was.

Artikel II. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers

In dit artikel wordt hetzelfde geregeld als onder artikel I alleen dan voor mensen met een uitkering op grond van de IOAW.

Artikel III. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

In dit artikel wordt hetzelfde geregeld als onder artikel I alleen dan voor mensen met een uitkering op grond van de IOAZ.

Artikel V. Inwerkingtreding

Gestreefd wordt naar een inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel op 1 januari 2007.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(H.A.L. van Hoof)