

Vergaderjaar 2000–2001

27 221

Wijziging van de Abw, de IOAW en de IOAZ in verband met het verruimen van de mogelijkheid tot tijdelijke ontheffing van de sollicitatieverplichting ten behoeve van deelnemers aan sociale-activeringsactiviteiten

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 10 oktober 2000

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoud

blz.

Inleiding	1
Evaluatie bijstandsexperimenten ex artikel 144 Abw	2
Tijdelijke ontheffing sollicitatieverplichting	2
Ten slotte	5
Overige wijzigingen	6

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie zijn het met de regering eens dat de experimenten voortgezet moeten worden en dat de mogelijkheid van tijdelijke ontheffing actieve sollicitatieverplichting voor deelnemers aan sociale-activeringsactiviteiten spoedig in gang moet worden gezet.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot ontheffing van de sollicitatieverplichting. Alvorens een standpunt met betrekking tot het voorstel in te nemen, willen zij een aantal vragen aan de regering voorleggen. Deze leden merken op dat de werkgevers een derde van de vacatures voor laaggeschoolden (maximaal basisonderwijs) niet of moeilijk kunnen vervullen. Hetzelfde geldt voor de helft van de vacatures voor LBO'ers. In deze omstandigheden ligt het volgens hen niet voor de hand de mogelijkheden tot ontheffing van de sollicitatieplicht te verruimen, zoals de regering voorstelt. Beter is het prioriteit te geven aan het optimaal benutten van de kansen op de arbeidsmarkt. Kan de regering een volledig overzicht geven van de groepen personen met een Abw-, IOAW- of IOAZ-uitkering die nu al geen sollicitatieplicht hebben en daarbij tevens aangeven hoeveel personen en welk percentage van de bijstandspopulatie het

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Verburg (CDA), Smits (PvdA), Spoelman (PvdA), Van der Staaij (SGP), Örgü (VVD), Harrewijn (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Balkenende (CDA), Wilders (VVD), Santi (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Hamer (PvdA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (GPV), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Eisses-Timmerman (CDA), Schoenmakers (PvdA), Middel (PvdA), Van Walsem (D66), Weekers (VVD), Vendrik (GroenLinks), Rosenmüller (GroenLinks), Wagenaar (PvdA), Mosterd (CDA), De Vries (VVD), Oudkerk (PvdA), Klein Molekamp (VVD).

betreft? Hoeveel personen en welk percentage vallen naar verwachting onder dit voorstel tot verruiming van de ontheffing?

De regering stelt dat de bijstandspopulatie steeds meer bestaat uit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of die conclusie in de praktijk niet te snel getrokken wordt. Doelt de regering in dit verband op degenen die in fase 4 en misschien ook in fase 3 zijn ingedeeld? Wil de regering iedereen die in fase 4 of 3 is ingedeeld in aanmerking laten komen voor ontheffing van de sollicitatieplicht? Welke deel van de bijstandspopulatie is niet in een fase ingedeeld? Hoe wordt beoordeeld of zij voor ontheffing in aanmerking kunnen komen?

De leden van de CDA-fractie realiseren zich terdege dat een aantal mensen in de Abw zich op zo'n grote afstand van de arbeidsmarkt bevindt en dat opleggen van een arbeidsplicht zinloos is. Voor deze mensen dreigt een situatie van sociaal isolement te ontstaan. Opheffing van dit sociaal isolement is belangrijk, want zij schrijven niemand af voor participatie in deze maatschappij. Deze leden ondersteunen om die reden de verruiming van de mogelijkheden tot tijdelijke ontheffing van de sollicitatieverplichting die dit wetsvoorstel mogelijk maakt. De leden van de CDA-fractie willen op twee punten nader ingaan. Deze komen hieronder aan de orde.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn in principe positief over de verruiming van de mogelijkheden om mensen te ontheffen van sollicitatieverplichting ten behoeve van sociale-activeringsactiviteiten. Immers, de groep mensen die een te grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft om direct te kunnen deelnemen, kan op deze manier gestimuleerd worden om niet in een isolement te raken en zicht te houden op een betaalde baan. Zeker gezien de positieve ervaringen met de bijstandsexperimenten willen de leden van de fractie van D66 het regeringsvoornemen graag steunen. Alvorens dit te doen hebben zij echter nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn zeer positief over de strekking van deze wetswijziging. De wetswijziging is een voortvloeiende van de bijstandsexperimenten op grond van artikel 144 van de Algemene bijstandswet (Abw), die over het algemeen zeer succesvol zijn verlopen. Deze leden hebben deze experimenten altijd met volle overtuiging gesteund en zijn dan ook zeer verheugd dat de tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht bij sociale activering nu wordt opgenomen in de wet zelf. Ondanks het feit dat het wetsvoorstel op hun steun zal kunnen rekenen, willen zij nog een aantal vragen stellen.

Evaluatie bijstandsexperimenten ex artikel 144 Abw

De regering stelt dat de gemeenten eigenlijk alleen succesvol gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van artikel 43 en artikel 113 Abw. De leden van de D66-fractie vragen welke afwijkingsmogelijkheden niet door gemeenten werden aangevraagd, welke afwijkingsmogelijkheden in de praktijk niet werden toegepast en welke mogelijkheden als niet echt effectief werden ervaren.

Tijdelijke ontheffing sollicitatieverplichting

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of met de voorgestelde wetswijziging alleen sociale activering op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) mogelijk is. Dit terwijl het experiment via de bijstandswet ex artikel 144 plaatsvond. Als zij dat goed begrepen hebben,

kan sociale activering alleen nog maar op grond van de WIW mogelijk zijn. Dit kan niet de bedoeling zijn, zo menen de aan het woord zijnde leden. Als dat zo is dan beschouwen zij dit als een ongewenste beperking. Waarom heeft de regering de ontheffing van de sollicitatieplicht op grond van sociale activering niet in Abw voorgesteld, zo vragen deze leden. Moeten gemeenten nu voor sociale activeringstrajecten op grond van de Abw de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van artikel 144 om toestemming vragen? Welke argumenten liggen aan deze opzet ten grondslag?

De regering zegt dat de Kamer in een algemeen overleg van 24 mei 2000 heeft ingestemd met het kabinetsstandpunt Bevordering Arbeidsdeelname Oudere Werknemers en daarmee akkoord is gegaan met het voornemen om per 1 juli 2002 de categoriale mogelijkheid tot vrijstelling van de sollicitatie verplichting van mensen die ouder zijn dan 57,5 jaar af te schaffen. De leden van de PvdA-fractie herinneren de regering eraan dat zij met een meerderheid van de fracties een ander standpunt hebben ingebracht in het bewuste overleg. Ook in het verslag van het overleg is vooralsnog geen instemming met het kabinetsstandpunt te lezen. Zij achten de tekst in de memorie van toelichting van de regering onzorgvuldig en niet correct.

Acht de regering het mogelijk dat de tijdelijke ontheffing een vast karakter krijgt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Deze leden stellen dat nu elke sociale-activeringsactiviteit aan een duidelijke termijn en aan een bepaald soort activiteit wordt gekoppeld, het onduidelijk is hoe de beschikking moet luiden. Heeft men ook een beroepsmogelijkheid tegen een afwijzing of de termijn van toewijzing van vrijstelling?

Is het mogelijk om, wanneer aan een gedeelte van een traject niet kon worden deelgenomen wegens ziekte, zwangerschap of persoonlijke omstandigheden, de activiteit later alsnog te vervolgen indien de tevoren bepaalde termijn is verstreken, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Het streven van de regering is zoveel mogelijk mensen aan de slag te krijgen, waarbij sociale activering behulpzaam kan zijn. Terecht, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Toch vinden zij dat de regering onvoldoende oog heeft voor diegenen waarvoor werk een niet begaanbare weg is en voor wie sociale activering de functie heeft sociaal isolement tegen te gaan. Wat is de opvatting van de regering over de rol van sociale activering en mogelijke vrijlating van premies of onkostenvergoedingen voor de doelgroep die nooit de arbeidsmarkt zal bereiken, zo vragen deze leden. Kan de regering zich voorstellen dat bijstandsccliënten in de wet een afdwingbaar recht krijgen op sociale activering als er geen mogelijkheid tot toetreding op de arbeidsmarkt bestaat? Zo ja, op welke wijze, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel gemeenten nog niet voldoende actief zijn als het gaat om toepassing van activeringsinstrumenten, zoals vastlegging van afspraken tussen cliënt en sociale dienst, voortgangsbewaking door middel van heronderzoeken en toepassing van het sanctie-instrument. Hoeveel personen in deze gemeenten ontvangen een bijstandsuitkering? Deze leden vragen de regering of het niet beter is de mogelijkheden tot verruiming van de ontheffing van de sollicitatieverplichting pas in te voeren als de gemeenten voldoende actief zijn bij de toepassing van activeringsinstrumenten dan wel de verruiming te beperken tot de actieve gemeenten.

Deze leden stellen vast dat het voorstel geen maximumtermijn voor de ontheffing bevat, kennelijk om de gemeenten in staat te stellen maatwerk te leveren. Is het waar dat dat er in de praktijk ook toe kan leiden dat een gemeente permanente ontheffing verleent?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het bij de huidige gunstige arbeidsmarktsituatie niet wenselijk vindt dat van iedereen met

een bijstandsuitkering vastgesteld en vastgelegd wordt wat de oorzaken zijn dat men er niet in slaagt werk te vinden en wat men eventueel zelf kan doen om die oorzaken weg te nemen. Daarover zouden dan afspraken gemaakt, vastgelegd en op nakoming gecontroleerd kunnen worden. Op deze wijze kan bereikt worden dat voor iedereen de kansen op werk die er nu meer dan ooit zijn optimaal benut worden. Bovendien is dan precies bekend aan welke instrumenten in welke mate behoefte is. Deze leden kunnen zich voorstellen dat in dit kader in individuele gevallen als een onderdeel van de afspraken een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht verleend wordt.

De leden van de CDA-fractie willen nadrukkelijk wijzen op het gevaar dat gemeenten te gemakkelijk langdurige ontheffingen van de sollicitatieverplichtingen geven. Het is noodzakelijk dat de gemeenten via hercontrole de cliënten blijven volgen en ook steeds opnieuw zich de vraag stellen of de ontheffing van de sollicitatieplicht nog zinvol is. In de memorie van toelichting wordt die hercontrole ook genoemd. Is de regering met deze leden van oordeel dat hercontrole en tijdelijkheid van de ontheffing van de sollicitatieplicht van groot belang zijn? Zal de regering ook duidelijk controleren hoe gemeenten met deze ontheffingsmogelijkheden omgaan?

Sociale activering moet toegesneden zijn op de problematiek van de individuele cliënten. Er dient dus maatwerk geleverd te worden. Uit onderzoek is gebleken dat sociale activering het beste werkt wanneer met cliënten een duidelijk doel wordt afgesproken, wanneer cliënt daarvoor een «beloning» (waardering) krijgt en wanneer op termijn een baan in het verschiet ligt. Deelt de regering de mening van de leden van de CDA-fractie dat het sociaal-activeringsprogramma zoveel mogelijk doelgericht moet zijn en dat dit doel indien enigszins mogelijk een baan op termijn moet zijn? Hoe denkt de regering om te gaan met mensen die niet willen meewerken? Hoe denkt de regering in de toekomst de resultaten van deze sociale activering te kunnen meten? In de huidige economische situatie is de kans op een baan groter dan ooit. Dit moet ook bedacht worden bij toepassing van het sociale activeringsinstrument.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering constateert dat de sociale activering een relatief nieuw beleidsterrein is en stelt dat de uitvoeringspraktijk op de voet zal worden gevolgd. Op welke wijze zal de Kamer bij deze evaluatie worden betrokken, zo vragen deze leden zich af. De aan het woord zijnde leden hebben bij de behandeling van het eindrapport bijstandsexperimenten tijdens het algemeen overleg op 24 maart jl. reeds gevraagd om duidelijkheid over de vraag of deze activeringsactiviteiten zullen worden uitbesteed of door de gemeente zelf zullen worden uitgevoerd. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid antwoordde destijds dat in overleg met de VNG voor een heldere beleidslijn zou worden gekozen. Is die duidelijkheid er inmiddels?

Verder vragen de leden van de D66-fractie zich af op welke wijze het ISSA zal rapporteren en op welke wijze de Tweede Kamer zal worden betrokken bij de waardering van die rapportages.

Graag zouden de leden van de D66-fractie het oordeel van de regering willen weten over de mogelijkheid om de sociale-activeringsactiviteiten uit te breiden naar alle groepen die vrijgesteld zijn van sollicitatieplicht om sociale isolatie te voorkomen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het juist is dat de voorgestelde wetswijziging alleen tijdelijke ontheffing bij sociale activering op grond van de WIW mogelijk maakt, terwijl het experiment via de bijstandswet ex artikel 144 plaatsvond. Is de tijdelijke ontheffing daarmee niet mogelijk als de sociale activering niet op grond van de WIW plaatsvindt? Hoe vaak komt dat in de praktijk voor? Kan de regering nogmaals

toelichten waarom voor deze beperking is gekozen? Wat zijn de gevolgen van deze beperking en hoe verhoudt dit zich tot de huidige praktijk bij de gemeenten van de experimenten die hebben plaatsgevonden en nog vinden op grond van artikel 144 Abw?

De ontheffingsmogelijkheid die in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld, is niet bedoeld om bijstandsgerechtigden gedurende een bepaalde periode ongemoeid te laten, maar schept juist condities om op een zinvolle en effectieve wijze het instrument van sociale activering in te zetten. Wat gebeurt er als gedurende de tijdelijke ontheffing blijkt dat sociale activering het hoogst haalbare is, bijvoorbeeld vanwege sociaal medische belemmeringen. Is het dan mogelijk dat bijstandsgerechtigden alsnog definitief worden ontheven van de sollicitatieplicht? Waar ligt precies de grens tussen tijdelijke ontheffing en definitieve ontheffing van de sollicitatieplicht? Kan de regering hiervan voorbeelden ter verduidelijking geven, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Omdat het om een relatief nieuw beleidsterrein gaat dat nog volop in ontwikkeling is, zal de uitvoeringspraktijk op de voet worden gevolgd, om te bezien op welke wijze gemeenten met de nieuwe wettelijke bevoegdheid omgaan. Op welke worden de gemeenten op de voet gevolgd? Door middel van frequent onderzoek? Op welke wijze zal de Tweede Kamer hierover worden geformuleerd? Wanneer zal de wetswijziging worden geëvalueerd? Is de regering voornemens om een evaluatiebepaling in de wet op te nemen? Zo nee, waarom niet?

Gezien de variatie aan mogelijke activeringstrajecten ligt het niet in de rede aan deze ontheffing een nadere uniforme termijn te verbinden. Een gevolg hiervan is dat er enorme verschillen kunnen ontstaan in de termijn van de toegekende ontheffingen met rechtsongelijkheid tot gevolg. In welke mate vindt de regering verschillen in de termijn tussen gemeenten wenselijk? Kan de regering voorbeelden geven van de mate waarin zij de verschillen nog toelaatbaar acht? En op welke wijze denkt zij hierop nog te kunnen sturen, als uit straks uit de praktijk blijkt dat er grote verschillen tussen gemeenten blijken te zijn ten aanzien van de termijnen en de voorwaarden op grond waarvan gemeenten tijdelijke ontheffingen verlenen? De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering door middel van voorbeelden en criteria de verschillen kan aangeven tussen de sociale activeringsactiviteiten, waarvan in dit wetsvoorstel sprake is, en de onbeloofde werkzaamheden zoals bedoeld in artikel 115 Abw? Wanneer is er niet van een (vooralsnog) onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt sprake, waardoor ontheffing van de sollicitatieplicht op grond van artikel 114a Abw niet aan de orde is? Welke criteria worden gemeenten geacht te hanteren voor de invulling van de zinsnede «(vooralsnog) onoverbrugbaar»? Echter op het moment dat er geen of weinig perspectief op arbeidsparticipatie bestaat en betrokkene evenmin in aanmerking komt voor arbeidsmarktinstrumenten kan de sociale activeringsactiviteit leiden tot een ontheffing van de actieve sollicitatieverplichting. Wat is het verschil tussen geen en weinig perspectief? Graag ontvangen deze leden een aantal voorbeelden ter verduidelijking.

Ten slotte

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering van mening is dat de thans beschikbaar gestelde f 40 miljoen om een infrastructuur te bouwen voor het opzetten en begeleiden van sociale activering voldoende is. Op welke manier kunnen bij een toenemende participatie meer middelen verworven worden, nu de kostprijs van een sociaal-activeringstraject volgens Vrijbaan tussen de f 3500 en f 5000 kost? Gaat de regering daarvoor middelen beschikbaar stellen, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering stelt dat op het moment dat een eventuele mogelijkheid tot herintrede op de arbeids-

markt meer prominent in het vizier komt, het accent meer zal moeten liggen op het scheppen van de randvoorwaarden, zoals noodzakelijke verplichtingen, om plaatsing op de arbeidsmarkt te realiseren. Wanneer kan er sprake zijn van het opleggen van dergelijke verplichtingen? Behoren sancties ook tot de mogelijkheden? Kan de regering een aantal voorbeelden geven om dit te verduidelijken, zo vragen deze leden.

Overige wijzigingen

Bij het verstrekken van een premie in geval van sociale activering spelen drie criteria een rol. De leden van de PvdA-fractie vragen welke criteria met vrijlating bedoeld wordt. Gaat het om vrijlating van de premie ten opzichte van de verrekening met de bijstandsuitkering en of vrijlating ten opzichte van belasting betaling/inhouding en of vrijlating vanwege de grondslag zoals bedoeld in de invorderingswet waardoor de armoedeval niet van toepassing is? Deze leden verzoeken de regering haar bedoelingen te verduidelijken.

Op zich zijn de leden van de CDA-fractie ermee eens dat inkomsten (zoals onkostenvergoeding etc.) die men voor vrijwilligerswerk krijgt, vrijgelaten worden. Deze leden hebben hiervoor altijd met betrekking tot mensen die geen perspectief op betaalde arbeid gepleit. Nu wordt sociale activering toch meer en meer in het perspectief op termijn van betaalde arbeid gezet. Kan de regering nader ingaan op wat dit betekent, met name ten aanzien van het premiebeleid, voor cliënten die een baan accepteren met de mogelijkheid in een armoedeval terecht te komen?

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel diegenen die een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht krijgen, ook recht krijgen op de premievrijlating. Hoe verhoudt dit zich tot de actuele discussie over premievrijlating en belastingvrijstelling zoals die in de gemeente Amsterdam en Rotterdam speelt? Wat is de laatste stand van zaken hieromtrent en hoe verlopen de onderhandelingen tussen de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën hierover. Wanneer kan de Tweede Kamer de landelijke belastingvrijstellingsregeling voor stimuleringspremies in de Abw tegemoet zien?

De voorzitter van de commissie,
Terpstra

De griffier van de commissie,
Nava