

Vergaderjaar 2003–2004

28 870

Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)

Nr. 102

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2004

Afgelopen zomer heeft het lid De Ruiter Kamervragen gesteld over werken met behoud van een bijstandsuitkering in Amsterdam. Op 18 augustus 2003 heb ik in antwoord op deze vragen (Aanhangsel der Handelingen II, vergaderjaar 2002–2003, nr. 1734) uw Kamer bericht dat ik op grond van de mij toen bekende informatie onvoldoende zicht had of dit beleid in overeenstemming is met wet- en regelgeving. Ik heb vervolgens de inspecteur-generaal Werk en Inkomen (IG) gevraagd een quick scan uit te voeren naar het karakter van werken met behoud van uitkering zoals dat door Amsterdam wordt ingezet. Inmiddels heeft de IG mij de resultaten van de quick scan doen toekomen en kan ik uw Kamer de rapportage aanbieden.¹

De IG rapporteert dat Amsterdam voorbereidingstrajecten heeft ontwikkeld waarbij bijstandsccliënten met behoud van uitkering zich gedurende 3 tot 6 maanden voorbereiden op plaatsing op een WIW-dienstbetrekking. Redenen voor het ontwikkelen van deze voorbereidingstrajecten waren enerzijds de bezuinigingen op de WIW en anderzijds het door een goede voorbereiding voorkomen van uitval uit WIW-dienstbetrekkingen. De voorbereidingstrajecten blijken wezenlijk te verschillen van de WIW-dienstbetrekkingen die Amsterdam aanbiedt, omdat slechts een klein gedeelte van de tijd wordt besteed aan het verrichten van productieve arbeid. Bovendien ligt de nadruk op oriëntatie, het opdoen van sociale vaardigheden en het opdoen van bijvoorbeeld administratieve vaardigheden.

De IG constateert dat uit de onderzochte dossiers, gehouden interviews en beschikbare documenten is gebleken dat niet alleen de in de persoon gelegen factoren bepalend zijn geweest voor de keuze van een bepaalde vorm van reïntegratietraject (een dienstbetrekking, werkervaringsplaats of voorbereidingstraject). Het ontbreken van een expliciete afweging en beslissing op basis van de in het dossier beschreven persoonlijke omstandigheden weegt naar het oordeel van de IG echter niet zodanig zwaar dat de werkwijze in strijd met de Abw en/of WIW moet worden geacht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gelet op het geconstateerde verschil tussen de invulling van de voorbereidingstrajecten en de invulling van de WIW-dienstbetrekkingen in Amsterdam, onderschrijf ik de conclusie van de IG dat het Amsterdamse beleid binnen de kaders van de WIW en Abw blijft. De voorbereidingstrajecten hebben immers een oriënterend karakter waarbij veel aandacht is voor het onder begeleiding leren van vaardigheden. Productieve arbeid vormt slechts een klein onderdeel van de activiteiten.

Ten aanzien van de kanttekening die de IG plaatst bij de uitvoering van het beleid en de opmerking dat een zichtbare expliciete afweging op basis van persoonlijke omstandigheden in de onderzochte dossiers ontbreekt, merk ik het volgende op. Blijkens het rapport heeft Amsterdam wel gewerkt met intakeformulieren waarbij rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden van de cliënt, maar geven de formulieren uit de steekproef geen inzicht in de afweging van de gemeente om de cliënt op het betreffende voorbereidingstraject te plaatsen. Ik acht het een aandachtspunt voor Amsterdam om deze afweging wel expliciet op te nemen in de dossiers om elke schijn van het ontbreken van een individuele afweging te vermijden. Met de IG ben ik van mening dat de constatering dat de gemeente haar afwegingen niet inzichtelijk heeft vastgelegd niet zwaar weegt in de beoordeling van de rechtmatigheid van deze wetsuitvoering. Uit het rapport van de IG kan immers worden opgemaakt dat de gemeente wel rekening heeft gehouden met de persoonlijke omstandigheden, blijkend uit zowel het intakeformulier als de door de cliënten ondertekende stage-overeenkomst.

Overigens is de ontwikkeling ten aanzien van artikel 117 Abw relevant. Uit deze bepaling vloeit voort dat de beslissing met betrekking tot een voorbereidingstraject, en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, juist, volledig en tijdig in de gemeentelijke administratie moet worden vastgelegd. De WWB bevat een dergelijke bepaling niet. Daarom is besloten dat tekortkomingen ten aanzien van de gemeentelijke administratie in 2003 niet zullen leiden tot financiële maatregelen en dat gemeenten zich over 2003 ook niet behoeven te verantwoorden over de toepassing van dat artikel. Bij brief van 28 november 2003 heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd (kamerstukken II, 2003–2004, 28 870, nr. 96).

Een en ander laat onverlet dat het ook onder de WWB noodzakelijk is dat elk besluit waarbij een cliënt een voorziening krijgt toegewezen – waaronder trajecten waarbij gewerkt wordt met behoud van uitkering – steunt op een goede motivering. In de verzamelbrief van december 2003 heb ik gemeenten erop gewezen dat het op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vereist is dat het aanbieden van werkzaamheden onder de noemer «werken met behoud van uitkering» wordt vervat in een individuele beschikking. Uit de Awb volgt tevens dat een dergelijk besluit zorgvuldig dient te worden voorbereid, dat afweging van de betrokken belangen dient plaats te vinden en dat het besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Daarnaast heb ik aan gemeenten in deze verzamelbrief nogmaals toegelicht wat verder de voorwaarden zijn voor de inzet van de voorziening werken met behoud van uitkering onder de Wet Werk en Bijstand (WWB). Deze voorwaarden zijn ontleend aan de randvoorwaarden zoals die staan geformuleerd in de WWB en tevens in (de jurisprudentie op basis van) het arbeidsrecht. Samengevat is aandacht gevraagd voor de volgende randvoorwaarden.

- Aan het ontvangen van een bijstandsuitkering is niet de verplichting verbonden om een tegenprestatie te leveren in de vorm van productieve arbeid. Voorzieningen worden aangeboden in het kader van de bevordering van de uitstroom uit de bijstand en zijn gericht op het bevorderen van de mogelijkheden van de cliënt om uit te stromen naar betaalde arbeid. De activiteiten die in dit kader worden verricht

verschillen daarom essentieel van productieve arbeid op basis van een arbeidsovereenkomst. Het kenmerk van een arbeidsovereenkomst is immers dat de werknemer zich tegenover het ontvangen van loon verbindt tot het doen van productieve arbeid met het oog op het realiseren van het bedrijfsdoel van de werkgever. Bij het aanbieden van «werken met behoud van uitkering» als voorziening gericht op arbeidsinschakeling dient het college steeds dit verschil in karakter tussen de rechten en plichten bij het ontvangen van bijstand en de verhouding tussen werkgever en werknemer in het kader van een dienstbetrekking voor ogen te houden.

- Een en ander betekent concreet onder meer dat de aangeboden werkzaamheden onder de noemer «werken met behoud van uitkering» altijd vervat moeten zijn in een individuele beschikking. Het betekent voorts ook, dat het college niet mag weigeren een uitkeringsaanvraag in behandeling te nemen als de cliënt (in eerste instantie) te kennen geeft niet aan het aanbod te willen meewerken. Overigens kan het college wel besluiten om de uitkering tijdelijk lager vast te stellen op grond van de afstemmingsverordening als de cliënt in de periode tussen de uitkeringsaanvraag en de beslissing op deze aanvraag geen gebruik heeft gemaakt van de aangeboden voorziening. In dat geval is zowel de door het college aan de uitkering verbonden verplichting om te gaan werken met behoud van uitkering als de beslissing om de uitkering tijdelijk te verlagen voor bezwaar en beroep vatbaar op grond van de Awb.
- Het traject dient in de vervolgfase zo te zijn vormgegeven dat er geen situatie ontstaat die vergelijkbaar is met een reguliere arbeidsovereenkomst. Zo zullen de activiteiten per definitie tijdelijk moeten zijn en zich in verschillende opzichten moeten onderscheiden van de werkzaamheden die bijvoorbeeld bij diezelfde werkgever worden verricht in het kader van een dienstbetrekking. Dat kan door zorg te dragen voor een forse component scholing of training of door het formuleren van toetsbare leerdoelen aangevuld met specifieke afspraken over «arbeids-tijden», «tussenstappen» en/ of bemiddelingsactiviteiten.
- Het naleven van deze voorwaarden is van belang omdat zo de kans aanzienlijk vermindert dat de rechter concludeert dat er sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling van werknemers en/of dat er sprake is van een door de partijen niet beoogde feitelijke arbeidsovereenkomst. Bovendien wordt zo voorkomen dat «verdringing» optreedt van al dan niet gesubsidieerde arbeid waardoor er minder vraag ontstaat naar reguliere of gesubsidieerde arbeidskrachten.

Een afschrift van deze brief stuur ik ter kennisname aan het gemeentebestuur van Amsterdam.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte