
Vergaderjaar 2005–2006

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 42

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2005

Hierbij bied ik u een nadere uitwerking aan van de vormgeving van participatiebanen, zoals door mij is toegezegd tijdens het Algemeen Overleg over arbeidsmarktbeleid op 14 september jl. (29 544, nr. 40).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof

1. Inleiding

De Raad voor werk en inkomen (RWI) heeft op 19 april jl. een advies uitgebracht met voorstellen voor de aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In dat advies stelt de Raad dat gemeenten behoefte hebben aan een extra instrument, de participatiebaan, voor het moeilijkste deel van hun doelgroep. Ik ben 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 de vraag of de huidige wettelijke kaders voldoende ruimte bieden om deze mensen optimaal te kunnen helpen.

In het Algemeen Overleg op 14 september jl. heb ik daarom toegezegd te komen met een nadere uitwerking van de vormgeving van participatiebanen. Ik heb daarbij gesproken over de mogelijkheid van een lex specialis. Deze brief bevat de toegezegde nadere uitwerking. In de brief ga ik tevens in op het gebruik van het I-deel voor de financiering van participatiebanen, zonder dat de prikkelwerking van de Wet werk en bijstand (WWB) verloren gaat.

Ik heb de RWI en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bij de uitwerking van de participatiebanen betrokken. Ook individuele gemeenten zijn naar hun ideeën over de participatiebanen gevraagd. Deze input heb ik meegenomen bij de vormgeving van het uiteindelijke voorstel voor de participatiebanen. Het voorstel dat er nu ligt kan dan ook op een breed draagvlak rekenen.

De rol van de rijksoverheid bij participatiebanen is vooral voorwaarden-scheppend. Door wetgeving aan te passen, bied ik gemeenten meer mogelijkheden om ook de mensen die ver van de arbeidsmarkt afstaan in te schakelen en perspectief te bieden. Gemeenten bepalen zelf of zij participatiebanen willen inzetten. Bij de uitwerking van de participatiebanen is ernaar gestreefd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het decentrale karakter van de WWB.

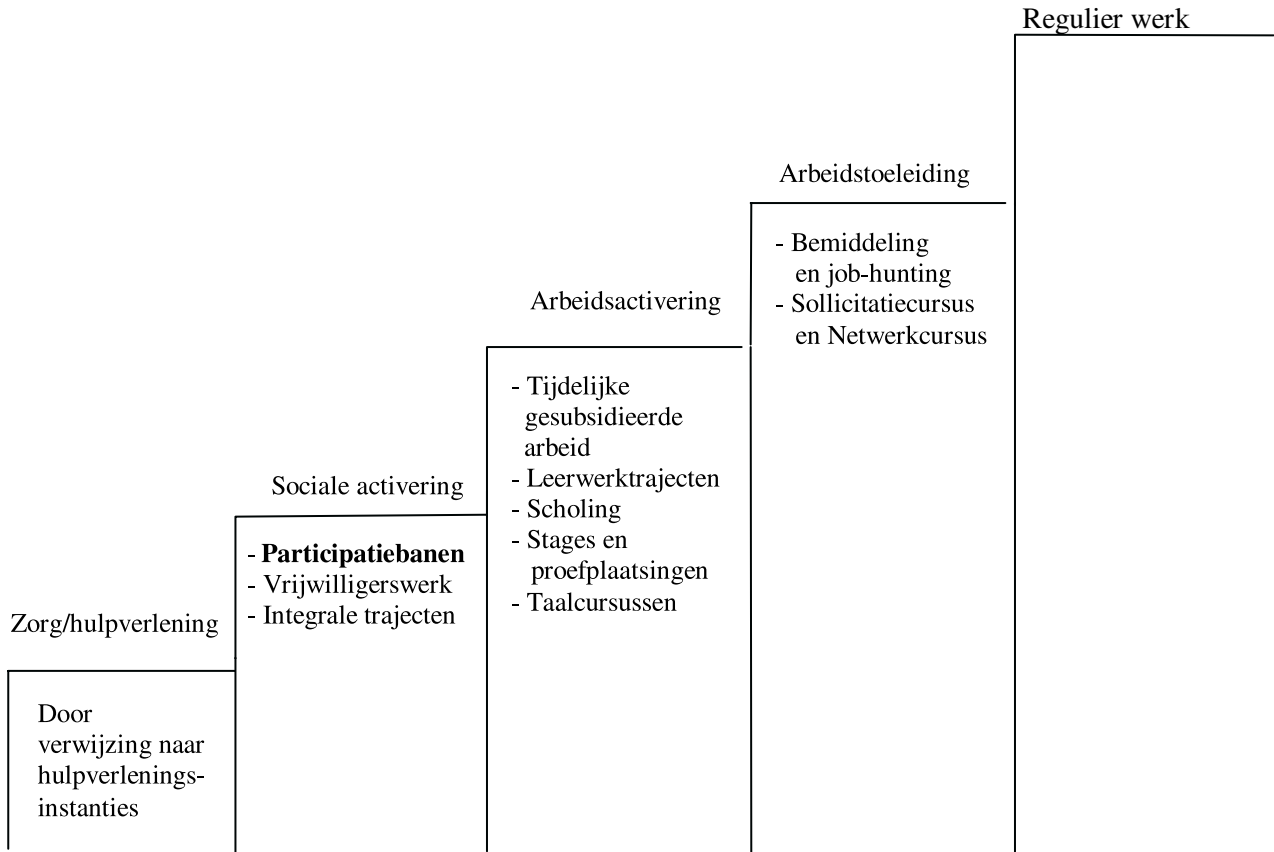
Uit de brief zal blijken dat de variant waarin het mogelijk wordt gemaakt om langer te werken met behoud van uitkering, de voorkeur geniet boven de andere mogelijke varianten van participatiebanen. Ook de RWI en de VNG hebben hun voorkeur voor deze variant uitgesproken.

2. Inhoudelijk vormgeving

2.1 Doelgroep

Ik onderken dat er een groep mensen is die door langdurige werkloosheid een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan een extra instrument voor het moeilijkste deel van hun bestand. Participatiebanen moeten in deze behoefte voorzien. De participatiebanen zijn dus specifiek bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt van wie niet kan worden verwacht dat zij op korte termijn doorstromen naar reguliere arbeid. Op de reïntegratieladder staan participatiebanen op één van de laagste treden van de ladder, namelijk op de trede van sociale activering. Het doel van de participatiebanen is om betrokkene door te laten stromen naar een volgende trede op de ladder waarbij het accent meer ligt op arbeidsactivering (bijv. leerwerktrajecten, scholing, taalcursussen) of

arbeidstoeleiding (bijv. bemiddeling, sollicitatiecursus) en uiteindelijk naar reguliere arbeid.



Het RWI-advies voorziet participatiebanen enkel voor bijstandsgerechtigden. Ik ben van mening dat ook uitkeringsgerechtigden op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) voor een participatiebaan in aanmerking moeten kunnen komen. De IOAW en de IOAZ kennen hetzelfde reïntegratieregime en instrumentarium als de WWB en de uitvoering van deze regelingen ligt in handen van gemeenten. Het ligt derhalve in de rede dat deze uitkeringsgerechtigden eveneens tot de doelgroep voor de participatiebanen worden gerekend.

Ik heb tevens de afweging gemaakt of participatiebanen ook ingezet moeten kunnen worden voor andere groepen uitkeringsgerechtigden, zoals uitkeringsgerechtigden op grond van de Werkloosheidswet (WW) of gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Ik ben tot de conclusie gekomen dat dit de wetgeving en de uitvoering gecompliceerder maakt. Ik wil de doelgroep voor de participatiebanen daarom beperken tot bijstandsgerechtigden en IOAZ- en IOAW-gerechtigden. Ook de VNG en de RWI zijn deze mening toegedaan.

2.2 Inhoud participatiebanen

Participatiebanen zijn tijdelijke werkplekken waarin mensen in het kader van hun reïntegratie additionele arbeid verrichten en een inkomen ontvangen dat niet meer bedraagt dan hun uitkering. Omdat participatiebanen 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. De werkzaamheden kunnen van velerlei aard zijn. Het kan gaan om activiteiten die van nut zijn voor de werkgever of de samenleving en die tevens nuttig zijn voor de ontwikkeling van betrokkene zelf richting de reguliere arbeidsmarkt. In dit verband kan ook worden gedacht aan vrijwilligerswerk, buurtwerk enzovoorts. Ook stage-achtige activiteiten bij een reguliere werkgever zijn met het oog op het wennen aan een werksituatie denkbaar als opstap naar een traject richting arbeidsmarkt.

Mensen werken op een participatiebaan in het perspectief van hun reïntegratie. Dit wil zeggen dat de activiteit primair gericht moet zijn op het bevorderen van de mogelijkheden van de cliënt om uit de bijstand te stromen naar reguliere arbeid en niet primair op het realiseren van het bedrijfsdoel van de werkgever. Activiteiten kunnen niet het karakter hebben van een tegenprestatie in de vorm van gewone productieve arbeid. Mocht dit wel het geval zijn, dan is de participatiebaan niet de meest geëigende weg om de cliënt verder te helpen bij reïntegratie. Een participatiebaan is een opstap naar regulier werk, geen gewoon werk.

Bij participatiebanen gaat het om additioneel werk. Additionaliteit houdt in dat het een speciaal gecreëerde functie, of een reeds bestaande functie die een werknemer alleen met speciale begeleiding kan verrichten, betreft. Een werknemer zal minder productief dan zijn collega's op een reguliere arbeidsplaats zijn. Gemeenten kunnen, indien gewenst, in gemeentelijke regelgeving het begrip additionaliteit uitwerken.

Ik heb een aantal maal mijn opvattingen uitgesproken over het werken van bijstandsmoeders in de kinderopvang. In het Algemeen Overleg van 3 november jl. heb ik toegezegd om in deze brief hierop in te gaan. Het is van groot belang dat ook bijstandsmoeders geactiveerd worden. Één van de mogelijkheden hierbij is dat bijstandsmoeders begeleid gaan werken in de kinderopvang of buitenschoolse opvang. Dit kan zijn in het kader van een leerwerktraject. Zij krijgen dan een opleiding tot gediplomeerd «kinderleidster». Binnen de kinderopvang vinden er reeds projecten plaats waar bijstandsmoeders een leerwerktraject volgen. Daarnaast kunnen bijstandsmoeders in het kader van een participatiebaan werkzaamheden verrichten in de kinderopvang of buitenschoolse opvang. Het gaat daarbij om ondersteunende werkzaamheden. Vanzelfsprekend blijft het maatwerk van de gemeente waarbij de persoonlijke omstandigheden en de motivatie van cliënt een rol spelen.

2.3. Tijdelijk/duur

Uitgangspunt van het kabinet voor wat betreft arbeidsmarktinstrumenten – anders dan de Wet sociale werkvoorziening – is dat deze tijdelijk van aard zijn en maximaal perspectief op regulier werk blijven bieden. Dit geldt dus ook voor participatiebanen. Er zit dus een maximale duur aan een participatiebaan. Het is niet mogelijk om deze periode te verlengen of om iemand na afloop van de ene participatiebaan op een andere participatiebaan te plaatsen. De gedachte hier achter is dat als iemand na een langere periode op een participatiebaan nog geen stap hoger op de reïntegratieladder kan zetten, de participatiebaan blijkbaar niet het geschikte reïntegratie-instrument voor de betrokkene is.

Het is echter ook niet de bedoeling dat iemand weer terug valt in de uitkering en er vervolgens niets meer aan de reïntegratie van de betrokkene wordt gedaan. Niemand mag worden afgeschreven. Van gemeenten wordt verwacht dat zij gedurende de periode dat iemand op een participatiebaan werkt meerdere malen een diagnose maken van de problemen die ten grondslag liggen aan de afstand tot de arbeidsmarkt van de betrokkene. Op die manier moet er na beëindiging van de participatiebaan, maar waarschijnlijk al eerder, een duidelijk beeld zijn van de problemen die er spelen. Met dit inzicht kan een ander reïntegratie-instrument of hulpverlening in worden gezet om deze problemen aan te pakken.

Dit betekent dat er een bepaalde maximale duur aan een participatiebaan moet zitten. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat naarmate de periode dat gewerkt wordt met behoud van uitkering langer is, het risico dat de participatiebaan door de rechter wordt gezien als een arbeidsovereenkomst toeneemt.

Ik ben van mening dat voor een doelmatige inzet van het instrument de maximale duur van een participatiebaan twee jaar dient te zijn. Dit heeft te maken met de volgende zaken:

- Twee jaar is voldoende lang om werkervaring op te doen en is niet zodanig lang dat mensen met die «baan» vergroeid raken. Bij mensen die vergroeid raken met hun «baan» bestaat het risico dat ze niet meer willen/kunnen doorstromen naar een trede hoger op de reïntegratieladder.
- Twee jaar doet recht aan het begrip tijdelijkheid.
- Twee jaar sluit aan bij de maximale duur van de langere reïntegratietrajecten, zoals leerwerktrajecten.

3. Juridische vormgeving

3.1 Drie varianten

In het RWI-advies zijn twee vormen van participatiebanen gepresenteerd, nl. 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. Bij de juridische vormgeving van de participatiebanen dient rekening te worden gehouden met een aantal uitgangspunten. Ten eerste dient de beloning op een participatiebaan niet meer te bedragen dan de uitkering. In het geval van een arbeidsovereenkomst dient er gewerkt te worden tegen het wettelijk minimumloon naar rato van de arbeidsduur. Dit houdt in dat het maximum aantal te werken uren per week wordt beperkt door de hoogte van de beloning. Daarnaast moet het in de participatiebaan mogelijk zijn om 2 jaar te werken. De huidige wettelijke kaders bieden onvoldoende ruimte om de participatiebanen volgens deze uitgangspunten uit te werken.

Om de participatiebanen juridisch mogelijk te maken zijn drie varianten bezien:

- A: een aparte wet die regelt dat aan een participatiebaan in de vorm van een arbeidsovereenkomst bepaalde consequenties niet zijn verbonden die normaal wel aan een dienstbetrekking zijn verbonden.
- B: aanpassingen in WWB, IOAW en IOAZ die een juridische grondslag geven voor een langere periode van werken met behoud van uitkering.
- C: een aparte wettelijke regeling op basis waarvan degene met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die in het kader van zijn reïntegratie onbeloonde additionele arbeid verricht, een uitkering ontvangen, niet zijnde WWB, IOAW of IOAZ.

Bij variant A is sprake van een arbeidsovereenkomst. Daaruit vloeien een aantal consequenties voort die zich niet goed verhouden tot de uitgangspunten van een participatiebaan. Dit betreft met de name de elementen tijdelijkheid en beloning. In een aparte wet kan geregeld worden dat aan een participatiebaan in de vorm van een arbeidsovereenkomst bepaalde consequenties niet zijn verbonden die normaal wel aan een dienstbetrekking zijn verbonden. Zo kan ten aanzien van de arbeidsduur geregeld worden dat de Wet aanpassing arbeidsduur niet van toepassing is op een participatiebaan. Dit is van belang omdat anders de betrokkene door het verhogen van het aantal te werken uren alsnog een hoger inkomen kan realiseren dan de uitkering. Ook zou de flexwet voor deze categorie buiten werking kunnen worden gesteld om te voorkomen dat 3 opeenvolgende contracten bij bijvoorbeeld de gemeente tot een vast contract leiden.

Ten aanzien van het loon zou geregeld moeten worden dat de gemeente als subsidievoorwaarde stelt dat het netto-inkomen van de betrokkene niet hoger is dan de netto-uitkering. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het wettelijk minimuloon. 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 de arbeidsovereenkomst niet zou zijn aangegaan. De berekening van dat aantal werkuren is buitengewoon ingewikkeld doordat:

- Op het moment dat de uitkeringsgerechtigde een dienstbetrekking aangaat hij/zij recht heeft op een of meerdere fiscale kortingen, zoals de arbeidskorting en de combinatiekorting. Dit levert een netto-inkomensvoordeel op waarvoor gecorrigeerd moet worden. Een aanpassing in de generieke fiscale wetgeving voor enkel de participatiebaan is zonder precedent en in strijd met het beginsel van gelijke behandeling. Dat betekent dan dat een correctie berekend moet worden per individu op het aantal uren (minder lang werken).
- Daarnaast is er de kinderkorting. Deze komt bij de bijstand standaard ten goede aan uitkeringsgerechtigden. Ook voor werkenden geldt deze korting, maar voor lage inkomens kan deze fiscale aftrekpost niet geëffectueerd worden. Deze verzilveringsproblematiek levert juist een inkomensnadeel (armoedeval) op van ca. 7% als men vanuit een uitkering gaat werken. Ook hier zal in de berekeningen rekening mee moeten worden gehouden (vanaf 2008 vervalt dit probleem overigens).
- Dan zijn er de huurtoeslagen en de vele inkomensafhankelijke regelingen. Het gelijkschakelen van mensen op een participatiebaan met bijstandsgerechtigden – en derhalve het onderscheid maken tussen werkenden in een participatiebaan en andere werkenden – is niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Ook hier zal via berekeningen voor gecorrigeerd moeten worden.
- Indien zich wijzigingen in de situatie van betrokkene voordoen (huwelijk, scheiding, geboorte kind, kinderen uit huis, etc.) heeft dit gevolgen voor de hoogte van de uitkering die betrokkene krijgt. Dit dient doorgegeven te worden aan de werkgever zodat het aantal uren dat gewerkt wordt, aangepast kan worden aan de nieuwe situatie.

Om tot een meer praktisch werkbare oplossing te komen kan er voor gekozen worden om per huishoudtype (samenwonend/alleenstaande ouder/alleenstaande) een vast aantal te werken uren vast te stellen. Dit omdat de netto-uitkering voor het grootste deel wordt bepaald door het huishoudtype. Hierbij bestaan twee mogelijkheden voor het vaststellen van het aantal uren:

1. Het aantal uren per huishoudtype wordt zo vastgesteld dat voor ieder verzekerd is dat het netto-inkomen *minimaal* gelijk is aan de netto-

uitkering en in de regel dus hoger. Dit heeft als nadeel dat de prikkel voor betrokkene om zich in te spannen voor reguliere arbeid vermindert.

2. Het aantal uren per huishoudtype wordt zodanig vastgesteld dat het netto-inkomen uit hoofde van de participatiebaan *maximaal* gelijk is aan de netto-uitkering en in de regel dus lager. Nadeel hiervan is dat nagenoeg alle personen op een participatiebaan maar een beperkt aantal uren kunnen werken en daarnaast een aanvullende uitkering zullen krijgen.

Voor het vaststellen van een vast aantal te werken uren per huishoudtype zullen gemeenten ingewikkelde berekeningen moeten uitvoeren. Dat aantal uren is immers afhankelijk van het brutoloon voor de betrokken werkzaamheden terwijl er ook binnen de drie verschillende huishoudtypen verschil kan bestaan wat betreft de fiscale kortingen, inkomensafhankelijke regelingen enz. waar de betrokkene voor in aanmerking komt.

Daarnaast 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:

- Uitzonderen van de verzekering voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) is wegens internationale verdragen niet mogelijk.
- Uitzonderen van de verzekering van de WW of Ziektewet (ZW) is op grond van de internationale verdragen alleen mogelijk als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, namelijk dat minimaal 80% van alle werknemers een uitkering van tenminste 50% van het loon plus kinderslag van een ongeschoolde arbeider ontvangen bij inkomstenverlies als gevolg van ziekte. Bij werkloosheid is dat 55% van alle werknemers. Mocht dit een knelpunt vormen dan leidt dit tot extra lasten voor gemeenten dan wel werkgever.
- Pensioenen: als met betrekking tot een werkgever geregeld is dat mensen in een dienstbetrekking recht hebben op pensioenopbouw, dan verhindert het beginsel van gelijke behandeling dat hierop voor mensen met een participatiebaan een uitzondering gemaakt wordt.

Dit levert extra kosten op voor de werkgever. Gemeenten zouden deze extra lasten over kunnen nemen.

Deze variant vergt dus veel specifieke regelgeving. Waar wettelijke uitzonderingen niet mogelijk zijn (fiscale wetgeving, Wet WIA, pensioenen en eventueel WW/ZW) zijn fikse administratieve c.q. financiële lasten voor gemeenten en bedrijven de consequentie om te regelen dat de participatiebanen voldoen aan de gestelde eisen.

Variant B: Werken met behoud van uitkering binnen de WWB, IOAW en IOAZ

Het is binnen de WWB al mogelijk om uitkeringsgerechtigden te laten werken met behoud van uitkering. Op dit moment is evenwel onduidelijk gedurende welke periode kan worden gewerkt met behoud van uitkering zonder dat een arbeidsovereenkomst ontstaat. Dienaangaande is nog geen jurisprudentie bekend. Door een aanpassing van de WWB, IOAW en IOAZ wordt zoveel mogelijk vermeden dat bij het werken in een participatiebaan gedurende twee jaar sprake is van een arbeidsovereenkomst. Door deze aanpassing wordt het risico dat de rechter oordeelt dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst aanzienlijk beperkt.

Dit wordt geregeld door in de WWB te bepalen dat het college van B&W ten aanzien van de doelgroep aan de ondersteuning bij reïntegratie invulling kan geven door de betrokkene onbeloond additionele arbeid te laten

verrichten – al dan niet ten behoeve van een derde – gedurende een periode van maximaal 2 jaar. In de IOAW en IOAZ zou een overeenkomstige regeling moeten worden opgenomen.

Variant C: Een aparte wettelijke regeling

Variant C behelst een aparte wettelijke regeling voor mensen op een participatiebaan. De betrokkene blijft uitkeringsgerechtigd, doch krijgt die uitkering – die overeenkomt met de uitkering die hij/zij gehad zou hebben als hij/zij niet was gaan werken in de participatiebaan – uit hoofde van de aparte wettelijke regeling. De betrokkene is derhalve geen bijstandsgerechtigde meer. Hoewel ook in deze variant sprake is van werken met behoud van uitkering, heeft betrokkene in deze variant een andere status dan bijstandsgerechtigde. In het kader van deregulering ligt optie C echter niet voor de hand.

Conclusie

Variant A is uitvoeringstechnisch erg ingewikkeld, doordat er sprake is van een arbeidsovereenkomst met alle juridische gevolgen van dien, waarvan niet gemakkelijk afgeweken kan worden. Uit bestuurlijk overleg met de RWI en de VNG is gebleken dat zowel wat betreft de RWI als de VNG deze variant niet de voorkeur verdient.

De toegevoegde waarde van variant C ten opzichte van B is beperkt, namelijk enkel de andere status die betrokkene zou kunnen krijgen. In variant B kan deze andere status echter ook op een andere manier geregeld worden namelijk door een participatie-ontwikkelingsplan bij de participatiebaan te betrekken (zie hieronder). Variant C heeft wel nadelen ten opzichte van B. Zo spoort variant C niet met ingezet beleid voor wat betreft deregulering.

Ik kies dan ook voor variant B. Variant B kan op een groot draagvlak rekenen. De RWI en de VNG hebben aangegeven ook een voorkeur voor deze variant te hebben.

3.2 Participatie-ontwikkelingsplan

Om alle partijen (deelnemer participatiebaan, gemeente en inlener) zo optimaal mogelijk bij de participatiebaan te betrekken, kan er een participatie-ontwikkelingsplan tussen gemeente en participant worden opgesteld. De gemeente kan hiermee de intentie van de participatiebaan verduidelijken. Ik acht dit wenselijk. Verder kan nader worden ingegaan op de betrokkenheid van de eventuele derde waarbij de participant tewerk wordt gesteld. Ook aspecten als begeleiding van de participant, eventuele scholing van de werknemer en controle op het reïntegratietraject door de gemeente kunnen worden geregeld.

3.3 Beloning

De uitkeringsgerechtigden op een participatiebaan blijven hun uitkering ontvangen. Er is geen onderscheid in het gemeentelijk instrumentarium dat voor deze groep kan worden ingezet. De WWB laat de invulling van het reïntegratiebeleid immers over aan gemeenten. Zo heeft de gemeente dus ook de mogelijkheid om eventueel een stimuleringspremie toe te kennen. De hoogte van de premie kan van invloed zijn op de armoedeval van betrokkene. Daarom is het wenselijk dat gemeenten hier zorgvuldig mee omgaan. Ik ga er daarom vanuit dat gemeenten terughoudend en selectief zijn bij de inzet van de stimuleringspremie. Mijn waarneming is dat zij hier nu in het algemeen ook zorgvuldig mee omgaan. Vaak wordt deze premie toegekend bij het afronden van een traject of het uitstromen naar regulier werk.

Toekenning van de stimuleringspremie zal, conform de huidige regels, jaarlijks eenmalig plaatsvinden en van jaar tot jaar zal worden beoordeeld of de betrokkene hiervoor in aanmerking komt. De ervaring met de Algemene bijstandswet die een periodieke vrijlating kende heeft uitgewezen dat door de periodiciteit de prikkel omslaat in gewenning waardoor uitstroom belemmerd wordt. Bovendien zijn periodieke premies, anders dan de eenmalige premie, belast en tellen zij mee bij het verzamelen van inkomsten. Dat leidt tot een aanzienlijke verhoging van de premiekosten en tot verlies van inkomensafhankelijke bijdragen waardoor periodieke premies voor de betrokkene per saldo financieel minder aantrekkelijk kunnen zijn dan een eenmalige premie.

4. Financiering participatiebaan

Een bijstandsgerechtigde blijft gedurende de tijd dat deze aan een participatiebaan deelneemt, zijn uitkering ontvangen. Hij blijft ook als bijstandsgerechtigde geregistreerd, zodat hij voor de raming van het budget voor het inkomensdeel (I-deel) van de WWB mee blijft tellen. Hierdoor ondervinden gemeenten geen nadeel als zij een cliënt een participatiebaan aanbieden. De raming van het macro-budget verandert immers niet.

Gemeenten houden een stimulans om mensen uit te laten stromen. Uit de financieringssystematiek vloeit immers voort dat gemeenten die meer uitstroom en minder instroom weten te realiseren dan vergelijkbare gemeenten hier een financieel voordeel van hebben. Als een gemeente de uitkeringsgerechtigden dus onevenredig lang op een participatiebaan laat zitten of onvoldoende doet aan begeleiding waardoor hun uitstroomkans negatief wordt beïnvloed, zal de gemeente dit merken. Dit resulteert namelijk in hogere uitgaven dan vergelijkbare gemeenten. Het is van belang voor doorstroming van personen op een participatiebaan dat deze stimulans in stand blijft.

Financiering bijkomende kosten

Gemeenten mogen hun WWB-werkdeel niet besteden aan uitvoeringskosten. Het gaat hierbij om de kosten die voortvloeien uit de wettelijke taak van gemeenten, zoals het bepalen van de noodzaak van een reïntegratievoorziening en het aanbieden ervan. De kosten die *direct* aan een reïntegratievoorziening zijn toe te rekenen, vallen niet onder de definitie van uitvoeringskosten. Met andere woorden: als de gemeente zelf werkzaamheden uitvoert die ook onderdeel hadden kunnen uitmaken van door reïntegratiebedrijven uitgevoerde voorzieningen, dan worden die kosten niet tot de reguliere uitvoeringskosten gerekend en mogen ten laste worden gebracht van het WWB-werkdeel. Gemeenten kunnen de bijkomende kosten van participatiebanen dus ten laste brengen van het W-deel. De wet hoeft hier niet voor te worden aangepast.

Inleenvergoedingen

De participatiebanen mogen de concurrentieverhoudingen niet nadelig beïnvloeden. Als de productiviteit van de uitkeringsgerechtigde op een participatiebaan de kosten van de werkgever (begeleidingskosten enz) overstijgt, dient een inleenvergoeding gevraagd te worden. Ik acht het niet wenselijk dat gemeenten met participatiebanen meer inkomsten genereren dan ze kwijt zijn aan de te verstrekken uitkering plus eventueel een premie voor betrokkene. In de meeste gevallen zal – gezien het feit dat het instrument wordt ingezet voor een doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – sprake zijn van een zeer lage productiviteit die de kosten voor de werkgever niet zal overstijgen. Hierdoor zal het aantal en de

hoogte van de inleenvergoedingen waarschijnlijk zeer beperkt zijn. Gemeenten moeten de inleenvergoedingen verantwoorden als ontvangsten op het inkomensdeel. Dit zorgt ervoor dat er zicht kan worden gehouden op de inkomsten die gemeenten genereren door inleenvergoedingen. Bij de evaluatie van de participatiebanen (zie paragraaf 6) wordt de doorwerking van inleenvergoedingen nader bezien.

5. Indicatiestelling

In het RWI-advies wordt gesteld dat er strikte criteria voor de selectie en doelgroep van de participatiebanen moeten worden gehanteerd. Verder is in een bestuurlijk overleg met de RWI aan de orde geweest of er centrale, landelijke normen voor indicatie in de wet opgenomen zouden moeten worden of dat de nadere invulling van de selectiecriteria overgelaten kan worden aan gemeenten.

Mijn uitgangspunt is dat, zoals de RWI in haar advies pleit en door de VNG is aangegeven, de systematiek van de WWB volledig intact moet blijven. Het wordt aan gemeenten overgelaten om voor de afbakening van de doelgroep indicatiecriteria vast te stellen en die te operationaliseren. 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 participatiebanen. De afstand tot arbeidsmarkt heeft vaak niet één oorzaak, bijvoorbeeld de duur van uitkeringsafhankelijkheid, maar meerdere, lokaal en persoonlijk bepaalde, oorzaken. Het vaststellen van gemeentelijke criteria doet recht aan de mogelijkheden van gemeenten om via maatwerk rekening te houden met die oorzaken en hun onderlinge samenhang.

6. Implementatie

Mijn voornemen met betrekking tot de participatiebanen is op een aantal bijeenkomsten met gemeenten aan de orde geweest. Hieruit blijkt dat er bij veel gemeenten interesse is voor de participatiebanen. Sommige gemeenten hebben zelfs vooruitlopend op de uitwerking van de participatiebanen al eigen plannen voor de participatiebanen gepresenteerd. Uit bijeenkomsten met gemeenten blijkt echter ook dat er nog veel onduidelijkheid bestaat bij gemeenten m.b.t. participatiebanen. Dat is in zekere zin ook logisch omdat de concrete invulling van het voorstel nog niet duidelijk was. Voorlichting over de participatiebanen vind ik daarom belangrijk. Ik ben voornemens deze voorlichting aan gemeenten te geven via het gemeenteloket en de verzamelbrief. Ook is de RWI bezig met een handreiking over de reïntegratieladder. Ik zal met de RWI in overleg treden hoe de participatiebanen hierin mee kunnen worden genomen.

De keuze voor de juridische vormgeving van werken met behoud van uitkering binnen de WWB, IOAW en IOAZ (variant B) betekent dat, met inachtneming van de gebruikelijke termijnen voor externe toetsing, nog voor het zomerreces een wetsvoorstel aan uw Kamer kan worden gezonden. Inwerkingtreding per 1 januari 2007 lijkt mij derhalve zeer wel mogelijk.

De doeltreffendheid en effectiviteit van de voorgestelde uitbreiding van het werken met behoud van uitkering zal worden geëvalueerd zodra daar voldoende ervaring mee is opgedaan. Vanaf de inwerkingtreding van de wetswijziging zal het gebruik van de participatiebanen worden gevolgd. De regering zal het verslag van deze evaluatie binnen vier jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan het Parlement beschikbaar stellen.

7. Slot

Gemeenten krijgen met de participatiebanen een extra instrument in handen om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te activeren. Via de participatiebanen worden de bijstandsgerechtigden geactiveerd met als doel ze een stapje dichterbij inschakeling op de reguliere arbeidsmarkt te brengen. Ten opzichte van de huidige situatie krijgen gemeenten meer mogelijkheden om deze mensen voor langere tijd in te schakelen. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de motie Van As c.s.¹. Deze motie verzoekt de regering de wetgeving zodanig aan te passen dat mensen die een (bijstands)uitkering genieten, als tegenprestatie worden verplicht om gedurende een substantieel deel van een volledige werkweek werkzaamheden te verrichten waaraan naar het oordeel van gemeenten behoefte is, zonder dat er sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben binnen de WWB een breed scala van instrumenten tot hun beschikking zowel waar het gaat om reïntegratievoorzieningen, als waar het gaat om het opleggen van verplichtingen. Dit betekent dat gemeenten bijstandsgerechtigden nu al binnen de bestaande regels van de WWB kunnen verplichten maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten in het kader van reïntegratie en participatie. Dit in aanmerking nemend en gelet ook op de vele work first benaderingen en nu dan ook de participatiebanen, ben ik van mening dat gemeenten voldoende instrumenten in handen hebben en voldoende ruimte hebben om invulling te geven aan de intentie van de motie Van As. Ik beschouw de motie Van As hiermee dan ook als afgedaan.

Het voorstel voor de participatiebaan is zo vormgegeven dat de systematiek van de WWB volledig intact blijft en zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het decentrale karakter van de WWB. Gemeenten hebben met de WWB reeds ruime mogelijkheden gekregen voor de invulling van hun reïntegratiebeleid. Met de voorgestelde vormgeving van participatiebanen worden deze mogelijkheden verder verruimd. Het is aan gemeenten om te bepalen of zij dit instrument willen inzetten. Indien gemeenten hiervoor kiezen is het aan hen om nadere invulling te geven aan de indicering van deelnemers aan participatiebanen en aan de additionaliteit van de banen. Het Rijk stelt hieraan geen nadere regels. Daarmee wordt recht gedaan aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten, zoals die met de WWB tot stand is gekomen.

Ook op het punt van de financiering van de participatiebanen is sprake van een aantrekkelijke vormgeving voor gemeenten. Het realiseren van participatiebanen leidt niet tot een lager I-deel en gemeenten kunnen de bijkomende kosten van een participatiebaan voldoen uit het W-deel. Gemeenten blijven ook een stimulans behouden om mensen uit te laten stromen naar reguliere arbeid. Met de voorgestelde vormgeving is volgens mij sprake van een aantrekkelijk arrangement voor gemeenten, zonder dat dit afbreuk doet aan de prikkelwerking van de WWB.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 300, nr. 26.