

Vergaderjaar 2006–2007

**30 650**

**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**

**Nr. 8**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 2 oktober 2006

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen in het nader verslag.

**1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben vernomen dat er gemeenten zijn waar al langer de mogelijkheid bestaat om langer dan zes maanden met behoud van uitkering te werken. Op de vraag van deze leden of de regering kan aangeven in welke gemeenten dit gebeurt, is het antwoord ontkennend; gelet op het WWB-uitgangspunt van derapportage wordt op dit punt geen informatie bij gemeenten uitgevraagd.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de constatering van de regering dat het niet mogelijk is om langer dan zes maanden met behoud van uitkering te werken. Voorts vragen zij of het voorliggende wetsvoorstel in dit licht dan geen beperking is van de beleidsvrijheid van gemeenten. De regering heeft, zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, geconstateerd dat het feit dat de huidige wettelijke kaders onvoldoende zekerheid bieden voor gemeenten om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt optimaal te kunnen helpen, veel gemeenten huiverig maakt om uitkeringsgerechtigden gedurende langere periode te laten werken met behoud van uitkering. Dit is mede gevolg van signalen die destijds door het Ministerie van Sociale Zaken aan gemeenten zijn gegeven over de randvoorwaarden ten aanzien van werken met behoud van uitkering<sup>1</sup>. 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 en daarmee meer zekerheid te bieden ten aanzien van de gemeentelijke beleidsvrijheid. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in de evaluatie mee te nemen in hoeverre gemeenten meer of minder beleidsvrijheid verkrijgen

<sup>1</sup> Zie ook nota naar aanleiding van het verslag.

met betrekking tot de activering van uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zegt de regering toe omdat het goed aansluit bij het, in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangegeven, uitgangspunt om met het voorliggende wetsvoorstel recht te doen aan de beleidsvrijheid die gemeenten met de Wet werk en bijstand hebben gekregen als het gaat om re-integratie.

## **2. Keuze juridische vormgeving**

De leden van de PvdA vragen met welke gemeenten de variant van de loonkostensubsidie is besproken? En welke variant toen is voorgelegd, de variant waarbij het netto-inkomen niet boven de netto-uitkering mag stijgen of een andere variant? De terugkeerbanen zijn ter advisering aan het Uitvoeringspanel voorgelegd en vervolgens besproken. Het Uitvoeringspanel spreekt namens alle gemeenten over de uitvoeringsaspecten van wetgeving<sup>1</sup>. In de bespreking met het uitvoeringspanel is gebleken dat men de door de regering voorgestelde variant uitvoerbaar acht. In de contacten is niet gebleken dat men van mening verschilde met de regering wat aangaat de ernstige uitvoeringstechnische complicaties die zich voordoet in de variant waarbij het netto-inkomen niet boven de netto-uitkering mag stijgen.

## **3. Doelgroep en indicatiestelling**

Voorts stellen de leden van de PvdA-fractie de vraag waarom, anders dan bij de indicatiestelling, maatwerk en een individuele benadering door gemeenten op het gebied van het bepalen van de lengte van het traject van de terugkeerbaan niet cruciaal is voor de regering? De regering is van mening dat niet alleen ten aanzien van de indicatiestelling (bepaling wie in aanmerking komt voor een terugkeerbaan) maatwerk en een individuele benadering essentieel is, maar ook ten aanzien van de lengte van het traject. Begeleiding houdt onder meer in dat op meerdere momenten door de gemeente vastgesteld wordt of voortzetting van het traject zinvol is voor het betreffende individu. Het kan bijvoorbeeld zijn dat na een jaar betrokkene in een ander traject geplaatst wordt. De regering heeft alleen een begrenzing in de trajectduur willen aanbrengen voor werken met behoud van uitkering. Het aanbrengen van een maximale termijn betekent echter niet dat gemeenten geen mogelijkheden hebben voor maatwerk ook ten aanzien van de duur. De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de regering verwacht dat het merendeel van de personen met een terugkeerbaan een stapje hoger op de re-integratieladder zullen zetten. Deze leden vragen of zij hieruit op kunnen maken dat de regering er ook van overtuigd is dat voor een grote groep mensen regulier werk niet haalbaar is? In reactie hierop merkt de regering op dat hij constateert dat veel gemeenten hun bestand nog onvoldoende kennen en is er niet aan toe een grote groep mensen nu al af te schrijven voor de reguliere arbeidsmarkt. Vooralsnog is het antwoord dus nee.

## **4. Duur**

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de variërende inschattingen over de omvang van de groep die langdurig zijn aangewezen op sociale activering. Over welke inschattingen gaat het hier? Zij vragen of het rapport van de Inspectie voor Werk en Inkomen «Werken aan sociale activering»<sup>2</sup> geen aanknopingspunten biedt. Verder vragen zij of de regering van mening is dat een «terugkeerbaan» voor deze mensen een mogelijkheid biedt tot terugkeer naar een reguliere baan? En zo nee, wat dan het perspectief is voor deze mensen? En zo ja, op welke wijze dan? De regering heeft het over inschattingen van sociale diensten. Deze zijn in de tijd bijgesteld. Gemeenten zijn na de invoering van de WWB actiever aan

---

<sup>1</sup> Vertegenwoordiging bestaat uit de gemeenten Alkmaar, Almere, Arnhem, Bergen op Zoom, Dalfsen, Ede, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Roermond, Rotterdam en Zoetermeer.

<sup>2</sup> 26 september 2006.

de slag gegaan met hun bestand en op de goede weg. Uit een enquête in 2004 onder 98 managers van sociale diensten bleek nog dat 70% van de managers van sociale diensten verwachtte dat 80% van de bijstandsgerechtigden niet op afzienbare termijn naar regulier werk te leiden zou zijn. De WWB monitor 2005 van Divosa had als uitkomst dat 53% van de bijstandsgerechtigden niet naar werk te leiden zou zijn. Voor inschattingen over de grootte van de groep die langdurig is aangewezen op sociale activering biedt het rapport «Werken aan sociale activering» geen directe aanknopingspunten. In het rapport zijn namelijk trajecten in slechts een zestal gemeenten onderzocht die daarbij ook nog in belangrijke mate niet primair de uitstroom naar regulier werk tot doel hadden.

Het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering van mening is dat een terugkeerbaan de mogelijkheid biedt tot terugkeer naar een reguliere baan, is bevestigend. Een terugkeerbaan biedt mensen de mogelijkheid om (weer) te wennen aan structuur in hun leven, om werkritme op te doen, om leiding te ontvangen. Het is mogelijk dat betrokkenen zich in hun traject terugkeerbaantraject zodanig ontwikkelen dat uitstroom naar regulier werk mogelijk is. Waar dat niet mogelijk is, kan de gemeente aan de hand van diagnose passende vervolgstappen zetten. Het rapport van de Inspectie bevestigt dit. Het geeft aan dat ongeveer de helft van de onderzochte cliënten tijdens de duur van hun traject daadwerkelijk verbetering vertoont op tussendoelen van activeringstrajecten zoals sociale participatie, structurering van het dagelijks leefpatroon. Juist deze daadwerkelijke verbetering kan de afstand tot regulier werk doen verkleinen en perspectieven tot regulier werk vergroten. Goede begeleiding wordt daarvoor door de regering van belang geacht.

Na de eerste jaren van de WWB, waarin de gemeenten vooral bezig waren met het beperken van instroom en het voorkomen van fraude, kunnen gemeenten volop aan de slag gaan met het effectief inzetten van re-integratietrajecten. Het instrument terugkeerbanen verbreedt de mogelijkheden van gemeenten.

## **5. Beloning en financiering**

De leden van de PvdA-fractie achten een overzicht van fiscale en inkomensafhankelijke regelingen noodzakelijk om het voorliggende wetsvoorstel goed te kunnen beoordelen. Tevens vragen zij per regeling aan te geven hoe deze de berekening van het aantal werkuren waarmee het inkomen niet boven de uitkering komt bemoeilijkt. In antwoord op deze vragen wordt het volgende opgemerkt. Bij het vaststellen van het aantal werkuren waarmee het inkomen niet boven de uitkering komt (hierna: de verloning van de uitkering) spelen in ieder geval de Wet op de loonbelasting, de Wet financiering sociale verzekeringen, de Zorgverzekeringswet en de WWB c.q. de IOAW of de IOAZ (hierna: de uitkeringsregelingen) een rol. Afhankelijk van de bedrijfstak kunnen ook pensioenregelingen en CAO-afspraken een rol spelen. Alles bijeengenomen is de complexiteit om te regelen dat het netto-inkomen niet hoger is dan de netto-uitkering zo groot, dat de regering dit als een onoverkomelijk bezwaar ziet.

De uitkeringsregeling vormt de basis voor de berekening van het aantal werkuren; het netto loon dient immers gelijk te zijn aan de netto-uitkering. Hierbij treden een aantal bemoeilijkende factoren op. Zo kent de WWB een netto-nettokoppeling, waardoor de belastingdruk feitelijk bij de gemeente ligt, en de IOAW en de IOAZ een bruto-nettokoppeling waardoor de belastingdruk bij de uitkeringsgerechtigde ligt. Wij komen hier in het vervolg op terug.

De hoogte van de uitkering wordt bepaald door het huishoudtype en de inkomsten die naast de uitkering worden ontvangen. Het huishoudtype is daardoor bepalend voor het aantal werkuren. Inkomsten naast de uitke-

ring verminderen de uitkering, waardoor er minder uren gewerkt kan worden. Hierbij speelt een rol dat bepaalde inkomsten, zoals alimentatie, bij de WWB wel en bij de IOAW en IOAZ niet in aanmerking worden genomen. Door de koppeling van de hoogte van de uitkering aan huishoudtype en inkomsten naast die uitkering, dient rekening te worden gehouden met mutaties in deze factoren. Huwelijk of scheiding, meer of minder inkomsten naast de uitkering beïnvloeden het aantal werkuren. Het aantal werkuren varieert dus per huishoudtype en naar mate van de inkomsten naast de uitkering én volgt de ontwikkelingen op die punten. Naar het oordeel van de regering doet dit ernstig afbreuk aan de effectiviteit van het re-integratie-instrument, zowel gezien vanuit de deelnemer als vanuit degene die de werkzaamheden beschikbaar stelt. Ook vindt de regering het ongewenst dat voor mensen die in overigens vergelijkbare omstandigheden verkeren het aantal te werken uren afhankelijk is van de inkomsten naast de uitkering.

Nadat de netto uitkering is vastgesteld, dient er gebruteerd te worden. Daarbij spelen de heffingskortingen een rol. De standaardheffingskorting is, voor zover in dit verband van belang, het gezamenlijke bedrag van:

- a. de algemene heffingskorting;
- b. de arbeidskorting;
- c. de kinderkorting (artikel 8.12);
- d. de combinatiekorting;
- e. de aanvullende combinatiekorting;
- f. de alleenstaande-ouderkorting;
- g. de aanvullende alleenstaande-ouderkorting;
- h. de jonggehandicaptenkorting;
- i. de levensloopverlofkorting

Bij het in aanmerking nemen van de heffingskortingen dient te worden betrokken dat bij de WWB een ander fiscaal regime geldt dan bij de IOAW en de IOAZ. Bij de WWB leidt dit enerzijds toe dat de belanghebbende voordeel krijgt van heffingskortingen die bij de WWB als inkomsten in aanmerking zijn genomen (bijvoorbeeld alleenstaande ouderkorting) en anderzijds te maken krijgt met het verlies van de kinderkorting als er onvoldoende belasting verschuldigd is om alle heffingskortingen te vergelden. Als de inkomsten naast de uitkering worden genomen door de partner van de deelnemer, dienen de heffingskortingen te worden toegeerekend aan elk van beide partners. Omdat heffingskortingen volledig of niet bij één bron vergolden kunnen worden, bestaat het risico dat de belanghebbenden een jaar moeten wachten voordat zij via een T-biljet alsnog de heffingskortingen kunnen vergelden. Deelnemers die in de tweede helft van het jaar alleenstaande ouder zijn geworden, lopen de alleenstaande ouderkorting mis. Maar wie in de tweede helft van het jaar ophoudt alleenstaande ouder te zijn, krijgt wel het hele jaar nog de alleenstaande ouderkorting. Zijn er inkomsten naast de uitkering waarover wel inkomstenbelasting maar geen loonbelasting wordt geheven, zoals partneralimentatie, dan rijst de vraag of de heffingskortingen bij die inkomsten of bij de beloning in aanmerking moeten worden genomen. Voorts dient rekening te worden gehouden met de Wet op de loonbelasting, de Wet financiering sociale verzekeringen (die per bedrijfstak tot wisselende uitkomsten kan leiden), de Zorgverzekeringswet en eventuele pensioenregelingen. Bij de twee laatstgenoemde wetten en een eventuele pensioenregeling moet rekening worden gehouden met het feit dat er een werkgeversbijdrage verschuldigd is. Als een CAO-regeling bepaalde vergoedingen kent, moet worden bepaald of die ten laste komen van het aantal te werken uren of dat die voor rekening komen van degene die de werkzaamheden beschikbaar stelt. Als wijzigingen in de op grond van vorengenoemde wetten af te dragen bedragen voor de uitkering tot andere uitkomsten leiden dan voor de beloning, dient een correctieslag plaats te vinden.

Voor de inkomensafhankelijke regelingen die zijn gekoppeld aan het

verzamelloon, zoals huursubsidie en kinderopvangtoeslag, geldt dat het bruto bedrag van de verloonde uitkering, door de werking van de hiervoor genoemde factoren, hoger kan zijn dan de het bruto bedrag van de uitkering zelf. Dit kan leiden tot verlaging van de betreffende inkomensafhankelijke bijdragen.

Bij inkomensafhankelijke regelingen die gekoppeld zijn aan het netto inkomen hoeven zich in beginsel geen problemen voor te doen, zo lang de verloonde uitkering netto daadwerkelijk gelijk is aan de netto uitkering. Door de werking van de hiervoor genoemde factoren staat bepaald niet vast dat er geen belanghebbenden zijn die ter zake nadeel zullen onder vinden.

Naast de onoverkomelijke uitvoeringstechnische bezwaren die de regering ziet in het bovenstaande, wijst de regering op de extra financiële en administratieve lasten die in deze variant voor werkgevers resulteren uit pensioenregelingen en arbeidsongeschiktheidsregelingen en waarop als gevolg van internationale regelgeving geen uitzondering gemaakt kan worden. De verdere complicaties bij de berekening van het aantal te werken uren en het daarbij behorende loon vereist een bureaucratie die haaks staat op hetgeen de regering nastreeft bij het terugdringen van de administratieve lasten en waarvan naar verwachting een ontmoedigende werking zal uitgaan naar potentiële kandidaten voor het beschikbaar stellen van werkzaamheden en gemeenten.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de wettelijke belemmeringen voor de variant waarbij het mogelijk wordt gemaakt het netto-inkomen boven de netto-uitkering te laten stijgen. In die variant hoeft geen maximum aantal uren te worden berekend. De regering ziet voor deze variant niet zo zeer wettelijke belemmeringen, maar wel de al vaker genoemde negatieve effecten op de doorstroom bij de terugkeerbanen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het met hen eens dat het probleem dat bij een periodieke uitkering van de stimuleringspremie er belasting geheven moet worden en inkomensafhankelijke regelingen in gevaar komen, simpel opgelost kan worden door een wijziging in de inkomstenbelasting? Een wijziging in de inkomstenbelasting waardoor over een periodieke uitkering van de stimuleringspremie geen belasting wordt geheven, behoort niet tot de mogelijkheden. Een periodieke uitkering van de stimuleringspremie behoort tot de belastbare periodieke verstrekkingen. Aangezien een dergelijke premie vrij besteedbaar is, kan deze niet zonder inbreuk te maken op het inkomstenbelastingstelsel onder de vrijstellingen voor publiekrechtelijke uitkeringen worden gebracht.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of er onderzoek is gedaan naar inkomensgewenning van periodieke vrijlatingen en wat de uitkomsten daarvan zijn. In antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het rapport «De uitkering van de baan», CPB, juli 2003, Den Haag, pp. 62, 67 en 68.

## **6. Commentaren**

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering vindt van het voorstel van de VNG die graag de mogelijkheid zou willen hebben uitkeringsgerechtigden in een terugkeerbaan/participatiebaan een inkomen boven de netto-uitkering te laten verwerven, bijvoorbeeld door gebruik van het I-deel. Deze leden vragen of de regering het met hun eens is dat dit tot meer maatwerk en individuele benadering door gemeenten zou kunnen leiden. De regering onderschrijft met de leden van PvdA-fractie het belang van maatwerk en individuele benadering. Het gaat bij terugkeerbanen om additionele arbeid die bedoeld is voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het is daarom van belang dat rekening wordt gehouden met de mate waarin de productiviteit het verwerven van extra inkomsten

rechtvaardigt, alsmede met de mate waarin die extra inkomsten doorstroom naar een betaalde baan in de weg staan. Dit vraagt om een individuele benadering. Is de afstand tot de arbeidsmarkt minder groot, dan vraagt maatwerk om het gebruik van een ander instrument, zoals loonkostensubsidie. Op dat moment ligt een inkomen hoger dan de netto-uitkering meer in de rede. Een generiek extra inkomen boven de netto-uitkering doet geen recht aan het belang van de individuele benadering en het maatwerk. Voor zover een individuele afweging gemeenten aanleiding geeft om bij een terugkeerbaan een extra inkomen boven de netto-uitkering te verstrekken, is daarvoor het premie-instrument beschikbaar. Daarvoor kunnen zij zowel het W-deel als I-deel inzetten. Dat geldt ook voor instrumenten zoals loonkostensubsidies.

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