

Vergaderjaar 2007–2008

31 548

Een horizonbepaling met betrekking tot participatieplaatsen (Wet horizonbepaling participatieplaatsen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 juni 2008 en het nader rapport d.d. 11 juli 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 juni 2008, no. 08.001652, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende een horizonbepaling met betrekking tot participatieplaatsen (Wet horizonbepaling participatieplaatsen), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een horizonbepaling van twee jaar op te nemen in het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot 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 twee jaar onbeloonde additionele werkzaamheden kunnen verrichten (hierna: wetsvoorstel participatieplaatsen)². Hierdoor vervallen twee jaar na de inwerkingtreding de op de zogenoemde «participatieplaatsen» betrekking hebbende artikelen, alsmede de evaluatiebepaling. De Raad van State is van oordeel dat over het voorstel niet positief kan worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juni 2008, nr. 08.001652, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juni 2008, nr. W12.08.0195/III, bieden wij U hierbij aan.

De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud en opzet van het voorstel en geeft in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Achtergrond

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken I 2006/07, 30 650, A.

De Eerste Kamer heeft de behandeling van het wetsvoorstel participatieplaatsen, dat onder het vorige kabinet door de Tweede Kamer is aanvaard, uitgesteld om het huidige kabinet de gelegenheid te geven een standpunt hierover in te nemen. Bij brief van 26 mei 2008 hebben de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Voorzitter van de

Eerste Kamer verzocht het wetsvoorstel participatieplaatsen spoedig te behandelen. De bewindslieden delen verder mee met aanvullende wetgeving te zullen komen, waarin een aantal wijzigingen op de voorgestelde regels voor participatieplaatsen wordt opgenomen¹. Een belangrijke wijziging betreft een verscherping van de beoordelingscriteria voor de in het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel participatieplaatsen opgenomen verlenging van het werken met behoud van uitkering na twee jaar. Het kabinet vindt verlenging geen vanzelfsprekendheid. De in het wetsvoorstel participatieplaatsen opgenomen ruime verlengingsmogelijkheid wil het kabinet beperken tot de gevallen dat de kans op inschakeling van de betrokkene in het arbeidsproces door verlenging aanmerkelijk verbetert. Om de nieuwe regels af te stemmen op het wetsvoorstel participatieplaatsen, stellen de bewindslieden in de brief voor om in een afzonderlijk wetsvoorstel een horizonbepaling op te nemen die inhoudt dat het wetsvoorstel participatieplaatsen twee jaar na inwerking-treding vervalt². Dit is het onderhavige wetsvoorstel.

De juiste weg?

De memorie van toelichting stelt dat in verband met de voorgenomen verscherping van de beoordelingscriteria voor de verlenging na twee jaar het noodzakelijk is dat de aangekondigde wijzigingen van het wetsvoorstel participatieplaatsen binnen twee jaar na inwerkingtreding van dat voorstel tot stand komen. Als dat niet gebeurt, is het ongewenst om het instrument van de participatieplaatsen daarna nog in stand te houden. De Raad merkt het volgende op.

De regering is van oordeel dat het wetsvoorstel participatieplaatsen aanpassing behoeft. Tegelijkertijd wordt de Eerste Kamer gevraagd dit wetsvoorstel ongewijzigd spoedig te behandelen, kennelijk met het oog op een snelle inwerkingtreding ervan. Het gevolg hiervan zal zijn dat, bij aanvaarding door de Eerste Kamer, een regeling tot stand komt waaraan op het moment van inwerkingtreding al vaststaat dat zij binnen afzienbare tijd zal worden gewijzigd of – als de voorgenomen wijzigingen niet tijdig worden gerealiseerd – zal komen te vervallen. Op deze wijze wordt druk uitgeoefend om de gewenste wijzigingen van de regels voor participatieplaatsen zo snel mogelijk tot stand te brengen. De Raad is van oordeel dat wetgeving, i.c. de voorgestelde horizonbepaling, niet op deze wijze behoort te worden gebruikt. Voorts is deze werkwijze bezwaarlijk, zowel vanuit een oogpunt van bestendigheid van wetgeving, als gelet op de uitvoeringspraktijk, die binnen korte tijd met verschillende regelingen wordt geconfronteerd.

De Raad meent dat de regering voor het door haar voorgestane doel – een wettelijke regeling van participatieplaatsen met inbegrip van de voorwaarden ter stimulering van de arbeidsparticipatie een andere weg zou moeten en kunnen volgen: de indiening van een aangepast wetsvoorstel, onder intrekking van het wetsvoorstel participatieplaatsen, of het tot stand brengen van een novelle met de beoogde inhoudelijke aanpassingen van het wetsvoorstel participatieplaatsen. Nu het wetsvoorstel stimulering arbeidsplaatsen inmiddels voor advies is aangeboden aan de Raad, behoeft met dat laatste alternatief weinig extra tijd te zijn gemoeid. Beide alternatieven kunnen leiden tot een wettelijke regeling die volledig in overeenstemming is met de intenties van de regering en die niet al weer op korte termijn wijziging zal behoeven. De Raad adviseert daarom af te zien van het voorstel.

¹ Inmiddels is een wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie aan de Raad ter advisering voorgelegd.

² Kamerstukken I 2007/08, 30 650, B.

³ Wetsvoorstel tot 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 twee jaar onbeloofde additionele werkzaamheden kunnen verrichten (Kamerstukken I 2006/07, 30 650, A).

Het kabinet heeft het voorstel tot een horizonbepaling zorgvuldig afgewogen. Het kabinetsbeleid is gericht op een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie in het algemeen en het betrekken van mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt in het bijzonder. Participatieplaatsen bieden uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces die voornamelijk niet bemiddelbaar zijn de mogelijkheid een stap te zetten naar werk, en bieden gemeenten een extra re-integratieinstrument. Het palet aan instrumenten van gemeenten wordt daarmee verrijkt. Tegelijkertijd is de regering van mening dat de aanpassingen op het wetsvoorstel participatieplaatsen³, zoals voorgenomen in het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie, de kansen van betrokkenen vergroten omdat de investering in de vorm van scholing of begeleiding de betrokkene nog beter equipeert voor de arbeidsmarkt. De potentieel langdurige investering van de betrokkene

rechtvaardigt het recht op de premie, tenzij onvoldoende wordt meegewerkt aan de arbeidsinschakeling.

Het kabinet erkent dat de alternatieven die de Raad van State aandraagt om de gewenste wijzigingen te realiseren er inderdaad zijn, maar het is het kabinet er veel aan gelegen dat gemeenten zo snel als mogelijk van start kunnen gaan met de participatieplaatsen en het kabinet acht het daarom onwenselijk dat de invoering van het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel participatieplaatsen wordt uitgesteld. Het is anderzijds noodzakelijk dat de aanpassingen, zoals voorgenomen in het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie, in ieder geval binnen twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel participatieplaatsen, nadat dat tot wet is verheven, tot stand komen. Dit in verband met de verscherping van de beoordelingscriteria voor de verlenging na die twee jaar. Het is naar het oordeel van het kabinet in de situatie dat die aanpassingen niet binnen die twee jaar plaats zullen vinden dan ook ongewenst om het instrument van de participatieplaatsen in stand te houden.

Het kabinet is het niet eens met de Raad van State dat druk wordt uitgeoefend om de aanpassingen zo snel mogelijk tot stand te brengen. Indien het wetsvoorstel participatieplaatsen nog voor het zomerreces door de Eerste Kamer is aangenomen zal dat tijdens het zomerreces in werking kunnen treden. Zoals de Raad van State meldt is het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie al voor advies aan de Raad aangeboden. Hiermee is de verwachting gerechtvaardigd dat het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie voor het einde van het zomerreces – en daarmee kort na de inwerkingtreding van de termijn van twee jaar van de horizonbepaling – aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden. Hiermee is zo nodig een termijn van bijna twee jaar beschikbaar voor de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel stimulering arbeidsparticipatie, welke termijn naar het oordeel van het kabinet niet als ongewenst kort kan worden aangemerkt. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Het kabinet voert regelmatig overleg met de uitvoering en houdt op deze wijze de uitvoering voldoende op de hoogte van de voorgenomen wijzigingen

De Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud en de opzet van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb