

Vergaderjaar 1996–1997

25 070

Gesubsidieerde arbeid

Nr. 3

VERSLAG HOUDENDE LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 15 november 1996

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (U 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDRK), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en De Hoop Scheffer (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenthart (PvdA), ondervoorzitter, De Jong (CDA), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels). Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Sterk (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijkzwa (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van Boxtel (D66), vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels).

De commissies voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid² hebben, ter voorbereiding van de behandeling van het Rekenkamerrapport bij het begrotingsonderzoek op 21 november a.s., een aantal vragen voorgelegd **aan de regering**.

De vragen en de daarop door de regering gegeven antwoorden zijn hierna afgedrukt.

1

Op o.a. blz 5, 15, en 30 van het rapport wordt geconstateerd dat er door de Rijksconsulenten kritische opmerkingen zijn gemaakt m.b.t. de uitvoering van het sanctiebeleid terwijl uit dit onderzoeksrapport «gebrek aan interesse» bij kandidaten kennelijk een behoorlijke rol speelt. Waarom ziet de minister geen aanleiding om hiernaar verdergaand onderzoek te doen en zou er geen verbetering van de instrumenten van additionele arbeid mogelijk zijn door een goed functionerend sanctiebeleid? Kan de minister e.e.a. van een uitgebreidere beschouwing voorzien?

Op basis van het repressief onderzoek (zie ook bijlage 15 bij de begroting van SZW, Kamerstukken II, 1996/97, 25 000 XV) door de directie Toezicht van het Ministerie van SZW wordt de rechtmatige uitvoering van de bijstandswet en aanverwante regelingen door gemeenten beoordeeld. Bij de repressieve onderzoeken over 1995 – die in de loop van 1996 zijn uitgevoerd – is onder meer de juistheid van het uitgevoerde sanctiebeleid beoordeeld op basis van een drietal aspecten:

1. de afweging welke verplichtingen aan uitkering verbonden dienen te worden;
2. de afweging voor welke verplichtingen (tijdelijk) ontheffing dient te worden verleend;
3. het onderzoek of de opgelegde verplichtingen door de uitkeringsgerechtigde zijn nagekomen.

Indien het repressief onderzoek een indicatie oplevert dat de desbetreffende gemeente voornoemde aspecten niet systematisch uitvoert, dan wordt de uitvoering nader bekeken op basis van een specifiek onderzoek. Afhankelijk van de bevindingen van dat onderzoek wordt de toezichtsreactie bepaald. De Rijksconsulent Sociale Zekerheid volstaat ermee om geconstateerde tekortkomingen aan het gemeentebestuur te melden

indien de tekortkoming geen structureel karakter draagt. Vertoont de uitvoering daarentegen wel structurele tekortkomingen, dan is in beginsel een financiële maatregel aan de orde. Geconstateerde structurele tekortkomingen leiden derhalve altijd tot een verdere toezichtsactiviteit.

In april 1996 is een onderzoek afgerond naar het effect van sancties in de WW: «Werken sancties?». Dat onderzoek werd uitgevoerd in het kader van het project Evaluatie van het herziene Stelsel van Sociale Zekerheid (PES). Op basis van dat onderzoek kan worden gesteld dat het toepassen van sancties effect heeft op werkhervatting door WW-ers.

Nu wordt mede naar aanleiding van het rapport «Werken sancties?» een haalbaarheidsonderzoek verricht naar de mogelijkheid om een vergelijkbaar onderzoek naar de effecten van sancties op de uitstroomkans en de snelheid van werkhervatting bij bijstandsgerechtigden.

De resultaten van dit vooronderzoek zullen naar verwachting in het voorjaar bekend zijn.

2

Is de minister het eens met de Rekenkamer dat, mede met het oog op de invoering van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) de categorisering zo spoedig mogelijk dient te worden voltooid, teneinde tot een totaalbeeld van de omvang en bemiddelbaarheid van de groep langdurig werklozen te komen? Hoe ver zijn de RBA's en gemeenten inmiddels gevorderd? (p. 5).

Ik deel de opvatting over de wenselijkheid van de voltooiing van de indeling van werkzoekenden op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt (fase-indeling) met de Algemene Rekenkamer, maar wil erop wijzen dat dit niets meer dan een hulpmiddel bij de reïntegratie van langdurig werklozen moet worden beschouwd. In die zin is de voltooiing van de fase-indeling ook geen voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Wiw. In het kader van het project Samenwerking Werk en Inkomen worden voorstellen ontwikkeld voor een gemeenschappelijke intake, indicering en diagnose van het arbeidsaanbod. In het Beleidskader 1997 stelt Arbeidsvoorziening dat dit in 1997 ertoe zal moeten leiden dat de intake van werkzoekenden op basis van onderlinge afspraken gezamenlijk wordt geregeld en dat Arbeidsvoorziening in overleg met de uitkeringsinstanties een kwalificerende intake verricht, waarbij de afstand van werkzoekenden tot de arbeidsmarkt wordt gemeten op basis van de bij de Arbeidsvoorziening aanwezige kennis van de arbeidsmarkt.

Een exact beeld van de vorderingen van RBA's en gemeenten is op dit moment niet voorhanden. Verwacht mag worden dat zij op het moment dat de Wiw in werking treedt – volgens plan 1 januari 1998 – de indeling in fases goeddeels hebben ingevoerd.

3

Deelt u de mening van de Algemene Rekenkamer dat een categorisering van langdurig werklozen pas optimaal bruikbaar is wanneer iedere categorie van passende activeringsmogelijkheden wordt voorzien?

Indien u deze mening deelt, op welke wijze wordt hieraan invulling gegeven? (p. 5).

Zoals ik in het antwoord op vraag 2 reeds heb gesteld is de categorisering van de werklozen slechts een hulpmiddel bij de reïntegratie. De categorisering zelf helpt geen werklozen aan werk, maar helpt wel om duidelijk vast te stellen op welke wijze een werkloze op de meest effectieve wijze (terug) naar de arbeidsmarkt kan worden geleid. Het is afhankelijk van de beschikbare middelen in hoeverre activeringsmogelijkheden daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd.

4

Het begrip «verdringing» wordt in alle vier regelingen verschillend geïnterpreteerd, waardoor ook de toetsing verschillend gebeurt. Acht de minister het zinvol te komen tot een eenduidige omschrijving van het begrip verdringen zodat ook de toetsing eenduidiger kan geschieden? (p. 5).

In de Wiw zal een beleidslijn over de procedurele en inhoudelijke toetsing worden neergelegd voor het (zo goed als mogelijk) tegengaan van verdringing.

Zowel het aspect van externe verdringing als interne verdringing van reguliere arbeid binnen een bedrijf of instellingen krijgen in dat verband aandacht.

Onder interne verdringing wordt in dit verband verstaan het ontslaan van zittende werknemers die vervolgens worden vervangen door gesubsidieerde arbeidskrachten.

Bij externe verdringing gaat het om het verlies van werkgelegenheid bij derden die niet op gelijke voet van een subsidieregeling gebruik (kunnen) maken. In dit verband is met name van belang het tegengaan van concurrentievervalsing doordat voor met gesubsidieerde arbeid geproduceerde goederen en diensten een te lage prijs wordt bedongen.

5

De minister gaat kennelijk uit van een maximum inschatting van 30% ruimte (NEI-rapport) alvorens verzadiging zou optreden. Is de minister bereid om nader onderzoek te verrichten naar de mate van verdringing in bepaalde, in het rapport genoemde sectoren? Zou bij een dergelijk onderzoek ook de behoefte aan werkplekken voor justitie meegenomen kunnen worden? (reclassering en taakstraffen) (blz. 7, 18 en 41).

Voor zover in bepaalde sectoren verzadiging optreedt komt deze tot uitdrukking in een afnemende bereidheid van werkgevers om detachings- en werkervaringsplaatsen aan te bieden dan wel nieuwe banen in het kader van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen te willen creëren. Hierover heb ik geen signalen ontvangen zodat ik onderzoek op dit moment niet noodzakelijk acht.

De verwijzing naar het NEI-rapport heeft overigens slechts een illustratieve intentie om aan te geven dat de vrees van de AR over verzadiging als zodanig niet een vaststaand gegeven is.

6

Wat is de verklaring voor het feit dat de verhouding tussen het aantal garantieplaatsen en het aantal voorbereidingsovereenkomsten uiteenloopt bij de vier grote steden? (blz. 10).

De Jeugdwerkgarantiewet (JWG) wordt decentraal uitgevoerd door de gemeenten. De gemeenten beoordelen in samenwerking met Arbeidsvoorziening of een jongere een verlengde zoektijd, een JWG-garantieplaats of een JWG-voorbereidingsovereenkomst krijgen aangeboden, dan wel in verband met in de persoon gelegen omstandigheden niet in aanmerking komt voor de JWG. Het is duidelijk dat er tussen de gemeenten nuanceverschillen zullen bestaan in de beoordeling van de positie en de mogelijkheden van de jongeren.

Een tweede oorzaak van de afwijking in de verhouding kan worden gevonden in de omstandigheid dat de voorbereidingsovereenkomst pas is geïntroduceerd met de wijziging van 1 september 1994. De standcijfers geven geen inzicht in de mate waarin gemeenten de voorbereidingsfase na 1 september 1994 hebben ingezet.

In de genoemde cijfers worden namelijk ook de jongeren meegenomen die reeds voor 1 september 1994 een JWG-dienstbetrekking hadden. Dit

betekent dat het aandeel van voor 1 september 1994 geplaatste jongeren en de gerealiseerde uitstroom kunnen leiden tot een aanzienlijk verschil per gemeente. Daarbij komt nog dat de ene gemeente eerder kans zag de voorbereidingsfase vorm en inhoud te geven dan de andere gemeente.

7

Kennelijk slagen gemeenten er eerder in om hun aantal plaatsingen te halen dan de zorgsector. Kan worden aangegeven welke knelpunten de regering heeft waargenomen bij de zorgsector? Welke oplossing ziet de regering om het tempo er bij de zorgsector in te krijgen? Wordt eventueel ook overwogen om een «boter bij de vis»-beleid in te zetten zoals de Grote Steden hun plaatsen in moeten leveren bij onvoldoende scores? (blz. 11).

Uit het overzicht in tabel 3 op bladzijde 11 van het rekenkamerrapport kan niet worden afgeleid dat gemeenten er beter in slagen de arbeidsplaatsen te vervullen dan de zorgsector. Het gaat bij deze cijfers, zoals aangegeven, om de plaatsingen in alleen de vier grote steden. Actuele cijfers over de totale landelijke realisaties in de zorgsector komen naar verwachting op korte termijn.

Knelpunten die in de zorgsectoren in algemene zin gesignaleerd worden betreffen de rechtspositionele inkadering van de nieuwe banen en de samenwerking tussen instellingen, sociale diensten en arbeidsbureaus.

Daarnaast geldt dat de banen in de zorgsector zowel in 1995 als in 1996 (aanzienlijk) later zijn toegewezen dan de gemeentelijke banen. Van de ca. 7000 in 1995 aan zorginstellingen toegewezen banen zijn ultimo 1995 3300 banen gerealiseerd. Aan de vier grote steden plus randgemeenten zijn 1900 zorgbanen toegewezen. In de vier grote steden is inmiddels een realisatie van gemiddeld 80–90% van de banen uit de toewijzingstranche 1995 gehaald. Zie onderstaand overzicht. De achterstand ten opzichte van de gemeentelijke banen is hiermee grotendeels ingelopen. De eind 1995 opgerichte Regiepunten in de vier grote steden, waarin samengewerkt wordt tussen gemeenten, arbeidsvoorziening en zorgsector, hebben hier in belangrijke mate aan bijgedragen. De Regiepunten G4 zijn opgericht op initiatief van het ministerie van VWS en houden zich met name bezig met de coördinatie van de werving en de invulling van de banen in de zorgsector. Daarmee wordt een bijdrage gegeven aan een oplossing van het voornoemde knelpunt. Samenwerking, informatie en afstemming tussen alle actoren: instellingen, gemeenten en arbeidsvoorziening. De ervaringen in de grote steden worden benut voor de oplossing van knelpunten in de rest van het land.

Toewijzingen en realisatiecijfers 1995 vier grote steden

	Toegewezen Tranche 1995	Realisatie (stand 10/96)
Amsterdam	593	466
Rotterdam	435	344
Den Haag	521	463
Utrecht	350	214
	1 899	1 487

(gegevens van de regiepunten G4)

8

Ook in dit rapport duikt de discussie op rond wel of geen doorstroom en/of eindstation.

Kan de regering een visie ontvouwen m.b.t. deze discussie? (blz. 13).

Over de vraag of maatregelen voor gesubsidieerde arbeid bedoeld zijn als eindstation of als instrument voor doorstroming kan het volgende worden opgemerkt. Primaire doelstelling van het arbeidsmarkt-instrumentarium is de activering van werklozen en het zo veel mogelijk vergroten van de kansen van betrokkenen op de arbeidsmarkt. In veel gevallen zal het aanbieden van een werkervaringsplaats bij een reguliere werkgever of een detachering er toe leiden dat betrokkene er in slaagt reguliere arbeid te verwerven en op die wijze zelfstandig in zijn bestaan te voorzien. Voor zover sprake is van een te grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt kan gesubsidieerde arbeid de enige mogelijkheid zijn om werkend een inkomen te verwerven. De aard van de gesubsidieerde arbeid die wordt aangeboden (werkervaring of detachering, via een kortlopend contract of een contract voor onbepaalde tijd) is mede afhankelijk van de inschatting die de Arbeidsvoorziening en de uitkeringsinstantie maken van de te overbruggen afstand tot de reguliere arbeidsmarkt.

Voor zover met de vraag ook wordt gedoeld op banen in het kader van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen, moet er op worden gewezen dat dergelijke banen dienen te worden beschouwd als reguliere arbeidsplaatsen binnen de deelnemende instellingen, zij het bedoeld voor een specifieke doelgroep. Doorstroming naar andere reguliere werkgelegenheid kan vanwege de aard van de functie of het inkomensperspectief voor betrokkenen aantrekkelijk zijn, maar is geen doelstelling van de regeling.

De Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden is tijdelijk. De regeling is er met name op gericht na afloop een niet-gesubsidieerde reguliere arbeidsplaats te verschaffen. De regeling is dus gericht op het bevorderen van een perspectief op doorstroming.

9

Uit het rapport blijkt bijna de «omgekeerde wereld». Met veel geld en energie worden maatregelen bedacht om moeilijk plaatsbare werklozen toch een werkplek te verschaffen. Ondertussen blijkt dat de functie-eisen kennelijk te hoog worden gesteld. Is het aangekondigde Soza-onderzoek hierop gericht of is de minister bereid dit onderzoek alsnog uit te breiden zoals één van de ARK-aanbevelingen luidt? Welk voorlopig oordeel heeft de regering over deze «kwaliteitseisen m.b.t. deze functies»

Er is een onderzoek gedaan (zie vraag 10) naar de belemmeringen in de toeleiding van langdurig werklozen naar werk en hoe het contact verloopt tussen de werkloze en de uitvoerder. Het project is in een afrondend stadium.

Het gaat hierbij overigens om niet-representatief onderzoek bij een viertal experimenten van de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden en er zijn in totaal enkele tientallen kandidaten in het onderzoek betrokken.

10

Het ministerie van SZW laat een onderzoek uitvoeren naar de geschiktheid en bereidheid van de groep langdurig werklozen om deel te nemen aan bijvoorbeeld de Melkert-regelingen. Wat is de stand van zaken met betrekking tot dit onderzoek? Wanneer mogen wij de uitkomsten ervan verwachten? (p. 14).

Het ministerie van SZW heeft een kwalitatief verkennend onderzoek laten uitvoeren naar eventuele belemmeringen in de toeleiding van langdurig werklozen naar werk en hoe het contact verloopt tussen de werkloze en de uitvoerder. Het onderzoek beperkt zich tot de laatste fase van het selectieproces bij vier projecten en bestaat voornamelijk uit diepte-interviews. Het is een beperkt empirisch onderzoek waarin niet

wordt gepretendeerd een totaalbeeld te kunnen geven over de geschiktheid en bereidheid van de groep langdurig werklozen om deel te nemen aan werkgelegenheidsinitiatieven. Het project is in een afrondend stadium.

11

Hoe groot is het percentage gemeenten, dat aanvullende eisen stelt aan JWG-deelnemers? (blz. 16).

Ik deel de opvatting van de Algemene Rekenkamer niet dat er sprake is van gemeenten die aanvullende eisen stellen aan JWG-jongeren. De doelgroep omschrijving van de JWG is duidelijk, alle werkloze jongeren onder de 21 jaar en werkloze schoolverlaters onder de 23 jaar behoren na een half jaar, of uiterlijk na een jaar, tot de doelgroep van de JWG, tenzij op grond van bij de persoon gelegen omstandigheden een JWG-plaatsing niet tot de mogelijkheden behoort. Het is aan de gemeenten om te beoordelen in hoeverre jongeren, waaronder ook zwangere vrouwen, binnen het wettelijk kader tot de doelgroep van de JWG behoren. Dat dit bij zwangere vrouwen, mede op grond van lokale omstandigheden, in de ene situatie zal leiden tot een JWG-plaatsing en in de andere situatie niet, is dan ook evident.

12

De Algemene Rekenkamer vindt dat de minister in zijn commentaar in onvoldoende mate ingaat op het probleem van overlap in doelgroep en soort banen met als gevolg ongewenste concurrentie tussen regelingen. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat deze problematiek mede aanleiding was om tot stroomlijning van regelgeving over te gaan. Kan de minister hierop alsnog nader ingaan? (p. 17).

Ik ben van mening dat de doelgroepbepalingen in de onderzochte regelingen helder zijn afgebakend. Dit wil overigens niet zeggen dat een persoon op grond van de objectieve criteria niet tot de doelgroep van meerdere regelingen zou kunnen behoren. Op grond van de wisselwerking tussen de beoordeling door de gemeente in samenwerking met arbeidsvoorziening en de eisen gesteld door potentiële werkgevers in de publieke of marktsector, blijkt in de praktijk een werkbare differentiatie naar de afstand tot de arbeidsmarkt.

De problematiek rond de concurrentie van regelingen, zoals door de Algemene Rekenkamer genoemd, heeft vooral betrekking op de WSW en de banenpoolregeling. Deze concurrentie heeft geleid tot de stroomlijning en een gewijzigde doelgroepbepaling in het wetsvoorstel voor een nieuwe WSW.

13

Hoeveel procent van de JWG-ers is werkzaam in de marktsector? (blz. 18)

Uit de JWG-monitor 1995, die op korte termijn aan het Parlement zal worden aangeboden, blijkt dat in 1995 19% van de jongeren is geplaatst in de marktsector.

14

In welke branches bestaat een overschot aan JWG-banen? Hoe groot is dit overschot? (blz. 18).

Uit de evaluatie van de JWG komt naar voren dat zowel in de collectieve, als in de non-profit- en marktsector nog voldoende mogelijkheden bestaan om JWG-banen te scheppen. Wel is in de bouwnijverheid, handel, horeca en garage en reparatiebedrijven het aandeel bedrijven dat niet

meer jongeren mag plaatsen hoog. Dit hangt samen met de (kleine) gemiddelde omvang van de bedrijven in deze sector.

15

Wat is de reden voor het feit dat de gemiddelde duur van een Melkert I-functie boven de 32 uur ligt en wat is de reden voor de plaatselijke verschillen? Is er qua arbeidsduur een verschil tussen personen die in de aanvang en personen die later werden aangesteld? (blz. 20).

Het feit dat de gemiddelde duur van een baan op grond van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen volgens Tabel 6 van het rekenkamerrapport in 1995 bij de vier grote steden boven de 32 uur ligt, is het gevolg van het aantal omzettingen van banenpoolplaatsen naar plaatsen volgens de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen die in de beginfase van de regeling in deze gemeenten heeft plaatsgevonden. Niet alle gemeenten hebben dat in even sterke mate gedaan; zo is de omzetting in Amsterdam omvangrijker geweest dan in Utrecht. Dat verklaart de plaatselijke verschillen. Het is ex-banenpoolers volgens de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen toegestaan het voormalige aantal arbeidsuren per week, dat veelal 38 uur was, te behouden. In de loop van 1996 heeft die omzetting van banenpoolplaatsen in veel mindere mate plaatsgevonden blijkt uit de cijfers. Per 1 juli 1996 waren via de aan de gemeenten toegewezen arbeidsplaatsen 4456 personen geplaatst, op in totaal 4864 bezette arbeidsplaatsen van 32 uur per week. In 87 gevallen was er sprake van een arbeidsduur van minder dan 32 uur per week. Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 12 september 1996 (Kamerstukken II, 1995/96, 23 972, nr. 14).

16

Zouden niet bij alle regelingen zowel de interne als de externe verdringing moeten worden getoetst? (blz. 21).

Het belang van het tegengaan van zowel interne als externe verdringing van bestaande werkgelegenheid staat buiten kijf en daarmee dus ook de behoefte aan een toets op verdringing. Niet alle maatregelen brengen een even groot risico met zich mee. Verwacht mag worden dat het risico voor externe verdringing in de collectieve sector over het algemeen geringer is dan de marktsector. Alleen voor zover sprake is van het aanbieden van producten of diensten die ook in vergelijkbare vorm op de particuliere markt kunnen worden aangeboden bestaat daar een risico van prijsonderbieding. Op dit moment vindt nog interdepartementaal overleg plaats over de vraag op welke wijze het risico van verdringing in het kader van de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen verder kan worden teruggedrongen. Ook in het komende voorstel voor een Wiw zullen naast een voorziening tegen interne verdringing ook voorzieningen tegen externe verdringing worden getroffen. Zie ook vraag 19.

17

De arbeidsvoorwaarden waren in het algemeen conform de regelingen. De bij de Melkertregelingen voorgestane arbeidsduur van gemiddeld 32 uur per week bleek in veel gevallen niet haalbaar. Hiervoor is inmiddels een verruiming toegestaan. In een aantal gevallen werd afgeweken van de 120%-grens bij de Melkert-I- en -II-regelingen. Verschillende gemeentelijke uitvoeringsorganisaties hadden moeite met de bepalingen van het loonniveau. Bij het creëren van Melkertbanen vormde een aantal CAO's een belemmering. Kan in deze omstandigheden meer inzicht worden gegeven? (p. 21).

Over de arbeidsduur van 32 uur per week die niet altijd haalbaar bleek, kan worden opgemerkt dat in de beginfase van de Regeling extra

werkgelegenheid langdurig werklozen gemeenten veel banenpoolers lieten doorstromen naar deze regeling. In de regeling was al bepaald dat banenpoolers in dat geval het aantal uren uit de banenpool (veelal 38) mochten behouden. Daarnaast hebben gemeenten de bevoegdheid kandidaten voor functies voor te dragen voor minder dan 32 uur per week als dat wenselijk is op grond van bij de persoon gelegen factoren (bijvoorbeeld zorgtaken, handicap). Deze bevoegdheid is er ook bij een voordracht voor meer dan 32 uur per week indien dit nodig is om betrokkene onafhankelijk te maken van een aanvullende uitkering. Ook daar wordt gebruik van gemaakt. De cijfers voor door gemeenten gerealiseerde arbeidsplaatsen geven aan dat de voordracht van minder dan 32 uur niet veel voorkomt en dat de omzetting van banenpoolplaatsen sterk is afgenomen (zie ook antwoord op vraag 15).

Door het ministerie wordt en is in het verleden nadrukkelijk naar buiten gebracht dat afwijkingen van de 120%-WML grens van beloning onrechtmatig is en leidt tot het vervallen van de subsidie. Bij gemeenten die voor de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen arbeidsplaatsen kregen toegekend, ontbrak in eerste instantie de loonschaal en bijbehorende functieomschrijvingen die beloning volgens deze regeling mogelijk maakte. Gemeenten waren er in de afgelopen jaren juist toe overgegaan lage functies op te waarderen en onder te brengen in een hogere schaal. Daarvoor is na overleg het zogeheten LOGA-akkoord tot stand gekomen, waarbij een loonschaal beginnend op 100% WML zoals de regeling bepaalt, onder het bestaande loongebouw van gemeenten is geplaatst.

Wat voor de gemeentelijke cao gold, gold tevens veelal voor cao's in andere sectoren. Ook daar, bijvoorbeeld in de meeste cao's in de zorgsector, zijn in de afgelopen tijd cao's tot stand gekomen die een onderste loonschaal en functieomschrijvingen bevatten die gelden voor werknemers die een arbeidsplaats vervullen op grond van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen. Hierbij wordt aangetekend dat deze «openingen» ook weer gepaard gaan met meer restrictieve voorwaarden.

De Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden bepaalde oorspronkelijk dat de arbeidsduur gemiddeld 32 uur per week moest zijn. Deze eis werkte belemmerend op de arbeidsinschakeling van kostwinners en alleenstaande ouders. Ik heb er daarom mee ingestemd dat geen compensatie hoeft plaats te vinden indien en voorzover het in een individueel geval noodzakelijk is dat een kostwinner of alleenstaande ouder meer dan 32 uur moet werken om een ongewenste samenloop met een blijvende uitkering te voorkomen.

18

Om te garanderen dat er geen sprake is van verdringing van bestaande werkgelegenheid, wordt, hoewel op verschillende wijzen, getoetst. Uit onderzoek van o.a. Research voor Beleid blijkt dat zowel bij JWG als bij de banenpoolregeling in 10–20% van de gevallen verdringing optreedt. Acht de minister een dergelijk percentage van verdringing acceptabel?

Zowel in het onderzoek van Research voor Beleid als in andere onderzoeken worden geen concrete percentages van verdringing genoemd omdat dat zeer moeilijk is te meten. In genoemde onderzoeken worden slechts indicaties gegeven die kunnen wijzen op verdringing op grond van verwachtingen van betrokkenen. Dat gesubsidieerde arbeid in zekere mate leidt tot verdringing is duidelijk en wordt, uiteraard op een zo beperkt mogelijk niveau, door het kabinet aanvaard als prijs voor de herinschakeling van langdurig werklozen.

19

In de Melkert-II-regeling ontbreekt een toetsingsprocedure en -criteria om te bepalen of sprake is van verdringing van bestaande werkgele-

genheid. Het ministerie geeft als reden dat het gaat om een regeling met een experimenteel karakter. Betekent dit dat bij Melkert-II dus niet op verdringing gelet hoeft te worden? (p. 21).

De benadering van het aspect verdringing zoals gehanteerd bij de voorbereiding van de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden is neergelegd in een brief van 2 november 1994 aan de Tweede Kamer. Veel van de uitgangspunten van de subsidieregeling strekken ertoe de verdringingsrisico's te beperken zoals de keuze voor de doelgroep, een niet-kostendekkende financiering en de in de tijd beperkte duur van de subsidiëring van de arbeidsovereenkomsten.

Tevens is bij de beoordeling van de aanvraag voor subsidie op verschillende manieren rekening gehouden met het uitsluiten van de verdringing. Uit de toelichting bij artikel 5 van de regeling blijkt dat met de ingeschatte verdringingseffecten rekening werd gehouden bij de beoordeling van de kwalitatieve meerwaarde van de projecten. In artikel 8 van de subsidieregeling is bepaald dat de subsidie niet werd toegekend indien naar het oordeel van de Minister het project zou leiden tot onder meer onaanvaardbare verdringing van bestaande werkgelegenheid of oneerlijke mededinging jegens derden.

In de beschrijvingen van de mede op grond hiervan geselecteerde projecten werd aangegeven dat zich weinig tot geen verdringing zou voordoen dan wel dat er procedurele waarborgen bestonden tegen onaanvaardbare verdringing zoals het oordeel van de OR of betrokkenheid van Arbvo. Bij de nadere kwalitatieve beoordeling van de projecten is onder meer gelet op de mate waarin sprake was van nieuw werk of omzetting van werkzaamheden die voorheen voor een groot deel zwart werden verricht. Ook de departementale accountantsdienst besteedt aandacht aan de toets op verdringing.

Voorts is er uitdrukkelijk in voorzien dat het evaluatie-onderzoek dat inzicht moet bieden in de perspectieven van de verschillende projecten, ook gegevens moet bevatten over de mate van optredende verdringing bij individuele projecten.

20

De Rekenkamer meent dat de ministeries van SZW en VWS het tegengaan van verdringing van bestaande werkgelegenheid bij Melkert-I in de zorgsector en bij Melkert-II in onvoldoende mate hebben gewaarborgd. Zo is het toetsingskader niet goed uitgewerkt waardoor er in de uitvoeringspraktijk op zeer uiteenlopende wijze met het begrip verdringing wordt omgegaan. De onduidelijkheden worden onder andere veroorzaakt doordat VWS en SZW aan het begrip verdringing verschillende invulling geven. Ook is de verdringingstoets verschillend ingevuld; bij de banenpool wordt zowel op interne als externe verdringing getoetst, bij de JWG en de Melkert-I alleen op interne verdringing. Melkert-I kent geen enkele toets, maar er mag geen sprake zijn onaanvaardbare verdringing. Deelt de minister de opvatting dat verdringing van bestaande werkgelegenheid tegen moet worden gegaan maar dat dit tot nu toe niet afdoende is gebeurd? (p. 26).

Zie de antwoorden op de vragen 4, 16 en 29.

21

Hoe reëel acht de minister een tempoverhoging m.b.t. de bemiddelbaarheid van het totaalbestand, zoals door het ARK is bepleit? Is een geautomatiseerde selectie daarbij eerste uitgangspunt of wordt toch beoogd om met elk individu apart gesprekken te voeren alvorens een oordeel en traject op te zetten en/of een additionele werkplek toe te wijzen? (blz. 29).

Een tempoverhoging in de bemiddelbaarheid van het totaalbestand is geen sinecure, niet in de laatste plaats omdat de bemiddelbaarheid van een cliënt door een veelvoud van arbeidsmarkt- en in de persoon gelegen factoren wordt beïnvloed.

Niettemin acht ik het mogelijk dat op dit gebied nog terreinwinst kan worden bereikt door zo effectief en efficiënt mogelijk de participerende organisaties (arbeidsvoorziening, gemeenten en uitvoeringsorganen sociale zekerheid) te doen samenwerken. In de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet en de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet worden daartoe een aantal randvoorwaarden vervuld. Zo kunnen de gemeenten en UVI's beschikken over eigen financiële middelen om extra dienstverlening voor hun cliënten in te kopen bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, om de uitstroomkansen voor deze cliënten te bevorderen. Voorts zal de regiegroep Samenwerking, Werk en Inkomen, die ondermeer tot doel heeft voorstellen te ontwikkelen voor een meer doeltreffende en doelmatige arbeidsmarktgerichte bediening van de werkzoekenden, rond de jaarwisseling haar voorstellen en aanbevelingen presenteren. Operationalisering daarvan zal naar mijn mening een bijdrage kunnen leveren tot betere dienstverlening.

De inhoud en mate van dienstverlening aan de cliënt zal worden vastgesteld op basis van gezamenlijk vastgestelde criteria voor intake en analyse. Uitgangspunt is om samen met de cliënt een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de stappen die moeten worden gezet om de cliënt uitzicht te bieden op een baan. Het benutten van bestaande en nog te ontwikkelen geautomatiseerde systemen zal aan dit uitgangspunt ondergeschikt zijn.

22

Kan worden aangegeven, eventueel steekproefsgewijs, hoe de realisatie van het aantal banenpoolplaatsen verloopt per stad? (blz. 34).

De realisatie van het aantal banenpoolplaatsen is eind 1e, respectievelijk 2e kwartaal 1996:

	1e kwartaal	2e kwartaal
Rotterdam	3 157	3 243
Amsterdam	2 203	2 287
Den Haag	1 571	1 616
Utrecht	466	466

23

De inleenvergoedingen lopen sterk uiteen; is het niet verstandig een verplichte minimale inleenvergoeding vast te stellen? (blz. 35).

Doordat de subsidie slechts een gedeelte van de totale loonkosten dekt, is er impliciet sprake van een verplichte minimale inleenvergoeding.

De reden van het sterk uiteen lopen van de hoogte van inleenvergoedingen komt doordat bij de toelating van de experimenten is gekozen voor een zo groot mogelijke diversiteit in uitvoering en organisatie van de projecten. De hoogte van de inleenvergoedingen is afhankelijk van de gehanteerde systematiek.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt in de kosten voor de organisatie en de kosten die worden gemaakt voor de plaatsing van een kandidaat.

De kosten voor de organisatie worden of volledig doorberekend, of gedekt door de inzet van gemeentelijke budgetten of andere aanvullende financieringsbronnen (ESF-subsidie). Voor de kosten die direct samenhangen met een plaatsing geldt eenzelfde redenering. In sommige gevallen wordt, geheel of gedeeltelijk door RBA-scholingsgeld in deze

kosten voorzien. In andere gevallen worden kosten als scholing en begeleiding volledig opgenomen in de in rekening te brengen inleenvergoeding. Daarnaast worden de kosten van overige geleverde diensten, zoals de werving en selectie, in verschillende mate doorberekend aan de inlenende werkgever.

24

Is het achterblijven van plaatsingen in de zorgsector mede te wijten aan het gegeven dat er een kleiner bedrag beschikbaar is voor aanvullende kosten? (blz. 35).

Voor alle banen in het kader van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen is eenzelfde bedrag beschikbaar voor aanvullende kosten (overhead, scholing en begeleiding). In de zorgsector wordt een staffeling gebruikt voor de vergoeding van (de oploop in) de loonkosten waarin begrepen een bedrag van f 4000,- voor aanvullende kosten. De gemeente vergoedt de werkelijke loonkosten plus maximaal f 4000,- (in beide gevallen uitgaande van een arbeidsplaats van 32 uur).

De plaatsingen in de zorgsector hebben vertraging opgelopen door een latere toewijzing dan de gemeentelijke banen. Hierdoor kon pas later begonnen worden met de invulling van de banen. Inmiddels is de realisatie van de toewijzingstranche 1995 opgelopen tot gemiddeld 80-90%. Van in april 1996 aan de vier grote steden toegewezen banen uit de tranche 1996 komt de realisatie momenteel op gang. Bedacht moet worden dat de ervaring uitwijst dat er inclusief scholing en beroepsvoorbereiding vaak een geruime periode is gemoeid voordat een toegewezen plaats bij de instelling is bezet.

25

Kan een nadere specificatie worden gegeven van het bij de Melkert-II-banen sterk uiteen lopen van de inleenvergoedingen? (blz. 35).

Zie antwoord op vraag 23.

26

Deelt de minister de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat een inleenvergoeding dient aan te sluiten op de aard van de werkzaamheden en de productiviteit van de deelnemers? (p. 35).

Ik deel de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat de hoogte van de inleenvergoeding moet aansluiten bij de productiviteit van de deelnemers. Daarbij ga ik ervan uit dat de aard van de werkzaamheden is besloten in het begrip productiviteit. In de Wiw wordt deze gedachte dan ook als uitgangspunt gehanteerd.

Hierbij wil ik echter wel aantekenen dat de inleenvergoeding in de banenpoolregeling een andere functie heeft. Bij de totstandkoming van de banenpoolregeling is destijds uitgegaan van de financieringsbronnen die zouden kunnen bijdragen aan een sluitende financiering van de banenpools. Als één van deze financieringsbronnen is de inleenvergoeding bedoeld. In de banenpoolregeling is dan ook bepaald dat gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie afspraken moeten maken over de wijze waarop een sluitende financiering van de banenpool wordt gerealiseerd en hoe hoog de inleenvergoeding in dat verband moet zijn. In de banenpoolregeling vervult de inleenvergoeding dus inderdaad een rol bij de sluitende financiering.

27

Waarom persisteert de minister in een enkele toets op verdringing? Kan de minister uitgebreid onderbouwen waarom géén dubbele toets in de WIW aangebracht wordt? Hoe denkt de regering de samenhang tussen

WIW en Melkert-I aan te brengen? Tot 1999 blijft Melkert-II buiten de WIW. Hoe bewaakt de minister in het algemeen tijdens de overgangperiode de samenhang tussen de Melkert-II- experimenten en de WIW? Hoe denkt de minister te voorkomen dat gemeenten geen samenhang hebben tussen «hun Melkert-project» en de WIW? (blz. 39).

De reden voor een enkele toets op verdringing heb ik uiteengezet in mijn antwoord op vraag 16. De samenhang tussen Wiw en de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen wordt gerealiseerd door een duidelijker afbakening tussen beide regelingen en een afstemming waar mogelijk. Ik wil erop wijzen dat het karakter van de banen van de Wiw en van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen verschillend is. Er worden in de Wiw andere arbeidsprestaties verlangd (zie mijn antwoord op vraag 28) dan in de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen. Laatstgenoemde regeling betreft een structurele uitbreiding van de collectieve sector met reguliere arbeidsplaatsen onder bepaalde subsidievoorwaarden. In de Wiw gaat het om additionele werkzaamheden die verricht worden onder specifieke aanstellingsvoorwaarden door een bepaalde doelgroep die niet onmiddellijk bemiddeld kan worden naar de arbeidsmarkt.

De experimenten van de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden zullen onder de bestaande regeling worden gecontinueerd. Voorzover de experimenten aanleiding geven om nadere condities te formuleren voor de invulling van de werkervaringsplaatsen, zullen deze na de evaluatie van de experimenten zonnodig in nadere regels of afspraken worden vastgelegd.

28

De functie-inhoud en de verlangde arbeidsprestatie voor banen in het kader van de banenpoolregeling en Melkert-I-banen zijn vaak hetzelfde, terwijl de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie verschillen. Deze overlap leidde er volgens de Rekenkamer toe dat instellingen de mogelijkheid hadden om op financiële gronden in plaats van functie-inhoudelijke gronden een keuze te maken tussen de ene of andere regeling. Acht u dit een onwenselijke zaak en zo ja, wat denkt u hieraan te doen?

Ik onderschrijf de bevinding niet dat in de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen en de banenpool sprake is van een overeenkomstige verlangde arbeidsprestatie. In de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen is sprake van een reguliere arbeidsplaats, op minimumniveau, waarvoor een arbeidsprestatie mag worden gevraagd in overeenstemming met de aard van de baan. In de banenpoolregeling gaat het om personen die vooralsnog niet plaatsbaar zijn op de reguliere arbeidsmarkt, dus ook niet op de banen die zich op het niveau bevinden van de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen.

Dit laat onverlet dat banenpooldeelnemers door de werkervaring in de banenpool na verloop van tijd alsnog in aanmerking kunnen komen voor een reguliere baan, zoals een baan volgens de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen. De praktijk laat hier voldoende voorbeelden van zien.

Deze overlap is dan ook niet de oorzaak dat instellingen op grond van financiële overwegingen een keuze maken voor één van beide regelingen. Een dergelijke keuze heeft meer te maken met financiële mogelijkheden en ingeschatte risico's. Op grond van de banenpoolregeling wordt bij een instelling een deelnemer gedetacheerd. De inlener loopt daardoor geen werkgeversrisico's. Zo kan de inlener bijvoorbeeld zonder problemen van een deelnemer af.

Ingevolge de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen neemt een instelling een langdurig werkloze in dienst en ontvangt

daarvoor een volledige loonkostensubsidie. De instelling loopt in dit geval echter wel de normale werkgeversrisico's. Zo heeft de instelling bijvoorbeeld in het voorkomende geval een ontslagvergunning nodig.

29

De Rekenkamer is van mening dat in de Melkert-I-regeling voor de zorgsector en Melkert-II-regeling niet voldoende maatregelen zijn opgenomen om er zeker van te zijn dat de gecreëerde banen geen bestaande werkgelegenheid verdringen. De minister heeft aangegeven deze mening niet te delen. De desbetreffende Melkert-regelingen bevatten z.i. wel degelijk voldoende waarborgen. Kan de minister precies aangeven op welke wijze voldoende gewaarborgd wordt dat geen interne verdringing plaatsvindt? Gelden deze waarborgen zowel de zogenoemde interne als externe verdringing?

Voor de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen geldt dat de toets op interne verdringing gebeurt door middel van de eis in de regeling dat er voorafgaand aan het invullen van de arbeidsplaatsen, een verklaring van het medezeggenschapsorgaan moet zijn dat het om arbeidsplaatsen boven de bestaande formatie gaat. Daarnaast biedt de WVA-verklaring die het Arbeidsbureau moet afgeven, de zekerheid dat bij de desbetreffende instelling in het afgelopen jaar geen ontslagen op bedrijfseconomische gronden hebben plaatsgevonden.

30

De Rekenkamer concludeert dat een aanzienlijk deel van de uitkeringsgerechtigden kampt met ernstige beperkingen waardoor plaatsing op een additionele arbeidsplaats niet of pas na zeer intensieve begeleiding mogelijk is. Volgens haar is het grootste knelpunt de geringe bemiddelbaarheid van een flink deel van de doelgroep. De minister wijst erop dat hij reeds bekend was met dit probleem en daartoe juist, vooruitlopend op de stroomlijning, de Melkertbanen-I en -II heeft ontworpen. Mag nu worden aangenomen dat hiermee het grootste knelpunt is weggenomen? Hoe moet in dit licht worden begrepen dat ook voor Melkert-I- en -II-banen geleidelijk hogere eisen worden gesteld? (p. 41).

De invoering van de Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen en de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden is bedoeld om personen met een geringe bemiddelbaarheid weer een plaats op de arbeidsmarkt te bieden.

De ervaring wijst uit dat de bemiddelbaarheid afneemt naarmate de duur van de werkloosheid toeneemt. Daarom is voortvarend en bereidheid tot het volgen van een onorthodoxe aanpak langs verschillende wegen nodig bij het opnieuw inschakelen van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt.

Voor wie desondanks (langdurig) werkloos blijft is derhalve het knelpunt niet weggenomen.

Over het stellen van geleidelijk hogere eisen zijn mij geen representatieve gegevens bekend.

31

Waarom wordt de Melkert-I-regeling niet in de Stroomlijningsoperatie meegenomen voor het onderdeel toetsing op additionaliteit en concurrentievervalsing? (blz. 42).

De Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen behelst in feite de uitbreiding van de dienstverlenende werkzaamheden binnen de collectieve sector met 40 000 reguliere arbeidsplaatsen. De regeling heeft daardoor een geheel ander karakter en doelstelling dan de komende Wiw. Desalniettemin is het streven erop gericht de toets op additionaliteit en

concurrentievervalsing ondubbelzinnig te laten zijn voor alle vormen van gesubsidieerde arbeid. Ik verwijs daarvoor naar mijn antwoorden op de vragen 4 en 16, waarin wordt aangegeven hoe de ondubbelzinnigheid van definities en toetsen wordt nagestreefd.

32

Deelt de minister de mening van de Rekenkamer dat de stroomlijningsoperatie moet worden benut om de door de ARK gesignaleerde knelpunten in de Wiw en de Melkertregelingen te verbeteren?

De Wiw is de uitkomst van de stroomlijningsoperatie. De knelpunten in de uitvoering van de JWG en de banenpoolregeling worden in de Wiw zo goed mogelijk verwerkt. Het voorstel voor deze wet wordt op korte termijn aan het Parlement aangeboden. Bij de behandeling van deze wet kunnen de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde knelpunten uiteraard aan de orde worden gesteld.

De door de Algemene Rekenkamer als zodanig aangeduide «Melkertregelingen» vormen op zichzelf geen onderdeel van de stroomlijning. In het ene geval gaat het om reguliere banen en in het andere geval om experimenten. Vanzelfsprekend zullen bevindingen voortvloeiend uit de experimenten, voorzover relevant voor de Wiw daarin worden verwerkt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

De griffier van die commissie,
Hubert

