

24 787

Wetsvoorstel Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 juli 1997

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het lid van de VVD-fractie gaat in op het gestelde op p. 3 en 4 van de memorie van antwoord. Anders dan verondersteld is daar niet bedoeld te zeggen dat de verplichte uitstroom uit de sociale werkvoorziening leidt tot een grotere beleidsvrijheid van gemeenten. De vergrote beleidsvrijheid van de gemeente ontstaat, doordat de regie van zowel Wet sociale werkvoorziening (Wsw) als de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) bij de gemeente in één hand ligt. In geval van herindicatie leidend tot uitstroom uit de sociale werkvoorziening is de gemeente niet uitsluitend afhankelijk is van het instrumentarium van Arbeidsvoorziening (of van private intermediairs). De gemeente heeft na inwerkingtreding van de Wiw ook de mogelijkheid eigen instrumentarium in het kader van die wet te benutten. Daarbij kan niet alleen het basisbudget van f 17 000,- worden ingezet, maar kan – voorzover nodig – ook gebruik worden gemaakt van de voor de gemeente beschikbare middelen voor activering en scholing en van de aanvullende middelen, oplopend tot circa f 13 000,- per arbeidsplaats, die bovenop de f 17 000,- beschikbaar zijn voor Wiw-dienstbetrekkingen.

Het is niet te verwachten dat voor een persoon die niet langer tot de Wsw-doelgroep behoort een subsidiebedrag in de orde van grootte van f 42 000,- noodzakelijk zal zijn. De hoogte van dat bedrag in het kader van de sociale werkvoorziening hangt immers nauw samen met de compensatie van de gevolgen van een – volgens de herindicatie niet langer aanwezige – arbeidshandicap.

Het lid van de VVD-fractie gaat tevens in op hetgeen in de memorie van antwoord is gesteld over het oplossen van de oude wachtlijsten. Hij vraagt zich af of deze wachtlijsten niet ook in de oude situatie in twee jaar zouden zijn opgelost.

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet zullen ongeveer 23 000 personen op de wachtlijst staan. Om voor plaatsing in de sociale werkvoorziening in aanmerking te kunnen komen, moet iemand zijn

geïndiceerd naar de maatstaven van de nieuwe wet. In het voorgenomen Besluit indicatie sociale werkvoorziening, dat thans voor advies bij de Raad van State ligt, wordt geregeld dat twee jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet geen mensen meer op de wachtlijst kunnen staan zonder indicatie volgens de nieuwe wet. De verwachting is dat deze herindicatie van de «oude» wachtlijst in maximaal twee jaar goed mogelijk is. Bovendien lijkt de verwachting reëel dat van de groep mensen die bij de inwerkingtreding van de wet op de wachtlijst staat, twee jaar later vrijwel niemand meer op de wachtlijst zal staan. Op het eerste gezicht lijkt er een discrepantie te bestaan tussen de omvang van de wachtlijst (23 000) en de circa 4500 plaatsingen vanaf de wachtlijst in de afgelopen jaren. Bij nadere beschouwing blijkt de reguliere wachtlijst-doorstroom veel omvangrijker te zijn, doordat naast uitstroom door plaatsing in de werkvoorziening ook autonome uitstroom plaatsvindt. Daarboven kunnen door een aantal hierna te noemen factoren de komende jaren méér mensen geplaatst worden dan voorheen.

Daarbij zij benadrukt dat het zogenoemde wegwerken van de «oude» wachtlijst in twee jaar tijd niet betekent dat er in het geheel geen wachtlijst meer zal zijn. Er vindt in dezelfde periode weer nieuwe instroom op de wachtlijst plaats. De «oude» wachtlijst heeft dus betrekking op de personen die bij de inwerkingtreding van de wet reeds op de wachtlijst staan.

Hiermee is tevens een antwoord gegeven op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de gevolgen van de volledige afbouw van de wachtlijsten en de noodzakelijke financiële middelen hiervoor.

Samenvattend spelen de volgende elementen een rol:

- de genoemde autonome uitstroom uit de wachtlijst. Jaarlijks stromen ongeveer 4000 mensen om uiteenlopende redenen uit de wachtlijst zonder plaatsing;
- de bijkomende uitstroom uit de wachtlijst van de groep personen die bij herindicatie volgens de criteria van de nieuwe Wsw niet meer aan de doelgroepcriteria blijken te voldoen;
- de reguliere plaatsingen vanaf de wachtlijst in de werkvoorziening;
- de extra plaatsingen (2400 totaal in de periode 1997 en 1998) vanaf de wachtlijst in de werkvoorziening als gevolg van de afspraken die in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de arbeidstijdverkortung tot 36 uur zijn gemaakt;
- de extra plaatsingen vanaf de wachtlijst in de werkvoorziening die verwacht kunnen worden als gevolg van het streven naar een verlaging van de gemiddelde feitelijke arbeidsduur van 33,5 tot 32 uur per week. Deze beperkte verlaging van de gemiddelde feitelijke arbeidsduur zal naar verwachting onder andere kunnen worden gerealiseerd door een vergrote instroom van vrouwen;
- de extra plaatsingen vanaf de wachtlijst in de werkvoorziening die mogelijk worden door de extra middelen die bij eerste suppletoire begroting 1997 beschikbaar zijn gesteld voor structurele verkortung van de wachtlijst. Over de precieze inzet van deze middelen zal naar verwachting direct na het zomerreces door het kabinet worden beslist.

Het lid van de fractie van de VVD vraagt wat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderneemt wanneer door de ontwikkeling van de toegevoegde waarde het tempo van de vermindering van de gemeentelijke bijdrage tegenvalt.

Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is afgesproken dat stijgingen van de toegevoegde waarde in eerste aanleg niet behoeven te worden ingezet voor een toename van het aantal arbeidsplaatsen in de

sociale werkvoorziening, maar kunnen worden benut voor het terugbrengen van het niveau van de gemeentelijke bijdragen. Het tempo waarin het totaal aan gemeentelijke bijdragen kan worden teruggebracht tot het streefniveau van f 100 mln is één van de onderwerpen in het jaarlijkse overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Naast de toegevoegde waarde zijn ook het kostenniveau en de hoogte van de rijksbijdrage van invloed op de hoogte van de gemeentelijke bijdragen. Ook deze onderwerpen zullen in het jaarlijks overleg aan de orde komen.

Nadrukkelijk moet worden bedacht dat bij de beoordeling van de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdragen de macro-ontwikkeling in beschouwing wordt genomen. Incidentele uitschieters van exploitatieresultaten van individuele gemeenten blijven buiten beschouwing. Voor incidentele bijzondere omstandigheden kunnen gemeenten onder bepaalde voorwaarden net als voorheen een aanvraag indienen voor een afwijkend budget.

De leden van de CDA-fractie gaan nogmaals in op de één-concern-gedachte. Zij wijzen in dat verband op de Arbeidsvoorzieningswet 1996, waar één en ander wel mogelijk werd geacht en vragen zich af of deze mogelijkheid voor de sociale werkvoorziening wel voldoende is onderzocht.

Voorop staat dat bij de uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel bewust is gekozen voor het vergroten van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid op het terrein van het activerend arbeidsmarktbeleid en de gesubsidieerde arbeid. Bij de totstandkoming van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie was sprake van een fundamenteel andere Ausgangssituatie dan bij de sociale werkvoorziening. De samenstellende delen waaruit de huidige Arbeidsvoorzieningsorganisatie is gevormd waren immers voorheen deel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er was bij de totstandkoming van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geen sprake van de samenvoeging van verschillende organisaties tot één concern, maar van de afsplitsing van een deel van een departement tot een zelfstandige rechtspersoon (een openbaar lichaam).

Zou één concern worden gevormd waarin alle thans bestaande sociale werkvoorzieningen worden ondergebracht, dan is het onvermijdelijk dat de ruim honderd thans bestaande gemeentelijke diensten en werkvoorzieningschappen via overname of fusie in een nieuw zelfstandig bestuursorgaan worden ondergebracht. Naar de complexiteit van een dergelijk proces, die vele malen groter is dan de afsplitsing van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, is in de memorie van antwoord verwezen.

Bij de totstandkoming van de huidige Samhall-organisatie in Zweden heeft zich een dergelijk fusie-proces voltrokken waarbij een groot aantal door lokale overheden beheerde werkplaatsen werd ondergebracht in één concern. De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat een vergelijking van de efficiency van de Nederlandse en Zweedse sociale werkvoorziening voor de eerste maal is uitgevoerd in een uit 1989 daterend rapport. De conclusie in de memorie van antwoord is echter gebaseerd op een vergelijking van de Zweedse en de Nederlandse sociale werkvoorziening over een reeks van jaren. Daaruit blijkt dat de door de gemeenten uitgevoerde en gedecentraliseerde wijze van uitvoering in Nederland nog altijd als relatief efficiënt kan worden aangemerkt, hoewel nog verdere efficiency-winst te behalen valt, bijvoorbeeld door een keuze van vormen van uitvoering die minder overhead vergen. De onderstaande

cijferreeksen kunnen als illustratie dienen van de relatieve efficiency van de Nederlandse sociale werkvoorziening

Overheidsbijdrage voor de sociale werkvoorziening als percentage van de loonkosten van de gehandicapte werknemers (1989-1996)

	Nederland (alleen rijksbijdrage)	Nederland (rijks- en gemeentelijke bijdragen)	Zweden
1989	111	113	125
1990	109	111	122
1991	107	108	120
1992	103	106	121
1993	102	105	129
1994	98	101	126
1995	95	100	108
1996	95	99	104

De leden van de CDA-fractie betwijfelen of sprake is van een opeenhoping van werkzaamheden bij gelijktijdige afhandeling van Wsw en Wiw in de Eerste Kamer. Deze leden vermoeden zelfs enige tijdwinst bij gelijktijdige behandeling. Tevens wordt door deze leden gevraagd naar een overzicht van alle algemene maatregelen van bestuur (ook zonder voorhangprocedure) en de overige werkzaamheden die niet tot een amvb behoeven te leiden.

Bij de opeenhoping van werkzaamheden werd niet primair bedoeld op de belasting van de agenda van de Eerste Kamer maar op de activiteiten die in het overleg tussen het departement, gemeenten, uitvoeringsorganisaties en belangenorganisaties spelen en die voor een deel afhankelijk zijn van de voortgang van de parlementaire besluitvorming. Het beslag op de personele capaciteit bij derden moet zorgvuldig in de tijd worden gepland omdat anders een opeenstapeling aldaar van werkzaamheden tot vertraging leidt.

De algemene maatregelen van bestuur die noodzakelijk zijn in het kader van de Wiw zullen naar verwachting direct na het zomerreces in de Ministerraad worden besproken. Met betrekking tot de Wsw kan worden meegedeeld dat de drie amvb's, waarvoor een voorhangprocedure is afgesproken, inmiddels voor advies aan de Raad van State zijn voorgelegd. Het betreft het Besluit indicatie sociale werkvoorziening, het Besluit arbeidsinpassing en begeleiding sociale werkvoorziening (waarin het begeleid werken wordt geregeld) en het Besluit financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening.

Voor wat betreft de VNG betekent aanbidding aan de Raad van State voor het zomerreces, zodat de geplande invoering van de wet per 1 januari 1998 op dit punt niet wordt belemmerd. Voor het overige wordt op dit moment met de VNG gesproken over het Besluit informatie, en de ministeriële regelingen ter nadere uitwerking van de drie hierboven genoemde amvb's. Andere regelgeving dan hiervoor genoemd wordt op dit moment niet voorzien. Met de VNG wordt verder nog gesproken over de vormgeving van het jaarlijkse bestuurlijk overleg en de voorlichting die noodzakelijk is om tot een goede implementatie te komen.

De voortgang van de uitwerking van de indicatiestelling is zodanig dat de nadere regelgeving op tijd gereed zal zijn. Indien onverhoopt vertraging in de uitwerking mocht optreden, dan zal in overleg met VNG en de uitvoering worden bezien of enig uitstel noodzakelijk is.

De discussie met betrekking tot de indicatiestelling concentreert zich met name op de vraag welke mate van regulering via de lagere regelgeving noodzakelijk is om een zorgvuldige, objectieve en onafhankelijke indicatiestelling te waarborgen. Partijen zijn het eens over het uitgangspunt dat, gelet op de gemeentelijke verantwoordelijkheid, onnodig gedetailleerde regelgeving moet worden voorkomen.

De leden van de CDA-fractie achten de afbakening van de doelgroep op basis van de arbeidshandicap (herindicatie) voor diegenen die reeds op de wachtlijst staan onbillijk. Naar het oordeel van deze leden behoren WSW-werknemers en op de wachtlijst geplaatsten gelijk behandeld te worden.

Dit punt is tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer reeds uitvoerig aan de orde geweest. Niet herindiceren van de wachtlijst zou feitelijk betekenen dat de te weinig selectieve instroom in de sociale werkvoorziening nog enkele jaren zou worden gecontinueerd.

De leden van de CDA-fractie hebben verder gevraagd naar de situatie bij uitstroom na herindicatie en de garantie van voldoende werkgelegenheid elders. In antwoord hierop zij allereerst benadrukt dat deze uitstroom zich slechts zeer geleidelijk zal voordoen. Immers de kring van personen die reeds op een sw-arbeidsplaats werkzaam is op het moment van in werking treden van deze wet, zal niet voor herindicatie in aanmerking komen. Uitstroom op grond van herindicatie doet zich bij deze groep dan ook niet voor. Dergelijke uitstroom zal pas zeer geleidelijk naarmate de instroom vordert, kunnen optreden.

Daarenboven geldt dat de gehele nieuwe instroom volgens de (strengere) nieuwe criteria is geïndiceerd. Alleen in die gevallen dat er ten opzichte van de eerdere indicatiestelling, die volgens dezelfde criteria heeft plaatsgevonden een duidelijke verandering optreedt, waardoor de betrokkene niet langer op Wsw-arbeid aangewezen is, zal betrokkene verwezen worden naar arbeid buiten de Wsw. Het is de verwachting dat dit een zeer beperkt percentage van de jaarlijkse instroom zal betreffen.

Om de gedachten te bepalen het volgende rekenvoorbeeld: indien van een instroom-cohort uiteindelijk 5% niet langer tot de Wsw-doelgroep zal blijken te behoren omdat er een aanzienlijke verbetering in de arbeidsmogelijkheden is opgetreden dan betreft dit 250 personen per jaar. Van deze groep is vervolgens uitsluitend die groep op Wiw-arbeid aangewezen die niet zelfstandig buiten de Wiw emplooi vindt.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens of het mogelijk is de inspanningen van de rijksoverheid met betrekking van het leveren van sw-arbeidsplaatsen te kwantificeren.

Op dit moment is dat niet het geval. Ik beraad mij nog over de vraag of het noodzakelijk is een dergelijk informatie-item in de toekomst wel in de informatie vraag naar gemeenten op te nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich vervolgens af of met de f 10 miljoen die uit de arbeidsvoorwaardenruimte beschikbaar komt, de financiering wel voldoende is verzekerd.

In het arbeidsvoorwaardenakkoord sociale werkvoorziening 1997 is op 26 juni jl. een afspraak gemaakt over de trajecten van opleiding die nodig zijn bij de indicatiestelling van nieuwe werknemers vanaf 1 januari 1998. Er worden in het akkoord drie trajecten onderscheiden: (1) korte bedrijfsopleidingen voor functies die enkel in de sw voorkomen; (2) opleidingen gericht op het verkrijgen van de startkwalificatie voor het leerlingwezen

en; (3) opleidingen in het kader van het leerlingwezen. Nieuwe werknemers die – gezien hun arbeids- en opleidingsverleden – volgens de indicatiecommissie geen opleiding behoeven, worden direct in een van de bestaande loonschalen ingepast. Bovendien is ervan uitgegaan dat de opleidingen in categorie (1) thans reeds uit het beschikbare budget worden bekostigd. De berekening is derhalve gebaseerd op de instroom in de categorieën (2) en (3). Hiervoor moeten in hoofdzaak de begeleidings- en de materiaalkosten worden betaald. De inschatting van het kabinet is dat dit voorshands ook inderdaad met de genoemde f 10 miljoen kan, rekening houdend met de overige subsidiemogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie wijzen op een mogelijk misverstand in verband met begeleid werken. Zij hebben gelijk dat een plaatsing in het kader van begeleid werken niet geldt als een uitstroom naar regulier werk buiten het kader van de sociale werkvoorziening en dat voor de duur van een dergelijke plaatsing een beroep wordt gedaan op middelen uit het sw-budget. Overigens mag verwacht worden dat de plaatsing bij een reguliere werkgever in het kader van begeleid werken, in combinatie met de periodieke herindicering er toe zal leiden dat in die gevallen waarin uitstroom naar ongesubsidieerd werk of minder gesubsidieerd werk mogelijk is, deze uitstroom ook daadwerkelijk zal worden gestimuleerd. De financiële effecten voor de sw-bedrijven zijn naar verwachting voorshands beperkt, zowel in verband met de beperkte jaarlijkse instroom in begeleid werken als in verband met de verwachting dat de overheadkosten van een plaatsing in begeleid werken op den duur lager kunnen zijn dan de overheadkosten van plaatsing in een traditionele werkplaats. Ongewenste neveneffecten door het verschil in beloning tussen Wsw en de voorgenomen Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten zijn naar het oordeel van het kabinet niet te verwachten omdat de indicering voor de sociale werkvoorziening geheel onafhankelijk en op objectieve gronden geschiedt.

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot de taakstelling voor doorstroming en de achterblijvende resultaten, of het juist is dat een uitdagende taakstelling achterwege blijft. De afgelopen jaren is langs een aantal wegen het doorstroombeleid gestalte gegeven. Enerzijds is (vanaf 1994) een doeltreffendheidsnorm gesteld van een half procent doorstroom naar regulier werk, hetgeen een bijstelling vormde van de eerder met het veld overeengekomen norm van minimaal één procent doorstroom.

De feitelijke doorstroom is over het algemeen nog onder de norm van een half procent gebleven, al is het laatste jaar een lichte stijging te zien.

Naast het instrument van normering is vanaf 1990 het instrument van de incentive ingezet, ter stimulering en ondersteuning van de inzet van de gemeente op het gebied van doorstroom. Vanuit de continuïteit van het uitvoerende sw-bedrijf ligt doorstroom niet altijd voor de hand. Het zijn vaak de goed functionerende sw-ers op sleutelfuncties in de bedrijven die geschikt zijn geworden voor regulier werk. Bevordering van doorstroom behoort tot de reguliere taak van de gemeente; het incentive beleid is in de eerste plaats bedoeld als stimulans, en niet zozeer als tegemoetkoming van de kosten die de gemeente maakt in verband met de toeleiding naar regulier werk van doorstromers, en de opvulling van eventuele opengevallen sleutelfuncties. Voor elke extra doorstromer boven de half procent (sinds 1994) ontvangt de gemeente momenteel een incentive. De incentive neemt bovendien met de helft toe voor elke doorstromer boven de één procent.

Tot slot is het middel van de terugkeergarantie ingezet. Doorstromers die binnen één jaar niet slagen op hun reguliere arbeidsplaats kunnen

weer op de wachtlijst terugkeren. Aan hen kan alsdan met voorrang een plaats in de sociale werkvoorziening worden aangeboden.

Is het zinvol vanaf de inwerkingtreding van de wet een «uitdagende norm» op doorstroom naar regulier werk te stellen? Het kabinet heeft gemeend in de eerste plaats de nieuwe wet zodanig in te richten dat het bevorderen van doorstroom regulier wordt ingebouwd in de uitvoering van de wet. Door het proces van indicatie en daaropvolgende periodieke herindicatie worden momenten in de Wsw-loopbaan ingebouwd waarop op een nauwkeurige en gestructureerde manier bezien wordt of men nog aangewezen is op werk onder aangepaste omstandigheden. Door toepassing van het profielensysteem (of een daarmee gelijk te stellen systeem) kan ook een geleidelijke verbetering van iemands arbeidsgeschiktheid blijken. Bij herindicatie kan de indicatiecommissie het advies meegeven aan de gemeente dat iemand potentieel geschikt is voor doorstroming. Ook kan bij herindicatie blijken dat iemand niet langer is aangewezen op werk in de sociale werkvoorziening. Dan zijn zowel gemeente als werknemer gehouden zich in te spannen om werk buiten de werkvoorziening te vinden. Zo lang geen passend werk voorhanden is kan de betreffende persoon evenwel zijn werkplek in de werkvoorziening behouden.

Het kabinet meent dat hiermee, gelet op het karakter van de sociale werkvoorziening, doorstroom voldoende is gewaarborgd, zeker voor de nieuwe instroom in de werkvoorziening met een indicatie volgens de wet. Het kabinet is voornemens het doorstroombeleid ten aanzien van deze groep na inwerkingtreding van de wet te evalueren en eventueel te herijken. Of een taakstelling, gekoppeld aan maatregelenbeleid, onderdeel zal vormen van een eventueel herijkt beleid zal worden bezien. De vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid en de extra beleidsinstrumenten en mogelijkheden voor de gemeente zullen immers naar verwachting leiden tot een vergroting van de mobiliteit van de sw-werknemers. Ook biedt de wet de mogelijkheid (artikel 10 onderdeel a) om een premie mee te geven aan de doorstromende werknemer.

De leden van de PvdA-fractie zijn uitvoerig ingegaan op het onderwerp begeleid werken. Zij verwijzen naar de door de Federatie van Ouderverenigingen uitgesproken vrees dat de onafhankelijkheid van de indicatiestelling kan eroderen indien de onafhankelijke indicatiecommissie specialistisch advies inwint bij onderdelen van het SW-bedrijf. Als mogelijke oplossingen om dit risico te elimineren noemen deze leden het vastleggen dat er een «professioneel statuut» tot stand komt dat de werkinhoudelijke autonomie van de werkers van de test- en trainingsafdelingen en AOC's garandeert, of een verzelfstandiging van deze afdelingen dan wel een formulering waarin wordt vastgelegd dat de werkers van deze specialistische afdelingen van het SW-bedrijf, voor zover zij in opdracht van de indicatiecommissie werken, slechts verantwoording verschuldigd zijn aan de indicatiecommissie.

Het wetsontwerp is duidelijk in het belang dat wordt gehecht aan onafhankelijkheid van de indicatiestelling. Evenzeer is van belang, dat de indicatiestelling deskundig geschiedt. Vanuit die beide invalshoeken is gekozen voor een indicatiecommissie bestaande uit deskundigen die zelf geen belang hebben bij subjectieve advisering. De werkwijze van de indicatiecommissie wordt vastgelegd in regelgeving en protocol. Het advies van de indicatiecommissie wordt opgesteld door de leden van de commissie zelf. Het opstellen van het advies heeft het karakter van een proces dat geordend kan worden in een aantal te onderscheiden beslissingen. Deze ordening wordt voor een substantieel deel voorgescreven door de «beslis-tabellen». De vragen, waar de indicatie-

commissie in dit proces voor staat, zullen in belang-rijke mate op basis van de deskundigheid van de leden van de indicatiecommissie, al dan niet na kort onderzoek, kunnen worden beantwoord. In aanvulling daarop zal soms specialistisch onderzoek buiten het gremium van de indicatiecommissie of observatie in een werksimulatie-setting noodzakelijk zijn.

Voor (specialistisch) deelonderzoek en simulatie kunnen externen worden ingeschakeld. Een dergelijk onderzoek dient ertoe bouwstenen aan te reiken voor het uiteindelijke advies dat onder verantwoordelijkheid van de indicatiecommissie tot stand komt. Bij een dergelijk deelonderzoek zou ook de sociale werkvoorziening betrokken kunnen zijn, met name de test- en trainingsafdeling daarvan. Verzelfstandiging van deze afdelingen is denkbaar, maar naar het oordeel van het kabinet geen vereiste om objectief deelonderzoek ten behoeve van de indicatiecommissie te kunnen en mogen uitvoeren. Het afdwingen van de werkinhoudelijke autonomie van de aldus bij deelonderzoek ingeschakelde werkers, acht het kabinet niet aan de orde. Het zal immers veelal niet zozeer gaan om het inhuren van personeel, maar het vragen om (deel-)advies bij een derde instantie. Het is wel zaak het eigen belang van de ingeschakelde instantie te onderkennen en te betrekken bij de beoordeling van de kwaliteit van de werkzaamheden. De kwaliteit van extern onderzoek is ter beoordeling aan de indicatiecommissie. Het al dan niet verantwoording schuldig zijn aan het SW-bedrijf door bij extern onderzoek ingeschakelden is in dit kader niet van doorslaggevend belang. Het is denkbaar dat het oordeel van een belanghebbende een interessant gegeven kan zijn voor de indicatiecommissie, die daar dan uiteraard op basis van een objectieve weging zodanig mee om zal moeten gaan, dat het uiteindelijke indicatie-advies gevrijwaard is van subjectief bepaalde elementen. Het kabinet denkt dat de voorgenomen regelgeving en protocollering een adequaat kader biedt om langs die weg voldoende waarborg te scheppen.

Deze lijn is in overeenstemming met het uitgangspunt dat zorgvuldigheid van de procedurele vormgeving een gemeentelijke verantwoordelijkheid is en dat een meer gedetailleerd inhoudelijke beschrijving, neergelegd in voorschriften, beperkt moet blijven tot die aspecten van het indicatieproces, die van belang zijn voor de inhoudelijke uniformiteit van de indicatiestelling en waarbij het ontbreken van voorschriften tot onbedoelde regionale verschillen in de indicatiestelling of in de (rechts)positie van (aspirant) sw-werknemers kunnen leiden.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de voorgestelde duale uitvoeringsstructuur voor het begeleid werken wat verbrokkeld of gedeeltelijk te vinden is in de witte stukken. Onderstaand wordt een en ander zo compleet mogelijk uiteengezet.

Ten einde de toepassing van het begeleid werken te stimuleren werd in 1994 binnen de sociale verzekeringsregelingen een structurele basis voor de financiering van projecten voor begeleid werken gecreëerd. Daarbij gaat het om een gecombineerde toepassing van twee regelingen. De Regeling persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers maakt het mogelijk maximaal 15% van de werktijd persoonlijke begeleiding op de werkplek aan de werkgever te vergoeden. De Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid bepaalt dat voor de deelnemers de som van het verkregen loon geanticumuleerd met een AAW- of WAO-uitkering ten minste gelijk is aan het geldend minimumloon. De doelgroep van deze regeling bestaat uit personen die gewoonlijk tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening worden gerekend.

In de Tweede Kamer is sindsdien bij herhaling aandacht gevraagd voor het verschil inkomen dat bestaat voor degenen die begeleid werken en voor werknemers in de sociale werkvoorziening (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 XV, nr. 39; Kamerstukken II 1995/96, 24 400 XV, nr. 29). De Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid biedt immers een inkomensgarantie tot 100% van het minimumloon (verkregen gedispenseerd loon aangevuld met een arbeidsongeschiktheidsuitkering), terwijl de Wsw een functieloon kent. Omdat het in beide gevallen feitelijk gaat om dezelfde doelgroep, namelijk personen met een al of niet formele Wsw-indicatie, en omdat naar het oordeel van de Tweede Kamer het begeleid werken meer diende te worden gestimuleerd, werd dit verschil in inkomen onwenselijk beschouwd.

Bij de herziening van de Wsw is voor het inkomensvraagstuk een oplossing gevonden door het begeleid werken voor Wsw-geïndiceerden onder te brengen in de onderhavige wet. De subsidie die een gemeente ontvangt voor een (formele) Wsw-geïndiceerde kan nu op twee manieren worden aangewend, namelijk om een «traditionele» arbeidsplaats in een Wsw-bedrijf te creëren of om betrokkene begeleid te laten werken, waarbij de rijkssubsidie enerzijds wordt ingezet als loonkostensubsidie voor de werkgever die een begeleid werker in dienst neemt en anderzijds dient ter financiering van de bemiddelings- en begeleidingskosten en eventuele kosten voor de aanpassing van de werkplek. De rijkssubsidie zal daarbij over het algemeen voldoende zijn om het verschil te dekken tussen het CAO-loon en de loonwaarde van de arbeidsprestatie, plus de kosten voor bemiddeling, begeleiding en werkplekaanpassingen. Zo niet dan kan een traditionele Wsw-arbeitsplaats meer passend worden geacht. De intensiteit van de begeleiding in combinatie met de hoogte van de verstrekte loonkostensubsidie vormt het inhoudelijke argument om het begeleid werken te beschouwen als een vorm van arbeid onder aangepaste omstandigheden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wsw.

Een Wsw-geïndiceerde die tevens een indicatie voor begeleid werken heeft, wordt op deze wijze meer keuzevrijheid geboden, namelijk doordat hij kan kiezen voor de werkzaamheden die een Wsw-bedrijf biedt of voor een reguliere baan waar begeleid wordt gewerkt. Een Wsw-indicatie betekent dat voor de gehandicapte werknemer jaarlijks een rijkssubsidie beschikbaar is om een baan te vinden en te behouden. Voorzover zijn capaciteiten en de arbeidsmarkt dat toelaten kan hijzelf samen met de begeleidingsorganisatie trachten zijn voorkeur voor bepaalde werkzaamheden en een bepaalde werkgever te verwezenlijken. Een Wsw-geïndiceerde is daarmee niet per definitie aangewezen op het werk aanbod en de arbeidsverhoudingen van een Wsw-bedrijf.

Door een wettelijke samenhang tussen de financiering van het begeleid werken en de Wsw aan te brengen wordt tevens de mogelijkheid geboden om begeleid werkers die onverhoopt op een reguliere arbeidsplaats onvoldoende blijken te functioneren, alsnog een «traditionele» Wsw-arbeitsplaats te bieden. Aan begeleid werkers die door hun werkgever worden ontslagen kan door een Wsw-bedrijf desgewenst een directe opvang worden geboden. Door een gerichte werktraining in de sociale werkvoorziening ontstaat wellicht opnieuw de mogelijkheid begeleid te gaan werken.

Indien de gemeente op advies van de indicatiecommissie besluit dat betrokkene in aanmerking komt voor begeleid werken en betrokkene te kennen geeft daarvoor in aanmerking te willen komen, dan geeft dit de gemeente een inspanningsverplichting een dergelijke arbeidsplaats voor

betrokkene te vinden. Betrokkene kan derhalve aanspraak maken op een dergelijke plaats, maar kan ook kiezen voor een traditionele Wsw-arbeidsplaats. Een indicatie voor begeleid werken verplicht dus niet tot deze vorm van arbeid, maar geeft een keuzemogelijkheid.

Het begeleid werken biedt aldus nieuwe perspectieven voor personen met een arbeidshandicap om met externe begeleiding in dienst van reguliere werkgevers te werken. Deze vorm van arbeid bevordert de integratie van gehandicapten in de samenleving en sluit daarmee aan op vergelijkbare ontwikkelingen op het terrein van onderwijs, wonen en zorg, waarbij ook het streven zichtbaar wordt om gehandicapten te laten participeren in het reguliere aanbod van voorzieningen.

Over de verhouding tussen het begeleid werken op grond van de Wsw en de huidige regelingen (en in de toekomst de voorgenomen Wet op de reïntegratie) die worden uitgevoerd door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (Uvis), wordt nog het volgende opgemerkt. Begeleid werken op basis van de Wsw is alleen mogelijk indien de Wsw-indicatiecommissie heeft vastgesteld dat betrokkene voldoet aan de criteria die de wet aan een Wsw-indicatie stelt. Personen met een arbeidshandicap die niet Wsw-geïndiceerd zijn, zullen in de meeste gevallen zijn aangewezen op het reïntegratie-instrumentarium van de Uvis. Voorzover voor deze groep begeleiding op de werkplek een passende werkvoorziening is, kan deze door de Uvis worden toegekend. De begeleiding op de werkplek, zoals dat nu vorm is gegeven in de Regeling persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers, krijgt daartoe een plaats in de voorgenomen Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de brief van 7 maart jl. (Kamerstukken II, 1996/97, 24 787, nr. 10) waarin het voornemen wordt aangekondigd art. 11 van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid in te trekken bij invoering van de nieuwe systematiek voor begeleid werken zoals opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Voor Wsw-geïndiceerden zal deze nieuwe systematiek gaan gelden. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel op de Reïntegratie van arbeidsgehandicapten is inmiddels een nadere afweging gemaakt ten aanzien van degenen die niet voor Wsw-indicatie in aanmerking komen, maar voor wie toepassing van de loondispensatieregeling wel van belang kan zijn voor de kans op (re)integratie in het arbeidsproces. In het verlengde daarvan wordt tevens voorgesteld om voor niet-Wsw-geïndiceerden de bedoelde inkomensgarantie tot 100% van het minimumloon op te nemen in de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten. Van een «sterfhuisconstructie» van het begeleid werken vanuit de Uvi's is derhalve in geen enkel opzicht sprake.

Het begeleid werken is, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht veronderstellen, tot op heden voornamelijk toegepast voor verstandelijk gehandicapten. Dit ligt voor de hand, omdat juist voor deze groep een intensieve begeleiding op de werkplek noodzakelijk wordt geacht om op een reguliere arbeidsplaats te kunnen functioneren. Ook voor personen met andersoortige handicaps kan de methodiek van het begeleid werken echter een perspectief op regulier werk bieden, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan mensen met een psychische handicap. Met de nieuwe regelgeving wordt dan ook nadrukkelijk beoogd voor deze categorie nieuwe mogelijkheden tot arbeidsreïntegratie te bieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen nadrukkelijk naar de positie van personen die thans reeds in begeleid werken werkzaam zijn na de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Het is de bedoeling deze categorie

op gelijke voet te behandelen met de zittende WSW-werk-nemers, dat wil zeggen dat zij na inwerkingtreding van de wet zonder herindicering kunnen overgaan naar het nieuwe regime en in aanmerking kunnen komen voor functieloon. Voor zover zij verkiezen gebruik te blijven maken van het bestaande instrumentarium zal te zijner tijd de Reïntegratiewet van toepassing kunnen worden. In dat geval blijft de inkomensgarantie van 100% van het wettelijk minimumloon in stand.

De leden van de PvdA-fractie stellen tot slot nog enige vragen over doorstroom en de terugkeergarantie. Deze leden citeren de Nota naar aanleiding van het verslag (24 787, nr. 7, p. 38), waarin is aangegeven dat terugkeer naar de Wsw alleen mogelijk is «indien door de indicatie-commissie is vastgesteld dat men nog steeds of opnieuw tot de Wsw-doelgroep behoort. Garanties op terugkeer kunnen dus niet worden afgegeven.»

In de brief aan de Tweede Kamer (24 878, nr. 10, p. 26) wordt vervolgens vastgesteld: «Ik heb het voornemen de regeling met betrekking tot de indicatie en herindicatie zo vorm te geven dat een terugkeergarantie – tot de personenkring van de Wsw – op afdoende wijze is geregeld. (...) Het ligt in de rede uit te gaan van een terugkeergarantie voor de periode van maximaal één jaar (...).»

De leden van de PvdA-fractie vragen hierbij allereerst of het citaat uit de brief (stuk nr. 10) beschouwd kan worden als een integrale herroeping van het citaat uit de Nota naar aanleiding van het verslag. Verder vragen de leden of bij een mislukte doorstroming naar Wiw-arbeid eenzelfde terugkeergarantie geldt, en of de terugkeergarantie niet in de wet wordt vastgelegd.

De terugkeergarantie wordt vastgelegd in het Besluit indicatie sociale werkvoorziening dat inmiddels aan de Raad van State is voorgelegd voor advies. In dit besluit wordt de terugkeer binnen een periode van één jaar geregeld. Voor de nieuwe instroom vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe wet geldt de terugkeergarantie wanneer sprake is van een nog geldende indicatie, of na herindicatie. Voor de zittende populatie blijft de oude terugkeergarantie van kracht, zonder herindicatie volgens de doelgroepcriteria in de nieuwe wet.

De terugkeergarantie heeft voor de nieuwe instroom betrekking op de volgende situaties:

- allereerst betreft het als voorheen de niet-geslaagde doorstroom naar regulier werk vanuit werk in het kader van de sociale werkvoorziening (binnen een periode van één jaar).
- ten tweede betreft het de niet-geslaagde doorstroom naar regulier werk vanaf de wachtlijst (binnen een periode van één jaar).
- tenslotte betreft het personen die begeleid werken en vervolgens onvrijwillig werkloos worden.

In alle gevallen wordt iemand op verzoek, (met een nog geldige indicatie direct, en anders na herindicatie) weer op de wachtlijst geplaatst op de oorspronkelijke datum van aanvraag tot indicatie. Voor de zittende populatie geldt de terugkeergarantie in dezelfde situaties, zonder de eventuele noodzaak van herindicatie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert