

Vergaderjaar 1994–1995

22 545

Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene Bijstandswet)

23 972

Bestrijding langdurige werkloosheid

Nr. 52

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 april 1995

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 23 februari 1995 overleg gevoerd met minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

– **selectiecriteria voor de experimenten in het kader van artikel 144 nieuwe Bijstandswet** (brief van 18 januari 1995, kamerstuk 22 545, nr. 50);

– **werkgelegenheidsimpuls voor langdurig werklozen** (brief van 18 januari 1995, kamerstuk 23 972, nr. 8).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Essers** (VVD) herinnerde er eerst aan dat de VVD prioriteit geeft aan echte banen in de marktsector. Omdat deze op korte termijn niet voor iedereen te vinden zijn, is het ook nodig om in de tussentijd de mogelijkheden van mensen zoveel mogelijk te benutten en hen toegerust te houden voor dergelijke banen. Bovendien moet worden voorkomen dat mensen in een sociaal isolement terechtkomen en moet ervoor worden gezorgd dat het verband van de samenleving behouden blijft. Met het oog hierop stemde zij in met de diverse hulpstructuren, zoals additionele arbeid en «Melkert-banen», maar met de aantekening dat banen in de marktsector het belangrijkste blijven, omdat mensen daardoor zelf meer kansen krijgen en dergelijke banen bovendien goedkoper en eenvoudiger zijn. De in het regeerakkoord opgenomen maatregelen zullen naar verwachting leiden tot ongeveer 120 000 extra arbeidsplaatsen in de marktsector tot eind 1998, terwijl er op dat moment ongeveer 200 000 mensen in de diverse hulpstructuren aanwezig zullen zijn. Het gaat bij die hulpstructuren dus om grote aantallen waardoor verdringing vrijwel niet te vermijden is en er bovendien het risico is dat er strijdigheden gaan optreden tussen allerlei maatregelen. In het overleg op 21 november 1994 is dan ook gevraagd om een stroomlijningsnotitie en mevrouw Essers drong erop aan dat deze nu spoedig wordt uitgebracht. Die notitie is trouwens ook van belang voor de gemeenten die in aanmerking willen komen voor de diverse regelingen, maar niet goed overzien hoe ze op

¹ Samenstelling:

Leden: Groenman (D66), M. M. H. Kamp (VVD), Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), De Jong (CDA), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmøller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Boogaard (AOV), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66) en Klein Molekamp (VVD).

Plv. leden: Giskes (D66), Hoogervorst (VVD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijkzma (PvdA), Cherribi (VVD), Nijpels-Hezemans (AOV), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Apostolou (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66) en Hofstra (VVD).

elkaar inwerken, met het gevaar dat gemeenten allemaal zelf het wiel gaan uitvinden.

De criteria voor de experimenten in het kader van artikel 144 van de nieuwe Bijstandswet hadden haar instemming. In het persbericht van het ministerie over dit onderwerp is echter nog een extra criterium genoemd dat niet in de brief aan de Kamer is opgenomen, namelijk dat het aanbeveling verdient dat er een draagvlak in de samenleving is voor de beoogde experimenten, waarbij instemming van RBA's, kamers van koophandel, werkgevers- en werknemersorganisaties wordt genoemd. Dit leek haar net iets te veel van het goede. Gemeenten zouden dan, alvorens een experiment te kunnen indienen, eerst allerlei handtekeningen moeten gaan verzamelen en dat vond zij niet stroken met de ook door de minister gewenste flexibiliteit. Bovendien is een kamer van koophandel lang niet altijd de geëigende instantie om overleg mee te plegen; vooral in kleinere gemeenten kan vaak beter overleg worden gepleegd met bijvoorbeeld een middenstandsvereniging.

Zij had er geen moeite mee dat de vier grote steden gedurende enige maanden bij voorrang in aanmerking komen voor experimenten ex artikel 144. Wel drong zij erop aan dat, als de vier grote steden nog niet zo ver zijn, initiatieven uit andere gemeenten een positief onthaal krijgen.

Uit berichten in de media had zij opgemaakt dat de minister met de gemeenten een akkoord heeft gesloten over de vormgeving van het 40 000-banenplan. Wordt met dat akkoord voldaan aan het uitgangspunt dat de 40 000 banen ook op langere termijn beschikbaar blijven voor de beoogde doelgroep? Wordt een baan die vrijkomt door doorstroming van een personeelslid naar een ruimer beloonde functie, dus weer opnieuw bezet door een langdurig werkloze? Hoe reëel is het risico dat de door het Rijk beschikbaar gestelde financiële middelen min of meer worden opgenomen in de gemeentelijke budgetten en worden aangevuld met gemeentelijke middelen om een hogere schaalindeling te kunnen financieren, waardoor na een aantal jaren de 40 000 banen en de daarvoor gereserveerde middelen niet goed meer herkend kunnen worden?

Uit persberichten is ook gebleken dat de gemeente Groningen problemen ziet, omdat daar schaal 3 in de praktijk als allerlaagste schaal geldt. In het overleg op 21 november jl. is al van VVD-zijde gesteld dat allerlei beschermende structuren bij gemeenten (bijvoorbeeld vastgelegd in het ambtenarenreglement) niet mogen leiden tot een soort insider/outsider-markt. Mevrouw Essers vond dan ook dat gemeenten zelf in overleg dienen te treden met de ambtenarenbonden om weer functies in schaal 1 te creëren. Overleg met de bonden is zeker terecht, omdat voorkomen moet worden dat het werk dat door bezuinigingen bij gemeenten verdwijnt, vervolgens weer via hulpstructuren door de achterdeur binnen wordt gehaald. Dat neemt niet weg dat er met enige inventiviteit het nodige te bereiken valt op dit vlak.

Op 21 november is ook afgesproken om na een jaar het geheel van de «Melkert-banen», JWG-banen, banenpools en de andere maatregelen te evalueren. Wanneer echter tussentijds blijkt dat het op bepaalde onderdelen bij een gemeente niet goed loopt, ging zij ervan uit dat het ministerie de betreffende gemeente suggesties aan de hand zal doen om tot verbetering te komen. Mocht die gemeente deze suggesties dan niet volgen, dan vond zij dat die gemeente het jaar daarop niet zou mogen rekenen op uitbreiding in de zin van bijvoorbeeld meer «Melkert-banen» of een extra experiment.

Zij was blij met de uitbreiding van het aanvankelijke aantal van 19 steden met nog eens 8 gemeenten (namelijk Haarlem, Leiden, Zaanstad, Dordrecht, Alkmaar, Delft, Heerlen en Schiedam), maar vroeg wel op grond waarvan nu juist voor die 8 gemeenten is gekozen. Komen ook andere gemeenten die met goede initiatieven komen, hier nog voor in aanmerking?

De heer **Bakker** (D66) had ook enige twijfels over de reeds genoemde hulpstructuren, maar het aantrekkelijke van de «Melkert-banen» vond hij nu juist dat die in feite geen hulpstructuur vormen. Het gaat immers om aanvullende werkgelegenheid in de collectieve sector, dus om «echte banen», waarmee ook tegemoet wordt gekomen aan maatschappelijke behoeften. Het bijzondere is alleen dat ze zijn bedoeld voor een bepaalde groep. De aanvankelijk levende scepsis bij gemeenten slaat trouwens inmiddels ook om in enthousiasme.

In het overleg op 21 november jl. is door de minister gezegd dat herintredende vrouwen ook in aanmerking kunnen komen voor de «Melkert-banen», maar het begrip «herintredende vrouwen» komt niet voor in de inmiddels getroffen regeling en ook niet in de toelichting daarop. Wellicht biedt artikel 2 op dit punt uitkomst, maar de heer Bakker zou dat dan graag bevestigd zien. Verder is op 21 november aandacht gevraagd voor werklozen van 35 à 40 jaar en ook hiervoor is geen specifieke bepaling opgenomen in de regeling. Alleen wordt in de toelichting gezegd dat in een later stadium aan de gemeenten zal worden gevraagd om een rapportage over de leeftijdsopbouw. Hij vond dat te mager, zeker nu bijvoorbeeld de gemeente Groningen alleen blijkt te werven onder werklozen tussen de 20 en de 30 jaar, terwijl vooral ouderen nauwelijks zelf aan werk kunnen komen. Hij drong er dan ook op aan dat de gemeenten wordt gevraagd bij de periodieke (driemaandelijke) rapportage ook al direct aandacht te geven aan het punt van de leeftijdsopbouw.

Naar aanleiding van het door de minister met de gemeenten gesloten akkoord over invoering van een schaal A en de mogelijkheid om na twee jaar door te stromen naar schaal 1, wees de heer Bakker erop dat schaal 1 na een aantal jaren boven de 120% van het minimumloon uitkomt. Als de gemeenten ook dan de structurele middelen van de 40 000 banen daarvoor blijven gebruiken, «verdwijnen» deze specifieke banen op den duur in een min of meer normale uitbreiding van de collectieve sector. Hij vroeg hoe dat kan worden voorkomen. Ook vroeg hij naar de stand van zaken in de zorgsector waar eveneens het probleem speelt dat de schalen waar de 2500 mensen in 1995 geplaatst zouden moeten worden, in feite niet beschikbaar zijn.

Uit de toelichting op de regeling had hij opgemaakt dat eind 1995 zo'n 8000 à 9000 mensen «Melkert-banen» kunnen hebben bezet, afhankelijk van het moment waarop de gemeenten beginnen met het werven voor deze banen. Verder had hij begrepen dat gemeenten, als dit laatste laat in het jaar valt, al vooruit kunnen lopen op de verviervoudiging van de aantallen banen in 1996.

In dit verband vroeg hij nog naar de relatie met de stimuleringsmaatregel kinderopvang die per 1 januari 1996 afloopt, terwijl met de «Melkert-banen» juist wordt beoogd mensen in de kinderopvang aan werk te helpen. Betekent dit dan niet verdringing van banen door de overheid zelf?

Vervolgens ging de heer Bakker in op de brief over experimenten in het kader van artikel 144 van de nieuwe Bijstandswet. Op zichzelf ging hij akkoord met een zo nodig verplichte inschakeling in het kader van een proces van toeleiding naar de arbeidsmarkt, maar hij vond wel dat hier terughoudendheid moet worden betracht, zeker in die gevallen waar de arbeidsmarkt een ver weg liggend of in feite niet aanwezig perspectief is. Projecten waar het alleen gaat om het bieden van een zinvol bestaan of het doorbreken van een sociaal isolement zag hij zeker als nuttig, maar in zulke gevallen vond hij een verplichting te ver gaan. Voorkomen moet ook worden dat door gemeenten min of meer impliciet druk op mensen wordt uitgeoefend om aan zulke projecten (waar het dus niet zozeer gaat om toeleiding naar de arbeidsmarkt) deel te nemen.

De algemene maatregel van bestuur waarin de criteria zijn opgenomen voor de toetsing van gemeentelijke voorstellen, had hij nog niet onder

ogen gekregen. Wanneer kan deze worden verwacht? In de brief van 18 januari worden al wel enige criteria geschetst, onder andere een regionale spreiding en een spreiding naar inwonertal. Hij vond dat wel redelijk, maar drong erop aan dat vooral die gemeentelijke voorstellen worden geselecteerd waar lering uit getrokken kan worden voor het toekomstige te voeren beleid.

Ten slotte vroeg hij welke selectiecriteria zullen worden gehanteerd bij de op blz. 2 van de brief genoemde experimenten waarvoor zonder wetsaanpassing geen plaats zou kunnen zijn en waarvoor het kabinet de noodzakelijke voorwaarden wil treffen.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) stelde vast dat het kabinet drie impulsen heeft gegeven tot bestrijding van langdurige werkloosheid: de 40 000 banen, de experimenten tot het creëren van duurzame werkgelegenheid met inzet van uitkeringsgelden en de experimenten tot activering van langdurig werklozen via artikel 144 nieuwe Bijstandswet. Zij had er waardering voor dat snel gevolg is gegeven aan de toezegging om de nadere uitwerking van deze impulsen aan de Kamer voor te leggen. Ook over de wijze van uitwerking was zij in het algemeen tevreden.

Vervolgens vroeg zij hoe het in de praktijk met de experimenten loopt en hoe de minister denkt over de kwaliteit van de initiatieven die nu worden ingediend. Meer in het bijzonder vroeg zij hoe het staat met de «Melkert-banen» in de zorgsector. Zij vond dat dit in de praktijk «echte banen» moeten zijn. Waarom zijn verder JWG'ers uitgesloten van de «Melkert-banen»? Hoe vindt toetsing van de voorgedragen banen plaats?

Zij had nog onvoldoende inzicht in de manier waarop de monitoring en de evaluatie van de experimenten zullen plaatsvinden. Aan de hand waarvan zal worden beoordeeld of een experiment geslaagd kan worden genoemd?

Ondanks alle initiatieven en projecten beschouwde zij het als een illusie om te denken dat uiteindelijk alle langdurig werklozen aan het werk komen. Zo zijn er mensen die nooit zullen voldoen aan de eisen die de arbeidsmarkt stelt. Ook ziet de arbeidsmarkt geen kans om bepaalde soorten werk die in principe geschikt zijn voor mensen met bepaalde beperkingen of weinig opleiding, op een rendabele manier te organiseren. Er zal dus altijd plaats zijn voor additioneel werk, waarbij maat en schaal een kwestie van politieke keuzen zijn. Er zijn dan ook twee reële opties: de overheid organiseert zelf een additionele markt naast de reguliere arbeidsmarkt (een traject dat inmiddels is ingezet) en langdurig werklozen krijgen een steuntje in de rug waarmee hun verminderde mogelijkheden worden gecompenseerd en zij dus gemakkelijker kunnen concurreren met nieuwkomers op de arbeidsmarkt of andere werklozen. Mevrouw Noorman pleitte ervoor dat deze twee mogelijkheden verder worden verkend en dat de experimenten zodanig worden geselecteerd dat het te zijner tijd mogelijk is om met meer kennis van zaken politieke keuzen te maken, teneinde ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen werk krijgen. In dat verband is ook van belang dat er op korte termijn meer duidelijkheid komt over de kaderwet additionele arbeid.

Nader ingaande op de brief over experimenten in het kader van artikel 144 nieuwe Bijstandswet wees zij er eerst op dat een verplichting tot het werken met behoud van uitkering een zeer zorgvuldige begeleiding en toetsing vraagt. In de brief wordt dan ook terecht gezegd dat een dergelijke verplichting alleen dient te worden opgelegd als sprake is van een traject waarlangs een werkloze uitkeringsgerechtigde met behulp van een individueel trajectplan wordt begeleid naar het zelfstandig voorzien in het eigen bestaan. Bij haar was hierbij de vraag gerezen hoeveel van dit soort experimenten de minister wil toestaan. Zijn er beperkingen en, zo ja, waar zijn die dan in gelegen?

Zij had bij de bespreking van de 40 000 «Melkert-banen» uiteindelijk ingestemd met een bepaalde verdeling tussen de vier grote steden en de

overige gemeenten, maar zij begreep niet goed waarom diezelfde verdeling zou moeten gelden voor de experimenten in het kader van artikel 144. Bij «Melkert-banen» of banen waarvoor uitkeringsgelden worden ingezet, staat in het algemeen steeds een bepaald project centraal (het realiseren van een gebouw, een schoonmaak- of een toezichtsproject en dergelijke) en worden daar vervolgens de geschikte mensen bij gezocht. Bij experimenten in het kader van artikel 144 gaat het om mensen die nu kansloos zijn op de arbeidsmarkt en op afzienbare termijn ook weinig kansen op die markt hebben. In die gevallen staan dus de mensen centraal en worden daar vervolgens in maatwerk taken voor gezocht, zoals helpen in een bejaardentehuis, een asielzoekerscentrum en dergelijke. Eén van de belangrijkste doelstellingen van deze experimenten is ook het tegengaan van sociaal isolement en maatschappelijke uitsluiting. Gezien dit alles was bij haar de vraag opgekomen waarom voor deze experimenten dezelfde verdeling zou moeten gelden tussen de vier grote steden en de overige gemeenten.

Het leek haar ten slotte te lang dat pas na vier jaar een evaluatie plaatsvindt. Na een jaar of twee moet er, zo vond zij, toch wel voldoende zicht kunnen zijn op de uitwerking in de praktijk, waarna zo nodig bijstelling dient plaats te vinden.

Ook de heer **Wolters** (CDA) gaf de voorkeur aan bevordering van werkgelegenheid in de marktsector en zou dan ook niet graag zien dat er na de nu vastgelegde «Melkert-banen» nog een volgende ronde aan «Melkert-banen» komt. Werken met behoud van uitkering om het arbeidsritme te behouden en de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten had uiteraard in het algemeen zijn instemming, zeker als daar steeds een individueel traject voor wordt uitgezet en de gebruikelijke randvoorwaarden in acht worden genomen. De eerste verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeenten, maar ook Arbeidsvoorziening zal moeten streven naar plaatsing van deze groep. Inspanning mag en moet in ieder geval worden beloofd, binnen de gebruikelijke randvoorwaarden. Ook stages binnen bedrijven zouden mogelijk moeten zijn in het kader van werken met behoud van uitkering.

Bij werken met inzetten van uitkeringsgelden gaat het, aldus de brief van 18 januari, steeds om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Kunnen ook banenpoolers en JWG'ers worden geplaatst in het kader van deze regeling? Verder gaat het ook hier, evenals bij de «Melkert-banen», om het bieden van perspectief aan mensen en de heer Wolters vond dan ook dat deze projecten concrete banen dienen op te leveren en dan niet uitsluitend in de collectieve sector. Als belangrijke criteria voor de beoordeling van projecten wilde hij hanteren: het aantal laaggeschoolden dat echt aan werk is geholpen, de invloed van de regeling op de loonkosten, een eventuele reële vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden en de effecten op het vrijwilligerswerk. Verder wilde hij voorrang geven aan die gemeenten die in verhouding veel bijstandsgerechtigden en een hoog werkloosheidspercentage hebben. Daarnaast dient uiteraard de inhoud van de projecten een belangrijke rol te spelen bij de selectie.

Een punt van zorg vond hij de mate van bureaucratie en het concurreren van regelingen. De mensen waar het om gaat, worden daar meestal niet beter van. Zorgvuldigheid moet er natuurlijk zijn, maar experimenten vragen ook om enige durf en als er minder bureaucratie is, zullen werkgevers eerder geneigd zijn tot medewerking. In dit verband wees hij naar een artikel eind januari in NRC Handelsblad, waarin de suggestie van een cheque voor iedere werkloze is gedaan. Hoe denkt de minister over die suggestie? Stroomlijning van alle regelingen inzake additionele arbeid leek de heer Wolters noodzakelijk, ook gezien de resultaten van onderzoek dat hier destijds door het Sociaal en cultureel planbureau naar is gepleegd. Met het oog op de ervaringen die in de jaren tachtig zijn

opgedaan, was hij nog steeds bezorgd over de mogelijke verdringing van reguliere arbeid.

Hij vroeg of ook projecten tot herstel van monumenten in aanmerking kunnen komen voor de 40 000-banenregeling.

De gang van zaken in de gemeente Groningen laat zien dat er concrete bedreigingen kunnen rijzen als niet alle betrokken partijen hetzelfde willen. Hij wees in dit verband op een bericht in de Volkskrant van 15 februari jl. Hij zag de mogelijkheid dat de diverse betrokken overheden elkaar in de haren gaan vliegen, met alle negatieve gevolgen van dien, en drong erop aan dat dit in ieder geval wordt voorkomen.

Antwoord van de minister

De **minister** merkte eerst op dat een aantal gestelde vragen ook bij hem nog leefden. Het zoeken naar het gat in de markt tussen vraag en aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt is immers een uiterst moeilijke opgave. Zou het eenvoudig zijn, dan was het allang door de markt geregeld. Er is ook niet één recept aan te geven dat tot een oplossing leidt van het probleem van de hardnekkige langdurige werkloosheid. Bovendien hangt het succes van het beleid op dit vlak grotendeels af van hetgeen in het kader van het algemene werkgelegenheidsbeleid wordt bereikt. Hij had dan ook met het oog hierop gepleit voor een aanzienlijke structurele terugdringing van de kosten van de arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waarbij het beleid ter zake van de 40 000 banen dan het sluitstuk vormt.

Ook hij achtte het nodig concurrentie tussen subsidieregelingen en verdringing van reguliere arbeid te voorkomen en bureaucratie tegen te gaan. Hij had dan ook enigszins geaarzeld om met nieuwe regelingen te komen, vooruitlopend op de noodzakelijke stroomlijning, maar had daar toch voor gekozen omdat stroomlijning een langdurige procedure van wetswijziging vergt. Stroomlijning van de additionele arbeid (JWG, banenpools, sociale werkvoorziening, allerlei subsidieregelingen en dergelijke) blijft echter nodig en hij was dan ook voornemens om daar voorstellen toe te doen. Hij stelde zich voor daarbij zoveel mogelijk ruimte aan de gemeenten te bieden, teneinde hen in staat te stellen in een eigen afweging van de eigen karakteristieken van de lokale of de regionale arbeidsmarkt te beslissen over activering van werklozen. Overigens staan de 40 000 banen, als zijnde reguliere banen, hierbuiten.

Het is nog niet gelukt de stroomlijningsnotitie te laten verschijnen, omdat het zeer complex blijkt te zijn om op dit vlak duidelijke lijnen te trekken, hetgeen vooral te maken heeft met de in een aantal opzichten afwijkende structuur van de sociale werkvoorziening. Bovendien vindt hierover met betrokkenen in het veld overleg plaats, om het niet alleen een produkt van het ministerie te laten zijn, maar te komen tot een model waar in de praktijk van alledag op een goede manier mee gewerkt kan worden. De bewindsman hoopte wel nog dit voorjaar, na en in samenspraak met betrokkenen, met een discussienotitie te komen die hij uiteraard gaarne met de Kamer wilde bespreken, alvorens wetswijzigingen in voorbereiding te nemen.

Instemming van RBA's, kamers van koophandel en werkgevers- en werknemersorganisaties is niet een extra voorwaarde voor experimenten in het kader van artikel 144 nieuwe Bijstandswet en is daarom in de regeling zelf ook niet genoemd. In het persbericht is alleen een aanbeveling opgenomen over een draagvlak en over inschakeling van en afstemming met reeds bestaande deskundigheid bij andere organisaties, om te voorkomen dat ieder op eigen houtje gaat bedenken wat interessante experimenten zouden kunnen zijn. Er ligt hier, zo vond hij, een vanzelfsprekende samenwerkingsmogelijkheid.

Bij de experimenten ex artikel 144 nieuwe Bijstandswet geldt niet een bepaalde verdeling over de vier grote steden en de overige gemeenten.

Wel krijgen de vier grote steden gedurende enige maanden voorrang bij het toewijzen van experimenten. Voor de 40 000 banen geldt wel een bepaalde verdeling, althans voor 1995, namelijk 70/30. Voor de jaren daarna zal nader worden bezien of diezelfde verdeelsleutel aangehouden dient te worden, hetgeen vooral zal afhangen van de concrete plannen die worden ingediend. Daarbij zal wel opnieuw het accent op de grote steden liggen, maar de verdeling kan dan anders uitvallen. Bovendien zullen er met ingang van 1996 in ieder geval nog acht andere grotere gemeenten bij betrokken zijn die zijn geselecteerd aan de hand van het criterium cumulatieve problematiek, zoals dat eerder is gehanteerd in het kader van sociale vernieuwingsprojecten, en het is niet uitgesloten dat daar nog weer andere gemeenten bijkomen. Wel moet bedacht worden dat er bepaalde grenzen zijn bij de 40 000 banen en de bewindsman meende ook dat deze banen toch min of meer geconcentreerd moeten worden toegewezen. Anders ontstaat een te sterke versnippering over het hele land, met het gevaar dat de beoogde effecten niet worden gehaald. Bovendien moet met de toewijzing ook worden ingespeeld op concreet bestaande maatschappelijke behoeften. Hij wilde daarom toch de vier grote steden en vervolgens de andere geselecteerde gemeenten bij voorrang in de toewijzing betrekken, maar op zichzelf is het niet uitgesloten dat ook andere gemeenten hierna nog in aanmerking komen. Overigens zal de Kamer in de loop van 1995 worden geïnformeerd over de gang van zaken op dit punt.

Het akkoord over invoering van een schaal A met een mogelijke doorstroming naar schaal 1 is niet gesloten tussen de gemeenten en het ministerie, maar tussen het College van Arbeidszaken van de VNG en de ambtenarenbonden. Wel was de minister gevraagd wat hij van het akkoord vond en hij had dan ook overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het College van Arbeidszaken en de bonden, mede om nog eens te wijzen op het belangrijke gat in de markt van de «leeggelopen» CAO-schalen tussen de 100 en de 120% minimumloon waar blijvende werkgelegenheid kan worden gecreëerd die ook aansluit bij de behoeften van veel werklozen. Het vullen van dit gat is bovendien van belang omdat ook aan de CAO-marktpartijen aandacht hiervoor wordt gevraagd en inmiddels gelukkig in een aantal branches serieuze pogingen worden gedaan om hieraan tegemoet te komen. Hij had dan ook met instemming kennis genomen van het op dit vlak gesloten akkoord.

In dit verband zei hij, niet onder de indruk te zijn van de klachten die onder andere door de gemeente Groningen zijn geuit, namelijk dat volgens de functiewaardering minstens schaal 3 zou moeten worden aangehouden. Het gaat er immers juist om dat in de komende tijd door onder andere herwaardering en afsplitsing van taken weer enige stappen terug worden gezet, waarna vanaf het minimumloonniveau opnieuw een opbouw kan plaatsvinden. Daar liggen mogelijkheden om structurele winst te boeken.

Aanvullend beaamde hij dat in schaal 1 na een jaar of zes het niveau van 120% van het minimumloon zal worden overschreden. Daarvoor zal te zijner tijd een voorziening worden getroffen in de definitieve regeling. Mocht dat niveau eerder worden overschreden, dan kan, zo is afgesproken, in de toeslagensfeer compensatie in tijd worden geboden. Hij had in het overleg met het College van Arbeidszaken en de bonden toegezegd, zich hard te zullen maken voor continuering van de financiering, zolang sprake is van tewerkstelling in schaal 1. Verder vond hij dat, als de met de regeling beoogde doelen worden bereikt, dan de consequenties moeten worden getrokken van de reguliere inpassing, ook als dat betekent dat na verloop van tijd méér dan 120% van het minimumloon betaald moet worden. Als dat niet zou worden gedaan, zouden betrokkenen zeer waarschijnlijk weer op straat komen te staan, want de gemeenten hebben feitelijk geen enkele ruimte om de loonkosten dan voor eigen rekening te nemen. Overigens moet worden bedacht dat

het maximum van schaal 1 niet veel hoger ligt dan 120% van het minimumloon, namelijk op circa 127%. Hij was ook niet bevreesd dat hierdoor na een jaar of zes alle 40 000 banen zullen zijn «verdwenen». Zo mag worden verwacht dat doorstroming plaatsvindt, ook naar andere banen, waarmee weer plaatsen vrijkomen. De grote winst van het bereikte akkoord was in zijn ogen vooral dat hiermee structurele arbeidsplaatsen worden geschapen die worden gewaardeerd tegen een niveau dat ligt tussen de 100 en de 120% van het minimumloon, waarmee de arbeidsmarkt er anders uit komt te zien.

Er is bewust voor gekozen om naast de 40 000 banen de JWG-banen en de banenpools zoveel mogelijk in stand te houden. Als een banenpooler doorstroomt naar één van de 40 000 banen (hetgeen mogelijk is) dient de vrijgevallen banenpoolplaats weer te worden opgevuld. Bij de JWG-banen is hier en daar nog sprake van een aanzienlijke leegloop en het leek hem daarom niet verstandig om doorstroming van JWG'ers naar de 40 000 banen te bevorderen. Op zichzelf is het trouwens niet zo slecht gesteld met de uitstroom uit de JWG en als nu een «gemakkelijke uitstroom» naar de 40 000 banen zou worden geboden, zou er het risico zijn dat hetgeen wordt beoogd met de JWG, in het gedrang komt. Wel zal dit punt in het kader van de stroomlijning opnieuw onder de loep worden genomen, want de schotten van de diverse regelingen geven inderdaad wel aanleiding tot knelpunten. Vooral de JWG-regeling is zeer inflexibel, mede als gevolg van aandrang vanuit de Kamer om tot een volledig sluitend geheel van voorwaarden te komen. Het leggen van een relatie tussen de JWG-regeling en de 40 000 banen zou wetswijziging vergen en de minister had daar voorlopig bewust van afgezien. In regelgeving is het niet doenlijk om een onderscheid te maken tussen gemeenten waar het wel goed loopt met de JWG-regeling en gemeenten waar dit minder goed gaat en als dan toch openingen worden geboden in de vorm van doorstromingsmogelijkheden naar de 40 000 banen, zou dat alleen maar tot verwarring leiden. Bovendien mag worden verwacht dat er in 1997, in het kader van de stroomlijning, een geheel nieuwe regelgeving zal zijn waar ook de JWG in zal zijn opgenomen.

Met artikel 2 van de regeling voor de 40 000 banen wordt inderdaad mede bedoeld op herintredende vrouwen. Het leek de minister niet verstandig die groep ook als zodanig in de regeling zelf te noemen, maar dit had natuurlijk wel in de toelichting vermeld kunnen worden. Gemeenten zijn hier in het algemeen wel van op de hoogte, maar waar dat nodig is, wilde hij gemeenten daar zeker nog eens op wijzen.

De diverse regelingen zijn bedoeld voor het gehele bestand van langdurig werklozen, ongeacht de leeftijd. Hij voelde er niet voor, weer nadere regels voor bepaalde leeftijdscategorieën te treffen, maar hij zegde toe de gemeenten bij de driemaandelijke rapportage over de uitvoering van de regelingen ook gegevens te vragen over de leeftijdsopbouw van de groepen die worden ingeschakeld.

In december jongstleden had hij met zijn collega Borst overleg gevoerd met vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers in de zorgsector. Mede naar aanleiding daarvan is uiteindelijk overeenstemming bereikt in die deelsectoren waar nog problemen waren, in het bijzonder de thuiszorg en de gehandicaptenzorg. Voor de zorgsector geldt nu dat er 500 plaatsen komen in het ziekenhuiswezen met een instroomschaal die ligt op het minimumloonniveau, 500 plaatsen in bejaardenoorden en 250 plaatsen in dagverblijven en tehuizen voor gehandicapten met een aanvangssalaris rond het minimumloonniveau, en ten slotte nog 1250 plaatsen in de thuiszorg waar eveneens met een instroomschaal wordt begonnen. Hij vond het verheugend dat hierover overeenstemming is bereikt en was werkgevers en werknemers in de zorgsector hier erkentelijk voor.

Hij beaamde dat het op zichzelf mogelijk is dat er eind 1995 méér dan 5000 banen zijn bezet, omdat het om een aantal op jaarbasis gaat. In de loop van de komende maanden zal verder worden gesproken over de

toewijzing van banen vanaf 1996 en als de toewijzing heeft plaatsgevonden, kan daar al in 1995 op geanticipeerd worden.

Het is de bedoeling te voorkomen dat per 1 januari 1996, als de stimuleringsmaatregel kinderopvang afloopt, een feitelijke achteruitgang optreedt. Met behulp van de regeling voor de 40 000 banen is het verder mogelijk méér werkgelegenheid in de sector kinderopvang te creëren.

Hij was het ermee eens dat bij de vraag of inschakeling bij experimenten in het kader van artikel 144 van de nieuwe Bijstandswet verplicht moet worden gesteld, ook gelet moet worden op de afstand tussen betrokkene en de arbeidsmarkt. In de algemene maatregel van bestuur zal dan ook een onderscheid op dit punt worden gemaakt en hij ging ervan uit dat de gemeenten hiermee in de praktijk uit de voeten kunnen. Bovendien moet worden bedacht dat het hier om experimenten gaat en dat het mede de bedoeling is praktische knelpunten en mogelijkheden van deze benadering goed in beeld te krijgen.

Bij de selectie zal voor zodanige experimenten worden gekozen dat het mogelijk is om, uitgaande van hetgeen in de algemene maatregel van bestuur zal worden vastgelegd, zoveel mogelijk verschillende kanten van werken met behoud van uitkering te verkennen. Daarnaast zal bij de selectie erop worden gelet dat een variëteit in aantallen deelnemers wordt verkregen en dat er ook een spreiding plaats heeft over soorten gemeenten, dus van kleine plattelandsgemeenten tot grote steden. Verder zal voor experimenten moeten gelden dat ze potentieel op landelijk niveau toepasbaar zijn. Het streven is er namelijk op gericht om op den duur te komen tot een algemene regelgeving op dit vlak.

De vraag hoe zal worden beoordeeld of een experiment geslaagd kan worden genoemd, vond de bewindsman bijzonder lastig. Het gaat hier immers om experimenten op het meest moeilijke terrein van samenloop van sociale zekerheid en arbeidsmarkt en het is dan ook nauwelijks mogelijk om tevoren al aan te geven wanneer een experiment geslaagd is. Experimenten vragen ook om enige durf, zoals terecht vanuit de Kamer is opgemerkt, en eventuele mislukkingen moeten worden geaccepteerd. Experimenten waardoor mensen de facto op een grotere afstand van de arbeidsmarkt worden gezet, of die neerkomen op subsidiëring van activiteiten waarvoor geen gemeenschapsgelden behoren te worden ingezet, dan wel onuitvoerbaar zijn voor de gemeenten (bijvoorbeeld omdat de noodzakelijke begeleiding niet geleverd kan worden, of te veel van gemeenten wordt gevraagd), zou hij op het eerste gezicht als «mislukt» willen karakteriseren, maar een definitief oordeel over een en ander kan pas in de praktijk worden gevormd. Daarbij is uiteraard ook van belang hoe de individuele betrokkenen de experimenten ervaren, maar hij wilde dergelijke ervaringen dan wel steeds plaatsen tegen de achtergrond van het algemene uitgangspunt van de Bijstandswet dat ieder het zijne dient te doen om zo snel mogelijk weer zelf in het eigen bestaan te kunnen voorzien. Daar moet ieder individu op worden aangesproken, in de wetenschap dat er ook individuele gevallen kunnen zijn waarin in redelijkheid niet verwacht kan worden dat op korte termijn ook inderdaad weer zelf in het eigen bestaan wordt voorzien.

In dit verband merkte hij op dat bij de evaluatie van de experimenten weliswaar ook zal worden nagegaan of de hand is gehouden aan de regels, maar dat de evaluatie toch vooral zal zijn gericht op het doel van de experimenten: perspectief bieden aan betrokkenen, zo enigszins mogelijk op participatie in de arbeidsmarkt, maar in ieder geval op het voorkomen van de situatie dat zij levenslang in een passieve uitkeringsituatie blijven verkeren.

Als tijdsduur van de artikel 144-experimenten is gekozen voor vier jaar, aansluitend bij de evaluatietermijn van de nieuwe Bijstandswet, maar na twee jaar dient er te worden gerapporteerd. Als daar knelpunten uit naar voren komen, ligt het uiteraard in de lijn om daarover in contact te treden met de betrokken gemeente of instantie, zij het onder respectering van het

uitgangspunt om gemeenten zoveel mogelijk ruimte te geven voor een eigen invulling en sturing van de experimenten.

Het aantal experimenten wilde hij laten afhangen van de kwaliteit van de in te dienen projecten, waarbij vooral de diversiteit en de spreiding van belang zijn. Op dit moment is al een vrij groot aantal concrete aanvragen binnengekomen om werken met behoud van uitkering mogelijk te maken en hij ging ervan uit, omdat het de bedoeling is om in te spelen op hetgeen de afgelopen jaren op gemeentelijk niveau is gegroeid, dat een groot deel daarvan zal kunnen worden gehonoreerd. Hij nam aan dat er daarnaast nog een aantal andere experimenten zal worden geselecteerd, waarbij het vooral zal gaan om die experimenten waarmee naar verwachting antwoord kan worden gegeven op de reeds geschetste beleidsmatige vragen. Hij zegde toe de Kamer te zijner tijd te informeren over de toegewezen projecten. Ook in meer algemene zin zegde hij toe de Kamer de komende jaren op de hoogte te houden van de gang van zaken bij de experimenten.

Inderdaad zullen voorstellen voor experimenten die van de vier grote steden afkomstig zijn, met voorrang worden behandeld door het ministerie, waarmee wordt aangesloten op het algemene grote-stedenbeleid van het kabinet. Anderzijds blijft gelden dat een spreiding over het land en over gemeenten van verschillende schaal essentieel is.

Aan het verzoek om voorrang voor die gemeenten die in verhouding veel bijstandsgerechtigden en een hoog werkloosheidspercentage hebben, wordt al in hoge mate tegemoet gekomen door het hanteren van het criterium cumulatieproblematiek, zoals dat eerder is gehanteerd in het kader van de sociale vernieuwing. Overigens geldt inderdaad dat iedere gemeente in Nederland te maken heeft met bijstandsgerechtigden en werkloosheid en op zichzelf zouden dan ook alle gemeenten ervoor in aanmerking moeten komen, maar anderzijds zijn er natuurlijk ook bepaalde grenzen.

De achterliggende gedachte van de suggestie van een cheque voor iedere werkloze, namelijk om een en ander zo simpel mogelijk aan te pakken, sprak de minister aan. Ter voorbereiding van het voorjaarsoverleg met werkgevers en werknemers worden gedachten over dienstencheques en de inschakeling van langdurig werklozen ook al nader vorm gegeven. Een structurele verlaging van de kosten van arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt bleef hij echter de hoofdzaak vinden en dáár wilde hij dan ook de ruimte voor lastenverlichting in de komende jaren zoveel mogelijk op richten.

In overleg met de voorzitter van het Restauratiefonds is overeengekomen dat vanuit deze sector zelf voorstellen voor inschakeling van mensen bij monumentenzorg kunnen worden gedaan, in het kader van de experimenten. Dat ligt moeilijker bij de 40 000-banenregeling, alleen al omdat de voorwaarde dat het moet gaan om een loonniveau tussen het minimumloon en 120% van het minimumloon, zich waarschijnlijk niet verdraagt met het vakmanschap dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van restauratiewerkzaamheden. Overigens liet hij de beoordeling daarvan verder aan de sector zelf over. Plannen die in dit kader worden ingediend, wilde hij graag met een méér dan welwillend oog bezien.

Discussie in tweede termijn

Mevrouw **Essers** onderschreef de woorden van de minister over de gemeente Groningen volledig, waarbij zij nog erop wees dat ook schaal 2 in de gemeenten vaak leeg is en dus pas schaal 3 het laagste niveau is. Er zal dan ook nog het nodige onderhandeld moeten worden door de gemeenten, maar er is veel belangstelling voor deze banen en gemeenten die het niet voor elkaar krijgen, moeten dan maar wijken voor andere.

Zij was verheugd met de opmerkingen van de minister over de sector

monumentenzorg. Ook in deze sector liggen er nog tal van mogelijkheden voor het inzetten van niet specifiek geschoold personeel.

Zij hechtte zeer aan het spoedig uitkomen van een discussienotitie over stroomlijning. Er is niet alleen het risico van verdringing, maar langzamerhand ontstaat ook een bureaucratische strijd om het binnenhalen van de regelingen, niet alleen tussen gemeenten onderling, maar ook tussen allerlei instellingen. Zij vroeg zich bovendien af of de WSW wel in de stroomlijning betrokken zou moeten worden, gezien de specifieke problematiek van de sociale werkvoorziening en de kwetsbaarheid van de doelgroepen in dat kader, waarbij het vooral gaat om sociale factoren en niet zozeer om arbeidsmarktfactoren. Ook daarom drong zij aan op een spoedige verschijning van de discussienotitie.

De heer **Bakker** was het geheel eens met de opvatting dat de voorkeur dient te worden gegeven aan structurele maatregelen om de kostenstructuur op de arbeidsmarkt te veranderen. Ook volgde hij de minister graag in zijn opmerkingen over het tussen de gemeenten en de bonden gesloten akkoord, vooral waar het gaat om blijvende werkgelegenheid op het niveau tussen de 100 en de 120% van het minimumloon. Hij hoopte dat die werkgelegenheid er ook over een aantal jaren nog steeds zal zijn.

Verder beaamde hij dat er een vanzelfsprekende samenwerkingsmogelijkheid met kamers van koophandel, RBA's en dergelijke ligt. Wel wees hij erop dat er nogal eens sprake is van koudwatervrees bij werkgevers en werknemers, gezien hun angst voor concurrentievervalsing en verdringing. Indien samenwerking toch in tegenwerking gaat omslaan, moet worden bedacht dat de verantwoordelijkheid uiteindelijk bij de gemeente ligt.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** sloot zich hierbij aan, waarbij zij er nog aan herinnerde dat de minister kort geleden zelf aanwijzingen moest geven over de marktwerking van de JWG, omdat het overleg hierover niet tot overeenstemming had geleid.

Zij was verheugd dat met de brief van de minister en de vandaag gevoerde discussie nu is vastgelegd dat vrijwilligerswerk en andere maatschappelijk nuttige activiteiten voor de «blijvers» in de bijstand (dat wil zeggen die mensen die nooit in betaalde arbeid terecht zullen komen, waarbij het gaat om circa 150 000 tot 200 000 personen) stand beleid zijn, vooral bedoeld om sociaal isolement tegen te gaan. In het verleden werden er immers nog wel eens vraagtekens gezet als mensen vrijwilligerswerk verrichten met behoud van uitkering. Wel zal een en ander steeds op een goede manier ingebed moeten worden, dus met inbegrip van een toetsing, in het contract dat de gemeentelijke sociale dienst afsprekt met de cliënt.

De heer **Wolters** onderschreef de wens van mevrouw Essers om de stroomlijningsnotitie snel op tafel te krijgen, vooral ook met het oog op de positie van de sociale werkvoorziening. Daar hoort spoedig helderheid over te komen.

De **minister** beklemtoonde hierbij wel dat juist door de in een aantal opzichten afwijkende structuur van de sociale werkvoorziening het opstellen van een stroomlijningsnotitie bepaald niet eenvoudig is. Er moet nu een plaats worden gevonden en afgebakend voor de additionaliteit op de arbeidsmarkt voor de toekomst en dan zal grondig moeten worden nagegaan wat de verhoudingen dienen te zijn tot hetgeen op dit vlak al is gerealiseerd, zoals de sociale werkvoorziening.

Ten slotte onderstreepte hij de individuele toetsing waar mevrouw Noorman nog op heeft gewezen. Dit blijft inderdaad een hoofdpunt: gekeken dient te worden naar de mogelijkheden van het individu. Die

kunnen beperkt zijn, maar een defaitisme waardoor mensen in feite worden afgeschreven, moet zeker worden vermeden.

De voorzitter van de commissie,
De Jong

De griffier van de commissie,
Pe