

Vergaderjaar 1996–1997

24 787

Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 december 1996

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het voorstel van wet voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de sociale werkvoorziening (WSW). Het voorstel is het eerste waarin uitwerking wordt gegeven aan de voorgenomen stroomlijning van gesubsidieerde arbeid. Het doel van de stroomlijning is belemmeringen voor een geïntegreerde uitvoering van de verschillende regelingen weg te nemen. Genoemde leden achten het daarom gerechtvaardigd het voorliggende voorstel in breder perspectief te benaderen; afstemming met de nieuwe Wet inschakeling werkwinkels is een voorwaarde.

De leden van de PvdA-fractie delen de opvatting van de regering dat de sociale werkvoorziening (SW) aan een nieuwe wettelijke grondslag toe is. Nieuwe politieke keuzes zijn noodzakelijk. De opvatting van de regering dat het specifieke karakter van de SW tot op zekere hoogte een aparte benadering rechtvaardigt, wordt door de leden van de PvdA-fractie onderschreven. De leden van PvdA-fractie stellen als eis aan deze nieuwe wettelijke grondslag dat de SW in staat wordt gesteld werk te organiseren voor de doelgroep, maar dat die taak in zo groot mogelijke vrijheid kan worden gerealiseerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat er niets aan in de weg hoeft te staan dat ook anderen dan gehandicapte werknemers in dienst worden genomen, uiteraard dan zonder subsidie, als dit voor een goede bedrijfsvoering nodig dan wel wenselijk is. Deze niet-gehandicapte werknemers hoeven niet te behoren tot degenen die een andere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan een afstand die veroorzaakt wordt door een handicap. In zo'n concept zouden op den duur ook degenen die nu als ambtenaar functioneren bij de SW in dienst komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een concreet overzicht van de gevolgen van de nieuwe wet voor de huidige

¹ Samenstelling:

Leden: Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (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), Dijkema (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), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels).

werknemers. Omdat er nu onduidelijkheid heerst over welke maatregelen uit de nieuwe wet wél en welke maatregelen niet gelden voor de huidige populatie, kunnen deze leden moeilijk oordelen over de situatie van deze groep. Kan de regering een duidelijk antwoord geven op de volgende vragen. Gaat de gemeente ook voor de huidige werknemers de werkgeversrol vervullen? Zo niet, wie fungeert dan als werkgever voor deze groep bij het CAO-overleg (in verband met blz. 35, vijfde alinea)? Wordt ook voor zittende werknemers de SW-specifieke regelgeving vervangen door bepalingen van het Burgerlijk Wetboek? Blijft de huidige financiering voor deze groep gehandhaafd? Zo niet, hoe worden de huidige werknemers in categorieën verdeeld? Zal het onderscheid tussen nieuwe en huidige werknemers tot uiting komen in de ondernemingsraad?

De leden van de PvdA-fractie willen daarnaast een overzicht van de gevolgen van de nieuwe wet voor de positief-geïndiceerden die bij inwerkingtreding op de wachtlijst staan en voor aanmelders die dan in de molen zitten.

Wat betekent de nieuwe wet voor de momenteel in de SW werkzame ambtenaren?

Op Europees niveau is studie verricht naar werkvoorzieningen in de verschillende lidstaten. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wat de ontwikkelingen zijn op Europees niveau inzake de SW? Is het voorliggende wetsvoorstel in lijn met deze ontwikkelingen?

De leden van de CDA-fractie nemen met belangstelling kennis van de nieuwe regeling inzake de SW, maar hebben ernstige vragen of het voorliggende wetsvoorstel wel voldoende is voorbereid. Zij vinden dat er nog te veel knelpunten in het wetsvoorstel aanwezig zijn. Punten die voor hen zwaar wegen en waar ze in het vervolg van het verslag nader op in zullen gaan. Het mag bekend worden verondersteld dat de leden van de CDA-fractie altijd positief hebben gestaan ten opzichte van het feit dat de SW haar oorspronkelijke doelgroep en functie dient te behouden, en dat een zelfstandige wettelijke regeling en een aparte financieringsstructuur daarvoor noodzakelijk is. Doel, doelgroep en aantal arbeidsplaatsen in de SW is door deze leden altijd een warm hart toegedragen.

In lijn met het voorgaande kunnen de leden van de CDA-fractie dan ook geen begrip opbrengen voor delen van het rapport van de commissie-Houben, waarin van een totale stroomlijning van additionele arbeid wordt gesproken. Het daar gehanteerde criterium «grote afstand tot de arbeidsmarkt» wordt door deze leden te ruim geacht. Voor de SW is beperking van de doelgroep noodzakelijk.

Een aparte wettelijke regeling voor de SW is en blijft dus noodzakelijk, aldus de leden van de CDA-fractie, en in deze zin staan zij positief ten opzichte van de nu voorliggende zelfstandige wettelijke regeling. Een goede afstemming met de voorgenomen Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) lijkt de leden van de CDA-fractie echter wel zeer belangrijk. Beide wetten moeten natuurlijk zelfstandig worden beoordeeld, maar bijvoorbeeld alleen al in het kader van de uitvoering zal toch de nodige samenhang moeten worden gebracht. Gesteld bijvoorbeeld dat de aanscherping van de doelgroep in de SW zal worden gerealiseerd (waarvan de leden van de CDA-fractie overigens nog niet geheel overtuigd zijn), dan moet een groep werknemers straks ergens anders terecht kunnen. De additionele arbeid is echter qua volume beperkt. De opvangcapaciteit zal dus in samenhang moeten worden gezien. Deze leden moeten vaststellen dat dit momenteel niet mogelijk is doordat de WIW de Kamer nog niet heeft bereikt. Acht de regering het niet noodzakelijk om beide wetten in samenhang te bezien? Kan de regering de relaties tussen beide wetten nog eens nader belichten? Momenteel kunnen de leden van de CDA-fractie immers geen oordeel geven over het feit of echte afstemming met de WIW via de voorgestelde wijziging van de

WSW wordt bereikt. Daarnaast kan ook niet echt beoordeeld worden of de WIW en de WSW financieel zelfstandig naast elkaar kunnen functioneren. Ook dat moet naar de mening van de leden van de CDA-fractie kunnen. De aan het woord zijnde leden zijn voorshands van mening dat invoering van de WSW en de WIW parallel zouden moeten verlopen.

Hiernaast hebben de leden van de CDA-fractie overigens behoefte om van de kant van de regering nog eens aangegeven te zien hoe zij nu de plaats en de functie van de SW in een breder kader beziet. De toekomstbestendigheid van het voorgelegde wetsvoorstel lijkt niet in alle gevallen even goed onderbouwd. Deze leden nodigen de regering daar wel toe uit. Zij kunnen zich daarbij voorstellen dat een duidelijke analyse wordt gegeven van de knelpunten die zich in de praktijk voordoen, waarbij tevens wordt aangegeven hoe de knelpunten in de nieuwe wet worden opgelost.

In algemene zin stellen de leden van de CDA-fractie dat het belangrijk is dat er voldoende draagvlak is in het land voor de voorgestelde wetswijziging. Ook de commissie-Houben roept daar toe op. Over de overlegprocedure om tot het voorliggende voorstel te komen, bestaat veel kritiek in het land; dit geldt zowel bij de VNG, (terwijl de gemeenten de wet in medebewind moeten uitvoeren), NOSW, de sociale partners als ook de Gehandicaptenraad en de ouderverenigingen. Wat betreft de VNG blijkt vooral de financiën een kernpunt te zijn, evenals het financieel bestuurlijke regime en de doelgroep. Bij brief van 13 augustus 1996 en ook in het rondetafelgesprek dat de Kamer heeft gehouden, liet de VNG weten het wetsvoorstel nog niet voldragen te vinden; men drong op uitstel van behandeling aan. Inmiddels begrijpen de leden van de CDA-fractie dat verdergaand overleg tussen VNG/NOSW en het ministerie plaats vindt. Deze leden horen graag hoe het overleg verloopt en of er tot overeenstemming op genoemde punten kon worden gekomen.

De betrokkenheid van de SW-werkgever, consumentenorganisaties en vakbeweging bij de beleidsontwikkeling van de SW lijkt de leden van de CDA-fractie van belang. Hoe is de regering van plan een en ander vorm te geven. Wat vindt de regering van de gedachte, geopperd door de vakbeweging, om te komen tot een sectorstructuuroverleg?

Het verheugt de leden van de VVD-fractie dat de Kamer nu een aanvang kan maken met de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel. Immers, herziening van de huidige wet is dringend gewenst en reeds eerder toegezegd aan de Kamer.

De leden van de VVD-fractie hechten er aan de waarde van de sociale werkvoorziening te onderstrepen. In een sociale markteconomie, zoals de Nederlandse, is het niet meer of minder dan een invulling van sociale rechtvaardigheid een beschutte werkplaats te bieden aan hen die (tijdelijk) op de reguliere arbeidsmarkt geen plaats geboden kan worden. Hieruit volgt voor de hier aan het woord zijnde leden echter niet, dat de reguliere arbeidsmarkt geen soelaas zou behoren te bieden aan hen die door buiten henzelf gelegen oorzaken minder gemakkelijk in staat zijn een eigen inkomen te verwerven. Een nadrukkelijke inspanning van de sociale partners om te komen tot (bedrijfstakgewijze) concrete afspraken over de instroom van SW-werknemers zouden de leden van de VVD zeer toejuichen. De overheid zou zich meer mogen inspannen om deze instroom te bevorderen door het wegnemen van belemmeringen en administratieve lastendruk.

Wijziging van de wet, zo zegt de regering, vindt grond in de stijgende lasten die gepaard gaan met de groei van het aantal werknemers van 40 000 naar 85 000 in ruim 25 jaar. Kunnen verklaringen gegeven worden voor deze onstuimige groei? Werden dan wel worden de criteria voor toelating te ruim toegepast? Welke verklaring heeft de regering voor de tijdens de jongste Algemene Beschouwingen gedane schriftelijke

mededeling dat Nederland op dit moment het hoogste percentage WSW-arbeidsplaatsen van heel Europa heeft?

Voor de leden van de VVD-fractie vormt de financiële last echter niet de enige reden. In de loop van de 25 jaar van het bestaan van de huidige wet vonden ook mensen een arbeidsplaats bij de SW, die daar strikt genomen niet voor in aanmerking kwamen. Het aantal SW-ers in het oosten en zuiden ten opzichte van de andere delen van het land vindt zijn oorsprong in de toentertijd krimpende arbeidsmarkt (strokarton, mijnsluiting, rapport van de commissie-Houben). Tevens verdient de samenhang met de dagopvang en de daadwerkelijke doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt alsmede de (systematiek van de) wachtlijst nadere aandacht. De inspanning van de regering een beter functioneren van de arbeidsmarkt te bevorderen, vergt stroomlijning van het arbeidsmarkt-instrumentarium.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt om een groot aantal beleidsmatige en financiële ontwikkelingen, die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan, een nieuw structureel wettelijk kader te bieden. Deze leden ondersteunen deze doelstelling van harte. Na vele jaren van verandering en instabiliteit (mede als gevolg van bezuinigingen) is het nu tijd voor een hernieuwde afweging van het structureel kader, mede in het licht van de inmiddels gegroeide andere vormen van additionele werkgelegenheid. Op dit punt hechten deze leden eraan ogenblikkelijk op te merken dat naar hun gevoel, behalve een aantal overeenkomsten, ook duidelijk verschillen (dienen te) blijven bestaan tussen de additionele werkgelegenheid die in de WSW vorm krijgt voor de specifieke doelgroep van gehandicapten en de diverse andere additionele regelingen. Bij de WSW gaat het immers om de eerste plaats om in de persoon gelegen beperkingen die de instandhouding van de extra werkgelegenheid rechtvaardigen, terwijl het bij andere vormen van additioneel werk vooral gaat om een slecht functionerende arbeidsmarkt, vooral op het terrein van eenvoudige functies, al kunnen natuurlijk ook hier persoonlijke factoren een rol spelen. Niettemin rechtvaardigt dit onderscheid ten volle het behoud van een volwaardige WSW, gericht op het vaak min of meer blijvend bieden van kwalitatief volwaardig werk binnen een aangepaste omgeving. Door de nieuwe mogelijkheden tot activering die de additionele banen (Jeugdwerkgarantiewet, Rijksbijdrageregeling banenpools, de zogenaamde Melkert-banen) op gemeentelijk terrein bieden, dreigt de al langer bestaande WSW wel eens wat onder te sneeuwen in de publieke, politieke en publicitaire aandacht, terwijl juist in de WSW reeds jaren geleden terecht gekozen is voor de route van aanvullende werkgelegenheid voor de specifieke WSW-doelgroep. WSW enerzijds en andere vormen van additionele arbeid anderzijds mogen niet elkaars concurrent worden. Bovendien moet worden voorkomen dat nieuwere vormen van additioneel werk als het ware de norm in de WSW zouden gaan bepalen. De WSW heeft en houdt zijn eigen legitimatie, wat onverlet laat dat er natuurlijk overlappingen zijn in doelgroep en werkzaamheden. Maar juist daarom is het verdedigen van de oorspronkelijke en nog altijd geldende doelstellingen van de WSW belangrijk.

Deze leden merken voorts op dat hun eerste oordeel in dit verslag noodgedwongen een zekere graad van voorlopigheid draagt. Er vindt immers nog belangrijk overleg plaats tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de gemeenten en de SW (VNG/NOSW), alsmede tussen de minister en de vakbonden, nu immers de geschillencommissie voor arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector (commissie-Albeda) heeft geoordeeld dat serieus overleg dient plaats te hebben over de (verandering van de) arbeidsvoorwaarden die in deze wet, respectievelijk in de subsidievoorwaarden, aan de gemeenten zullen worden vastgelegd. Daarmee heeft de commissie-Albeda in wezen de stelling van de vakorganisaties erkend dat ook voorafgaand aan de overdracht van de

werkgeversverantwoordelijkheid naar de VNG, volwaardig overleg dient plaats te hebben over de arbeidsvoorwaarden. Maar nu beide overleggen nog niet tot resultaten hebben geleid, en deze overleggen over cruciale onderdelen van de wet handelen, is het dus onmogelijk om vanuit de Kamer al een min of meer definitieve benadering van het wetsvoorstel te kiezen. In dit licht wensen deze leden dan ook deze schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel te zien. Overigens geven deze leden aan te hopen dat het overleg in beide gremia (alsnog) tot overeenstemming zal leiden.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering wat precies is bedoeld met de «gewijzigde opvattingen» over de betekenis van de SW als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap.

Met grote belangstelling hebben de leden van de fractie van GroenLinks kennisgenomen van het voorstel voor een geheel herziene wet sociale werkvoorziening.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel is de eerste concrete uitwerking van de beoogde stroomlijning van gesubsidieerde arbeid. Deze leden benadrukken de noodzaak van een goede afstemming met de hiermee samenhangende WIW. Zij gaan er vanuit dat het de bedoeling is dat beide wetsvoorstellen op hetzelfde moment in werking treden. Vindt de regering dit een absolute voorwaarde, of is het denkbaar dat de nieuwe WSW eerder in werking treedt? De leden van de RPF-fractie gaan er vanuit dat gelijktijdige inwerkingtreding verre de voorkeur verdient, met het oog op ondermeer de noodzakelijke afstemming van de diverse doelgroepen van gesubsidieerde arbeid. Zij onderschrijven het standpunt dat voor een aparte regeling voor de SW moet worden gekozen, gelet op het feit dat het gaat om een kwetsbare groep die extra bescherming nodig heeft. Deze leden achten het op grond van het bijbels rechtvaardigheidsmotief zeer goed te verdedigen dat de overheid een extra inspanning levert om mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking in staat te stellen hun talenten te ontplooiën.

De leden van de RPF-fractie hebben er begrip voor dat er in het kader van de voorgenomen stroomlijning van gesubsidieerde arbeid wordt gekozen voor een geheel nieuwe wettelijke grondslag van de SW. Het is daarnaast duidelijk dat zich in de huidige SW grote knelpunten voordoen, zoals de massaal voorkomende exploitatietekorten, de zeer geringe uitstroom en de daarmee samenhangende forse wachtlijsten. In dit verband vragen deze leden de regering of in de voorbereidingen op dit wetsvoorstel een uitgebreide knelpuntenanalyse heeft plaatsgevonden, met name ook omdat de VNG van mening is dat dat niet het geval is. Zij gaan er vanuit dat de regering het werk van de commissie-Houben als zodanig wil kwalificeren. Als dat zo is, vragen zij wel waarom in de toelichting niet nader is ingegaan op achtergronden van de knelpunten.

De leden van de RPF-fractie hebben grote moeite met een aantal van de door de regering voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de vigerende wet. Het is deze leden opgevallen dat het wetsvoorstel bij de direct betrokken organisaties op belangrijke onderdelen sterk is bekritiseerd. De VNG is zelfs van oordeel dat door de wet de huidige problemen worden vergroot. Ook de Raad van State heeft zich kritisch opgesteld. Dit doet de vraag rijzen of de regering er wijs aan doet vast te houden aan het wetsvoorstel in ongewijzigde vorm. In dit verband informeren de leden van de RPF-fractie naar de stand van zaken over het conflict tussen de vakcentrales en de minister van Sociale Zaken over de kabinetsvoornemens. Klopt het dat de commissie-Albeda de minister heeft geadviseerd om met de bonden te gaan praten over met name de arbeidsvoorwaardelijke aspecten van de wet? En in hoeverre heeft momenteel nog overleg plaats met de VNG? Deze leden zijn met name benieuwd naar de reactie van de regering op de brief van de VNG van 7

november jl., waarin zij zich onder andere distantieert van het op 14 oktober jl. aangeboden rapport «Bekostigingssystematiek WSW».

Er zijn nog tal van zaken die bij nadere regelgeving ingevuld moeten worden. Daarbij gaat het soms om belangrijke zaken, zoals de procedure die gevolgd moet worden bij de indeling in handicapcategorieën, de wijze van indiceren en de subsidievaststelling. De leden van de RPF-fractie vinden het van belang dat op korte termijn duidelijkheid ontstaat over de inhoud van deze regelgeving. In hoeverre zal die gereed zijn op het moment dat de Kamer zich moet uitspreken over de wet?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Deze leden onderstrepen het belang van een goede werkvoorziening ten behoeve van werknemers, die op de reguliere arbeidsmarkt niet terecht kunnen vanwege een lichamelijke of verstandelijke handicap. Daarbij behoren naar het oordeel van deze leden ook de juiste en op de problematiek toegesneden structuren en procedures te bestaan. De bestaande WSW heeft in dit opzicht zijn nut bewezen. Met het voorliggende wetsvoorstel zal op wezenlijke onderdelen een dusdanig drastische wijziging in de bestaande wetgeving worden bewerkstelligd, dat de regering een geheel nieuwe WSW noodzakelijk acht.

Intussen heeft het voorliggende wetsvoorstel een flinke storm van kritiek van diverse maatschappelijke organisaties en gemeenten over zich heen gekregen. Ook het advies van de Raad van State liet naar de mening van de leden van de SGP-fractie geen onduidelijkheid bestaan over de zienswijze van de Raad over de wijze waarop onderscheiden veranderingen door de regering zijn vormgegeven. Bovendien illustreert het feit dat de commissie-Albeda de minister adviseerde om met de bonden over het wetsvoorstel te spreken natuurlijk ook dat er de nodige wrijving bestaat tussen de regering en diverse maatschappelijke organisaties. Wat zijn overigens de uitkomsten van die bespreking?

Ook de aan het woord zijnde leden zullen het wetsvoorstel, zoals het voorligt, kritisch benaderen. Zij geven aan dat juist de hoofdpunten uit het wetsvoorstel hen voor een groot aantal vragen plaatst. Zij zullen die in het vervolg uitgebreid aan de orde stellen. Eerst maken zij echter nog een aantal opmerkingen van meer algemene aard. Zo missen de leden van de SGP-fractie in de memorie van toelichting node een gedegen verantwoording voor het opzetten van een nieuwe regeling. Om van het nut van dit wetsvoorstel overtuigd te geraken, zal naar hun oordeel duidelijkheid moeten bestaan over de knelpunten die bij de huidige wet worden ervaren. Kan de regering daar meer over zeggen? Tevens willen zij graag aangegeven zien op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel aan die bezwaren tegemoet komt. Bestond niet de mogelijkheid om die knelpunten binnen de bestaande wetgeving op te lossen? Gaat het voorliggende wetsvoorstel niet verder dan voor het oplossen van de aangestipte problemen noodzakelijk is? Wordt met het voorliggende wetsvoorstel wel het juiste instrumentarium gekozen om de gesignaleerde problemen op te lossen, zo vragen deze leden.

De leden van de GPV-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat ook voor de kwetsbaarste categorieën een voorziening blijft bestaan om ingeschakeld te worden op de arbeidsmarkt en dat de wachtlijsten hiervoor zo beperkt mogelijk blijven. Ze hebben echter zorgen omtrent de huidige financiële situatie van veel SW-bedrijven en vragen of het wetsvoorstel in enigermate hiermee rekening houdt. Immers, 80% van de SW-bedrijven blijkt te maken te hebben met exploitatietekorten. Kan de regering uitleggen of en hoe de voorstellen hierop uitwerken?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van onderhavige wetsvoorstel. Zij stellen vast dat het wetsvoorstel een aantal fundamentele wijzigingen inhoudt die een aanmerkelijke verandering van de SW opleveren, naar hun mening in ongunstige zin. Om die reden hebben zij ernstige bezwaren tegen het wetsvoorstel.

2. De bestuurlijke vormgeving

2.1 Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de verantwoordelijkheid voor gesubsidieerde arbeid grotendeels bij de gemeenten komt te liggen. Het is bekend dat na indiening van het voorliggende wetsvoorstel bij de Kamer nog overleg plaats zou vinden met de verschillende betrokken organisaties, waaronder de VNG. Deze leden vragen de regering wat de stand van zaken is met betrekking tot dat overleg.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de kern ongewijzigd blijft. Wil de regering deze passage nader onderbouwen in het licht van de voorgestelde wijzigingen?

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in de handhaving van het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid tussen rijk en gemeenten. Zowel kwantitatief als kwalitatief dient het rijk een zekere bemoeienis te houden met de organisatie en inrichting van de SW. In wezen betekent het huidige wetsvoorstel (tezamen met het nieuwe financieringsmodel) zelfs dat een zekere scheefgroei tussen de mate van gebruik van de WSW in verschillende regio's en gemeenten geleidelijk aan wordt rechtgetrokken. De leden van de D66-fractie ondersteunen deze richting.

2.2 De verdeling van verantwoordelijkheid tussen rijk en gemeenten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de doelstelling van de stroomlijningsoperatie is dat een adequate afstemming van de WSW met de voorgenomen WIW plaatsvindt. Wat zijn volgens de regering de belangrijkste afstemmingspunten tussen beide regelingen? En waarom is op deze punten afstemming noodzakelijk? Wil de regering daarbij ook ingaan op het onderscheid dat gemaakt kan worden tussen mensen die door een handicap een afstand tot de arbeidsmarkt hebben en mensen die om andere redenen die afstand tot de arbeidsmarkt hebben? Wat zijn de opvattingen van de regering over de inleenvergoedingen voor WIW-ers en SW-ers?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid van gemeenteraden ziet.

Hoe vaak is het in het verleden voorgekomen dat de rijksoverheid gelden terugvorderde van gemeentebesturen? Wat waren daarvan de oorzaken?

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met de volgende passage op blz. 7 van de toelichting: «(z)owel de specifieke problematiek van de indicatie voor de sociale werkvoorziening als de verdelingsvraagstukken in het kader van de bekostiging maken het tevens gewenst om de Wet sociale werkvoorziening naast de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden als afzonderlijke wettelijke regeling voor gesubsidieerde arbeid te laten voortbestaan». Ligt het in de bedoeling wel een aparte WSW te laten voortbestaan doch bij de uitvoering de WIW-instrumenten wel te betrekken? Gaarne nadere toelichting.

De leden van de D66-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat het bij de SW om een bijzonder type gesubsidieerde arbeid gaat, die zich immers vooraleerst richt op de gehandicapten. Vervolgens wordt evenwel de relatie geschetst met de voorgenomen WIW. Van dit wetsvoorstel heeft de Kamer overigens op moment van deze schriftelijke inbreng nog geen kennis kunnen nemen. Geconstateerd wordt evenwel dat, naast handhaving van verschillen, toch ook een zekere afstemming wordt beoogd tussen WSW en WIW, onder meer waar het gaat om rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Deze leden betwijfelen echter of het wel terecht is om rechtspositie en arbeidsvoorwaarden tussen WSW en WIW naar elkaar toe te laten groeien. Zoals deze leden eerder al hadden gesteld, is er immers voor de WSW een afzonderlijke legitimatie, die erin gelegen is dat voor personen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap min of meer definitief additioneel werk in stand wordt gehouden. In de WIW gaat het echter om additioneel werk gericht op werklozen, waarvan in beginsel toch wordt aangenomen dat zij vroeger of later kunnen doorstromen naar regulier werk. Dit verschil stelt naar het idee van deze leden toch bepaald andere randvoorwaarden aan de arbeidsvoorwaarden in de WIW dan in de WSW. Deze leden komen overigens nog terug op dit punt.

De leden van de RPF-fractie constateren dat Rijk en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beleid ten aanzien van de SW. Deze leden merken voorts op dat er in het voorliggende wetsvoorstel voor is gekozen de trend van de laatste jaren om zoveel mogelijk bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de lokale overheden neer te leggen te volgen. Ook ten aanzien van de andere vormen van gesubsidieerde arbeid komt de verantwoordelijkheid grotendeels bij de gemeenten te liggen. Deze leden spreken de hoop uit dat de gemeenten voldoende in staat zullen zijn en worden gesteld om hieraan adequaat gestalte te geven. De regering geeft zelf in de memorie van toelichting al aan dat de uitvoering van zowel de WSW als van de WIW tot op zekere hoogte tot complicaties kan leiden bij de verwezenlijking van één lokale regie op het hele terrein van gesubsidieerde arbeid. Kan worden aangegeven op welke wijze gemeenten dit zullen moeten verwezenlijken zonder dat de onderscheiden doelgroepen hiervan de dupe worden?

2.3 Een andere wijze van indiceren

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het vraagstuk van de verdeling van verantwoordelijkheden bij indicatie voor de SW uitvoerig is besproken met alle betrokken partijen. Hoe verhoudt deze stelling zich tot de opmerkingen van onder andere de VNG, de AbvAKabo en de Gehandicaptenraad? Genoemde partijen meldden tijdens het rondetafelgesprek met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat er te weinig overleg heeft plaats gevonden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een overzicht van het formele en informele overleg dat is gevoerd met de verschillende partijen.

Aan de ene kant stelt de regering dat de ambtenaar die de uiteindelijke beschikking neemt, is gehouden aan de instructies van de minister (ook waar het de uitvoering van de aan hem toegekende bevoegdheden betreft). Aan de andere kant stelt de regering als uitgangspunt dat, wat betreft de bestuurlijke vormgeving, de uitvoering zal plaatsvinden op afstand van het beleid. Wat is in dit verband het belang van een zogenaamde verzelfstandigde dienst, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wat «nieuw» betekent in de zin op blz. 11 van de memorie van toelichting: «(d)e hier geschetste

constructie, met een nieuw element van ministeriële bevoegdheid, acht het kabinet zeer goed werkbaar».

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering, rekening houdend met de (discussie over de) herinrichting van het binnenlands bestuur en na weging van het advies van de commissie-Houben, heeft gekozen voor een centrale indicatiestelling. Deze leden achten dit in het licht van regeringsbeleid inzake decentralisatie geen gelukkige optie. Terecht wijst de regering de optie van provinciale indicatiestelling af. Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie leek het voor de hand te liggen aan te sluiten bij bestaande regio-indelingen ter voorkoming van de instelling van alweer nieuwe regio's. In het geval van de SW zou de RBA-regio de meest voor de hand liggende zijn in verband met de relatie tot de instroom naar reguliere arbeidsplaatsen. In de praktijk sluit de bestaande RBA-regio helaas niet aan op het gebied van de samenwerkende gemeenten. Zou het, zo vragen deze leden, niet raadzaam zijn een onafhankelijke indicatiecommissie in te stellen per gebied van de samenwerkende gemeenten onder voor het hele land geldende regels, voor wat betreft criteria voor benoeming van de leden van de commissie, hun deskundigheden, bevoegdheden en toelatingscriteria? Zal er overigens een beroepsmogelijkheid ingevoerd worden tegen de beslissing van de onafhankelijke indicatiecommissie?

Voor wat betreft de deskundigheidsvereisten van de leden van de indicatiecommissie kunnen de aan het woord zijnde leden aansluiten bij de opvattingen van de regering: onafhankelijk en niet in dienst bij de betreffende gemeenten en SW.

Wat zou de functie nog moeten wezen van de lokale adviescommissie en welke deskundigheden dienen daarin vertegenwoordigd te zijn?

De leden van de D66-fractie ondersteunen de keuze van de regering voor een onafhankelijke indicatiestelling. Tegelijkertijd geven zij blijk van twijfel over de gekozen vormgeving. Vooral de oprichting van een landelijk indicatie-instituut als een verzelfstandigde dienst van het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid met gedelegeerde ministeriële beslissingsbevoegdheid, achten deze leden enerzijds niet in alle opzichten de onafhankelijkheid garanderen en anderzijds een wel erg sterk gecentraliseerde oplossing. Zij betwijfelen daarom of de gekozen constructie de beste is. Deze leden hebben begrepen dat onder andere over dit punt intensief overleg met de VNG en NOSW plaatsvindt. Zij zijn zeer benieuwd naar het resultaat van dit overleg. Met name vragen deze leden naar de mogelijkheid om te komen naar een onafhankelijke indicatiestelling op regionaal niveau.

De leden van de RPF-fractie constateren dat de beslissingsbevoegdheid omtrent de indicatie niet langer berust bij de gemeente. Deze keuze is mede ingegeven door het advies van de Commissie-Houben om onafhankelijke indicatiecommissies in te stellen, die beslissen op grond van rijksnormen. De leden van de RPF-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat er een scheiding moet zijn tussen toelating tot gesubsidieerde arbeid in WSW-verband en het bieden van die gesubsidieerde arbeid. Zo kan onder andere worden voorkomen dat de zwakste groepen structureel buiten de boot vallen. In dit kader vragen deze leden wel in hoeverre momenteel werkelijk sprake is van structurele bevoordeling of achterstelling van bepaalde groepen gehandicapten door de gemeenten. Zij verzoeken de regering te reageren op het rapport «Indicatiestelling WSW» van SGBO, het Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, waarvan de conclusie is dat geen sprake is van bevoordeling of achterstelling. Kan in dit kader ook worden ingegaan op de vraag in hoeverre er sprake is van verschillen in de indicatiestelling in verschillende regio's?

De keuze voor de vormgeving van de indicatiestelling roept enkele vragen op bij de leden van de RPF-fractie. Aanvankelijk was het de bedoeling dat zou worden gekozen voor het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan dat zich met de indicatiestelling zou moeten bezighouden. Dat bestuursorgaan zou ten behoeve van indicatiestelling in de regio onafhankelijke regionale commissies moeten benoemen. Het is deze leden nog niet duidelijk waarom nu precies van dit model is afgeweken. Wil de regering dit aspect nog eens wat breder belichten?

De regering heeft er – gelet op de beoogde regionale afstemming – voorkeur voor dat de inrichting van de adviescommissies op het niveau van bestuurlijke eenheden tot stand komt. Om tot bevordering van bundeling op bovenlokaal niveau te komen zal met de VNG worden overlegd. Heeft dit overleg inmiddels plaatsgevonden en kan hierover al meer worden meegedeeld?

Wat betreft de samenstelling van adviescommissies is het de leden van de RPF-fractie niet duidelijk of gemeentebestuurders met bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de SW daarin zitting kunnen nemen. Los hiervan vragen deze leden of de regering van oordeel is dat met het nu gekozen model in voldoende mate is gewaarborgd dat gemeenten geen spanning ondervinden ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor zowel de sociale als de bedrijfsmatige aspecten van de SW.

De uiteindelijke indicatiestelling vindt plaats bij een nieuw te creëren dienst indicatie SW. De leden van de RPF-fractie vragen zich af of deze constructie niet tot teveel bureaucratische rompslomp, met alle frustraties bij de belanghebbenden en de kosten van dien. Uit het wetsvoorstel is niet af te leiden op welke wijze beschikkingen van deze dienst tot stand moeten komen. Kan hierover meer duidelijkheid worden gegeven? Is het de bedoeling dat het advies van de gemeente daarbij slechts marginaal wordt getoetst?

Volgens de toelichting is het vraagstuk van de verdeling van verantwoordelijkheden bij de indicatie uitvoering met alle partijen besproken. De leden van de RPF-fractie vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot de uitspraak van diverse betrokken organisaties dat hierover juist te weinig overleg heeft plaatsgevonden.

Wat betreft de mogelijkheid om een second opinion te vragen met betrekking tot de beoordeling van het al dan niet behoren tot de personenkring, vragen de leden van de RPF-fractie waarom dit slechts mogelijk is als de betrokkene dit zelf financiert. Is dat in de praktijk wel mogelijk?

De leden van de SGP-fractie merken op dat ten opzichte van de bestaande praktijk een forse wijziging wordt voorgestaan op het punt van de indicatiestelling. Werd in het aanvankelijke wetsvoorstel een apart ZBO in het leven geroepen ter bepaling welke personen tot de doelgroep behoren, in het voorliggende wetsvoorstel is de figuur van het ZBO verdwenen. Daarvoor in de plaats kwam de verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling op het niveau van de minister te liggen in de vorm van de nieuw te creëren dienst indicatie SW. Noch met de ene, noch met de andere figuur zijn de leden van de SGP-fractie op voorhand gelukkig. En dat om meer dan een reden.

In de eerste plaats merken zij op, dat zij de indicatiestelling op een zo decentraal mogelijk niveau zouden willen plaatsen. De regeling in huidige wet spreekt hun, voor wat betreft het niveau waarop de indicatiestelling plaatsvindt, dan ook zeer aan. Naar het oordeel van deze leden levert dit in ieder geval het voordeel op dat een decentrale regeling in het algemeen met zich brengt, namelijk uitvoering zo dicht mogelijk bij de doelgroep. Vindt de regering dat voor de indicatiestelling voor de SW niet van belang, zo vragen deze leden. Tevens past een dergelijke decentraal opgezette regeling beter bij het uitgangspunt van de kerndepartementen. Een typische uitvoeringstaak als indicatiestelling behoort naar het oordeel

van de leden van de SGP-fractie niet thuis op het centrale niveau. De regering ziet een en ander blijkbaar anders. Gaarne zien deze leden de zienswijze van de regering op dit punt nader toegelicht. In ieder geval missen de leden van de SGP-fractie deze en dergelijke overwegingen in de memorie van toelichting. Zij vragen de regering hierop alsnog in te gaan. Hebben die overwegingen overigens wel een rol gespeeld bij de totstandkoming van het wetsvoorstel?

Verder ontbreken volgens de leden van de SGP-fractie overwegingen als de volgende. Is het overhevelen van de indicatiestelling ingegeven door het feit dat gemeenten wellicht te ruimhartig geweest zijn in hun toelatingsbeleid? Heeft de bestaande indicatiestelling op gemeentelijk niveau geleid tot onacceptabele verschillen in benadering en omvang van de doelgroep? Zo ja, waaruit blijkt dit dan? Indien er verschillen zijn ontstaan tussen de verschillende gemeenten of samenwerkingsverbanden, tot welke concrete praktische bezwaren heeft dit dan geleid? Is de voorgestelde regeling het enige of het best mogelijke antwoord op die bezwaren?

De in het wetsvoorstel gevormde dienst zal zich naar het oordeel van de SGP-fractie voor een behoorlijk zware opgave gesteld zien. Niet alleen dient het landelijk totaal van de indicatiestellingen de dienst te passeren, maar de dienst zal ook geconfronteerd worden met beroepschrijven tegen indicatiestellingen. Wat zal de feitelijke omvang van de dienst zijn? Hoeveel middelen zijn ermee gemoeid om die dienst op te zetten?

Een argument dat tenslotte in dit verband zeker niet van belang ontbloomt is, is dat een decentrale indicatiestelling zorgt voor een overzichtelijker constructie. Minder afstemming, kortere lijnen en daarmee een overzichtelijker geheel zijn in de ogen van de leden van de SGP-fractie duidelijke voordelen die aan een decentrale opzet verbonden zijn. Hoe beoordeelt de regering een en ander, mede beschouwd in het licht van en in combinatie met bovengemaakte opmerkingen?

Op het punt van de vereisten van onafhankelijkheid en deskundigheid van de indicatiecommissie delen de leden van de SGP-fractie de opvatting van de regering. De indicatiecommissie dient in hun ogen zeker onafhankelijk te zijn en bovendien ook over de nodige expertise te beschikken. Voor de aan het woord zijnde leden houden deze gegevens echter niet tegelijk in dat een indicatiecommissie op rijksniveau gecreëerd dient te worden. Zij denken veeleer aan een onafhankelijke commissie op decentraal niveau. Ook van de zijde van onder meer de VNG en de Raad van State is op deze optie gewezen. De argumenten van de zijde van de regering om niet voor een dergelijke opzet te kiezen, hebben de aan het woord zijnde leden niet kunnen overtuigen. Zou de regering nog eens expliciet de voor- en nadelen van een decentrale ten opzichte van een centrale opzet willen schetsen, waarbij expliciet aandacht besteed wordt aan de waarde van elk van die opties voor de oplossing van het probleem, dat op dit punt in de huidige wetgeving wordt ervaren?

Een extra argument om voor een indicatiestelling op gemeentelijk niveau te komen, vormt naar de mening van de leden van de SGP-fractie de keuze die is gedaan in de zorgsector. Zij verwijzen hiervoor naar onder meer de brief van de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Sport van 12 februari 1996 inzake indicatiestelling in de zorg (kamerstuk 24 608, nr. 1). In combinatie met die brief wijzen deze leden op het nieuwe artikel 9a van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, zoals dit is opgenomen in de Overgangswet verzorgingstehuizen, en het daarop gegronde Besluit indicatiebeoordeling verpleging en verzorging van 15 november 1996, waarin de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor indicatiebeoordeling is vastgelegd. De inwerkingtreding van dit artikel per 1 januari aanstaande (ter vervanging van het op dat moment vervallende artikel 6j van de Wet op de bejaardenoorden) continueert een geheel andere constructie dan in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgestaan. Waarom is op dit punt geen aan het genoemde artikel conforme

regeling in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen? Welke argumenten zijn er in het kader van de Overgangswet verzorgingstehuizen, die in verband met het onderhavige wetsvoorstel niet van toepassing zijn? In de nota van toelichting op het genoemde Besluit van 15 november jl. wordt naast de beoogde onafhankelijkheid van de indicatiebeoordeling zelfs expliciet naar voren gebracht, dat een naadloze overgang beoogd wordt tussen het Besluit en de onder de Wet op de bejaardenoorden geldende regelgeving ten aanzien van de gemeentelijke indicatie-advisering. De leden van de SGP-fractie kunnen niet anders oordelen dan dat op dit punt bepaald geen eenduidige lijn getrokken wordt door de regering. Bij de beantwoording hopen zij meer duidelijkheid over een en ander te zullen verkrijgen.

De leden van de SP-fractie vinden het voorstel van de regering op dit punt geen vooruitgang. Een aparte dienst op het ministerie belast met een – onafhankelijke – indicering, daartoe geadviseerd door een gemeentelijke adviescommissie. Een dergelijke dienst staat veel te ver van de dagelijkse praktijk af. De indicering wordt op die manier veel te omslachtig, en bureaucratisch. Waarom wordt de oplossing niet gezocht in het opdragen van de indicatiestelling aan een onafhankelijke en deskundige commissie op gemeentelijk niveau. Daar is op dit moment al de nodige kennis aanwezig en een dergelijke commissie werkt veel sneller.

Voor wat betreft de eisen die aan de leden van deze commissie gesteld moeten worden kan aangesloten worden bij de eisen die het wetsvoorstel aan de gemeentelijke adviescommissie stelt. De door de regering voorgestane uniformiteit – via een landelijke indicering – kan evengoed geregeld worden door de normen en criteria voor indicering in de wet zelf op te nemen.

De leden van de SP-fractie stellen vast dat ook de VNG bezwaren heeft tegen in het wetsvoorstel gekozen oplossing. Daar komt bij dat met name vanuit de zorgsector aangedrongen wordt op een geïntegreerde indicatiestelling voor de sectoren arbeid, zorg, en onderwijs door een instantie op gemeentelijk niveau. Ligt om die reden een gemeentelijke indicatie (onafhankelijk en deskundig) niet veel meer voor de hand, zo vragen zij?

Een bijkomend argument voor landelijke indicering is volgens de regering, dat op die manier een herverdeling van de SW-plaatsen over het land kan worden geregeld. Kan de regering dat punt nog eens nader toelichten? Hoe moeten de gevolgen van een dergelijke herverdeling worden opgevangen in de regio's die thans relatief veel SW-plaatsen hebben als gevolg van de sociaal-economische structuur van die betreffende regio's (bijvoorbeeld Zuid-Limburg en Groningen)? Hoe moeten de gemeenten in die regio's de financiële gevolgen opvangen?

2.4 De verhouding tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet om inzicht te geven in de overeenkomsten, respectievelijk de verschillen in de verhouding tussen enerzijds de gemeente en de SW, en anderzijds gemeente en uitvoeringsinstantie van andere vormen van additionele werkgelegenheid. Mogen de andere vormen van additionele werkgelegenheid (JWG, banenpool, Melkert-banen) wel of niet worden ondergebracht bij de bestaande SW? Met name in grote steden is deze vraag van belang. Acht de regering het mogelijk dat er een zekere synergie optreedt tussen de verschillende vormen van additioneel werk, of dienen juist doelgroepen en werkzaamheden zo veel mogelijk gescheiden te blijven? Welk risico bestaat er dat de oorspronkelijke doelgroep van de WSW onder druk komt te staan door de WIW. Welk risico bestaat voorts dat op de «markt» voor additioneel werk geconcurrereerd moet worden om opdrachten tussen enerzijds SW, en anderzijds banenpools en Melkert-projecten?

3. De doelgroep

3.1 Inleiding

De leden van de PvdA-fractie achten een beslissing over de doelgroepomschrijving één van de belangrijkste en moeilijkste uit het wetsvoorstel. De regering noemt als argumenten voor de herbezinning de groeiende wachtlijsten en de beperkte financiële middelen. Het oogt zeer voor de hand liggend om de doelgroep strakker af te grenzen, juist om de SW houdbaar te doen zijn. Daar staat echter tegenover dat degenen die straks niet aan alle criteria voldoen niet ineens tot de kansrijken op de arbeidsmarkt behoren. Het feit dat de WIW voor hen toegankelijk is, achten de PvdA-leden niet afdoende. Kan de regering aangeven welke mogelijkheden er nu zijn of in de nabije toekomst worden geschapen voor mensen die nu nog binnen, maar straks buiten de doelgroep van de SW vallen en behoren tot diegenen die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben? Kan de regering bevestigen dat de nieuwe WSW en de WIW tegelijkertijd in werking zullen treden?

Zou de suggestie, zoals gedaan door FNV, CNV, Gehandicaptenraad, Federatie van Ouderverenigingen, CFO en ABVAKABO, om als criterium voor indicatie toe te voegen «het hebben van een reële kans op een functie» hier soelaas kunnen bieden? Dit criterium biedt immers de mogelijkheid om de afstand tot de arbeidsmarkt die naar gelang de economische situatie zich wijzigt ook groter of kleiner kan worden mee te wegen bij de indicatiestelling.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de in casu relevante situatie in België, waar men, nadat men vijf jaar geleden de groep vergelijkbaar met de Nederlandse SW-doelgroep had aangescherpt, nu overweegt nadere regelingen te treffen voor diegenen die net buiten die doelgroep vallen. Heroverweging wordt nodig geacht omdat bleek dat deze populatie binnen andere regelingen niet aan werk kwam of op termijn de ontwikkelingen op de open arbeidsmarkt niet bij kon benen. Nu wordt in België gedacht over een eenheidsdecreet om de meer en minder validen samen te brengen. Ook uit concurrentie-oogpunt is dat beter. Door samenwerking kunnen «moeilijker» opdrachten in de wacht worden gesleept, die dan weer onderverdeeld worden in deeltaken voor de verschillende doelgroepen. Graag een reactie hierop van de regering.

Zijn er overigens aanwijzingen dat de laatste jaren nog steeds niet scherp genoeg wordt geïndiceerd op basis van de huidige omschrijving, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af. Kan de regering een overzicht geven van haar bevindingen in deze? De vervaging van de doelgroep is in het verleden immers vooral ontstaan om regionale werkloosheidsproblematiek (mijnen, strokarton) te dempen. Is er nu nog steeds sprake van een onevenredige regionale spreiding in de indicatiestelling?

De leden van de CDA-fractie merken op dat volgens het wetsvoorstel tot de doelgroep behoren personen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. Deze leden achten het in de eerste plaats noodzakelijk dat de omschrijving «in staat tot regelmatige arbeid» en «slechts onder specifiek aangepaste omstandigheden kunnen werken» nader worden uitgewerkt in eenduidige criteria. Bij in staat tot regelmatige arbeid staan reeds vier criteria verder uitgewerkt. Onder meer dient er meer dan één functie te kunnen worden vervuld. Gaat het hier om voorbeeldfuncties?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering voorstelt te komen tot een nieuwe omschrijving van de doelgroep. Om welke redenen voldoet de huidige omschrijving niet meer? Heeft deze keuze te maken met de veranderde arbeidsmarkt, het gewijzigde instrumentarium voor

gesubsidieerde arbeid, aangepaste sociale zekerheidswetgeving en/of de toestroom? Gaarne een nadere onderbouwing.

Het tweede element in de omschrijving van de doelgroep roept bij de leden van de VVD-fractie vragen op. Het lijkt erop dat de regering uitsluit dat een reguliere arbeidsplaats voor mensen met een handicap mogelijk is. Wat pleit er tegen reguliere werkgevers met een financiële stimulans ertoe te brengen aanpassingen op de werkplaats mogelijk te maken?

De leden van de D66-fractie kunnen op zich een nadere explicitering van de doelgroep van harte ondersteunen. Zij menen evenwel dat de toelichting op dit voornemen tot misverstanden en onduidelijkheid aanleiding geeft. Tal van reacties die door de Kamer zijn ontvangen, vragen ook om opheldering op dit punt.

In de inleiding tot het hoofdstuk over de doelgroep wordt verwezen naar het probleem van de groeiende wachtlijsten, wat niet kan worden opgelost met extra financiële middelen en dus kennelijk een belangrijke relatie heeft met de toelichting van de doelgroep. Elders in de toelichting wordt evenwel opgemerkt dat het niet de bedoeling is om materieel grote veranderingen in de doelgroep aan te brengen. Zo wordt gesteld dat slechts een explicitering en geen wijziging van de ondergrens van 10 procent wordt beoogd. Bovendien wordt de ontstane indruk tegengesproken dat meer werknemers met een lage produktiviteit zullen worden toegelaten. Voorts wordt een zekere toename van positieve indicaties verwacht, maar een vermindering van het aantal personen dat op de wachtlijst wordt geplaatst dat in staat is om ander additioneel dan wel regulier werk te aanvaarden. De leden van de D66-fractie vragen de regering op deze punten om duidelijkheid. Zij vragen dit mede met het oog op het voornemen om de WSW toe te staan een deel van de voor de WIW geïndiceerde werknemers binnen de SW te laten werken. Betekent dit dat enerzijds wat meer ruimte ontstaat voor de groep werkelijk WSW-geïndiceerden, maar dat anderzijds de gevolgen hiervan (lagere produktiviteit, lagere opbrengsten) weer moeten worden gecompenseerd uit het aanstellen van (goedkopere) WIW-werknemers? Wordt het aantal WIW-werknemers beperkt? Hoe staat de regering tegenover het voorstel van de Gehandicaptenraad om een nadere inperking ten aanzien van deze groep te hanteren tot werkzoekenden die voorheen een WAO- of AAW-uitkering hebben gehad of die anderszins tot de WAGW-populatie behoren?

De leden van de RPF-fractie hebben er sympathie voor dat wordt gestreefd naar een betere omschrijving van de doelgroep van de SW. Zij merken daarbij op dat het niet zal meevallen om een in alle opzichten toereikende definitie van de doelgroep te formuleren. Over de kabinetskeuze willen zij enkele vragen stellen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de omschrijving van de doelgroep een beperking inhoudt ten opzichte van de huidige doelgroep. Zij vinden het in ieder geval een goede zaak dat er helderheid over de omvang van de beoogde doelgroep bestaat. Over de precieze afbakening van die doelgroep zal echter naar de verwachting van deze leden volstrekte duidelijkheid kunnen bestaan op het moment dat er meer inzicht bestaat over de inhoud van de WIW. Laat de regering de koppeling, die gelegd is tussen de WSW en de WIW, door de afzonderlijke indiening en behandeling van de wetsvoorstellen niet los? Kan de regering reeds duidelijkheid geven over de afbakening van de doelgroep in de WIW? Sluiten beide wetten gezamenlijk de huidige WSW-doelgroep in? Die informatie is in de ogen van de aan het woord zijnde leden nodig om de volgende reden. Werknemers die geen plaats kunnen innemen op de reguliere arbeidsmarkt dienen in elk geval de mogelijkheid te hebben op vervangende voorzieningen. De huidige doelgroep van de WSW zal onder

de voorgestelde regelgeving beperkt worden. Daarom zouden deze leden meer inzicht willen hebben in de vormgeving van de WIW op dit punt.

De leden van de GPV-fractie constateren dat de doelgroep in het voorliggend wetsvoorstel wordt aangescherpt. Ze zijn van mening dat deze aanscherping recht doet aan de specifieke arbeidsmarktproblematiek waarmee personen met lichamelijke, verstandelijke en psychische beperkingen zich geconfronteerd zien.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de omschrijving van de doelgroep in het wetsvoorstel in twee richtingen consequenties heeft.

In de eerste plaats zullen de «betere» arbeidskrachten, die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de productiviteit van de SW-bedrijven uit de SW verdwijnen. Van diverse kanten is al betoogd dat dit natuurlijk gevolgen zal hebben voor de omzet van de bedrijven: deze zal dalen. De realiteit is verder dat deze categorie in de SW terecht is gekomen omdat men elders niet aan het werk kon komen vanwege een of meer handicaps. Hun toekomst zal dan ook waarschijnlijk liggen in de WIW of in een Melkert-baan. Houdt de regering rekening met deze financiële gevolgen voor de SW-bedrijven?

In de tweede plaats zullen de zwaarst gehandicapten die niet kunnen voldoen aan de eis van «regelmatig werk kunnen verrichten» eveneens uit de SW-bedrijven verdwijnen. Zij moeten naar de dagopvang, zo zegt de memorie van toelichting. Kan de regering aangeven wat de financiële gevolgen daarvan zijn?

De sociale werkplaatsen zijn – uitgaande van de doelgroep in het wetsvoorstel – in de toekomst nog slechts bedoeld voor de minder productieven. De SW-bedrijven die nu veelal als «bedrijf» proberen te opereren, worden op die manier zorginstellingen, die met name de gemeenten veel geld zullen gaan kosten omdat zij het huidige productieniveau niet zullen kunnen handhaven. Is dat de bedoeling van de regering?

3.2 Toelatingscriteria

De leden van de PvdA-fractie zijn met de betrokken organisaties van mening dat de voorgestelde criteria voor de indicatiestelling nog uitwerking behoeven om hanteerbaar te zijn in de praktijk. Is de regering voornemens deze criteria nader uit te werken om zo tot een werkbare handleiding te komen?

3.3 In staat tot regelmatige arbeid

De regering stelt dat met betrekking tot de ondergrens geen sprake is van een wijziging, maar van een explicitering. Kan dit nader worden uitgelegd nu bij menigeen misverstand hierover is gerezen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Is overeenstemming met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bereikt over de afstemming van de toelatingscriteria met die van de dagopvang? Wat zijn de concrete afspraken, vragen de leden van de PvdA-fractie.

Is het overigens de bedoeling dat bij de indicatiestelling in voorkomende gevallen meteen wordt geïndiceerd voor dagopvang? Of moet men indien men onder de ondergrens blijkt te vallen weer een nieuwe procedure doorlopen?

Kan de laatste zin van paragraaf 3.3 worden toegelicht? Wordt bedoeld dat er in dit soort gevallen eerst een toeleidingstraject of iets dergelijks zal moeten plaatsvinden?

De leden van de VVD-fractie vragen wat de ratio is achter de genoemde minimumprestatie van 10%? Waarom niet 7,5 of 15%?

In de memorie van toelichting wordt gesproken over de «naadloze aansluiting» op de dagopvang. Wil de regering aangeven welke criteria gelden voor plaatsing bij een dagopvang? Wanneer wordt door wie bepaald dat een persoon in aanmerking komt voor dagopvang of SW? Vindt er na enige tijd toetsing plaats of de eerder genomen beslissing nog steeds de juiste is? Hoe verloopt de instroom van dagopvang naar SW en omgekeerd? Zijn er voldoende plaatsen bij de dagopvang, zo niet, wat doet de regering hier aan?

Welke gronden heeft de regering voor ogen als zij schrijft dat diegenen die wel in staat zijn tot regelmatige arbeid, maar op andere gronden dan vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische sterk suboptimaal functioneren, daarmee niet hun SW-indicatie verliezen? De leden van de GPV-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

De leden van de RPF-fractie constateren dat de aangemelde persoon tot regelmatige arbeid in staat moet zijn. Dit betekent concreet dat er meer dan één functie moet kunnen worden vervuld. Niet duidelijk is of hiermee op voorbeeldfuncties wordt gedoeld of dat de functies daadwerkelijk in het bedrijf aanwezig moeten zijn. Kan hierover meer worden meegedeeld? Hoe worden overigens de mogelijkheden van de werknemer vastgesteld? Gebeurt dat op basis van een onafhankelijk arbeidskundig onderzoek? Kan voorts worden bevestigd dat de maximaal noodzakelijke begeleidingstijd betrekking heeft op een gemiddelde begeleidingstijd in een bepaalde periode, zodat bij de introductie van nieuwe werkzaamheden een intensievere begeleiding mogelijk is?

Het uitgangspunt dat ook mensen worden toegelaten tot de personenkring die vanwege andere redenen dan lichamelijke, psychische of verstandelijke beperkingen nog niet in staat zijn om regelmatige arbeid te verrichten wordt door deze leden onderschreven. Kan worden aangegeven hoe hieraan precies gestalte zal worden gegeven?

3.4 Specifiek aangepaste omstandigheden

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt als mogelijke richtlijn gesteld dat de kosten van aanpassing niet méér bedragen dan uit het subsidiebedrag kan worden betaald. Bestaat het gevaar dat er structureel een specifieke categorie gehandicapten op basis van deze richtlijn buiten de SW valt? Wordt hier bedoeld dat per gehandicapte nooit meer aan aanpassingen mag worden uitgegeven dan voor die gehandicapte aan subsidie is toegekend? Of is het wel mogelijk om ten behoeve van de ene gehandicapte meer uit te geven voor aanpassingen en voor de ander minder dan subsidie is verstrekt? Deze laatste benadering lijkt de leden van de PvdA-fractie wenselijk. Bestaan er overigens limieten op de financiering van voorzieningen op de reguliere arbeidsmarkt?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de afbakening van het «onder aangepaste omstandigheden kunnen werken» plaatsvindt door de voorgestelde richtlijn dat de kosten van aanpassing van een arbeidsplaats niet meer bedragen dan uit het subsidiebedrag kan worden bekostigd. In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 9.4 opgemerkt dat bij het van rijkswege te verstrekken subsidiebedrag per arbeidsplaats rekening wordt gehouden met de loonkosten, de uitvoeringskosten en de te realiseren opbrengsten. In de systematiek wordt dus geen rekening gehouden met de noodzakelijke kosten van aanpassingen. Bij de indeling in handicapklasse, bepalend voor de hoogte van de subsidieverlening, wordt als criterium gehanteerd de vraag of er sprake is van eventuele inzet van verstrekkende maatregelen zodat betrokkene een redelijke dan wel een matige prestatie kan leveren. Ook het begrip verstrekkende maatregel wordt niet geconcretiseerd. Onduidelijk blijft dus in hoeverre de

te verstrekken subsidie aansluit bij de benodigde aanpassingen en de kosten ervan. Hierdoor kunnen mensen uit de boot vallen, terwijl er feitelijk wel voorzieningen zouden kunnen worden getroffen. Die voorzieningen blijven dan achterwege omdat de subsidieverstrekking er niet in voorziet. Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Hoe denkt de regering genoemde problemen op te lossen?

De leden van de D66-fractie vragen om enig inzicht in de effecten van de uitspraak dat als richtlijn voor de kosten van aanpassing van de directe werkplek kan worden gehanteerd hetgeen kan worden bekostigd uit het aan een persoon gerelateerd subsidiebedrag. Is dit ook thans min of meer de praktijk, of betekent deze richtlijn dat materieel verandering ontstaat in de mogelijkheden om de werkplek aan te passen (en daarmee weer een beperking van de doelgroep).

De leden van de RPF-fractie constateren dat beoordeeld moet worden of de (kandidaat)werknemer ten gevolge van zijn of haar beperkingen alleen onder specifiek aangepaste omstandigheden in staat is tot arbeid. Als dat het geval is zullen extra kosten moeten worden gemaakt. De regering stelt dat als richtlijn zou kunnen dienen dat de kosten van aanpassing van een arbeidsplaats niet meer behoeven te zijn dan uit het aan een persoon gerelateerde subsidiebedrag kan worden bekostigd. Uit hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting blijkt dat bij het door het rijk te verstrekken subsidiebedrag rekening wordt gehouden met de loonkosten, de uitvoeringskosten en de te realiseren opbrengsten. Is de conclusie terecht dat het rijk aan eventuele aanpassingen niets bijdraagt? De vraag dringt zich op of de gemeente in het door de regering voorgestelde model wel de aangewezen instantie is om hiervoor de kosten te dragen. Is hiervoor wel voldoende budget beschikbaar? Zo nee, worden dan niet met name die gehandicapten de dupe die zijn aangewezen op dure aanpassingen?

De leden van de GPV-fractie kunnen zich voorstellen dat er, zoals in de toelichting gebeurt, naar criteria wordt gezocht waarmee kan worden aangegeven dat een persoon alleen onder specifiek aangepaste omstandigheden in staat is tot arbeid. Een heldere afbakening wordt echter niet gegeven. Deze leden lezen dat voor wat betreft de kosten van aanpassing van de directe werkplek de gemeenten als richtlijn zouden kunnen nemen dat hiervoor niet meer uitgegeven hoeft te worden dan uit het aan een persoon gerelateerde subsidiebedrag kan worden bekostigd. Betekent dit dat een persoon die aan alle doelgroepskenmerken voldoet, maar voor wie de werkplekaanpassing erg duur uitvalt alsnog buiten de doelgroep valt?

3.5 Verwachte effecten van de gewijzigde doelgroepenomschrijving

De leden van de PvdA-fractie constateren dat over de verwachte effecten van de gewijzigde doelgroepomschrijving verschil van opvatting is ontstaan tussen het ministerie, de VNG en anderen. Is aan de hand van recent onderzoek en overleg dit verschil van opvatting inmiddels overbrugd? De leden van de PvdA-fractie achten invoering van de wet kwetsbaar als over dit punt, en dan met name over de consequenties die er in financieel opzicht uit voort vloeien, niet meer overeenstemming ontstaat.

Deze leden vragen waarom de regering voornemens is het aantal WIW-werknemers dat gedetacheerd kan worden door SW-organisaties tot een bepaald maximum te beperken. Hoe hoog zal dat maximum liggen? Waarom is niet gekozen voor een benadering waarbij SW-organisaties uiteraard werk voor de doelgroep moeten realiseren en WIW-ers kunnen inschakelen, maar daarnaast – zonder subsidie en zonodig onbeperkt – werk voor anderen kunnen organiseren?

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke mate SW-organisaties de mogelijkheid wordt geboden mensen in dienst te nemen die geen afstand hebben tot de arbeidsmarkt, maar die gezien een effectieve bedrijfsvoering wel nodig zijn (niet gesubsidieerd)?

Waarom kiest de regering ervoor ambtenaren in te schakelen voor de ondersteuning, continuïteit en begeleiding binnen de werkvoorziening, vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat volgens de regering de verwachte effecten van de gewijzigde doelgroepomschrijving zijn dat, na een globale toets van een aantal bestuurlijke eenheden aan de hand van de nieuwe omschrijving, circa eenderde van de voorheen wel geïndiceerden niet zal worden toegelaten. Deze leden hebben op dit punt behoefte aan betere feitelijke informatie over het huidige werknemersbestand over een aantal jaren gezien. Zij betwijfelen of er over de laatste jaren bekeken, nog wel sprake is van veel oneigenlijke instroom. Dit ofschoon natuurlijk de historisch gegroeide situatie niet valt te ontkennen. De relatie tussen de aanscherping van de doelgroep en het draaiende houden van de SW-bedrijven wordt in de memorie van toelichting in het geheel niet gelegd. De leden van het CDA-fractie stellen een beschouwing op dit punt op prijs. Is het niet zo dat met een soort «draaggolfgedachte» in de SW ook beduidend meer «zwakkeren» in dienst kunnen worden gehouden? De huidige doelgroepbeperking heeft naar de mening van de aan het woord zijnde leden consequenties voor het volume of de financiën. Naar het zich laat aanzien, kiest de regering nu voor inperking van het volume. Voor alle duidelijkheid moet gezegd worden dat dit niet de keus is van de leden van de CDA-fractie. De Raad voor de Gemeentefinanciën wijst op dit punt op de waarschijnlijk komende kapitaalvernietiging door de doelgroepverschuiving. Vele bedrijven wijzen op het feit dat het als onmogelijk moet worden verondersteld om middels aanscherping van de doelgroep zelfs de huidige omzetten te handhaven, laat staan de nodige meeropbrengsten te creëren teneinde de lagere arbeidsproductiviteit van zwaarder gehandicapten te compenseren. Ook op dit punt is een adequate reactie van de regering op zijn plaats.

De leden van de VVD-fractie vragen welk onderscheid waartoe gemaakt dient te worden tussen de effecten op de omvang van de wachtlijst en de te verwachten effecten op de feitelijke instroom in de SW. Tevens vragen zij waarom de wachtlijst wel werd getoetst aan de nieuwe omschrijving van de doelgroep en niet aan het huidige werknemersbestand, temeer daar de toetsing de wachtlijst deed slinken met éénderde. Is er sprake van aanmelding voor verscheidene instrumenten tegelijkertijd, waardoor de wachtlijst geen weergave blijkt te zijn van de daadwerkelijke behoefte? Blijft de systematiek gehandhaafd waarin de wachtlijst per persoon een financieel voordeel oplevert, waarmee vervolgens de exploitatie sluitend(er) wordt gemaakt? Zou, indien de onafhankelijke indicatiecommissie de indicatiestelling verricht ten behoeve van alle gesubsidieerde arbeid, kunnen worden voorkomen dat mensen noch op de verkeerde wachtlijst terechtkomen danwel tussen de wal en het schip verzeild raken?

De leden van de VVD-fractie vragen welke berekeningen ten grondslag liggen aan de bewering dat invoering van de arbeidsduur van 32 uur leidt tot herbezetting. Met hoeveel personen slinkt de wachtlijst volgens deze berekeningen? Hoe verhoudt zich deze bewering tot de individuele toetsing en regionale omstandigheden? Gaat het hierbij om banen van gemiddeld 32 uur? Wie toetst het gemiddelde dan? Heeft het terugbrengen van het aantal werkuren geen invloed op de productiviteit en daarmee de exploitatie van de SW?

De aan het woord zijnde leden vragen of een overzicht kan worden gegeven van de lonen in de Europese landen (zie schriftelijke mededeling Algemene Beschouwingen)?

Is de indruk juist dat invoering van 32- en 36-uursbanen een vrijvallend bedrag opleveren van omstreeks 87 miljoen gulden? Indien dit het geval is, zou dat geld dan ingezet kunnen worden om de kapitaallasten van een aantal vestigingen (gebouwd voor de invoering van de budget-financiering, decentralisatie en dereguleringsoperatie) teruggebracht kunnen worden tot aanvaardbare proporties, zo mogelijk tot nul? Immers, nu hangen de kapitaallasten een aantal SW-organisaties als een molensteen om de hals!

Enkele SW-organisaties hebben de Kamer schriftelijk laten weten niet te zullen voldoen aan de herbezettingplicht indien geen additionele middelen beschikbaar worden gesteld ter compensatie van het verlies aan toegevoegde waarde. Wat is hierop de reactie van de regering?

Stroomde 10% (of meer) van de werknemers daadwerkelijk door naar reguliere arbeidsplaatsen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zo nee, waarom niet?

Aan welk maximum denkt de regering wanneer gesproken wordt over het plaatsen van WIW-werknemers bij de SW ter bevordering van de bedrijfsvoering? Wil de regering het ook mogelijk maken een maximum aantal niet-WIW-ers/ters te plaatsen, indien dit tot gevolg zou hebben dat hierdoor meer werkzaamheden ten gunste van SW-ers/ters aangetrokken kunnen worden, zonder dat doorstroming naar reguliere arbeidsplaatsen daardoor in het gedrang komt, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie spreken hun aarzelingen uit over het voornemen om nieuwe werknemers in de WSW uitsluitend in 32-uursbanen en tegen het minimumloon aan te nemen. Deze leden vrezen dat dit in wezen betekent dat de wachtlijsten op kosten van nieuwe WSW-werknemers moeten worden weggewerkt. De relatie met de WIW-doelgroep (die over het algemeen op soortgelijke, minimale arbeidsvoorwaarden werkzaam is) achten zij hiermee te strak. Indien er reden is voor een afzonderlijke benadering van de bijzondere WSW-doelgroep (zoals eerder reeds gesteld), dan is er ook reden voor een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid. Deze leden vrezen bovendien dat een dergelijke versobering van de arbeidsvoorwaarden ook af zal doen aan de terechte ontwikkeling van de afgelopen jaren, waarin WSW-bedrijven meer en meer midden in de markteconomie zijn komen te staan. Niettegenstaande het feit dat het om additionele en gesubsidieerde werkgelegenheid gaat, is het imago toch dat van «echte» (zij het aangepaste) werkgelegenheid. Daarbij passen dan ook aan de marktsector gerelateerde arbeidsvoorwaarden. In de WIW gaat het daarentegen echt om aanvullend werk, waar immers de hoofdroute is dat de doelgroep van de WIW allereerst aan de slag zou moeten kunnen op de reguliere arbeidsmarkt en daartoe ook pogingen worden ondernomen om de reguliere markt uit te breiden. De mate van additionaliteit, ook op langere termijn, is daarom bij de WIW aanmerkelijk groter.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel de regering onder meer beoogt de krachtens de WSW gesubsidieerde werkgelegenheid beter te bestemmen voor de oorspronkelijke doelgroep. In die doelstelling kunnen deze leden zich in beginsel vinden. Wel rijst bij hen de vraag of de nu voorgestelde criteria in samenhang beschouwd niet aan de zware kant zijn. Zij stellen deze vraag omdat zij bezorgd zijn over het ontstaan van een vrij grote groep werknemers die te «goed» zijn voor de WSW maar toch op de reguliere arbeidsmarkt niet terecht kunnen. De reguliere arbeidsmarkt dreigt immers steeds minder toegankelijk te worden voor werknemers met een functiebeperking.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt wel aandacht besteed aan de aansluiting tussen WSW en dagopvang van gehandicapten, maar niet aan de aansluiting aan de «bovenkant». Voor het beter garanderen van deze aansluiting zou bijvoorbeeld de WAGW dienstig kunnen zijn. Kan de regering eens ingaan op de vraag in hoeverre de WSW en de reguliere arbeidsmarkt door dit wetsvoorstel verder uit elkaar komen te liggen en hoe voorkomen kan worden dat (veel) werknemers tussen de wal en het schip zullen geraken? Daar komt bij dat de leden van de fractie van GroenLinks ervan uitgaan dat door de nauwere doelgroepafbakening een grotere druk zal gaan ontstaan op de in het kader van de WIW bestaande werkgelegenheid. Zullen niet in de toekomst veel mensen met een sociale handicap, die thans nog voor de WSW zouden worden geïndiceerd, in de WIW terecht komen? En wat betekent dat dan voor de langdurig werklozen voor wie nu de banenpool en de Melkert-regelingen zijn bedoeld? Zal de wachtlijstproblematiek die nu bij de WSW speelt zich in de toekomst niet verplaatsen naar de WIW?

Ten slotte rijst in verband met de nieuwe doelgroepomschrijving bij de leden van de GroenLinks-fractie de vraag in hoeverre bestaande WSW-werknemers gevolgen zullen ondervinden.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het beleid erop gericht is om een zekere doorstroom van de SW naar de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen. Op zichzelf is dat een goede doelstelling. Daardoor echter bestaat de mogelijkheid dat de minder productieve SW-werknemers in de SW achterblijven, zodat de taakstelling van de voorziening in economisch opzicht – en voor de begeleiding in emotioneel opzicht – wordt verzwaaard. Is die mogelijkheid volgens de regering aanwezig? Een en ander zal van invloed zijn op de hoogte van de eigen inkomsten van de werkvoorzieningsschappen, hetgeen vervolgens weer uit zal werken op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. Schetsen de leden van de SGP-fractie op dit punt een reëel scenario of heeft de regering een andere zienswijze?

Bovendien merken de leden van de SGP-fractie op dat de nieuwe regeling op het punt van de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt in relatie staat met de onlangs door de Kamer aangenomen wetsvoorstellen rond de AAW/WAO, waaraan de aan het woord zijnde leden overigens hun stem hebben onthouden, en de per 1 maart van dit jaar inwerking-getreden WULBZ. Het toenemende gevaar van risicoselectie van potentiële werknemers zal in de ogen van deze leden ook uitstraling kunnen hebben op de doorstroom van de SW-werknemers naar de reguliere arbeidsmarkt. De verwezenlijking van een van de doelstellingen van het wetsvoorstel, het bekorten van de wachtlijsten door onder meer een betere doorstroom, zal hierdoor kunnen worden bemoeilijkt. In de memorie van toelichting missen de aan het woord zijnde leden een passage over de samenloop en de daaruit voortvloeiende te verwachten problemen met de Pemba-wetgeving. Gaarne zouden zij van de regering op dit punt een reactie vernemen.

De leden van de GPV-fractie vragen aandacht voor de geïndiceerden die al op de wachtlijst staan. Zij begrijpen dat ook deze mensen geconfronteerd zullen worden met de nieuwe wet, wat er zelfs toe kan leiden dat men niet langer tot de WSW wordt toegelaten. Bestaat er wat betreft deze wachtlijst, ten principale een verschil met hen die al daadwerkelijk binnen de SW werkzaam zijn? Beide zijn immers geïndiceerd. Waarom volgt er dan wel een herbeoordeling van de wachtlijst en niet van hen die reeds aan het werk zijn? Is het niet beter om de bestaande wachtlijst ook van herbeoordeling te vrijwaren?

De leden van de SP-fractie merken op dat volgens het eindrapport van de Adviesgroep Koers de netto-bedrijfsresultaten na 5 jaar met f 111 mln zullen dalen, en na 15 jaar met f 380 mln. Het ministerie en de NOSW

hanteren andere bedragen voor wat betreft de situatie na 5 jaar, een daling van respectievelijk f 66 mln en f 146 mln. De Adviesgroep Koers stelt bovendien een banenverlies van 2600 plaatsen in het vooruitzicht. De leden van de SP-fractie zouden graag een reactie van de regering op deze gegevens vernemen, vooral nu de regering wil doen geloven dat het verlies aan arbeidsplaatsen nagenoeg gecompenseerd wordt door de nieuwe 32-uursbanen.

3.6 Begeleid werken

De leden van de PvdA-fractie constateren dat begeleid werken een wettelijke basis krijgt binnen het wetsvoorstel WSW. Wat bedoelt de regering wanneer het zegt dat dit een stimulans voor bredere toepassing zou kunnen betekenen? Is het wel verstandig begeleid werken met de SW te integreren wanneer dit betekent dat alleen de SW-doelgroep in aanmerking komt voor begeleid werken? Op deze manier lijkt ook deze weg afgesloten voor gehandicapten die buiten de SW-regeling vallen. Deze leden merken op dat de doelgroepen van begeleid werken en die van de SW niet geheel overlappen en ook de doelstellingen verschillen. Hoe denkt de regering over het in stand houden van de mogelijkheid begeleid werken óók via de bedrijfsverenigingen mogelijk te laten blijven? Kan de regering de voor- en nadelen van een geïntegreerde indicatiestelling op een rij zetten?

Kan de regering aangeven welk budget gereserveerd is voor Begeleid Werken (per persoon en het totaalbudget)? Hoe vindt de (externe) financiering plaats? Zijn de gemeenten verantwoordelijk, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie stellen de volgende vragen. Is onderzocht of werkgevers de voorkeur geven aan subsidie voor interne begeleiding van een gehandicapte werknemer/ster of zonder subsidie maar met externe begeleiding. Hoe verhoudt de op blz. 19 van de toelichting geschetste regeling zich tot de WAGW? Is het minimumloon gebaseerd op 32- dan wel 38-uursbanen? Hoeveel werknemers/ters zitten thans in de laagste CAO-schalen?

De leden van de fractie van D66 ondersteunen van harte de mogelijkheden tot begeleid werken. Zij drongen ook aan op uitbreiding van die mogelijkheden. Een begeleide arbeidsplaats in een reguliere arbeidsorganisatie biedt immers verbeterde kansen op volwaardige integratie in de samenleving. Deze leden vragen de regering in welke mate een toename van het aantal begeleid-werkenplaatsen in de komende jaren ook inderdaad aan de orde is.

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op het inkomensverschil tussen een WSW-plaats (functieloon) en een begeleid-werkenplaats (minimuminkomen), indien een verrekening met WAO- of AAW-uitkering aan de orde is. Uit de tekst begrijpen deze leden dat in deze gevallen ook in de toekomst een minimuminkomen blijft bestaan. In plaats van het begeleid werken op te trekken naar een functieloon, wordt gewerkt aan vermindering van de arbeidsbeloning in de WSW. Zo begrijpen deze leden althans de verwijzing in deze paragraaf naar het voornemen om nieuwe WSW-werknemers nog slechts 32 uur tegen het minimumloon aan te nemen. Zien deze leden dit juist?

Deze leden vroegen de regering voorts om in te gaan op de keuze voor de WSW, in plaats van de bedrijfsverenigingen, voor de organisatie van het begeleid werken. Wat zijn de overwegingen hiervoor?

De leden van de RPF-fractie hebben er kennis van genomen dat het fenomeen begeleid werken blijkbaar valt onder de definitie van gesubsidieerde arbeid. Zij verwijzen naar de brief van de Federatie van Ouderver-

enigingen van 6 augustus jl., waarin wordt aangegeven dat begeleid werken niet past in de omschrijving van specifiek aangepaste omstandigheden. Slechts als sprake is van de noodzaak tot zodanig intensieve begeleiding op de werkplek dat de werking van de regeling persoonlijke ondersteuning te boven wordt gegaan kan worden gesproken van specifiek aangepaste omstandigheden. De leden van de RPF-fractie vragen om een reactie op de door de Federatie gesignaleerde knelpunten wanneer begeleid werken wordt ondergebracht in de WSW. Daarnaast verzoeken zij de regering in te gaan op de suggestie om de huidige mogelijkheden voor bedrijfsverenigingen om mensen begeleid werken aan te bieden, in stand te houden.

De leden van de GPV-fractie vragen of het wel zo voor de hand ligt te kiezen voor een geïntegreerde indicatie voor de SW en begeleid werken. Is de voorgestelde werkwijze niet tegenstrijdig? Immers, als een voorwaarde voor de WSW-indicatie geldt dat er niet onder normale omstandigheden kan worden gewerkt. Daarentegen geldt als voorwaarde bij begeleid werken dat, weliswaar met behulp van noodzakelijke aanpassingen, wel onder normale omstandigheden kan worden gewerkt. Tevens willen de leden van de GPV-fractie graag vernemen of personen aan wie, om wat voor een reden dan ook, niet langer begeleiding op de werkplek kan worden geboden, bij voorrang geplaatst zullen worden binnen de WSW. Of moeten ze achteraan sluiten op de wachtlijst?

De leden van de SP-fractie constateren dat begeleid werken onderdeel wordt van de nieuwe wet. Betekent dit dat de bedrijfsverenigingen in de toekomst geen bemoeienis meer zullen hebben met dit begeleid werken?

3.7 Bevordering van uitstroom

Het bevorderen van de uitstroom wordt naar de mening van de leden van de PvdA-fractie wel erg summier behandeld in de memorie van toelichting. Het rijk heeft de mogelijkheid middelen ter beschikking te stellen om uitstroom te bevorderen. Dat achten deze leden te onduidelijk. Zijn er criteria verbonden aan deze mogelijkheid? Wat is precies de procedure? Waarom worden de middelen niet structureel aangeboden, gezien het belang dat de regering zegt te hechten aan doorstroom? Waarom wordt deze taak niet gedecentraliseerd? Is het wellicht een alternatief om de gemeentelijke arbeidsbemiddelingsorganisaties structureel financieel te ondersteunen bij de bemiddeling van SW-werknemers die daarom vragen? De leden van de PvdA-fractie zouden graag wat concreter aangegeven willen zien wat de consequenties zijn van het ter beschikking stellen van de middelen ter bevordering van de uitstroom aan de werknemer in plaats van aan het SW-bedrijf. Is het realistisch te veronderstellen dat het grootste deel van de werknemers in de SW hier zelf mee uit de voeten kan? Houdt de regering er rekening mee dat door de aangescherpte doelgroepomschrijving daadwerkelijk doorstroming zal afnemen of in ieder geval meer inzet behoeft?

Wanneer SW-werknemers, indien mogelijk, doorstromen naar bijvoorbeeld de WIW, achten de leden van de PvdA-fractie het verstandig dat die doorstromers ten minste hetzelfde loonniveau behouden en er in ieder geval niet op achteruit gaan. Is dat inderdaad het voornemen van de regering?

Bestaan er nog (nieuwe) ideeën om de doorstroom naar reguliere werkplekken te bevorderen middels subsidies aan de nieuwe werkgever? Welke mogelijkheden bestaan daar nu al voor deze groep?

Zouden er eventueel mogelijkheden zijn om werkgevers bij wie – soms jaren – SW-werknemers gedetacheerd zijn, te verplichten deze werknemers zelf in dienst te nemen (zonedig met gehele of gedeeltelijke

subsidie die het SW-bedrijf ook zou krijgen), zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie stellen de volgende vragen. Kan de regering de effecten met het oog op uitstroom van het wetsvoorstel kwantificeren? Hoeveel procent van de totale populatie beoogt de regering te laten doorstromen? Is gedacht aan een terugkeeroptie indien de uitstroom onverhoopt niet tot succes leidt? Zou een financiële prikkel op uitstroom het percentage uitstromers niet vergroten?

De leden van de D66-fractie stellen dat op basis van artikel 10 middelen ter beschikking kunnen worden gesteld aan gemeenten om diensten in het kader van arbeidsbemiddeling in te kopen. In het kader van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet zijn ook inkoopbudgetten voor gemeenten overeengekomen. Voor deze laatstgenoemde budgetten bestaat vooralsnog een verplichte winkelnering bij arbeidsvoorziening. Bestaat het voornemen om deze verplichte winkelnering ook hier te bepalen? En bestaat het voornemen om ook inderdaad de komende jaren inkoopbudgetten op basis van dit artikel 10 toe te kennen? Aan welke bedragen wordt daarbij gedacht?

De leden van de GPV-fractie staan positief tegenover het stimuleren van doorstroming vanuit de SW naar de reguliere arbeidsmarkt. Begrijpen deze leden het goed dat de door het rijk ter beschikking te stellen middelen op grond van artikel 10 bedoeld zijn ter ondersteuning van de huidige werknemers binnen de SW die in staat worden geacht een reguliere arbeidsplaats te vervullen? Of zijn deze middelen ook bedoeld voor nieuwe instromers die eerst na 2 jaar en later om de drie jaar worden herbeoordeeld en als gevolg daarvan niet meer tot de WSW-doelgroep worden gerekend?

4. Aanmelding, indicatie en plaatsing

4.1 Inleiding

De leden van de PvdA-fractie achten onafhankelijkheid een noodzakelijke voorwaarde bij de indicatiestelling. Verder dient de procedure zorgvuldig en zo min mogelijk bureaucratisch te verlopen. De voorgestelde wijze van indicatiestelling is volgens de leden van de PvdA-fractie echter nog niet volstrekt helder. Genoemde leden vinden dat de vorm van de onafhankelijke indicatiestelling ondergeschikt moet zijn aan de inhoud.

Uit het wetsvoorstel is niet exact op te maken hoe één en ander nu in zijn werk zal gaan. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering te beschrijven wat iemand overkomt die zich aanmeldt. Wie komt hij of zij wanneer tegen en hoeveel tijd zal dat proces in beslag nemen? Hoe verloopt de papieren/elektronische informatiestroom tussen rijk en gemeente?

De onafhankelijkheid van de indicatiestelling op zichzelf heeft de instemming van de leden van de CDA-fractie. Deze leden zijn het eens met de regering, dat het volledig in eigen beheer uitvoeren van intake en toelatingsonderzoek door gemeenten of SW-bedrijf tot belangenverstreming met het bedrijfsbelang kan leiden. De constructie die in het wetsvoorstel is voorzien wordt door de leden van de CDA-fractie echter wel erg bureaucratisch en centralistisch geacht.

Er komen gemeentelijke adviescommissies sociale werkvoorziening met eisen aan deskundigheid en incompatibiliteiten, die een advies voor moeten bereiden voor een landelijke Dienst indicatie sociale werkvoorziening. Deze dienst valt onder de hiërarchische verantwoordelijkheid van de minister. Aangezien er jaarlijks toch heel wat indicaties zullen moeten

plaatsvinden, zal de landelijke dienst een behoorlijke omvang moeten hebben. Moet dit uit het huidige budget voor de SW worden opgebracht? De leden van de CDA-fractie zien niets in een dergelijke ver van de regio afstaande constructie. Er zijn naar hun mening verschillende andere opties denkbaar die zij graag door de regering becommentarieerd zien. In de eerste plaats is het mogelijk om in een algemene maatregel van bestuur te regelen dat de minister een organisatie met een landelijke dekking aanwijst die op contractbasis de indicatie uitvoert. Dit kan onder toezicht van de minister. In de tweede plaats is een model denkbaar waarbij de gemeenten zelf de verantwoordelijkheid dragen voor onafhankelijke indicering aan de hand van landelijk opgestelde protocollen voor de indicatieprocedure en de plaatsingsprocedure, die vervolgens achteraf weer gecontroleerd kan worden. In deze indicatiecommissies kunnen ook vertegenwoordigers van de doelgroep aanwezig zijn.

De leden van de D66-fractie hebben, zoals eerder gemeld, de nodige twijfels over het voornemen om een centrale Dienst indicatie sociale werkvoorziening in te stellen op het niveau van de minister. Deze leden ondersteunen wel de keuze voor een onafhankelijke indicatiestelling, maar vragen zich af of hiermee de meest doelmatige en doeltreffende keuze is gemaakt. Zij zijn wat dit betreft benieuwd naar de uitkomsten van het (nader) overleg met gemeenten en NOSW.

Voor het overige vragen deze leden of en hoe beroep open zal staan tegen beslissingen van hetzij de gemeentelijke adviescommissie, hetzij de dienst die wordt belast met de onafhankelijke indicatiestelling?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van oordeel dat een onafhankelijke indicatiestelling noodzaak is. In deze zin heeft ook de commissie-Houben indertijd geadviseerd en uit de notitie Stroomlijning hadden deze leden begrepen dat de regering met die suggestie instemde. Toch lijkt de regering nu van mening veranderd te zijn. In de constructie die zij nu voorstelt, is de onafhankelijke toetsing nogal ondergesneeuwd geraakt. De hier aan het woord zijnde leden menen dat door deze wijziging de onafhankelijkheid van de indicatiestelling in de praktijk onvoldoende zal zijn gewaarborgd. Zij nodigen de regering uit nog eens wat beter te motiveren waarom zij niet vasthoudt aan het advies van de commissie-Houben.

4.2 De Dienst indicatie sociale werkvoorziening

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om meer garanties dat de rijksdienst niet slechts een stempelmachine wordt. Hoe denkt de regering dat te bereiken?

Wat is de reactie van de regering op het alternatieve voorstel van FNV, CNV, Gehandicaptenraad, Federatie van Ouderverenigingen, CFO en ABVAKABO om het Landelijk instituut sociale verzekeringen aan te wijzen als onderzoeks- en adviesorganisatie voor de indicatie (in plaats van de gemeentelijke adviescommissie)? Deze organisatie zou op basis van het landelijk indicatie-onderzoek, het internationaal classificatiesysteem van stoornissen en het functie-informatiesysteem het onafhankelijke technisch doelgroeponderzoek kunnen uitvoeren bijvoorbeeld door arbeids-onderzoekscentra. Een toelatingscommissie op gemeentelijk niveau (in plaats van de rijksdienst) zou dan eindverantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke toelating, het beheer van de wachtlijst en het toezicht. Wil de regering in haar reactie betrekken het feit dat voor deze oplossing een draagvlak lijkt te zijn bij de belangenbehartigers van het (potentiële) SW-personeel?

De leden van de GPV-fractie lezen in de toelichting dat de verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling komt te liggen bij de minister. Deze

leden zijn het eens met de regering dat de indicatiecommissie onafhankelijk moet zijn en dat de procedures zorgvuldig moeten verlopen. Maar dat dit moet leiden tot een indicatiestelling op het centrale niveau is voor hen niet vanzelfsprekend. De keuze voor indicatie op centraal niveau na advisering door gemeentelijke commissies roept de vraag op hoe zwaar het advies van de gemeentelijke adviescommissie weegt. Wordt alleen getoetst op zorgvuldigheid of is het de bedoeling dat de Dienst indicatiestelling alle adviezen ook inhoudelijk opnieuw beoordeelt?

De leden van de GPV-fractie betwijfelen of de huidige procedure tot indicatiestelling niet alleen formeel, maar ook feitelijk onafhankelijk zal zijn. Bestaat niet het gevaar dat het financiële belang van de gemeente zal doorwerken in het advies van de gemeentelijke adviescommissie aan de Dienst Indiciestelling?

4.3 De gemeentelijke adviescommissie sociale werkvoorziening

Uit persberichten van het ministerie hebben de leden van de PvdA-fractie afgeleid dat het niet de bedoeling is dat huidige werknemers worden geherindiceerd. Deze leden achten dat terecht. In het wetsvoorstel lijkt hier echter een commissie te zitten. Artikel 20 sluit namelijk slechts hoofdstuk II uit voor huidige werknemers en niet artikel 12 dat deel uitmaakt van hoofdstuk V.

Waarom wordt overigens de periode waarna geherindiceerd moet worden voor nieuwe werknemers niet nauwkeuriger aangegeven? En wat zullen de gevolgen zijn indien herindicatie leidt tot de vaststelling dat de betrokken werknemer niet meer tot de doelgroep behoort? Betekent dat gedwongen ontslag? Indien dat de bedoeling is, wat is daar dan de ratio van nu een werknemer ook als WIW-er via de SW aan de slag zou kunnen?

De leden van de VVD-fractie stellen de volgende vragen. Welke deskundigheden worden verondersteld vertegenwoordigd te zijn in de gemeentelijke adviescommissie? Betreft het een onafhankelijke adviescommissie?

Zal de samenhang tussen de arbeidshandicap en het toe te kennen subsidiebedrag niet van invloed kunnen zijn op het advies? Is de regering voornemens artikel 12 zodanig te redigeren dat alle werknemers/ters steevast iedere 3 tot 5 jaar heronderzocht worden conform andere sociale regelingen? Waarom behoeft herindicatie niet te leiden tot een fysiek heronderzoek? Wat beoogt de regering dan concreet te bereiken met artikel 12? Waarom niet cohortsgewijs alle zittende werknemers/ters herindiceren ter verhoging van de uitstroom? Zou cohortsgewijze herindicatie geen bijdrage leveren aan het terugdringen van de wachtlijst, zodat zo snel mogelijk de juiste persoon op de juiste werkplek aan de slag kan?

Begrijpen de leden van de GPV-fractie de toelichting goed dat een persoon waarvan de gemeentelijke adviescommissie oordeelt dat hij of zij niet tot regelmatige arbeid in staat is en daarmee niet behoort tot de doelgroep van de WSW, vervolgens door een andere indicatiecommissie moet worden geïndiceerd voor de dagopvang van de zorgsector? De leden van de GPV-fractie vinden het wenselijk dat er een naadloze aansluiting totstandkomt tussen de SW en de zorgsector. Dit brengt hen tot de vraag waarom er in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan afstemming met de indicatieprocedure die binnen de zorg plaatsvindt. Deze leden kunnen zich voorstellen dat het bereiken van deze afstemming juist pleit voor een onafhankelijke indicatiecommissie met beslissingsbevoegdheid op gemeentelijk niveau. Kan de regering daar eens nader op ingaan?

De leden van de GPV-fractie vragen of de indeling in drie categorieën niet te grofmazig is. Binnen categorieën kunnen hierdoor aanzienlijke verschillen bestaan tussen de arbeidsproductiviteit van potentiële werknemers. Bestaat hierdoor geen gevaar voor verdringingseffecten binnen categorieën? Wat is de ruimte van het gemeentelijke SW-bedrijf om werknemers aan te nemen? In welke mate zijn zij gebonden aan de volgorde op de wachtlijst? Tevens vragen deze leden waarom bij de verdeling van middelen rekening wordt gehouden met de mate van handicap en niet met de mate van aanpassing. Ze kunnen zich voorstellen dat voor dezelfde handicap de mate van aanpassing niet voor alle functies even omvangrijk zal zijn.

Vanuit de gedachte dat de WSW-voorziening beschikbaar moet zijn voor de in de toelichting omschreven doelgroep, vinden de leden van de GPV-fractie het verdedigbaar voor de nieuw in te stromen werknemers periodiek de indicatie opnieuw te toetsen. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat het niet langer behoren tot de WSW-doelgroep een dwingende ontslaggrond is. Vervolgens staat dat gemeente, arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganisaties sociale verzekeringen samenwerken om inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van hen waarvan wordt verwacht dat zij binnen het jaar te plaatsen zijn. Betekent dit dat voor een WSW-werknemer die niet langer tot de doelgroep blijkt te behoren binnen een jaar een plaats moet worden gevonden op de reguliere arbeidsmarkt of een baan in het kader van de WIW?

5. De arbeid in de sociale werkvoorziening

5.1 Maatschappelijk zinvolle arbeid

De leden van de PvdA-fractie vragen of nader kan worden aangegeven wat moet worden verstaan onder de formule dat SW-werkzaamheden de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mogen beïnvloeden. Gelden er ook concurrentievoorschriften voor andere instellingen zoals penitentiaire inrichtingen?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom een preventieve toets achterwege blijft bij het bepalen van de vergoeding voor de te leveren prestatie.

Is het, gezien de werkdruk van de rechterlijke macht, wel raadzaam derden die menen schade te ondervinden door onverantwoorde concurrentie de weg naar de rechter te bieden? Zou een andere arbitragemogelijkheid niet kosteneffectiever en sneller werken, zo vragen deze leden. Tevens vragen zij wie nagaat hoe gestuurd kan worden op vermindering van concurrentieverstoring en een beoordelingskader en oplossingsmethoden ontwikkelen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wanneer de resultaten van de analyse van de oorzaken en kenmerken van concurrentie tussen overheidsondernemers en particuliere ondernemers tegemoet kunnen worden gezien. Gaat het bij dit in het kader van de MDW-operatie opgezette rapport alleen om de arbeid, zoals die in de WSW wordt verricht, of ook om andere vormen van additioneel werk?

De leden van de D66-fractie spreken hun zorg uit over de situatie op de markt voor additioneel werk. Zij hebben de indruk dat met name vanuit JWG, banenpools en Melkert-banen in nogal wat gevallen sprake is van verdringing van bestaande arbeidsplaatsen, dan wel van verstoring van de eerlijke concurrentie. Ten aanzien van de eventuele verdringing of oneerlijke concurrentie vanuit de WSW kozen deze leden een meer genuanceerde benadering. Op zich dient oneerlijke concurrentie uiteraard niet plaats te vinden. Hiertoe dienen ook de regelen die op dit punt zijn gesteld, met name het vereiste dat een vergoeding moet worden

bedongen die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden. Wel moet worden gesteld dat een politieke keuze voor min of meer definitieve werkgelegenheid in het kader van de WSW voor lichamelijk, verstandelijk of psychisch gehandicapten haast als vanzelfsprekend leidt tot enige oneerlijke concurrentie, maar dat de bijzondere legitimatie van de WSW deze ook rechtvaardigt. Dit mede in het licht van het feit dat het reguliere bedrijfsleven tot op de dag van vandaag nog altijd weinig genegen is om gehandicapte werknemers op te nemen. De wijzigingen in de Ziektewet en de WAO (de Pemba-wetgeving) zijn terecht gericht op het verstrekken van financiële prikkels aan ondernemers om dit wel te doen. Deze leden vragen ook in het algemeen om de relatie duidelijk te maken tussen de Pemba- en Amber-wetgeving uit 1995 en 1996 en onderhavige wetsvoorstel, alsmede om de relatie tussen dit wetsvoorstel en het te verwachten voorstel voor een Wet op de reïntegratie.

5.2 Beoordeling van de kwaliteit van de aanpassingen

De leden van de VVD-fractie vragen welke resultaten werden behaald met de invoering van het zogeheten profielensysteem.

6. De dienstbetrekking

6.1 Naar een arbeidsovereenkomst volgens het Burgerlijk Wetboek

Het niet behoren tot de doelgroep wordt een dwingende reden voor ontslag, indien arbeid onder normale omstandigheden is geweigerd. De leden van de PvdA-fractie hebben de volgende vragen. Hoe zal deze procedure in de praktijk gaan verlopen? Wie controleert of arbeid geweigerd is? Zijn er gegronde redenen om te weigeren en wie controleert dat? Hoe weet een SW-bedrijf dat reguliere arbeid is aangeboden? Wat zijn de inhoudelijke gronden om werknemers in de WSW ontslagbescherming door middel van een ontslagvergunning te onthouden, vragen deze leden?

Vestiging buiten de woonplaats is als ontslaggrond komen te vervallen (artikel 28 van de huidige WSW). De leden van de PvdA-fractie vragen of dit niet strijdig is met de omschrijving van de doelgroep. Voorts vragen deze leden of als gevolg van het vervallen van deze ontslaggrond het gevaar kan ontstaan van oneigenlijke financiële verplichtingen voor de gemeente. Kan de regering inzicht geven in de reden achter het laten vervallen van deze ontslaggrond?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of met de formule dat van de dienstbetrekking van 32 uur kan worden afgeweken, hetzelfde bedoeld is als in andere regelingen voor gesubsidieerd werk? Geldt hier ook dat gemiddeld 32-uurscontracten tot stand moeten worden gebracht? Indien dat zo is, waarover wordt dat gemiddelde dan berekend?

Wat betekent de zinsnede: «(i)ndien de gemeenten om haar moverende redenen» een dienstbetrekking voor meer uren is aangegaan, komen de meerkosten voor rekening van de gemeente»? Zijn deze de gemeente moverende redenen per definitie andere dan de persoonlijk factoren die een afwijking van het 32-uurs contract rechtvaardigen? Indien dat zo is, wie beoordeelt dan om welke reden is afgeweken?

Zou de 32 uur niet beter kunnen worden gezien als een financieringsvoorwaarde dan als een arbeidsvoorwaarde? Dan immers zou recht gedaan kunnen worden aan de opvatting van onder andere de bonden dat zij niet in hun onderhandelingsvrijheid beperkt mogen worden. Wil de regering bij zijn antwoord het oordeel van de commissie-Albeda betrekken dat is gevolgd op het door de ABVAKABO voorgelegde conflict? Is het mogelijk om de 32 uur niet nu al in te voeren, maar daar via arbeidsvoorwaardenoverleg naar toe te werken?

Binnen de SW ontstaan straks drie arbeidsvoorwaardenpakketten naast elkaar; huidige WSW-werknemers (36 uur/functieloon), nieuwe WSW-werknemers langer dan twee jaar in dienst (CAO) en nieuwe WSW-werknemers korter dan twee jaar in dienst (32 uur/minimumloon). Daarnaast zijn er dan nog de ambtenaren en de WIW-ers. Zal dit geen complicaties met zich mee brengen?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de bezwaren die van vakbondszijde worden vernomen ten aanzien van de onderhandelingsvrijheid. Wat is de opvatting van de regering met betrekking tot de vermeende strijdigheid met relevante ILO-verdragen? Is de regering bereid deze bezwaren ter beoordeling voor te leggen aan het ILO-secretariaat te Genève? De leden van de PvdA-fractie zijn er van op de hoogte dat deze adviezen vooraf geen formele status hebben, maar zij kunnen desalniettemin een belangrijke indicatie vormen over te lopen risico's.

De leden van de CDA-fractie stellen dat tot op heden er in de WSW altijd sprake is geweest van een speciale dienstbetrekking. De overgang naar een arbeidsovereenkomst volgens het Burgerlijk Wetboek lijkt een hele verbetering. Een gehandicapte is immers een normale werknemer. Maar normalisering van de arbeidsverhoudingen betekent ook dat de nieuwe WSW geen bepalingen mag bevatten die de onderhandelingsvrijheid beperken. Dat gebeurt wel. De minister grijpt met de subsidievoorwaarden in op de onderhandelingsvrijheid tussen werkgever en werknemer. Immers, in het wetsvoorstel worden arbeidsvoorwaarden voor mensen die onder de nieuwe criteria instromen eenzijdig vastgesteld. Nieuwkomers in de SW krijgen gedurende de eerste 2 jaar een arbeidscontract op basis van 32 uur met een beloning naar rato van het minimumloon. Daarnaast is wettelijk vastgelegd dat nieuwe werknemers in vaste dienst van de SW een dienstverband van maximaal 32 uur per week mogen vervullen. De in het wetsvoorstel vastgelegde financiële verdeelsystematiek, waarbij subsidieverlening afhankelijk is gesteld van de realisering van arbeidsplaatsen op basis van een 32-urige werkweek, maken dat er eigenlijk geen onderhandelingsvrijheid overblijft. De leden van de CDA-fractie zien de wettelijke voorwaarden als een manier om langs een omweg toch werkgever te spelen door het ministerie. Op deze manier levert dit wetsvoorstel geen bijdrage aan de gelijkwaardigheid van gehandicapte werknemers. Is het voorgestelde niet in strijd met de ILO-verdragen? Hoe ziet de regering deze sturingsmogelijkheden in relatie tot de subsidieverstrekking.

Waarom betekent normalisering van de arbeidsverhoudingen in dit kader ook niet normalisering van het ontslagrecht? Wat zijn de inhoudelijke gronden om werknemers in de WSW ontslagbescherming in de zin van toepassing van BBA te onthouden?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kennis heeft genomen van het artikel «Minister mag minimumloon voor SW niet opleggen. Wet strijdig met verdrag», geschreven door mevrouw K. Boonstra in de «Aaneen-krant»? Gaat de regering het verdrag opzeggen of ziet de regering een andere oplossing voor de geconstateerde strijdigheid?

De aan het woord zijnde leden vragen of de toepasbaarheid van het Burgerlijk Wetboek, boek 7a, titel 7a extra kosten oplevert.

Kan een overzicht gegeven worden van de dereguleringsvoorstellen ten opzichte van de huidige wet? Zal door invoering van de nieuwe wet de administratieve lastendruk dalen, bijvoorbeeld door het terugdringen van het aantal algemene maatregelen van bestuur, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Tevens vragen deze leden welk resultaat het nadere overleg met de VNG op inzake het werkgeversschap heeft geleverd.

De leden van de D66-fractie zeggen blij te zijn met de normalisering van arbeidsvoorwaarden, nu gekozen is voor een aanstelling op basis van het Burgerlijk Wetboek. Zij ondersteunen deze keuze, zij het dat zij de regering wel om commentaar vragen op de kritiek op deze keuze die de Centrale Raad van Beroep heeft aangedragen. Verder vragen deze leden de regering om te bezien of het mogelijk is om de nog bestaande verschillen in rechtspositie tussen de WSW-werknemers, die tot de doelgroep behoren, en de overige WSW-werknemers (directie en staf) ook te elimineren. Het gaat immers in alle gevallen om zelfstandige werkvoorzieningsschappen, waarbij een aanstelling als ambtenaar eigenlijk niet past. Bovendien zou het de verhoudingen binnen de WSW-bedrijven ten voordele veranderen indien iedereen binnen het bedrijf binnen één en dezelfde rechtspositieregeling zou vallen.

Tevreden stellen deze leden vast dat er ten aanzien van de medezeggenschap binnen het bedrijf reeds gekozen is voor één ondernemingsraad voor zowel de SW-werknemers als het ambtelijk personeel.

Meer moeite hebben deze leden met de beslissing om alle nieuwe personeel een tijdelijke arbeidsovereenkomst aan te bieden voor 2 jaar, tegen een beloning op minimumloonniveau, en met een arbeidsduur van 32 uur. Beide laatste bepalingen worden dwingend opgelegd via de subsidievoorwaarden aan gemeenten, waarbij voor aanstellingen van meer dan 32 uur de meerkosten door de gemeente moeten worden betaald, en waarbij betaling boven het minimumloon zelfs leidt tot het verlies van de subsidie voor de desbetreffende dienstbetrekking. Met name deze laatste voorwaarde achten deze leden wel erg zwaar aangezet. Deze leden menen dat een dergelijke wijziging van de arbeidsvoorwaarden niet eenzijdig kan worden opgelegd (en dan ook nog via de oneigenlijke weg van de subsidievoorwaarden). Zij vragen de regering waarom op dit punt niet veel eerder dan thans (na de uitspraak van de commissie-Albeda) de onderhandelingen met de vakbonden zijn geopend.

Vervolgens menen deze leden dat de eis van een 32-urige werkweek bij voorbaat ernstige beperkingen oplegt aan de mogelijkheden voor SW-werknemers om zelfstandig te wonen. Daarvoor is het salaris dat bij deze aanstelling hoort al gauw te laag. Bovendien ontstaat hierdoor een belangrijk verschil tussen de werknemer «oude stijl» en de nieuwe werknemer.

Overigens hebben deze leden vernomen dat de deeltijdfactor (wat betreft vrijwillige deeltijd) in de WSW erg laag ligt. Waarom is dat het geval? Is het wellicht denkbaar dat de vrijwillige keuze om in deeltijd te werken wordt gestimuleerd?

Voorts kiezen deze leden een ambivalente opstelling tegen de bepaling dat de eerste twee jaar slechts het minimumloon wordt bepaald. Zij menen in algemene zin dat het belangrijk is om in iedere sector, dus ook in de WSW, banen mogelijk te maken tegen het minimumloon. Dat betekent immers dat extra functies kunnen ontstaan aan de onderkant van het functiegebouw, waarin personen met een lage arbeidsproductiviteit een (eerste) functie kan worden geboden. Ten aanzien van de WSW is er echter zeer welbewust voor gekozen om mensen met een lage arbeidsproductiviteit te werk te stellen tegen een functieloon. Dit betekent dat de verlaagde arbeidsproductiviteit, die het gevolg is van in de persoon gelegen factoren (lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap), voor de SW-doelgroep wordt gecompenseerd uit subsidiemiddelen. Dit om voor hen zo veel mogelijk een gelijkwaardige positie in het arbeidsproces mogelijk te maken, tegen een zo veel mogelijk gelijkwaardige beloning. Dit sociale uitgangspunt is sinds jaar en dag een belangrijk beginsel van de WSW. Deze leden willen in het algemeen aan dit uitgangspunt vasthouden. Daarbij hebben zij ook overwogen dat er een belangrijk probleem bestaat ten aanzien van de lange wachtlijsten voor de SW. Zij menen echter dat het niet gepast is om uitgerekend de mensen op de wachtlijst de kosten hiervoor te laten betalen.

Al met al zijn deze leden zeer kritisch over de voorstellen op dit punt. Zij spreken de hoop uit dat in het overleg met de vakorganisaties tot een gezamenlijke benadering kan worden gekomen.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering voorstelt de arbeidsverhouding tussen werkgevers en werknemers in de WSW meer het karakter te geven van een arbeidsovereenkomst. Deze leden kunnen zich in dit uitgangspunt vinden. Toch is de regering hierin niet consequent. Een deel van de arbeidsvoorwaarden wil de regering immers dwingend opleggen, en dan nog niet eens via de wet, maar via de subsidievoorwaarden. Dit voorstel lijkt deze leden strijdig te zijn met de vrijheid van onderhandeling over de arbeidsvoorwaarden die werkgevers en werknemers hebben. Kan de regering in dit verband antwoorden op de door de vakbonden geventileerde kritiek dat het voorstel op dit punt strijdig is met door Nederland bekrachtigde verdragsbepalingen?

Ook wringt de keuze van de regering waar het gaat om het ontslagrecht. De regering heeft in het voorstel specifieke ontslaggronden geformuleerd die geen pendant vinden in het Burgerlijk Wetboek. De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat aan dergelijke ontslaggronden geen behoefte bestaat. Waarom huldigt de regering een andere opinie? Waarom wordt bovendien nu eigenlijk de toepassing van het BBA uitgesloten, anders dan om formele redenen? Zou het niet de voorkeur verdienen het BBA wel van toepassing te verklaren en tegelijkertijd af te zien van opname van specifieke ontslaggronden? De RDA kan dan in iedere ontslagzaak de argumenten voor en tegen ontslagverlening op hun merites toetsen.

Nog los van de bezwaren van juridische aard tegen de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden zijn geregeld, zijn de leden van de GroenLinks-fractie van oordeel dat de verplichting om nieuwe werknemers gedurende de eerste twee jaar slechts het minimumuurloon voor 32 uur te betalen ook uit sociaal oogpunt onacceptabel is. Met dergelijke arbeidsvoorwaarden kunnen werknemers zich niet of moeilijk financieel zelfstandig handhaven. Bovendien wordt er ook geen goede reden voor deze verslechtering van de arbeidsvoorwaarden gegeven. Het is bijvoorbeeld niet zo dat nieuwe werknemers in de WSW in de eerste twee jaren beduidend minder productief zijn dan in de jaren daarna. Evenmin wordt de verslechtering ingegeven door een keuze voor een combinatie van werken en leren gedurende die eerste periode.

Kortom, voor de drastische verslechtering van de arbeidsvoorwaarden geeft de regering geen steekhoudende motieven. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering dan ook haar keuze op dit punt te heroverwegen. Primair stellen zij voor dat de arbeidsvoorwaardenvorming volledig aan de sociale partners wordt overgelaten, subsidiair stellen zij voor dat de beperkingen die gedurende de eerste twee jaar van de dienstbetrekking krachtens de nieuwe wet zullen gelden worden weggenomen of afgezwakt. Graag een reactie hierop.

De leden van de RPF-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat nieuwe werknemers in de SW een veel minder goede rechtspositie hebben dan de huidige werknemers. Ten aanzien van die laatste groep is het voorliggende wetsvoorstel op een aantal onderdelen onduidelijk. Zo is niet duidelijk of de huidige financiering voor deze groep blijft gehandhaafd. Kan dat nader worden aangegeven? Verder wordt niet meegedeeld wie werkgever wordt van de huidige werknemers. Deze leden veronderstellen, mede op grond van wat in de toelichting over de nieuwe CAO-situatie wordt gezegd, dat dat de gemeente is.

Over de positie van degenen die nu nog op de wachtlijst staan en positief zijn geïndiceerd, bestaat ook nog onvoldoende duidelijkheid.

Welke gevolgen heeft het voorliggende wetsvoorstel voor deze categorie? Is het niet rechtvaardig deze mensen in te laten stromen onder de huidige regels?

Met betrekking tot de nieuwe werknemers merken de leden van de RPF-fractie op dat zij moeite hebben met het voorgestelde model. Gedurende de eerste twee contractjaren wordt op basis van 32 uur gewerkt met een beloning naar rato van het minimumloon. Niet alleen ontstaat hier een ongelijke situatie ten opzichte van de huidige werknemers die eenzelfde prestatie leveren, maar ook kan in een aantal gevallen een aanvullend beroep op de bijstand noodzakelijk zijn. Is in dergelijke gevallen denkbaar dat gemeenten een dienstbetrekking voor meer uren aangaan? Komt een dergelijke beslissing van een gemeente geheel voor rekening van de gemeente? Krijgen gemeenten ook geen enkele compensatie voor eventueel extra kosten in verband met bijstandsverlening ten gevolge van deze wet? Zo ja, zijn dan geen financiële problemen bij gemeenten te voorzien?

De leden van de RPF-fractie vragen de regering in te gaan op de stelling dat de voorstellen in deze een zeer ernstige inbreuk betekenen op de vrijheid van onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Hoe verhouden deze voorstellen zich tot het internationale arbeidsrecht?

De leden van de GPV-fractie constateren dat de regering verwacht dat veranderingen in productiviteit en loonniveau als gevolg van de wijzigende populatie elkaar grotendeels compenseren. Betekent dit dat de regering verwacht dat het productieniveau van de SW als gevolg van de strakkere omschrijving van de doelgroep zal afnemen? Is uit dat oogpunt ook gekozen voor het vastleggen van de beloning voor de eerste twee jaar voor nieuwkomers? Waarom is gekozen voor de termijn van twee jaar? Hoe ziet de regering de keuze voor het wettelijk vastleggen van deze arbeidsvoorwaarden in het licht van de genormaliseerde arbeidsverhoudingen? Is hiervan wel werkelijk sprake als de minister de mogelijkheid heeft via vastgelegde subsidiebepalingen de arbeidsvoorwaarden te sturen?

De leden van de GPV-fractie lezen dat uitbreiding van het aantal uren alleen mogelijk is op grond van in de persoon gelegen factoren. Kan wat concreter worden gemaakt waaraan zoal gedacht wordt? Deze leden vinden het in ieder geval wenselijk dat in alle gevallen voorkomen wordt dat, ondanks een baan bij de SW, alsnog een beroep moet worden gedaan op de bijstand? Waarom wordt dit niet als randvoorwaarde in de wet opgenomen?

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de arbeidsverhouding in de SW voortaan een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht wordt. Voor die gelijkshakeling zijn goede argumenten aanwezig.

Zij vragen de regering of het op de hoogte is van de brief van twee raadsheren van de Centrale Raad van Beroep te Utrecht van 1 oktober 1996. In die brief werpen zij de vraag op of ook onder de nieuwe wet er toch geen sprake is van een bijzondere dienstverhouding die ingebed zou moeten blijven in het bestuursrecht. Wat is de visie van de regering daarop?

De leden van de SP-fractie vragen de regering vervolgens nader te motiveren waarom de preventieve ontslagtoets niet op de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht van toepassing wordt verklaard. Een enigszins daarmee vergelijkbare toets wordt in het wetsvoorstel neergelegd bij de dienst belast met de indicering. Is het vanuit een oogpunt van inzichtelijkheid maar ook objectiviteit (bij ontslag) niet beter die toets neer te leggen bij de RDA?

Grote bezwaren hebben de leden van de SP-fractie tegen het feit dat de nieuwe banen 32-uurs banen worden tegen beloning op het niveau van het minimumloon. Binnen de SW gelden nu nog functielonen. Dat moet

zo blijven. In het bijzonder kostwinners dreigen uit te komen op een loon dat onder het sociaal minimum ligt.

Door de vakbonden is een en ander maal betoogd dat het vastleggen in de wet van het te werken aantal uren en de beloning een aantasting is van de vrijheid van onderhandelen van de werkgevers en werknemers. Volgens hen is dit in strijd met ILO-verdragen. De leden van de SP-fractie vernemen graag de visie van de regering op dit punt.

In het overgangsrecht is vastgelegd (artikel 17, tweede lid) dat voor de huidige WSW-werknemers de rechten en plichten op grond van de thans bestaande rechtspositie gehandhaafd blijven «totdat anders wordt overeengekomen». Betekent dit nu dat ook aan de huidige WSW-werknemers nieuwe arbeidsovereenkomsten (met 32 uur en beloning conform minimumloon) zullen worden voorgelegd? Kunnen zij verplicht worden om deze te ondertekenen? En wat gebeurt er als zij dit niet doen? Kan de regering hierop ingaan?

7. Collectieve arbeidsvoorwaardenvorming

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de kritiek van de vakbonden zich verhoudt met de gemeenschappelijke verklaring die zij zijn overeengekomen in het Centraal Overleg Sociale werkvoorziening. Wanneer zal de evaluatie die in dit kader is afgesproken gereed zijn? Is al begonnen met deze evaluatie nu die per 1 juli 1997 gereed dient te zijn?

De leden van de D66-fractie kunnen in het algemeen de benadering ten aanzien van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming ondersteunen, zij het dat zij verwezen naar hun voorafgaande opmerkingen inzake de dienstbetrekking.

8. De medezeggenschap

8.1 Beroepsgang

De leden van de SGP-fractie merken naar aanleiding van de verandering in het regime voor de medezeggenschap het volgende op. Onder de huidige WSW is er een van de Wet op de ondernemingsraden afwijkend regime met betrekking tot de regeling van de medezeggenschap voor SW-werknemers (Besluit OVO). In het Besluit OVO is een van de Wet op de ondernemingsraden afwijkende beroepsgang opengesteld. Thans is de regering van mening, dat in de Wet op de ondernemingsraden op het punt van de geschillenregeling op voldoende wijze rekening wordt gehouden met de specifieke aard van de SW. Gaarne zouden de aan het woord zijnde leden toegelicht willen zien op grond van welke overwegingen de regering tot die conclusie is gekomen. Welke veranderingen in de aard van de SW hebben er plaats gevonden die de regering tot die conclusie hebben gebracht?

8.2 Een gezamenlijke ondernemingsraad voor WSW-werknemers en ambtelijk personeel

De leden van de D66-fractie ondersteunen het voornemen om te komen tot één ondernemingsraad voor alle SW-werknemers, met inbegrip van de ambtelijke werknemers. Zij hebben hierboven overigens er een voorkeur voor uitgesproken om de ambtelijke positie van directie- en stafwerknemers te heroverwegen. Naar het oordeel van deze leden zou een aanstelling naar burgerlijk recht voor deze medewerkers evenzeer een optie zijn.

De leden van de GPV-fractie constateren dat, aangezien de wet op de ondernemingsraden van toepassing wordt voor SW-werknemers, ervoor

wordt gekozen een gezamenlijk medezeggenschapsorgaan vorm te geven voor ambtelijk personeel en SW-werknemers. Hoewel dit er in veel gevallen ongetwijfeld toe zal leiden dat veel onnodige dubbel overleg wordt voorkomen, vragen de leden van de GPV-fractie of de verschillen die bestaan in de rechtspositie niet tot problemen kunnen leiden. De tendens is immers dat steeds meer arbeidsvoorwaardelijke zaken op het niveau van de onderneming of bedrijf worden ingevuld. Is overwogen om het eigen karakter van het werk van SW-werknemers en de kenmerken van de doelgroep tot uitdrukking te brengen in de medezeggenschapsstructuur? Zijn er geen mogelijkheden om in het medezeggenschapsorgaan een zekere geleiding aan te brengen waarbij er onderscheid blijft bestaan tussen SW-werknemers en het ambtelijke personeel?

8.3 Betrokkenheid van de VNG bij uitoefening SER-bevoegdheden

De leden van de D66-fractie vragen of de VNG zich neerlegt bij de gekozen formule. Welke mogelijkheden staan de minister ter beschikking om een volwaardige vertegenwoordiging van de VNG in de desbetreffende SER-commissie te regelen? Gaat het om een commissie op grond van artikel 42 dan wel uit artikel 43? Deze leden nemen overigens aan dat het om een commissie op grond van artikel 42 gaat.

Meer in het algemeen vragen de leden van de D66-fractie op welke manier voorzien kan worden in een betere betrokkenheid bij het beleid van betrokken organisaties als de Federatie van Ouderverenigingen, de Gehandicaptenraad en dergelijke. Onverlet incidentele contacten tussen deze organisaties en het ministerie, bestaat er een terechte behoefte aan een meer geregelde vorm van beleidsoverleg en beleidsbeïnvloeding. Bovendien gaat het daarbij niet louter om ambtelijk overleg, maar ook om bestuurlijk overleg. Kan de regering voorstellen doen hoe deze organisaties structureel te betrekken bij voorbereiding en uitvoering (en nadere invulling) van het beleid?

9. De bekostiging van de sociale werkvoorziening

9.1 Inleiding

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de bekostiging van de SW in het wetsvoorstel slechts globaal is geregeld. Veel moet nog bij lagere regelgeving worden ingevuld. Op basis van alleen de wet zijn er veel onzekerheden voor gemeenten, SW-bedrijven, de rijksbegroting en het aantal te realiseren arbeidsplaatsen.

Hoe gaat de regering om met de verschillende startposities van de SW-bedrijven bij inwerkingtreding van de nieuwe wet? Sommige draaien heel goed, andere zijn noodlijdend. Zal de regering maatregelen nemen om de verschillen glad te strijken, alvorens een nieuwe start te maken middels een nieuwe wet? Kan de regering een totaal overzicht geven van de financiële posities van de verschillende SW-bedrijven?

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen de regering op het volgende te reageren.

De WSW wordt gefinancierd via een specifieke uitkering. De Raad van State heeft hierover een opmerking gemaakt. In het nader rapport geeft de regering (goede) argumenten waarom zo'n specifieke uitkering in dit geval wenselijk is (24 787 B, blz. 12). De vraag is dan waarom het aantal loonbetalingen in het kader van de WSW (en de banenpools en de JWG) een maatstaf is voor de algemene uitkering op basis van de nieuwe Financiële Verhoudingswet (24 552, nr. 3, blz. 46). Komt er straks enige eenheid in de wijze van financieren van de WIW en de Melkertbanen en zo niet, wat is daar dan de achtergrond van?

De WSW behoudt haar specifieke karakter, dus los van de nieuwe Financiële Verhoudingswet. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het aantal SW-loonbetalingen als een maatstaf wordt genomen voor de algemene uitkering op basis van de Financiële Verhoudingswet, terwijl daarnaast het aantal arbeidsplaatsen binnen de SW ook bepalend is voor de specifieke uitkering op basis van de WSW. Is dat niet dubbelop?

De leden van de CDA-fractie vinden het verbazingwekkend dat uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting onvoldoende blijkt hoe de financiering van de SW er uiteindelijk uit zal zien. Ook de ontwikkeling van het macrobudget is niet aangegeven. De leden van de CDA-fractie achten de bekostigingssystematiek onlosmakelijk verbonden met de wet en in die zin onontbeerlijk voor de integrale beoordeling van de wet. De leden van de CDA fractie stellen vast dat er nu een apart rapport (van Moret, Ernst en Young) over de Bekostigingssystematiek aan de Tweede Kamer is gezonden, terwijl de nieuwe WSW al sinds juni in de Kamer ligt. De leden van de CDA-fractie stellen tevens vast dat er ook door het rapport geen duidelijkheid over de gevolgen van het nieuwe verdeelsysteem voor de budgetten en volumina is ontstaan. Er moeten namelijk nog keuzes worden gemaakt. De leden van de CDA-fractie vragen de regering expliciet aan te geven hoe zij verder gaat procederen, welke keuzes zij gemaakt heeft en hoe de afstemming met het veld in dit geval vooral de VNG en het NOSW is verlopen. Zij vragen ook een expliciete relatie met het rapport Koers te leggen.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat er door de vorige beleidsoperatie BDD, die nooit echt is geëvalueerd (waarom niet?), structurele problemen zijn ontstaan bij een groot aantal bedrijven. Kan de financiële problematiek nog eens nader worden geschetst en kan worden aangegeven of de huidige systematiek een oplossing voor de problematiek biedt.

De leden van de VVD-fractie vragen welke verklaringen de regering heeft voor het fenomeen dat 80% van de sw-bedrijven in de rode cijfers zit. Welke rol speelt de verdien capaciteit daarin?

Bij de leden van de D66-fractie leven nog veel vragen en aarzelingen omtrent de gekozen financieringssystematiek. Wel kunnen zij de richting – financiering per geïndiceerde werknemer in plaats van de huidige budgetfinanciering – onderschrijven.

Allereerst wijzen deze leden op het feit dat de gemeenten de afgelopen jaren steeds meer zijn gaan bijdragen aan de financiering van de WSW. De vrees bestaat dat deze groei zich in de komende jaren voortzet, mede als gevolg van de nieuwe financieringssystematiek. Conform de nota Lokale lastendruk (kamerstuk 25 011) dient de regering zich in het geval van een beleidswijziging, die tot extra lasten voor gemeenten leidt, uit te laten over de wenselijkheid hiervan in het licht van de potentiële verhoging van gemeentelijke lasten die hier het gevolg van is. De gemeentelijke lasten worden immers steeds meer een probleem in het kader van de koopkracht. Kan de regering hierop alsnog ingaan? Waarom is overigens het rapport «bekostigingssystematiek WSW, een nieuw financieel verdeelmodel voor de WSW», dat op 14 oktober naar de Kamer is gestuurd, niet vooraf besproken met de VNG?

Verder wijzen deze leden erop dat het overgrote deel van de 101 sociale werkvoorzieningsschappen inmiddels in de rode cijfers is terechtgekomen. Hoe ligt dit precies? Klopt het dat meer dan 80 procent van de bedrijven verlieslijdend is?

Is inmiddels overeenstemming bereikt met de VNG over het nieuwe verdeelmodel, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie merken allereerst op dat zij met instemming kennis hebben genomen van het feit dat met dit voorstel de zogenoemde «verwuring» tot het verleden zal gaan behoren.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn tamelijk vaag over de wijze waarop de WSW bekostigd zal worden en op de volume-effecten die van de nieuwe wet zullen uitgaan. Over de uitwerking van de bekostigings-systematiek heeft de regering zich nog niet uitgelaten. Wanneer gaat dat gebeuren? Kan de Kamer nog voor de uiteindelijke behandeling van dit wetsvoorstel nadere besluitvorming verwachten over de financiering?

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat voor de nieuwe financieringswijze van de SW het element van de drie categorieën van arbeidshandicap belangrijk zal zijn. De mate van arbeidshandicap zal de hoogte van het subsidiebedrag voor de gemeente mede bepalen. Een element dat van een dergelijke importantie is voor het bepalen van de hoogte van het subsidiebedrag dient naar het oordeel van deze leden een basis te hebben in de wet. Waarom heeft de regering hiervoor niet gekozen? Welke consequenties zal de nieuwe financieringswijze voor de gemeenten hebben? Zo kunnen deze leden zich voorstellen, dat er vooral voor gemeenten waar de categorieën personen met een licht dan wel zware arbeidshandicap een relatief groot deel van de SW-populatie uitmaken, te maken zullen krijgen met behoorlijke schommelingen ten opzichte van het thans beschikbare budget. Dat kan weer van invloed zijn op de gemeentelijke bijdrage aan de SW. Kan de regering daarin meer duidelijkheid verschaffen?

De leden van de SP-fractie hebben inmiddels kennisgenomen van het alternatieve wetsvoorstel van de vakbonden van 21 november 1996. In het betreffende rapport wordt voorgerekend dat sinds 1990 het budget voor de SW nauwelijks wijziging heeft ondergaan. Was het budget wel aangepast bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de lonen in de bedrijven dan zou het budget voor 1997 uitkomen op een bedrag van 3,9 miljard gulden. Een verschil ten opzichte van het werkelijke budget van 470 miljoen gulden!

De VNG stelt vast dat op dit moment 80% van de sw-bedrijven in de rode cijfers zitten. Het totale tekort wordt door de VNG begroot op 170 miljoen gulden. Daarnaast is alom bekend de problematiek van de wachtlijsten, ruim 22 000 wachtenden. De VNG vreest dat het allemaal nog erger zal worden als de Adviesgroep Koers gelijk krijgt.

De leden van de SP-fractie hebben al eerder als hun mening kenbaar gemaakt dat de oplossing van de huidige problemen van de SW gezocht moet worden in de verhoging van het budget. Zij stellen vast dat de VNG dat ook bepleit.

De regering kiest voor een andere weg. Door wijziging van de doelgroep en de introductie van 32-uursbanen tegen het minimumloon zullen in elk geval de wachtlijsten aanzienlijk worden ingekrompen. Zij vinden dit niet juist. Bovendien, zou het niet redelijk en fatsoenlijk zijn indien eerst de huidige wachtenden tot de SW worden toegelaten op de oude criteria, in plaats van hen te confronteren met nieuwe criteria op grond waarvan tenminste 35% niet zal kunnen instromen? Is de regering alsnog bereid tot een verhoging van het budget, bijvoorbeeld in de vorm van toepassing van de indexering vanaf 1989? En zo neen, worden de gemeenten dan niet op korte termijn geplaatst voor onoplosbare problemen? Dreigt op die manier niet de complete teloorgang van de SW?

9.2 De financiering van de sociale werkvoorziening

De leden van de fracties van de PvdA en CDA vragen de regering op het volgende te reageren.

In de memorie van toelichting is een tabel opgenomen met de

financieringsbronnen van de WSW. De bruto rijksbijdrage, zoals opgenomen in deze tabel, is de rijkssubsidie voor de WSW. De last voor de rijksoverheid is echter lager: van de in de tabel opgenomen bruto-rijksbijdrage moeten hiervoor de anti-cumulatiebaten (ontvangsten artikel 13.01 op de begroting) worden afgetrokken. In de onderstaande tabel wordt de tabel uit de memorie van toelichting in deze zin aangevuld¹. Tevens worden, voor zover mogelijk, ook het recente verleden en de meerjarenramingen toegevoegd en zijn volumina opgenomen. De verschillende grootheden zijn ook in indexen weergegeven.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
bruto rijksbijdrage	3 038	3 225	3 367	3 462	3 546	3 504	3 483	3 598	3 484	3 458	3 443	3 435	3 434
idem 1989=100	100	106	111	114	117	115	115	118	115	114	113	113	113
anticumulatiebaten	785	772	803	840	832	756	755	730	742	833	833	835	835
netto rijksbijdrage	2 253	2 453	2 564	2 622	2 714	2 748	2 728	2 868	2 742	2 625	2 610	2 600	2 599
idem 1989=100	100	109	114	116	120	122	121	127	122	117	116	115	115
gemeenten	50	52	36	84	95	143		170					
idem 1989=100	110	104	72	168	190	286		340					
toegevoegde waarde	844	924	1 004	1 082	1 139	1 251							
idem 1989=100	100	109	119	128	135	148							
volume	74,6	77,5	79,1	80,8	80,1	80,3	80,8	80,8	81,7				
idem 1989=100	100	104	106	108	107	108	108	108	110				

De bruto rijksbijdrage is in 1996 eenmalig 100 mln hoger als gevolg van benutting van de eindejaarsmarge voor het arbeidsvoorwaardenakkoord 1995-1997 en vanwege de compensatie voor de met terugwerkende kracht gestegen ZW-premie. De bedragen voor de jaren vanaf 1997 zijn nog exclusief loonbijstelling. De anti-cumulatiebaten stijgen vanaf 1998 met 80 mln per jaar als gevolg van de afdracht van werkgeverslasten over de bespaarde uitkeringen in het kader van Pemba. De geraamde volumestijging voor 1997 hangt samen met herbezetting in het kader van de 36-urige werkweek.

Uit de tabel blijkt dat de rijksbijdrage aan de WSW niet sterk is gestegen ten opzichte van het volume. De anticumulatiebaten verlagen wel de last van de rijksoverheid aanzienlijk, maar de ontwikkeling van de bruto- en nettobijdrage is ongeveer gelijk. De opbrengst uit de verkoop van producten is sterker gestegen, de gemeentelijke bijdrage is zeer sterk toegenomen.

De bovenstaande tabel geeft geen totaalbeeld van de financiële positie van de SW-bedrijven. Daarvoor is het nodig te weten hoe de reserves en het overige eigen vermogen van de SW-bedrijven zich ontwikkelen.

De leden van de VVD-fractie stellen de volgende vragen. Staan tegenover de rijkskosten ter uitvoering van de WSW niet ook inkomsten voor de algemene middelen als gevolg van de anti-cumulatiebepaling, belastingen en premies? Zo ja, hoeveel bedragen de inkomsten? Blijft de anti-cumulatiebepaling in stand? Is het waar dat de gemeentelijke bijdragen in 1995 stegen tot 170 miljoen?

De leden van de VVD-fractie vragen uit welke onderdelen is het salaris van de SW-werkne(e)m(st)ers opgebouwd in concrete bedragen en tot welk totaalbedrag per type arbeidsplaats dit leidt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de tabel op blz. 40 van de memorie van toelichting verdere verduidelijking behoeft. Zo is geen toelichting verschaft over de oorzaken van de diverse dips in de gemeentelijke bijdrage, die zich vooral manifesteren in de jaren 1989 en 1991. Tevens zouden zij een verdere toelichting willen over de verdrievoudiging van gemeentelijke bijdrage in de periode 1989-1994. Welke prognoses bestaan er in dit opzicht naar de toekomst toe?

¹ Bronnen: memorie van toelichting, blz. 40; diverse begrotingen SZW; VNG (brief 18 augustus 1996, gemeentelijke bijdrage in 1996). Bedragen in mln guldens, volumina in fte's.

De leden van de GPV-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de huidige financiële situatie bij de SW-bedrijven. Tevens vragen deze leden of als gevolg van de voorgestelde bekostigings-systematiek de gemeenten meer financiële risico's lopen. Kan de regering aangeven of, en zo ja, hoe, bij de vaststelling van de hoogte van de toe te kennen rijkssubsidie per arbeidsplaats wordt uitgegaan van de huidige gemeentelijke bijdrage?

Is het te verwachten dat door een aanscherping van de doelgroep de productiviteit afneemt, waardoor de gemeentelijke bijdrage moet toenemen, zo vragen de leden van de GPV-fractie. Bestaat hierdoor niet de mogelijkheid dat gemeenten voor de vervulling van de SW een zodanige kosten-batenanalyse maken dat de gemeentelijke bijdrage kan worden geminimaliseerd? Bijvoorbeeld door een meer dan evenredige vertegenwoordiging na te streven van lichtgehandicapten, waarbij weliswaar minder subsidie maar daarentegen een hogere opbrengst kan worden gegenereerd. Pleit dit niet voor het opnemen van een regel dat binnen de WSW gestreefd moet worden naar een evenredige vertegenwoordiging van alle categorieën gehandicapten?

9.3 Systematiek voor de jaarlijkse vaststelling van de rijksvergoeding en het aantal te realiseren arbeidsplaatsen

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen de regering op het hierna volgende te reageren.

In bestuurlijk overleg tussen de minister en de gemeenten zullen elk jaar, uiterlijk in september, afspraken worden gemaakt over de omvang van de rijkssubsidie per arbeidsplaats en het aantal arbeidsplaatsen. Dit betekent dat, als uitkomst van het onderhandelingsproces (tussen rijk en VNG en eventueel ook dat tussen werkgevers en werknemers bij de SW) een overschrijding van de ontwerp-begroting van SZW mogelijk is. Tijdens de begrotingsuitvoering kan voor het rijk alleen maar sprake zijn van minder uitgaven: op grond van artikel 9 kan alleen subsidie worden teruggevorderd. Hierbij is ervan af gezien dat gemeenten in de financiële problemen kunnen komen vanwege de SW.

Alle overige budgettaire risico's liggen bij gemeenten. Als het niet lukt om de op basis van de macro-maatstaf noodzakelijke opbrengsten te realiseren of de loonkosten stijgen meer dan de macro-loonkostenontwikkeling of de uitvoeringskosten zijn hoger dan de macro-norm of de productiviteit van de werknemers lager dan op grond van de indicaties kon worden verwacht, gaat dit ten koste van de gemeente(n).

Op een aantal punten is nog overleg gaande met de VNG over de nieuwe WSW. Dit overleg zou kunnen resulteren in een groter budgettair beslag en/of grotere risico's voor het rijk en lagere uitgaven en/of risico's voor gemeenten. Ook bestaat nog geen duidelijkheid over de invulling van de beleidsmatige component van het post-WAGGS model in verband met de relatie tussen de loonkostenontwikkeling en de productiviteitsontwikkeling in de WSW-sector, noch over hoe men omgaat met exploitatietekorten bij de SW-bedrijven tot nu toe.

Er is geen informatie beschikbaar over de kosten en de financiering van de uitvoering van de nieuwe indicatiestelling.

Niet bekend is of subsidies van het rijk ter bevordering van de uitstroom en voor inkoop van arbeidsbemiddeling binnen het budget in de meerjarenramingen worden gefinancierd.

Leidt het gedurende de eerste twee jaar uitbetalen van het wettelijk minimumloon tot een verlaging van het budget of een verhoging van het aantal arbeidsplaatsen, vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen om berekeningen van de kosten van de uitvoering van de nieuwe indicatiestelling en van de subsidie ter

bevordering van de uitstroom, alsmede die van de inkoop van arbeidsbemiddeling. Zijn deze kosten al meegenomen in de ramingen? Hoe vindt financiering plaats? Ook wil de PvdA-fractie bevestigd zien dat de keuze om de eerste twee jaar het minimumloon uit te betalen zal resulteren in een toename van het aantal arbeidsplaatsen en niet in een verlaging van het budget.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de hoeveelheid beschikbare plaatsen die de facto in jaarlijks overleg met de VNG over de hoeveelheid te subsidiëren arbeidsplaatsen en de hoogte van de subsidie per arbeidsplaats bepaald zullen worden niet louter van dit overleg afhankelijk kan zijn. De behoefte dient de bepalende factor bij uitstek te zijn. Op welke wijze zal deze behoefte vast worden gesteld? In welke mate zullen de wachtlijsten hierbij een rol spelen? En in welke mate zullen de reeds geïndiceerde maar nog niet geplaatste personen een rol spelen?

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat uit de toelichting is af te leiden dat de zittende werknemers allen zullen worden gesubsidieerd als waren zij gemiddeld gehandicapt. Kan dit impliceren dat voor hen een relatief hoge subsidie wordt verstrekt? Heeft dit gegeven betekenis voor de uitstroomkansen van deze werknemers?

9.4 Maatstaven voor de verdeling van de rijksmiddelen

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen de regering op het volgende te reageren.

Het globale karakter van de beschrijving van het bekostigingssysteem uit zich vooral in de weinig concrete omschrijving van de maatstaven voor de subsidiëring in artikel 8, derde lid en de toelichting. De maatstaven betreffen:

- a het aantal arbeidsplaatsen/plaatsen voor begeleid werken, gedifferentieerd naar beperkingscategorie en rekening houdend met de wachtlijst;
- b een bedrag per arbeidsplaats/plaats voor begeleid werken, mogelijk-kerwijs gedifferentieerd naar beperkingscategorie en rekening houdend met loonkostenontwikkelingen, uitvoeringskosten en opbrengsten;
- c subsidie over het voorafgaande jaar.

Onderdeel a bevat de volume-component, onderdeel b de prijs-component. Sociaal-demografische factoren en herverdelingseffecten kunnen worden meegenomen volgens de toelichting. De omschrijving van de maatstaven roept vooral vragen op. Onduidelijk is op welke manier en in welke mate rekening zal worden gehouden met de wachtlijst, sociaal-demografische factoren en herverdelingseffecten en hoe de gewichten van de verschillende factoren in de loop van de tijd zullen veranderen. Onduidelijk is ook hoe rekening wordt gehouden met loonkostenontwikkelingen, welke uitvoeringskosten in beschouwing worden genomen en hoe de normatieve uitvoeringskosten en opbrengsten worden bepaald. Uit het feit dat maatstaf b een macro-factor wordt genoemd (blz. 55 artikelsgewijze toelichting) kan worden afgeleid dat voor de loonkostenontwikkeling, uitvoeringskosten en opbrengsten wordt gewerkt met gemiddelden of normen. Kan de regering hier meer duidelijkheid over verschaffen?

In de wet ligt niet vast hoe de hoogten van de subsidies voor de drie categorieën en het begeleid werken zich tot elkaar verhouden. Naar aanleiding hiervan vragen deze leden de regering hoe de subsidie voor Begeleid Werken zich verhoudt tot de drie subsidie categorieën binnen de WSW. Wordt de subsidie voor Begeleid Werken gelijkgesteld aan één van de categorieën bijvoorbeeld? Graag wat meer duidelijkheid.

In de nieuwe Financiële verhoudingswet (24 552) is net als in de nieuwe WSW een model opgenomen voor de verdeling van bijdragen van de rijksoverheid. In de Financiële verhoudingswet zijn de maatstaven echter

concreter omschreven (o.a. paragraaf 4.4 van de toelichting) en wordt ook een indicatie gegeven van de gewichten van groepen maatstaven als voor een jaar in het verleden de nieuwe maatstaven zouden worden toegepast (blz. 18 memorie van toelichting). In de nFVW wordt ook, zij het op basis van een voorlopig cijferbeeld, een indicatie gegeven van de herverdelingseffecten (blz. 83 memorie van toelichting).

Gegeven de huidige «scheve» verdeling van de SW over het land (zie bijvoorbeeld blz. 47 van het bijdragenboek bij het rapport van de commissie-Houben) worden bepaalde herverdelingseffecten beoogd. Deze effecten moeten tot stand komen door het meewegen van sociaal-demografische factoren (onderdeel a, b of c van het derde lid?). Anderzijds wordt er in de bekostigingssystematiek een voorziening getroffen om herverdeeleffecten die van jaar tot jaar optreden binnen de perken te houden (blz. 43 memorie van toelichting). Welke herverdeeleffecten zijn nu gewenst en welke worden juist gecorrigeerd? Worden alleen neerwaartse effecten of ook voor de bedrijven gunstige effecten gecorrigeerd?

Meer specifiek vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de sociaal-demografische factoren gebruikt zullen worden. Bij welke maatstaf voor de verdeling van de rijksmiddelen worden die ingepast?

De leden van de VVD-fractie vragen wat het oordeel is van de regering over de financiële consequenties van het wetsvoorstel berekend door adviesbureau Koers. De vraag rijst waarom deze berekeningen voor de toekomst weinig houvast zouden bieden, terwijl de regering er vanuit gaat dat de werkgelegenheid met 1000 à 2000 plaatsen groeit door de voorgestelde korting in de Pemba-voorstellen?

Hoe weet de regering (aanbiedingsbrief rapport-Moret) dat toepassing van het minimumloon voor nieuwe werknemers/ters gedurende de eerste twee jaar in het jaar 2000 ruim 1000 banen oplevert? Is dit wenselijk gehoord de klacht over huidige – vermeende – ontoerijkende normvergoeding?

De leden van de VVD-fractie vragen of het aanbeveling verdient het Duitse voorbeeld te volgen, waarin werkgevers hun ziektewetboete teruggebracht zien met eenderde, indien men werk uitbestedt aan de SW? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de indruk kan wegnemen dat er verschil is tussen het financieel verdeelmodel uit het wetsvoorstel en de nieuwe Financiële Verhoudingswet. Tevens stellen deze leden de volgende vragen.

Zou de hoogte van de subsidie per arbeidsplaats gerelateerd aan de mate van arbeidshandicap er niet toe kunnen leiden dat meer of minder mensen van de ene categorie buiten de boot kunnen vallen?

Welke sociaal-demografische factoren rechtvaardigen een financiële vertaling?

Tenslotte vragen de VVD-leden het oordeel van de regering over (de conclusies en aanbevelingen van) het rapport «De maatschappelijke kosten en baten van de SW» van Nyfer.

De leden van de D66-fractie tonen zich bezorgd over berekeningen waaruit zou blijken dat de nieuwe verdeelsystematiek dusdanige herverdelingen tot gevolg heeft, dat dit per saldo leidt tot een daling van het aantal WSW-werknemers op middellange termijn, dan wel tot de noodzaak voor gemeenten om opnieuw grote bedragen extra bij te passen.

Hoe is het dat het rapport-Koers uitgaat van een jaarlijkse instroom van 6,67 procent, het rapport Moret c.s. van een instroom van 4,5 procent, en dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een instroom wordt genoemd van 5 procent? Wat betekent dit voor het tempo van de herverdeling? In welke regio's zal dit met name worden gevoeld door

middel van een afname van het aantal WSW-plaatsen? Kan hiervan een overzicht worden gegeven, zowel van de verwachte financiële gevolgen per WSW-regio, als wat betreft de herverdeling in arbeidsplaatsen (volume)?

Deze leden waren voorts bezorgd over het feit dat het experimentele model van de afgelopen jaren tot een toenemende druk leidt om in de indicering werknemers met een hogere produktiviteit voorrang te geven. Bestaan hierover gegevens?

Verder vragen deze leden of de toename van het aantal WSW-plaatsen tot 86 000 in de afgelopen jaren toe te schrijven is aan de effecten van het verdeelmodel, dan wel aan bijvoorbeeld de ook in de WSW toegepaste arbeidsduurverkorting?

Deze leden vragen voorts een reactie van de regering op het rapport van het NYFER, waarin wordt aangetoond dat de netto-kosten per arbeidsplaats in de SW aanzienlijk lager liggen dan is aangenomen?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het duidelijk is dat de aanscherping van de doelgroepomschrijving kosteneffecten sorteert. Het is deze leden opgevallen dat over deze effecten en over de volume-effecten die daarmee samenhangen bij diverse deskundigen verschil van mening heerst. Hoe zijn die verschillende ramingen te verklaren? Hoe kan de regering voorkomen dat als gevolg van de aanscherping van de doelgroepcriteria wellicht enkele duizenden arbeidsplaatsen verloren gaan? Staat het uitgangspunt dat deze operatie budgetneutraal zal zijn vast of is de regering bereid om extra middelen voor de WSW uit te trekken, als blijkt dat de gewijzigde doelgroepomschrijving tot duidelijke meerkosten leidt?

In dit verband interesseert het de leden van de GroenLinks-fractie verder te vernemen in hoeverre de verslechtering van de arbeidsvoorwaarden gedurende de eerste twee jaar als wisselgeld moet worden beschouwd voor de kostenstijging als gevolg van de nieuwe doelgroepomschrijving. Klopt de indruk van deze leden dat de regering op die manier de werkgevers compenseert?

Kan de regering wat duidelijker aangeven hoe groot de herverdeeleffecten zullen zijn voor de verschillende eenheden?

Heeft de regering ten slotte inzicht in de financiële effecten die de wet WULBZ heeft gesorteerd in de SW, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

9.4.1 Rapport Adviesgroep Koers

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen een reactie op de volgende opmerkingen en vragen.

Als bijlage bij een brief van de VNG van 13 augustus 1996 is aan de Kamer toegezonden het Onderzoek naar de financiële effecten van de nWSW voor de kosten van een SW-werkplek, Adviesgroep Koers, juli 1996. Het rapport is tot stand gekomen op basis van overleg tussen SZW, VNG, NOSW en het onderzoeksbureau. Zoveel mogelijk is getracht consensus te bereiken over de gehanteerde veronderstellingen. Dit is niet helemaal gelukt. De volgende inschattingen worden gemaakt van de gevolgen van de gewijzigde indicatiestelling en de arbeidsvoorwaarden van de nieuwe WSW-werknemers.

	effect na 5 jaar (mln gld)	effect eindsituatie (mln gld)	volume-effect na 5 jaar (fte)
Koers	111	381	2 612
SZW	66	(246)	1 550
NOSW	146	486	3 410

De financiële effecten treden op bij behoud van 81 000 fte's. Het volume-effect treedt op als de financiële effecten niet worden gecompenseerd door hogere bijdragen van VNG of gemeenten. Dat er dan ook een daling van het productieniveau optreedt ten opzichte van de vaste kosten is niet meegenomen in de berekeningen. Verondersteld is dat de lagere kosten van de arbeidsvoorwaarden voor nieuwe werknemers ten gunste komen van de SW-bedrijven. Bij de berekening van de lastenverzwaring als gevolg van de verzwakking van de doelgroep moet gerekend worden met een bandbreedte van 30%. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband hoe de regering de grote bandbreedte van 30% beoordeelt. Betekent deze bandbreedte niet een groot risico?

Consensus bestaat volgens het rapport over het uitgangspunt dat de nieuwe indicatiestelling zal leiden tot 12% minder instroom aan de «bovenkant» van de WSW-groep en 12% meer instroom aan de onderkant. De inschatting van Adviesgroep Koers is dat bij een verdere verschuiving in de doelgroep de financiële effecten meer dan evenredig zullen toenemen. Een aantal SW-bedrijven zal dan niet meer als bedrijf kunnen functioneren. De Adviesgroep acht op basis van het doorlichten van de wachtlijst bij zeven bedrijven de kans aanwezig dat de verschuiving groter zal zijn. Volgens de VNG (brief van 13 augustus, blz. 9) zal 35% van de wachtlijst niet langer tot de doelgroep behoren. Duidelijkheid over de totstandkoming van de raming van 12% en de realiteit van die raming is gewenst. In dit verband merken de leden van de PvdA-fractie op dat het cruciaal is voor de positie van SW-bedrijven dat inzichtelijk wordt gemaakt welke verschuiving zal plaatsvinden binnen de handicapcategorieën. Neemt het kabinet de raming van Koers over? Kan het kabinet deze raming onderbouwen?

De verschillen tussen de uitkomsten van het SZW-scenario en het NOSW-scenario hebben te maken met een verschil in de veronderstellingen met betrekking tot de verdeling van de kosten over bijzondere arbokosten, fte-gebonden kosten en niet-fte-gebonden kosten, de vervuiling ten opzichte van de nieuwe criteria, de restcapaciteit van de nieuwe doelgroep, de toename van de bijzondere arbokosten en de marktkosten en de interne compensatie van het outputverlies. Deze leden verzoeken de regering inzicht te geven in de onderliggende veronderstellingen die de verschillen tussen het SZW-scenario en het NOSW-scenario verklaren.

9.4.2 Het rapport van Moret, Ernst & Young over de bekostigingssystematiek WSW

De leden van de fracties van PvdA en CDA stellen het op prijs een reactie van de regering op de volgende opmerkingen en vragen te ontvangen.

De volgende elementen uit het rapport van Moret, Ernst & Young zijn van belang voor de discussie over de nieuwe financieringssysteem voor de SW. Deze constatering staat niet alle zo in het rapport, maar volgen uit wat er in het rapport staat. Vooraf kan worden opgemerkt dat de maatstaven voor de subsidiëring van de SW (artikel 8, derde lid van de nieuwe WSW) in het verdeelmodel zijn opgenomen.

a De hoogte van de normbedragen voor de verschillende handicapcategorieën en de uitkomsten van het model worden bepaald door de fictieve indeling van de zittende werknemers in handicapcategorieën op basis van de inschaling.

b Bij gelijkblijvend budget voor het rijk dalen na 15 jaar of alle normbedragen met f 1000 per fte, of het volume daalt met 1850 fte. In het eerste geval stijgen de lasten voor de gemeenten met $80\,304\text{ fte} \times f\,999 = 80\text{ mln}$, als er geen kostenbesparingen of omzetverhogingen optreden. De minister maakt geen keuze tussen deze twee mogelijkheden.

c Het model voldoet niet volledig aan de zeven eisen (blz. 7) die eraan zijn gesteld.

d Het rapport is kritisch met betrekking tot de sociaal-demografische factor.

e Bij de berekeningen is nog geen rekening gehouden met de inschaling van nieuwe medewerkers op het minimumloon en met een 32-urige werkweek voor deze groep. De gevolgen hiervan zijn afhankelijk van wat er met de normbedragen gebeurt.

f Het aantal zwaar gehandicapten dat wordt geplaatst en de bedrijfseconomische effecten hangen af van het plaatsingsmodel.

Ad. a Indeling in handicapcategorieën op basis van loonschalen

De fictieve indeling van het huidige werknemersbestand in drie handicapcategorieën is beschreven in par. 5.2 van het rapport van Moret. Op basis van indeling in loonschalen wordt de mate van arbeidshandicap bepaald. Moret c.s. geven al aan dat daarbij voorbij wordt gegaan aan de invloed van factoren als leeftijd en lengte van het dienstverband op de inschaling.

Onduidelijk is in welke mate in de huidige situatie de inschaling is gebaseerd op productiviteit. Uit bijlage III blijkt dat de inschaling van werknemers sterk verschilt tussen de verschillende bedrijfseenheden (BE's). Zo zit in Groningen Zodiac slechts 0,4% van de werknemers in de laagste loonschalen die leiden tot de categorie «zwaar gehandicapt». In Gennep behoort 52,8% op basis van inschaling tot deze groep. In Groningen Zodiac zit 67,6% in de hoogste loonschalen (categorie licht gehandicapt), in Doetinchem zit slechts 13% in deze schalen. Worden deze verschillen bepaald door productiviteit of zijn er andere factoren die het inschalingsbeleid beïnvloeden?

Gegeven de grote verschillen in inschaling tussen BE's en de effecten van leeftijd en de lengte van het dienstverband is het frappant dat de regressievergelijkingen in hoofdstuk 6 van het rapport zo goed scoren qua statistische maatstaven. De R²-waarden liggen dicht bij 1 (blz. 42) en de t-waarden zijn in 5 van de 6 gevallen groter dan 2 (een statistische norm, blz. 43). Dit betekent dat de indeling op basis van loonschalen toch een goede indicator is voor de mate van arbeidshandicap.

Doordat alle zittende werknemers voor de bekostiging worden ingedeeld in de middelste categorie, leiden de grote verschillen met betrekking tot inschaling niet tot herverdelingseffecten. Zoals gezegd, bepaalt de inschaling van de zittende werknemers de verschillen in de normvergoedingen voor de verschillende categorieën van arbeidshandicap in de nieuwe situatie. Die verschillen in subsidie in de nieuwe situatie is onder andere gebaseerd op de verschillen in arbeidsproductiviteit van de verschillende handicapcategorieën. In dit verband achten de leden van de PvdA-fractie het daarom van belang te vernemen in welke mate de huidige inschaling gebaseerd is op produktiviteit. De leden van genoemde fractie vragen de regering inzicht te verschaffen in de basis voor de huidige inschaling. In welke mate spelen naast produktiviteit andere factoren als leeftijd, werkervaring en lengte van het dienstverband een rol?

De inschaling van de zittende werknemers bepaalt de verschillen in de normvergoedingen voor de verschillende categorieën van arbeidshandicap in de nieuwe situatie. In de nieuwe situatie wordt de mate van handicap bepaald door onafhankelijke indicatiestelling. Deze indicatiestelling staat volledig los van de huidige inschaling. Het is dus goed mogelijk dat de indeling in categorieën op basis van indicatiestelling past bij heel andere verschillen in de normvergoeding voor de drie categorieën. Wat gebeurt er als blijkt dat de verschillen in normvergoeding ertoe leiden dat vooral werknemers uit één van de drie categorieën worden aangenomen? Worden de normvergoedingen dan aangepast? Op basis

van welke criteria? Wat gebeurt er dan met de lasten voor gemeenten? In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie of het de bedoeling is van de regering dat er afspraken worden gemaakt over het totaal aantal te plaatsen SW-werknemers (onafhankelijk van de categorieën) of worden er afspraken gemaakt over het aantal werknemers per categorie.

Op blz. 44 staat aangegeven hoeveel fte in welke loonschaal zitten. Onduidelijk is waarom de scheidingen tussen zwaar, middel en licht zijn gelegd waar ze nu liggen. Wat gebeurt er als de mensen in loonschaal B1 allemaal tot de categorie «zwaar» worden gerekend, of juist allemaal tot de categorie «midden»? Wat gebeurt er als de mensen in schaal C tot de groep «licht» gaan behoren of de mensen uit schaal D tot de groep «midden»? Hoe veranderen dan de verschillen tussen de normbedragen voor de drie categorieën? Wat zijn de consequenties van de relatief grote middengroep? Zullen in de praktijk van de onafhankelijke indicatiestelling ook de meeste mensen in de middengroep worden ingedeeld? Meer specifiek vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering de indeling in categorieën op basis van loonschalen van Moret overneemt. Kan de regering aangeven op basis waarvan de scheidingen zijn aangebracht.

Op blz. 56 worden de herverdeeeffecten berekend als de indeling zwaar-midden-licht niet 11-61-28 bedraagt, maar 10-70-20 of 20-70-10. De variant met meer zwaar gehandicapten leidt tot iets grotere gemiddelde herverdeeeffecten. Hoe zit het met de herverdeeeffecten per BE en met het totale volume? Bij de berekening van de herverdeeeffecten is uitgegaan van de normbedragen die gebaseerd zijn op de verhouding 11-61-28. Zouden voor een juiste berekening de normbedragen niet aangepast moeten worden aan de nieuwe verhoudingen?

De bedoeling van de nieuwe WSW is een aanscherping van de doelgroep. De lichtst gehandicapten van de huidige populatie zullen in de toekomst buiten de WSW vallen. Zal de groep met een lichte arbeids-handicap in de toekomst niet minder productief zijn dan de groep die nu in de hoogste loonschalen zit? Wat zijn de consequenties hiervan voor de normbedragen en het exploitatieresultaat?

Ad. b Dalend volume of dalende normbedragen

Uitgegaan is van een instroom van 4,5% per jaar. Dit betekent dat na $100/4,5 = 22$ jaar de eindsituatie wordt bereikt. De hoogte van de normbedragen en het volume in die situatie worden niet gepresenteerd.

Volgens eigen berekeningen¹ bedraagt het volume in de eindsituatie na 22 jaar bij constant blijvende normvergoedingen 77 664, een afname ten opzichte het startniveau van 2640.

Bij gelijkblijvend volume zijn de normbedragen na 22 jaar met f 1437 gedaald². Dit betekent ceteris paribus een toename van de tekorten voor gemeenten met $80\,304 \times 1437 = 115$ mln.

De herverdeeeffecten na 22 jaar zijn niet bekend maar liggen wellicht ook in de orde van grootte van gemiddeld 1,5%. Meer specifiek vragen de leden van de PvdA-fractie waarom het rapport van Moret, Ernst en Young werkt met een periode van 15 jaar, terwijl de eindsituatie na 22 jaar wordt bereikt. De gepresenteerde cijfers in het rapport maken dus niet helder wat de uiteindelijke effecten van de nieuwe wet zullen zijn.

Ad. c De eisen aan het model

Conclusies met betrekking tot de verschillende eisen:

– rechtvaardigheid. Volgens het rapport voldoet het model aan de eis van rechtvaardigheid. De hoogte van de normbedragen is immers zodanig bepaald dat een zwaar gehandicapte uit financieel oogpunt een even grote kans op plaatsing heeft als een licht gehandicapte. Hierbij kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

* Bij de bepaling van de hoogte van de normbedragen is geen rekening

¹ Het totale volume (v) is berekend uit de volgende vergelijking: $0.17 \times 52\,587xv + 0.61 \times 42\,275xv + .22 \times 40\,837xv = 3,4$ mrd.

² De daling van de normvergoeding (d) is bepaald uit de vergelijking $0.17 \times 80\,304 \times (52\,587 - d) + 0.61 \times 80\,304 \times (42\,275 - d) + 0.22 \times 80\,304 \times (40\,837 - d) = 3,4$ mrd.

gehouden met het feit dat bij het in dienst nemen van meer zwaar gehandicapten wellicht geheel nieuwe product/marktcombinaties moeten worden gezocht en/of de productieprocessen vergaand moeten worden aangepast. Dit werkt in het nadeel van zwaargehandicapten.

* Een en ander is afhankelijk van het plaatsingsmodel (zie ad f).

– transparantie. Het model is inderdaad in principe doorzichtig. Een fors en wisselend gebruik van de bestuurlijke correctiefactor en frequente aanpassing van de normbedragen bevorderen de transparantie niet. Ook jaarlijkse onderhandelingen over het volume en de hoogte van de normbedragen en eventuele tussentijdse aanpassingen van de veronderstellingen maken het geheel niet eenvoudiger.

– discretionaire sturingsmogelijkheden. Zijn aanwezig in de bestuurlijke correctiefactor en de jaarlijkse onderhandelingen tussen de minister en de gemeenten.

– mogelijkheid van een verdeling naar gemeenten. Deze mogelijkheid is aanwezig. Er is wel aanvullende informatie noodzakelijk over de relatie tussen de BE en de gemeenten tot op het niveau van elke individuele fte. De herverdelingseffecten zullen aanzienlijk zijn (tot wel 60% volgens blz. 18, niet onderbouwd; volgens blz. 64 een fractie daarvan) en voor kleine gemeenten zullen de budgetten sterk fluctueren.

Wat is de achtergrond van het streven in de toekomst het budget toe te delen aan gemeenten? Is het de bedoeling dat er «concurrentie» komt tussen de BE's? Dat er al naar gelang de behoefte BE's bijkomen of verdwijnen? Is het doel het aantal specifieke uitkeringen te beperken? Als de uitgaven aan de WSW worden ondergebracht in de algemene uitkering, hoe zit het dan met de sturingsmogelijkheden door de minister?

– budgettaire neutraliteit (voor het rijk). Is mogelijk maar niet verzekerd. Doordat de normbedragen en/of het volume gaan dalen, zal er druk komen op uitbreiding van het budget.

– aanvaardbare herverdeeeffecten. Volgens het rapport wordt aan deze eis voldaan (blz. 10, 13). Het gemiddelde herverdeeeffect bedraagt 1,5%, ruim binnen de marge van 4%. Met een gemiddeld herverdeeeffect van 1,5% bedoelt men het gemiddelde van de absolute (d.w.z. geen rekening houdend met het verschil tussen positieve en negatieve herverdeeeffecten) effecten. Houdt men rekening met plussen en minnen, dan is het gemiddelde uiteraard nul. Het is echter onjuist om te werken met een gemiddeld effect. Het gaat er juist om dat de effecten voor alle BE's binnen de marge van plus of min 4% blijven. Uit bijlage VI blijkt dat in het jaar van invoering (jaar nul) de grootste vooruitgang 6,4% bedraagt (Emmen) en de grootste achteruitgang – 6,8% (Genep). Zowel in jaar 0 als in jaar 15 wordt in 6 van de 101 gevallen de plus of min 4% overschreden. Het maximale negatieve effect terugbrengen tot – 4% zou 0,9 mln kosten (eigen berekening). Alle negatieve effecten compenseren zou 51 mln kosten (1,5% van 3,4 mrd).

Onduidelijk is waardoor de herverdeeeffecten in jaar nul veroorzaakt worden. In dat jaar krijgen alle BE's volume maal het huidige subsidiebedrag. Treden dan verschuivingen op door het meenemen van de wachtlijst in de berekening van het volume?

– stabiliteit. Of het model stabiel is, kan pas na verloop van tijd worden beoordeeld. De mate van stabiliteit zal bepaald worden door de bedrijfs-economische effecten (en de lasten voor gemeenten) enerzijds en de mate van instroom van zwaargehandicapten (doelbereiking) anderzijds.

Ad. d Sociaal-demografische factor

Moret concludeert dat het op basis van de huidige informatie over vraag (wachtlijst) en aanbod (gerealiseerd volume) niet mogelijk is een uitspraak te doen over de sociaal-demografische factor (blz. 70). Wat men de vraag noemt (de wachtlijst is eigenlijk een vraagoverschot) lijkt afhankelijk te zijn van het aanbod. Als voorbeeld wordt gegeven dat in

Limburg in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking drie maal zoveel plaatsen beschikbaar zijn als in Noord-Holland, terwijl de wachtlijsten in verhouding tot het aantal plaatsen ongeveer even lang zijn. Moret c.s. acht het onwaarschijnlijk dat er in Limburg drie maal zoveel gehandicapten wonen als in Noord-Holland (blz. 68). Twee opmerkingen hierbij:

– Als er in de nieuwe WSW sprake is van onafhankelijke indicatiestelling zou de lengte van de wachtlijst moeten dalen naarmate er meer plaatsen beschikbaar zijn. Als overal ongeveer evenveel gehandicapten wonen, zou de som van de wachtlijst en het aantal gerealiseerde plaatsen ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking in alle provincies ongeveer gelijk moeten zijn. Het afhankelijkheidsprobleem dat het rapport schetst zou dus moeten verdwijnen.

– Denkt de regering de sociaal-demografische factor op te nemen in de vorm van een plaatsingsplafond? Wanneer wil men deze factor opnemen in het model? Wat is het nut van het apart opnemen van de sociaal-demografische factor? De beide elementen van die factor, aanbod (gerealiseerd volume) en vraag (wachtlijst) zitten immers al in het model. Is het niet een kwestie van een ander percentage van de wachtlijst meenemen in het rekenvolume (zie formule op blz. 49)? Wordt de sociaal-demografische factor verwerkt in de bestuurlijke correctiefactor (blz. 46)?

Ad. e Minimumloon en 32-uur

Volgens de aanbiedingsbrief van 14 oktober bij het rapport van Moret levert het feit dat nieuwe medewerkers gedurende de eerste twee jaar het minimumloon krijgen vanaf het jaar 2000 ruim 1000 extra arbeidsplaatsen op. Kan deze berekening worden toegelicht? Bij het veronderstelde werkgelegenheidseffect kan het volgende worden opgemerkt. Volgens de systematiek is het normbedrag uitsluitend afhankelijk van de mate van handicap, niet van de hoogte van het loon dat iemand ontvangt. Als het normbedrag niet daalt bij inschaling op minimumloonniveau, treedt er ook geen extra werkgelegenheid op bij gelijkblijvende rijkssubsidie. De tekorten voor gemeenten zullen hooguit dalen door een verlaging van de kosten.

Volgens het rapport Koers (blz. 5) leidt de inschaling van nieuwe werknemers gedurende 2 jaar op het minimumloon tot een lastenverlichting voor bedrijven van 24 mln na 2 jaar ofwel ca. 565 extra arbeidsplaatsen. In dit verband merken de leden van de PvdA-fractie op dat als gevolg van het uitbetalen gedurende de eerste twee jaar van het minimumloon Moret concludeert dat dit ruim 1000 extra arbeidsplaatsen op zou leveren. Kan deze berekening worden toegelicht? Extra werkgelegenheid wordt toch alleen gerealiseerd wanneer het Rijkssubsidiebedrag stijgt? Hoe verklaart het kabinet het verschil in de te verwachten extra arbeidsplaatsen door Koers (565) en Moret (ruim 1000)?

Volgens het rapport Moret (blz. 59) neemt in het scenario waarin het volume de sluitpost vormt, de werkgelegenheid toe met 1330 fte na 15 jaar ten opzichte het basisscenario bij een 32-urige werkweek voor instromers. Dit is alleen het geval als de normvergoeding evenredig daalt met het aantal gewerkte uren. In het basisscenario waarin de normbedragen de sluitpost vormen stijgt het volume met 1500 fte bij een 32-urige werkweek voor instromers (blz. 56). Deze aantallen zijn maxima, aangezien ervan uit is gegaan dat alle instromers 32 uur werken. In de wet staat echter dat de werkweek 32 uur bedraagt, tenzij een langere arbeidsduur gerechtvaardigd is op grond van bij de werknemer gelegen factoren (artikel 8, vierde lid, onder b).

Het effect van de twee maatregelen gezamenlijk is mede afhankelijk van de vraag of instromers die 32 uur werken het fulltime minimumloon krijgen of 32/36 of 32/38 daarvan.

Als instromers 32/36 of 32/38 van het minimumloon verdienen, zal er vraag zijn naar een langere werkweek voor kostwinners. De werkgelegenheidseffecten zullen dan afnemen. In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering hun verwachting deelt dat de verwachte 1330 stijging fte een maximum-aantal is? Er is immers geen rekening gehouden met de mogelijkheid af te wijken van de 32-urige werkweek. Kan het kabinet een meer realistische berekening presenteren?

Ad. f Plaatsingsmodel

In hoofdstuk 11 worden drie verschillende plaatsingsmodellen geschetst. Het categoriaal plaatsingsmodel waarin de BE precies de aantallen mensen in de drie verschillende categorieën dient te plaatsen als de aantallen waarop het budget is gebaseerd. In het standaard-eenhedenmodel is men, binnen het budget, vrij om een mix samen te stellen van mensen uit de drie categorieën. Ook in het combinatiemodel is sprake van een grote plaatsingsvrijheid. Het verschil met het standaard-eenhedenmodel is niet geheel duidelijk. De twee laatste modellen hebben bedrijfseconomisch gezien voordelen, maar hebben geen of een geringe prikkel om zwaar gehandicapten aan te stellen.

Impliciet lijken alle berekeningen te zijn gebaseerd op het categoriaal plaatsingsmodel (blz. 49). De wachtlijst wordt steeds voor 24,5% meegenomen, er wordt gerekend met fte's, er wordt gerekend met effectieve prikkels om meer zwaar gehandicapten aan te nemen. Verondersteld is steeds dat er 6% meer zwaar gehandicapten en 6% minder licht gehandicapten worden geplaatst. Als voor één van de twee andere modellen wordt gekozen, zal dat consequenties hebben voor alle berekende uitkomsten. Waarschijnlijk zullen minder zwaar gehandicapten worden geplaatst, zal het volume minder dalen en zullen de tekorten voor gemeenten minder oplopen. Het nut van het in categorieën indelen van de (potentiële) werknemers neemt af. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband welk plaatsingsmodel de regering gekozen heeft: het categoriaal, het standaard-eenheden-, of het combinatiemodel.

Enkele overige opmerkingen

a. Absoluut versus relatief model

In paragraaf 6.4 worden twee berekeningswijzen aangegeven: het absolute en het relatieve model. In het absolute model worden de toegevoegde waarde en de kosten verklaard door de absolute samenstelling van de populatie. Er wordt geen rekening gehouden met schaaffecten. In het relatieve model worden de toegevoegde waarde en de kosten per fte verklaard op basis van de aandelen van de verschillende handicapcategorieën in het personeelsbestand. Door naar toegevoegde waarde en kosten per fte te kijken worden de verschillen tussen BE's kleiner. Dit laatste wordt als argument gehanteerd voor de keuze voor het absolute model. Beide modellen scoren overigens voor wat de statistische maatstaven betreft goed.

De argumentatie voor het absolute model is erg mager. Zijn er geen inhoudelijke argumenten om te kiezen voor een van de beide modellen? Hoe groot zouden de verschillen tussen de normvergoedingen zijn voor de drie handicapcategorieën in het relatieve model?

b. Instroom en uitstroom

Het rekenvolume voor het volume per BE is gelijk aan het gerealiseerde volume minus de uitstroom plus een percentage van de wachtlijst (blz. 49). Gerekend is met een landelijk uitstroompercentage van 5,59% (per jaar) en een instroom in de BE die gelijk is aan een uitstroom vanuit de wachtlijst van 24,5%. Worden deze beide percentages jaarlijks aangepast

aan de feitelijke ontwikkelingen? Hoe valt de uitstroom van 5,6% te rijmen met de instroom van 4,5% (blz. 51)?

c. Begeleid werken

In het rapport van Moret wordt geen aandacht besteed aan de financiering van begeleid werken. Gelden voor begeleid werken dezelfde normbedragen als voor een WSW-arbeidsplaats? Dient begeleid werken voortaan binnen het WSW-budget te worden gefinancierd? Gaat de financiering van begeleid werken ten koste van reguliere WSW-plaatsen?

d. Pemba

In het wetsvoorstel Pemba is de mogelijkheid opgenomen dat bedrijven die opdrachten verlenen aan WSW-bedrijven een korting kunnen krijgen op de basispremie van de WAO (24 698, nr. 3, blz. 63). Volgens de aanbiedingsbrief bij het rapport van Moret zouden hierdoor 1000 à 2000 extra arbeidsplaatsen bij de WSW ontstaan. Deze veronderstelling (Het doen van voorspellingen is een hachelijke zaak, 24 698, nr. 9, blz. 116) is overgenomen uit de nota naar aanleiding van het verslag Pemba. De vraag is echter of het hier gaat om additionele arbeidsplaatsen bij de WSW of dat de opdrachten deel uit maken van de reguliere toegevoegde waarde van de SW-bedrijven. Er zullen waarschijnlijk alleen extra arbeidsplaatsen gecreëerd worden als het aantal normvergoedingen toeneemt en dus als het macro-budget van het rijk toeneemt. Bovendien is de prikkel voor opdrachtgevers gering. In het voorbeeld op blz. 115 van 24 698, nr. 9 bedraagt het financiële voordeel f 40 000 op een order van 1,8 mln (2,2%).

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de verwachting van Moret beoordeelt dat uit de in Pemba gecreëerde mogelijkheid om korting te verlenen op de WAO-basispremie wanneer bedrijven opdrachten verlenen aan SW-bedrijven 1000 à 2000 extra arbeidsplaatsen voort kunnen vloeien? Extra arbeidsplaatsen kunnen toch alleen worden gecreëerd wanneer de subsidie wordt verhoogd?

Rapporten Koers en Moret, Ernst & Young vergeleken

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen de regering op de hiernavolgende opmerkingen en vragen te reageren.

a. Een vergelijking van de uitkomsten

In de onderstaande tabel worden de uitkomsten in de rapporten van Koers en Moret met elkaar vergeleken. In het rapport Koers staan drie verschillende uitkomsten: die volgens de veronderstellingen van het ministerie van SZW, die met de veronderstellingen van de SW-bedrijven en een middenvariant van Koers zelf.

Een onderscheid kan worden gemaakt naar scenario's waarin het volume constant is en het financiële effect de sluitpost vormt en de scenario's waarin geen financiële effecten optreden maar het volume de sluitpost vormt.

	constant	volume	dalend	volume
	a 5 jaar (mln gld)	eindsituatie (mln gld)	na 5 jaar (fte)	eindsituatie (fte)
Koers	111	381	2 612	8 965
Koers/SZW	66	(246)	1 550	5 788
Koers/NOSW	146	486	3 410	11 435
Moret	27	115	637	2 640

De volume-effecten volgens het rapport Koers zijn berekend door de financiële effecten te delen door de gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats van f 42 500. Voor de berekening van de getallen in de regel «Moret», zie paragraaf 3 van deze notitie en de paragrafen 8.2 en 8.8 van het rapport van Moret.

De financiële en volume-effecten zijn in het rapport Koers veel negatiever dan in het rapport van Moret.

b. Overeenkomsten en verschillen

Een verschil tussen de twee rapporten is dat in het rapport Koers rekening is gehouden met de beloning op basis van het minimumloon van nieuwe werknemers gedurende twee jaar. Desondanks zijn de effecten bij Koers negatiever.

Koers houdt expliciet rekening met lagere loonkosten als gevolg van gemiddeld lagere beloning in verband met de verzwakking van het werknemersbestand (blz. 5). Het lijkt erop dat dit impliciet ook in het model van Moret zit.

In het rapport van Moret c.s. wordt verwezen naar het rapport Koers. Dit geldt voor de volgende elementen:

– instroom. In het rapport Koers (blz. 7) wordt gerekend met een instroom van 6,67% per jaar, Moret (blz. 51) gaat uit van 4,5% per jaar. Dit leidt ertoe dat bij Koers de eindsituatie wordt bereikt na 15 jaar en bij Moret na 22 jaar. Voor het eindresultaat zelf zal de instroomsnelheid niet veel uitmaken.

– verschuiving van licht naar zwaar gehandicapten. «Uit het rapport Koers valt af te leiden dat in de komende 15 jaar ongeveer 6% van de totale populatie zal verschuiven van de categorie licht gehandicapten naar de categorie zwaar gehandicapten.» (Moret, blz. 51) In het rapport Koers (blz. 3) staat echter het volgende: «In goed overleg tussen SZW, VNG en NOSW is er in het rekenmodel van uitgegaan dat het nieuwe aangescherpte doelgroepenbeleid voor de WSW zal leiden tot een verschuiving in de doelgroep van 12%, te weten: 12% minder instroom aan de «bovenkant» en 12% meer instroom aan de «onderkant» van de doelgroep.» Op basis van een kleine doorlichting van de wachtlijst constateert Koers (blz. 3) dat het effect van de aanscherping van de criteria groter kan zijn. «Dit vraagstuk vraagt om nadere bezinning... Bij een verdere verschuiving in de doelgroep zullen een aantal SW-bedrijven niet meer als bedrijf kunnen functioneren».

Ceteris paribus kan men verwachten dat de 2x zo kleine instroom van zwaar gehandicapten bij Moret leidt tot 2x zo gunstige uitkomsten. Grosso modo klopt dit wel met de cijfers in de bovenstaande tabel, als de SZW-veronderstellingen (de variant met de minst negatieve effecten) in het rapport Koers als uitgangspunt worden genomen. Een onderbouwing van de verschuiving van 6% van Moret is wenselijk.

Onduidelijk is of, en zo ja in welke mate Moret gebruik heeft gemaakt van de kostenberekeningen in het rapport Koers. Onduidelijk is of de indeling in handicapcategorieën op basis van inschaling van Moret in meer of mindere mate spoort met de verdeling van de restcapaciteiten van de huidige populatie volgens Koers (blz. 8). Koers heeft geen rekening gehouden met verschillende normbedragen voor de verschillende handicapcategorieën.

Tentatieve werkgelegenheidseffecten

In de aanbiedingsbrief van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 14 oktober bij het rapport van Moret draait het om het uiteindelijke werkgelegenheidseffect van de WSW-maatregelen. Ervan uitgaande dat de lasten voor gemeenten niet stijgen en dat er 6% meer

zwaar gehandicapten instromen, ontstaat het volgende tentatieve totaalbeeld voor de eindsituatie (in fte):

nieuwe systematiek	- 2640	(zie hierboven)
twee jaar WML	- 565	(Koers blz. 5)
32 uur nieuwe werknemers	+ 1330	-pm (zie hierboven)
begeleid werken	- pm	(zie hierboven)
PEMBA	+ pm	(zie hierboven)
	<hr/>	
totaal	- 745	±pm

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen de regering uitgebreid te reageren op het hier gepresenteerde tentatieve werkgelegenheidseffect.

9.5 Mogelijkheden voor de toekenning van een afwijkend budget

Volgens artikel 9, eerste lid, onder e, nWSW wordt subsidie teruggevorderd indien zij niet binnen een jaar is aangewend voor de uitvoering van WSW of WIW. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of storting van meeropbrengsten in een Noodfonds als «aanwending voor de uitvoering van WSW of WIW» kan gelden?

De regering adviseert de gemeenten voorts om tot instelling van een gezamenlijk Noodfonds te komen. Op zichzelf lijkt dit de leden van de CDA-fractie een redelijk idee. Zij vragen de regering echter expliciet aan te geven wat de facilitaire vanuit het Rijk inhoudt.

De leden van de D66-fractie vragen of reeds overeenstemming is bereikt over de eventuele instelling van een Noodfonds. Aan welke omvang wordt gedacht? Gaat het om het incidenteel «afkopen» van ontstane tekorten uit het verleden, of om een structureel Noodfonds?

De leden van de SGP-fractie zijn nog niet overtuigd van de noodzaak om artikel 41, vijfde lid, van de huidige WSW te laten vervallen. Ingeval noodvoorzieningen nodig blijken ten gevolge van factoren, die buiten de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden liggen, zal er ook in de toekomst een basis moeten bestaan op grond waarvan die voorziening kan worden getroffen. Is de regering het met die zienswijze eens? Houdt het ontbreken van een dergelijke voorziening niet in, dat gemeenten worden belast met kosten, waarop zij zelf geen invloed kunnen uitoefenen? In welke mate is tot nu toe gebruik gemaakt van de voorziening van het bestaande artikel 41, vijfde lid? Kan de regering de gegevens hierover over de periode 1989-1996 expliciteren?

9.6 Financiële stimulansen

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen de regering op de hierna volgende opmerkingen en vragen te reageren.

a. Prikkel om zoveel mogelijk arbeidsplaatsen te creëren

Er is sprake van outputfinanciering: meer arbeidsplaatsen betekenen meer subsidie van het rijk. Maar aangezien de rijkssubsidie niet kostendekkend is, zullen ook meer andere opbrengsten moeten worden gegenereerd. Dit zal een belemmerende factor kunnen zijn bij het uitbreiden van het aantal arbeidsplaatsen.

Als het aantal geraamde arbeidsplaatsen waarop de subsidie vaststelling was gebaseerd niet wordt gerealiseerd, wordt de subsidie evenredig

teruggevorderd. Er is echter geen sprake van taakstellingen die gehaald moeten worden (blz. 51 memorie van toelichting). Er zijn geen sancties bij het niet realiseren van de raming, ook niet als er gereserveerd wordt.

b. Prikkels om uitstroom naar reguliere arbeid te bevorderen

In 1995 bedroeg de uitstroom naar reguliere arbeid 0,2% (nader rapport, blz. 6). Verhoging van dit percentage is van belang om de wachtlijsten te verkorten.

c. Prikkels voor de werkgever

Niet geheel duidelijk is wat de consequenties zijn van het in de middelste beperkingscategorie plaatsen van de zittende werknemers. Voor mensen met ongeveer dezelfde productiviteit zullen verschillende subsidies worden toegekend, al naar gelang de datum van indienst-treding. Als werknemers met een relatief hoge productiviteit uitstromen en er komt iemand terug die op grond van de beperkingscategorie in aanmerking komt voor de laagste subsidie gaat het SW-bedrijf er in subsidie op achteruit, zonder dat de productiviteit per saldo toeneemt. Deze achteruitgang is geen stimulans om goede werknemers te laten uitstromen.

De rijkssubsidie stopt niet direct als iemand niet meer tot de doelgroep behoort, maar pas als alternatieve opvang feitelijk beschikbaar is of als een aanbod tot passende arbeid is geweigerd. Er is voor het SW-bedrijf geen prikkel om passende arbeid aan te bieden. Het is dan de vraag of de herindicatie van nieuwe werknemers na een aantal jaren zal leiden tot een hogere uitstroom.

Er lijken geen prikkels te zijn om de uitstroom naar Melkert-banen of banenpools te bevorderen.

d. Prikkels voor de werknemer

Werknemers zijn, indien zij daartoe in staat zijn, verplicht mee te werken aan het verkrijgen van arbeid onder normale omstandigheden.

Werknemers kunnen een premie ontvangen bij uitstroom naar reguliere arbeid. Om effectief te zijn zal deze premie aanzienlijk moeten zijn. Na de eerste twee jaar waarin nieuwe WSW-ers het minimumloon ontvangen, zal het salaris een belemmering kunnen zijn voor doorstroming naar reguliere arbeid, Melkert-baan of banenpool.

Met betrekking tot begeleid werken vindt geen herindicatie plaats (blz. 54 memorie van toelichting). Onduidelijk is of subsidiëring plaatsvindt tot betrokkene 65 jaar wordt, zonder dat bekend is of de persoon nog tot de doelgroep behoort en of er voor het SW-bedrijf prikkels zijn de begeleid werkende door te laten stromen naar een reguliere baan.

e. Prikkels om laag gekwalificeerden te plaatsen

Ten opzichte van de huidige situatie van ongedifferentieerde subsidies wordt het voor SW-bedrijven in principe aantrekkelijker om laag gekwalificeerden in dienst te nemen. Er vindt na afloop van het jaar echter geen afrekening plaats per beperkingscategorie. Het is dus mogelijk dat gemeenten meer dienstbetrekkingen in de ene categorie en minder in een andere categorie realiseren, zonder dat dit tot terugvordering van subsidie leidt (blz. 56 memorie van toelichting). Als met een werknemersbestand met meer laag gekwalificeerden niet meer de huidige producten met de huidige processen voor de huidige afzetmarkt kunnen worden gerealiseerd, zou het voor SW-bedrijven gunstiger kunnen zijn vooral hoogproductieven aan te nemen. De huidige productie kan dan gehandhaafd

blijven, terwijl anders wellicht hoge kosten moeten worden gemaakt voor het vinden van nieuwe afzetmarkten, en het maken van nieuwe producten.

f. Prikkels om opbrengsten te genereren

Budgettaire risico's en financiële stimulansen zijn twee zijden van één medaille. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het genereren van opbrengsten. Als ze minder opbrengsten genereren dan op basis van de macro-maatstaf (art. 8, lid 3, onderdeel b) noodzakelijk is, moet de gemeente het tekort zelf financieren. De stimulans om opbrengsten te realiseren is dus groot. Bij de prijsstelling mogen de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord worden beïnvloed (art. 5). De minister toetst dit expliciet niet (art. 5 is uitgezonderd van het terugvorderen van subsidies), de rechter kan dit wel doen. De minister stelt dat gemeenten rechtstreeks de financiële consequenties ondervinden bij een te lage vergoeding. Bij een hoge afzetprijs kunnen de consequenties nog groter zijn: verlies van afzetmarkt.

Vermijding van concurrentievervalsing bij de WSW is onderwerp van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Wat kunnen de gevolgen kunnen van deze MDW-operatie. Behoort het tot de mogelijkheden dat de nieuwe WSW weer moet worden gewijzigd? Is het niet verstandiger de MDW-operatie af te ronden alvorens een wetsvoorstel bij de kamer wordt ingediend?

g. Prikkels om uitvoeringskosten laag te houden

Uitvoeringskosten worden door het rijk vergoed op basis van een macro-norm. Hogere uitvoeringskosten dan de norm leiden tot hogere gemeentelijke bijdragen. Er is dus een stimulans om de uitvoeringskosten onder de norm te houden of te brengen.

Tot slot wensen de leden van de CDA-fractie op te merken dat zij de bekostigingsproblematiek van de SW in het onderhavige wetsvoorstel niet voldoende voorbereid achten. Zij vragen de regering dit wel te doen.

10. Overige opmerkingen

De leden van de PvdA-fractie achten het noodzakelijk dat de diverse lagere regelingen waarvoor in de wet een kapstok wordt geboden gereed zijn alvorens tot stemming over het wetsvoorstel kan worden gekomen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat op donderdag 21 november de FNV, het CNV, de Gehandicaptenraad, Federatie van Ouderverenigingen, CFO en ABVA/KABO een alternatief voor het wetsvoorstel nWSW hebben aangeboden aan de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De titel is «Sociale Werkvoorziening stroomopwaarts». Een alternatief omdat volgens de genoemde organisaties de wet niet deugt. Het ontbreekt volgens hen aan:

- een hanteerbare uitwerking van de doelgroep voor de WSW
- voldoende garanties voor deskundige en onafhankelijke indicatie
- geld om ruimere plaatsingsmogelijkheden mogelijk te maken
- voorwaarden als onderhandelingsvrijheid en financieringskader, die normale arbeidsverhoudingen en gelijkwaardigheid van werknemers mogelijk maken
- financiering om een nieuwe wijziging van bekostiging mogelijk te maken.

Het moge uit de inbreng van de kant van de CDA-fractie duidelijk zijn, dat veel van de kritiek door hen wordt gedeeld. Zij verzoeken de regering dan ook zo uitgebreid mogelijk in te gaan op het nu voorliggende alternatief.

De leden van de fracties van CDA, D66 en SGP vragen aandacht voor de twee bovenregionale blindenwerkplaatsen in Nederland.

De leden van de CDA fractie vragen of de regering denkt dat de huidige wet voldoende tegemoet komt aan de problematiek van de blindenwerkplaatsen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de effecten van de nieuwe bekostigings- en verdeelsystematiek op deze blindenwerkplaatsen. Voor de jaren 1994, 1995, 1996 en inmiddels ook 1997 is een tijdelijke regeling getroffen voor de meerkosten per werknemer op deze werkplaatsen. De voorheen toegekende reorganisatiebijdrage (2500 gulden per werknemer) wordt echter niet meer gegeven, ondanks het feit dat de nieuwe wet nog steeds niet in werking is getreden. Hoe pakt het nieuwe verdeelsysteem voor deze werkplaatsen uit? Zal alsnog een structurele oplossing worden gevonden voor de (inherent) kostenverschillen? Hoe zullen de nieuwe normen voor indicatiestelling, alsmede de subsidie per beperkingscategorie, uitpakken voor de blindenwerkplaatsen? Waarom ontbeert het wetsvoorstel tot dusver niet de erkenning van de bovenregionale functie van de twee blindenwerkplaatsen?

De leden van de GPV-fractie wijzen in dit verband op de motie-Wolters (kamerstuk 24 400 XV, nr. 25) waarin de kamer heeft verzocht bij de nieuwe wet rekening te houden met de bovenregionale functie van blindenwerkplaatsen. Uit het wetsvoorstel blijkt echter geen erkenning van deze bovenregionale functie van de blindenwerkplaatsen en is zelfs de mogelijkheid voor een financiële vergoeding voor het bovenregionale karakter geschrapt. Deze vragen aan de regering of zij de redenen hiervoor nader kan uiteenzetten en kan aangeven wat de uitwerking van onderhavig wetsvoorstel is op bovenregionale voorzieningen.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie wanneer de diverse benodigde algemene maatregelen van bestuur in concept gereed zijn. Zal de Kamer hiervan voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel kennis kunnen nemen?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de externe plaatsing van SW-werknemers met onderhavige wetsvoorstel beter gestalte krijgen. Op zichzelf zijn de leden van de GroenLinks-fractie voorstander van meer mogelijkheden op dit terrein. Externe plaatsing kan, zo menen zijn, de doorstroming bevorderen en de diversiteit aan werkgelegenheid vergroten. Toch komt de vraag op hoe nu eigenlijk precies meer gevolg zal worden gegeven aan dit voornemen. Past hier bijvoorbeeld niet een duidelijke opdracht aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie om tot meer externe plaatsingen te komen?

Het is kennelijk het voornemen van de regering om ook WIW-werknemers in de toekomst werkzaam te laten zijn binnen de SW-bedrijven. Hierop is door (vertegenwoordigers van) SW-werknemers vrij negatief gereageerd. Instroom van een aantal werknemers zonder functiebeperking kan de sfeer binnen het bedrijf namelijk grondig veranderen. Hoe kijkt de regering tegen deze kritiek aan? Is het niet zaak om de instroom van WIW-ers te maximeren, althans hier wat terughoudend mee om te gaan?

Ten slotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks de regering de algemene maatregelen van bestuur die op grond van dit wetsvoorstel nodig zullen zijn, zo spoedig mogelijk aan de Kamer ter kennis te stellen, zodat deze ook nog bij de verdere oordeelsvorming kunnen worden betrokken.

De voorzitter van de commissie,
De Jong

De wnd. griffier van de commissie,
Nava