

Vergaderjaar 1996–1997

**24 787**

## **Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 22 januari 1997

#### **1. ALGEMEEN**

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het constateert dat een breed draagvlak bestaat voor het handhaven van een afzonderlijk wettelijk kader voor de sociale werkvoorziening en voor de aanpassing van dat wettelijk kader aan de gewijzigde eisen die daaraan in het huidige tijdsgewricht worden gesteld. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat op een aantal onderdelen de voorgestelde aanpassingen reden geven tot zodanige kritische bemerkingen van de zijde van de leden van een groot aantal fracties dat aanpassing van het wetsvoorstel op onderdelen noodzakelijk is. Daartoe is separaat een nota van wijziging ingediend. Deze behelst onder andere een aanpassing van de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de indicering, het versterken van de positie van gemeenten op financieel terrein door het opnemen van een overlegverplichting in de wet en door het alsnog opnemen van een mogelijkheid tot toekennen van afwijkende budgetten, en de toevoeging van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De leden van verschillende fracties hebben gevraagd om een opsomming van de concrete knelpunten die met het onderhavige wetsvoorstel worden ondervangen als onderbouwing van de noodzaak om tot een nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening te komen. Het wegnemen van concrete knelpunten, hoe belangrijk ook voor het dagelijks functioneren van de sociale werkvoorziening, is slechts één van de redenen om een herziening van het wettelijk kader voor te stellen. Oogmerk van het nieuwe wettelijk kader is primair om de gemeenten de ruimte te bieden een werkgelegenheidsbeleid te voeren dat kan worden toegesneden op de individuele behoeften van de doelgroep aan hetzij werk in een «traditionele» sociale werkplaats, hetzij meer met reguliere arbeid geïntegreerde vormen, zoals bijvoorbeeld begeleid werken. Uitgangspunt is daarbij dat de gemeente deze vormen van arbeid onder aangepaste omstandigheden voor personen met een handicap tevens kan inpassen in het totale werkgelegenheidsbeleid voor personen met een

achterstandspositie op de arbeidsmarkt (stroomlijning) en dat de rijksoverheid zich beperkt tot het aangeven van de algemene kaders (bijvoorbeeld ten aanzien van de afbakening van de doelgroep) en het scheppen van adequate (financiële) randvoorwaarden.

Met deze benadering wordt tegemoetgekomen aan het door de leden van de PvdA-fractie geformuleerde vereiste dat de gemeentelijke vrijheid zo groot mogelijk dient te zijn. De door deze leden concreet genoemde mogelijkheid om (uiteraard zonder subsidie) ook niet-gehandicapte werknemers in dienst te nemen wordt door het wetsvoorstel geboden. Door de gekozen benadering wordt naar het oordeel van het kabinet optimaal gewaarborgd wat de leden van de CDA-fractie aanduiden als de toekomstbestendigheid van de wet.

Voor wat betreft de concrete knelpunten die met het wetsvoorstel worden opgelost, wil het kabinet het volgende opmerken. In de eerste plaats is een oplossing gezocht voor het door de Commissie-Houben gesignaleerde risico dat bestaat doordat in de huidige situatie de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling in één hand liggen. De garanties voor de onafhankelijkheid van het oordeel over de indicering lossen dit knelpunt op. Door de doelgroepomschrijving en de wijze van bekostiging is tevens een oplossing gezocht voor het risico van verdringing van zwakkere (kandidaat-) werknemers. Met de nieuwe bekostigingssystematiek wordt tevens een oplossing geboden voor de specifieke problematiek van de blindenwerkplaatsen en voor de automatische verlaging van de vergoeding per arbeidsplaats in geval van groei van het aantal arbeidsplaatsen. Een vijfde knelpunt dat met het wetsvoorstel wordt opgelost betreft de gedeelde verantwoordelijkheid voor het werkgeverschap. Door de overdracht van de werkgeversrol in het arbeidsvoorwaardenoverleg wordt een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en gemeenten gerealiseerd. Door de medezeggenschap van alle werknemers onder de Wet op de Ondernemingsraden te brengen wordt tevens een einde gemaakt aan het veel gevoelde probleem van gescheiden medezeggenschapscircuits binnen de Wsw-bedrijven.

De leden van de PvdA-fractie noemen afstemming met de nieuwe Wet inschakeling werkzoekenden een voorwaarde bij de herziening van de Wsw. Ook andere leden hebben vragen gesteld over de samenhang tussen de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en de Wsw. Om die reden wil het kabinet eerst in algemene zin ingaan op de relatie tussen Wsw en Wiw. Inmiddels is de Wiw aan het parlement ter behandeling aangeboden, te weten op 28 november 1996 (kamerstukken II 1996/97, 25 122, nrs. 1-3). De doelgroepen van Wsw en Wiw zijn in beide gevallen geïndiceerd door het probleem van de toegang tot de reguliere arbeidsmarkt. In sommige gevallen is dit probleem oplosbaar en is men aangewezen op een permanent gesubsidieerde arbeidsplaats, in andere gevallen kunnen betrokkenen door het opdoen van relevante werkervaring of met behulp van een tijdelijke loonkostensubsidie alsnog op een reguliere arbeidsplaats aan de slag. Wsw-werknemers vormen binnen de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijzondere categorie, omdat zij vanwege een arbeidshandicap alleen onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. De extra financiële middelen die voor de realisatie van arbeidsplaatsen onder aangepaste omstandigheden noodzakelijk zijn en de wenselijkheid om voor personen met een arbeidshandicap een bepaald aantal arbeidsplaatsen in stand te houden, maken een afzonderlijke regeling voor de sociale werkvoorziening noodzakelijk.

In antwoord op de specifieke vraag terzake van de leden van de CDA-fractie kan worden bevestigd dat de Wiw en de herziene Wsw zelfstandig naast elkaar kunnen functioneren. De financiering van de regelingen is zodanig, dat deze in financieel opzicht afzonderlijk adequaat kunnen worden uitgevoerd. De baten en lasten van de uitvoering zijn uiteraard geen constante factor. Tal van factoren, die in uiteenlopende mate voor gemeenten te beïnvloeden zijn, spelen daarbij een rol.

De beoogde datum van inwerkingtreding is voor beide wetten 1 januari 1998, zodat tegemoet gekomen wordt aan de wens van de leden van het CDA. De vraag van de leden van de RPF-fractie of gelijktijdige inwerkingtreding een voorwaarde is, kan op zich ontkennend worden beantwoord. Uitvoeringstechnisch is echter een ander tijdstip van inwerkingtreding dan 1 januari van enig jaar vrijwel onmogelijk. Het kabinet hoopt daarom op een zodanige voorspoedige loop van de parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen dat deze beide op 1 januari aanstaande in werking kunnen treden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de gevolgen van de herziene Wsw voor de huidige werknemers. De belangrijkste verandering voor de huidige werknemers is dat hun dienstbetrekking met de gemeente wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Hun aanspraken en arbeidsduur blijven overigens ongewijzigd. De huidige werknemers worden niet betrokken in de periodieke herindicering die op nieuwe werknemers van toepassing wordt. Indien anderszins moet worden beoordeeld of betrokkene nog tot de doelgroep behoort blijft de oude doelgroepomschrijving op hen van toepassing. In afwijking van de oude situatie wordt de medezeggenschap, ook voor de huidige werknemers geregeld middels de Wet op de Ondernemingsraden. Daardoor ontstaat de mogelijkheid van één medezeggenschapsregime voor alle personen die werkzaam zijn in een Wsw-bedrijf (huidige werknemers, nieuwe werknemers en stafpersoneel). Met het oog op de bekostiging worden de huidige werknemers allen ingedeeld in de middencategorie. Dat betekent dat voor deze groep per saldo dezelfde middelen beschikbaar blijven als in het verleden.

Voor personen die op de wachtlijst staan en personen die zich nog slechts hebben aangemeld, geldt dat zij volgens de nieuwe criteria moeten worden geïndiceerd alvorens zij een Wsw-dienstverband aangeboden kunnen krijgen. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is afgesproken dat bijzondere aandacht zal worden gegeven aan personen die thans reeds op de wachtlijst staan maar die niet aan de nieuwe doelgroepcriteria voldoen. Er mag immers vanuit worden gegaan dat ook zij een zwakke arbeidsmarktpositie hebben. Het is de bedoeling dat zij afzonderlijk geregistreerd blijven, zodat duidelijk zicht blijft op de positie van deze groep en de voor hen beschikbare alternatieven.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de gevolgen van de nieuwe wet voor de momenteel in de Wsw werkzame ambtenaren, merkt het kabinet op dat deze groep zich niet wijzigt. Slechts de ondernemingsraad, waarin nu alleen de ambtenaren zitting hebben, zal worden uitgebreid met vertegenwoordigers van de werknemers met een dienstverband op grond van de Wsw.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de ontwikkelingen op Europees niveau zijn inzake de sociale werkvoorziening. Tevens vragen zij zich af of het voorliggende voorstel in lijn is met deze ontwikkelingen. De ontwikkeling van de sociale werkvoorziening is enkele jaren geleden in kaart gebracht in opdracht van de Europese Commissie (E. Samoy en L. Waterplas, Beschutte tewerkstelling in de Europese Gemeenschap. Brussel 1992). In opdracht van de Raad van Europa hebben dezelfde

onderzoekers in 1996 een aanvullende studie verricht, waardoor het aantal landen dat in vergelijkend perspectief wordt bestreken is uitgebreid tot 17: alle landen van de Europese Gemeenschap, met inbegrip van de nieuwe lidstaten, plus Noorwegen en Zwitserland.

Het beeld dat uit de vergelijkende studies naar voren komt is het volgende. Sociale werkvoorziening wordt in de verschillende Europese landen zeer uiteenlopend ingevuld. In sommige gevallen is, zoals in Nederland, sprake van organisaties die personen met een handicap in de gelegenheid stellen productieve arbeid te verrichten, waarbij de arbeid wordt verricht in dienstbetrekking en tegen betaling van loon. In andere gevallen is sprake van organisaties, waarbij het verrichten van productieve arbeid zeker niet de enige doelstelling is en waar geen sprake is van een dienstbetrekking of loonbetaling, maar slechts van een toeslag op de sociale zekerheidsuitkering.

Ook de doelgroep, waarvoor sociale werkvoorziening beschikbaar is en het aandeel van personen met een handicap die werkzaam zijn in de sociale werkvoorziening in verhouding tot de totale beroepsbevolking variëren van land tot land, waarbij de «Wsw-dichtheid» in Nederland veruit de hoogste is van geheel Europa (12,2 promille tegen 2,3 promille gemiddeld). Met de specifiekere omschrijving van de doelgroep vindt Nederland aansluiting bij de benadering zoals die op dit moment reeds in België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Spanje wordt gehanteerd. Alleen enkele Scandinavische landen gaan uit van een breder begrip dat tevens personen omvat die door sociale omstandigheden beperkingen ondervinden bij het verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt.

Een punt waar Nederland in de voorafgaande periode geheel alleen stond betreft de indicatiestelling. In de meeste Europese landen geschiedt de indicatiestelling hetzij door onafhankelijke commissies, hetzij door de arbeidsvoorziening. Een situatie waarin de instantie die de sociale werkvoorziening organiseert ook als enige partij beslist over de toelating kent geen van de andere landen.

In een recent rapport van een commissie van deskundigen van de Raad van Europa (The transition from sheltered to ordinary employment. Straatsburg 1996) wordt geconstateerd dat de sociale werkplaats nog steeds de overheersende vorm van sociale werkvoorziening in Europa is. Geïntegreerd wordt dat er de laatste jaren in veel landen sprake is van een verschuiving naar nieuwe vormen van sociale werkvoorziening die meer geïntegreerd zijn met regulier werk. Genoemd worden: enclaves voor werknemers met een handicap in reguliere ondernemingen, detacheringen op individuele basis vanuit sociale werkplaatsen bij gewone werkgevers en de ontwikkeling van begeleid werken, waarbij een baan bij een gewone werkgever wordt gecombineerd met een – soms tamelijk intensieve – vorm van begeleiding. Geconstateerd kan worden dat het onderhavige wetsvoorstel bij deze ontwikkelingen aansluit en er ruimte voor biedt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de verklaring voor het hoge niveau van sociale werkvoorziening in vergelijking tot de andere Europese landen kan het volgende worden opgemerkt. De relatief hoge «Wsw-dichtheid» kan in de eerste plaats worden verklaard uit de bereidheid van de Nederlandse overheid om, meer dan in andere landen, financiële middelen voor een hoog niveau van sociale werkvoorziening beschikbaar te stellen. Daarnaast vormen de ruime doelgroepomschrijving en de verhoudingsgewijs gunstige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden naar alle waarschijnlijkheid

verklarende factoren voor wat de leden van de VVD-fractie omschrijven als «de onstuimige groei» in de achterliggende periode.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD, D66 en RPF vragen het kabinet naar de voortgang van het overleg tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de VNG/NOSW. Op 28 november jl. is er een afrondend bestuurlijk overleg geweest betreffende een aantal onderwerpen. Dit heeft op alle hoofdpunten tot overeenstemming geleid. Hierbij is het volgende afgesproken.

Het *jaarlijks overleg* tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt verankerd in artikel 8 van de herziene wet door het opnemen van de formulering dat de hoogte van de subsidie wordt bepaald «na overleg met een vertegenwoordiging van gemeenten».

Uitgangspunt betreffende het *financieel kader* is dat de gemeentelijke bijdrage over het gehele land genomen niet zal stijgen als gevolg van exogene, d.w.z. niet door gemeenten te beïnvloeden, factoren. Afgesproken is dat in de eerstkomende jaren de extra-middelen die ter beschikking komen door de geleidelijke toename van de productiviteit in de sociale werkvoorziening in eerste instantie niet behoeven te worden ingezet voor de realisatie van extra arbeidsplaatsen maar bij voorrang mogen worden ingezet om een vermindering van de gemeentelijke bijdragen tot een landelijk niveau van f 100 miljoen te realiseren. Het tempo van de vermindering is afhankelijk van de ontwikkeling van de toegevoegde waarde.

Mocht als gevolg van niet door gemeenten beïnvloedbare oorzaken deze financiële ruimte niet ontstaan, dan kan wijziging van het volume inzet zijn van het jaarlijkse overleg.

Er is bewust van afgezien een norm te formuleren voor de financiële bijdrage van afzonderlijke gemeenten. Voor zover individuele gemeenten ook in de komende jaren worden geconfronteerd met zeer hoge gemeentelijke bijdragen – waarvoor de marges gegeven de plaatselijke omstandigheden van gemeente tot gemeente kunnen verschillen – zal via maatwerk naar een oplossing worden gezocht langs de lijn van een verbetering van het bedrijfsmatig functioneren. Daartoe is bij nota van wijziging de mogelijkheid geïntroduceerd tot toekenning van een afwijkend budget. De voorwaarden waaronder en de procedures waarlangs dat kan geschieden zullen in overleg met de VNG worden ingevuld. Daarbij zal ook worden gekeken in hoeverre kosten voor herstructurering onder dit artikel kunnen vallen.

Wanneer de werkgever in het arbeidsvoorwaardenoverleg afspraken zou maken die de beschikbaar gestelde financiële ruimte te boven gaan zal dat tijdens het jaarlijks overleg meewegen in de afweging over gewenste hoogte van de gemeentelijk bijdrage en/of het volume.

De verwachting is dat de toename van de categorie werknemers met ernstige beperkingen langs de weg van de geleidelijkheid zal verlopen en na 15 jaar wellicht tot een verdubbeling ten opzichte van de huidige situatie (geschat op ongeveer 10%) zal leiden. Na drie jaar wordt de ontwikkeling van de populatie geëvalueerd mede met het oog op het bedrijfsmatig functioneren van de sociale werkvoorziening. Zo nodig kan dan worden overlegd over noodzakelijke maatregelen.

De verdere uitwerking van het financieel model geschiedt op basis van de hoofdlijnen die zijn neergelegd in de notitie «Nadere contouren van een nieuw financieel verdeelmodel voor de sociale sociale werkvoor-

ziening» (als bijlage bij deze nota gevoegd), met inbegrip van de drie arbeidshandicapcategorieën. Deze verdere uitwerking zal geschieden in overleg met de VNG.

Een plafonnering in volume op basis van sociaal-demografische factoren zal eventueel eerst worden overwogen na de eerdergenoemde driejaren-termijn.

Bij de subsidievaststelling na afloop van de eerste twee jaren zal worden uitgegaan van een gelijk normbedrag voor de beperkingscategorieën licht en midden. De vaststelling van de normbedragen voor de budgettoekenning en subsidievaststelling in latere jaren geschiedt op grond van onderzoek naar de feitelijke relatie tussen beperkingscategorie, loon- en overige kosten en toegevoegde waarde.

Het basisjaar voor de toekenning van de budgetten per 1 januari 1998 is het jaar 1996. Bij de overgang van de oude naar de nieuwe systematiek worden alle zittende werknemers voor de financiële verdeling in de middencategorie geplaatst. De hiermee samenhangende herverdeleffecten zullen naar verwachting beperkt zijn, mede doordat de beide correctiefactoren in 1996 en 1997 reeds substantieel zijn verlaagd. Wel zal nog nader worden bezien hoe dit effect uitwerkt op de gemeentelijke bijdrage bij afzonderlijke bestuurlijke eenheden. Zonodig zullen in individuele gevallen als overgangsmaatregel passende voorzieningen worden getroffen om de effecten op de gemeentelijke bijdrage te beperken.

Ten aanzien van de *indicatiestelling Wsw* wordt voorzien in een gewijzigde verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten. Deze is inmiddels in een nota van wijziging neergelegd en wordt ook elders in deze nota naar aanleiding van het verslag toegelicht. De gemeente is binnen de centrale voorschriften ook verantwoordelijk voor het beheer van de wachtlijst. De vormgeving van de indicatiestelling op gemeentelijk niveau zal via een gezamenlijk traject worden geïmplementeerd. Het rijk zal binnen marges van redelijkheid deze kosten voor rekening nemen.

De *overdracht van de werkgeversrol*. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten neemt de rol van werkgeversvereniging voor de sociale werkvoorziening op zich. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid draagt er zorg voor dat een eenmalig bedrag ter beschikking van de VNG wordt gesteld voor een adequate vervulling van die rol. Dit bedrag dekt tevens de vergelijkbare taken in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden.

De overheidsbijdrage voor de jaarlijkse ontwikkeling van de arbeidskosten in de sociale werkvoorziening zal geschieden op basis van het hetzelfde model als voor andere gesubsidieerde sectoren (het zogenaamde post-Waggsmodel). Dit wordt thans herzien. Voor zover in het model de productiviteitsontwikkeling in de marktsector een rol speelt, zullen VNG en SZW overleggen over het mitigeren van deze taakstelling voor de sociale werkvoorziening gelet op de lagere productiviteit in de sociale werkvoorziening.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijkheid van een meer structurele betrokkenheid van de Wsw-werkgever, consumentenorganisaties en de vakbeweging bij beleidsontwikkeling op het terrein van de sociale werkvoorziening. In overleg met de betrokken organisaties zal worden bezien welke vormen van overleg in de nieuwe situatie adequaat worden geacht.

De leden van een aantal fracties hebben vragen gesteld over het verschil van opvatting tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de vakbonden over de bespreking van de arbeidsvoorwaardelijke consequenties van het wetsvoorstel in het kader van het centraal arbeidsvoorwaardenoverleg van de sociale werkvoorziening.

Zoals bekend heeft in het verleden reeds uitvoerig overleg tussen de vakbonden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaatsgevonden. De uitkomsten van dat overleg zijn op 23 maart 1992 neergelegd in een intentieverklaring om te komen tot CAO-vorming voor de sociale werkvoorziening, mede in het kader van een herziening van de wet. Deze intentieverklaring wordt nog altijd op hoofdlijnen door alle betrokken partijen onderschreven en is ook uitgangspunt geweest bij de vormgeving van de arbeidsvoorwaardelijke aspecten van het thans voorliggende wetsvoorstel. Eén van de uitgangspunten van de intentieverklaring was dat arbeidsvoorwaardenvorming zo veel mogelijk aan CAO-partijen moet worden overgelaten en dat aparte regelgeving op dat onderdeel alleen aan de orde is voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de specifieke doelstelling van de wet.

In artikel 8, vierde lid, van het wetsvoorstel zijn in eerste instantie subsidievoorwaarden opgenomen die betrekking hadden op de betaling van het minimumloon gedurende de eerste twee jaar van de dienstbetrekking en op een een arbeidsduur van in beginsel 32 uur per week. Deze subsidievoorwaarden werden gemotiveerd op grond van de noodzaak een zo groot mogelijk deel van de doelgroep een arbeidsplaats te bieden en vanuit het streven om Wsw-werknemers zeker in de eerste fase van hun dienstverband zo veel mogelijk geïntereerd te houden op de reguliere arbeidsmarkt. Daarover is bij verschillende gelegenheden buiten het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg met de betrokken organisatie gesproken.

Vanwege de arbeidsvoorwaardelijke neven-effecten van deze subsidievoorwaarden hebben de vakbonden ABVAKABO en CFO daartegen bezwaar aangetekend en advies gevraagd aan de Commissie van Arbitrage en Advies. Naar aanleiding van de gedachtenwisseling die heeft plaatsgevonden tijdens een door de Commissie van Arbitrage en Advies georganiseerde hoorzitting heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de vakbonden uitgenodigd in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de sociale werkvoorziening te spreken over de arbeidsvoorwaardelijke aspecten van het wetsvoorstel. In het overleg hebben de vakbonden, naast de reeds genoemde subsidievoorwaarden, ook de regeling van de ontslagbescherming aan de orde gesteld.

Het overleg heeft er toe geleid dat in de nota van wijziging een nieuwe formulering voor artikel 8, vierde lid wordt voorgesteld. In de toelichting bij het desbetreffende artikel is verwoord welke overwegingen en welke afspraken in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg aan deze nieuwe formulering ten grondslag liggen. Ten aanzien van de ontslagbescherming is geconstateerd dat de Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening op grond van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen geen taak heeft op het terrein van de sociale werkvoorziening aangezien sprake is van een dienstverband met de gemeente. Tevens is vastgesteld dat de onafhankelijke indicatiecommissie de gemeente adviseert in ontslagzaken. Voor zover in dat kader aspecten aan de orde zijn die bij ontslag door een particuliere werkgever door de RDA zouden worden gezien, zullen de indicatiecommissies dezelfde richtlijnen hanteren als de RDA.

De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet wat precies is bedoeld met de gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap.

In het verleden was de sociale werkvoorziening het enige alternatief voor mensen met een lichamelijke, geestelijke of sociale handicap om te werken aan de ontwikkeling en het behoud van de arbeidsgeschiktheid en zodoende uitzicht te houden op werk in het reguliere bedrijf. Dit is momenteel niet meer het geval. Er zijn alternatieven, waarvan de Wiw, die nu eveneens bij de Tweede Kamer ligt, er een is. De sociale werkvoorziening wordt nu meer gezien als een instrument voor diegenen die echt behoefte hebben aan een beschermde arbeidsomgeving en die niet op een andere manier met hun handicap een arbeidsprestatie kunnen leveren.

De leden van de RPF-fractie vragen om duidelijkheid over de nadere invulling van zaken bij lagere regelgeving. In het bestuurlijk overleg met de VNG is afgesproken hoe het jaarlijks overleg over volume en financiële middelen zal worden verankerd in artikel 8 van de wet. Voorts is het financieel kader aangegeven en is er een verdeling van verantwoordelijkheden gemaakt ten aanzien van de indicatiestelling. De uitwerking van het financieel verdeelmodel geschiedt op basis van de hoofdlijnen die zijn neergelegd in de notitie «Nadere contouren van een nieuw verdeelmodel voor de sociale werkvoorziening». Met betrekking tot de indicatiestelling wordt lagere regelgeving voorbereid. Onderdeel hierin is de «beslistabel» op basis waarvan kan worden bepaald of een kandidaat tot de doelgroep hoort en welke arbeidshandicap betrokkene heeft. Over deze beslistabel is met alle betrokken partijen overeenstemming bereikt. Ook deze beslistabel is als bijlage bij deze nota gevoegd. Voor het overige, te weten met name de samenstelling van de indicatiecommissies, de kwaliteitszorg bij de indicatiestelling, de wijze van betaling van de subsidie, en de informatievoorziening is de lagere regelgeving nog in voorbereiding.

## **2. DE BESTUURLIJKE VORMGEVING**

### **2.1. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten**

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de uitkomst van het overleg met de VNG, verwijst het kabinet naar de eerdere reactie op een gelijkkluidende vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere onderbouwing van een zinsnede op blz. 6 van de Memorie van Toelichting betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid.

De aangehaalde passage geeft aan dat de in het verleden gehanteerde overwegingen betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid in de kern ongewijzigd zijn gebleven. De totstandkoming van arbeid onder aangepaste omstandigheden geschiedt op lokaal niveau, maar de minister is politiek aanspreekbaar voor de instandhouding van de voorziening en een juiste wijze van uitvoering. In het voorliggende wetsvoorstel is dit met name tot uitdrukking gebracht in bepalingen betreffende aansturing (centrale normering) en toezicht en verantwoording. In bijgevoegde nota van wijziging is daaraan bovendien – als uiterste middel – het instrument aanwijzingsbevoegdheid toegevoegd.



## **2.2. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten**

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de belangrijkste punten van afstemming tussen de Wsw en de Wiw.

Het kabinet heeft in het kader van de stroomlijning gestreefd naar een optimale samenhang tussen de Wsw en de Wiw, hetgeen tot uiting komt in:

- de toepassing van de sluitende benadering voor jongeren met een Wsw-indicatie in de Wiw (kamerstukken II 1996/97, 25 122, nr. 3, paragraaf 3.3);
- de mogelijkheid om Wsw-werknemers die na herindicatie in staat blijken om onder normale omstandigheden te werken daartoe een Wiw-dienstbetrekking aan te bieden en aldus de doorstroming te bevorderen;
- de mogelijkheid om exploitatie-overschotten bij de uitvoering van de Wiw in te zetten voor de Wsw en omgekeerd;
- de afstemming van de arbeidsvoorwaarden in de eerste twee jaar van het dienstverband waardoor niet te beargumenteren inkomensverschillen en oneigenlijke instroom in de regeling die gunstiger arbeidsvoorwaarden zou kennen, zo veel mogelijk wordt voorkomen;
- de mogelijkheid om de uitvoering van beide regelingen op lokaal niveau te integreren dan wel af te stemmen en aldus concurrentie tussen regelingen te voorkomen.

Met dit laatste is voor een deel ook de vraag van de aan het woord zijnde leden beantwoord waarom afstemming noodzakelijk is. Uiteraard gaat het niet alleen om afstemming met het oog op het voorkomen van concurrentie tussen regelingen. Afstemming is ook in het belang van uitvoerders, omdat niet goed te beargumenteren verschillen in de uitvoering tot allerlei problemen kunnen leiden. Een goede afstemming is bovendien een noodzakelijke voorwaarde om op gemeentelijke niveau een adequaat geïntegreerd beleid te kunnen voeren.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in te gaan 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. Ook vragen zij naar de opvattingen van het kabinet over de inleenvergoedingen voor Wiw-ers en Wsw-ers.

Wsw en Wiw bevatten geen voorschriften ten aanzien van de hoogte van de inleenvergoeding. Artikel 5 Wsw bepaalt dat voor de door de werknemer verrichte arbeid dan wel voor ten gevolge van zijn arbeid geleverde goederen of diensten een vergoeding dient te worden gevraagd die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden. De Wiw kent een vergelijkbare bepaling (artikel 6, tweede en derde lid).

Binnen deze randvoorwaarden dienen gemeenten voor Wsw- en Wiw-werknemers inleenvergoedingen vast te stellen die per werknemer kunnen verschillen.

Voor de Wiw-dienstbetrekking geldt dat de inleenvergoeding mede dient ter financiering van de dienstbetrekking. In bijlage 2 van de memorie van toelichting bij de Wiw wordt een overzicht gegeven van de inleenvergoedingen die per categorie werknemer nodig zijn om de loonkosten volledig te kunnen financieren (kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nr. 3).

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

De verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid van het gemeentebestuur betreft het lokale beleid en de uitvoering als zodanig. De wet en de nadere regelgeving zijn kaderstellend en voorwaardescheppend. Binnen deze kaders en voorwaarden heeft de gemeente een grote mate van vrijheid

zelf keuzes te maken. Dit betreft met name de wijze waarop de uitvoering wordt vormgegeven. Om de belangen en positie van Wsw-kandidaten en -werknemers veilig te stellen ligt een beperking van de beleidsvrijheid op onderdelen in de rede. Belanghebbenden moeten in het gehele land vergelijkbare kansen en rechtspositie hebben.

De leden van de VVD vragen het kabinet hoe vaak het in het verleden is voorgekomen dat de rijksoverheid gelden terugvorderde en vragen tevens naar de oorzaken van de maatregel.

De gegevens over afgelopen jaren zijn als volgt. In 1991 betrof het 10 gevallen van terugvordering met een totaalbedrag van ca. f 785 000. Over 1992 betrof het 14 gevallen met een totaalbedrag van ca. f 2 250 000. Over 1993 betrof het 15 gevallen met een totaalbedrag van ca. f 1 400 000. Over 1994 heeft nog geen definitieve afrekening plaatsgevonden.

In de meeste gevallen is teruggevorderd in verband met een te hoge volume-opgave bij de enquêtes. Om dit in de toekomst te voorkomen zijn maatregelen getroffen. In de eerste plaats is de administratie verbeterd. In de tweede plaats wordt bij geconstateerde fouten vanaf 1995 binnen het lopende budgetjaar gecorrigeerd.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of het in de rede ligt het Wiw-instrumentarium bij de uitvoering van de Wsw te betrekken, kan in zoverre bevestigend worden beantwoord, dat de Wiw in bepaalde gevallen als doorstroommogelijkheid voor Wsw-ers kan fungeren. Wanneer betrokkene niet langer op arbeid onder aangepaste omstandigheden aangewezen is, kan de Wiw een geschikt instrument zijn om op termijn wellicht doorstroom naar reguliere arbeid mogelijk te maken.

Reagerend op de twijfels, die de leden van de fractie van D66 uiten over het naar elkaar toegroeien van de rechtspositie tussen Wsw en Wiw, merkt het kabinet het volgende op. In het kader van de stroomlijning zijn ook de arbeidsvoorwaarden van Wsw-werknemers en Wiw-werknemers van 23 jaar en ouder meer in overeenstemming met elkaar gebracht. Het kabinet wijst erop dat na twee jaar – wanneer is vastgesteld dat betrokkenen vooralsnog op Wsw of Wiw zijn aangewezen – de beloning van Wsw-werknemers, anders voor Wiw-werknemers, niet is begrensd. Met name de honorering kan voor Wsw-werknemers na twee jaar dus gunstiger zijn, zoals door de leden van de D66-fractie wordt voorgestaan.

De leden van de RPF-fractie vragen of het kabinet kan aangeven hoe gemeenten een lokale regie kunnen voeren op het terrein van gesubsidieerde arbeid.

Het kabinet acht de gemeentelijke regie noodzakelijk. Het is echter naar het oordeel van het kabinet niet mogelijk, maar ook niet wenselijk, hiervoor een blauwdruk te presenteren. Invulling is afhankelijk van de bestaande structuren en mogelijkheden op lokaal niveau. Beide wetvoorstellen – Wsw en Wiw – voorzien in een gemeentelijke regie omdat de gemeente in hoofdzaak de inzet van het instrumentarium bepaalt. De gemeente is verantwoordelijk voor de middelen die voor gesubsidieerde arbeid beschikbaar zijn. Samenwerking met andere partijen (met name de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de uitvoeringsinstanties sociale zekerheid) kan tot maximalisatie van de beschikbare mogelijkheden leiden, waardoor de gemeenten in staat zijn daadwerkelijk de regie te voeren. Een goede regie kan voorkomen dat onderscheiden doelgroepen de dupe worden, waar de leden van de RPF-fractie kennelijk bevreesd voor zijn.

### 2.3. Een andere wijze van indiceren

De indicering en met name de vraag wie de verantwoordelijkheid dient te dragen voor de indicering is sinds de start van de beleidsoperatie onderwerp van discussie. Dat is begrijpelijk, gelet op de «poortwachtersrol» die de indicatiebeslissers vervult in de toelating tot de regeling. Ook tegen de nu voorgestelde vormgeving zijn reeds vele bezwaren kenbaar gemaakt. Deze bezwaren zijn door ons ter harte genomen en een nieuwe afweging onzerzijds heeft geleid tot een nota van wijziging. In de toelichting op deze nota van wijziging zijn de overwegingen verwoord die aan de nu door ons gewenste wijziging ten grondslag liggen. De nota van wijziging geeft antwoord op de vele vragen, die in het verslag over de indicatie zijn gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een overzicht van het formele en informele overleg dat is gevoerd met de verschillende partijen.

In het algemeen kan worden gesteld dat er sinds het verschijnen van de Nota Stroomlijning in augustus 1995 zeer veel overleg is geweest met de meest betrokkenen op het gebied van de Wsw. De nota is in de periode september/november 1995 uitgebreid besproken, zowel interdepartementaal als met een groot aantal betrokken organisaties (ABVAKABO, FNV, FvO en GR, de vier grote steden, CBA/LB, Landelijke Vereniging JWG/BP, RCO, TICA, VNG en NOSW). Een aantal organisaties heeft tevens een schriftelijke reactie gegeven (VNG, de vier grote steden, ABVAKABO, FNV, Arbvo/CBA, FvO, NOSW).

Met de VNG is op 18 september 1995 bestuurlijk overleg gevoerd. Daarin zijn onder meer de mogelijke gevolgen van de voorstellen uit de nota stroomlijning voor een nieuwe Wet sociale werkvoorziening aan de orde geweest.

Ook is in een aantal bestuurlijke eenheden voorlichting gegeven over de stroomlijning. Op het najaarscongres van het NOSW in Ede op 1 november 1995 is aangegeven hoe het kabinet voornemens de voorstellen uit de nota stroomlijning te verwerken in de nieuwe Wet sociale werkvoorziening.

Op 17 oktober 1995 is de nota stroomlijning besproken met de vaste Commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid. Op basis van dit overleg is ambtelijk een eerste concept voorbereid voor een nieuwe Wet sociale werkvoorziening. Ook over dit concept, en wel met name ten aanzien van de doelgroepdefinitie en de indeling in drie categorieën van arbeidshandicap, is wederom uitgebreid ambtelijk overleg gevoerd met de eerder genoemde organisaties.

In december 1995 is de SER om advies gevraagd over de nota stroomlijning. De SER heeft op 16 februari 1996 advies uitgebracht.

Met de VNG vond op 7 februari 1996 bestuurlijk overleg plaats over het concept-voorstel. Op 7 maart 1996 werd het bestuurlijk overleg met de VNG voortgezet, waarbij met name over de overgangssituatie en de overdracht van de werkgeversrol is gesproken. In de periode waarin het wetsconcept voor advies bij de Raad van State lag (maart – juni 1996) is twee maal met de VNG ambtelijk overlegd over overname van de werkgeversrol. Met de AbvaKabo, de Federatie van Ouderverenigingen en de Gehandicaptenraad is verder ambtelijk gesproken over de indicatiestelling. Op 13 juni 1996 is wederom met de VNG bestuurlijk overlegd over de indicatiestelling, de voorwaarden voor overname van de werkgeversrol door de VNG, de subsidievoorwaarden en het verdeelmodel in de nieuwe wet, de effecten van de nieuwe wet.

Tot slot is in juli nog een aantal malen ambtelijk met VNG/NOSW overleg gevoerd, onder meer over de uitgangspunten en aannames die door het onderzoeksbureau Moret, Ernst & Young werden gehanteerd bij de bepaling van de vergoedingenniveaus voor de drie categorieën arbeidsgehandicapten, en de ontwikkeling van een nieuw verdeelmodel sw. Alles overziende deelt het kabinet geenszins de opmerkingen dat er niet of onvoldoende overleg zou zijn gevoerd.

In antwoord op de vraag van de PvdA-fractie wat «nieuw» betekent in de zin «De hier geschetste constructie met een nieuw element van ministeriële verantwoordelijkheid», op blz. 11 van de Memorie van Toelichting, het volgende. In het wetsvoorstel is nog opgenomen dat de indicatiestelling op rijksniveau zou gaan plaatsvinden. Dit zou een nieuw element zijn in de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat in de huidige situatie de indicatiestelling op het niveau van de gemeente ligt. In bijgevoegde nota van wijziging kiest het kabinet alsnog voor een gemeentelijke verantwoordelijkheid, zij het met een geheel nieuwe wijze van vormgeven met het oog op deskundigheid en onafhankelijkheid.

De leden van de VVD-fractie willen weten of het niet raadzaam zou zijn de onafhankelijke indicatiecommissies 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 deskundigen, bevoegdheden en toelatingscriteria.

In het overleg met de VNG is de schaalgrootte aan de orde geweest. Hieruit is naar voren gekomen dat het in lijn is met de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente, dáár de verantwoordelijkheid voor de instelling van de commissies neer te leggen. In de bestaande situatie is de indicering veelal op het niveau van de bestuurlijke eenheid geregeld. Er is geen reden om aan te nemen dat dit schaalniveau in de nieuwe situatie niet ten minste kan worden gehandhaafd. Het kabinet is er ook voorstander van dat gemeenten op een groter schaalniveau samenwerken, maar erkent de eigen afweging die gemeenten op dit punt kunnen maken. Uit oogpunt van eenduidigheid en efficiency kan een grotere schaal zeker voordelen hebben. Met name dat laatste is ook in het belang van gemeenten. Overigens behoeven gemeenten niet een commissie apart in te stellen maar kan ook een (bestaande) organisatie worden aangewezen om – onder de voorwaarden die de Wsw stelt – het indicatie-onderzoek uit te voeren. Ook dit biedt goede mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking via een gezamenlijk aangewezen commissie.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of er met betrekking tot de indicatiestelling een beroepsmogelijkheid is kan worden opgemerkt dat er geen beroepsmogelijkheid is tegen het advies van de onafhankelijke adviescommissie (dit is immers op zichzelf nog geen formele beslissing), maar uiteraard wel tegen de beslissing van het gemeentebestuur. Belanghebbende kan een bezwaarschrift indienen bij het gemeentebestuur. De beslissing op het bezwaar is een voor beroep vatbare beschikking. Voor beroep kan belanghebbende zich wenden tot de sector Bestuursrecht van de rechtbank nadat dus eerst de bezwaar-procedure bij het orgaan dat de bestreden beslissing heeft genomen – in casu het gemeentebestuur – is doorlopen.

Overigens ligt het in de rede dat het advies van de indicatiecommissie niet alleen bij de aanvankelijke beslissing van het gemeentebestuur, maar ook in de fase van bezwaar en beroep een rol speelt.

De leden van de VVD-fractie benadrukken het aspect van onafhankelijkheid en vragen naar de functie van de lokale adviescommissie en willen weten welke deskundigheden daarin vertegenwoordigd moeten zijn.

Het kabinet staat een onafhankelijke adviescommissie voor ogen. De onafhankelijkheid komt tot uitdrukking in de samenstelling van de commissie. Door definiëring van onverenigbaarheid van functies kan worden voorkomen dat specifieke belangen in de commissie worden behartigd. Met name valt te denken aan het bedrijfsbelang van de sociale werkvoorziening; om die reden kan niet worden toegestaan dat het Wsw-bedrijf in de commissie is vertegenwoordigd. Aanvullend kan onafhankelijkheid worden gewaarborgd door de commissies op basis van deskundigheid samen te stellen. In de wet is bepaald dat in de commissie in elk geval zitting hebben een arbeidskundige, een arbeidsmarkt-deskundige, een arts en een psycholoog. Hiermee zijn de minimaal vereiste deskundigheden aangegeven. Voor zover het nodig zou blijken hierover aanvullende regels te stellen biedt de wet hiertoe de mogelijkheid.

Het belang van een onafhankelijke en deskundige samenstelling heeft alles te maken met de functie van de gemeentelijke adviescommissie. Deze commissie verzorgt het feitelijk indicatieonderzoek. Het kan nodig zijn dat delen van het onderzoek worden uitbesteed aan derden, maar de commissie heeft steeds de regie. De commissie van deskundigen verzamelt alle relevante informatie en stelt op basis daarvan, uitgaande van de vereisten ten aanzien van doelgroepvaststelling in wet- en regelgeving, een advies op. Dit deskundigenadvies wordt aan het gemeentebestuur voorgelegd, die de beslissing neemt. De kern van de indicatiestelling ligt dus bij de onafhankelijke adviescommissies. Daar vindt immers de feitelijke beoordeling plaats, waarover aan het gemeentebestuur wordt gerapporteerd.

De leden van de RPF-fractie willen weten in hoeverre momenteel werkelijk sprake is van structurele bevoordeling of achterstelling van bepaalde groepen gehandicapten door de gemeenten. Op het verzoek te reageren op het rapport «Indicatiestelling Wsw» van SGBO wil het kabinet graag ingaan, alsmede op de vraag van deze leden in hoeverre er sprake is van verschillen in de indicatiestelling in de verschillende regio's.

Het kabinet heeft het rapport van SGBO met belangstelling gelezen. Het kabinet acht het met name van belang de uitkomsten van het rapport te interpreteren in het licht van de nieuwe wet. Onder het regime van de nieuwe wet is de indeling in categorie van arbeidshandicap bepalend voor het hoogte van het subsidiebedrag. Het is de bedoeling verschillende normbedragen voor de verschillende arbeidshandicapcategorieën te hanteren. Hiervoor is gekozen om de verschillen in netto toegevoegde waarde en netto kosten tussen een zwaar, een midden en een licht gehandicapte te compenseren. Dit is ook in lijn met het advies van de commissie-Houben, zij het dat deze heeft gesuggereerd een gemiddeld bedrag voor alle categorieën te hanteren met een premie daarbovenop bij plaatsing van bijzondere categorieën, zoals zwaar gehandicapten (Commissie-Houben: «In werk voorzien, contouren voor een versterking en verbreding van de werkvoorziening», 1994, blz. 80). Het hanteren van indeling in arbeidshandicapcategorie als maatstaf bij de bekostiging biedt de mogelijkheid de samenstelling van de populatie naar arbeidshandicapcategorie permanent te volgen. Over vragen waarop het SGBO-rapport geen antwoord heeft kunnen geven, zoals met betrekking tot de deelname (uitstroom) van matig gehandicapten, kan dan volstrekke duidelijkheid bestaan en zondig kan worden bijgestuurd.

Duidelijk is – zoals in paragraaf 3.1 nader is uitgewerkt – dat de Wsw-capaciteit landelijk forse verschillen vertoont en dat ook de omvang van de instroom sterk verschilt. Dit heeft voor een deel een historische

achtergrond. Uit de verschillen in de cijfers kan echter niet zonder meer worden geconcludeerd welke verschillen in benadering van doelgroepen een rol spelen. In de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 1995/96, 24 787, nr. 3, blz. 43) is aangegeven dat de nieuwe systematiek van indicatiestelling er naar verwachting toe zal leiden dat een veel gelijkmatiger verdeelde instroom van nieuw-geïndiceerden op de wachtlijst ontstaat.

Het versterkte accent op kwaliteitsborging in combinatie met de centrale normering ten aanzien van de doelgroepbepaling en het indicatieproces maakt de noodzaak van een indicatiestelling onder centrale regie, hetzij onder verantwoordelijkheid van een zelfstandig bestuursorgaan, hetzij onder verantwoordelijkheid van een rijksdienst, in feite overbodig. Uit oogpunt van evenwichtige bestuurlijke verantwoordelijkheden vergt centralisatie wel een zeer zware bewijslast. Het kabinet is op basis van heroverweging tot de conclusie gekomen dat een vormgeving die meer aan de bestaande bestuurlijke verhoudingen recht doet en toch voldoet aan het uitgangspunt van onafhankelijkheid en objectiviteit, mogelijk is.

In dat licht moet ook de eerdere stap worden gezien, die de leden van de RPF-fractie graag breder toegelicht willen zien, om het zbo-model in te wisselen voor een model met een rijksdienst. Gegeven de mogelijkheid van centrale normering op procedureel en inhoudelijk vlak kan naar het oordeel van het kabinet het feitelijke indicatie-onderzoek zonder risico van belangenverstremming op het niveau van de gemeente plaatsvinden, maar wel op afstand van het gemeentebestuur. Hiermee wordt ook voorkomen dat vanuit het centrale niveau, het ministerie, een groot aantal regionale commissies moet worden aangestuurd, hetgeen immers een aanzienlijke bestuurlijke last zou impliceren. Bij een volledige verschuiving van de indicatiestelling naar het niveau van de rijksoverheid is ook de herkenbaarheid voor de burger in het geding. Het bezwaar van een grotere afstand tussen burger en verantwoordelijke overheid doet zich ook in het model waarin een rijksdienst de beslissing neemt nog gevoelen, maar dit bezwaar is met het jongste voorstel van tafel.

Een ander punt betreft de vraag van de leden van de RPF-fractie naar het aangekondigde overleg met de VNG om tot bevordering van bundeling op bovenlokaal niveau te komen. Voor het antwoord van het kabinet op deze vraag wordt verwezen naar de reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie naar de mogelijkheid van instelling van indicatiecommissies per gebied van samenwerkende gemeenten.

De leden van de fractie van de RPF vragen voorts naar de samenstelling van de indicatiecommissies. Aan dit onderwerp is door het kabinet eveneens eerder in deze nota al aandacht besteed. Het is zeker niet de bedoeling dat gemeentebestuurders daar zitting in nemen. Het kabinet staat een onafhankelijke adviescommissie voor ogen, met een zodanige definiëring van onverenigbaarheid van functies dat wordt voorkomen dat specifieke belangen in de commissie worden behartigd. Het kabinet meent voldoende waarborgen te hebben ingebouwd om te zorgen dat gemeenten geen onaanvaardbare spanning ondervinden ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor zowel de sociale als de bedrijfsmatige aspecten van de sociale werkvoorziening. De spanning die er onvermijdelijk is wordt door de centrale normstelling en sturing op kwaliteit voldoende beheersbaar gemaakt. Het toezicht en de conditionering van de kwaliteitsborging fungeren als «spanningsmeter» aan de hand waarvan, indien dit onverhoopt noodzakelijk is, de gemeente kan worden gecorrigeerd.

Verder vragen de leden van de RPF-fractie of het voorgestelde model niet leidt tot teveel bureaucratische rompslomp en vragen deze leden inzicht in de wijze waarop beschikkingen tot stand komen.

In het nieuw voorgestelde model neemt het gemeentebestuur de beslissing op basis van een advies van de onafhankelijke indicatiecommissie. De beslisser zal steeds met name afgaan op het dossier zoals dit door de adviescommissie wordt aangereikt. Zowel feitelijk als formeel (Algemene wet bestuursrecht) is het oordeel van de adviseur zwaarwegend. Indien daartoe aanleiding bestaat kan worden terugverwezen voor nadere informatie of eventueel nader onderzoek. Het risico van bureaucratische rompslomp is in een model waarbij alle lokaal samengestelde dossiers centraal moeten worden bekeken, inderdaad niet denkbeeldig. Nu alle handelingen op het lokaal niveau plaatsvinden, is dit risico naar het oordeel van het kabinet niet langer aanwezig.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de RPF naar de mogelijkheid van het vragen van een second opinion.

Het mogelijk maken van een second opinion in de zin van het consulteren van een andere indicatiecommissie dan de indicatiecommissie die in eerste instantie heeft geadviseerd, is niet zondermeer mogelijk. Indien betrokkene het niet eens is met de beslissing kan uiteraard gebruik worden gemaakt van de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures. In dat kader kunnen andere deskundigen worden ingeschakeld. Het invoeren van een algemeen recht op second opinion kan vanwege de ingrijpende gevolgen die dit voor de uitvoering zou hebben naar het oordeel van het kabinet niet aan de orde zijn.

Het kabinet heeft uiteindelijk ook zwaar laten wegen dat van belang is dat de indicatiestelling zo dicht mogelijk bij de doelgroep plaatsvindt, dit in antwoord ook op een vraag van de leden van de SGP-fractie terzake. Met de nota van wijziging erkent het kabinet bij nader inzien dat het nemen van een jaarlijks groot aantal individuele beslissingen in deze situatie doelmatiger decentraal in plaats van centraal kan worden uitgevoerd.

Het kabinet wil hier tevens ingaan op vragen van de leden van de fractie van de SGP, die willen weten of het voorstel met betrekking tot de indicatiestelling ingegeven is door het feit dat gemeenten wellicht te ruimhartig zijn geweest in hun toelatingsbeleid. De leden van de SGP-fractie vragen of de bestaande indicatiestelling op gemeentelijk niveau geleid heeft tot onacceptabele verschillen in benadering en omvang van de doelgroep, waaruit dit dan blijkt en tot welke praktische bezwaren dit heeft geleid.

Dat ruimhartig toelatingsbeleid volgens het eerdergenoemde SGB0-rapport niet is aangetoond, is maar ten dele geruststellend. Het rapport van onderzoek uitgevoerd door de Inspectie voor de Volksgezondheid, dat bij brief van 29 november 1996 aan de Tweede Kamer is toegezonden, laat zien dat in een groot deel van het overigens beperkt aantal onderzochte gevallen de keuringsadviezen van de bij indicering onderzochte personen in het dossier onvoldoende worden onderbouwd met medische gegevens. Dit betekent dat het in de praktijk kan voorkomen dat onvoldoende zekerheid bestaat dat personen inderdaad op de sociale werkvoorziening aangewezen zijn. De uitkomsten van het rapport van de Inspectie voor de Volksgezondheid geven dan ook aan dat de stelling van SGB0 niet altijd opgaat.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of er in de huidige situatie verschil in benadering is tussen doelgroepen heeft het kabinet in reactie op een vraag van de leden van de RPF-fractie al meegenomen. Verschillen behoeven op zich niet tot praktische bezwaren te leiden, maar het kabinet hecht wel aan een evenwichtig verdeelde instroom van nieuw geïndiceerden op de wachtlijst.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de omvang van de beoogde dienst en de daarmee gemoeide kosten.

Hoewel de omvang van de aanvankelijk beoogde landelijke dienst nu niet langer relevant is, is de vraag naar de dekking van op landelijk niveau te maken kosten wel van belang. Kosten van centrale taken komen ten laste van het macrobudget Wsw. In de nieuwe situatie blijft het zwaartepunt bij de gemeenten liggen, die hun kosten uit het toegekende Wsw-budget kunnen dekken. De nieuwe taken op centraal niveau bij het ministerie betreffen alleen nog de voorgenomen kwaliteitsbevordering, in aanvulling op de beleidsmatige sturing en het toezicht. Dit is een taak van veel geringere omvang dan het totale takenpakket van de aanvankelijk beoogde rijksdienst. Voor zover dit leidt tot meerkosten ten opzichte van de huidige situatie, kan dekking uit het macrobudget aangewezen zijn.

Het kabinet vertrouwt erop dat de leden van de SGP-fractie in hetgeen eerder in deze nota is aangegeven, afdoende antwoord hebben gekregen op hun vraag of een decentrale indicatiestelling niet voor een overzichtelijker constructie zorgt. Het nieuwe model brengt een heldere scheiding aan tussen beleidsmatige aansturing (inclusief kwaliteit) en toezicht enerzijds en uitvoering anderzijds. De verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling wordt niet langer over twee bestuurslagen verdeeld, maar blijft bij de gemeente.

De vraag van de aan het woord zijnde leden naar een schets van «voors en tegens» van een decentrale ten opzichte van een centrale opzet, acht het kabinet van belang, ook nu een andere weg is ingeslagen. Het is noodzakelijk inzicht te hebben in de waarde van de verschillende opties voor de oplossing van de ervaren problemen. De «voors en tegens» zijn in het voorgaande bij de beantwoording van verschillende vragen aan de orde gekomen. Het kabinet volstaat daarom op deze plaats met een korte recapitulatie, waarbij alleen de in de optiek van het kabinet meest belangrijke beoordelingsaspecten zijn meegenomen.

Het centrale model heeft als voordeel, vanuit rijksoptiek bezien, dat een directe manier van aansturing mogelijk is, dat de beslissing ook formeel onafhankelijk van de uitvoering wordt genomen, en dat op centraal niveau maximaal overzicht van uitvoeringsinformatie bestaat. Dit kan de kwaliteit en uniformiteit, die in de huidige situatie onvoldoende is gegarandeerd, veilig stellen. Het centrale model heeft echter ook een groot aantal nadelen, waaronder met name het risico van bureaucratie, de centralisatie van de uitvoering, en de grote afstand tot de burger.

Het nu gekozen decentrale model heeft als voordeel dat de bestaande bestuurlijke verhoudingen intact worden gelaten, terwijl – gegeven de gecreëerde randvoorwaarden – de inhoudelijke en procedurele kwaliteit in hoge mate is veilig gesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom met betrekking tot de indicatiestelling niet een aan de zorgsector conforme regeling in het wetsvoorstel is opgenomen. De aan het woord zijnde leden willen weten welke van de argumenten in het kader van de Overgangswet verzorgings-tehuizen in verband van het onderhavige wetsvoorstel niet van toepassing zijn.

Het kabinet is van mening dat met de wijzigingen die nu in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zo dicht mogelijk wordt aangesloten bij de keuzes die voor de indicatiestelling in de zorgsector zijn gemaakt. Ondanks de inhoudelijke verschillen, zoals het ontbreken van het arbeids- en arbeidsmarktaspect in de indicatieorganen zorgsector, is er op het punt van vormgeving en aansturing een zo groot mogelijke eenduidigheid gecreëerd. Dat bevordert ook dat het indicatieorgaan zorgsector, zodra de AWBZ indicatiebeoordeling nieuwe stijl is ingevoerd (uiterlijk 1 januari 1998) en de indicatiecommissie Wsw samenwerken, waarbij bijvoorbeeld



kan worden gedacht aan de mogelijkheid van het aangaan van personele unies of het verrichten van feitelijke indicatietaken Wsw door een indicatieorgaan zorgsector. Gemeenten kunnen desgewenst waar mogelijk aansluiting realiseren. Voorwaarde is wel dat de indicatiestelling blijft voldoen aan de eisen die in het kader van de Wet sociale werkvoorziening worden gesteld, zoals qua samenstelling (deskundigheid) en werkwijze van de indicatiecommissie.

Het gescheiden indiceren staat overigens op zich het realiseren van een naadloze aansluiting tussen de sociale werkvoorziening en de zorgsector niet in de weg. De nadere concretisering van de doelgroepomschrijving, zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 1995/96, 24 787, nr. 3, blz. 14) staat hier garant voor. Het pleidooi voor een beslissingsbevoegdheid op gemeentelijk niveau is overgenomen.

Het kabinet vertrouwt erop dat de leden van de SP-fractie hun vragen waarom de oplossing niet wordt gezocht in het opdragen van de indicatiestelling aan een onafhankelijke en deskundige commissie op gemeentelijk niveau, in deze nota en de nota van wijziging reeds afdoende beantwoord hebben gezien. Alles overziende ligt een gemeentelijke indicatie naar het oordeel van het kabinet inderdaad meer voor de hand. De beslissingsbevoegdheid kan dan bij het gemeentebestuur komen te liggen, die deze bevoegdheid desgewenst kan mandateren aan de adviescommissie.

De leden van de SP-fractie vragen ten slotte hoe de (financiële) gevolgen van een herverdeling moeten worden opgevangen in regio's die thans veel Wsw-plaatsen hebben. De door de leden van de SP-fractie bedoelde herverdeling zal in eerste instantie het gevolg zijn van de gewijzigde wijze van indicering en de aangepaste omschrijving van de doelgroep. De gevolgen hiervan zullen optreden langs de weg van de geleidelijkheid door een herverdeling van de bestaande vacature-ruimte. De afname van de rijksvergoeding in dergelijke regio's wordt alsdan in belangrijke mate gecompenseerd doordat ook minder arbeidsplaatsen worden gerealiseerd.

Gerichte herverdeling van budgetten op grond van sociaal-demografische factoren zal in de eerst komende jaren niet worden geëntameerd, in afwachting van de effecten van de gewijzigde indicatiestelling.

De leden van de D66-fractie stellen een aantal specifieke vragen over de samenhang tussen Wsw en Wiw, alsmede over de voor- en nadelen van een gezamenlijke uitvoering van Wsw en Wiw. Deze leden stellen vragen over het risico op verdringing tussen regelingen en met name het onder druk komen te staan van de doelgroep van de Wsw als gevolg van de Wiw.

De stroomlijning van de regelingen voor gesubsidieerde arbeid heeft tot doel te komen tot een verbetering van de afstemming van deze regelingen. De veelheid aan benaderingen, regelingen en instrumenten heeft geleid tot een ondoorzichtig systeem. Ook is er sprake van moeilijk te beargumenteren verschillen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Met de herziening van de Wsw en de totstandkoming van de Wiw heeft het kabinet beoogd hier verbetering in aan te brengen.

Beide regelingen geven geen bijzondere voorschriften voor de vormgeving van de uitvoeringsorganisatie. Gemeenten kunnen rekening houdend met de lokale omstandigheden hiervoor de meest optimale vorm kiezen. Dit kan zijn één geïntegreerde uitvoeringsorganisatie voor Wsw en Wiw, maar het is bijvoorbeeld ook denkbaar om de detachering van Wsw- en Wiw-werknemers en de uitvoering van het begeleid werken in één organisatie onder te brengen naast de bedrijfsorganisatie met «traditionele» Wsw- arbeidsplaatsen.

Het kabinet verwacht niet dat de Wsw-doelgroep ten gevolge van de Wiw onder druk komt te staan. De Wsw als afzonderlijke wet voor personen met een arbeidshandicap heeft immers tot doel door middel van taakstellingen te bewerkstelligen dat voor deze categorie arbeidsplaatsen worden gecreëerd.

### **3. DE DOELGROEP**

#### **3.1. Inleiding**

De leden van de fractie van de PvdA vragen het kabinet aan te geven welke mogelijkheden er nu zijn of in de nabije toekomst kunnen 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.

Personen die volgens de nieuwe omschrijving niet meer tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening behoren zijn personen die weliswaar een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt hebben, maar die niet zijn aangewezen op de specifiek aangepaste omstandigheden die de sociale werkvoorziening kan bieden. Het is de taak van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, de gemeenten en de uitvoeringsinstanties sociale zekerheid om in onderlinge samenwerking de inschakeling van deze groep in het arbeidsproces te bevorderen. Voor de bemiddelingsactiviteiten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn de afspraken van belang die zullen worden gemaakt over de aanwending van het prestatiebudget. Deze zullen ook betrekking hebben op diegenen die in de nieuwe situatie niet langer tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening behoren. Vanuit gemeentelijk perspectief is in dit verband met name het instrumentarium van belang dat de gemeenten met de voorziene Wet inschakeling werkzoekenden ter beschikking krijgen.

Ten aanzien van de groep die thans reeds op de wachtlijst van de sociale werkvoorziening is geplaatst maar die niet aan de nieuwe doelgroepomschrijving voldoet is de eerder genoemde afspraak van belang die met de VNG is gemaakt. Gemeenten zullen aan deze groep bijzondere aandacht geven en het is tevens de bedoeling dat zij afzonderlijk geregistreerd blijven, zodat duidelijk zicht blijft bestaan op hun positie en de voor hen verschillende beschikbare alternatieven.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts in de criteria op te nemen «het hebben van een reële kans op een functie».

Over de doelgroepafbakening heeft overleg plaatsgevonden met de opstellers van het rapport «Sociale Werkvoorziening Stroomopwaarts!». Het kabinet heeft uit het overleg de conclusie getrokken dat de beslistabel terzake van de doelgroepvaststelling een adequaat handvat biedt om de doelgroep in de praktijk af te bakenen. In de toelichting op de beslistabel is aangegeven dat bij de boordeling of iemand in staat is onder normale omstandigheden arbeid te verrichten tevens relevant is wat in de desbetreffende regio en in de desbetreffende branches mogelijk en gebruikelijk is. Het overleg met de belangenorganisaties heeft nog tot een aanpassing geleid waar het de ondergrens betreft. Deze beslistabel is als bijlage bij deze nota gevoegd, zodat de Kamer daar kennis van kan nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op recente ontwikkelingen in België waar wordt overwogen regelingen te treffen voor personen die niet voldoen aan de criteria voor beschutte tewerkstelling. De door de leden van de PvdA-fractie aangeduide problematiek kan in alle

situaties optreden waar voor bepaalde categorieën met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt werkgelegenheidsinstrumenten in het leven zijn geroepen en niet voor andere categorieën, die evenmin veel kans hebben op een reguliere baan. In een dergelijke situatie ontstaat gemakkelijk aandrang om hetzij de bestaande voorzieningen ook voor de andere categorie open te stellen, hetzij een vergelijkbare voorziening voor deze categorie in het leven te roepen. Vanuit de betrokken voorziening is het bovendien aantrekkelijk aan die aandrang toe te geven, zeker als het om naar verwachting meer productieve werknemers gaat.

Met de nieuwe regeling voor de sociale werkvoorziening, in combinatie met het voorstel voor een Wet inschakeling werkzoekenden, wordt aan de gemeenten de mogelijkheid geboden om op lokaal niveau een optimaal afgestemd pakket aan voorzieningen in het leven te roepen zodat wordt voorkomen dat bepaalde categorieën met een achterstandspositie onbedoeld niet aan bod komen. Onder andere door de mogelijkheid ook binnen Wsw-bedrijven detacheringen op grond van de Wiw te realiseren ontstaat de mogelijkheid aan een groot scala van specifieke behoeften tegemoet te komen. Doordat sprake is van twee afzonderlijke regelingen wordt gewaarborgd dat de hoge subsidiebedragen uitsluitend kunnen worden aangewend voor personen die door verstandelijke, psychische of lichamelijke beperkingen zijn aangewezen op specifiek aangepaste omstandigheden.

Leden van de fractie van de PvdA hebben elders in het verslag met nadruk vragen gesteld inzake de mogelijkheid om mensen in dienst te nemen die geen afstand tot de arbeidsmarkt hebben – uiteraard zonder subsidie – wanneer dat een effectieve bedrijfsvoering bevordert.

Ook de leden van de VVD vragen of het mogelijk is naast toekomstige Wiw-werknemers ook niet Wiw-werknemers in een bedrijf dat de Wsw uitvoert te plaatsen, indien daardoor extra werkgelegenheid voor Wsw-werknemers wordt gecreëerd zonder dat de doorstroming in gedrang komt.

Het wetsvoorstel stelt geen grenzen aan het aantal werknemers zonder Wsw-dienstbetrekking in een Wsw-bedrijf. Het is aan de gemeenten om op dit punt tot de keuze van een optimale verhouding te komen die voldoende werk genereert voor de werknemers met een Wsw-dienstverband en die bovendien de integratie zo veel mogelijk bevordert. Het valt zeker niet uit te sluiten dat door de grotere mogelijkheden op dit punt de Sw-bedrijven geleidelijk van karakter zullen veranderen. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de positie van het ambtelijk personeel, zij opgemerkt dat in de nieuwe situatie ook de rechtsvorm van het Sw-bedrijf wordt vrijgelaten, zodat de gemeenten de mogelijkheid hebben voor het begeleidend personeel en het andere niet-Wsw-personeel een andere dan de ambtelijke rechtspositie te kiezen.

De leden van de fracties van de PvdA vragen naar aanwijzingen dat de laatste jaren nog steeds niet scherp genoeg wordt geïndiceerd. De leden van de PvdA-fractie stellen tevens de vraag of nog steeds sprake is van een onevenredige regionale spreiding in de indicatiestelling. Voor wat betreft dit laatste punt kan het kabinet bevestigen dat nog steeds grote regionale verschillen bestaan in de frequentie waarmee personen voor de sociale werkvoorziening worden geïndiceerd. Wanneer het aantal personen op de wachtlijst wordt afgezet tegen de potentiële beroepsbevolking per provincie dan blijkt dat in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Limburg 40–100% meer personen worden geïndiceerd dan het landelijk gemiddelde. Dat zijn dezelfde provincies die ook voor wat betreft het aantal beschikbare Wsw-arbeidsplaatsen duidelijk bovengemiddeld scoren.

Voor wat betreft de handelwijze met betrekking tot de indicatiestelling in de huidige situatie zij verwezen naar het rapport «Medische beoordelingen in het kader van de toelating tot de personenkring van de Wsw,» dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg van het Ministerie van VWS heeft doen verrichten en dat op 29 november jl. aan de Tweede Kamer ter kennis is gebracht. Hierover kan het volgende worden vermeld.

In een nadere reactie op vragen van het lid van de Tweede Kamer de heer Rosenmöller (nr. 2959602320, ingezonden op 16 november 1995, met kenmerk TZ/UTG/96/668-2) inzake mogelijk niet bedoeld gebruik van de Wet Sociale Werkvoorziening heb ik de Kamer meegedeeld dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toezegde een onderzoek in te stellen naar de zorgvuldigheid van het medisch handelen en de vastlegging daarvan door de betrokken keuringsartsen. In mijn brief met kenmerk AM/RAW/96/2578 van 29 november jl. heb ik het verslag van de Inspectie gepresenteerd.

De bevindingen van de IGZ, zoals neergelegd in de eindrapportage van het onderzoek van IGZ, hebben de gerezen twijfels over een juiste indicatiestelling niet weggenomen, eerder versterkt. Uit het onderzoek blijkt dat, voor zover de betrokken artsen hun oordeelsvorming vastgelegd hebben in de dossiers, deze documentatie duidelijke lacunes vertoont.

De IGZ geeft naar aanleiding van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- De medische keuring ten behoeve van de Wsw dient te worden uitgevoerd door adviserend artsen die een onafhankelijke positie hebben ten opzichte van de kandidaat, zijn laatste werkgever en het betreffende werkverband.
- De adviserend arts dient, waar mogelijk, medisch relevante feiten zelf vast te stellen en indien noodzakelijk navraag te doen bij andere artsen of instellingen.
- De relatie tussen de informatie die de adviserend arts verzamelt, en het daaruit voortvloeiende Wsw-advies dient in het beoordelingsdossier te worden geëxpliciteerd. Het Wsw-advies moet worden onderbouwd door informatie die de adviserend arts heeft verzameld.
- De beroepsorganisaties dienen de richtlijnen voor beoordelingen vast te stellen en de medische standaard bij beoordelingen in een protocol vast te leggen. Hierbij dienen mede de eisen te worden vastgesteld waaraan het dossier inhoudelijk dient te voldoen.
- De betekenis en het gewicht van het Wsw-advies in relatie tot de uiteindelijke beslissing tot opname in de personenkring van de Wsw dient te worden geëxpliciteerd.

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de IGZ sluiten goed aan bij het voorgenomen beleid inzake de toelating tot de sociale werkvoorziening. Er worden duidelijke argumenten geleverd voor het beter regelen van de indicatiestelling. In het onderhavige wetsvoorstel, en in de daarbij in voorbereiding zijnde verdere regelgeving, wordt daarin in belangrijke mate voorzien.

Zowel de onafhankelijkheid van de betrokken deskundigen, een stapsgewijze oordeelsvorming en de schriftelijke verantwoording daarvan, alsook de procedurele en inhoudelijke toetsing zijn onderwerpen waaraan veel aandacht besteed wordt. Hiermee worden voldoende waarborgen gecreëerd voor een objectieve en onafhankelijke toelating.

Bij de definitieve vormgeving van de indicatiestelling volgens de herziene Wsw is het toezicht een punt van aandacht. Voorwaarden voor toezicht zijn overigens handhaafbare, in de wet verankerde, normen.

Overigens wijzen de reacties uit «het veld», waarop eerder in deze nota is ingegaan, erop dat het expliciteren van de vraagstelling bij de indicatie,

zoals is vorm gegeven in de zogenaamde beslistabel, de interpretatieruimte van de bij de indicatiestelling betrokken deskundigen beduidend inperkt. In die zin zouden situaties als door de IGZ onderzocht bij de voorgenomen opzet niet gemakkelijk meer voor kunnen komen, evidente «malpractice» daargelaten.

Het materiële oordeel moet zijn dat het onderzoek heeft uitgewezen dat hier de wet in een aantal gevallen naar de zin en strekking niet deugdelijk is uitgevoerd. Het is echter niet zo dat het onderzoek ondubbelzinnig aantoont dat de besturen van de betreffende bestuurlijke eenheden *bewust* in strijd met de geldende uitgangspunten rond de toelatingsprocedure hebben gehandeld en ook een verdenking van frauduleus optreden van de keuringsartsen wordt niet door de bevindingen ondersteund. Vanuit toezichtskader moet bovendien de conclusie zijn dat thans – in de huidige wet – de wettelijke basis ontbreekt om een bijzondere maatregel te treffen. De herziene Wsw biedt in dat kader meer mogelijkheden om gemeenten aan te spreken.

De leden van het CDA vragen of het criterium dat een Wsw-geïndiceerde meer dan één functie moet kunnen vervullen betrekking heeft op voorbeeldfuncties.

Artikel 2, eerste lid, geeft het gemeentebestuur de taak om voor personen die zijn aangewezen op arbeid in de zin van deze wet, passende werkzaamheden te zoeken. Een breed scala van werkzaamheden dient derhalve bij de beoordeling of een kandidaat-werknemer in staat is werkzaamheden van meer dan één onderscheiden functies te verrichten, in ogenschouw te worden genomen. Dit kan betreffen functies van dezelfde aard op verschillend niveau of functies van verschillende aard. Het functieclassificatieboek met voorbeeldfuncties dat in de sociale werkvoorziening wordt gehanteerd kan daarbij een bruikbaar hulpmiddel zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet waarom de huidige doelgroepomschrijving niet meer voldoet.

De tot dusver geldende omschrijving van de personenkring geeft naar het oordeel van het kabinet teveel ruimte om personen toe te laten, die niet strikt op de sociale werkvoorziening zijn aangewezen omdat voor hen andere mogelijkheden openstaan. Met huidige instrumentarium en de voorgenomen uitbreiding daarvan met de Wiw bestaat immers, meer dan in het verleden, de mogelijkheid om personen die niet zonder meer in het reguliere arbeidsproces terecht kunnen, alsnog daartoe in staat te stellen. Gegeven de grote vraag naar sw-arbeid, die bij de huidige omstandigheden de mogelijkheid tot het aanbieden van dergelijke arbeid verre overtreft, is het naar het oordeel van het kabinet zaak om het aanbieden van arbeid onder aangepaste omstandigheden te beperken tot diegenen voor wie op geen andere manier daarin kan worden voorzien. Het kabinet heeft daarom ervoor gekozen de doelgroepomschrijving strakker te formuleren dan in het verleden het geval was.

Een regeling als bedoeld door de leden van de fractie van de VVD is getroffen met het bepaalde in artikel 57a AAW. Deze regeling komt er kortweg op neer dat een werkgever de meerkosten welke voortvloeien uit het tewerkstellen van een persoon met een arbeidshandicap volledig vergoed kan krijgen door de bedrijfsvereniging. De herziene regeling voor de sociale werkvoorziening biedt aanvullend daarop de mogelijkheid om personen die door een verstandelijke, psychische of lichamelijke beperkingen alleen onder specifiek aangepaste omstandigheden kunnen werken in staat te stellen arbeid te verrichten in het kader van de sociale werkvoorziening. Het tweede element van de doelgroepomschrijving geeft aan dat niet de beperkingen als zodanig bepalend zijn voor de

indeling in één van de categorieën licht, matig of ernstig, maar de door die berkingen veroorzaakte afstand tot de arbeidsmarkt.

De leden van de D66-fractie vragen om een verduidelijking van de wijzigingen in de instroom in de sociale werkvoorziening die met de gewijzigde omschrijving van de doelgroep worden beoogd. De wijziging van de omschrijving van de doelgroep heeft in de eerste plaats tot doel om beter dan thans te expliciteren welke de minimum-criteria zijn waaraan moet worden voldaan om tot de sociale werkvoorziening te worden toegelaten. Met die explicitering is geen wijziging van die criteria beoogd maar slechts een verduidelijking die moet tegengaan dat personen die in aanmerking behoren te komen voor arbeid in de sociale werkvoorziening door uiteenlopende interpretaties op lokaal niveau ten onrechte niet worden toegelaten. In de tweede plaats beoogt de wijziging van de doelgroepomschrijving zeker te stellen dat personen die in staat zijn tot arbeid onder normale omstandigheden, en personen die om andere redenen dan vanwege een handicap zijn aangewezen op gesubsidieerde arbeid, niet tot de sociale werkvoorziening met zijn specifiek aangepaste omstandigheden worden toegelaten. Naar verwachting zal met name dit tweede element leiden tot een verminderde instroom in de wachtlijst.

Het is niet op voorhand aan te geven wat de consequenties van deze wijzigingen zullen zijn voor de productiviteit in de sociale werkvoorziening. Zeker is dat eventuele wijziging langs de weg der geleidelijkheid zullen optreden zodat gemeenten optimaal de mogelijkheid hebben om daar tijdig op in te spelen.

De leden van de fractie van D66 vragen tevens of de geboden mogelijkheid om Wiw-werknemers in een Wsw-bedrijf te detacheren tot doel heeft compensatie te bieden voor de instroom van minder gekwalificeerde Wsw-werknemers als gevolg van de gewijzigde doelgroepomschrijving.

Het antwoord is dat bij een plaatsing in een Wsw-bedrijf het belang van de Wiw-werknemer voorop hoort te staan: zijn de te verrichten werkzaamheden passend en vergroten deze zijn doorstroomkansen. Dat een dergelijk plaatsing leidt tot een bepaald kostenvoordeel voor het Wsw-bedrijf wordt niet uitgesloten en is toegestaan voor zover niet strijdig met artikel 6, tweede en derde lid, Wiw. Overigens wordt het aantal Wiw-werknemers dat in een Wsw-bedrijf werkzaam kan zijn beperkt; op de vraag die de aan het woord zijnde leden daarover stellen zal het kabinet nog terugkomen.

Voorts vragen de genoemde leden naar de opvatting van het kabinet over het voorstel van de Federatie van Ouderverenigingen om alleen Wiw-werknemers die voorheen een arbeidsongeschiktheidsuitkering hadden of tot de WAGW-populatie behoren in een Wsw-bedrijf te detacheren.

Het kabinet acht dit te zeer gedacht vanuit de belangen van één specifieke doelgroep. Ook voor Wiw-werknemers zonder een dergelijke uitkeringsachtergrond kan het wenselijk zijn in een Wsw-setting relevante werkervaring op te doen. Een dergelijke inperking zou het bieden van maatwerk belemmeren.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie naar de financiële gevolgen van de gewijzigde doelgroepomschrijving wordt terugkomen in paragraaf 9.

### **3.2. Toelatingscriteria**

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of betreffende de criteria tot een werkbare handleiding kan worden gekomen, acht het kabinet in het voorgaande voldoende beantwoord.

### **3.3. In staat tot regelmatige arbeid**

De PvdA wil weten hoe in het veld de misvatting is ontstaan dat de vier criteria een verlaging van de ondergrens zouden inhouden.

Dit hangt wellicht samen met de afschaffing van de B-categorie waarin in de memorie van toelichting naar wordt verwezen. Voor categorie A gold een prestatievereiste van minimaal een derde van de normale arbeidsprestatie. Personen die niet aan deze vereiste konden voldoen behoorden daarmee tot categorie B. De afschaffing van categorisering in A en B betekende niet dat de personen behorend tot de oude categorie B niet meer zouden behoeven te worden toegelaten maar wellicht is deze indruk bij een aantal uitvoerders ontstaan.

De combinatie van de vier criteria leidt tot een beeld van een werknemer dat overeenkomt met de voormalige B-categorie. De voorgestelde criteria zijn totstandgekomen in overleg tussen alle relevante koepelorganisaties (Gehandicaptenraad, Federatie van Ouderverenigingen, Nationaal Orgaan Sociale Werkvoorziening, Fiad/Wdt, Nederlandse Federatie Voorzieningencentra Lichamelijk Gehandicapten en Somma) en de betrokken departementen SZW en VWS, waarbij op grond van ervaringen uit de eigen praktijk is geconcludeerd dat deze criteria een adequate markering van de grens tussen zorg en arbeid vormen.

Het voorstel om de bestaande omschrijving «in staat om regelmatige arbeid te verrichten» te verduidelijken gaat terug naar een brief van de toenmalige staatssecretarissen WVC en SZW van 24 februari 1994 waarin zij voorstelden om door middel van een nadere concretisering van de ondergrens van de Wsw-doelgroep te komen tot een optimalisering van de aansluiting tussen sociale werkvoorziening en zorginstellingen (kamerstukken II, 1993/1994, 22 820, nr. 13). Samengevat houden de ondergrenscriteria in dat voor een Wsw-indicatie een minimumprestatie wordt vereist, een bepaalde tijd aaneengesloten moet kunnen worden gewerkt, de begeleidingstijd is gelimiteerd en dat meer dan één functie moet kunnen worden vervuld. Aan alle vier de criteria moet gelijktijdig kunnen worden voldaan.

De leden van de PvdA vragen of deze criteria tevens de toelatingscriteria voor de dagopvang voor gehandicapten vormen. Gaat het om een gezamenlijke indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening en de dagopvang? De leden van de fractie van de PvdA willen weten of met het ministerie van VWS overeenstemming over deze criteria bestaat.

De vier genoemde criteria vormen uitsluitend een concretisering van de omschrijving «in staat tot regelmatige arbeid». Daarnaast gelden de overige doelgroepvereisten van artikel 1, eerste lid onderdeel a. Wordt aan alle eisen voldaan, dan behoort betrokkene tot de Wsw-doelgroep. Zo niet, dan betekent dit dat hij voor plaatsing in een zorginstelling voor personen met een handicap is geïndiceerd. De Regeling nadere regels zorgaanpakken Algemene wet bijzondere ziektekosten (Stcrt. 1993, 250), waarin de indicatiestelling voor zorginstellingen is geregeld zal hiertoe worden aangepast.

Een besluit tot aanpassing van deze regeling is bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in voorbereiding. Het streven is te komen tot een integrale indicatiestelling voor de care-sectoren gezamenlijk. In overleg met de betrokken partijen in de zorg zal een algemene maatregel van bestuur «indicatiebeoordeling nieuwe stijl»

worden opgesteld, die uiterlijk najaar 1997 wordt gepubliceerd. Het tot stand te brengen integrale indicatiebesluit zal uiterlijk per 1 januari 1998 in werking treden voor de sector gehandicaptenzorg.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de betekenis van de laatste volzin uit paragraaf 3.3. van de memorie van toelichting.

In die volzin wordt geduid op de situatie dat een werknemer om niet met de handicap samenhangende redenen verminderd functioneert, bijvoorbeeld omdat sprake is van slechte discipline of ontbrekende werkmotivatie, al dan niet als gevolg van verstoorde verhoudingen op het werk. Indien sprake is van verminderd functioneren om dergelijke redenen zijn maatregelen op zijn plaats die in dergelijke gevallen ook in een gewone arbeidsrelatie worden gehanteerd, variërend van het wegnemen van de oorzaken voor zover die binnen de werkorganisatie liggen tot disciplinaire maatregelen en in het uiterste geval ontslag op grond van de in het Burgerlijk Wetboek genoemde gronden.

Het antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie betreffende de gekozen minimumprestatie (10%) alsmede de relatie met de dagopvang heeft het kabinet in het voorgaande in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie al gegeven. De leden van de VVD-fractie stellen daarnaast nog de vraag of het bedoeling is dat ook binnen de zorg regelmatig wordt geherindiceerd.

Het is inderdaad de bedoeling om in te toekomst ook te voorzien in een systeem van herindicatie in de care-sectoren.

De leden van de VVD vragen voorts of er voldoende plaatsen in de dagopvang zijn en wat het kabinet denkt te doen aan een eventueel tekort aan plaatsen.

Uit de landelijke gegevens van het zorgregistratiesysteem (ZRS) voor verstandelijk gehandicaptenzorg, waaruit de eerste cijfers beschikbaar kwamen over het jaar 1995, komt naar voren dat wachtlijsten zich vooral bij de zorgfuncties wonen en dagbesteding voordoen. Om tot een vermindering van de wachtlijsten te komen heeft het kabinet een aanpak ontwikkeld die voorziet in:

- capaciteitsuitbreiding van intramurale instellingen in de verstandelijke gehandicaptenzorg alsmede van woonvoorzieningen en activiteitencentra voor lichamelijk gehandicapten;
- stimulering van het doorstromingsproces tussen instellingen gericht op bewoners die met behulp van een zorgarrangement voor intensieve begeleiding en faciliteiten voor dagbesteding zelfstandig gaan wonen;
- extra middelen voor de regeling persoonsgebonden budget.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in haar brieven d.d. 8 en 28 november 1996 aan de Tweede Kamer deze aanpak met een extra inzet van f 65 mln. in 1997 ter vermindering van de wachtlijsten uiteengezet. Met een tussentijdse evaluatie zal worden nagegaan of de aanpak voldoende effect op de wachtlijsten sorteert.

Door de leden van de VVD-fractie alsmede die van de fracties van het GPV en de RPF wordt de vraag gesteld welke gronden het kabinet voor ogen heeft als het schrijft dat diegenen die wel in staat zijn tot regelmatige arbeid, maar op andere gronden dan vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen sterk suboptimaal functioneren, daarmee niet hun Wsw-indicatie verliezen. Verder wordt om een verduidelijking van de toelatingscriteria gevraagd.

Het kabinet wijst erop dat de indicatiestelling, en in vervolg daarop de vaststelling van de arbeidshandicapcategorie, zal plaatsvinden aan de hand van beargumenteerde en gedocumenteerde beantwoording van duidelijk omschreven, toegespitste vragen van een uitgewerkte beslis-tabel. Hierbij is sprake van het beoordelen van drie elementen: (1) is



betrokkene in staat tot regelmatige arbeid, (2) heeft betrokkene lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen waardoor (3) alleen onder specifiek aangepaste omstandigheden kan worden gewerkt. Met behulp van de beslistabel kan e.e.a. ondubbelzinnig worden vastgesteld. In de beslistabel staat o.a. wat door het kabinet bedoeld wordt met voorbeeldfuncties, hoe de begeleidingstijd moet worden berekend en wat moet worden verstaan onder intensieve begeleiding.

Personen die niet aan alle drie genoemde elementen voldoen behoren niet in de Wsw thuis en verliezen derhalve hun Wsw-indicatie.

### **3.4. Specifiek aangepaste omstandigheden**

Door de leden van de fractie van de PvdA wordt erop gewezen dat de memorie van toelichting als mogelijke richtlijn voor de kosten van aanpassingen stelt dat deze niet méér bedragen dan uit het subsidiebedrag kan worden betaald. Gevraagd wordt of het gevaar dan niet bestaat dat er structureel een specifieke groep gehandicapten op basis van deze richtlijn buiten de Wsw zal vallen, en of bedoeld wordt dat voor een bepaalde werknemer nooit meer aan aanpassingen mag worden uitgegeven dan de subsidie die voor deze werknemer is toegekend, dan wel dat voor de ene minder en voor de andere meer aan aanpassingen uit te geven is dan aan subsidie is verstrekt. De leden van de CDA-fractie en die van D66 en het GPV stellen, in enigszins andere bewoordingen, dezelfde vragen. Verder willen de leden van de PvdA-fractie geïnformeerd worden of er limieten zijn op de financiering van voorzieningen op de reguliere arbeidsmarkt.

Het kabinet acht het evident dat voor de ene werknemer minder en voor de andere meer aan aanpassingen uitgegeven kan worden dan aan subsidie is verstrekt. De gemeente heeft haar eigen verantwoordelijkheid om de subsidie passend te besteden. De kosten van aanpassingen zijn als zodanig ook niet geoormerkt, maar in het geheel van de uitvoeringskosten van de Wsw begrepen. Wel is de gemeente eraan gehouden, krachtens artikel 3, tweede lid, bij de aanpassing van de omstandigheden rekening te houden met het advies ter zake dat door de indicatiecommissie wordt gegeven, en kunnen krachtens artikel 3, derde lid, bij ministeriële regels op dit punt nog nadere regels worden gesteld. Bij de indicatiestelling wordt door de indicatiecommissie immers (voorlopig) vastgesteld welke voorzieningen en/of maatregelen noodzakelijk zijn, en of deze binnen redelijke grenzen binnen de sociale werkvoorziening te realiseren zijn. Dit geschiedt aan de hand van een binnen het ministerie ontwikkelde beslistabel, bij de ontwikkeling waarvan ook het veld en belangenvertegenwoordigers zijn gehoord. De daarin opgenomen grenzen zijn van dien aard dat het kabinet ervan overtuigd is dat daarmee geen specifieke groepen gehandicapten op basis hiervan buiten de Wsw zal vallen, dit mede in aanmerking genomen dat verwacht mag worden dat bij de algemene inrichting van de werkomgeving in de Wsw rekening gehouden zal zijn met toegankelijkheid en algemene voorzieningen voor gehandicapten, dit gegeven de aard van de sw-organisatie. Op basis van een evaluatie zal worden nagegaan of de normen in de loop van de tijd zullen moeten worden bijgesteld. Daarmee is gegeven dat de kosten van individuele aanpassingen structureel niet hoger zullen zijn dan aan subsidie wordt betaald. De passage in de memorie van toelichting waarnaar de leden van de PvdA-fractie verwijzen moet in dit licht worden gezien. Bij de financiering van voorzieningen op de reguliere markt bestaan geen limieten. De aard van de Wsw, waarbij het treffen van voorzieningen in het algemeen al in de uitvoeringskosten is meegenomen, rechtvaardigt een bovengeschetste beleidslijn.

De rijkssubsidie is dus ook bedoeld voor het realiseren van de aanpassingen. De vrees van de leden van de RPF-fractie dat de gehandicapten de

dupe zouden zijn van gebreken in de subsidiesystematiek is naar het oordeel van het kabinet ongegrond.

De hierboven omschreven lijn impliceert overigens in wezen, ingaande op een vraag van de leden van de fractie van D66, geen verandering ten opzichte van de huidige situatie. De relatie tussen het realiseren van aanpassingen en de bekostiging ondergaat geen wijziging. Wel voorziet de beslistabel voor de doelgroepvaststelling in een beoordeling of de noodzakelijke voorzieningen en/of maatregelen binnen redelijke grenzen gerealiseerd kunnen worden. Dit kan gezien worden als een explicitering van wat in de praktijk redelijkerwijs geveerd kan worden.

### **3.5. Verwachte effecten van de gewijzigde doelgroepomschrijving**

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het verschil in opvattingen tussen het departement en de VNG over de verwachte effecten van de gewijzigde doelgroepomschrijving verwijst het kabinet naar hetgeen elders in deze nota wordt opgemerkt over de resultaten van het gevoerde Bestuurlijk overleg met de VNG.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de argumenten om het aantal Wiw-werknemers werkzaam in de Wsw te beperken.

Ten einde verdringing en concurrentievervalsing tegen te gaan zijn in de Wiw een aantal bepalingen opgenomen (kamerstukken II 1996/97, 25 122, nr. 3, paragraaf 5.5). Eén van deze bepalingen heeft betrekking op het kunnen limiteren van het aantal Wiw-werknemers per bedrijf of instelling, waarbij wordt gedacht aan een maximum van 10% van het totaal aantal werknemers dat bij zo'n bedrijf of instelling werkt. Voor een bedrijf dat voor de gemeente de Wsw uitvoert geldt in beginsel ook een overigens afzonderlijk te bepalen maximum van het aantal gedetacheerde Wiw-werknemers, waarbij een uitzondering zal worden gemaakt voor Wsw-geïndiceerde jongeren met een Wiw-dienstbetrekking en mogelijk kerwijs voor Wsw-dienstbetrekkingen die in Wiw-dienstbetrekkingen zijn omgezet. Het ligt voor de hand de vaststelling van het percentage te enten op de behoeften van gemeenten enerzijds en de noodzaak verdringing van Wsw-werknemers tegen te gaan anderzijds.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de effecten die verwacht mogen worden van de gewijzigde omschrijving van de doelgroep voor de omvang en samenstelling van de wachtlijsten en voor de productiviteitsontwikkeling in de sociale werkvoorziening. Hiervoor is reeds aangegeven dat ook op dit moment nog grote regionale verschillen bestaan in de aantallen personen die voor de sociale werkvoorziening geïndiceerd worden. Ook de globale toets die aan de hand van een eerste versie van de «beslistabel» bij een aantal bestuurlijke eenheden is verricht, liet een aanzienlijke variatie tussen de effecten bij verschillende bestuurlijke eenheden zien. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat de «beslistabel» sindsdien in overleg met de betrokken organisaties aanzienlijk is aangepast. Bovendien kon bij de eerste globale toetsing geen indruk worden verkregen van de effecten op de productiviteit omdat gegevens over de productiviteit van (kandidaat)werknemers op dit moment niet verzameld worden.

Voor de te verwachten effecten op de productiviteit van de sociale werkvoorziening is van groot belang dat de effecten die mogelijkerwijze optreden heel geleidelijk zichtbaar worden via een beperkte verschuiving in de samenstelling van de jaarlijkse instroom. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is afgesproken dat in het jaarlijkse overleg over

de bekostiging en de te realiseren aantallen arbeidsplaatsen deze effecten systematisch zullen worden gevolgd. Gegeven het geleidelijke karakter van de verschuivingen deelt het kabinet de zorg voor het optreden van kapitaalvernietiging vooralsnog niet.

In de memorie van toelichting is onderscheid gemaakt tussen de te verwachten effecten op de omvang van de wachtlijst en de omvang van de instroom omdat op dit moment jaarlijks ongeveer een kwart van de op de wachtlijst geplaatsten van de wachtlijst wordt afgevoerd zonder dat zij in de sociale werkvoorziening worden geplaatst. Niet uitgesloten is dat betrokkenen zich voor meerdere voorzieningen tegelijk aanmelden of tijdens hun verblijf op de wachtlijst ook naar regulier werk blijven zoeken, maar harde gegevens zijn niet beschikbaar. Het is niet op voorhand duidelijk in welke mate juist deze groep in de toekomst door de nieuwe doelgroepomschrijving en de nieuwe wijze van indicatiestelling reeds op voorhand zal worden uitgezeefd.

De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van de wachtlijst of de systematiek gehandhaafd blijft waarin de wachtlijst per persoon een financieel voordeel oplevert, waarmee vervolgens de exploitatie sluitend(er) wordt gemaakt.

Het is juist dat de wachtlijst ook in het nieuwe bekostigingssysteem een functie blijft vervullen. Een lange wachtlijst geeft dan inderdaad een hogere subsidie. Tegelijkertijd staat daar wel een verplichting tegenover om een hoger aantal arbeidsplaatsen te realiseren. Het niet realiseren van dat aantal arbeidsplaatsen kan vervolgens aanleiding geven tot het terugvorderen van subsidie. Het hebben van een lange wachtlijst levert uiteindelijk dus geen financieel voordeel op.

Deze leden vragen vervolgens of, indien de onafhankelijke indicatiecommissie de indicatiestelling verricht ten behoeve van alle gesubsidieerde arbeid, zou kunnen worden voorkomen dat mensen noch op de verkeerde wachtlijst terechtkomen danwel tussen de wal en schip verzeild raken.

Het kabinet acht het vanwege het specialistische karakter van de indicatiestelling Wsw niet realistisch te komen tot één indicatiestelling voor alle vormen van gesubsidieerde arbeid. Wel wijst het kabinet nadrukkelijk op de verhouding tussen de indicatiestelling Wsw en de kwalificerende intake die in het kader van Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) wordt gehanteerd. Dit is van belang voor de afstemming met andere (arbeidsmarkt)-trajecten.

Over deze relatie het volgende. De intake en aanbodanalyse in het kader van SWI gaat aan de indicatiestelling Wsw vooraf. In de fase-indeling die in dat kader wordt gehanteerd, gelden de fasen I tot en met III in meer of mindere mate als toeleidend naar de arbeidsmarkt. Werkzoekenden in fase IV zijn diegenen voor wie instrumenten ingezet kunnen worden die voorzien in een bepaalde vorm van hulp of zorg, waaronder specifieke vormen van gesubsidieerde arbeid. Bij deze instrumenten is het doel om in de persoon gelegen problematiek op te lossen en is toeleiding naar de arbeidsmarkt (voorlopig) geen directe doelstelling.

Wanneer er in het kader van de intake en aanbodanalyse aanwijzingen zijn dat de persoon vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn, ligt het voor de hand de persoon door te verwijzen voor indicatiestelling Wsw. Informatie uit de kwalificerende intake SWI kan worden betrokken bij de indicatiestelling Wsw.

Wanneer dan vervolgens indicatie Wsw tot stand komt, wordt betrokkene op de wachtlijst voor de Wsw geplaatst. Dit biedt derhalve perspectief op concrete inzet van een instrument.

Het is echter ook denkbaar dat de indicatieprocedure Wsw voor betrokkene tot een afwijzing leidt. Indien betrokkene te zwak voor de Wsw wordt geacht kan doorverwijzing naar de (indicatiestelling) zorg plaatsvinden. Indien het omgekeerde het geval is, d.w.z. betrokkene wordt op grond van de toelatingscriteria Wsw geacht ook buiten de sociale werkvoorziening aan de slag te kunnen, kan terugverwijzing naar de SWI-partners plaatsvinden. De gemeente is in beide trajecten (Wsw-indicatiestelling en SWI) betrokken. Alsdan kan worden gezien welk ander instrument in het kader van hulp of zorg kan worden ingezet, waarbij met name het instrumentarium van de Wiw mogelijkheden kan bieden. Van belang hierbij is dat de cliënt in principe niet weer opnieuw voor kwalificerende intake in aanmerking behoeft te worden gebracht, tenzij het resultaat van de – afwijzende – indicatiestelling Wsw aanleiding zou zijn (indien dat nieuwe informatie oplevert) de fase-indeling van de cliënt te herzien. Personen die reeds Wsw-werknemer zijn en van wie bij herindicatie wordt vastgesteld dat zij niet meer tot de doelgroep van de Wsw behoren, komen eveneens in aanmerking voor een kwalificerende intake in het kader van SWI.

SWI biedt dus een belangrijke aanvulling op de indicatiestelling Wsw, doordat er betere mogelijkheden kunnen ontstaan om een alternatief te bieden voor personen die geacht worden niet of niet langer tot de doelgroep van de Wsw te behoren. Andersom is de indicatiestelling Wsw met zijn specialistisch karakter een onmisbare aanvulling op SWI.

Vanuit de VVD-fractie wordt de vraag gesteld waarop de herbezetting is gebaseerd als gevolg van de arbeidsduur van 32 uur. In paragraaf 9.4 wordt in zijn algemeenheid ingegaan op deze vraag waarbij tevens wordt aangegeven dat een eventuele opbrengst in termen van geld beschikbaar blijft voor de sociale werkvoorziening.

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet om een reactie op de mededeling van een enkele sociale werkvoorziening dat niet aan de herbezettingplicht zal worden voldaan indien geen additionele middelen beschikbaar komen ter compensatie van het verlies aan toegevoegde waarde.

Over deze problematiek is op 12 december 1996 overleg gevoerd met de VNG en het NOSW. In dit overleg zijn ondermeer misverstanden weggenomen die er bestonden ten aanzien van het tijdstip waarop de herbezetting moet zijn gerealiseerd en de grondslag die wordt gehanteerd voor de vaststelling van de realisatie.

Ten aanzien van het eerste punt is medegedeeld dat herbezetting moet zijn gerealiseerd per ultimo 1998. Vanaf begin 1997 zal de feitelijke realisatie nauwlettend worden gevolgd. Mocht uit de voortgang medio 1997 blijken dat realisatie van de voorziene herbezetting per ultimo 1998 waarschijnlijk onhaalbaar is, dan kan alsnog worden besloten om gebruik te maken van de mogelijkheid om het tempo van de realisatie met een jaar te verlengen.

Als grondslag voor de beoordeling wordt uitgegaan van de gemiddelde realisatie in 1996. In 1997 zal worden gevolgd in welk tempo de herbezetting wordt gerealiseerd. Er zullen echter geen consequenties worden verbonden aan onderrealisaties in dat jaar. Pas na ommekomst van de afgesproken periode, in principe dus ultimo 1998, wordt de stand opgemaakt. Pas wanneer de totale landelijke realisatie achterblijft bij de afgesproken herbezetting van 2400 arbeidsplaatsen, zal dit gevolgen kunnen hebben in het kader van het maatregelenbeleid. Gezien deze afspraken is het kabinet van mening dat aan gemeenten voldoende tijd en ruimte wordt geboden om de herbezetting te realiseren. Het kabinet gaat er dan ook van uit dat geen van de bedrijven in onoverkomenlijke financiële moeilijkheden hoeft te geraken als gevolg van de herbezetting.

De leden van de VVD-fractie vragen of de werknemers van wie bij de experimenten ter bevordering van de doorstroming was vastgesteld dat zij zouden kunnen doorstromen (circa 10%), ook daadwerkelijk zijn doorgestroomd.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 3.7 waarin de resultaten van de experimenten zijn beschreven.

De vrees van de leden van de fractie van D66 dat de wachtlijsten worden weggewerkt op kosten van 32-uursbanen kan niet worden gedeeld. De verwachting is dat de omvang en de samenstelling van de wachtlijst in de eerste plaats zullen veranderen door de duidelijkere omschrijving van de doelgroep en de nieuwe wijze van indicering. In combinatie met de afspraken die met de vakbonden zijn gemaakt om met name in de eerste fase van de aanstelling van nieuwe werknemers gerichte stimuli te creëren voor uitstroom naar regulier werk en om deeltijdarbeid in de sociale werkvoorziening zodanig te bevorderen dat geleidelijk een situatie ontstaat waarin sprake is van een gemiddelde feitelijke arbeidsduur van 32 uur zullen bovendien de plaatsingskansen van kandidaat-werknemers worden vergroot.

Met hetgeen eerder in deze nota is aangegeven hoopt het kabinet – in de richting van de leden van de fractie van GroenLinks – duidelijk te hebben gemaakt dat de voorgestelde criteria niet te zwaar zijn. Hierover bestaat inmiddels een grote mate van overeenstemming met het veld.

Het is ook niet zo dat de Wsw en de reguliere arbeidsmarkt door dit voorstel verder uit elkaar komen te liggen, waar de leden van GroenLinks-fractie naar vragen. De doorstroomelementen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, bevorderen juist dat de oriëntatie vanuit de Wsw op de reguliere arbeidsmarkt zo groot mogelijk is. Van een tussen wal en schip geraken van werknemers is in de optiek van het kabinet geen sprake.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of personen met een sociale handicap straks op de Wiw zijn aangewezen en of dat niet zal leiden tot een wachtlijst voor de Wiw.

Personen zonder lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking komen per definitie niet in aanmerking voor een Wsw-indicatie. Dit geldt dus ook voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vanwege louter sociale beperkingen. Een Wiw-dienstbetrekking wordt voor deze categorie meer passend geacht.

Daarmee neemt de druk op de Wsw-wachtlijst af en neemt de vraag naar Wiw-dienstbetrekkingen toe. In de Wiw-ramingen is dan ook voorzien in een volumegroei van 5000 arbeidsplaatsen voor personen van 23 jaar en ouder (kamerstukken II 1996/97, 25 122, nr. 3, paragraaf 7.3). Daarnaast geeft het instrument werkervaringsplaats in de Wiw gemeenten nieuwe mogelijkheden om deze categorie werklozen een perspectief te bieden.

Bovendien kunnen de 40 000 banen die deze kabinetsperiode worden gerealiseerd op basis van de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen en de corresponderende regelingen in de zorgsector hier nieuwe kansen voor de bedoelde doelgroep creëren.

Tot slot informeren de leden van de GroenLinks-fractie in hoeverre de bestaande Wsw-werknemers gevolgen ondervinden van de nieuwe doelgroepomschrijving.

De nieuwe doelgroepomschrijving heeft alleen gevolgen voor personen die nieuw instromen.

De leden van de SGP-fractie onderschrijven de doelstelling van het kabinet de doorstroom zoveel mogelijk te bevorderen, maar deze leden vragen zich af welke gevolgen dit heeft voor de rentabiliteit van de

Wsw-bedrijven, aangenomen dat vooral de minder productieve werknemers in de Wsw achterblijven.

De maatregelen die Sw-werknemers stimuleren tot uitstroom naar regulier werk richten zich in belangrijke mate op nieuwe werknemers in de eerste jaren van hun dienstverband. Deze zijn relatief gemakkelijk te vervangen door nieuwe instroom vanaf de wachtlijst. Door de mogelijkheid ook niet-gehandicapte werknemers in dienst te nemen zijn de bestuurlijke eenheden bovendien in staat een zodanige samenstelling van het personeelsbestand te realiseren dat het door de leden van de SGP-fractie gevreesde effect naar het oordeel van het kabinet niet hoeft te worden verwacht.

De leden van de SGP-fractie verzoeken het kabinet in dit verband ook in te gaan op de relatie met de PEMBA-wetgeving.

Voor wat betreft de relatie met de PEMBA-wetgeving zij opgemerkt dat er een duidelijk verschil is tussen Wsw-werknemers, die in dit kader aan de orde zijn, en de overige werknemers met een arbeidshandicap. Indien Wsw-werknemers doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt gaan de maatregelen die in het kader van Pemba getroffen worden, zoals de premiekwijtscheldingsregeling voor hen werken. Deze premiekwijtscheldingsregeling is ingesteld naar aanleiding van opmerkingen gemaakt in de Eerste Kamer door de heer Van de Zandschulp bij de behandeling van de Wulbz. Deze wetgevingstrajecten vullen elkaar derhalve vloeiend aan. Problemen op dit punt worden dan ook niet verwacht. De extra bedrijfseconomische effecten die uitgaan van deze regeling voorzover hiervan een impuls uitgaat op bestedingen bij Wsw-bedrijven komen aan de orde in paragraaf 9.4.

### **3.6. Begeleid werken**

Diverse leden van de fracties vragen om een nadere toelichting bij het voorstel om het begeleid werken een plaats in de wet te geven (artikel 7).

De voornaamste overweging voor dit voorstel is in de memorie van toelichting gegeven. De Tweede Kamer heeft bij herhaling gevraagd om een oplossing voor het verschil in inkomen tussen Wsw-werknemers en personen die begeleid werken op basis van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid (kamerstukken II 1992/93, 22 800 XV, nr. 39; kamerstukken II 1995/96, 24 400 XV, nr. 29). In reactie op deze moties is in mijn brief van 19 december 1995 (kamerstukken 1995/96, 24 400 XV, nr. 33) toegezegd dit inkomensvraagstuk bij de herziening van de Wsw op te lossen. Deze oplossing komt op het volgende neer.

De gemeente ontvangt voor een Wsw-geïndiceerde een rijkssubsidie die op twee manieren kan worden aangewend, namelijk om een «traditionele» arbeidsplaats in een Wsw-bedrijf te creëren of om betrokkene begeleid te laten werken, waarbij de rijkssubsidie enerzijds wordt ingezet als loonkostensubsidie voor de werkgever die een begeleid werker in dienst neemt en anderzijds dient ter financiering van de begeleidingskosten. De rijkssubsidie zal daarbij over het algemeen voldoende zijn om het verschil tussen het CAO-loon en de loonwaarde van de arbeidsprestatie, plus de begeleidingskosten, te dekken. Zo niet, dan heeft een «traditionele» arbeidsplaats in een Wsw-bedrijf de voorkeur.

Het bieden van een oplossing voor het inkomensvraagstuk is echter niet de enige overweging geweest om m.n. de financiering van het begeleid werken in onderhavige wet te regelen. Deze benadering biedt ook de Wsw-geïndiceerde meer keuzevrijheid, namelijk doordat hij kan kiezen tussen de werkzaamheden die het Wsw-bedrijf biedt of – voor zover zijn capaciteiten dat toelaten – een reguliere baan waar begeleid wordt gewerkt. Hijzelf, zijn ouders of verzorgers kunnen ook zelf trachten een

werkgever te vinden waar begeleid kan worden gewerkt. Zij kunnen ook de organisaties die de begeleiding verzorgen de opdracht geven een begeleid werkplaats te zoeken. De kosten van de arbeidsbemiddeling vormen voor de begeleidingsorganisatie een voorinvestering, die kan worden terugverdiend uit de begeleidingsvergoeding na realisatie van de plaatsing.

Een Wsw-indicatie betekent dat voor de gehandicapte werknemer jaarlijks een rijkssubsidie beschikbaar is om een baan te vinden en te behouden. Voor zover zijn capaciteiten en de arbeidsmarkt dat toelaten kan hijzelf samen met de begeleidingsorganisatie trachten zijn voorkeur voor bepaalde werkzaamheden en een bepaalde werkgever te verwezenlijken. Een Wsw-geïndiceerde is daarmee niet per definitie aangewezen op het werkaanbod en de arbeidsverhoudingen van het Wsw-bedrijf.

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

Derde overweging heeft betrekking op personen zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering. De Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid is niet voor deze categorie van toepassing, hetgeen betekent dat wanneer deze begeleid werken hun inkomen niet tot het niveau van 100% van het wettelijk minimumloon is gegarandeerd. Er is immers geen uitkeringsgrond om hun gedispenseerde loon tot dit loonniveau aan te vullen. Door de financiering van het begeleid werken in de Wsw te regelen kunnen ook anderen dan personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering begeleid werken en daarmee een functieloon verwerven.

Tot slot wordt gewezen op het financiële perspectief dat het begeleid werken de gemeenten biedt. Kenmerkend voor het begeleid werken is dat de werknemers in dienst van een reguliere werkgever zijn, die het volledige ondernemingsrisico draagt. De toepassing van het begeleid werken op grotere schaal zou betekenen dat gemeenten hun ondernemingsrisico's en daarmee de financiële onzekerheden die samenhangen met het Wsw-bedrijf kunnen reduceren. De kosten voor een begeleid werken-plaats kunnen door de gemeente immers volledig worden gedekt uit de rijkssubsidie, hetgeen bij een arbeidsplaats in een Wsw-bedrijf vanwege het ondernemingsrisico anders kan liggen. Daarmee biedt het begeleid werken voor gemeenten een financieel aantrekkelijk alternatief voor het Wsw-bedrijf, mede gezien de huidige bevindingen dat voornamelijk personen met een verstandelijke handicap begeleid werken en er dus ook mogelijkheden voor personen met een andersoortige handicap zijn om op deze basis te werken.

De fracties van PvdA, GPV, SP, D66 en RPF vragen hoe het begeleid werken op grond van de Wsw zich verhoudt tot de huidige regelingen die worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat beide systemen naast elkaar zullen blijven bestaan en dat de partijen in het traject Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) is gevraagd de samenwerking tussen bedrijfsverenigingen en gemeenten bij de toepassing van het begeleid werken nader te bezien.

Het voornemen is om in de Wet op de reïntegratie de begeleiding als werkvoorziening te faciliteren. De begeleiding op de werkplek, zoals dat

nu vorm is gegeven in de Regeling persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers, krijgt daarmee dus een plaats in de genoemde wet.

De inkomensvoorziening van werknemers die op basis van de Wet op de reïntegratie begeleiding krijgen, wordt geregeld langs de lijnen zoals die ook voor anderen gelden die met behulp van het reïntegratie-instrumentarium van de wet werkzaam zijn. Uitgaande van de huidige systematiek zou dit (in de meeste gevallen) betekenen dat loondispensatie wordt verleend, waarbij de werkgever alleen de loonwaarde van de arbeidsprestatie betaalt, en het aldus verkregen loon wordt geanticumuleerd met de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Artikel 11 van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met de inkomsten uit arbeid, waarin is bepaald dat het verkregen loon geanticumuleerd met een AAW- of WAO-uitkering ten minste gelijk is aan het minimumloon (bij volledige werkweek), is dan niet langer van toepassing.

Handhaving van een dergelijke bepaling in de Wet op de reïntegratie zou ook niet logisch zijn, omdat de toepassing van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid is beperkt tot personen die behoren tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening (artikel 11, eerste lid, van de regeling). Voor deze groep wordt de inkomensvoorziening bij het begeleid werken op basis van de Wsw geregeld. De intrekking van artikel 11 van de regeling is bovendien conform het advies van de toenmalige Sociale Verzekeringsraad, waarin is gesteld deze slechts een tijdelijk karakter mocht hebben in afwachting van een definitieve oplossing voor het inkomensvraagstuk. Deze oplossing wordt nu met artikel 7 van de Wsw geboden.

Over de afstemming tussen het begeleid werken op basis van het instrumentarium van de bedrijfsverenigingen en de Wsw wordt het volgende naar voren gebracht.

Begeleid werken op basis van de Wsw is alleen mogelijk indien de indicatiecommissie Wsw heeft vastgesteld dat betrokkene voldoet aan de criteria die de wet aan een Wsw-indicatie stelt. Personen met een arbeidshandicap die niet Wsw-geïndiceerd zijn, zullen in de meeste gevallen zijn aangewezen op het reïntegratie-instrumentarium van de bedrijfsverenigingen. Voor zover voor deze groep begeleiding op de werkplek een passende werkvoorziening is, kan deze door de bedrijfsverenigingen worden toegekend.

De PvdA-fractie vraagt naar de voor- en nadelen van een geïntegreerde indicatiestelling voor begeleid werken door gemeenten en bedrijfsverenigingen. Het kabinet ziet hier vooral voordelen. Gezien de overeenkomsten in de doelgroep kunnen beide partijen hun specifieke deskundigheid ten aanzien van de doelgroep benutten (beoordeling arbeidsmogelijkheden, uitkeringsaspecten), hun werkzaamheden op elkaar afstemmen en daarmee de dienstverlening aan de cliënt verbeteren. Daarbinnen heeft de indicatiecommissie natuurlijk een eigen taak, namelijk de vaststelling of personen met een arbeidshandicap tot de Wsw-doelgroep behoren. Deze indicatiestelling geschiedt onafhankelijk van gemeente, bedrijfsvereniging of Arbeidsvoorziening.

De PvdA vraagt voorts wat het kabinet bedoelt met de passage dat een wettelijke basis voor begeleid werken naar verwachting een stimulans voor een bredere toepassing zal betekenen. Hiermee wordt gerefereerd naar de tijdelijkheid van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid conform het advies van de toenmalige Sociale Verzekeringsraad. Onzekerheid over de continuering van de regeling leidt wellicht tot een zekere terughoudendheid bij potentiële begeleid werkers en werkgevers. Een wettelijke basis zou deze onzekerheid kunnen wegnemen en de toepassing van deze werkvorm kunnen vergroten.



Ook vragen de leden van de PvdA-fractie om nadere informatie over de hoogte van het budget dat voor het begeleid werken is gereserveerd, hoe de externe financiering plaatsvindt en of de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Het begeleid werken wordt door de gemeente gefinancierd met Wsw-middelen. Het is niet het voornemen om een deel van het budget hiervoor expliciet te reserveren. De mate waarin het begeleid werken wordt toegepast zal vooral afhangen van de bereidheid van werkgevers om gehandicapten op deze basis een arbeidsplaats aan te bieden. De financiering van het begeleid werken dient te geschieden binnen het Wsw-budget. Externe financiering vindt dus niet plaats. Overigens zal het budgettaire beslag van het begeleid werken verhoudingsgewijs gering zijn. Wanneer er bijvoorbeeld 1000 personen op basis van de Wsw begeleid zouden werken, dan leidt dit uitgaande van de gemiddelde vergoeding tot een beslag van f 40–50 mln. op het totale Wsw-budget van circa f 3,5 miljard (1998).

De gemeenten voeren de Wsw in medebewind uit en zijn dus verantwoordelijk voor een adequate toepassing van het instrument begeleid werken. De indicatiecommissie heeft hier echter ook een belangrijke rol. De commissie geeft in haar advies immers aan of betrokkene in aanmerking komt voor begeleid werken. Wordt dit advies overgenomen, dan verplicht dit de gemeente een begeleid werkenplaats aan te bieden dan wel daartoe aan derden, bijvoorbeeld de organisatie die de begeleiding gaat verzorgen, een bemiddelingsopdracht te geven.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de gemeente de begeleiding zelf uitvoert. Om een zekere mate van marktwerking te bewerkstelligen ten einde de keuzevrijheid van de potentiële begeleid werker te vergroten en om het professionele karakter van de ondersteuning te waarborgen bepaalt artikel 7 dat de begeleiding wordt gegeven door personen die zijn verbonden aan een rechtspersoon die tot doel heeft deze begeleiding te verrichten. De huidige Regeling persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers kent een vergelijkbare bepaling (artikel 3).

Een vraag die hierbij aansluit stellen leden van de VVD-fractie, namelijk of is onderzocht of werkgevers een voorkeur hebben voor intern verzorgde begeleiding met subsidie of externe begeleiding.

Onderzoek op dit onderdeel heeft niet plaatsgevonden, maar de indruk bestaat dat de meeste werkgevers een sterke voorkeur hebben voor externe begeleiding vanwege het ontbreken van eigen deskundigheid op dit terrein. De organisatie die belast is met de begeleiding draagt er zorg voor dat de werknemer zonder problemen zijn werk verricht, hetgeen door veel werkgevers als expliciete voorwaarde bij indienstname wordt gesteld.

Overigens zou de toepassing van interne begeleiding het nadeel hebben dat zich moeilijk laat vast stellen hoeveel uur begeleiding in verband met een handicap wekelijks wordt geleverd. Interne begeleiding met subsidie is daardoor fraudegevoelig.

De leden van de GPV- en RPF-fractie vragen zich af of het onderbrengen van het begeleid werken in de Wsw geen *contradictio in terminis* is. Begeleid werken veronderstelt immers dat een werknemer onder normale omstandigheden werkt, terwijl een Wsw-indicatie dit per definitie uitsluit.

In de memorie van toelichting is gesteld dat begeleid werken door de intensiteit van de begeleiding in combinatie met de hoogte van de verstrekte loonkostensubsidie wordt beschouwd als een vorm van arbeid onder aangepaste omstandigheden. De begeleiding kan zelfs intensiever zijn dan in de Wsw. In de Regeling persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers is het aantal begeleidingsuren immers gemaximeerd tot 15% van de werktijd, terwijl in de Wsw bij de ondergrensbepaling het maximum van 10% wordt gehanteerd.

Hiervoor is reeds aangegeven dat ook de toepassing van de huidige Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid is beperkt tot personen voor wie ten gevolge van bij hen gelegen factoren geen gelegenheid zou bestaan tot het verrichten van arbeid onder normale omstandigheden (artikel 11, eerste lid). Ook de bestaande regeling stelt dus de voorwaarde dat de begeleid werker tot de Wsw-doelgroep behoort.

De leden van de D66-fractie vragen naar het aantal begeleid werkenplaatsen dat in de komende jaren aan de orde is.

Uit een recente Tica-evaluatie van de Regeling vergoeding persoonlijke ondersteuning komt naar voren dat op de peildatum september 1996 circa 315 personen begeleid werkten. De aanloopproblemen in ogenschouw genomen betekent dit dat deze werkvorm in relatief korte tijd een aanzienlijke groei heeft doorgemaakt. Waar de grenzen van de toepassing exact liggen is bij benadering niet te zeggen. De bekendheid met de methodiek, de professionalisering van de organisaties die begeleiding aanbieden, de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn allemaal factoren die hierbij een rol spelen. De ervaring van de uitvoeringsorganisaties is echter dat de animo onder potentiële werknemers en werkgevers steeds meer toeneemt.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts om een uiteenzetting over de verschillen in arbeidsvoorwaarden van personen die begeleid werken en werknemers met een Wsw-dienstbetrekking.

Wsw-werknemers die na inwerkingtreding van de onderhavige wet in dienst treden krijgen een arbeidsovereenkomst met de gemeente. In het merendeel van de gevallen zal een opleidings- of scholingstraject worden aangeboden. In die gevallen ligt de beloning gedurende de eerste periode op WML-niveau. In een aantal gevallen is een scholingstraject gezien de beperkte capaciteiten van betrokkene niet aangewezen. Hij zal dan instromen in een eenvoudige functie waarvoor functieloon wordt betaald op het niveau van het WML of net daarboven (schalen A en B). Gekwalificeerde werknemers die, geconfronteerd met een arbeidshandicap, instromen ontvangen direct functieloon. De arbeidsduur is afhankelijk van de daarover door werknemer en gemeente te maken afspraken. De gemeente ontvangt van het rijk een vergoeding per arbeidsplaats die rekening houdt met een gemiddelde arbeidsduur van 32 uur.

Personen die op grond van de Wsw begeleid gaan werken zijn in dienst van een reguliere werkgever en zij ontvangen de bij die werkgever gebruikelijke beloning, al dan niet gebaseerd op een collectieve arbeidsvoorwaardenregeling. In de praktijk zal de beloning bij indiensttreding over het algemeen liggen op het niveau van het WML of WML+. De arbeidsduur is afhankelijk van de afspraken die met tussenkomst van de begeleider tussen werknemer en werkgever worden gemaakt. Het verschil tussen de feitelijke loonwaarde van de arbeidsprestatie en het betaalde loon wordt goedge maakt uit de subsidie die de werkgever van de gemeente ontvangt.

De leden van de fractie van de RPF en D66 vragen te reageren op de brief van de Federatie van Ouderverenigingen (FvO) aan de Vaste Kamercommissie van 6 augustus 1996 voor zover deze betrekking heeft op het begeleid werken.

In de genoemde brief wordt door de FvO in de eerste plaats gesteld dat begeleid werken geen gesubsidieerde arbeid is.

Hiervoor is aangegeven dat naar het oordeel van het kabinet het begeleid werken door de intensiteit van de begeleiding in combinatie met de hoogte van de verstrekte loonkostensubsidie zonder meer kan worden

aangemerkt als gesubsidieerde arbeid onder aangepaste omstandigheden zoals bedoeld in de Wsw.

Ten tweede merkt de FvO op dat het begeleid werken een voorliggende voorziening voor de Wsw is, die moet worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. De Wsw zou uitsluitend moeten worden bestemd voor degenen die zijn aangewezen op het «traditionele» Wsw-bedrijf.

Hiervoor is aangegeven dat het kabinet mede beoogt de keuzevrijheid van Wsw-geïndiceerden te vergroten door het begeleid werken op basis van de Wsw toe te staan. De benadering van de FvO waarbij Wsw-geïndiceerden per definitie zijn aangewezen op een «traditionele» Wsw-arbeidsplaats, zou de beoogde keuzevrijheid van Wsw-geïndiceerden in sterke mate beperken, hetgeen niet wenselijk wordt geacht.

Ten derde doet de FvO het voorstel om kwaliteitseisen te stellen aan organisaties die de begeleiding verzorgen.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de FvO dat het succes van de toepassing van het begeleid werken staat of valt bij het kwaliteitsgehalte van de diensten die de begeleidingsorganisaties kunnen leveren. De suggestie van de FvO om kwaliteitseisen aan deze organisaties te stellen kan zonder meer worden overgenomen. De FvO is dan ook inmiddels uitgenodigd om hiertoe voorstellen te doen.

In de bijlage bij de brief wijst de FvO op een ander knelpunt, namelijk op het bestaan van de Wsw-wachtlijst, waardoor – anders dan bij de regelingen die de bedrijfsverenigingen uitvoeren – niet iedereen direct een begeleid werkenplaats kan worden aangeboden.

Het kabinet stelt voor dit probleem op te lossen door personen met een Wsw-indicatie die in staat worden geacht begeleid te werken bij voorrang te plaatsen, hetgeen kan worden geregeld in de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 7, tweede lid. Bij een jaarlijkse instroom van circa 4000 nieuwe Wsw-werknemers, wordt het niet bezwaarlijk geacht het relatief beperkte aantal personen dat begeleid kan werken, bij voorrang te laten instromen.

De leden van de GPV-fractie stellen een vraag die hiermee samenhangt, zij willen namelijk weten of het de bedoeling is dat een begeleid werker die zijn baan verliest, bij voorrang een Wsw-arbeidsplaats wordt aangeboden.

Eén van de overwegingen om het begeleid werken in de Wsw onder te brengen is om een adequate opvang te creëren in geval een begeleid werker onverhoopt zijn reguliere arbeidsplaats verliest. De gemeente heeft dan de mogelijkheid om hem aansluitend een «traditionele» Wsw-arbeidsplaats aan te bieden. Het gaat hier echter niet om een automatisme. Per geval zal de gemeente moeten beoordelen of directe plaatsing in het Wsw-bedrijf gerechtvaardigd is ten opzichte van degenen die op de Wsw-wachtlijst staan rekening houdend met de individuele omstandigheden van betrokkenen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het begeleid werken zich verhoudt tot de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) en hoeveel begeleid werkers in de laagste loonschalen zitten.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de WAGW tot doel heeft de inschakeling van gehandicapten in het arbeidsproces te bevorderen. Het instrument begeleid werken past uitstekend binnen deze doelstelling. Uit het eerdere genoemde Tica-evaluatie wordt niet duidelijk in welke mate begeleid werkers functies in de laagste loonschalen vervullen. Gezien de aard van de handicap meestal verstandelijk van karakter is, kan worden verondersteld dat het gaat om een beloningsniveau dat niet ver boven het minimumloon zal liggen.

### 3.7. Bevordering van uitstroom

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een nadere toelichting bij artikel 10, dat de mogelijkheid biedt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gemeenten een subsidie te verstrekken ter bevordering van de uitstroom naar reguliere arbeidsplaatsen. Deze subsidie dient te worden aangewend als een incentive voor de Wsw-werknemer die uitstroomt dan wel voor de inkoop van arbeidsbemiddeling.

Het overheidsbeleid om de doorstroming in de sociale werkvoorziening te bevorderen gaat terug tot de nota «Optimale benutting van arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening» (kamerstukken II, 1989/90, 21 552, nr. 2), waarin maatregelen ter stimulering van de doorstroming werden aangekondigd. Deze hadden betrekking op wijziging van wet- en regelgeving (terugkeergarantie voor doorgestroomde Wsw-werknemer, aanscherping van de ontslagbepaling, mogelijkheid tijdelijk dienstverband) en financiële incentives voor het Wsw-bedrijf (doorstroompremies, hanteren van een doorstroomnorm). Daarnaast werd bij een aantal bedrijven een experiment gestart met als doel het doorstroompercentage te verhogen. Daartoe werden bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor werknemers en werkleiding, werden individuele doorstroomplannen voor werknemers opgesteld, contacten gelegd met bemiddelingsorganisaties en potentiële werkgevers enz. In het «Verslag experimenten doorstroming en ondergrens», dat januari 1994 ter informatie aan de Tweede Kamer werd toegezonden, werd geconstateerd dat de deelnemende Wsw-bedrijven geen prioriteit aan het experiment hadden gegeven. Er waren nauwelijks serieuze pogingen ondernomen om het doorstroombeleid op lokaal niveau daadwerkelijk vorm te geven. Ook de animo van Wsw-werknemers om door te stromen naar een reguliere arbeidsplaats was gering. Het kabinet acht een doorstroombeleid hier nochtans aan de orde, zoals in de onderhavige wet voorzien.

De periodieke herindicering, de tijdelijke dienstbetrekking voor twee jaar en een beloning die bij indiensttreding over het algemeen ligt op het niveau van het wettelijk minimumloon illustreren dit. Een nieuw instrument voor de Wsw om de doorstroming te stimuleren is de mogelijkheid tot het toekennen van incentives aan werknemers die bereid zijn om door te stromen. De overweging daarbij is dat, ondanks de andere doorstroombevorderende bepalingen, er ook voor de Wsw-werknemer een extra stimulans nodig kan zijn om de overstap naar een reguliere baan te maken. Ook andere regelingen, bijvoorbeeld de Algemene bijstandswet en het Wetsvoorstel inschakeling werkzoekenden, kennen een dergelijk instrument.

De PvdA-fractie vraagt waarom deze middelen niet decentraal aan de gemeenten ter beschikking worden gesteld en naar de precieze inhoud van de regeling (criteria, procedure, omvang van de middelen). Verder vragen zij of het realistisch is te veronderstellen dat het grootste deel van de Wsw-werknemers met een dergelijke regeling uit de voeten kan.

De overweging om deze middelen geoormerkt aan de gemeenten ter beschikking te stellen is dat tijdens het genoemde experiment Wsw-bedrijven niet bereid zijn gebleken de extra middelen die ter beschikking werden gesteld op deze wijze in te zetten. Premies die in het verleden aan de Wsw-bedrijven zijn toegekend om de doorstroming te stimuleren zijn voornamelijk ten gunste van de bedrijfsexploitatie aangewend. Ten einde toch te kunnen bepalen of dit instrument effectief kan worden ingezet, is gekozen voor premietoekenning bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waarin de criteria, de toekenningsprocedure e.d. worden vastgelegd. Het voornaamste criterium is vastgelegd in de wet, namelijk dat de voormalige Wsw-werknemer ten minste één jaar op een reguliere arbeidsplaats moet hebben gewerkt om voor deze premie in aanmerking te komen. De gemeente stelt na dat jaar

vast of betrokkene elders werkzaam is, keert voor zover dit het geval is de premie uit en declareert dit bedrag bij het rijk. Naar het oordeel van het kabinet geeft een dergelijke procedure geen aanleiding tot bijzondere problemen voor de uitgestroomde werknemers.

De vraag van de PvdA of naar verwachting de gewijzigde doelgroepomschrijving leidt tot een Wsw-populatie met geringere doorstroomperspectieven wordt bevestigend beantwoord, voor zover het gaat om de naar verhouding enigszins toenemende instroom van werknemers op grotere afstand van de reguliere arbeidsmarkt. Het instrument van de premietoekenning blijft echter gericht op de grote groep van met het huidige bestand vergelijkbare instromers, alsmede op de huidige Wsw-werknemers waarop de overige doorstroombevorderende bepalingen (periodieke herindicatie, tijdelijke arbeidsovereenkomst) niet van toepassing zijn.

De leden van de PvdA-fractie achten het verstandig dat Wsw-werknemers die naar de Wiw doorstromen ten minste hetzelfde loonniveau behouden en vragen naar het beloningniveau van een Wiw-dienstbetrekking.

Het loonniveau voor Wsw- en Wiw-werknemers van 23 jaar en ouder met een dienstbetrekking voor onbepaalde tijd kan verschillen, omdat in de Wsw anders dan in de Wiw geen beperkingen aan de loonhoogte wordt gesteld. Voor Wiw-werknemers wordt het loon gemaximeerd tot 120% van het wettelijke minimumloon (kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nr. 3, paragraaf 6.2). Een inkomensprikkel om vanuit een Wsw-dienstverband door te stromen naar een Wiw-dienstverband bestaat dan ook alleen voor degenen die minder dan 120% van het wettelijke minimumloon verdienen. Wel biedt de Wsw de mogelijkheid een incentive aan een doorstromer toe te kennen, maar deze heeft een eenmalig karakter en kan niet worden aangewend om een aanvullend inkomen structureel te financieren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er nog nieuwe ideeën bestaan om de doorstroom vanuit de Wsw naar reguliere werkplekken te bevorderen middels subsidies aan de nieuwe werkgever. Tevens verzoeken zij aan te geven welke mogelijkheden nu reeds voor deze groep bestaan en informeren zij naar de mogelijkheid verplichte indienstname (zodanig met subsidie) te overwegen.

De werkgever, die een werknemer in dienst neemt die onmiddellijk voorafgaand aan de indiensttreding Wsw-werkzaamheden verrichtte, kan aanspraak maken op de loonkostensubsidieregeling (artikel 62, eerste lid, WAO). Deze subsidie bedraagt maximaal 25% van het bruto loon over een periode van maximaal 4 jaar. Naast de loonkostensubsidie kan de werkgever ook in aanmerking worden gebracht voor een eenmalige inwerk- en begeleidingssubsidie van maximaal f 4000,-.

Naast deze «echte» subsidiemaatregelen kan de werkgever, die een Wsw-doorstromer in dienst neemt ook in aanmerking komen voor vergoeding van de kosten, welke voortvloeien uit voor tewerkstelling noodzakelijke aanpassingen van de arbeidsplaats, de arbeidsomstandigheden, etc.

Tenslotte kan hier gewezen worden op het feit dat de werkgever, die in voldoende mate gehandicapte werknemers in dienst heeft na inwerk-treding van de wet Pemba kwijtschelding van de WAO-basispremie verkrijgt. Werknemers, die in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking Wsw-arbeid hebben verricht, vallen onder het begrip gehandicapte werknemer.

In het kader van de Wet op de reïntegratie wordt momenteel onderzocht in hoeverre de toepasbaarheid en de effectiviteit van deze subsidie-maatregelen en andere reïntegratiemaatregelen kunnen worden vergroot.

De leden van de VVD vragen of het kabinet de extra uitstroom die wordt verwacht ten gevolge van de wetwijzigingen kan kwantificeren en of het kabinet kan aangeven hoeveel procent zou moeten doorstromen. Voorts wordt gevraagd naar de mogelijkheid van een terugkeergarantie indien de doorstroming niet succesvol is en of een financiële prikkel de doorstroming niet zou vergroten.

Hoe hoog het toekomstig doorstroompercentage uiteindelijk zal zijn, is niet in te schatten. Een terugkeer naar de Wsw is alleen mogelijk indien door de indicatiecommissie is vastgesteld dat men nog steeds of opnieuw tot de Wsw-doelgroep behoort. Garanties op terugkeer kunnen dus niet worden afgegeven.

Het antwoord op de vraag of een financiële incentive voor een doorstromende Wsw-werknemers de doorstroming zou kunnen bevorderen, luidt bevestigend. Artikel 10 beoogt hiertoe de mogelijkheid te scheppen.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de betekenis van artikel 10, onderdeel b, waarin de mogelijkheid wordt geboden gemeenten een budget toe te kennen voor de inkoop van arbeidsbemiddeling ten behoeve van Wsw-werknemers. D66 wil weten of het hier gaat om gedwongen winkelnering bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en aan welke bedragen wordt gedacht.

Deze bepaling is in de wet opgenomen tijdens de parlementaire behandeling van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet toen nog geen duidelijkheid bestond over de vormgeving van het prestatiebudget en de inkooprelaties tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening. Inmiddels is duidelijk dat zij afspraken zullen maken over de aanwending van het prestatiebudget, die ook betrekking kunnen hebben op arbeidsbemiddeling van Wsw-werknemers die volgens de indicatiecommissie niet langer tot de doelgroep behoren. Desondanks kan het noodzakelijk zijn de doorstroom uit de Wsw een impuls te geven door hiervoor extra middelen ter beschikking te stellen. De algemene maatregel van bestuur van artikel 10 levert daarvoor de juridische basis, waarbij in de verdere uitwerking van de regeling zal moeten worden gezien of de inkoop zich zou moeten beperken tot Arbeidsvoorziening of dat ook derden kunnen worden ingeschakeld.

De leden van de GPV-fractie vragen of artikel 10 van toepassing is op de huidige Wsw-werknemers die in staat worden geacht te kunnen doorstromen of alleen op nieuwe werknemers.

Het ligt in de bedoeling om de algemene maatregel van bestuur genoemd in artikel 10 op beide categorieën werknemers van toepassing te verklaren.

## **4. AANMELDING, INDICATIE EN PLAATSING**

### **4.1. Inleiding**

In het wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat de bevoegdheid om inzake de indicatie te beslissen, zou worden neergelegd bij de directeur van een daartoe nog in te stellen dienst van het ministerie van SZW. Het kabinet heeft besloten de in het wetsvoorstel neergelegde keuze te heroverwegen, hetgeen tot de keuze voor een ander model heeft geleid. Dit nieuwe model, met een grotere mate van gemeentelijke verantwoordelijkheid enerzijds en een strakkere centrale regie ten aanzien van de kwaliteitsborging anderzijds, heeft niet de nadelen die aan een meer centraal model zijn verbonden. Anderzijds beoogt het nieuwe model de nadelen te elimineren die blijken de commissie-Houben aan de praktijk volgens de huidige wet kleven. Het uitgangspunt van onafhankelijkheid, waarmee

vrijwel alle fracties hun instemming hebben betuigd, is bij de vormgeving voorop blijven staan. Hierop wordt in de toelichting bij de daartoe opgestelde nota van wijziging nader ingegaan. De keuze voor een nieuw model heeft gevolgen voor de beantwoording van de vragen die door de fracties op het punt van de indicatiestelling zijn gesteld. In de beantwoording verwijst het kabinet veelal naar de nu nieuwe situatie.

De leden van de PvdA-fractie achten de voorgestelde wijze van indicatiestelling onvoldoende helder en verzoeken concreet aan te geven wat iemand overkomt die zich aanmeldt.

In de memorie van toelichting bij de nota van wijziging is vrij uitvoering geschetst hoe het nu gekozen model er uit ziet. Hierin is ook aangegeven welke gevolgen de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling heeft voor het traject dat een te indiceren persoon – en zijn dossier – moet bewandelen om voor de Wsw in aanmerking te komen.

In het kort komt het op het volgende neer. Een kandidaat meldt zich eigener beweging aan of wordt aangemeld door een intermediaire instantie (bijvoorbeeld het arbeidsbureau, de bedrijfsvereniging of de gemeente). Aanmelding geschiedt bij de indicatiecommissie, die daartoe een aanspreekpunt heeft aangewezen. De indicatiecommissie is vervolgens verantwoordelijk voor het (tijdig) verrichten van het indicatieonderzoek en het vaststellen van een indicatie-advies ten behoeve van het gemeentebestuur. Dit advies wordt ook aan betrokkene toegezonden. Na ontvangst van het advies van de commissie beslist het gemeentebestuur omtrent de indicering. Bij het nemen van de beslissing zal het gemeentebestuur in het algemeen kunnen volstaan met het advies en het daaronder liggende dossier van betrokkene. Desgewenst kan het gemeentebestuur besluiten betrokkene te horen, maar noodzakelijk is dat niet. Nadat het gemeentebestuur heeft beslist, wordt betrokkene van het besluit op de hoogte gesteld. De beslissing van het gemeentebestuur leidt – afhankelijk van de uitkomst – al dan niet tot plaatsing op de wachtlijst voor de sociale werkvoorziening. Van de plaatsing op de wachtlijst wordt betrokkene in kennis gesteld. Indien betrokkene is geïndiceerd maar gelet op de omvang van de wachtlijst plaatsing vooralsnog niet tot de mogelijkheden behoort, ligt het in de rede betrokkene daarvan (periodiek) op de hoogte te stellen.

De leden van de fractie van het CDA maken enkele opmerkingen over de eerder voorgestelde constructie. Hiervoor kan eveneens worden verwezen naar het aangepaste voorstel in de nota van wijziging. De vraag naar de kosten van de aanvankelijk beoogde Dienst en de dekking daarvan is beantwoord in de reactie van het kabinet op een vraag van de leden van de SGP-fractie, eerder in deze nota (paragraaf 2.3).

De leden van de fractie van D66 kan worden geantwoord dat het nu voorgestelde model mede de uitkomst is van het overleg dat is gevoerd met de gemeenten en NOSW.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar de beroepsmogelijkheid verwijst het kabinet naar paragraaf 2.3. van deze nota, waar een gelijkkluidende vraag van de leden van de RPF-fractie is beantwoord.

In reactie op met name het verzoek van de leden van de fractie van GroenLinks om nog eens te motiveren waarom niet wordt vastgehouden aan het advies van de commissie-Houben, wil het kabinet in de eerste plaats opmerken dat zowel het tot dusver gehanteerde wetsvoorstel als het wetsvoorstel mét nota van wijziging juist in belangrijke mate aansluiten bij het advies van de commissie-Houben. Deze commissie heeft het belang van centrale rijksnormen onderstreept, een aanbeveling die het kabinet heeft overgenomen. Verder heeft de commissie-Houben geadviseerd om een onafhankelijke indicatiecommissie te laten bepalen of iemand aanmerking komt. Deze aanbeveling is vertaald in de vormgeving

van onafhankelijke adviescommissie op gemeentelijke niveau (zo mogelijk regionaal).

Doordat deze onafhankelijke adviescommissies de regie voeren over het feitelijk onderzoek, is het werk van deze commissies in hoge mate bepalend voor het uiteindelijke besluit. De advisering op basis van deskundigheid reduceert immers de beslissingsvrijheid van de uiteindelijke beslisser, in casu – op grond van de nota van wijziging – het gemeentebestuur.

Door de aanvullende sturing in het kader van de kwaliteitsborging, waarop in de toelichting bij de nota van wijziging wordt ingegaan, zijn er naar het oordeel van de regering zodanige waarborgen voor objectiviteit geschapen, dat de uitkomst materieel zeker in lijn met het advies van de commissie-Houben ligt.

#### **4.2. De Dienst indicatie sociale werkvoorziening**

De leden van de PvdA-fractie vragen om garanties hoe te bereiken dat de rijksdienst niet slechts een stempelmachine wordt.

Ook de leden van de GPV-fractie stellen een vergelijkbare vraag; zij willen weten hoe zwaar het advies van de gemeentelijke adviescommissie weegt en vragen of alleen op zorgvuldigheid getoetst wordt of dat het de bedoeling is dat de rijksdienst alle adviezen ook inhoudelijk opnieuw beoordeelt.

In de optiek van het kabinet had de oorspronkelijk beoogde rijksdienst zeker geen stempelmachine mogen worden. Het gegeven dat het feitelijk onderzoek en de beslissing niet in één hand zijn gebracht, noopt ertoe voor de beslisser inzichtelijk te maken hoe het feitelijk onderzoek is verlopen. Dat is zowel in het model met een rijksdienst het geval, als in het model dat in de nota van wijziging is neergelegd. Het voor de beslisser inzichtelijk maken van het feitelijk onderzoek kent in de eerste plaats een procedurele kant. De beslisser moet op basis van het dossier kunnen nagaan dat aan de procedurele vereisten is voldaan. De «beslis-tabel» op grond waarvan de doelgroep dient te worden bepaald, biedt in dat opzicht belangrijk houvast. Het gebruik daarvan is voldoende toetsbaar. De beoogde strakke procedurele waarborgen reduceren de noodzaak tot een aanvullende inhoudelijke toets aanmerkelijk. In het oorspronkelijke model met een rijksdienst zou dit desgewenst steekproefgewijs kunnen gebeuren; in het nu gekozen model met gemeentelijke verantwoordelijkheid is dit aan het gemeentebestuur, waarbij kwaliteitsborging onder centrale regie een belangrijke aanvullende garantie biedt dat niet alleen wordt voorkomen dat de beslisser blindelings het stempel van goedkeuring geeft, maar vooral ook dat dit op onjuiste gronden gebeurt. De dossiers blijven op het lokaal niveau.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op het alternatieve voorstel betreffende de indicatiestelling van FNV, CNV, Gehandicaptenraad, Federatie van Ouderverenigingen, CFO en ABVAKABO en vragen het kabinet in haar reactie te betrekken dat voor dit plan draagvlak lijkt te bestaan bij de belangenbehartigers van het (potentiële) Wsw-personeel.

In antwoord op deze vraag het volgende. Bij de heroverweging van het oorspronkelijke «rijksdienstmodel» zijn zowel het voorstel van de zijde van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als het voorstel van bovengenoemde organisaties betrokken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de keuze voor een model dat in belangrijke mate is geïnspireerd door het voorstel van de VNG, maar waarin op verschillende onderdelen bruikbare elementen uit het voorstel van de gezamenlijk opererende organisaties zijn meegenomen. Het kabinet heeft er niet voor gekozen het toekomstig Landelijk instituut sociale verzekeringen een rol te geven. De positie die in



het alternatieve voorstel aan het Lisv wordt toegekend impliceert een toename van het aantal betrokken bestuursniveaus met één.

Achtergrond van het voorstel het Lisv een rol toe te kennen is met name het bieden van kwaliteitsborging. Deze gedachte acht het kabinet waardevol en heeft in het in de nota van wijziging neergelegde voorstel een belangrijke plaats gekregen. Kwaliteitsborging kan ook zonder tussenkomst van een zelfstandig bestuurorgaan plaatsvinden en overigens is het kabinet van mening dat kwaliteit weliswaar centrale regie vereist, maar toch vooral lokaal en in samenspel tussen lokaal en centraal niveau, gestalte dient te krijgen. De regering heeft niet de indruk dat het op deze wijze invulling geven aan de breed gedragen uitgangspunten betreffende de kwaliteit van indicering afbreuk doet aan het draagvlak bij het Wsw-personeel.

Doordat de indicatiestelling tot aan de formele beslissing door commissies van onafhankelijke deskundigen wordt verricht, is het kabinet niet bevreesd dat de samenhang tussen de arbeidshandicap en het toe te kennen subsidiebedrag, d.w.z. het financiële belang van de gemeente, van invloed zal zijn op het advies. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de GPV-fractie.

Het kabinet acht het door deze leden gesignaleerde mogelijk gevaar vrijwel uitgesloten. Het advies wordt opgesteld door deskundigen die zelf geen belang hebben bij subjectieve advisering. Bindende landelijke regels en protocollen met betrekking tot de beoordeling vormen leidraad bij de totstandkoming van het advies. De gronden waarop het advies rust moeten in het dossier herleidbaar zijn. De naleving daarvan is dus voldoende toetsbaar.

#### **4.3. De gemeentelijke adviescommissie sociale werkvoorziening**

De leden van de PvdA-fractie hebben gelijk, indien ze stellen dat in artikel 20, waarin geregeld wordt, dat de werknemers, die al een Wsw-dienstbetrekking hebben niet hoeven te worden geïndiceerd op grond van hoofdstuk 2, ook verwezen moet worden naar hoofdstuk 5. Artikel 20 is in de nota van wijziging in die zin aangepast.

De aan het woord zijnde leden informeren ook waarom de periode waarna geherindiceerd moet worden niet nauwkeuriger wordt aangegeven. Op de periode als zodanig wordt hierna ingegaan in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie. Uit die reactie blijkt dat de periode waarbinnen geherindiceerd moet worden, is begrensd. Om rigiditeit te voorkomen is het in de optiek van het kabinet noodzakelijk dat aan de uitvoering enige beleidsmarge wordt geboden om de exacte periode voor herindicatie te bepalen. Het kabinet ziet in een dergelijk afgebakende vrijheid meer voordelen dan nadelen. Binnen de grenzen die worden gesteld, kan de uitvoering dan naar bevind van zaken handelen en maatwerk toepassen. Indien zou blijken dat dit toch tot ongewenste effecten leidt, kan zonodig via lagere regelgeving worden bijgestuurd.

De leden van de PvdA-fractie vragen nog of herindicatie kan leiden tot de vaststelling dat betrokkene niet meer tot de doelgroep behoort en of vervolgens tot ontslag wordt overgegaan.

Herindicatie kan inderdaad leiden tot de vaststelling dat betrokkene niet meer tot de doelgroep behoort. Dit betekent evenwel niet, dat zondermeer tot ontslag wordt overgegaan. De ontslagmogelijkheid na herindicatie is geregeld in artikel 6, tweede lid, Wsw. Blijkens de toelichting op dit artikel geldt dat, indien de werknemer niet langer tot de doelgroep behoort, zijn dienstbetrekking pas hoeft te worden opgezegd zodra voor hem een alternatieve opvangmogelijkheid beschikbaar is, respectievelijk sprake is

van een weigering van een aanbod tot het verrichten van passende arbeid onder normale omstandigheden.

De leden van de fractie van de VVD stellen vragen over de deskundigheden van de indicatiecommissie en de onafhankelijkheid. Deze vragen acht het kabinet in het voorgaande (met name paragraaf 2.3.) naar aanleiding van vragen van deze en andere leden afdoende beantwoord. Aan het slot van paragraaf 4.2. van deze nota is een vraag van de leden van de GPV-fractie beantwoord, waarmee tevens een vraag van gelijke strekking van de leden van de fractie van de VVD is beantwoord, namelijk of de samenhang tussen de arbeidshandicap en het toe te kennen subsidiebedrag niet van invloed zal kunnen zijn op het advies.

Verder wordt door de VVD-fractie de vraag gesteld of het kabinet voornemens is artikel 12 zodanig te redigeren dat alle werknemers steevast iedere 3 tot 5 jaar heronderzocht worden conform andere sociale regelingen. Gevraagd wordt of herindicatie niet zou moeten leiden tot een fysiek heronderzoek en wat het kabinet concreet beoogt te bereiken met artikel 12.

Het kabinet is niet voornemens artikel 12 anders te redigeren dan is gedaan in het ingediende wetsvoorstel. Naar het oordeel van het kabinet is een periode van uiterlijk twee jaar, waarbinnen een eerste herindicatie moet gebeuren, een passende termijn om na te gaan of betrokkene nog is aangewezen op werk in Wsw-verband. Deze periode mag niet te kort zijn, omdat dan de effecten van (re)integratie in het arbeidsproces nog niet goed te bepalen zijn en niet te lang, om goed te kunnen inspelen op mogelijkheden van betrokkene. De periodieke herindicatie zal na de eerste keer om de drie tot vijf jaar plaatsvinden, overeenkomstig de termijn die in de vraag is gesteld, ter realisering van een dynamisch loopbaanbeleid. Bij herindicatie zal fysiek onderzoek plaatsvinden indien de eerste indicatiestelling en de nader ingewonnen gegevens daar aanleiding toe geven. In het geval van personen met beperkingen van een stabiel karakter, waarbij het niet aannemelijk is dat er zich veranderingen hebben voorgedaan met betrekking tot die beperkingen, zal een fysiek onderzoek niet altijd noodzakelijk zijn. Gestandaardiseerde rapportage, bij voorbeeld op basis van het profielensysteem, dat reeds op grote schaal in de sociale werkvoorziening wordt gehanteerd, aangevuld met verdere relevante gegevens, is dan voldoende.

De bedoeling van het kabinet is met artikel 12 te bereiken dat arbeidsplaatsen in de Wsw benut worden voor diegenen die echt daarop zijn aangewezen. Allereerst gaat het dan om bij aanvang zo goed mogelijk vast te stellen of iemand tot de doelgroep behoort, maar vervolgens ook door middel van herindicatie te bereiken dat arbeidsplaatsen in de sw niet onnodig bezet blijven door diegenen die al werkzaam zijn in de sw, maar van wie kan worden vastgesteld dat in de loop der tijd de beperkingen dan wel de arbeidsmogelijkheden zodanig zijn veranderd, dat werken onder aangepaste omstandigheden niet meer echt nodig of niet meer goed mogelijk is.

Een afstemming tussen de indicatie voor de zorg en de indicatie Wsw, zoals door de leden van de fractie van het GPV wordt bepleit, kan in de praktijk op gemeentelijk niveau worden vormgegeven. Het kabinet verwijst naar aanleiding van vragen van deze leden naar het antwoord op vragen die door leden van de fractie van de SGP over deze problematiek zijn gesteld (paragraaf 2.3.). Ook in paragraaf 3.3. is de relatie tussen de zorg en de Wsw aan de orde gekomen (in een antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie).

De leden van de fractie van het GPV willen weten of de indeling in drie categorieën niet te grofmazig is. Deze leden zijn beducht voor verdringingseffecten binnen categorieën. Verder vragen deze leden wat de

ruimte is van het gemeentelijk Wsw-bedrijf om werknemers aan te nemen. Concreet luidt de vraag in welke mate zij gebonden zijn aan de volgorde op de wachtlijst. Tevens vragen de leden van het GPV waarom bij de verdeling van middelen rekening wordt gehouden met de mate van handicap en niet met de mate van aanpassing.

In het bestaande verdeelmodel wordt, zoals bekend, gewerkt met een standaardvergoeding per arbeidsplaats, ongeacht de mate van arbeids-handicap. Bij de keuze in het onderhavige voorstel voor een indeling in drie categorieën van arbeidshandicap is een afweging gemaakt tussen enerzijds de noodzaak om selectie van werknemers op grond van vermeende productiviteit en kosten tegen te gaan en anderzijds de vermijding van het risico dat de indicatiecommissie voortdurend een afweging dient te maken over grensgevallen. Naarmate een fijnmaziger systeem wordt gehanteerd zal het aantal potentiële grensgevallen immers toenemen. Het kabinet meent dat met drie categorieën op dit punt een evenwichtige keuze is gemaakt.

In het verdeelmodel wordt, zoals gezegd, rekening gehouden met de mate van arbeidshandicap. Een gemeente zal voor een zwaarder arbeidsgehandicapte een hogere vergoeding krijgen dan voor een licht arbeidsgehandicapte. Hierbij is het verschil aan vergoeding tussen de onderscheiden categorieën van arbeidshandicap mede gebaseerd op de aanpassingskosten. Naast de aanpassingskosten zullen ook de begeleidingskosten, de loonkosten en de netto toegevoegde waarde een rol spelen in de hoogte van de vergoeding. De indeling in drie categorieën, met daaraan gekoppeld verschillende niveaus van subsidie zal naar verwachting de selectie vanaf de wachtlijst op oneigenlijke gronden in belangrijke mate tegengaan. De subsidiebedragen compenseren immers voor verschillende niveaus van kosten en productiviteit. Om die reden is aan de gemeente de vrijheid geboden om vanaf de wachtlijst werknemers in dienst te nemen. De ruimte is gelaten om zo nodig in een later stadium aanvullende regels te stellen.

De leden van de fractie van het GPV informeren voorts of, wanneer bij herindicatie is vastgesteld dat een Wsw-werknemer niet tot de doelgroep behoort, dit betekent dat betrokkene uiterlijk binnen één jaar op een reguliere arbeidsplaats of een Wiw-dienstbetrekking moet worden geplaatst, waarbij verwezen wordt naar de termijn genoemd in artikel 4, eerste lid, waarin de samenwerking tussen gemeenten, uitvoeringsinstanties en de Arbeidsvoorzieningsorganisaties ter bevordering van de doorstroming aan de orde is.

De bedoeling van artikel 4 is dat de bemiddelingsactiviteiten voor personen die naar verwachting op korte termijn niet meer tot de Wsw-doelgroep behoren, vroegtijdig worden gestart. Om deze termijn te duiden is de periode van één jaar genoemd. Dit betekent echter niet dat de dienstbetrekking van de betrokken Wsw-werknemer na dat jaar zou moeten worden beëindigd. Ontslag is alleen mogelijk indien passende arbeid is aangeboden, maar door betrokkene geweigerd (artikel 6, tweede lid, onderdeel b).

## **5. DE ARBEID IN DE SOCIALE WERKVOORZIENING**

### **5.1. Maatschappelijk zinvolle arbeid**

De leden van de PvdA-fractie verzoeken nader aan te geven wat wordt verstaan onder de formule dat de Wsw-werkzaamheden de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mogen beïnvloeden. Zij vragen daarbij naar de relatie met de penitentiaire inrichtingen.

De norm die met het door de leden van de PvdA-fractie geciteerde

wetsartikel is geformuleerd, houdt in dat in het kader van de sociale werkvoorziening bij het verwerven van orders marktconform moet worden gehandeld. De sociale werkvoorziening dient in haar prijs-, leverings- en betalingsvoorwaarden gelijkwaardig te handelen met anderen die op diezelfde markt actief zijn.

Het Ministerie van Justitie hanteert voor de penitentiaire inrichtingen eenzelfde marktconforme richtlijn: ten opzichte van de sociale werkvoorziening en aan andere mag geen onverantwoorde concurrentie worden aangedaan. Met het oog op de verhouding tussen de sociale werkvoorziening en de penitentiaire inrichting is een concept-concurrentieklachtenprotocol tot stand gekomen dat naar verwachting begin 1997 van kracht zal worden. De bedoeling is dat tussen beide typen organisaties geen onverantwoorde concurrentie optreedt. Indien daar onverhoopt sprake van zou zijn, kunnen partijen elkaar daar op aanspreken. Komen de partijen in onderling niet tot oplossing dan zal vanuit beide departementen (Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie) een nader onderzoek worden ingesteld naar de klacht.

De VVD-leden vragen waarom een preventieve toets achterwege blijft bij het bepalen van de vergoeding voor de te leveren prestatie. Zij betwijfelen of in geval van schade door onverantwoorde concurrentie de weg naar de rechter niet te langzaam is en menen, dat een een andere arbitragemogelijkheid kosteneffectiever en sneller kan werken.

Voorts vragen deze leden en de leden van de D66-fractie naar de analyse in het kader van het MDW-project Markt en Overheid, waarvan de uitkomsten en dus ook de sturingsmogelijkheden ter kennis van de Tweede Kamer zullen worden gebracht. De leden van de fractie van D66 vragen of in dat kader ook aandacht wordt besteed aan andere vormen van additionele arbeid.

In de wet is de norm neergelegd waaraan kan worden getoetst of sprake is van onverantwoorde concurrentie en ongewenste commerciële beïnvloeding. Deze norm is in eerste instantie richtinggevend voor de preventieve toetsing door de gemeente van de wijze van handelen van het sociale werkvoorzieningsbedrijf waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Bij vermeend onverantwoorde prijsstelling kan de benadeelde partij in eerste instantie de gemeente daarop aanspreken. In onderling overleg kunnen betrokkenen dan tot een oplossing van het geschil proberen te komen. Lukt dit niet dan staan voor de klager in beginsel twee wegen open. In de eerste plaats kan hij zijn klacht voorleggen aan de civiele rechter. De in de wet vastgelegde norm biedt daarvoor mede een basis. In de tweede plaats kan de klager aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kenbaar maken dat het eerdere overleg met de gemeente niet tot een oplossing heeft geleid. Indien het vermoeden bestaat dat sprake is van onverantwoord gedrag door de sociale werkvoorziening dan kan de Minister van SZW besluiten tot het instellen van een nader onderzoek. De uitkomsten van zo'n onderzoek kunnen in een eventuele civiele procedure worden ingebracht.

De bedoelde MDW-activiteiten worden naar verwachting in de eerste helft van 1997 afgerond. Het gaat daarbij om de wijze waarop overheidsinstanties zich in het kader van hun nevenwerkzaamheden op de markt begeven. Er is een voorlopig kader ontwikkeld, dat in pilots op de bruikbaarheid in de praktijk wordt getoetst. Zonder vooruit te willen lopen op de uitkomsten van het MDW-project wordt opgemerkt dat de sociale werkvoorziening haar kerntaak, namelijk het aanbieden van zinvolle arbeid onder aangepaste omstandigheden, slechts kan waarmaken door op de markt actief te zijn. In dit verband kan niet gesproken worden van nevenwerkzaamheden.

Het gaat er uiteindelijk om, dat bij het verrichten van werkzaamheden op de markt voor iedereen dezelfde spelregels gelden. Dit is al in dit wetsvoorstel neergelegd door de reeds besproken norm. In het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van Wet inschakeling werknemers is een vergelijkbare norm opgenomen voor de vergoeding die wordt gevraagd voor de diensten en producten die met de in die wet geregelde vorm van gesubsidieerde arbeid tot stand worden gebracht.

Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 in het algemeen naar de relatie tussen de Pemba- en Amber-wetgeving enerzijds en het wetsvoorstel sociale werkvoorziening als mede de relatie tussen dit wetsvoorstel en de Wet op de reïntegratie.

Voor het antwoord hierop verwijst de regering naar het gestelde in paragraaf 3.5 naar aanleiding van een vraag van de leden van de SGP-fractie terzake.

## **5.2. Beoordeling van de kwaliteit van de aanpassingen**

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

In opdracht van SZW heeft IVA, het Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies te Tilburg, in 1995 een evaluatie-onderzoek verricht naar de toepassing, hanteerbaarheid en bruikbaarheid van het profielensysteem in de sociale werkvoorziening. De resultaten van dit onderzoek zijn in het kort als volgt weer te geven.

Het merendeel van de Sw-organisaties past het profielensysteem in meer of mindere mate toe. Het totale systeem, dat bestaat uit drie verschillende profielen, is gemiddeld over alle Sw-organisaties bij 69% van de werknemers toegepast. Een deel van de werknemers heeft ondersteuning (van een vertrouwenspersoon) nodig bij het invullen van het ervaringsprofiel.

De bruikbaarheid van het instrument wordt door 80% van de Sw-organisaties als positief beoordeeld. Het systeem wordt gezien als een goede indicator voor het meten van de aansluiting tussen werk en werknemer. Enkele profielaspecten als stress, initiatief en rekenen worden gemist. De aansluiting tussen het profielensysteem en andere beleidsvelden en de koppeling naar vervolgacties behoeft verdere uitwerking. De terugkoppeling van de uitkomsten van het profielensysteem naar functioneringsgesprekken wordt door de Sw-organisaties ervaren als een extra stimulans tot verbetering van de kwaliteit van de aansluiting tussen werknemer en werk.

Het onderzoek wijst uit dat alleen de mate van toepassing van het profielensysteem geen goede indicator is voor de aandacht voor de aansluiting tussen werk en werknemer. Toezicht op de wijze van toepassing is derhalve noodzakelijk. De waarde van het systeem als monitoring-instrument van de sociale doelstelling kan worden vergroot door het systeem te automatiseren en door te bevorderen dat de profielaspecten op een uniforme wijze worden geïnterpreteerd.

Een landelijk samengesteld platform bestaande uit vertegenwoordigers van Sw-bedrijven, bonden en SZW heeft in de loop van 1996 een verbeterd profielensysteem uitgewerkt. Medio 1997 zal een geautomatiseerde versie van het systeem gereed zijn.

## 6. DE DIENSTBETREKKING

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de procedure in de praktijk zal verlopen, indien een Wsw-werknemer niet langer tot de doelgroep behoort, omdat hij geacht wordt onder normale omstandigheden te kunnen werken.

De Wsw-dienstbetrekking is gericht op het behouden dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer, mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden. Wanneer de indicatiecommissie heeft vastgesteld dat betrokkene weer in staat moet worden geacht onder normale omstandigheden te gaan werken (en dus niet meer tot de doelgroep behoort) dan ligt het voor de hand dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie hiertoe een bemiddelingsopdracht krijgt (artikel 4). In het kader van de samenwerking kunnen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de gemeente informeert over het verdere verloop van de bemiddeling. Constateert de Arbeidsvoorzieningsorganisatie dat daarbij een passend aanbod wordt geweigerd, dan vormt dit voor de gemeente een ontslaggrond.

De PvdA-fractie vraagt zich af of verhuizing buiten de gemeente geen ontslaggrond zou moeten zijn en verwijst daarbij naar artikel 28 van de vorige wet dat een vergelijkbare bepaling zou bevatten. Anders dan deze leden veronderstellen bevat genoemd artikel 28 geen bijzondere ontslaggrond bij verhuizing naar een andere gemeente, maar betreft het slechts verhuizing naar het buitenland.

Gelet op het feit dat de zorgplicht van een gemeente op grond van deze wet zich uitstrekt tot de inzittenden van die gemeente, is in het wetsvoorstel wel aandacht is besteed aan de gevolgen van verhuizing naar een andere gemeente. Daarbij is het kabinet er van uitgegaan dat verhuizing naar een andere gemeente niet moet worden belemmerd. Indien verhuizing een bijzondere ontslaggrond zou vormen, zou dat immers tot gevolg hebben dat betrokkene zijn Wsw-baan verliest en op een wachtlijst bij een andere gemeente wordt geplaatst.

De meeste gemeenten voeren de Wsw op basis van een gemeenschappelijke regeling uit. Voor zover een verhuizing plaatsvindt binnen de regio van dit samenwerkingsverband behoeft dit voor de vroegere gemeente niet financieel bezwaarlijk te zijn. Wanneer naar een gemeente buiten deze regio wordt verhuisd kan inderdaad sprake zijn van financiering door de vroegere gemeente. Anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen is niet sprake van oneigenlijke financiële verplichtingen maar wordt dit speciaal geregeld in deze wet. In artikel 9, tweede lid, is geregeld, dat de verlies van ingezetenschap geen gevolgen heeft voor de rijkssubsidie, zolang de dienstbetrekking voortduurt. De dienstbetrekking van de werknemer zal overigens in de praktijk wel worden beëindigd wanneer de afstand tussen de nieuwwoningplaats en de plaats waar hij werkt niet meer te bereizen is. De werknemer is dan immers niet meer in staat werkzaamheden te verrichten.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet alle zittende werknemers cohortsgewijs worden geherindiceerd ter verhoging van de uitstroom. Naar het oordeel van deze leden kan op die wijze een bijdrage geleverd worden aan het terugdringen van de wachtlijst.

Het kabinet onderschrijft het belang van het terugdringen van de omvang van de wachtlijsten, en meent ook dat een aantal maatregelen is getroffen dat tot een vermindering van de omvang van de wachtlijsten zal leiden. Allereerst vindt dit jaar en in 1998 een extra instroom plaats van ruim 2400 personen door de herbezettingsafspraken die bij de invoering van de 36-urige werkweek zijn gemaakt. Daarnaast zal de wachtlijst

volgens de nieuwe doelgroepcriteria worden geherindiceerd, en zal tot op zekere hoogte extra instroom mogelijk worden wanneer de nieuwe instromers 32-uurs aanstellingen krijgen. Het kabinet verwacht van deze ontwikkelingen een substantiële en voldoende vermindering van de wachtlijstomvang.

Ten aanzien van de zittende populatie heeft het kabinet in de nota Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid (kamerstukken II, 1995/96, 24 347, nr. 2) gesteld niet te zullen tornen aan de arbeidsvoorwaarden van de zittende populatie. De Tweede Kamer heeft daarmee bij de bespreking van de nota ingestemd. Personen die de werkvoorziening onder de huidige wet zijn ingestroomd zullen niet worden beoordeeld met de nieuwe maatstaven. Al dan niet cohortsgewijze herindicatie van de zittende populatie is derhalve niet aan de orde. Onder de nieuwe wet is herindicatie ook nodig om periodiek na te gaan of werknemers nog in de juiste categorie arbeidshandicap zijn ingedeeld. Bij de zittende populatie is dat niet relevant.

Dit wil niet zeggen dat onder de huidige wet niet periodiek gekeken moet worden of werknemers nog wel tot de personenkring behoren. Ook nu hebben de gemeenten de taak om mensen die daarvoor in aanmerking komen weer naar regulier werk te helpen. Herstel en bevordering van de arbeidsbekwaamheid door passend werk aan de Wsw-werknemer aan te bieden is het centrale doel van de wet sociale werkvoorziening. Het kabinet overweegt dan ook hantering van het profielensysteem voor te schrijven waarmee de aansluiting tussen persoon en werk in beeld gebracht wordt.

De leden van een aantal fracties hebben vragen gesteld over de subsidievoorwaarden die arbeidsvoorwaardelijke neveneffecten hebben. In paragraaf 1 is aangegeven dat over de formulering van artikel 8, vierde lid, inmiddels is gesproken in het kader van het arbeidsvoorwaarden-overleg sociale werkvoorziening. Daar is overeenstemming bereikt over een herziene formulering, zoals thans neergelegd in de nota van wijziging. Met deze wijziging wordt tegemoetgekomen aan de kritische opmerkingen van een groot aantal fracties over het via de subsidievoorwaarden stellen van eisen aan de arbeidsduur en de beloning.

Overigens wil het kabinet bestrijden dat het inkomen dat voortvloeit uit een dienstverband van 32 uur tegen het minimumloon te laag is om zelfstandig in de kosten van bestaan te kunnen voorzien. Het inkomen ligt bij een dergelijk dienstverband immers boven het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande. In situaties waar sprake is van kostwinnenschap biedt een voltijds arbeidsovereenkomst de oplossing.

Wanneer wordt gestart met de evaluatie (van het loongebouw) zo vragen de leden van de PvdA fractie zich af.

Het is de bedoeling zo spoedig mogelijk met de evaluatie te starten, nadat over de onderzoeksopzet in het arbeidsvoorwaardenoverlegoverleg overeenstemming is bereikt. De voorbereidende verkenningen met het oog hierop zijn thans gaande.

De leden van de fractie van D66 valt het op dat de deeltijdfactor laag is in de sociale werkvoorziening. Zij vragen zich af of het wellicht denkbaar is dat de vrijwillige keuze om in deeltijd te werken kan worden gestimuleerd.

De toekomstige CAO-partijen hebben inmiddels afgesproken in de CAO maatregelen op te nemen ter bevordering van deeltijdarbeid. Ook zal er aandacht zijn voor de kansen van vrouwen en minderheden in de sociale werkvoorziening. Met name voor de eerste groep kunnen grotere

mogelijkheden tot deeltijdarbeid de kans op arbeid in de sociale werkvoorziening vergroten.

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over kwantitatieve gevolgen in termen van de rijkssubsidie en het volume arbeidsplaatsen. In paragraaf 9.1 is in een tabel een totaal-overzicht terzake opgenomen.

Voor wat betreft de vragen van de leden van een aantal fracties over mogelijke strijd met ILO-verdragen kan het volgende worden opgemerkt. De internationale verdragen van de ILO (nr. 87 en 98) en het Europees Sociaal Handvest garanderen het recht op vrije collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Het comité van deskundigen van de ILO heeft uitgesproken, dat dit geen absoluut recht is. Ingrepen in de beloning via een loonmaatregel zijn bijvoorbeeld toegestaan, indien

- a. de maatregel noodzakelijk is vanwege dringende redenen van nationaal economisch belang;
- b. het een uitzonderingsmaatregel betreft;
- c. de maatregel niet meer beperkingen inhoudt dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk zijn;
- d. de maatregel gepaard gaat met passende garanties om de levensstandaard van werknemers te beschermen.

Strijd met deze verdragen kan aan de orde zijn indien de vrijheid van onderhandelingen wordt beperkt door de wet. Dat was ook in het oorspronkelijke wetsvoorstel niet het geval. Noch ten aanzien van de inhoud van de arbeidsovereenkomst noch op het punt van de inhoud van de collectieve arbeidsovereenkomst werden beperkingen opgelegd. Duidelijk is dat subsidievoorwaarden in het kader van gesubsidieerde arbeid bepalend zijn voor de aard en de omvang van de werkgelegenheid die door de werkgevers, i.c. de gemeenten kan worden aangeboden. De maatschappelijke doelstelling van het ter beschikking stellen van gesubsidieerde arbeid aan personen die op de reguliere arbeidsmarkt niet of nauwelijks kans op een arbeidsplaats hebben en het belang van de afstemming tot de reguliere arbeidsmarkt, rechtvaardigen naar het oordeel van het kabinet het stellen van nadere subsidievoorwaarden, ook op grond van de hiervoor genoemde criteria. Met de herziene formulering van artikel 8, vierde lid, is er in het geval van de sociale werkvoorziening voor gezorgd dat met behoud van de maatschappelijke doelstelling, de subsidievoorwaarden niet meer beperkingen inhouden dan in de gegeven omstandigheden noodzakelijk zijn.

De – overigens niet beargumenteerde stelling – in het door de VVD-leden genoemde artikel in het blad «Aaneen» (16e jaargang, nr. 15/7 september 1996), dat de interpretatie van deze ILO-verdragen, betekenen, dat de subsidievoorwaarden niet stringent mogen zijn, volgt het kabinet dus niet.

Indien van de kant van de vakbeweging kritiek zou blijven bestaan op de handelwijze van de regering in relatie tot de ILO-verdragen, ligt het op de weg van de vakbeweging te klagen bij het Committee on Freedom Association en de Raad van Beheer van de ILO. Richting de leden van de PvdA-fractie zij opgemerkt, dat er voor het kabinet geen aanleiding is de regeling in dit wetsvoorstel aan de genoemde ILO-instanties voor te leggen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de toepasbaarheid van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek extra kosten met zich brengt. Als deze leden doelen op andere aanspraken op grond van het BW dan die op grond van de huidige rechtspositieregelingen dan is hiervan nauwelijks sprake en



zijn in die zin de arbeidskosten niet anders dan die op grond van de Wet sociale werkvoorziening.

De leden van de VVD-fractie vragen een overzicht van de dereguleringsvoorstellen en naar de vermindering van de administratieve lastendruk.

Ten opzichte van de Wsw zal het aantal lagere regelingen afnemen. Het betreft met name de regelgeving op het terrein van de rechtspositie. Doordat de algemene arbeidswetgeving van toepassing is, en met name het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de ondernemingsraden, zijn de bestaande rechtspositieregelingen en regelingen, die het overleg betreffen niet langer noodzakelijk. De algemene maatregelen van bestuur hebben betrekking op het proces van indicatie en de subsidieverstrekking aan de gemeenten. In verband met de subsidieverstrekking zijn de gemeenten ook informatieplichtig. De omvang van de informatieverplichtingen in verband met de verantwoording, het toezicht en de beleidsvorming moet nog nader worden vastgesteld. Het streven is de omvang daarvan ten opzichte van die op basis van de Wsw te verminderen. Dit kan tot lastenvermindering leiden voor de gemeenten. De omvang van de regelgeving op het punt van de subsidieverstrekking zal vergelijkbaar zijn met die op grond van de Wsw.

Ten opzichte van de huidige Wsw is het wettelijke geregelde instrumentarium om mensen die tot de doelgroep behoren werkzaam te laten zijn in een normale arbeidsverhouding uitgebreid. Daarbij zal dit instrumentarium vorm krijgen met nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. Dit betreft zowel een uitbreiding van de regelgeving als vervanging van bestaande regelgeving.

De leden van de PvdA-fractie, CDA-fractie, de fractie van GroenLinks en de SP-fractie vragen naar de overwegingen de werknemers op grond van de Wsw de ontslagbescherming van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) te onthouden. Normalisering van de arbeidsverhoudingen betekent immers ook normalisering van het ontslagrecht in de visie van de CDA-fractie. De leden van de GroenLinks-fractie menen, dat bij toepassingverklaring van het BBA afgezien kan worden van de specifieke ontslaggronden. De Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening (RDA) kan in hun visie bij iedere ontslagverlening de argumenten pro en contra op hun merites toetsen. De leden van de SP-fractie hebben wel vastgesteld dat een vergelijkbare toets in het wetsvoorstel is opgenomen, maar vragen zich af of het uit oogpunt van objectiviteit niet beter is die toets neer te leggen bij de RDA.

Het kabinet heeft op grond van de volgende overwegingen er van af gezien in deze wet een procedure voor ontslagvergunning te regelen op de wijze als is voorzien in het BBA. Op grond van het BBA is een vergunning vereist bij ontslag, waarbij de RDA toetst of het ontslag redelijk is. Deze procedure geldt niet bij ontslag vanwege dringende redenen, bij wederzijds goedvinden of bij faillissement. Er zijn speciale uitvoeringsvoorschriften voor de toetsing op grond van het BBA vastgesteld, die betrekking hebben op ontslag wegens bedrijfseconomische redenen en ontslag bij onvoldoende geschiktheid voor een functie, al dan niet wegens ziekte.

De bepalingen omtrent het preventieve ontslag uit het BBA zijn niet van toepassing wanneer de werkgever een publiekrechtelijk lichaam is. Wanneer gekozen zou worden voor een dergelijke ontslagtoets zou daarin in dit wetsvoorstel moeten worden voorzien. De BBA-procedure voegt echter weinig toe aan hetgeen nu al omtrent ontslag in artikel 6 is geregeld.

Artikel 6, tweede lid, noemt de bijzondere ontslaggronden. Richting de leden van de fractie van Groen Links merk ik daarbij nog op, dat met deze bijzondere ontslagbepalingen slechts één doel wordt beoogd, namelijk dat de sociale werkvoorziening toegankelijk is en blijft voor iedere arbeidsgehandicapte die daarop tijdelijk of permanent is aangewezen. Zonder deze bepalingen zouden Wsw-werknemers voor wie passende reguliere arbeid beschikbaar is, arbeidsplaatsen bezet houden van personen die op de wachtlijst staan. Of sprake is van deze gronden wordt al zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA fractie is aangegeven op andere wijze zorgvuldig beoordeeld. De normale toetsing door de RDA op geschiktheid voor de functie is van een andere orde.

Bovendien is in artikel 6, derde lid, nog een procedure van herindicatie geregeld bij beëindiging op andere gronden. De overweging hierbij was, dat het opzeggen van de arbeidsovereenkomst veelal zal samenhangen met de bijzondere kenmerken van de doelgroep. De indicatiecommissie toetst bij ieder voorgenomen ontslag of dit geen gevolg is van de arbeidshandicap waardoor de betrokkene tot de doelgroep behoort. In feite wordt hiermee inhoud gegeven aan de toets op de redelijkheid van ontslag wegens onvoldoende geschiktheid voor de functie. Voor zover in het kader van de toetsing door de indicatiecommissie niet-Wsw-specifieke aspecten aan de orde zijn die bij ontslag door een particuliere werkgever door de RDA zouden worden bezien, zullen de indicatiecommissies dezelfde uitvoeringsvoorschriften hanteren als de RDA, zo is in het arbeidsvoorwaardenoverleg sociale werkvoorziening afgesproken.

De rechtspositie bij ontslag van de Wsw-werknemer is naar het oordeel van het kabinet op deze wijze voldoende gewaarborgd, mede omdat de indicatiecommissie bij uitstek deskundig moet worden geacht om de ontslaggronden die verband houden met de Wsw-doelgroep te beoordelen.

De leden van de D66-fractie en de SP-fractie wijzen op de brief van 1 oktober 1996 van de raadsleden Van Diepenbeek en Vermeulen van de Centrale Raad van Beroep en vragen de visie van het kabinet op de stellingname in die brief.

In de genoemde brief pleiten de raadsheren er voor de huidige sui-generis benadering van de arbeidsverhouding op grond van de wet te behouden, waardoor inbedding in het bestuursrecht gehandhaafd blijft. Het beschouwen van deze arbeidsverhouding als een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst doet hun inziens geen recht aan de bijzondere kenmerken van die arbeidsverhouding. De argumentatie van deze raadsheren overtuigt het kabinet niet. De arbeidsverhouding in het kader van de sociale werkvoorziening heeft alle kenmerken van een normale arbeidsovereenkomst waarin tegen beloning arbeid wordt verricht gedurende zekere tijd. Dat die arbeidsprestatie iets minder kan zijn dan indien niet onder aangepaste omstandigheden wordt gewerkt doet daaraan niets af. Dat de arbeidsvoorwaarden worden ingevuld in de relatie werknemer en werkgever is ook nu al het geval, zeker voor zover die zijn neergelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst. Inderdaad kan er een relatie zijn tot een herindicatie en ontslag, dat ter beoordeling van de kantonrechter wordt voorgelegd. De door de raadsheren genoemde discrepantie zou zich alleen kunnen voordoen, indien tegen de herindicatiebeschikking op procedurele gronden bezwaar kan worden gemaakt (hetgeen uiteindelijk ter beoordeling aan de bestuursrechter wordt voorgelegd), waardoor de daarmee samenhangende kantongerechtsprocedure niet snel kan worden doorlopen. Dit is echter alleen zo, indien het verzoek tot ontbinding aan de kantonrechter zou worden voorgelegd, terwijl de herindicatiebeschikking nog niet onaan-tastbaar is geworden. In de systematiek van artikel 6, dat over het ontslag

gaat, wordt overigens ervan uitgegaan, dat de herindicatiebeschikking wel onaantastbaar is.

## **7. COLLECTIEVE ARBEIDSVOORWAARDENVORMING**

Op de verhouding tussen de intentieverklaring en de kritiek van de vakbonden op artikel 8, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel, waarnaar de leden van de PvdA-fractie informeren, is reeds uitgebreid ingegaan in paragraaf 1. Aan de evaluatie van het loongebouw is reeds aandacht besteed in de paragraaf 6, eveneens in antwoord op vragen van de PvdA-fractie.

## **8. DE MEDEZEGGENSCHAP**

### **8.1. Beroepsgang**

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting bij de stelling van het kabinet dat de geschillenregeling van de Wet op de ondernemingsraden voldoende garanties biedt voor een rechtsgang waarin rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van de sociale werkvoorziening.

In paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting is de beroepsgang uit het Besluit organen van overleg uiteengezet. Een orgaan van overleg kon bezwaar maken tegen een definitieve beslissing van het gemeentebestuur door het geschil voor te leggen aan de commissie organen van overleg, die een bemiddelende taak had. Daarna kon zonodig beroep worden ingesteld bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De bemiddelende taak van de commissie organen van overleg is gelijk aan die van de bedrijfscommissie in de Wet op de ondernemingsraden, zodat de beroepsgang in dit opzicht niet wordt gewijzigd. De enige verandering heeft betrekking op het beroep dat kon worden ingesteld bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit wordt vervangen door procedure bij de kantonrechter met de mogelijkheid van hoger beroep bij de rechtbank en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Deze rechtsgang biedt naar het oordeel van het kabinet minstens dezelfde waarborgen dat het karakter van de sociale werkvoorziening bij de beslissing wordt meegewogen als een beroepsprocedure bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### **8.2. Een gezamenlijke ondernemingsraad voor Wsw-werknemers en ambtelijk personeel**

De leden van de GPV-fractie vragen of rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en Wsw-werknemers tot problemen in het functioneren van de ondernemingsraad zouden kunnen leiden, of overwogen is om toch het bijzondere karakter van de sociale werkvoorziening in de medezeggenschapsstructuur tot uitdrukking te brengen en of er mogelijkheden zijn in de ondernemingsraad een zekere geleiding aan te brengen waarbij het onderscheid tussen Wsw-werknemers en ambtenaren blijft bestaan.

Het kabinet merkt hierbij het volgende op. Verschillen in rechtspositie van werknemers is geen uniek verschijnsel voor de sociale werkvoorziening, maar doet zich mede ten gevolge van de flexibilisering van de arbeidsrelaties in allerlei arbeidsorganisaties voor. Er zijn geen signalen dat deze ontwikkeling het functioneren van ondernemingsraden zou belemmeren, zodat er geen aanleiding is te veronderstellen dat dit voor de sociale werkvoorziening anders zal zijn.

Er is niet overwogen om een afzonderlijke medezeggenschapsregeling

voor Wsw-werknemers te handhaven, mede omdat niet kan worden gesproken over wezenlijke inhoudelijke verschillen tussen het Besluit organen van overleg en de Wet op de ondernemingsraden. Door toepassing van het kiesgroepstelsel kan worden bewerkstelligd dat Wsw-werknemers en ambtenaren naar evenredigheid in de ondernemingsraad zijn vertegenwoordigd en kan het risico van een mogelijke dominantie van het overleg door ambtenaren worden uitgesloten (zie paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting).

### **8.3. Betrokkenheid van de VNG bij uitoefening SER-bevoegdheden**

De leden van D66 vragen of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich kan vinden in de wijze waarop de VNG door de Sociaal-Economische Raad (SER) zal worden betrokken bij de uitoefening van de in de Wet op de ondernemingsraden toegekende bevoegdheden voor zover deze voor de sociale werkvoorziening worden uitgeoefend, zoals dit is beschreven in paragraaf 8.5 van de toelichting. Daarnaast willen deze leden weten welke mogelijkheden de minister heeft om een vertegenwoordiging van de VNG in desbetreffende SER-commissie te regelen en of het gaat om een artikel 42- of 43-commissie.

De Sociaal-Economische Raad bestaat voor tenminste tweederde uit vertegenwoordigers van bij de Kroon aangewezen representatieve organisaties van ondernemers en werknemers. Als onderneming beschouwt de Raad een onderneming die in hoofdzaak voor eigen rekening en risico een bedrijf uitoefent. Bij de VNG is sprake van een vereniging van publiekrechtelijke bestuurslichamen, de gemeenten, die in casu tevens optreedt als werkgeversorganisatie. Aldus is het advies van de SER en daarin vervatte oplossing voor betrokkenheid van de VNG in lijn met de systematiek van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

De commissie waarop de leden van de fractie van D66 doelen is ten aanzien van zijn bestuurlijke taken een artikel 19-commissie: de Bestuurskamer. Het is derhalve een commissie uit de Raad, zodat er geen leden van buiten de Raad in deze commissie zitting hebben. (Voor zover deze commissie adviezen ten behoeve van de Raad voorbereidt is zij een artikel 42-commissie.) De bevoegdheden van de SER in het kader van de Wet op de ondernemingsraden is een bestuurlijke activiteit. De Raad heeft bij verordening aan de Bestuurskamer de besluiten in het kader van de uitvoering van de Wet op de ondernemingsraden, zoals bijvoorbeeld ontheffing van het instellen van een ondernemingsraad, gedelegeerd en derhalve kan de commissie desbetreffende besluiten zelfstandig afdoen. Alleen ten aanzien van artikel 43-commissies heeft de minister op wiens verzoek de commissie is ingesteld invloed op de samenstelling ervan, doch een dergelijke commissie voor de Wsw is niet ingesteld en zulks ligt ook niet in de lijn van de zaken die hier aan de orde zijn.

Het kabinet ziet in het kader van de Wet op de bedrijfsorganisatie geen mogelijkheden voor een andere wijze van participatie van de VNG dan thans is voorzien. Bovendien bestaat hiertoe naar het oordeel van het kabinet geen noodzaak, omdat de in paragraaf 8.3 voorgestelde betrokkenheid van de VNG bij de uitoefening van de SER-bevoegdheden inzake de Wet op de ondernemingsraden in relatie tot de sociale werkvoorziening kan rekenen op de steun van SER en VNG.

De vraag die de leden van de D66-fractie voorts stellen over een betere betrokkenheid van organisaties als de Federatie van Ouderverenigingen en de Gehandicaptenraad, heeft het kabinet eerder in de inleidende paragraaf van deze nota beantwoord.

## 9. BEKOSTIGING

### 9.1. Inleiding

De leden van verschillende fracties wijzen er op dat de bekostiging in het wetsvoorstel slechts globaal is geregeld en dat veel nog bij lagere regelgeving moet worden ingevuld. Zij wijzen op de onzekerheid die dat voor gemeenten met zich meebrengt. De leden van de fractie van het CDA menen dat de bekostiging onvoldoende in de wet is voorbereid. Het kabinet deelt die laatste opvatting niet, immers artikel 8 en de daarbij horende toelichting geven een duidelijke indicatie van de lijnen waarlangs de bekostiging zal plaats vinden. Zo zal er sprake zijn van een taakstelling op grond van een nader vast te stellen aantal dienstbetrekkingen en zal onderscheid worden gemaakt naar de arbeidshandicap, waarbij het bedrag per arbeidshandicapcategorie verschillend kan worden vastgesteld (artikel 8, derde lid, onderdeel a).

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven, heeft in de achterliggende periode met VNG en NOSW overleg plaatsgehad, onder andere over de nieuwe wijze van bekostiging. De wijze waarop nadere invulling van het wettelijk kader zal plaatsvinden is verwoord in de Contourennota die als bijlage bij deze nota is gevoegd. Het kabinet vertrouwt er op dat met deze notitie, in combinatie met de procedurele afspraken die zijn gemaakt, voor zover thans mogelijk voldoende duidelijkheid is geboden. De uitwerking zal tot stand komen in nauw overleg met de VNG en het NOSW. De planning zal zodanig worden ingericht dat de algemene maatregel van bestuur uiterlijk zes maanden voor de inwerkingtreding kan worden gepubliceerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe met de verschillende startposities van de Wsw-bedrijven zal worden omgegaan bij inwerkingtreding van de nieuwe wet. Tevens stellen deze leden de vraag of er maatregelen zullen worden genomen om de verschillen glad te strijken, alvorens een nieuwe start te maken middels een nieuwe wet. De leden van de VVD-fractie vragen, evenals de leden van de fractie van D66, welke verklaring kan worden gegeven voor het fenomeen dat 80% van de Wsw-bedrijven in de rode cijfers zit.

In antwoord op deze vragen het volgende. Met de beleidsoperatie Budgetfinanciering, Decentralisatie en Deregulering Sociale Werkvoorziening is in 1989 uitdrukkelijk, in ruil voor beleidsvrijheid, de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de sociale werkvoorziening bij de gemeenten gelegd. De verschillen in de resultaten tussen bestuurlijke eenheden en de fluctuaties in de loop van de tijd hangen in belangrijke mate samen met de keuze om de Wsw bedrijven zoveel mogelijk als reguliere bedrijven te laten functioneren. De huidige financiële positie van de bedrijven wordt door tal van factoren veroorzaakt. De eigen keuzen van de bestuurlijke eenheid ten aanzien van het niveau van investeringen, wel of geen nieuwbouw en product-markt combinaties hebben een aanzienlijke invloed op de financiële situatie. Ook in het verleden gemaakte keuzes om extra arbeidsplaatsen te realiseren hebben de financiële positie van een aantal bestuurlijke eenheden in sterke mate beïnvloed. De gevolgen van deze eigen keuzen zijn niet altijd op korte termijn te remediëren. Bovendien zullen de effecten van deze keuzen ook in de loop van de tijd steeds wisselen.

Met de in paragraaf 1 gememoreerde afspraken over de gemeentelijke bijdrage en de mogelijkheid om de verwachte stijging van de toegevoegde waarde voor een reductie van het landelijk niveau van gemeentelijke bijdragen in te zetten wordt beoogd ruimte te bieden voor een zekere sanering van de financiële positie van bestuurlijke eenheden. Ook het beëindigen van de automatische verlaging van de rijkssubsidie per

arbeidsplaats bij een stijging van het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen zal aan de verbetering van de financiële positie bijdragen.

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie vragen tevens of een totaal overzicht kan worden gegeven van de financiële positie van de verschillende Wsw-bedrijven. In tabel 1 is een landelijke beeld van de exploitatie van de sociale werkvoorziening over een reeks van jaren weergegeven. De cijfers over 1996 zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

Kijkend naar het totale beeld over 1995, inclusief de rijkssubsidie, de inzet van bestemmingsreserves en de primaire gemeentelijke bijdrage, blijkt circa tweederde van de bedrijven een positief of op nul uitkomend resultaat te boeken. Hierbij past echter de volgende specificatie. Wanneer alleen de rijkssubsidie in het exploitatieresultaat zou worden betrokken, dan zijn 17 van de 102 bestuurlijke eenheden geëindigd met een positief resultaat.

In de totale lasten van een bestuurlijk eenheid zijn echter niet alleen de reguliere lasten verwerkt – zoals loon- en salariskosten, materiaalkosten e.d. – maar ook lasten die het gevolg zijn van extra personeelsuitgaven (zoals wachtgelden) en investeringen die gefinancierd worden uit (een deel van de) voordelige saldi uit voorgaande jaren die reeds vastgelegd zijn in bestemmingsreserves. Voor een goed begrip van de financiële positie van een bedrijf moet ook daarmee rekening worden gehouden. Wanneer onttrekkingen aan de bestemmingsreserves bij het financieel resultaat worden betrokken, dan stijgt het aantal bestuurlijke eenheden met een positief saldo tot 32.

Een deel van de tekorten wordt verder opgevangen met de primaire gemeentelijke bijdrage, dat wil zeggen de bijdrage die reeds bij de begroting door de gemeente vooraf is beschikbaar gesteld, en onttrekkingen uit met gemeentelijke middelen gevormde algemene reserves. Wanneer ook hiermee rekening wordt gehouden, dan sluiten 58 bestuurlijke eenheden alsnog met een positief resultaat en 12 komen uit op saldo 0. Voor 32 bestuurlijke eenheden resteert in 1995 ook dan nog een negatief saldo. Dit negatieve exploitatieresultaat moet achteraf alsnog worden gedekt uit aanvullende gemeentelijke bijdragen.

De leden van de fracties van PvdA en CDA constateren dat het aantal arbeidsplaatsen in de Wsw bepalend is voor de specifieke uitkering op basis van de Wsw en dat tevens het aantal Wsw-loonbetalingen een onderdeel is van de verdeelmaatstaf is voor de algemene uitkering op basis van de nieuwe Financiële Verhoudingswet. Is dat niet dubbelop, zo vragen deze leden zich af? Ook de leden van de VVD-fractie stelden naar aanleiding van paragraaf 9.4. op dit punt vragen.

Naar het oordeel van het kabinet is van een dubbeling geen sprake. Het gaat om twee verschillende doeleinden die worden gediend met het meewegen van het aantal Wsw-dienstbetrekkingen als verdeelmaatstaf. In de Financiële Verhoudingswet is gekozen voor het hanteren van «de inwoners van de gemeenten» als een van de zes kenmerken voor de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Eén van de concrete verdeelmaatstaven voor dit kenmerk is het aantal Wsw-dienstbetrekkingen, naast bijvoorbeeld het aantal bijstandsgerechtigden. Dergelijke verdeelmaatstaven weerspiegelen de sociale structuur van de gemeente; zij zeggen iets over de omvang van de gemeentelijke uitgaven op dit vlak en het beroep op voorzieningen dat de inwoners doen. Het gaat hier uitdrukkelijk om het hele palet aan voorzieningen in de sociale sfeer. Los hiervan is het wenselijk om de toekenning

van budget voor de uitvoering van de Wsw te baseren op de feitelijke prestaties, namelijk het aantal te realiseren dienstbetrekkingen.

De Raad van State heeft als onderdeel 9 van haar advies aandacht gevraagd voor de argumentatie om een specifieke uitkering te ontwerpen, in afwijking van het algemene uitgangspunt dat een algemene uitkering uit het Gemeentefonds de voorkeur verdient. Het kabinet heeft daarop vier overwegingen uitgewerkt om de keuze voor een specifieke uitkering te onderbouwen. Dit zijn de volgende:

- a. gemeenten moeten kunnen worden afgerekend op het aantal arbeidsplaatsen dat wordt gerealiseerd met het verstrekte budget;
- b. het beroep op de sociale werkvoorziening is zo ongelijk over het land verdeeld, dat een algemene uitkering tot forse herverdeeleeffecten zou leiden;
- c. bij een specifieke uitkering kan rekening worden gehouden met de feitelijke uitvoering van de wet (deze is door de meeste gemeenten in handen gelegd van een intergemeentelijk samenwerkingsverband);
- d. alleen met een specifieke uitkering kan rekening worden gehouden met de verwachte verschillen per gemeente in de verhouding tussen het aantal licht, matig en ernstig arbeidsgehandicapte personen.

In dit verband vragen de genoemde leden zich ook af of er enige eenheid komt in de wijze van financieren van de Wiw en de door hen zo genoemde Melkertbanen. Het is juist dat, na invoering van de Wsw en de Wiw, er drie afzonderlijke financieringsstromen naar de gemeenten gaan. De eenheid die bestaat in deze financieringsstromen, is dat de feitelijke realisatie van het aantal arbeidsplaatsen de grondslag vormt. Voor het overige zijn er goede argumenten om de financiering van de genoemde drie regelingen afzonderlijk te houden. In de nota Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid is reeds beargumenteerd dat het afzonderlijk bekostigen van de sociale werkvoorziening is ingegeven door het specifieke karakter van de voorziening en door het optreden van forse herverdeeleeffecten bij een ingrijpende wijziging van de verdeel-systematiek. Op de afzonderlijke bekostiging van de Wiw en de 40 000 banen is de regering uitvoerig ingegaan in het nader rapport op het wetsvoorstel Wiw. De cruciale overweging is dat de Wiw zich richt op het inpassen van de langdurig werkloze in het arbeidsproces, terwijl de 40 000-regeling zich richt op de creatie van arbeidsplaatsen. In feite beoogt deze regeling niets anders dan een uitbreiding van de collectieve sector met 40 000 arbeidsplaatsen, met als kenmerkende vereiste dat een langdurig werkloze de baan moet innemen.

tabel 1.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
WSW-kosten	2 908	2 744	2 948	3 150	3 353	3 462	3 594	3 647
Ambtenaren	518	513	537	555	590	614	619	645
overige kosten	478	525	563	641	691	710	735	719
<b>totale kosten</b>	<b>3 904</b>	<b>3 782</b>	<b>4 048</b>	<b>4 346</b>	<b>4 634</b>	<b>4 786</b>	<b>4 947</b>	<b>5 011</b>
Omzet	1 196	1 314	1 433	1 530	1 637	1 687	1 868	2 010
Materiaalkosten	429	470	508	525	554	548	617	667
Netto toegevoegde waarde (opbrengst)	767	844	925	1 005	1 083	1 139	1 251	1 343
<b>BEDRIJFSRESULTAAT</b>	<b>- 3 137</b>	<b>- 2 938</b>	<b>- 3 123</b>	<b>- 3 341</b>	<b>- 3 551</b>	<b>- 3 647</b>	<b>- 3 696</b>	<b>- 3 668</b>
Onttrekking bestemmings-reserves				84	101	78	94	68
onttrekking voorzieningen				- 4	1	0	1	- 6

tabel 1.	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Totale interne financiering</b>	–	4	15	81	103	78	95	62
NETTO BEDRIJFSRESUL- TAAT	– 3 137	– 2 935	– 3 109	– 3 262	– 3 449	3 570	– 3 601	– 3 606
<b>Rijkssubsidie</b>	3 083	3 038	3 225	3 367	3 462	– 3 546	3 504	3 460
EXPLOITATIERESULTAAT	– 54	103	116	105	13	– 24	– 97	– 146
gemeentelijke bijdrage onttrekking algemene reserve (netto)	68	50	51	55	87	105	125	160
	1		1	– 20	– 3	– 10	15	23
Totaal gemeente + alg. reserves	69	50	52	35	84	95	140	183
<b>OVERSCHOT</b>	<b>15</b>	<b>153</b>	<b>168</b>	<b>140</b>	<b>97</b>	<b>71</b>	<b>43</b>	<b>37</b>
VOLUME (in FTE's) (in 1993 gewijzigd met –1 660 in verband met definitiewijziging)	75 395	75 441	77 458	79 095	80 962,9	80 104	80 305	80 769

Hierbij geef ik u een overzicht van de geraamde financiering van de Wsw in de jaren 1994 tot en met 2001. In dit overzicht is voor de netto toegevoegde waarde verondersteld dat deze na correctie voor inflatie ten opzichte van 1995 jaarlijks 1,9% zal stijgen. Dit is de helft van de voor inflatie gecorrigeerde stijging van de NTW in de afgelopen jaren.

**Tabel 2: Financieel overzicht van de Wsw 1994–2001 (in mln)**

	feitelijk 1994	feitelijk 1995	berekend 1996	berekend 1997	berekend 1998	berekend 1999	berekend 2000	berekend 2001
Rijksbijdrage	3 504	3 460	3 589	3 469	3 443	3 428	3 420	3 419
WVA			43	61	77	93	102	103
overige inkomsten	87	85	85	85	85	85	85	85
toegevoegde waarde	1 251	1 343	1 369	1 406	1 442	1 458	1 475	1 493
gemeentelijke bijdrage	125	160	125	125	125	125	125	125
<b>totaal baten</b>	<b>4 967</b>	<b>5 048</b>	<b>5 211</b>	<b>5 145</b>	<b>5 172</b>	<b>5 189</b>	<b>5 207</b>	<b>5 225</b>
<b>totaal kosten</b>	<b>5 034</b>	<b>5 096</b>	<b>5 147</b>	<b>5 207</b>	<b>5 232</b>	<b>56 194</b>	<b>5 186</b>	<b>5 171</b>
exploitatieresultaat	– 67	– 48	64	– 62	– 60	– 5	21	54
<b>bestand</b>	<b>1 994</b>	<b>1 995</b>	<b>1 996</b>	<b>1 997</b>	<b>1 998</b>	<b>1 999</b>	<b>2 000</b>	<b>2 001</b>
personen-oud	85 700	86 100	86 100	87 600	85 629	81 776	78 096	74 581
personen-licht				0	299	674	1 035	1 386
personen-middel				0	2 094	4 715	7 244	9 704
personen zwaar				0	598	1 347	2 070	2 773
<b>personen totaal</b>	<b>85 700</b>	<b>86 100</b>	<b>86 100</b>	<b>87 600</b>	<b>88 620</b>	<b>88 511</b>	<b>88 444</b>	<b>88 444</b>

De rijksbijdrage stijgt in 1996 t.o.v. 1995 door twee incidentele factoren: de eindejaarsmarge van f 51 mln en de compensatie van WULBZ van f 46 mln. Uit deze tabel blijkt de ontwikkeling van de begroting en de WVA, de overige inkomsten en de netto toegevoegde waarde. De gemeentelijke bijdrage is voor 1996–2001 gesteld op het niveau van 1994. Deze zal – conform de in hoofdstuk 1 gememoreerde afspraken met de VNG – geleidelijk neerwaarts worden bijgesteld naar maximaal f 100 miljoen. Daarnaast blijkt een groei van het aantal personen op basis van het arbeidsvoorwaardenakkoord 1997. De aantallen personen zijn gebaseerd op het aantal fte zoals weergegeven in de begroting, gecorrigeerd voor het aantal arbeidsplaatsen zoals weergegeven bij de nota van wijziging.



De personen -licht, -middel, -zwaar staan voor het bestand van licht-, middel- en zwaargehandicapten zoals deze na invoering van het wetsvoorstel in de sociale werkvoorziening instromen. Personen-oud staat voor het oude bestand in de Wsw per 1 januari 1998.

De leden van de fractie van het CDA stellen dat de BDD-operatie (Beleidsoperatie Budgetfinanciering, Decentralisatie en Deregulering) nooit (echt) is geëvalueerd. De fractie vraagt vervolgens waarom dit niet is gebeurd.

Zoals uit het eerste hoofdstuk van de toelichting op de wet moge blijken, zijn er zowel in 1991 als in 1993 evaluatierapporten naar de Tweede Kamer gezonden, opgesteld door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Nadat grote aarzelingen waren uitgesproken over het concept-wetsvoorstel, zoals dat medio 1993 gereed was, heeft de commissie Houben een rapport het licht doen zien, dat op zich zelf als een evaluatie van de voorgaande jaren beschouwd kan worden. Dit rapport is de aanzet geweest tot het denken over de verdere stroomlijning van het «additio-neel» werk, hetgeen vervolgens heeft geleid tot de voornemens in het regeerakkoord met betrekking tot Wsw en Wiw. De in dit rapport opgenomen lijst van geraadpleegde literatuur maakt duidelijk dat onder verwijzing naar de reeds genoemde evaluatierapporten de BDD-beleidsoperatie een van de best gedocumenteerde experimenten van de rijksoverheid genoemd kan worden.

Omdat de commissie- Houben eveneens wees op feilen in het verdeelmodel en in de evaluatie van 1993 geen aandacht was besteed aan het financieel verdeelmodel, is vervolgens een onderzoek verricht door het bureau EIM/Arbeidsvraagstukken. Dit onderzoek is van dichtbij gevolgd door VNG en NOSW. Het rapport is gereedgekomen in oktober 1995 met als titel «Financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening; Onderzoek ten behoeve van de evaluatie van het financiële verdeelmodel sociale werkvoorziening 1989–1994». Omdat inmiddels de kabinetsnota Stroomlijning was verschenen, waarin de richting van de nieuwe wet zichtbaar werd, is afgezien van verdere publiciteit rond dit rapport. Het is wel beschikbaar gesteld aan alle uitvoeringsorganisaties.

De leden van de fractie van D66 spreken de vrees uit dat de groei van het gemeentelijk aandeel in de financiering van de Wsw zich de komende jaren zal voortzetten. Zij wijzen in dit verband op de nota Lokale lastendruk (kamerstuk 25 011).

In reactie hierop en in relatie tot het voorgaande voorziet het kabinet dat het gemeentelijk aandeel tot een aanvaardbaar niveau kan worden teruggedrongen. Indien dat onverhoopt in enig jaar niet mocht lukken, dan kan compensatie worden gezocht in de omvang van het met de rijkssubsidie te realiseren volume. Dit kan tot gevolg hebben dat de instroom in de sociale werkvoorziening in enig jaar enigszins zal worden gemitigeerd, met gevolg een relatieve toename van de wachtlijsten. Het kabinet acht dit echter een aanvaardbare methode om daarmee het financiële risico voor gemeenten beheersbaar te houden. Andersom betekent de gekozen benadering dat er weer mogelijkheden voor verdere relatieve groei kunnen ontstaan wanneer het gemeentelijk aandeel eenmaal tot de eerder genoemde f 100 miljoen is teruggebracht.

De leden van de SGP-fractie stellen dat het element van drie categorieën arbeidshandicap, gezien de importantie van het element voor het bepalen van de hoogte van het subsidiebedrag, een basis dient te hebben in de wet. Waarom is daar niet voor gekozen, zo vragen deze leden.

Het kabinet is het met de stelling van deze leden eens, maar is overigens van mening dat hieraan in het wetsvoorstel reeds is voorzien.

Mocht de SGP echter duiden op de hoogte van het subsidiebedrag zelf, dan kan dat naar het oordeel van het kabinet beter bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Immers de hoogte van de bedragen per arbeidshandicap zijn de komende jaren onderwerp van nader onderzoek. Wanneer de resultaten van dit onderzoek tot gevolg hebben dat een verandering in de hoogte van de bedragen moet worden aangebracht, zal dat anders moeten leiden tot een wetswijziging.

Tevens vragen deze leden welke consequenties de nieuwe financieringswijze voor de gemeenten hebben. Met name spreken zij de zorg uit dat gemeenten met een relatief groot aandeel in de categorie licht dan wel zwaar arbeidsgehandicapten te maken zullen krijgen met behoorlijke schommelingen ten opzichte van het thans beschikbare budget.

In het eerder genoemde bestuurlijk overleg met de VNG is afgesproken dat bij inwerkingtreding van de wet de gehele zittende populatie zal worden ingedeeld in de arbeidshandicapcategorie «midden». In feite worden de correctiefactoren die in de huidige bekostigingssystematiek worden gehanteerd op nul gezet, zodat voor elke arbeidsplaats in de Wsw bij aanvang dezelfde gemiddelde vergoeding wordt gegeven. Over het algemeen blijven de gevolgen hiervan voor de individuele gemeenten binnen een, naar het oordeel van het kabinet, beheersbare bandbreedte. In individuele gevallen waar een verhoudingsgewijs wat groter negatief effect optreedt, kunnen eenmalig passende voorzieningen worden getroffen.

De leden van de SP-fractie wijzen op het alternatieve wetsvoorstel van de vakbonden van 21 november 1996. Deze leden stellen dat, indien het budget van de Wsw wel was aangepast aan de ontwikkeling van de lonen in de bedrijven, het budget voor 1997 zou uitkomen op een bedrag van 3,9 miljard gulden. Een verschil ten opzichte van het werkelijke budget van 470 miljoen gulden. Deze leden geven aan al eerder kenbaar te hebben gemaakt dat de oplossing van de huidige problemen moet worden gezocht in de verhoging van het budget. In dat verband vragen deze leden of de regering alsnog bereid is tot een verhoging van het budget, bijvoorbeeld in de vorm van toepassing van indexering vanaf 1989. En zo neen, of de gemeenten dan niet op korte termijn worden geplaagd voor onoplosbare problemen.

De Wsw-budgetten aan de gemeenten worden aangepast op grond van veranderingen in de loonkosten van Wsw-werknemers. In het kader van de decentralisatie impuls is eerder besloten de aanpassing van de loonkosten mutaties van Wsw-werknemers te beperken, terwijl voor het ambtelijk personeel geen bijstelling op grond van de loonkosten ontwikkeling meer plaats vindt. Met deze maatregel wordt geleidelijk invulling gegeven aan (een belangrijk deel) van de financiële taakstelling van de Decentralisatie Impuls Wsw. Aangezien de Wsw-bedrijven een substantieel deel van de kosten terugverdienen uit de opbrengst van geproduceerde goederen en diensten, kunnen zij de gestegen loonkosten via een verhoging van de prijzen compenseren, zoals ook reguliere bedrijven de gestegen loonkosten veelal doorberekenen in de prijzen van de producten of bekostigen uit de gestegen productiviteit.

Mede gezien het voorgaande ziet het kabinet geen reden om het budget alsnog met terugwerkende kracht te verhogen zoals de leden van de SP-fractie vragen. Het kabinet verwacht dat de gemeenten door de met de VNG gemaakte afspraken op de korte of op de langere termijn niet voor onoplosbare problemen zullen worden geplaagd. De complete teloorgang van de sociale werkvoorziening, zoals de leden van de fractie van de SP stellen, is dan ook naar de mening van het kabinet geheel in strijd met de feiten. Ook de vergelijking van de Nederlandse inspanning met die in ons omringende landen moge dit illustreren.

## 9.2. De financiering van de sociale werkvoorziening

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen een reactie van het kabinet op hun beschouwing over de financiering van de Wsw in relatie tot de ontwikkeling van het volume en de anticumulatieafdrachten. Ook de leden van de VVD-fractie stellen vragen over de relatie met de anticumulatieafdrachten. Zij wijzen tevens op de belastingen en premies die door de sociale werkvoorziening worden opgebracht en vragen naar de hoogte van de gemeentelijke bijdrage in 1995.

De presentatie van de gegevens door de leden van de fracties van PvdA en CDA en de aan de cijferopstelling verbonden analyses kunnen op hoofdlijnen worden onderschreven. Voor de meest recente beschikbare gegevens zij verwezen naar tabel 1 in deze nota. In antwoord op de vragen van de VVD-fractie kan worden bevestigd dat de anticumulatiebepalingen ook in de nieuwe situatie blijven bestaan. In de rijksbegroting 1997 zijn de anticumulatiebaten als gevolg van de samenloop met AAW/WAO geraamd op f 833 mln. in 1998. De gegevens die de bestuurlijke eenheden aan het ministerie van SZW verschaffen bieden geen inzicht in de omvang van de afdrachten door de bestuurlijke eenheden voor de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing sociale verzekeringen. Gegevens over de BTW-afdrachten door bestuurlijke eenheden zijn evenmin centraal beschikbaar. Zoals tabel 1 laat zien zijn de gemeentelijke bijdragen in 1995 gestegen tot f 160 miljoen. Het eigen vermogen en de reserves van de bestuurlijke eenheden bedroegen per ultimo 1995 ruim f 480 mln. Per saldo was in dat jaar sprake van een afname met bijna f 15 mln.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts uit welke onderdelen het salaris van de Wsw-werknemer opgebouwd is in concrete bedragen en tot welk totaal bedrag dit leidt per type arbeidsplaats.

Voor de Wsw geldt een regulier loon, vastgesteld conform het arbeidsvoorwaardenoverleg. De Wsw kent een opbouw naar acht loonschalen met 47 periodieken. In de onderstaande tabel is het midden van de loonschaal als maatgevend genomen voor de loonschaal, zo ontstaat het volgende bruto loon per maand per fte. Tevens is aangegeven hoeveel fte's feitelijk per loonschaal zijn ingedeeld.

Loonschaal A:	f 2212,-	4 111 fte's
Loonschaal B:	f 2353,-	23 283 fte's
Loonschaal C:	f 2528,50	32 071 fte's
Loonschaal D:	f 2818,50	15 104 fte's
Loonschaal E:	f 3169,-	4 547 fte's
Loonschaal F:	f 3426,-	1 392 fte's
Loonschaal G:	f 3825,50	563 fte's
Loonschaal H:	f 4411,50	77 fte's
Loonschaal I:	f 5535,-	24 fte's

De leden van de SGP-fractie menen dat de tabel op blz. 40 van de memorie van toelichting verdere verduidelijking behoeft. Zij vragen naar de oorzaken van de diverse dips in de gemeentelijke bijdrage, met name 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?

Het kabinet merkt hierbij het volgende op. De totale kosten van de Wsw worden voor ruim 20 procent gedekt uit de geproduceerde goederen en

diensten. Dit betekent dat het economische klimaat en de mate van bezetting van het productieapparaat ook invloed hebben op de resultaten van de Wsw. Hierdoor is in sommige jaren minder gemeentelijke bijdrage noodzakelijk en in andere jaren meer. De start van de BDD-operatie in 1989 en de hieruit voortvloeiende beleidsvrijheid en deregulering hebben aanvankelijk ook in financieel opzicht tot gunstige resultaten geleid, waardoor de gemeentelijke bijdrage in eerste aanleg kon dalen. In 1991 is de extra lage gemeentelijke bijdrage voornamelijk het gevolg van een netto onttrekking uit de opgebouwde reserves van f 20 mln.

De gemeentelijke bijdrage in de periode 1989–1994 is na een aanvankelijke daling vanaf 1992 gaan stijgen. Deels als gevolg van de ombuigingen in de rijksbijdrage en economische ontwikkelingen en deels als gevolg van de keuze van gemeenten om het aantal arbeidsplaatsen te laten groeien boven de taakstelling van minimaal te realiseren arbeidsplaatsen.

Zoals eerder gesteld, is de invloed van dit laatste punt in het wetsvoorstel geëlimineerd. Gezien de hiervoor genoemde afspraken met de VNG zijn de prognoses van het kabinet ten aanzien van de gemeentelijke bijdragen dat deze zullen afnemen tot de eerder genoemde 100 miljoen gulden op macroniveau. De gemeenten lopen derhalve niet meer financiële risico's ten gevolge van de voorgestelde bekostigings-systematiek, zoals de leden van de GPV-fractie vroegen. Bij de vaststelling van de hoogte van het subsidiebedrag per arbeidshandicap wordt overigens geen rekening gehouden met 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 Wsw een zodanige kosten-batenanalyse maken dat de gemeentelijke bijdrage kan worden geminimaliseerd? In dat verband vragen deze leden tevens of dat er niet voor pleit een regel op te nemen dat binnen de Wsw moet worden gestreefd naar een evenredige vertegenwoordiging van alle categorieën gehandicapten?

Het kabinet acht een dergelijke handelwijze van gemeenten in de toekomst niet waarschijnlijk. Uitgangspunt is dat door het hanteren van verschillende vergoedingsniveaus financiële barrières worden weggenomen die een rol kunnen spelen voor gemeenten bij de keuze tot plaatsing van een persoon uit een bepaalde arbeidshandicap.

Het verschil in vergoeding tussen de drie categorieën is in de eerste plaats bedoeld om compensatie te bieden voor de objectieve verschillen in netto-kosten die de gemeente bij het realiseren van arbeidsplaatsen per categorie maakt. Het maakt dan voor een gemeente in financieel opzicht niet uit of een persoon uit de categorie licht, midden of zwaar wordt geplaatst. Tegenover de hogere netto-kosten van een arbeidsplaats voor een persoon uit de categorie zwaar ten opzichte van iemand uit de categorie licht of midden staat in principe een navenant hogere vergoeding. De netto-kosten zijn een resultante van de (gemiddelde) loonkosten, de netto-toegevoegde waarde, de begeleidings- en aanpassingskosten.

Wanneer echter, ondanks de gelijke financiële uitgangspositie, toch personen uit een bepaalde categorie buiten de boot vallen, zullen zo nodig andere methoden moeten worden benut om het verschil in vergoeding extra te accentueren (of juist mitigeren). Dat betekent dat in plaats van de objectieve verschillen in netto-kosten, het verschil in vergoeding beleidsmatig wordt vastgesteld. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat mensen uit een der categorieën worden bevoor- of benadeeld. Met

deze evenredige vertegenwoordiging van alle categorieën gehandicapten wordt eveneens voorkomen dat Sw-bedrijven als gevolg van deze wet zorginstellingen zullen worden; een vrees die eerder door de SP-fractie is verwoord in hoofdstuk 3 van het verslag.

Het kabinet is dan ook van mening dat iedereen die voor de sociale werkvoorziening is geïndiceerd een gelijke kans op plaatsing moet hebben. Het wetsvoorstel biedt daartoe voldoende waarborgen. Mocht de praktijk desondanks anders blijken te zijn, dan zullen zonedig aanvullende eisen worden gesteld met betrekking tot de plaatsing. In het wetsvoorstel is daartoe een mogelijkheid opgenomen. Het kabinet heeft er niet voor gekozen, zoals de leden van de fractie van het GPV vragen, om reeds op voorhand nadere regels te stellen ten aanzien van evenredige vertegenwoordiging van alle categorieën.

### **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 het kabinet te reageren op de stelling dat jaarlijks overleg tussen de minister en de gemeenten over omvang van de rijkssubsidie per arbeidsplaats en het aantal arbeidsplaatsen betekent dat ook een overschrijding van de ontwerpbegroting van SZW mogelijk is.

Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, vormt het op grond van de begroting vastgestelde macro-budget het kader. Een overschrijding van de ontwerp-begroting als resultaat van het jaarlijks overleg kan dan ook niet aan de orde zijn.

Wanneer echter in dit overleg wordt vastgesteld dat exogene – dat wil zeggen niet door gemeenten te beïnvloeden – factoren naar verwachting van invloed zullen zijn op het exploitatieresultaat van het volgende jaar, dan kan hiermee rekening worden gehouden bij de vaststelling van het aantal taakstellend te realiseren arbeidsplaatsen.

Evenmin is de stelling van deze leden juist dat alle overige budgettaire risico's bij de gemeenten liggen. Immers omdat in het jaarlijkse bestuurlijk overleg niet uitsluitend en alleen wordt gewerkt met prognoses voor de toekomst, maar ook met de feitelijke realisaties in relatie tot eerdere prognoses, biedt dat bij uitstek de gelegenheid om tijdig correcties aan te brengen. Waarbij het kabinet nogmaals wil benadrukken dat de belangrijkste – en voor individuele gemeenten ook niet beïnvloedbare – factor die tot nu toe verantwoordelijk is voor het oplopen van de tekorten uit het nieuwe bekostigingssysteem is geëlimineerd, de daling van de vergoeding per arbeidsplaats in geval van groei van het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen.

Op de kosten van de indicatiestelling is in het voorgaande al ingegaan. Zoals dat in de voorgaande jaren reeds is gebeurd, zullen de kosten voor uitstroombesubsidies en andere vergelijkbare specifieke subsidies middels een reservering in mindering worden gebracht op het beschikbare totaalbudget.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de behoefte aan arbeidsplaatsen bij uitstek de bepalende factor dient te zijn voor het aantal beschikbaar te stellen plaatsen. Deze leden vragen zich af hoe de behoefte wordt vastgesteld en in welke mate de wachtlijsten hierbij een rol spelen.

Het kabinet kan de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat de behoefte aan arbeidsplaatsen de bepalende factor bij uitstek zou moeten zijn voor het aantal beschikbaar te stellen arbeidsplaatsen, niet onderschrijven. Omdat de sociale werkvoorziening voor een belangrijk deel

wordt gefinancierd uit rijksmiddelen, zou dat namelijk betekenen dat de rijksbegroting weer als open eind regeling gaat functioneren. In het verleden, dat wil zeggen begin 80-er jaren is met een dergelijk systeem slechte ervaring opgedaan. Deze vorm van financiering gaf aanleiding tot een onbeheersbare groei van het aantal arbeidsplaatsen. Het rijk was toendertijd, naast de volledige loonkosten, verantwoordelijk voor de financiering van 80% van het exploitatietekort.

Om aan deze situatie een einde te maken is aanvankelijk een volumebeleid gevoerd. Gezien de grote nadelen die aan een volumebeleid kleven, met name het starre regiem dat weinig of geen bestuurlijke vrijheid geeft op lokaal niveau, is uiteindelijk gekozen voor een systeem van budgetfinanciering. Dat betekent overigens wel dat bij een gegeven budget er een directe relatie bestaat tussen de vergoeding per arbeidsplaats en het aantal te realiseren arbeidsplaatsen.

De feitelijke behoefte wordt bepaald door de reeds binnen de sociale werkvoorziening werkzame personen, de vacatureruimte en de relatieve omvang van de wachtlijst van personen die daar na indicatie op zijn geplaatst. Langs deze weg is de behoefte aan arbeidsplaatsen in de verdeling verdisconteerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of subsidiëring voor zittende werknemers als waren zij gemiddeld gehandicapt niet tot een zodanig hoge subsidie leidt dat hun doorstroming wordt belemmerd. Dat is niet het geval. De subsidie voor de midden-categorie is afgestemd op de huidige gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats. De hoogte van de gemiddelde vergoeding is gebaseerd op de toegevoegde waarde en de loon- en overige kosten per arbeidsplaats. Op de kans tot doorstroming is deze gemiddelde vergoeding niet van invloed.

#### **9.4. Maatstaven voor de verdeling van de rijksmiddelen**

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen een nadere verduidelijking op het globale karakter van de beschrijving van het bekostigingsstelsel, dat zich vooral uit in de weinig concrete omschrijving van de maatstaven voor de subsidiëring in artikel 8, derde lid en de toelichting.

Zoals het kabinet aangaf in paragraaf 9.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag zijn de contouren van het nieuwe bekostigingsmodel inmiddels nader ingevuld. Korthedshalve wordt naar de desbetreffende bijlage bij deze nota verwezen. De gewichten van de verschillende grootheden, zoals de wachtlijst, zullen in eerste instantie in overleg met de VNG worden bepaald. De feitelijke ontwikkelingen in kosten per categorie van arbeidshandicap zullen jaarlijks worden onderzocht. In het jaarlijks overleg zullen deze ontwikkelingen aan de orde worden gesteld, waarna zo nodig bijstelling van de subsidiebedragen per arbeidshandicap-categorie kan plaatsvinden. De bedragen worden bepaald aan de hand van een gemiddeld samenstel van loonkostenontwikkeling, uitvoeringskosten en toegevoegde waarde. Bij de afrekening zullen op grond van de bevindingen van Moret, Ernst en Young, gedurende de eerste twee jaar voor de arbeidshandicapcategorieën licht en midden gelijke bedragen worden gehanteerd.

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen eveneens meer duidelijkheid over de wijze waarop de subsidie voor begeleid werken wordt vastgesteld. Het gaat hierbij om personen die blijkens een indicatie zijn aangewezen op arbeid in het kader van de Wsw, zij het met de toevoeging dat betrokkene in aanmerking komt voor begeleid werken. De indicatiecommissie zal ook in deze situatie tevens moeten aangeven tot welk van de drie arbeidshandicapcategorieën betrokkene moet worden

gerekend. Deze indeling is dan tevens bepalend voor de hoogte van de subsidie die ten behoeve van betrokkene aan de gemeente wordt toegekend. In het algemeen zal een combinatie van begeleid werken met de arbeidshandicapindeling «licht» of «midden» het meest voor de hand liggen.

De hiervoor genoemde leden vragen tevens welke herverdeeleffecten gewenst zijn en welke worden gecorrigeerd. Tevens vragen zij of alleen neerwaartse of ook gunstige effecten voor de bedrijven worden gecorrigeerd.

Herverdeeleffecten die het gevolg zijn van de nieuwe onafhankelijke indicatiestelling zijn door het kabinet gewenste herverdeeleffecten. Het gaat hierbij dus om nieuw op de wachtlijst geplaatste personen. Via het eerder genoemde relatieve gewicht dat aan de wachtlijst wordt toegekend, kan het tempo van de herverdeling worden gestuurd.

Herverdeling geschiedt uitsluitend door een herverdeling van de landelijke vacatureruimte. De herverdeling die kon ontstaan onder het huidige verdeelmodel ten gevolge van groei van gemeenten boven de taakstelling is, zoals eerder aangegeven, uit de nieuwe bekostigings-systematiek verdwenen.

Ten aanzien van de vraag of alleen neerwaartse of ook voor de bedrijven gunstige effecten worden gecorrigeerd, merkt het kabinet op dat in eerste instantie alleen de neerwaartse effecten worden gecorrigeerd. Mocht op termijn blijken dat er op macro sprake is van een gemiddelde gunstige ontwikkeling voor de bedrijven, dan kan dat onderwerp zijn van het jaarlijkse overleg. Zo mogelijk zullen dan nieuwe afspraken worden gemaakt over het aantal te realiseren arbeidsplaatsen.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de PvdA hoe de sociaal-demografische factoren gebruikt zullen worden en bij welke maatstaf voor de verdeling van de rijksmiddelen die worden toegepast.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is er al sinds geruime tijd sprake van dat de spreiding van Wsw-arbeidsplaatsen over het land ongelijk is ten opzichte van de spreiding van de behoefte aan Wsw-arbeidsplaatsen die men op grond van sociaal-demografische factoren zou mogen verwachten. Het kabinet gaat er van uit dat de nieuwe wijze van indicatiestelling in dit opzicht een duidelijk corrigerende werking kan hebben. Pas als dat niet het geval zou blijken zal, in overleg met de VNG, een correctie door middel van sociaal-demografische factoren worden overwogen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering weet (aanbiedings-brief rapport-Moret) dat toepassing van het minimumloon voor nieuwe werknemers gedurende de eerste twee jaar in het jaar 2000 ruim 1000 banen oplevert. Tevens vragen deze leden of dat wenselijk is gehoord de klacht over de huidige – vermeende – ontoereikende normvergoeding.

De bedoelde berekening gaat uit van het verschil tussen het wettelijk minimumloon en het gemiddelde loon in de sociale werkvoorziening en een jaarlijkse nieuwe instroom van circa 4000 personen. Het resulterende kostenverschil maakt in principe 1000 extra banen mogelijk. Het ligt overigens niet in het voornemen van het kabinet om deze berekende mogelijkheid tot groei zonder nader overleg met de VNG te vertalen in een feitelijk te realiseren volume. Het is heel wel mogelijk dat de financiële ruimte die ontstaat in de eerste jaren wordt ingezet om de eerder genoemde reductie van de gemeentelijke bijdrage te realiseren. Wanneer

op deze wijze een gezonde financiële basis is gecreëerd, kan in latere jaren zo nodig alsnog ruimte voor groei ontstaan.

Enige fracties stelden vragen over de wijze waarop en de mate waarin de in het wetsvoorstel PEMBA (Kamerstukken II, 1995-'96, 24 698) vervatte mogelijkheid van premiekorting in de praktijk zal uitwerken en in hoeverre deze premiekorting van invloed zal zijn op de in het onderhavige wetsvoorstel beoogde verbeteringen in het stelsel. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid geopend om onder bepaalde voorwaarden over het loondeel van de toegevoegde waarde dat met opdrachten aan Wsw-bedrijven wordt gegenereerd een korting op de WAO-basispremie te verkrijgen. Immers, door deze opdrachten kunnen personen die anders voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking zouden zijn gekomen nu door Wsw-arbeid in hun levensonderhoud voorzien.

Deze regeling is bedoeld om enerzijds voor die bedrijven die niet in staat zijn om zelf een gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer in dienst te nemen toch de mogelijkheid te bieden om een inspanning te leveren aan de reïntegratie in de arbeid van deze gedeeltelijk arbeidsgeschikten, waarbij een vergelijkbaar premievoordeel kan worden genoten. Anderzijds geeft de kortingsregeling de Wsw-bedrijven die zich inspannen om zinnig werk aan te werven een steun in de rug.

Het is de verwachting dat, hoewel de prikkel als percentage van de totale omzet beperkt is gehouden, hierdoor de bestaande autonome groeitrend van de totale toegevoegde waarde voldoende kan worden ondersteund om een bescheiden verdergaande stijging van de toegevoegde waarde te waarborgen. Van de totale bekostiging van de Wsw maakt deze toegevoegde waarde een wezenlijk onderdeel uit. Het moge duidelijk zijn dat een verbetering van deze toegevoegde waarde met 40 à 50 mln, zijnde het maximale rechtstreekse effect van de premiekorting bij gelijkblijvende omzetten, eenzelfde effect heeft op het totale aantal arbeidsplaatsen als een verhoging van de subsidie zijdens rijk of gemeente met eenzelfde bedrag. Bij de huidige gemiddelde subsidie komt dit overeen met ruim 1000 arbeidsplaatsen.

De VVD-fractie vroeg in dit verband naar de mogelijkheid van een aanpak zoals deze in Duitsland bij de ziektewet bestaat. In feite vertoont de hierboven beschreven systematiek van premiekorting op de basispremie-WAO een grote gelijkenis met het Duitse systeem waarin opgelegde boetes kunnen worden terugverdiend.

Diverse leden hebben vragen gesteld over de berekeningen naar de netto-kosten van de Wsw die op verzoek van het NOSW zijn vervaardigd door het onderzoeksinstituut NYFER. Volgens de berekeningen van NYFER zouden de netto-kosten van de Wsw zo'n 7000 gulden per voltijdse arbeidsplaats bedragen. Als reactie hierop moge het volgende dienen.

In de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid staan aan de uitgavenkant de subsidie die per geplaatste aan de Wsw-bedrijven wordt verstrekt. Dit bedrag wordt ook daadwerkelijk uitbetaald aan de bestuurlijke eenheden. Bij de bestuurlijke eenheden wordt dit geld aangewend zowel voor de betaling van salarissen en de daarbij behorende inhoudingen en werkgeverslasten alsook voor de bekostiging van aanpassingen en begeleiding.

Aan de inkomstenkant van de begroting van SZW staat het bedrag aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen waarop Wsw-werknemers daadwerkelijk recht hadden kunnen doen gelden indien zij in een bepaald jaar niet in de Wsw-bedrijven arbeid onder aangepaste omstandigheden zouden



hebben verricht. Ook dit bedrag (in 1997 naar verwachting 742 mln) wordt daadwerkelijk door de arbeidsongeschiktheidsfondsen aan het ministerie overgemaakt. Het gedeelte van de berekening van NYFER dat op dit bedrag aan niet-uitgekeerde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen betrekking heeft is dus reeds in de begroting verwerkt.

De overige «besparingen» die NYFER in een korte berekening construeert, hebben sterk het karakter van berekeningen over de manchet. Het gaat hierbij om het toerekenen van een ABW-uitkering aan driekwart van de resterende Wsw-werknemers, zonder enige toets of de betrokkenen überhaupt op een dergelijke uitkering recht zouden kunnen hebben; aan een kwart van de resterende werknemers wordt bovendien een nog aanmerkelijk hogere WW-uitkering toegerekend, waarop betrokkenen nimmer aanspraak zouden kunnen maken.

Bovendien wordt geheel in strijd met de normale systematiek tegen een aantrekkelijk marginaal tarief van bruto-lonen naar netto-lonen omgeschakeld, waarna het verschil geheel als «besparing» wordt ingeboekt. Ook wordt, zonder enig feitelijk gegeven te presenteren over de huisvestingskosten in huurhuizen van de groep Wsw-ers, een fors bedrag aan «besparing» op de huursubsidie verondersteld.

Al deze tweede en derde orde-effecten hebben, zo ze al in enige mate als reëel te kenschetsen zouden zijn, in de gebruikelijke begrotingssystematiek geen plaats. Bij de financiële onderbouwing van het wetsvoorstel is de normale systematiek van de rijksbegroting gevolgd.

De leden van de D66 fractie vragen waarom in de rapporten van KOERS en Moret en in de memorie van toelichting van verschillende instroompercentages wordt uitgegaan.

In de beschouwingen over de vervanging van de huidige populatie door instroom van personen die zijn geïndiceerd naar de richtlijnen van de nieuwe wet wordt uitgegaan van een instroom die gelijk is aan de uitstroom. De totale uitstroom uit de Wsw is de laatste jaren geleidelijk gedaald, van ruim 5,5% in 1994 tot onder de 4,5% in de laatst gemeten kwartalen. Moret, Ernst & Young zijn in hun berekeningen uitgegaan van een stabilisering van de instroom rond de 4,5%, maar hebben tevens bezien wat de effecten op de herverdeling zijn binnen een bandbreedte van 4% tot 6,67%. In de memorie van toelichting is uitgegaan van de empirische uitstroom van 5%, ongeveer het gemiddelde over de laatste twee jaar.

In het rapport KOERS is beredeneerd dat het vervangen van een deel van de groep licht-gehandicaptten met een verondersteld hoge productiviteit door zwaar arbeidsgehandicaptten zal leiden tot extra kostenverhoging, boven het directe verschil in kosten tussen de twee groepen. Adviesgroep KOERS gaat daarbij uit van de veronderstelling dat van de verdwijnende groep aan de «bovenkant» in samenwerkingsverbanden met andere Wsw-ers een sterke stimulans uitgaat op de gezamenlijke productiviteit. Het wegvallen van deze categorie zou een extra terugval in productiviteit van de overige Wsw-ers met zich meebrengen.

De verdwijnende groep is volgens KOERS gemiddeld ouder, en stroomt sneller dan het gemiddelde van 5% weer de Wsw uit. Op basis van deze (niet empirisch onderbouwde) aanname stelt KOERS de uitstroomsnelheid van deze groep op 6,67% per jaar. Vervolgens stelt KOERS ten onrechte ook de totale instroom op 6,67%, waardoor de eindsituatie al na 15 jaar wordt bereikt, in plaats van de 22 jaar waar Moret op uitkomt. Het tempo van herverdeling verschilt navenant. Het kabinet gaat uit van 22 jaar.

Deze leden vragen daarnaast of er gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt dat in de afgelopen jaren in de indicering werknemers met een hogere productiviteit voorrang is gegeven.

Met de commissie Houben constateert het kabinet dat de belangenverstrengeling bij de gemeente kan leiden tot het voorrang geven aan kandidaten met een hoge productiviteit, cq. tot het bemoeilijken van de toegang tot de sociale werkvoorziening voor kandidaten met een lagere productiviteit. Dit kan tijdens verschillende fasen gebeuren in het proces dat van aanmelding, via de indicering en verblijf op de wachtlijst, leidt tot plaatsing in de Wsw. En ook na plaatsing in de Wsw kunnen onder de huidige wet vormen van herindicatie plaatsvinden waarbij bedrijfsbelangen een rol spelen.

Omdat in de huidige wet de verantwoordelijkheid voor de indicering bij de gemeenten ligt, worden geen gegevens verzameld door het departement over de aanmeldingsfase, noch wordt inhoudelijk getoetst of aanmelders juist worden geïndiceerd. Zodra personen voor de sociale werkvoorziening zijn geïndiceerd worden zij geregistreerd als geplaatst op de wachtlijst.

Toetsing van met name de indicering is onder de huidige wet overgelaten aan zelfregulering, in de zin dat mensen in beroep kunnen gaan tegen de afgegeven indicatie. Vanuit de belangengroepen zijn in de loop der jaren signalen gekomen die erop wijzen dat zelfregulering onvoldoende werkt. Ook zijn signalen uit het veld gekomen waaruit bijvoorbeeld blijkt dat bij indicering bij sommige BE'en ten onrechte een ondergrens gehanteerd wordt van 30%. Verder versterkt het elders besproken IGZ-rapport de twijfels of geïndiceerden aan de bovenzijde wel altijd aangewezen zijn op arbeid in de sociale werkvoorziening.

Wat betreft de aanmeldingsfase wijst onder meer het recent beschikbaar gekomen rapport «Positie van vrouwen en minderheden in de Sociale Werkvoorziening» op mogelijke – al dan niet bewuste – selectie-mechanismen bij verwijsinstanties. Onderzoek naar de positie van ex-psychiatrische patiënten in de Wsw wijst eveneens in deze richting.

Elders is al gememoreerd dat onder de huidige wet geen gegevens beschikbaar zijn van de zwaarte van de handicap binnen de gegeven handicap-codes. Wel is wat betreft de plaatsing vanaf de wachtlijst te constateren dat in de achterliggende tijd op grote schaal mensen met een korte wachttijd voor plaatsing worden geselecteerd vóór mensen met een langere wachttijd. Het kabinet heeft daarom vanaf 1994 de plaatsing genormeerd. Bij de eerste 75% van de plaatsingen hebben personen uit het oudste jaarcohort voorrang boven personen uit een jonger cohort. Bij de resterende 25% plaatsingen in een jaar hebben de bestuurlijke eenheden vrijheid van keuze. Dit ruime percentage kan niet alleen gebruikt worden om voorrang te geven aan het plaatsen van zogenoemde «sleutelfiguren» (die nodig zijn voor de voortgang van bedrijfsprocessen), maar ook om bijvoorbeeld personen die niet gebaat zijn met lange wachttijden met voorrang te plaatsen.

Sinds de invoering van deze «first in/first out» norm bij plaatsing is het aantal plaatsingen van langst-wachtenden aanzienlijk gestegen. Ook is te constateren dat met name personen met handicapcode 4 («overig», waaronder sociaal-gehandicapten) oververtegenwoordigd zijn bij plaatsing (in 1995 is 24% van de mensen met code 4 op de wachtlijst geplaatst, tegen 18% gemiddeld). Tevens worden mensen met code 4 vaker dan gemiddeld al in het eerste wachtjaar geplaatst.

De initiële weerstanden van Wsw-bedrijven tegen de normering van de volgorde van plaatsing wezen er sterk op dat de bedrijfsvoering bij de selectie vaak op de eerste plaats stond. De plaatsingsnorm zou de bedrijfsvoering in gevaar brengen, was een veel gehoord bezwaar. Inmiddels is bij een aantal bestuurlijke eenheden toenemende aandacht voor interne loopbaanbegeleiding zodat met name sleutelfuncties niet langer direct vanaf de wachtlijst hoeven te worden bezet. Daarnaast geeft het vernieuwde profielensysteem de mogelijkheid te anticiperen op ontwikkeling van arbeidsvaardigheden van niet alleen de zittende populatie, maar ook op benodigde arbeidsplaatsen voor personen op de wachtlijst en dus op acquisitie van passend werk.

Naast degenen die in de werkvoorziening worden geplaatst vanaf de wachtlijst is er ook een grote groep op de wachtlijst die de wachtlijst verlaat zonder plaatsing. Een deel daarvan (800 personen in 1995) betreft mensen die geherindiceerd zijn als niet langer tot de doelgroep behorend. Gemiddeld is de wachttijd die deze groep op de wachtlijst heeft doorgebracht langer dan die van de personen die op de wachtlijst blijven, en van de personen die geplaatst zijn. In deze groep zijn de psychisch gehandicapten (code 3) oververtegenwoordigd.

De leden van de D66-fractie vragen tevens of de toename van het aantal Wsw-plaatsen in de afgelopen jaren is toe te schrijven aan de effecten van het verdeelmodel, dan wel aan bijvoorbeeld de ook in de Wsw toegepaste arbeidsduurverkorting.

Het aantal werknemers is, volgens opgave van de bestuurlijke eenheden over het tweede kwartaal 1996, toegenomen tot 87 084 personen (81 562 fte's). De arbeidsduurverkorting van 40 naar 38 uur vond plaats voor de invoering van het verdeelmodel. De arbeidsduurverkorting naar 36 uur gaat pas per 1 januari 1997 in. In de periode 1989 tot en met 1992 is sprake van een flinke groei. In 1993 lijkt er sprake te zijn van een neergang in de groei (-/- 860 arbeidsplaatsen). Deze wordt echter veroorzaakt door een administratieve correctie ten gevolge van een wijziging van het Besluit rechtspositie en arbeidsvoorwaarden in verband met aanpassingen van de arbeidstijd bij arbeidsongeschiktheid langer dan 12 maanden. Zonder deze correctie is er feitelijk sprake van een groei met ruim 500 arbeidsplaatsen. In 1994 en 1995 is de groei afgenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het uitgangspunt vast staat dat deze operatie budgettair neutraal zal zijn.

Bij de start van de nieuwe Wsw is inderdaad het uitgangspunt het thans beschikbare meerjarige budget, dat jaarlijks zal worden verhoogd voor de loonontwikkeling. Het vertrouwen, dat dit toereikend zal zijn, is gebaseerd op de zeer geleidelijk verlopende omschakeling naar de nieuwe doelgroep; immers, alleen de personen die na 1 januari 1998 instromen in de Wsw, krijgen te maken met de nieuwe indicering. Voorzover de gewijzigde doelgroepomschrijving al tot meerkosten leidt, zullen deze zich zeer geleidelijk voordoen. Bovendien ontstaat er door dezelfde nieuwe instroom ook geleidelijk ruimte, mede in verband met de afspraken over de bekostiging op grond van een gemiddelde arbeidsduur van 32 uur voor nieuwe werknemers en de beloning op WML-niveau bij scholing of opleiding gedurende de eerste twee jaar van het dienstverband.

Met de VNG afgesproken dat drie jaar na inwerkingtreding van de wet de ontwikkeling van de populatie, mede met het oog op het bedrijfsmatig functioneren van de sociale werkvoorziening, wordt geëvalueerd.

Naar het oordeel van het kabinet dient overigens eerst de vraag te worden beantwoord voor welke categorie personen de Wsw in de nieuwe opzet is bedoeld, en pas daarna of en hoe met deze doelgroep een

bedrijfseconomisch functioneren van de uitvoerende bedrijven mogelijk is. Het kabinet is van oordeel dat de aanpassing van de doelgroep het bedrijfseconomisch functioneren van de bedrijven niet in de weg staat, mede gelet op de geleidelijkheid waarmee de verschuiving van de doelgroep in de komende jaren zal plaats vinden. De gemeenten hebben hierdoor voldoende tijd om zonedig passende maatregelen te nemen. Het jaarlijkse effect van de verschuiving in de doelgroep zal veelal geringer zijn dan fluctuaties in economische variabelen.

De leden van GroenLinks hebben gevraagd of de regering inzicht heeft in de financiële effecten die de WULBZ heeft gesorteerd in de Wsw. De exacte hoogte van de financiële gevolgen van de WULBZ voor bestuurlijke eenheden is thans nog niet bekend. In de begroting van SZW is hiervoor een bedrag van maximaal f 46 mln voor de bestuurlijke eenheden Sociale werkvoorziening gereserveerd. Zodra de omvang en de verdeling per bestuurlijk eenheid van de financiële effecten van de WULBZ bekend zijn, ben ik bereid een bijdrage aan de bestuurlijke eenheden toe te kennen, tot het maximum van het gereserveerde bedrag in de begroting.

#### *9.4.1 en 9.4.2 Rapporten van organisatie-adviesbureaus*

Na de toezending van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zijn twee rapporten verschenen die, in aanvulling op de weergave in de memorie van toelichting, beogen de financiële effecten van de beoogde veranderingen in de regelgeving te beschrijven. Diverse fracties hebben gevraagd om op de onderscheiden berekeningen en de verschillen daartussen nader in te gaan.

Het rapport van Adviesgroep KOERS is vervaardigd in opdracht van het NOSW. Op verzoek van het NOSW heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een deel van de kosten van dit rapport voor zijn rekening genomen. De wijze van berekening in het KOERS-rapport is echter niet de verantwoordelijkheid van SZW maar van het NOSW.

In het KOERS rapport is geprobeerd de in het wetsvoorstel vervatte beleidswijzigingen te operationaliseren in concrete gevolgen voor bestuurlijke eenheden. Daartoe is in een zevental in het rapport als representatief aangemerkte Wsw-bedrijven nagegaan hoe de huidige kosten en opbrengsten van de uitvoering er uit zien. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar de binnen de Wsw voorkomende werksoorten. Per werksoort is nagegaan hoe de kosten en opbrengsten thans zijn, afgezet tegen een veronderstelde huidige populatie onderverdeeld in vier categorieën namelijk zwaar, midden, licht en zeer licht gehandicapt. Deze laatste categorie zou onder de vernieuwde Wsw geen onderdeel van de doelgroep meer uitmaken.

De aantallen die bij deze vier categorieën horen berusten niet op enige administratie maar op een inschatting van de betrokken bedrijven. In een gestileerd model is een zekere verhouding tussen de productiviteit van de huidige groepen verondersteld, alsmede een verhouding in de diverse kostencategorieën. Vanuit deze basisberekening zijn vervolgens aannames gemaakt over de veranderingen in kostenstructuur bij een gewijzigde samenstelling van de instroom ten opzichte van huidige populatie. Deze aannames berusten noodzakelijkerwijs eveneens niet op enige administratie, omdat de huidige indeling van het werknemersbestand en de wachtlijst zowel qua systematiek als qua indicatie-criteria niet sporen met de opzet van de nieuwe wet.

Vervolgens is aan de respondenten in de gekozen zeven bedrijven gevraagd een inschatting te geven van het effect van deze verandering in de instroom-populatie op de gemiddelde kosten en opbrengsten. Deze effecten laten zich onderscheiden in effecten die in een lineair verband

samenhangen met de aanwezigheid van een bepaald aantal personen van een bepaalde indicatie-zwaarte in de populatie en de additionele effecten die naar de inschatting van de respondenten zouden optreden bij een sterke verandering in samenstelling van de instroom. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de veronderstelling dat vanaf een bepaalde kritische grens de begeleidingskosten meer dan evenredig stijgen en de opbrengsten meer dan evenredig dalen. Tevens wordt de noodzaak verondersteld om met een hoger percentage zwaarder gehandicapten op geheel andere product-markten te opereren met een slechtere mogelijke toegevoegde waarde.

Het geheel van deze aannames bood een enigszins negatief vertekende indruk over de arbeidsmogelijkheden die de nieuwe instroom werd toegedicht. Daarom is op verzoek van SZW ook een reëlere variant doorgerekend waarin minder sprake was van een opeenstapeling van mogelijke risico's. Als reactie daarop heeft het NOSW ook een eigen variant laten doorrekenen, die nog aanmerkelijk slechter uitkwam dan de reeds sombere hoofdvariant.

Afgezien van de kwaliteit van de aannames, die voornamelijk op subjectieve inschattingen zijn gebaseerd, zijn twee punten in het KOERS-model mede oorzaak van de hoge verwachte kosten. De eerste is de snelheid waarmee de huidige populatie door nieuwe instroom wordt vervangen. Het is onduidelijk waarom het rapport van KOERS een structureel hogere uitstroom voor de huidige populatie heeft gekozen, omdat er voor deze groep immers middels dit wetsvoorstel niets verandert. In plaats van de feitelijke uitstroom van gemiddeld 5% over 1994 en 1995, die als basis is genomen in de memorie van toelichting en een feitelijke uitstroom van 4,5% in 1995 die in de berekeningen van Moret als basis is genomen, is een hypothetische uitstroom van 6,67% gekozen. Het effect hiervan is dat wordt gesuggereerd dat de veronderstelde effecten veel sneller optreden dan in werkelijkheid het geval zal kunnen zijn.

Ernstiger is dat door het veronderstellen van meer dan evenredige effecten als de populatie verandert, in feite hetzij een kromlijinig verband tussen populatie en effecten wordt geconstrueerd, waarvan de theoretische plausibiliteit onduidelijk is, hetzij vanaf het begin trendbreuken worden verondersteld, waarvan het meer aannemelijk is dat, zo deze zich al voor zullen doen, dit eerst op langere termijn aan de orde zal kunnen zijn.

Vanwege deze bezwaren, die ook in de doorgerekende SZW-variant onvoldoende konden worden ondervangen, is gezocht naar mogelijkheden om met minder subjectieve factoren te komen tot een aannemelijk ramingsmodel. Dit is gedaan als onderdeel van het door Moret vervaardigde rapport.

In het Moret-rapport is een statistische koppeling gelegd tussen de huidige populatie in de Wsw en de toekomstige indeling in drie categorieën. Het was noodzakelijk hiervoor een criterium te vinden dat in de administratie van alle bestuurlijk eenheden aanwezig was, zodat statistische schattingstechnieken konden worden gebruikt voor het simuleren van de effecten op zowel de totale populatie als op de onderscheiden bestuurlijke eenheden.

Na zorgvuldige afweging bleek dat de indeling in loonschalen gemiddeld gesproken als een redelijke schatter kon worden beschouwd voor de toekomstige indeling in drie indicatie-categorieën. Met behulp van deze schatter en de gegevens van alle bestuurlijke eenheden kon

vervolgens een statistisch significante berekening worden gemaakt van de invloed van de handicapcategorie op enerzijds de (landelijk) gemiddelde kosten per categorie en anderzijds de gemiddelde opbrengsten per categorie. Door deze verschillen in de rijkssubsidie per categorie te verdisconteren kan een goede eerste benadering worden verkregen van de noodzakelijke differentiatie tussen categorieën in het bekostigingsmodel. Voor de omvang van de instroom is uitgegaan van het laatst-bekende uitstroomcijfer van 4,5% in 1995.

Voor het verschil in samenstelling naar categorie van de huidige populatie versus de nieuwe instroom kon ten opzichte van het KOERS-model geen verbetering worden bereikt. Ook in het Moret-model is sprake van een niet nader te onderbouwen aanname op dit punt. De modellen houden eveneens beide geen rekening met de autonome stijging van de toegevoegde waarde zoals deze in de afgelopen jaren zich heeft voorgedaan.

De wijze van berekenen verschilt niettemin aanzienlijk tussen beide modellen. Het is dan ook opmerkelijk dat de verschillen in uitkomst in verhouding tot de totale budgetten in de Wsw uitermate gering zijn. Zelfs het zwartste scenario berekent een totaal effect na 5 jaar van minder dan drie procent van het jaarbudget, terwijl het Moret-scenario zelfs tot een half procent beperkt blijft.

Ruimschoots binnen deze vijf-jaars periode zal op grond van in te stellen onderzoek een goed gefundeerde ijking van de aannames uit de huidige financiële onderbouwing aan de feitelijke ontwikkelingen in het vernieuwde systeem van indicatiestelling mogelijk zijn. De huidige aannames dienen dan ook voornamelijk om voor de periode totdat echte gegevens over de ontwikkeling in de doelgroep van de wet via de gesommeerde indicatiestellingen beschikbaar zijn, tot een raming van de effecten te komen. Doordat dit een relatief beperkte periode is en het verloop in de Wsw, waarop de veranderingen aangrijpen, bovendien uitgesproken laag is, zijn de absolute fouten en daarmee de risico's die in de op aannames gebaseerde schattingen kunnen optreden totdat deze empirisch kunnen worden getoetst ook relatief gering.

Bij de bekostiging van het wetsvoorstel zijn naast het kostenverhogende effect vanwege de nauwkeuriger bepaling van de doelgroep ook de voorziene toegroei naar een gemiddelde arbeidsduur van 32 uur en het effect van beloning op het niveau van het minimumloon in het geval van scholing c.q. opleiding gedurende de eerste twee jaar van het dienstverband van belang. Het eerstgenoemde element heeft tot gevolg dat binnen zekere grenzen meer personen in Wsw-verband kunnen worden geplaatst. De beloning op het niveau van het minimumloon heeft uiteraard een effect op de loonsom die in de Wsw wordt betaald. De opbrengst in termen van geld zal als zodanig niet in mindering worden gebracht op het voor de Wsw beschikbare budget, maar in de context van dit wetsontwerp binnen de Wsw beschikbaar blijven.

Het is, anders dan de GroenLinks-fractie suggereerde, uitdrukkelijk niet zo dat deze wijziging van de aanvangsbeloning is voorgesteld om de wijzigingen in de indicering te kunnen bekostigen. Het zijn geheel los van elkaar staande elementen in het wetsvoorstel die elk op hun eigen merites tot stand zijn gekomen. Uiteindelijk komen de diverse elementen uiteraard wel samen in de financiële onderbouwing van het wetsvoorstel.

Bij een macro-budget voor de uitvoering van de Wsw zoals dat thans in de meerjarenramingen is vastgelegd, zal dan door alle plussen en minnen van dit wetsvoorstel grosso modo eenzelfde aantal personen geplaatst

kunnen blijven als thans reeds in de Wsw werkzaam zijn. Wanneer daarenboven nog rekening wordt gehouden met enige autonome stijging van de toegevoegde waarde per handicapcategorie, zoals dit in de afgelopen jaren zelfs in aanmerkelijke mate het geval is geweest, kan bij bedrijven die bedrijfseconomisch gezien reeds (ruim) uitkomen met de subsidie het aantal arbeidsplaatsen nog groeien boven het aantal dat door het rijk wordt gesubsidieerd. Bij bedrijven die thans tekorten hebben, zal deze stijging van de toegevoegde waarde tot tekort-reductie kunnen leiden. Voorwaarde voor dit laatste is en blijft echter dat er door de gemeenten een goed toezicht op verantwoord management binnen de Wsw wordt gehouden.

Uitsluitend ingeval de gemiddelde handicap van de geplaatste Wsw-ers (overigens in overeenstemming met de uitdrukkelijke bedoeling van het wetsvoorstel) zeer veel zwaarder zou worden dan thans op grond van redelijke aannames kan worden voorzien, zal het gemiddelde subsidie-bedrag aanmerkelijk moeten stijgen, waardoor bij een gelijkblijvend macro-budget het aantal te plaatsen personen zou afnemen. Op dit moment is echter de verwachting dat de totale werkgelegenheid binnen de Wsw in de komende jaren niet hoeft achter te blijven bij het niveau zoals dat tot dusverre in de jaren negentig gemiddeld heeft gegolden.

### **9.5. Mogelijkheden voor de toekenning van een afwijkend budget**

De leden van de PvdA-fractie vragen of storting van meeropbrengsten in een noodfonds als «aanwending voor de uitvoering van Wsw of Wiw» kan gelden.

Het antwoord hierop luidt bevestigend. Zoals hiervoor reeds is gesteld, wordt de mogelijkheid om een voorziening te treffen tegen ondermeer toekomstige financiële risico's aan de gemeente overgelaten. Het ligt daarbij wel voor de hand dat gemeenten die gebruik maken van een dergelijke voorziening zoveel mogelijk aansluiten bij de wettelijke regels betreffende de jaarverslaglegging.

De leden van de SGP-fractie zijn nog niet overtuigd van de noodzaak artikel 41, vijfde lid, te laten vervallen. Zij stellen verder dat er ook in de toekomst een basis moet zijn ingeval noodvoorzieningen nodig blijken ten gevolge van factoren, die buiten de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden liggen. De leden van de D66-fractie vragen voorts of reeds overeenstemming is bereikt over de eventuele instelling van een Noodfonds. Aan welke omvang wordt gedacht en of het gaat om het incidenteel afkopen van ontstane tekorten uit het verleden, of om een structureel Noodfonds.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid om een afwijkend budget vast te stellen aanvankelijk niet opgenomen. De reden om geen aparte noodvoorziening op te nemen was gelegen in het feit dat in het wetsvoorstel de mogelijkheden voor gemeenten om zelf een voorziening te treffen, aanmerkelijk worden verruimd. Gemeenten zijn daardoor in staat om zelf middelen vast te leggen voor alle mogelijke veranderingen of toekomstige incidentele tegenvallers of calamiteiten.

De opmerkingen en vragen vanuit de Kamer en het nadrukkelijke appèl van de VNG hebben het kabinet doen besluiten alsnog in de wet een mogelijkheid te openen om in bijzondere gevallen een afwijkend budget vast te stellen. Een voorstel hiertoe wordt bij nota van wijziging gedaan. De vormgeving is gekozen naar analogie van de toepassing van het huidige artikel 41, lid 5, Wsw. De middelen worden jaarlijks gereserveerd uit het macrobudget.

Over de criteria waaronder toepassing kan worden gegeven aan een verzoek en de omvang van de te reserveren middelen, vindt nog nader overleg plaats met de VNG. Daarbij wordt ook gekeken naar de procedure. Overwogen wordt om bij de advisering inzake toepassing ook externe deskundigen te betrekken.

De leden van de SGP-fractie vragen in welke mate tot nu toe gebruik is gemaakt van de voorziening van het bestaande artikel 41, lid 5.

Artikel 41, lid 5, Wsw heeft vanaf 1989 de basis gevormd voor tientallen toekenningen van budget boven het reguliere budget. Onderstaande tabel geeft daarvan een beeld.

**Tabel 3: Toekenningen afwijkend budget Wsw**

jaar	onderwerp 41.5	x miljoen fl.	aantal BE's
1989	huisvesting	9.2	55
	calamiteiten	0.0	0
	overig	0.3	4
1990	huisvesting	11.8	60
	calamiteiten	0.4	1
	overig	0.6	5
1991	herverdeling	21.3	21
	aftopping	4.4	10
	huisvesting	18.7	65
	calamiteiten	0.0	0
	overig	2.6	5
1992	herverdeling	12.8	14
	aftopping	1.3	5
	huisvesting	25.9	76
	calamiteiten	5.4	2
	overig	0.5	1
1993	herverdeling	12.8	14
	huisvesting	25.8	77
	calamiteiten	0.0	0
	B-categorie	2.5	21
	overig	3.3	1
1994	huisvesting	27.4	78
	organisatie	7.6	10
	overig	1.9	13
1995	organisatie	6.4	8
	overig	0.1	4

In aanvang ging het niet alleen om toekenningen in het kader van calamiteiten en bijzondere financiële problemen, maar onder andere ook voor bijdragen inzake nieuwe huisvesting. Ten behoeve van huisvesting zijn additioneel middelen tot een bedrag van 118,8 mln aan het macro-budget toegevoegd en aan gemeenten toegekend. In het kader van calamiteiten is totaal 5,8 mln toegekend en inzake bijzondere financiële problemen – waaronder bijdragen in organisatieveranderingstrajecten – is ruim 23 miljoen toegekend, aan 20 bestuurlijke eenheden.

## 9.6. Financiële stimulansen

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen op een aantal vragen en opmerkingen te reageren.

### a. Prikkels om zoveel mogelijk arbeidsplaatsen te creëren

De leden stellen dat sprake is van outputfinanciering, hetgeen betekent



dat meer arbeidsplaatsen leiden tot meer subsidie van het rijk. Deze stelling is onjuist. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, wordt het aantal met de rijkssubsidie te realiseren arbeidsplaatsen alleen na overleg met de VNG aangepast. Het realiseren van meer arbeidsplaatsen dan waarvoor budget is gegeven leidt derhalve niet tot meer subsidie.

Er is geen sprake van opgelegde taakstellingen, hetgeen impliceert dat een gemeente niet exact het aantal berekende arbeidsplaatsen per arbeidshandicapcategorie hoeft te realiseren. Wel vindt na afloop van het budgetjaar een confrontatie plaats tussen het feitelijk gerealiseerde aantal arbeidsplaatsen en het toegekende budget. De basis hiervoor ligt in artikel 9, lid 1. In die gevallen dat er sprake is van een lager vastgestelde subsidie dan de feitelijk verstrekte, vindt terugvordering plaats.

*b. Prikkels om uitstroom naar reguliere arbeid te bevorderen*

De leden stellen dat een verhoging van het uitstroompercentage van belang is om de wachtlijsten te verkorten. Het kabinet is het met deze stelling eens, met aanvaarding van de praktische beperkingen die hieraan zijn gesteld. Bij uitstroom zijn de lokale omstandigheden en mogelijkheden echter van evident belang. De mogelijkheden zullen derhalve via maatwerk op lokaal niveau moeten worden gerealiseerd. In het wetsvoorstel is in artikel 10 een basis gecreëerd voor extra stimulansen.

*c. Prikkels voor de werkgever*

Essentie van de plaatsing van alle huidige werknemers in de midden-categorie is dat de gemiddelde rijkssubsidie per dienstbetrekking voor het totaal van de oude populatie ceteris paribus gelijk blijft. Gelet op de bestaande patronen van uitstroom – het merendeel stroomt uit naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen en wegens pensionering – mag verwacht worden dat zowel meer als minder productieve werknemers zullen uitstromen. De verschuivingen door de nieuwe instroom zijn naar verwachting beperkt, zoals eerder aangegeven. De veronderstelde prikkels voor gemeenten zullen dan ook niet bijzonder omvangrijk zijn. Voor het overige zij verwezen naar § 3.7.

*d. Prikkels voor de werknemer*

De leden stellen dat, om effectief te zijn, de premie op doorstroom aanzienlijk zal moeten zijn. Het kabinet onderschrijft dit. Bij de uitwerking in lagere regelgeving zal dan ook een adequaat niveau worden bepaald. Ook wordt de vraag gesteld in hoeverre personen die begeleid werken periodiek dienen te worden geherindiceerd, waarbij wordt verwezen naar de memorie van toelichting waarin op pagina 54 wordt gesteld dat herindicatie voor begeleid werkers na twee jaar geen toepasbaar instrument is.

De periodieke herindicatie bedoeld in artikel 12, tweede lid, is ook van toepassing op personen die op basis van de Wsw begeleid werken. Ook voor deze personen geldt de verplichting regelmatig vast te stellen of zij nog tot de Wsw-doelgroep behoren, dat wil zeggen vast te stellen of de begeleiding op de werkplek en/of een loonkostensubsidie nog steeds noodzakelijk is. Nadere bepalingen voor de herindicering van deze groep worden vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel a.

*e. Prikkels om laag gekwalificeerden te plaatsen*

Ten aanzien van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties

van de PvdA en het CDA, verwijst het kabinet korthedshalve naar de beantwoording ter zake aan het slot van paragraaf 9.2. van deze nota.

*f. Prikkels om opbrengsten te genereren*

De leden vragen naar de relatie met het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Daarop is reeds ingegaan in § 5.1. De eventuele conclusies van dit project voor de sociale werkvoorziening zullen afzonderlijk worden gewogen. De uitkomsten zijn naar de huidige inzichten niet zodanig dat tot aanpassing van de Wsw-regelgeving zou moeten worden overgegaan

*g. Prikkels om uitvoeringskosten laag te houden*

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij de bekostigingsproblematiek van de Wsw in het onderhavige wetsvoorstel niet voldoende voorbereid achten. Zij vragen de regering dit wel te doen. Het kabinet verwijst voor een reactie op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie naar de eerdere beantwoording in paragraaf 9.1 van deze nota en tevens naar bijlage 2.

## **10. Overige opmerkingen**

Bij deze nota gaan twee bijlagen met de beslistabel ten behoeve van de indicering en de contouren van het financieel verdeelmodel. Deze bijlagen geven een inzicht in richting en inhoud van de in de wet aangekondigde algemene maatregelen van bestuur. De lagere regelgeving zal aan de hand van de daar geschetste lijnen in de komende maanden worden ingevuld.

De leden van de CDA-fractie vragen zo uitgebreid mogelijk in te gaan op het alternatief dat door een aantal organisaties is geformuleerd voor het onderhavige wetsvoorstel. Het kabinet meent dat aan deze wens is voldaan met de uiteenzettingen over de doelgroep en de wijze van indicering, de de financiering en de herformulering van de subsidievoorwaarden in artikel 8, 4de lid.

De leden van de fracties van CDA, D66 en SGP vragen aandacht voor de twee bovenregionale blindenwerkplaatsen. Bovendien vragen deze leden of de huidige wet voldoende tegemoetkomt aan de problematiek. Evenals de leden van de GPV-fractie wijzen de leden van de fractie van D66 op het feit dat in het wetsvoorstel geen rekening is gehouden met de bovenregionale functie van de blindenwerkplaatsen. Deze leden vragen of de regering de redenen hiervoor nader kan uiteenzetten en kan aangeven wat de uitwerking van onderhavig wetsvoorstel is op de bovenregionale voorziening.

Binnen de sociale werkvoorziening komen in principe alle personen in aanmerking die een zodanige arbeidshandicap hebben dat zij blijkens indicatie zijn aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden. Over het algemeen genomen zullen mensen met een dergelijke arbeidshandicap evenwichtig over het land zijn gespreid. Soms is echter in een bepaalde gemeente of regio sprake van een concentratie van mensen met een bepaalde handicap. De afgelopen jaren zijn daarbij nadrukkelijk de twee blindenwerkplaatsen in beeld geweest. Er is de afgelopen jaren terecht veel aandacht besteed aan het voortbestaan van deze werkplaatsen, maar daarbij is soms het beeld ontstaan dat visueel gehandicapten voor werk in de sociale werkvoorziening uitsluitend zouden zijn aangewezen op deze twee werkplaatsen. Die indruk is onjuist, immers er zijn ook visueel gehandicapten bij andere werkplaatsen

werkzaam. Het kabinet wil overigens zeker niet ontkennen dat in beide werkplaatsen sprake is van een grote mate van expertise ten aanzien van deze specifieke handicap, zodat individuele blinde Wsw werknemers daarvan kunnen profiteren. Dat rechtvaardigt echter op zichzelf nog niet een aparte behandeling in het kader van de bekostiging.

Een ander beeld dat heeft postgevat, is dat alleen bij visueel gehandicapten sprake is van een bijzondere situatie. Dit wordt eveneens gebaseerd op de concentratie van blinden en slechtzienden in twee werkplaatsen. Echter ook deze indruk is niet juist. Er zijn ook andere bestuurlijke eenheden die worden geconfronteerd met concentraties van bepaalde handicaps. Het kabinet wijst bijvoorbeeld op de bestuurlijke eenheid te Haarlem waar een landelijke voorziening voor epileptici is ondergebracht. Ook dat gegeven rechtvaardigt niet om uitsluitend in het geval van de blindenwerkplaatsen te spreken van een bovenregionale functie. En zeker niet om uitsluitend voor blindenwerkplaatsen een afwijkend bekostigingssysteem te hanteren.

In het huidige, maar ook in het toekomstige, bekostigingssysteem wordt niet uitgegaan van vergoedingen voor specifieke handicaps. Dat zou namelijk betekenen dat bij de bekostiging wordt uitgegaan van een categoriale benadering, waarbij visueel gehandicapten per definitie in een bepaalde arbeidshandicapcategorie worden ondergebracht, zonder dat overigens sprake is van een individuele beoordeling. Dat feit op zich zou ontkennen dat er ook blinden zijn die ondanks hun handicap heel goed in staat zijn om zichzelf te redden, of slechts aangewezen zijn op relatief eenvoudige aanpassingen.

De afgelopen jaren zijn, mede op nadrukkelijk verzoek van de Kamer, extra financiële middelen toegekend voor de extra kosten die samenhangen met de mate van arbeidshandicap van visueel gehandicapten. In 1994 en 1995 is daarbovenop nog een extra bijdrage verstrekt om de organisatiekosten te saneren, zodat deze op een aanvaardbaar niveau konden worden gebracht. Bij de blindenwerkplaats Blizo is dit proces inmiddels afgerond.

Een belangrijke oorzaak van de financiële problemen van de blindenwerkplaatsen was overigens gelegen in de verdeelsystematiek voor de budgetten binnen de betrokken bestuurlijke eenheden. Daardoor hebben de blindenwerkplaatsen per arbeidsplaats minder ontvangen dan de gemiddelde vergoeding die de bestuurlijke eenheid per arbeidsplaats ontving.

In het nieuwe bekostigingssysteem zullen alle huidige werknemers worden ingedeeld in de middencategorie. Voor beide bestuurlijke eenheden is het financiële herverdeeffect van deze operatie positief. Indien beide bestuurlijke eenheden de interne verdeelsystematiek handhaven, zal daardoor tevens het budget van de beide blindenwerkplaatsen aanzienlijk toenemen.

De leden van GroenLinks constateren dat met het onderhavige wetsvoorstel externe plaatsingen van Wsw-werknemers beter gestalte krijgen. Zij vragen naar de rol van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in dat kader. De vraag of de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op dit punt een rol kan spelen is in eerste instantie ter beoordeling aan de gemeenten. In het kader van de regionale samenwerking tussen gemeenten, arbeids-

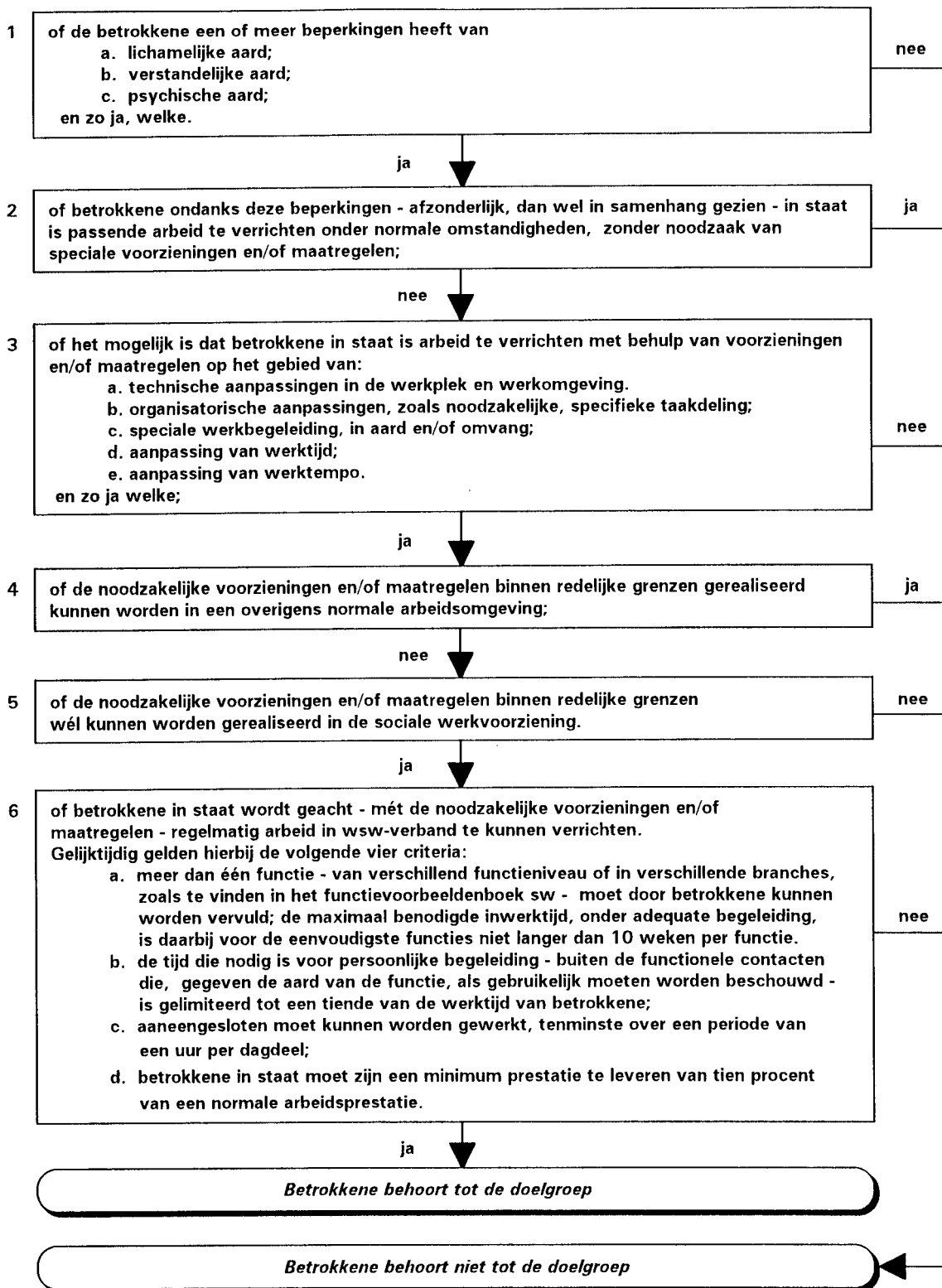
voorziening en uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen inzake werk en inkomen (SWI) kunnen daarover werkafspraken worden gemaakt. Op deze mogelijkheid en op het vraagstuk van de tewerkstelling van niet-gehandicapten in SW-verband is reeds ingegaan in § 3.1.

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

**BESLISTABEL «BEHOREN TOT DE DOELGROEP»**

Beslistabel 'behoren tot de doelgroep'

Om te komen tot een indicatie moet positief of negatief gemotiveerd worden vastgesteld:



## TOELICHTING

### Algemeen

Het komen tot een (adviserende) indicatiestelling van het behoren tot de doelgroep van de Wsw is een proces dat geordend kan worden in een aantal te onderscheiden beslissingen.

Voor de helderheid en de toetsbaarheid van de gedachtengang zijn deze te nemen beslissingen geformuleerd als opeenvolgende ja/nee keuzes, hoewel het gaat om oordelen die in de praktijk in samenhang gevormd zullen worden.

Het is voor de toetsbaarheid van de beoordeling van belang dat alle overwegingen die tot het eindoordeel leiden, schriftelijk worden vastgelegd, onder verwijzing naar in het dossier aanwezige bevindingen van eigen of door anderen verricht onderzoek.

Het door anderen verricht onderzoek zal door de indicatiecommissie gewogen dienen te worden op kwaliteit en onafhankelijkheid. Daarbij dient ook de rapportage van deze bevindingen eveneens aan behoorlijke kwaliteitseisen te voldoen. Vanzelfsprekend kan er voorts geen sprake van een onafhankelijk oordeel zijn, als de gegevens waarop het oordeel gevormd wordt uitsluitend geleverd worden door niet-onafhankelijke onderzoekers, bijvoorbeeld in het geval van een stage- of functioneringsverslag van de sociale werkvoorziening. In dat geval zal het in de rede liggen een onafhankelijk nader onderzoek te laten verrichten, tenzij de mening van de niet-onafhankelijke rapporteurs overeenkomt met die van de te beoordelen persoon.

De meningsvorming door de deskundigen van de indicatiecommissie zal niet altijd tot stand komen op grond van uitsluitend overduidelijke, doorslaggevende feiten. Soms zal het eindoordeel het resultaat zijn van afwegingen en taxaties. Hierom ook kan de (adviserende) indicatiestelling niet zonder meer gereduceerd worden tot een louter administratieve afhandeling, maar zal de beoordeling moeten geschieden door inhoudelijk deskundigen.

Voor zover het niet goed mogelijk is welomschreven, objectieve normen te formuleren, zullen intervisie en concensusbesprekingen met collega-deskundigen uit verschillende teams, onder begeleiding van de instantie die met de kwaliteitsbewaking is belast, bijdragen tot een vergroting van de intersubjectieve overeenstemming, wat wil zeggen een reductie van de interpretatieruimte. Dit zal de landelijke uniformiteit van de indicatiestelling ten goede komen.

Het gehele indicatieadviseringsproces zal een min of meer iteratief karakter hebben, waarbij een vroegtijdige voorlopige inschatting van geschikte branches en functieniveau al noodzakelijk kan zijn bij het komen tot een oordeel over de onderdelen 2 en volgende. Deze inschatting zal later in het proces opnieuw gewogen worden.

*Een precieze aanduiding van de noodzakelijke aanpassingen en van de beperkingen waarmee rekening gehouden moet worden, kan uiteraard pas gegeven worden na een functiegericht onderzoek bij de feitelijke plaatsing.*

#### **ad 1.**

Stoornissen en functionele beperkingen worden met name genoemd en welomschreven, en daarnaast weergegeven in termen en codes uit de internationale statistische classificatie van ziekten en aanverwante gezondheidsproblemen (ICD-10, WHO, 1992) en/of de Internationale Classificatie van Stoornissen, Beperkingen en Handicaps (ICIDH, WHO, 1980), een en ander onder verwijzing naar de betreffende rapporten en de

gebruikte onderzoeksmethoden. Daar waar de terminologie verouderd is (in de ICDH wordt bijvoorbeeld nog gesproken van zwakzinnigheid) zullen toegevoegde eigentijdse benamingen natuurlijk meer op hun plaats zijn.

Onder *beperkingen van lichamelijke aard* worden alle beperkingen verstaan ten gevolge van stoornissen, die niet van verstandelijke (ICD-10: hoofdstuk 5, F70-F79) of psychische aard (ICD-10: hoofdstuk 5, excl. F70-F79) zijn.

Deze beperkingen kunnen rechtstreeks van functionele betekenis zijn bij arbeidstaken, zoals een bewegingsbeperking, of van sociale aard, indien er bijvoorbeeld een extreme lichaamsgeur of een zeer misvormd uiterlijk (ICIDH, hoofdgroep 8) een onoverkomelijke barrière vormt voor werken onder normale omstandigheden.

Ook *psychische beperkingen* kunnen soms geheel of in belangrijke mate sociaal van aard zijn.

Te denken is daarbij aan ernstige persoonlijkheidstoornissen en zware motorische- en/of vocale tic-stoornissen. Verder kan grote traagheid ten gevolge van een laag psychomotorisch tempo een bepalende beperking zijn.

Bij *beperkingen van verstandelijke aard* gaat het om beperkingen in het functioneren in de arbeidssituatie, die samenhangen met een duidelijk onder het gemiddelde intelligentieniveau functioneren, zoals geformuleerd in de ICD-10 en ICDH criteria.

#### **ad 2.**

Bij het beantwoorden van de tweede vraag gaat het meer in het bijzonder in hoeverre de geconstateerde beperkingen – afzonderlijk, dan wel in samenhang gezien – het functioneren in een normale arbeidsomgeving in de weg staan. Dit is mede afhankelijk van wat in de betreffende regio en in de betreffende branches mogelijk en gebruikelijk is, rekening houdend met wat voor de betrokkene als passende arbeid beschouwd kan worden, gegeven de genoten opleiding, het arbeidsverleden en de beperkingen.

#### **ad 3.**

Diegenen, die vanwege hun beperkingen ook niet met behulp van voorzieningen of maatregelen tot arbeid in staat zijn, worden geacht tot de doelgroep van zorgvoorzieningen te behoren.

#### **ad 4.**

Voor de grens van het redelijke geldt hierbij wat bij toepassing van AAW voorzieningen in de regio gebruikelijk is, rekening houdend met wat voor de persoon als passende arbeid beschouwd kan worden, gegeven de genoten opleiding, het arbeidsverleden en de beperkingen.

Ingrijpende technische voorzieningen, vergaande taakdelingen, speciale werkbegeleiding en vergaande aanpassing van werktempo zullen in een normale arbeidsomgeving veelal in de praktijk niet mogelijk zijn. Diegenen, die tot arbeid in staat zijn en voor wie de noodzakelijke voorzieningen en/of maatregelen in het algemeen gerealiseerd kunnen worden in een overigens normale arbeidsomgeving in de regio, worden geacht tot de normale doelgroep van arbeidsvoorziening, of die van de WIW te behoren.

#### **ad 5.**

Voor een redelijke grens van aanpassingen geldt 2 maal de maximale jaarlijkse subsidie per fte bij een eenmalige investering, en een vierde van de maximale jaarlijkse subsidie per fte bij structurele kosten.

Voor een redelijke grens van de kwaliteit van speciale begeleiding geldt een opleiding op MBO-niveau, aangevuld met cursus(sen) specifiek gericht op het werken met mensen met beperkingen van lichamelijke, verstandelijke of psychische aard; voor de aanvullende cursus(sen) geldt een studiebelasting van 300 uren als redelijke bovengrens.

Verder moet betrokkene tenminste in staat geacht worden te kunnen functioneren op een rustige plek in een kleine industriële afdeling, kantoor of buitenobject; enig contact met collega's zal daarbij niet uitgesloten zijn.

Voor een redelijke grens van aanpassing van de werktijd geldt een maximale reductie tot een dagdeel per werkdag.

Diegenen voor wie de noodzakelijke voorzieningen en/of maatregelen redelijkerwijs niet gerealiseerd kunnen worden binnen de sociale werkvoorziening worden geacht tot de doelgroep van zorgvoorzieningen te behoren.

#### **ad 6.**

Vergaande taakdelingen zijn in beginsel wel mogelijk in de sociale werkvoorziening, waarbij de toelaatbare limiet is het verrichten van de eenvoudigste functies zoals beschreven in het functievoorbeeldenboek van de SW. De noodzaak tot uitsplitsing kan immers niet zodanig zijn dat zelfs het vervullen van de allereenvoudigste functies het vermogen van betrokkene te boven gaat.

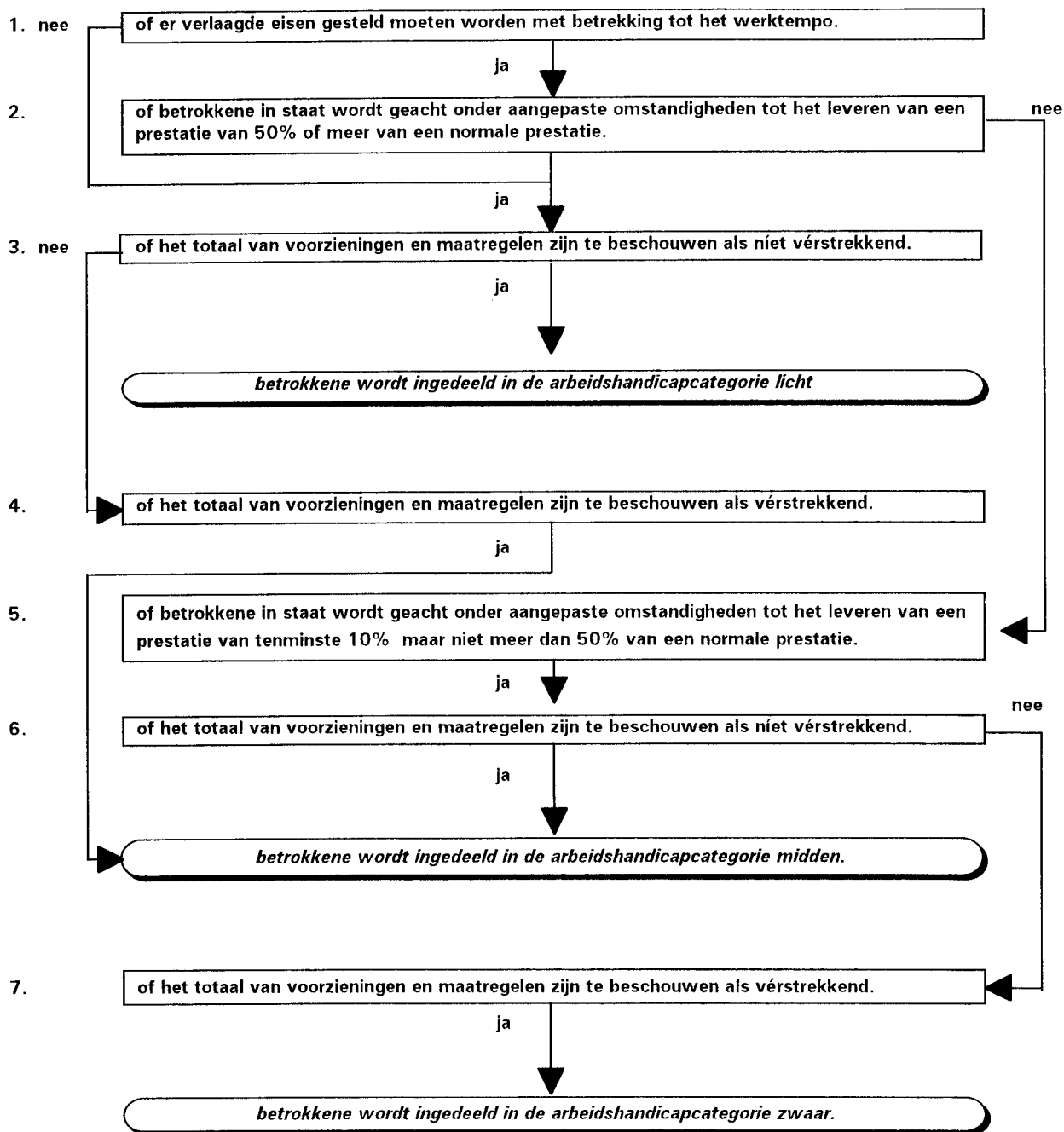
Een functioneringsniveau, waarbij betrokkene aangewezen is op intensievere begeleiding dan hierboven aangegeven, minder dan een uur aaneengesloten kan werken, of slechts een prestatie kan leveren van minder dan 10 procent, wordt beschouwd als niet (meer) passend binnen een arbeidsorganisatie.

Diegenen, die niet tot regelmatige arbeid in staat zijn vanwege de aard van hun beperkingen, worden geacht tot de doelgroep van zorgvoorzieningen te behoren.



Beslistabel 'indeling in arbeidshandicapcategorie'

Om te komen tot indeling in arbeidshandicapcategorie moet gemotiveerd worden vastgesteld:



12-12-96

## TOELICHTING

### Algemeen

Het gehele indicatieproces zal een min of meer iteratief karakter hebben, waarbij een vroegtijdige voorlopige inschatting van geschikte branches en functieniveau noodzakelijk kan zijn bij het komen tot een oordeel over de onderdelen I 1. en volgende.

De vaststelling van arbeidshandicapniveaus wordt als volgt bepaald aan de hand van de prestatiemogelijkheden (meer–minder), in combinatie met het niveau van de noodzakelijke voorzieningen en/of maatregelen (vérstrekkend–niet vérstrekkend):

licht arbeidsgehandicapt: meer prestatiemogelijkheden + niet vérstrekkende voorzieningen

matig arbeidsgehandicapt: meer prestatiemogelijkheden + vérstrekkende voorzieningen

minder prestatiemogelijkheden + niet vérstrekkende voorzieningen

ernstig arbeidsgehandicapt: minder prestatiemogelijkheden + vérstrekkende voorzieningen.

#### ad 1.

Of er verlaagde eisen gesteld moeten worden met betrekking tot het werktempo kan gezien worden als een noodzakelijke aanpassingsmaatregel, die al dan niet op een werkplek gerealiseerd kan worden. Het leveren van een verminderde prestatie is daarbij de individuele resultante van een dergelijke maatregel. Niet bij elke taak of functie zal een dergelijke aanpassing mogelijk zijn, ongeacht de eventuele financiële compensatie voor de resulterende verminderde prestatie.

#### ad 2.

Voor de vaststelling van de prestatiemogelijkheden wordt uitgegaan – rekening houdend met de geïndiceerde aangepaste omstandigheden – van het beargumenteerd oordeel van de deskundigen van de adviescommissie, waarbij in geval van twijfel de uitkomsten op arbeidskundige testonderzoek en/of arbeidssimulatie duidelijkheid zullen verschaffen. De uiteindelijke feitelijke arbeidsprestatie, die sterk mede afhankelijk is van buiten de persoon gelegen factoren, wordt niet als criterium beschouwd. De prestatiemogelijkheden worden uitgedrukt in percentages van de prestaties die verwacht mogen worden van een normaal vaardige werknemer in normale omstandigheden.

Op voorhand wordt aangenomen dat personen met lichamelijke beperkingen in staat zijn een prestatie te kunnen leveren van meer dan 50%, tenzij het tegendeel wordt aannemelijk gemaakt.

#### ad 3.

als niet vérstrekkend worden gezien:

- a. algemene voorzieningen betreffende toegankelijkheid, veiligheid e.d. voor (lichamelijk) gehandicapten;
- b. eenmalige individuele aanpassingen in de werkplek en werkomgeving, voor zover deze niet de helft van het maximale subsidiebedrag per fte te boven gaan;

- c. structurele voorzieningen, voor zover deze niet een achtste van het maximale subsidiebedrag per fte te boven gaan;
- d. organisatorische aanpassingen aan functies die, na aanpassing, gewaardeerd worden boven functieniveau B2;

**ad 4.**

als vérstrekkend worden gezien:

- f. combinaties van twee of meer van onder ad 3. genoemde maatregelen;
- g. eenmalige individuele technische aanpassingen in de werkplek en werkomgeving, voor zover deze de helft van het maximale wsw subsidiebedrag per fte te boven gaan;
- h. individuele voorzieningen met structurele kosten, voor zover deze een achtste van het maximale wsw subsidiebedrag per fte te boven gaan;
- i. organisatorische aanpassingen die inherent zijn aan alle functies die gewaardeerd worden beneden functieniveau B2;
- j. speciale werkbegeleiding, waarbij speciale kennis en vaardigheden van de leidinggevende vereist zijn, of waarbij de noodzakelijke intensiteit van begeleiding meer dan 50% hoger is dan bij een soortgelijke functie onder normale werkomstandigheden het geval zou zijn.

**ad 5.**

Van personen met een matige verstandelijke handicap (ZMLK-schoolverlaters) wordt voorshands verondersteld dat zij niet in staat zijn tot het leveren van een prestatie van 50% of meer.

Dit geldt eveneens voor personen met een ernstige psychische handicap (diegenen die in een beschermd woonvorm verblijven en zij, die in de laatste vijf jaar voor de aanmelding twee jaar of langer in een psychiatrisch ziekenhuis verbleven).

**NADERE CONTOUREN VAN EEN NIEUW FINANCIËEL VERDEELMODEL VOOR DE SOCIALE WERKVOORZIENING****1. Ter inleiding**

Eén van de onderdelen van het voorstel voor een nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 787) is een nieuwe wijze van bekostiging van gemeenten. Uitgangspunt is dat ook na de inwerkingtreding van de nieuwe wet wordt gewerkt met een systeem van budgetfinanciering. Het rijksbudget voor de sociale werkvoorziening wordt vooraf vastgesteld en gemeenten krijgen drie maanden voorafgaand aan een begrotingsjaar informatie over de hoogte van de rijkssubsidie die zij kunnen ontvangen en over het aantal arbeidsplaatsen dat met die subsidie moet worden gerealiseerd.

Essentieel voor de budgetteringssystematiek is dat de instantie die verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering in de sociale werkvoorziening, de gemeente, ook primair verantwoordelijk is voor eventuele tekorten die daardoor ontstaan. Alleen op die manier kunnen de rijksbemoeienis met de exploitatie en de regelgeving tot een minimum worden beperkt en kan aan gemeenten de gewenste beleidsvrijheid worden geboden.

Het wetsvoorstel beoogt een aantal ongewenste neveneffecten van het Financieel Verdeelmodel voor de sociale werkvoorziening te corrigeren:

- door de introductie van een gedifferentieerde vergoeding voor drie categorieën van arbeidshandicap moet de impliciete prikkel worden weggenomen om bij voorkeur de meest productief geachte werknemers in dienst te nemen;
- de automatische daling van de vergoeding per arbeidsplaats door de – deels uit gemeentelijke middelen gefinancierde – groei van het aantal arbeidsplaatsen moet worden beëindigd;
- de gemeenten moeten de gelegenheid hebben de sterke stijging van de gemeentelijke bijdragen onder controle te brengen.

**2. De ontwikkeling van een nieuwe systematiek voor de bekostiging**

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan Moret, Ernst & Young Management Consultants opdracht verstrekt een nieuw financieel verdeelmodel voor de sociale werkvoorziening te ontwikkelen binnen de uitgangspunten die in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel zijn geschetst. Het resultaat van de werkzaamheden van MEY is neergelegd in het rapport «Bekostigingssystematiek WSW; een nieuw financieel verdeelmodel voor de WSW» dat op 4 oktober 1996 is aangeboden.

Het MEY-rapport bevatte geen volledig operationeel model voor de bekostiging van de sociale werkvoorziening dat zonder meer kan worden geïmplementeerd. Wel zijn de verschillende onderdelen van een dergelijk model geanalyseerd, is aangegeven op welke wijze op basis van beschikbare informatie een onderbouwing kan worden gegeven van de drie vergoedingsniveaus die in het wetsontwerp worden voorgesteld, en is aangegeven wat de financiële en volume-effecten zijn van verschillende deelkeuzen. Tevens bood het rapport het basismateriaal voor een inschatting van de omvang van de herverdeeffecten die na de invoering van een nieuw financieel verdeelmodel voor de sociale werkvoorziening mogen worden verwacht.

In deze notitie worden – mede op grond van de door MEY aangedragen analyses en onderbouwingen – de contouren van het bekostigingsmodel

nader ingevuld. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de vergoedingscomponent van het model, de volumecomponent en de vormgeving van de wijze van afrekening tussen rijk en gemeenten vanuit een perspectief van optimale beleidsvrijheid voor de gemeentelijke uitvoering.

### 3. De vergoedingscomponent

Evenals in het huidige Financieel Verdeelmodel wordt in het nieuwe model onderscheid gemaakt tussen een volumecomponent en een vergoedingscomponent. De budgetten worden berekend door de volumina en de vergoedingscomponenten met elkaar te vermenigvuldigen.

Het huidige model bepaalt de zogenaamde «constante factor» van de vergoedingscomponent door het beschikbare rijksbudget te delen door het aantal twee jaar daarvoor feitelijk gerealiseerde arbeidsplaatsen. De afgelopen jaren heeft deze methodiek geleid tot een gestage daling van het bedrag per arbeidsplaats, door de realisatie van extra arbeidsplaatsen door bestuurlijke eenheden en door enkele bezuinigingsrondes. De constante factor wordt jaarlijks per bestuurlijke eenheid gecorrigeerd voor bepaalde kostenverhogende of kostenverlagende factoren. Leeftijd en lichamelijke handicap zijn in de achterliggende jaren als zodanig gehanteerd.

In de nieuwe methodiek wordt, conform het gestelde in de Memorie van Toelichting, gewerkt met een indeling van de populatie in drie categorieën arbeidshandicap en een normbedrag per categorie. De verschillen tussen de normbedragen worden vastgesteld door per categorie op landelijk niveau de gemiddelde bruto-loonkosten te bepalen, de uitvoeringskosten en de netto toegevoegde waarde. De resultante van deze drie bedragen vormen de netto-kosten per categorie – de verschillen in netto-kosten bepalen in eerste instantie de verschillen in normbedrag c.q. rijksvergoeding per categorie. De vaststelling van de hoogte van de normbedragen c.q. de rijksbijdrage is een beleidsmatige keuze die tevens de gemiddelde hoogte van de gemeentelijke bijdrage bepaalt.

Pas na de invoering van de nieuwe wet zal via de indicering geleidelijk inzicht ontstaan in de feitelijk indeling van de populatie in de drie categorieën en in de feitelijke netto-kostenverschillen tussen de drie categorieën. Om op het moment van invoering van de nieuwe WSW al de onderlinge afstand te kunnen bepalen tussen de drie vergoedingsniveaus voor licht, middel en zwaar, is gekozen voor een benadering waarbij een directe relatie is gelegd tussen de huidige indeling in loonschalen en de zwaarte van de arbeidshandicap.

Op basis van statistische analyses van de gegevens van alle bestuurlijke eenheden zijn de causale verbanden tussen handicapcategorie, uitvoeringskosten en toegevoegde waarde berekend. Hierbij is gebruik gemaakt van de populatie gegevens en financiële gegevens uit 1994, plus het macro-budget en de BE-budgetten van 1996. Dit leidt tot de volgende uitkomsten (tabel 3.1):

**tabel 3.1**

	loonkosten	uitvoeringskosten	toegevoegde waarde
zwaar	38 332	21 224	4 777
midden	43 330	18 252	17 115
licht	51 947	8 921	17 893

Per saldo zijn de netto-kosten bij de arbeidshandicap «licht» f 1438 lager dan bij categorie «midden». Categorie «zwaar» komt f 10 312 hoger uit dan de categorie «midden».

Omdat, zoals hiervoor gesteld, bij de berekening deels is uitgegaan van gegevens over het jaar 1994, zullen de bedragen voor de inwerkingtreding van de wet per 1 januari 1998 worden geactualiseerd aan de hand van de meest recente cijfers d.w.z. over 1996.

Met de bovenbeschreven methodiek zullen alleen in het eerste jaar van budgettering onder de nieuwe wet de drie normbedragen worden bepaald. In de daarop volgende jaren zullen jaarlijks de normbedragen per arbeidshandicap-categorie opnieuw worden bepaald op basis van onderzoek naar de feitelijke indeling van de populatie en naar de netto-kostenverschillen tussen de drie categorieën, op basis van de actuele gegevens.

Naast de berekende normbedragen is voorzien in een bestuurlijke correctiefactor. Deze moet de mogelijkheid bieden voor een afstemming van de normbedragen op de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld het ondanks de verschillende vergoedingsbedragen achterblijven van plaatsingen van personen met een zware arbeids-handicap of een regionale differentiatie. Met de introductie van het nieuwe verdeelmodel wordt mede beoogd een zodanig stabiele situatie te creëren dat het mogelijk is om meerjarig te plannen. Ingrepen in het model zullen dan ook tot het noodzakelijk beperkt blijven. Dit betekent dat ook van de bestuurlijke correctiefactor zo mogelijk niet of terughoudend gebruik zal worden gemaakt. Het hanteren van de bestuurlijke correctiefactor is dan ook bij uitstek een onderwerp voor het jaarlijkse bestuurlijk overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Bij de berekening van de budgetten voor de eerste twee jaren na de invoering van de nieuwe wet zullen de verschillende normbedragen bij de toekenning van de middelen nog geen rol spelen. Het is immers de bedoeling de gehele zittende populatie in eerste instantie in de midden-categorie te plaatsen. Wel spelen de normbedragen vanaf het begin een rol bij de jaarlijkse afrekening met bestuurlijke eenheden. Ook dan is het effect in eerste aanleg echter beperkt. Bij een landelijke instroom van 4000 personen stromen per jaar naar verwachting maximaal 700 zwaar arbeidsgehandicapten in.

#### **4. De verdeling van het rijksbudget**

##### *a. Algemeen*

Een belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van het nieuwe bekostigingssysteem is dat de automatische daling van de vergoeding per arbeidsplaats door de deels uit gemeentelijke middelen gefinancierde groei van het aantal arbeidsplaatsen wordt beëindigd. In plaats daarvan zullen jaarlijks in het bestuurlijk overleg met de VNG afspraken worden gemaakt over het aantal arbeidsplaatsen dat landelijk met het rijksbudget kan worden gerealiseerd.

Er van uitgaande dat het nieuwe verdeelmodel wordt ingevoerd met ingang van het begrotingsjaar 1998, wordt als basis voor de eerste afspraken de laatst bekende realisatie (1996) genomen per bestuurlijke eenheid die beschikbaar is voor een bestuurlijk overleg voor de budgetten 1998 die uiterlijk in september 1997 worden bepaald. Los van een gematigde vorm van herverdeling op grond van de wachtlijst (zie verder onder c), wordt het volume dus feitelijk gefixeerd. Dit draagt eveneens bij aan de eerder genoemde stabiliteit van het model.

### *b. Standaard-rekeneenheid*

In het huidige Financieel Verdeelmodel wordt gerekend met 38 uurs-arbeidsplaatsen als standaard-rekeneenheid bij de verdeling van het rijksbudget over gemeenten. Met de invoering van de nieuwe Wsw wordt de toedeling in twee opzichten anders.

- Aangezien het overgrote deel van de werknemers vooralsnog werkzaam zal zijn op basis van een 36-uurs contract wordt in het nieuwe model gerekend met 36-uurs arbeidsplaatsen. Dit betekent dat een 32-uurs arbeidsplaats zal worden gerekend als 0,89 standaard-arbeidsplaats.

- De toegekende arbeidsplaatsen worden voor elk van de drie categorieën naar standaard-eenheden omgerekend op grond van de verhouding tussen de vergoedingen voor de drie categorieën (zie 3 van deze notitie). Per standaard-eenheid wordt dan een vast bedrag aan een bestuurlijke eenheid toegekend.

Deze laatste benadering past overigens het beste in een systematiek, zoals geschetst in de Memorie van Toelichting, waarbij aan bestuurlijke eenheden één budget wordt toegekend. Binnen dat budget heeft de bestuurlijke eenheid in principe de vrijheid arbeidsplaatsen voor de drie categorieën te realiseren. Bij de afrekening wordt uitsluitend nagegaan of voldoende standaard-eenheden zijn gerealiseerd.

Voordeel van het verdisconteren van de drie categorieën arbeids-handicap in één systematiek van standaard-eenheden is dat ontwikkelingen in de samenstelling van de populatie die in de loop van de tijd optreden min of meer automatisch bij de toedeling van de middelen doorwerken. Het bestuurlijk overleg met de VNG kan zich daardoor concentreren op zaken als de ontwikkeling van de exploitatie in relatie tot uitvoeringskosten en toegevoegde waarde, de verwachte effecten van de conjuncturele ontwikkeling op de exploitatie en – in nauwe samenhang daarmee – de verhouding tussen de totale netto-kosten en de rijksvergoeding per standaard-eenheid in een gegeven jaar en eventuele consequenties voor het macro-volume (uitgedrukt in standaard-eenheden).

### *c. De grondslagen voor de verdeling*

Kern van de nieuwe bekostigingssystematiek is een verdeling van de beschikbare rijksmiddelen op grond van de gebleken regionale behoefte aan Wsw-arbeidsplaatsen. De behoefte bestaat uit twee componenten:

- de werknemers die reeds een arbeidsplaats vervullen;
- de personen die zijn geïndiceerd voor de sociale werkvoorziening en die op de wachtlijst zijn geplaatst.

Het laten meewegen van de vastgestelde plaatsingsbehoefte (op grond van de wachtlijst) sluit nauw aan bij de systematiek die ook in het huidige model al wordt gehanteerd. Uitgangspunt daarbij is het bestaande aantal arbeidsplaatsen van een bestuurlijke eenheid en de geraamde vacature-ruimte in een jaar. Hervreiding van arbeidsplaatsen op grond van wijzigingen in behoefte geschiedt uitsluitend door een hervreiding van de landelijk beschikbare vacatureruimte.

Voornaamste wijzigingen in de nieuwe situatie ten opzichte van het huidige verdeelmodel zijn:

- Bij de berekening van het aantal bestaande arbeidsplaatsen wordt uitsluitend uitgegaan van de standaard-eenheden die in het basisjaar voor rijkssubsidie in aanmerking komen. Gerealiseerde standaard-eenheden die daar boven uitgaan worden gelijk gesteld met plaatsen op de wachtlijst.
- Bij de berekening van het aandeel van een bestuurlijke eenheid in de landelijke vacatureruimte wordt uitgegaan van de relatieve lengte van de

wachtlIJst én de met eigen middelen reeds ingevulde arbeidsplaatsen. Op deze wijze wordt voorkomen dat een bestuurlijke eenheid die met eigen middelen arbeidsplaatsen realiseert en daardoor zijn wachtlIJst verkort, bij de verdeling van de rijksmiddelen wordt benadeeld.

– Omdat onderscheid wordt gemaakt tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde standardeenheden moet een gewijzigde definitie van uitstroom worden gehanteerd om de vacatureruimte per bestuurlijke eenheid en landelijk vast te stellen: de totale uitstroom vanuit gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde standardeenheden naar rato van het aantal gesubsidieerde standardeenheden.

– Bij de bepaling van de vacature-ruimte voor elke bestuurlijke eenheid wordt uitgegaan van de uitstroom per BE.

#### *d. De sociaal-demografische factor*

De SW-arbeidsplaatsen zijn zeer ongelijk over het land zijn gespreid. In sommige provincies is het aandeel van SW-werknemers in de potentiële beroepsbevolking het twee of drievoudige van dat in andere provincies. Met name Limburg, Drenthe, Overijssel en Groningen scoren hoog. Op het niveau van afzonderlijke gemeenten zijn de verschillen nog aanzienlijk groter. Ook de onvervulde vraag naar SW-arbeidsplaatsen verschilt sterk per provincie.

De verwachting is dat de nauwkeuriger omschrijving van de doelgroep in de nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening en de introductie van objectieve en onafhankelijke indicering de verschillen in vraag naar WSW-arbeidsplaatsen per regio geleidelijk zullen verminderen. In regio's met een verhoudingsgewijs groot aantal SW-arbeidsplaatsen zal daardoor het aantal arbeidsplaatsen naar verwachting geleidelijk afnemen.

Op langere termijn kan in aanvulling daarop plafonnering worden overwogen indien ondanks de nieuwe indicering het aantal SW-arbeidsplaatsen blijft groeien in regio's waar thans reeds sprake is van een relatief groot SW-aandeel. Gedacht kan worden aan de een methode waarbij het toe te kennen aantal arbeidsplaatsen per bestuurlijke eenheid wordt begrensd tot een bepaald percentage van de potentiële beroepsbevolking (15–64 jaar). Voor de berekening van een dergelijk plafond kunnen CBS-cijfers worden gebruikt.

#### *e. Toedeling naar gemeenten*

Het wetsvoorstel Wsw gaat, evenals de huidige wet, formeel uit van een toedeling van het rijksbudget naar gemeenten. Het huidige verdeelmodel deelt de middelen toe aan de organisatorische eenheden die de wet de facto uitvoeren (bestuurlijke eenheden). Inzet van het wetsvoorstel is om de gemeentelijke betrokkenheid bij de inzet van middelen te vergroten.

Verdeling naar gemeenten is in principe te realiseren. Vereist is dat per gemeente de aantallen arbeidsgehandicapten naar zwaartecategorie bekend zijn die in de sociale werkvoorziening werkzaam zijn, respectievelijk op de wachtlIJst zijn geplaatst. Enkele knelpunten maken het moeilijk een dergelijke verdeling direct bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet te realiseren.

– In veel gevallen is er op dit moment geen eenduidige relatie tussen bestuurlijke eenheden en gemeenten. Ingezetenen van een gemeente kunnen bij meerdere bestuurlijke eenheden werkzaam zijn of op de wachtlIJst staan. De nieuwe gemeentelijke budgetten zouden daardoor worden samengesteld uit brokstukken van de budgetten van meerdere BE-en, met als mogelijk gevolg een forse herverdeling tussen bestuurlijke eenheden.

– De verzameling van de gegevens voor de toedeling van de budgetten



is op dit moment geheel gericht op de bestuurlijke eenheden. Voor een budgetverdeling op gemeentelijk niveau noodzakelijke gegevens zijn bij SZW op dit moment nog niet beschikbaar.

– Indien budgetten aan afzonderlijke gemeenten worden toegekend zullen met name de budgetten van kleine gemeenten van jaar op jaar sterk kunnen fluctueren.

Deze knelpunten zijn geen reden om van een versterking van de gemeentelijke verantwoordelijkheid bij de toedeling van middelen af te zien. Het voornemen is om via een stapsgewijze benadering de positie van de gemeenten te versterken.

– Zonder veel extra administratieve last kan het gegeven «woonplaats» worden opgenomen onder de gegevens die SZW bij gemeenten (c.q. bestuurlijke eenheden) opvraagt over het werknemersbestand en de wachtlijst.

– In de Memorie van Toelichting is reeds aangegeven dat vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet aan alle gemeenten zal worden gevraagd of zij de uitvoering van de wet volledig aan een werkvoorzieningschap opdragen. Een punt van aandacht in dit verband is de situatie in Groningen en Zeeland waar veel gemeenten in twee werkvoorzieningschappen tegelijkertijd participeren.

– Op de wachtlijst van een werkvoorzieningschap worden in de nieuwe situatie vervolgens uitsluitend geïndiceerden geplaatst die woonachtig zijn in gemeenten die hun taak volledig aan het schap hebben overgedragen. Geïndiceerden uit gemeenten die hun taken niet volledig overdragen, worden geplaatst op afzonderlijke gemeentelijke wachtlijsten.

– De toe te kennen rijksbudgetten subsidiëren feitelijk twee componenten: de arbeidsplaatsen van zittende werknemers, minus de uitstroom; – de vacatureruimte die wordt verdeeld op grond van de relatieve lengte van de wachtlijsten (inclusief met eigen middelen gerealiseerde arbeidsplaatsen).

Met de nieuwe benadering van de wachtlijst blijft gewaarborgd dat de bestuurlijke eenheden voldoende middelen ontvangen voor de instandhouding van arbeidsplaatsen van zittende werknemers, ongeacht hun woongemeente. Gemeenten die hun taken niet volledig overdragen, krijgen uit de landelijke vacatureruimte middelen voor nieuwe arbeidsplaatsen toegekend die zij binnen het wettelijk kader naar eigen inzicht kunnen vormgeven en vervullen.

## **5. Herverdeeeffecten**

Een punt van bijzondere aandacht bij de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek zijn de herverdeeeffecten die optreden bij de overgang van het Financieel Verdeelmodel naar de nieuwe systematiek. In het wetsvoorstel is een algemene vangnetbepaling opgenomen om de herverdeeeffecten voor afzonderlijke bestuurlijke eenheden te mitigeren. Niettemin is het van belang zorgvuldig te analyseren hoe herverdeeeffecten zo veel mogelijk binnen de perken kunnen worden gehouden en hoe noodzakelijke herverdeling zo veel mogelijk langs de weg der geleidelijkheid kan worden gerealiseerd.

De volgende elementen zijn van belang:

### *a. Het verdwijnen van de correctiefactoren*

Bij de overgang van de oude naar de nieuwe systematiek worden alle zittende werknemers voor de financiële verdeling in de middencategorie geplaatst. Tegelijkertijd verdwijnen de correctiefactoren. Met deze stap wordt in elk geval de toezegging aan de Tweede Kamer ingelost dat een

oplossing zal worden geboden voor de specifieke problematiek van de blindenwerkplaatsen binnen een tweetal bestuurlijke eenheden.

De gemiddelde vergoeding van deze bestuurlijke eenheden met relatief veel lichamelijk gehandicapten verbetert verhoudingsgewijs door deze stap, vooruitlopend op de indicering van nieuwe werknemers.

De herverdeeeffecten als gevolg van het verdwijnen van de correctiefactoren zijn overigens in het algemeen beperkt, mede doordat beide correctiefactoren van 1996 op 1997 reeds substantieel zijn verlaagd. Slechts zeven bestuurlijke eenheden hebben een negatief herverdeeeffect van meer dan 2%, waarvan één meer dan 3%. Er zal nog wel nader worden onderzocht hoe dit effect uitwerkt de gemeentelijke bijdrage bij afzonderlijke Bestuurlijke Eenheden. Zonodig zullen in individuele gevallen als overgangsmaatregel passende voorzieningen worden getroffen om de effecten op de gemeentelijke bijdrage te beperken.

#### *b. Het herindiceren van de wachtlijst*

De komende maanden zal in overleg met de VNG nader worden afgesproken hoe zal worden omgegaan met de huidige populatie op de wachtlijst. Pas nadat kandidaat-werknemers opnieuw zijn geïndiceerd ontstaat geleidelijk een nieuwe wachtlijst. Er kunnen zich daarbij problemen voordoen ten aanzien van kandidaat-werknemers die op grond van de nieuwe criteria niet meer tot de doelgroep van de SW behoren. Een gefaseerde benadering lijkt hier op zijn plaats om in de eerste plaats zicht te krijgen op de omvang van de problematiek. Daarbij zouden personen die wel volgens de oude criteria, maar niet volgens de nieuw geëxpliciteerde criteria tot de doelgroep van de SW behoren op een afzonderlijke wachtlijst kunnen worden geplaatst.

Uitgangspunt is dat de personen die na herindicering niet meer tot de SW-doelgroep worden gerekend wel in aanmerking komen voor bijzondere aandacht.

Door het «normale» verloop van de wachtlijst van circa 30% per jaar, zal de huidige populatie overigens naar verwachting redelijk snel van de wachtlijst verdwijnen zonder dat een groot stuwmeer ontstaat.

Een ander probleem dat nog met de VNG moet worden opgelost, heeft betrekking op het meewegen van de wachtlijst bij het vaststellen van de rijksvergoeding per BE.

Een overgang kan worden gerealiseerd door in de eerste jaren nog rekening te houden met de (oude) wachtlijsten. De mate van invloed kan geleidelijk worden teruggebracht door de invloedsfactor te verminderen van 75% in 1998 tot 50% in 1999 en 25% in 2000. Deze mitigering van de herverdeeeffecten kan eventueel worden gecombineerd met een toepassing van de hiervoor genoemde plafonnering om te voorkomen dat bepaalde bestuurlijke eenheden nog enkele jaren doorgroeien.

## **6. Informatie inwinning**

Tot slot kan niet onvermeld blijven dat het nieuwe verdeelmodel op een aantal onderdelen nieuwe eisen stelt aan de benodigde informatie. Zo ontbreken op dit moment gegevens om een goed beeld te kunnen vormen van de verschillende kosten in de SW. Omdat kosten van essentieel belang zijn voor de vaststelling van de normbedragen bij de drie arbeidshandicap categorieën, zal de benodigde informatie op korte termijn nader worden gedefinieerd. Eveneens zullen gegevens op persoonsniveau per gemeente moeten worden ingewonnen o.a. om te

kunnen volgen wie van de geplaatsten per gemeente van vóór 1-1-1998 is en wie van latere datum. Er zal naar worden gestreefd om de administratieve last voor de gemeenten tot een minimum te beperken, maar zeker in de overgangssituatie zal enige aanvullende gegevensinwinning onvermijdelijk zijn. Deze zal in het reguliere stramien worden ingepast.