

Vergaderjaar 1996–1997

25 122

Regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzieningen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren (Wet inschakeling werkzoekenden)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 mei 1997

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het constateert dat niet alleen de uitgangspunten van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) breed worden onderschreven, maar ook dat er – bij alle vragen die er zijn gesteld – een belangrijke mate van overeenstemming bestaat over de uitwerking. Bij wijze van inleiding wordt hierna allereerst kort stilgestaan bij de uitgangspunten en uitwerking van de Wiw, waarbij vragen van fracties die in algemene zin daarover zijn gesteld, zullen worden betrokken.

De Wiw biedt de gemeenten het instrumentarium voor de uitvoering van een samenhangend beleid dat tot doel heeft om de afstand tot de arbeidsmarkt voor langdurig werklozen, werkloze uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren te verkleinen dan wel te voorkomen dat deze afstand toeneemt. De instrumenten die daartoe kunnen worden benut bestrijken het gehele terrein van sociale activering, scholing en mogelijkheden tot het toekennen van financiële incentives, tot gesubsidieerde arbeid in de vorm van detacheringen en werkervaringsplaatsen. Ook kan de gemeente met Wiw-middelen allerlei diensten inkopen, uiteenlopend van kinderopvang tot inkoop van arbeidsbemiddeling bij Arbeidsvoorziening of derden. In feite geldt er maar één voorwaarde en dat is dat langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en werklozen jongeren vroeger of later aan een baan worden geholpen.

De winst van de Wiw reikt aldus véél verder dan alleen een stroomlijning van regelingen, omdat het samenstel van instrumenten gemeenten beter dan nu het geval is in staat stelt inschakeling van werkzoekenden te realiseren. Het gemeentelijk Werkfonds biedt de middelen om de inzet van instrumenten daadwerkelijk mogelijk te maken. Door deze bundeling van instrumenten wordt bevorderd dat een adequate afweging gemaakt kan worden welk instrument op welk moment ten aanzien van welke persoon zal worden toegepast.

Ten opzichte van de huidige regelingen banenpools en vooral JWG impliceert de Wiw tevens een aanmerkelijke vereenvoudiging van regelgeving. Dit stelt gemeenten in staat hun energie in hoofdzaak te stoppen in waar het om gaat, namelijk het effectief activeren van werkzoekenden. Met de Wiw werkt het kabinet dan ook als het ware langs twee – elkaar onderling versterkende sporen: verbetering van de efficiency en verbetering van de effectiviteit. De Wiw is niet alleen een uitdrukkelijke uitnodiging aan gemeenten om een intensief en integraal beleid te voeren, het biedt gemeenten ook de middelen en instrumenten daartoe en het heft bestaande belemmeringen op. Het kabinet acht het vanzelfsprekend dat gemeenten de kansen die de Wiw biedt willen benutten: de schotten tussen de instrumenten worden afgebroken, hetgeen gemeenten stimuleert een afgewogen beleid te voeren.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de Wiw onderdeel is van het totaal aan maatregelen om een effectieve bestrijding van langdurige werkloosheid te verwezenlijken. Met de Wiw worden daadwerkelijk bruggen geslagen. De Wiw kan een brug zijn tussen blijvend en tijdelijk in de bijstand verkeren. De Wiw is ook een brug tussen bijstand en arbeidsmarkt. Ten slotte kan de Wiw gekenschetst worden als brug tussen gesubsidieerd en regulier werk.

De afstand tussen regulier werk en gesubsidieerd werk is vaak groter dan wenselijk. Vanuit de persoon zelf kan dit te maken hebben met kwalificaties en/of motivering van betrokkene. Met name het scholings-instrumentarium dat vanuit de Wiw kan worden ingezet biedt op dit punt perspectief. De kloof tussen gesubsidieerd werk en regulier werk wordt soms wel veroorzaakt doordat de persoon bepaalde zekerheden moet inleveren, waardoor de stimulans om door te stromen niet afdoende is. Met de integratie van het incentivebeleid voor Abw-gerechtigden binnen het Wiw-instrumentarium kan aan dat bezwaar worden tegemoet gekomen, terwijl ook op andere punten de regelgeving «doorstroomvriendelijke» elementen bevat, zoals de mogelijkheid van terugkeer. Met het oog op de doorstroming gaat de Wiw uit van dienstbetrekkingen voor de duur van twee jaar, met na afloop daarvan de mogelijkheid van een dienstbetrekking voor onbepaalde tijd als geen perspectief op doorstroming kan worden geboden. De afstand tussen gesubsidieerd werk en regulier werk wordt daarnaast substantieel verkleind door de toepassing van het instrument werkervaringsplaatsen in de Wiw. De verantwoordelijkheid voor het sluiten van de arbeidsovereenkomst ligt – anders dan bij de Wiw-dienstbetrekking – bij een reguliere werkgever. Het tijdelijk karakter van de inzet van een loonkostensubsidie biedt mogelijkheden bij uitstek om het werk op termijn zonder subsidie in een reguliere setting te plaatsen.

Om te komen tot instroom in regulier werk spelen ook de sociale partners een belangrijke rol. Het gaat hierbij om de vertaalslag van op centraal en op CAO/bedrijfstakniveau gemaakte afspraken over de instroom van werkzoekenden uit de Wiw-doelgroep naar een regionale uitwerking en implementatie ervan. Daartoe is een gericht sectorbeleid noodzakelijk.

Invoering van de Wiw betekent winst. Winst voor het gemeentelijk activerings- en arbeidsmarktbeleid, omdat er een grotere nadruk komt te liggen op doorstroming. Dat impliceert ook winst voor de deelnemers, die uiteindelijk met regulier werk veel beter af zijn dan met een uitkering of (tijdelijk) gesubsidieerd werk. De winst voor de deelnemers zit overigens ook in het bredere aanbod van instrumenten dat via de Wiw kan worden geboden – maatwerk past beter dan confectie – en de verbeterde beloningssystematiek voor personen met een Wiw-dienstbetrekking. Dat het bredere aanbod van instrumenten en de nieuwe financierings-systematiek ook winst is voor de gemeenten, behoeft na het voorgaande

geen betoog. De aspecten van deregulering die de Wiw bevat, zijn eveneens winstpunten in de uitvoering. Zaken die het beste lokaal kunnen worden afgewogen, zoals de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie wordt geïmplementeerd, worden nu vrijgelaten.

Door de leden van de fractie van de PvdA is de vraag gesteld wat precies moet worden verstaan onder het begrip mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zijn dat mensen in fase 3 en 4? Deze leden vragen hoe deze indeling zich verhoudt tot de landelijke normering van indicatiestelling door middel van SWI-fasering. Voorts vragen deze leden of meer inzicht kan worden gegeven in de criteria die bepalen wanneer men in welke fase wordt ingedeeld en informeren zij of het juist is dat bijvoorbeeld leeftijd daarbij een rol speelt.

In antwoord hierop geldt dat inderdaad onder het begrip mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moet worden verstaan mensen in fase 3 en 4. Het gaat hierbij om de fase-indeling als beoogd door de regiegroep SWI. De regiegroep SWI heeft in zijn recente Advies geadviseerd tot het hanteren van een uniform vierfasenmodel, gebaseerd op uniforme criteria. Uitgangspunt daarbij is het huidige vierfasenmodel dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie thans gebruikt en dat als volgt is ingericht. Is de klant direct bemiddelbaar (fase 1)?; heeft de klant de inzet van instrumenten nodig die een zodanig aanbodversterkende werking hebben dat hij/zij binnen een jaar weer bemiddelbaar is (fase 2)?; heeft de klant een aanbodversterkend traject nodig van meer dan een jaar, dat uiteindelijk leidt tot een situatie waarin de klant bemiddelbaar is voor de arbeidsmarkt (fase 3)?; of heeft de klant een bepaalde vorm van hulp of zorg nodig, met het doel een in de persoon gelegen problematiek op te lossen en is toeleiding naar de arbeidsmarkt (voorlopig) geen directe doelstelling (fase 4)? Voor klanten in fase 4 zijn specifieke vormen van structurele gesubsidieerde arbeid beschikbaar.

Om te bepalen of iemand in beginsel een traject nodig heeft worden veelal de volgende criteria gehanteerd (de criteria zijn afgeleid van de selectiemechanismen zoals die feitelijk op de arbeidsmarkt worden gehanteerd): opleiding, werkervaring, leeftijd, werkloosheidsduur, sociale redzaamheid, motivatie/flexibiliteit, mobiliteit, beroep van inschrijving, belemmeringen voor het aanvaarden van werk en de stand van de arbeidsmarkt. Leeftijd speelt een rol bij het bepalen van de veronderstelde afstand tot de arbeidsmarkt, maar veelal in een combinatie van factoren. Een goed opgeleide werknemer van 50 jaar met een veelgevraagde expertise kan in principe bemiddeld worden. Naarmate betrokkene onverhoopt langer werkloos blijft gaat de werkloosheidsduur een zelfstandige barrière vormen voor (her)intreding in het arbeidsproces en wordt hij moeilijker bemiddelbaar. Inzet van bijvoorbeeld een bijscholingstraject zou dan een mogelijke uitkomst kunnen bieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de observatie wordt gedeeld dat deelnemers soms vanwege hun leeftijd moeilijk uitstromen en vragen of dit ook geldt voor andere kenmerken die langdurig werklozen hebben. Deze leden willen weten hoe daar beleidsmatig op wordt gereageerd.

De observatie van deze leden van de PvdA-fractie kan worden bevestigd. Uit de banenpoolmonitor 1995 komt naar voren dat vrouwen, jongeren en personen met een hoger opleidingsniveau vaker naar regulier werk of scholing uitstromen dan mannen, ouderen en banenpooldeelnemers met alleen lager onderwijs of een afgebroken vervolgopleiding. In afwijking met voorgaande jaren bleken personen van niet-Nederlandse afkomst vaker te zijn doorgestroomd naar reguliere arbeidsplaatsen, in het bijzonder naar banen die tot stand zijn gekomen in het kader van de regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (de z.g. «Melkert 1»-banen).

Bij de informatie-inwinning over de uitvoering van de Wiw zal ook naar persoonskenmerken van Wiw-werknemers en de overige gebruikers van het Wiw-instrumentarium worden gevraagd met betrekking tot geslacht, leeftijd, nationaliteit en genoten opleiding. Mocht een analyse van deze gegevens een ongewenste ontwikkeling laten zien, dan is bijsturing in lagere regelgeving een mogelijkheid. De Tweede Kamer zal aan de hand van rapportages jaarlijks worden geïnformeerd over de uitvoering van de Wiw, zoals thans ook voor de uitvoering van de JWG en banenpool-regeling het geval is. Aan de hand van de bevindingen in de rapportages kunnen kabinet en Tweede Kamer van gedachten wisselen over de wenselijkheid van eventuele bijstellingen.

Refererend aan de stellingname van de SER en het CBA dat de gemeenten zich met de Wiw alleen moeten richten op werkzoekenden uit fase 4, stellen de leden van de PvdA-fractie naast het verzoek om een uitvoerige reactie (bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden van trajecten), een aantal vragen. Deze leden vragen of bij benadering kan worden aangegeven welke ruimte er jaarlijks is voor nieuwe instroom van Wiw-werknemers. Verder willen deze leden – onder verwijzing naar het advies van de SER – weten of het juist is dat de expertise van Arbeidsvoorziening zich met name richt op werkzoekenden uit fase 2 en 3 en dat deze expertise zoveel mogelijk moet worden benut.

De ruimte voor nieuwe instroom van jongeren in de Wiw is niet begrensd vanwege de sluitende benadering voor jongeren. Ook voor wat betreft de werkervaringsplaatsen is niet op voorhand uitgegaan van een beperking per afzonderlijke gemeente, zij het dat landelijk uitgegaan wordt van een jaarlijks plafond van 12 000 werkervaringsplaatsen. Bij het benaderen van dit aantal zal worden bezien of een daadwerkelijke begrenzing dan wel een heroverweging van dit plafond noodzakelijk is.

Voor personen van 23 jaar en ouder zijn er aldus jaarlijks circa 5 700 Wiw-plaatsen beschikbaar, namelijk 3 500 ten gevolge van uitstroom op plaatsen die kunnen worden herbezet en 2 300 plaatsen door volumegroei tot en met 2003.

Ten aanzien van de deskundigheid van Arbeidsvoorziening geldt het volgende. De bemiddelingsfunctie – als onderdeel van de basisdienstverlening – staat ten dienste van alle ingeschreven werkzoekenden. In het bestuurlijk overleg tussen de minister van SZW en het CBA worden afspraken gemaakt over hoe de prestatiebijdrage ten behoeve van werkzoekenden uit de fasen 2 en 3 wordt aangewend. De deskundigheid van Arbeidsvoorziening is gelegen in de bemiddelingsinfrastructuur en de contacten met de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Daarom is het evident dat gemeenten deze deskundigheid benutten bij de bemiddeling naar werkervaringsplaatsen. Daarnaast kunnen zij de deskundigheid van private intermediairs benutten. Daarom is in artikel 5 tweede lid bepaald dat gemeenten de Arbeidsvoorzieningsorganisatie of derden dienen in te schakelen.

De leden van de fractie van de PvdA tonen zich teleurgesteld over de mogelijkheden om middelen uit het Algemene werkgelegenheidsfonds in te zetten. Deze leden vragen zich af of telkens opnieuw overlegd zal moeten in welke gevallen Awf-gelden kunnen worden ingezet en waarom er niet voor is gekozen om de middelen op dezelfde wijze als de «veegwet»-budgetten beschikbaar te stellen. Tevens doen deze leden de suggestie om in de wet op te nemen dat er via het Lisv f 50 mln beschikbaar komt.

Het kabinet heeft in het kader van de Wiw besloten zich terughoudend op te stellen met betrekking tot het geven van sturing op de wijze waarop de bij de uitvoering van de Wiw betrokken partijen de samenwerking in SWI-verband vorm geven. De Wiw-vormgeving is «volgend» op de samenwerking die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, het Lisv en de

gemeenten tot stand brengen. In dit verband acht het kabinet het dan ook minder gewenst om op voorhand vast te leggen voor welk bedrag het Lisv in het kader van de Wiw moet inkopen. Het ligt meer voor de hand dat in SWI-verband tot vaststelling van een bedrag wordt gekomen. Vooralsnog wordt hierbij uitgegaan van een bedrag van f 50 mln. Vervolgens kan dit bedrag jaarlijks op basis van ervaringscijfers worden bijgesteld. Het kabinet overweegt vooralsnog dan ook niet om een inkoopbedrag in de wet op te nemen, tenzij de betrokken partijen op basis van gemaakte afspraken hier zelf om verzoeken.

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van de PvdA naar de continuering van bestaande landelijke projecten en experimenten op basis van de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (de z.g. «Melkert 2»-banen) wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet onderbouwd aan te geven, waarom de 40 000 extra banen die bij of via gemeenten en in de zorg tot stand zullen komen op grond van de regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen, niet in de Wiw worden opgenomen dan wel dat de betrokken regeling wordt opgeheven. Ook de leden van de CDA- en GPV-fractie hebben hierover vragen gesteld.

Bij de totstandkoming van dit kabinet is een afspraak gemaakt over de uitbreiding van de werkgelegenheid in de periode 1995 tot en met 1998 met 40 000 reguliere en structurele arbeidsplaatsen in de collectieve sector. Enerzijds werd namelijk geconstateerd dat er onvoldoende arbeidsplaatsen voor langdurig werklozen met geringe kwalificaties waren en anderzijds werd aandacht gevraagd voor de behoefte aan verbetering van de publieke dienstverlening aan de burger (onder andere door bieden van meer veiligheid op straat en meer zorg). Met het creëren van 40 000 banen in de collectieve sector heeft het kabinet getracht beide doeleinden met elkaar te verbinden.

De sectoren waar op grond van de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen arbeidsplaatsen worden gerealiseerd zijn: openbare veiligheid en toezicht, beheer openbare ruimte en publieke monumenten, onderwijs, kinderopvang en sport. Dit betreft de sectoren waar arbeidsplaatsen via de gemeente worden bekostigd. In de zorg zijn arbeidsplaatsen gerealiseerd in de intramurale zorg, de thuiszorg, de verzorgingshuizen, de dagopvang voor gehandicapten, de jeugdhulpverlening, de maatschappelijke opvang en de medische kinderdagverblijven en medische kindertehuizen. De werknemers op deze arbeidsplaatsen zijn in dienst van werkgevers in de zorg.

Voorop staat dat de Wiw beoogt door middel van gesubsidieerde arbeid tijdelijke of permanente inschakeling in de arbeidsmarkt mogelijk te maken voor degenen die hiertoe niet (meteen) op eigen kracht in staat zijn. De regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen daarentegen is gericht op uitbreiding van de publieke dienstverlening in de collectieve sector door middel van de creatie van reguliere werkgelegenheid onder bijzondere financieringsvoorwaarden. Het moge duidelijk zijn dat bijgevolg de Wiw-dienstbetrekking (eventueel tijdelijk dan wel gedetacheerd) ook vanuit het oogpunt van de betreffende werknemer geen enkel voordeel biedt ten opzichte van een (uiteindelijk) vaste dienstbetrekking in het kader van de 40 000-banenregeling. Aldus zijn inmiddels vele duizenden werknemers en werknemers in dienst van (onder meer) zorginstellingen, gemeenten, naar verwachting binnenkort de politie, scholen en kinderdagverblijven. Op grond hiervan komt het kabinet tot geen andere conclusie dan dat inpassing van de 40 000 banen in de Wiw strijdig is met het reguliere karakter van deze arbeidsplaatsen; voor de werknemers geen bijdrage levert aan vergroting van hun kansen op (interne en eventueel externe) loopbaanontwikkeling en ook de

doelmatigheid van juist de uitvoering van de Wiw meer onder druk zou zetten. Het opheffen van de regelingen voor de 40 000-banen – waar de VVD-fractie naar vraagt – is daarom geen begaanbare weg.

In samenhang met het voorgaande vragen de leden van de GPV-fractie waarom de regering er niet voor gekozen heeft om met betrekking tot de stroomlijning van de verschillende regelingen uit te gaan van de werklozenoelgroep die van deze regelingen gebruik kunnen maken.

Met de stroomlijning van de regelingen voor gesubsidieerde werkgelegenheid is beoogd om de verschillende instrumenten voor de verschillende doelgroepen van werklozen en uitkeringsgerechtigden te bundelen en met elkaar in samenhang te brengen. Het gezamenlijke kenmerk van deze werklozenoelgroepen is immers dat betrokkenen in meer of mindere mate een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, waarvoor het toeleidingsinstrumentarium van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie niet direct toereikend is. De Wiw geeft gemeenten vervolgens een veelzijdigheid aan instrumenten en financiële middelen om deze brede doelgroep een perspectief op een reguliere dan wel gesubsidieerde baan te bieden.

De tegenstelling, die dikwijls wordt verondersteld tussen gesubsidieerde arbeid als toeleidingsinstrument en instrument om sociaal isolement te voorkomen, wordt met de Wiw doorbroken. De leden van de fractie van D66 stellen dit punt aan de orde. De vraag van deze leden of de Wiw naast een doorstroominstrument ook een «eindstationkarakter» zal hebben, kan het kabinet bevestigend beantwoorden. De Wiw is primair gericht op het bevorderen van de aansluiting op de arbeidsmarkt, ook voor degenen voor wie aanvankelijk dat perspectief in het geheel niet aanwezig leek. Desondanks moet worden erkend dat niet voor alle individuele situaties toeleiding naar de arbeidsmarkt kan worden gegarandeerd. Voor deze groep biedt de Wiw na twee jaar de mogelijkheid van een vaste dienstbetrekking, zij het dat ook nadien van het belang van doorstroming niet uit het oog mag worden verloren.

Aan het voorgaande raakt ook een ander punt dat de leden van de D66-fractie aan de orde stellen, te weten de – in hun optiek nog onvoldoende ontwikkelde – «osmose» van gesubsidieerde arbeid met de rest van de arbeidsmarkt.

In algemene zin gesteld zijn er inderdaad te weinig banen voor werklozen met geen of zeer geringe kwalificaties. Het kabinet richt zich dan ook in zijn generieke beleid op een verruiming van de reguliere werkgelegenheid door een verlaging van de arbeidskosten voor eenvoudig en ongeschoold werk. Daarnaast worden er – zoals bekend – 40 000 extra banen in de collectieve sector gecreëerd en kan de Subsidie-regeling experimenten activering uitkeringsgelden bijdragen aan de instroom van werkzoekende uitkeringsgerechtigden in vast werk.

Het is evident dat naar mate de inspanning gericht op meer banen aan de onderkant verder wordt verhoogd, meer Wiw-werknemers door – om in de termen van D66 te blijven – de semi-permeabele wand naar regulier werk kunnen doorstromen. Dit betekent echter dat betrokkenen over beperkte basisvaardigheden moeten beschikken om zich in zo'n baan te kunnen handhaven. De scholings- en werkervaringsmogelijkheden die de Wiw biedt lijken bepaalde categorieën werklozen uitstekende mogelijkheden te bieden dergelijke vaardigheden te verwerven. Gelet op het nadrukkelijke accent dat in dit wetsvoorstel wordt gelegd op doorstroming, acht het kabinet voldoende osmotische druk aanwezig om deze doorstroming daadwerkelijk te realiseren.

In het verlengde van hetgeen hiervoor aan de leden van de fractie van D66 is geantwoord, kan ook een vraag van de leden van de RPF-fractie

worden beantwoord, die informeren of het kabinet van oordeel is dat gesubsidieerde arbeid en reguliere arbeid voor alle betrokkenen communicerende vaten moeten zijn. Deze vraag heeft het kabinet zo begrepen dat in deze vraagstelling in feite naar de mate van doorlatendheid van de veronderstelde schotten wordt gevraagd. De beeldspraak van communicerende vaten vasthoudend, kunnen de Wiw-instrumenten elk voor zich worden gezien als doorlaatsluizen naar reguliere arbeid. De wijze waarop, de weg waarlangs en de snelheid waarmee toegang tot reguliere arbeid wordt verkregen, kan van geval tot geval uiteenlopen. Zelfs in die gevallen, waarin een langdurig beroep op de bijstand het meest reële perspectief lijkt, mag gesubsidieerde arbeid niet op voorhand als «eindstation» worden aangemerkt. Het Wiw-instrumentarium is van dien aard dat met een gerichte inzet daarvan in de loop van een traject mogelijkheden kunnen ontstaan waardoor het perspectief van betrokkene alsnog verbetert. Alle Wiw-instrumenten zijn primair gericht op de toeleiding naar regulier werk, ook al zal dat in bepaalde gevallen een bestemming zijn die nog ver achter de horizon ligt.

De leden van de RPF-fractie vragen in verband met de versnippering van het huidige instrumentarium om een oordeel waarom de wetgever bij de ontwikkeling van het huidige instrumentarium blijkbaar niet op de gedachte van een meer integrale aanpak is gekomen.

Het bestaande arbeidsmarktinstrumentarium is vooral doelgroepgericht opgezet, waarmee is aangesloten bij uiteenlopende kenmerken van groepen werkzoekenden en een daaraan gekoppeld instrumentarium. Uit de uitvoeringspraktijk sindsdien blijkt echter een grote behoefte te bestaan aan een grotere beleidsruimte bij de inzet van instrumenten. Dit heeft zowel betrekking op afzonderlijke instrumenten als op het totaalpakket. Dat nu inzichten bestaan die ten tijde van de totstandkoming van regelingen nog niet bestonden, acht het kabinet niet onlogisch. De concrete uitvoering van regelingen levert soms (nieuwe) informatie op, op basis waarvan bijstelling van beleid of wet- en regelgeving nodig is.

De leden van de fractie van de RPF informeren voorts wanneer de Wet op de reïntegratie bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

Het kabinet streeft ernaar het voorstel van de Wet op de reïntegratie uiterlijk vóór het zomerreces voor advies voor te leggen aan de Raad van State. Het wetsvoorstel zal zo spoedig mogelijk na ommekomst van het advies van de Raad van State en zo mogelijk nog voor Prinsjesdag aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Voor de leden van de RPF-fractie is het nog een vraag of de ambitieuze doelstelling met het beschikbare budget gerealiseerd kan worden. De aan het woord zijnde leden stellen de vraag of de verwachtingen van het kabinet op dit punt niet te optimistisch zijn, nu de sluitende aanpak van de jeugdwerkloosheid uitgangspunt blijft en de Wiw daarnaast een soort vangnet moet vormen voor Wsw-geïndiceerden. In dit verband vragen deze leden in hoeverre in de JWG momenteel sprake is van een sluitende aanpak.

Uit de JWG-evaluatie die op 28 november 1996 aan de Tweede Kamer is aangeboden komt naar voren dat ingevolge het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren (AAJ) in de periode juli 1993 tot september 1994 88% van de werkloze jongeren binnen een jaar een reguliere baan of opleidingsplaats gevonden of een JWG-garantieplaats hebben gevonden. Dit is het bereik van het AAJ. De resterende 12%, te weten 11 000 jongeren, is tenminste gedurende enige tijd langer werkloos geweest dan een jaar. Deze jongeren hadden dus eigenlijk (eerder) in de JWG opgenomen moeten zijn. Het bereik is in de tijd aanzienlijk toegenomen: in de periode 1992 – medio 1993 was het bereik van de JWG ongeveer 54%.

De leden van de RPF-fractie stemmen in met het kabinetsbeleid om de arbeidskosten structureel te verlagen. Zij zijn van oordeel dat dit beleid nog een sterke impuls zou krijgen als consequent wordt gekozen voor een ecologisering van het belastingstelsel. Zij verzoeken in te gaan op de vraag hoeveel ruimte daarvoor bestaat, mede in het licht van de concurrentiekracht van Nederland.

In de Miljoenennota 1997 is gewezen op het belang van een fiscaal stelsel dat concurrerend blijft met het buitenland en dat bovendien bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling van onze economie. Een verschuiving van directe naar indirecte lasten, waarbij de lasten op milieu-schadelijke activiteiten worden verzwaard, zou een bijdrage kunnen leveren aan de genoemde duurzame ontwikkeling. Het kabinet heeft het voornemen om in de loop van 1997 een verkenning uit te brengen naar het toekomstig Nederlands belastingstelsel. In deze verkenning zal ook het streven naar een duurzame economie aan de orde komen.

Voorts vragen de leden van de fractie van de RPF welke vruchten de fiscale faciliteit met betrekking tot het leerlingwezen afwerpt.

Hierop wordt geantwoord dat a.s. najaar de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de effecten van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premies volksverzekeringen waarvan de fiscale faciliteit bij deelname aan het leerlingwezen een onderdeel vormt.

De leden van de RPF-fractie vragen, in verband met het feit dat de Wiw ook moet dienen om de activerings- en uitstroombaan van de Abw te versterken, in hoeverre de invoering van de Wiw gevolgen zal hebben voor het huidige regime voor het toepassen van onder meer de scholings- en sollicitatieplicht. Komt inwerkingtreding van de Wiw neer op een minder ruimhartige toepassing van artikel 107, eerste lid, van de Algemene bijstandswet, zo vragen deze leden.

Met het Wiw-instrumentarium worden de gemeenten inderdaad in staat gesteld hun activerings- en uitstroombaan beter vorm te geven en uit te voeren.

Het huidige bijstandsregime zal na de inwerkingtreding van de Wiw ongewijzigd van kracht blijven, immers het regime van bijstandsverplichtingen en -onthefingen is van essentieel belang om een goede koppeling te kunnen krijgen tussen de uitstroombaan van de Abw en de mogelijkheden die de Wiw biedt deze uitstroombaan te faciliteren.

Invoering van de Wiw heeft geen gevolgen voor de aan de bijstandsuitkering verbonden verplichting dat de belanghebbende naar vermogen tracht arbeid in dienstbetrekking te verkrijgen en dient mee te werken aan scholing en opleiding die noodzakelijk wordt geacht voor de inschakeling in de arbeid.

Ook het beleid ten aanzien van het niet opleggen dan wel het tijdelijk ontheffen van de bijstandsverplichtingen ondergaat, behoudens bij de thans goedgekeurde experimenten op grond van artikel 144 Abw, geen veranderingen.

Het is aan burgemeester en wethouders overgelaten om te beoordelen of er in het individuele geval redenen van medische of sociale aard zijn die een ontheffing van de arbeidsverplichting rechtvaardigen.

In het kader van de bijstandsexperimenten wordt momenteel in de praktijk ervaring opgedaan met de mogelijkheid om daarenboven bijstandsgerechtigden die activiteiten verrichten in het kader van de sociale activering voor de duur van die activiteiten ontheffing te verlenen van de actieve sollicitatieplicht. Op grond van de resultaten van de evaluatie van die experimenten zal te zijner tijd worden nagegaan of het bestaande ontheffingenregime dient te worden aangepast.

In reactie op de discussie over de verdeling van verantwoordelijkheden voor verschillende categorieën werkzoekenden vragen de leden van de

RPF-fractie zich af of de keuze om de Wiw ook te bestemmen voor de zogeheten fase 3 werkzoekenden kan leiden tot een onheldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de hoofdstukken 2 en 5 waar vergelijkbare vragen zijn gesteld.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of het inderdaad zo is dat er in de Wiw geen sprake meer is van additioneel werk, en hoe dit werk dan wél moet worden gezien, merkt het kabinet het volgende op.

Het begrip additionele arbeid zoals de laatste jaren werd gehanteerd, stond voor extra arbeidsplaatsen die bovenop de reguliere formatie werden gerealiseerd. Het gaat om arbeid die niet zou worden verricht wanneer er geen subsidieregeling voor additionele arbeid zou bestaan. Het additionaliteitsbegrip brengt tot uitdrukking het onderscheid tussen regulier en additionele arbeid.

In de stroomlijningsoperatie is gezocht naar een andere term omdat Wsw-arbeid niet kon worden aangemerkt als additionele arbeid en omdat door de langdurige bezetting van bepaalde banenpoolplaatsen het additionele karakter steeds meer ter discussie kwam te staan. Vandaar dat is gekozen voor het begrip gesubsidieerde arbeid voor zowel de Wsw als de Wiw. Gesubsidieerde arbeid heeft de volgende kenmerken:

- het is arbeid die is gereserveerd voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (Wsw-geïndiceerden en langdurige werklozen en jongeren als bedoeld in de Wiw);
- het is arbeid die is bedoeld voor het behoud en vergroten van de arbeidsbekwaamheden en gericht op doorstroming naar regulier werk;
- het is arbeid die wordt verricht op arbeidsplaatsen die met behulp van loonkostensubsidies tot stand worden gebracht of in stand worden gehouden.

De leden van de SP-fractie relateren het bovenstaande aan de bepalingen inzake concurrentievervalsing en verdringing en aan de beloning. Op dit laatste onderdeel stellen zij enkele vragen, waarop in hoofdstuk 6 zal worden terugkomen.

2. De bestuurlijke vormgeving

De leden van de CDA-fractie wijzen op de spanning die er volgens deze leden bestaat tussen gemeentelijke beleidsvrijheid en nadere invulling van de regeling bij lagere regelgeving. Deze leden vragen het kabinet nog eens uitvoerig op dit spanningsveld, m.n. t.a.v. de kernartikelen 3 tot en met 6 in te gaan. Voor welke amvb's acht het kabinet een voorhang-procedure overbodig en op welke gronden en is de vrees gerechtvaardigd dat na verloop van tijd sprake zal zijn van recentralisatie. Ook willen de leden van de CDA-fractie beschikken over de inhoud van de amvb's teneinde tot een finale afweging met betrekking tot het wetsvoorstel te komen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze zicht wordt gehouden op de uitvoering en of het kabinet de beleidsafstemming tussen rijksbeleid en gemeentelijk beleid kan waarborgen. Tevens vragen deze leden of het kabinet overweegt om een zekere uniformering aan te brengen in het aanbod van voorzieningen, welke middelen staan daartoe ter beschikking en hoe worden die gebruikt. Op welke wijze wordt de Tweede Kamer betrokken of geïnformeerd. Wordt de Tweede Kamer bijvoorbeeld betrokken bij de amvb waarmee jaarlijks de verdeling van middelen wordt geregeld?

Zoals in de toelichting op het wetsvoorstel en in het inleidende hoofdstuk van deze nota is aangegeven wordt voor de onderhavige wet uitgegaan van een primaire verantwoordelijkheid van gemeenten voor de

uitvoering van de wet. Het tot stand brengen van gesubsidieerde arbeid en het aanbieden van voorzieningen kan het best plaatsvinden op lokaal niveau. De gemeenten zijn vrij om een eigen beleid op te zetten om de zorgplicht zoals die in deze wet is opgenomen ten uitvoer te brengen. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van het rijk de voorwaarden te scheppen dat het aanbod van voorzieningen en gesubsidieerde arbeid een voldoende kwalitatief en kwantitatief niveau heeft en hierop toe te zien. Deze verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en rijk geeft naar het oordeel van het kabinet geen aanleiding tot de geuite zorg van recentralisatie.

Met betrekking tot de invulling van de lagere regelgeving zoals door de leden van de fracties van het CDA en de VVD gevraagd kan het volgende worden opgemerkt

Met de amvb genoemd in het vijfde lid van artikel 3 wordt beoogd de afstemming van deze wet met de veelal nog experimentele regelingen, die in deze wet worden opgenomen, desgewenst nader vorm te kunnen geven, hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het inzetten van experimenten op grond van artikel 144 Abw en de afstemming met andere terreinen zoals bijvoorbeeld de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Pas als meer ervaring is opgedaan met deze en andere (experimentele) regelingen kan worden vastgesteld of nadere regelgeving noodzakelijk is. Vooralsnog zal echter geen invulling aan de amvb worden gegeven.

De Ministeriële regeling bedoeld in artikel 4, vijfde lid met betrekking tot de combinatie van een Wiw-dienstbetrekking en de beroepsbegeleidende leerweg op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs zal worden vastgesteld op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de thans lopende experimenten combinatie JWG en leerlingwezen. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat de vormgeving zal overeenstemmen met de voorwaarden zoals die in de experimenten gelden en in de toelichting staan vermeld. De nadere regelgeving is noodzakelijk om verdringing van het reguliere leerlingwezen te voorkomen. Uitgangspunt van de Wiw is dat de beroepsbegeleidende leerweg ingevolge de Wet educatie en beroepsonderwijs (het leerlingwezen) als voorliggende voorziening voor de Wiw geldt én als uitstroombemogelijkheid, overeenkomstig de wijze waarop dit ook voor de JWG geldt. Deze ministeriële regeling moet vooral worden gezien als een door de gemeenten gewenste uitbreiding van de gemeentelijke bevoegdheden om de uitstroom te stimuleren.

De amvb op grond van artikel 5, derde lid is opgenomen om nadere regels te kunnen stellen indien en voorzover uit de ervaringen met de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden zou blijken dat hiertoe noodzaak zou bestaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoogte van het loon en een verdringingstoets. Een invulling van deze amvb is dan ook afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden. Hiermee is tevens het antwoord gegeven op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie. De uitkomsten van deze evaluatie zullen de Tweede Kamer worden aangeboden.

De amvb op grond van het eerste lid van artikel 6 gaat in op het aantal werknemers dat maximaal bij een werkgever kan worden geplaatst. Vooralsnog wordt gedacht aan maximaal 10% Wiw-werknemers per onderneming, met een minimum van één. Voor plaatsing in de Wsw, de leden van de VVD-fractie vragen expliciet hiernaar, geldt dit maximum in beginsel eveneens, maar er zijn twee uitzonderingen. Ten eerste kan worden bepaald dat Wiw-dienstbetrekkingen die ontstaan door de doorstroming uit Wsw-dienstbetrekkingen niet meetellen binnen de 10%. Om de doorstroming uit de Wsw te bevorderen kan voor deze groep een

hoger percentage worden vastgesteld. Ten tweede is in artikel 10, tweede lid vastgesteld dat Wiw-jongeren met een Wsw-indicatie vanwege de sluitende benadering niet meetellen binnen de 10%-norm.

Ook voor projecten die in het kader van de sociale vernieuwing tot stand zijn gekomen zal de 10%-norm niet gelden. Voorts wordt overwogen om een naar boven afwijkend maximum percentage Wiw-werknemers mogelijk te maken indien daarover binnen een sector overeenstemming wordt bereikt tussen werkgevers en werknemers.

Op de inhoud van de overige amvb's en ministeriële regelingen zal worden ingegaan in de desbetreffende hoofdstukken. Uitgangspunt voor het kabinet is de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de tot stand brenging van de lagere regelgeving. Het kabinet acht voorhangprocedures vanuit dit licht bezien dan ook niet nodig.

De uitvoering van de Wiw zal worden gemonitord. De Tweede Kamer zal op basis van deze monitor jaarlijks over de ontwikkelingen in de uitvoering worden geïnformeerd, overeenkomstig de wijze waarop dat nu ook ten aanzien van JWG en banenpools geschiedt.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze concurrentie tussen gemeenten wordt voorkomen. In dit verband vragen deze leden of er meer verfijnde mechanismen zijn dan de aanwijzingsbevoegdheid om potentiële problemen te voorkomen.

De aanwijzingsbevoegdheid is het ultieme middel om ongewenste ontwikkelingen in de uitvoering tegen te gaan. Is er sprake van ongewenste ontwikkelingen dan staat eerst de weg van overleg en overreding open. De praktijk van de uitvoering van de Abw leert dat er een zeer spaarzaam gebruik van het instrument van de aanwijzing wordt gemaakt. Overigens wordt de bedoelde concurrentie ook niet verwacht, gelet op het aantal samenwerkingsverbanden dat tot stand is gekomen bij de uitvoering van onder andere de JWG, banenpoolregeling en Wsw.

De leden van de RPF-fractie vragen of er voldoende garanties bestaan dat er geen grote onaanvaardbare verschillen ontstaan in de uitvoering van de Wiw tussen gemeenten. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband naar de mogelijke rol van toezicht.

Het kabinet is van oordeel dat via de voorgenomen monitoring, alsmede het uit te oefenen toezicht, voldoende waarborg bestaat dat verschillen in uitvoering van de Wiw tussen de gemeenten niet onaanvaardbaar groot worden. Blijkt uit het toezicht of andere signalen dat een gemeente de uitvoering op een onaanvaardbare, afwijkende wijze vormgeeft dan staat de minister als ultieme mogelijkheid het instrument van geven van een aanwijzing ter beschikking. Voordien zal echter – uiteraard – worden gepoogd het ongewenste beleid door overleg en overreding weer binnen de gewenste kaders te brengen.

Tevens kan er nog worden gewezen op de afspraken die zijn gemaakt tussen de partners in SWI-verband en de rol van Arbeidsvoorziening bij de indicatiestelling, die ook zeker zullen bijdragen aan voorkoming van onaanvaardbare afwijkingen in de uitvoering.

De leden van de SGP-fractie vragen welke stimulansen gemeenten hebben om mensen in aanmerking te brengen voor vormen van gesubsidieerde arbeid en scholing.

Ingevolge deze wet hebben gemeenten een algemene zorgplicht gekregen. Buiten de plicht om voorzieningen op grond van deze wet ter beschikking te stellen bestaan er voor gemeenten diverse stimulansen om werkzoekenden naar de arbeidsmarkt te leiden. Zowel voor de lokale economie als voor de beheersing van de gemeentelijke uitgaven is het van belang dat zo weinig mogelijk inwoners afhankelijk zijn van een

uitkering. De bevordering van de uitstroom uit de uitkering is voor de gemeenten uit dit oogpunt van belang. Gesubsidieerde arbeid en scholing zijn bij uitstek instrumenten om de uitstroom uit de uitkering te bevorderen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze wordt gewaarborgd dat elke gemeente zich in voldoende mate inspannt om kwantitatief en kwalitatief voldoende werkgelegenheid te scheppen. Deze leden vragen in dit verband tevens of het niet te verwachten is dat een grotere beleidsvrijheid voor en betrokkenheid van gemeenten tot een sterkere groei van het volume leidt.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven is het kabinet van oordeel dat een voldoende waarborg bestaat voor een kwantitatief en kwalitatief aanbod van voorzieningen door de gemeenten. In de Wiw wordt vooral uitgegaan van een financiële aansturing. Het Werkfonds wordt, voor wat betreft het vaste budget voor het realiseren van arbeidsplaatsen en voorzieningen, vastgesteld op basis van de inspanningen die gemeenten verrichten. Het kwalitatieve aspect wordt gewaarborgd door de randvoorwaarden die in de wet zijn opgenomen, alsmede door monitoring en toezicht. Een belangrijke rol in de bewaking van een kwalitatieve uitvoering van de wet is eveneens gelegen in de afstemming tussen de bij de uitvoering van deze wet betrokken partners.

In de ramingen is uitgegaan van een voorzichtige prognose, verwacht mag immers worden dat de diverse partijen enige tijd nodig zullen hebben voordat de meest doeltreffende aanpak voor de uitvoering van de wet is gevonden. De door deze leden voorziene groei van het volume zal dan ook naar verwachting in een later stadium plaatsvinden en zal dan nader worden bezien.

De leden van de RPF-fractie vragen om een reactie op de stelling van de VNG dat het wenselijk is de gehele bestuurlijke verantwoordelijkheid voor gesubsidieerde arbeid in één hand te leggen.

Het kabinet wijst erop dat met de realisatie van de Wiw en de nieuwe Wsw de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de realisatie van gesubsidieerde arbeid al bij de gemeente ligt. Omdat gesubsidieerde arbeid evenwel een onderdeel is van het totale arbeidsmarktbeleid moeten gemeenten wel samenwerken met andere betrokken partijen op de arbeidsmarkt, zoals de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de uitkeringsinstanties. Dit doet aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten niet af

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten hoe het kabinet aankijkt tegen de stelling dat overheidsorganen en gesubsidieerde instellingen bij het vervullen van vacatures of bij het uit- en aanbesteden van werkzaamheden de groep langdurig werklozen als voorkeursgroep zou moeten aanmerken.

Het kabinet acht het een goede zaak als gemeenten en andere werkgevers hun verantwoordelijkheid voor de inschakeling van langdurig werklozen serieus nemen. Op dat punt worden ook veel initiatieven ontplooid. Zo is bekend, dat de laatste tijd een toenemend aantal gemeenten bij aanbestedingen/opdrachten bepalingen opneemt ten gunste van langdurig werklozen. Voor gemeenten en andere werkgevers, zoals gesubsidieerde instellingen zijn er naar de mening van het kabinet voldoende mogelijkheden om de inschakeling van langdurig werklozen, ook bij de vervulling van eigen vacatures, te vergroten. Het kabinet juicht verdere benutting van deze mogelijkheden toe.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het instrumentarium zodanig is ingericht dat de minister de beleidsafstemming tussen rijk en gemeenten kan waarborgen en of garanties kunnen worden gegeven ten

aanzien van het kwalitatieve niveau van de uitvoering. In dit verband vragen deze leden naar de rapportages die de gemeenten worden geacht te leveren en of deze rapportages samenlopen met de beleidsrapportages van de Abw.

Tevens vragen deze leden of het kabinet overweegt een minimum-niveau van voorzieningen en activiteiten te formuleren voor alle betrokken partijen, rijk, gemeenten en Arbvo-organisatie ten aanzien van de Wiw en of het rijk niet minstens een indicatie moet geven van de gewenste beleidsontwikkeling.

Vanuit de toezichthoudende taak van het rijk zal de uitvoering door individuele gemeenten worden getoetst op rechtmatigheid en doelmatigheid. Daarnaast zullen de gemeenten, in aansluiting op het eigen uitvoeringsproces, gegevens verschaffen ten behoeve van de algemene beleidsvoering op landelijk niveau. Ten aanzien van de dienstbetrekkingen en werkervaringsplaatsen – met inbegrip van de eventueel in dat verband ingezette aanvullende voorzieningen – zal de statistische informatievoorziening voortbouwen op de bestaande JWG- en Banenpoolmonitors. De verstrekking van gegevens met betrekking tot de voorzieningen zal voor het overige onderdeel uitmaken van de reguliere bijstandsstatistiek. Beide informatiestromen worden inhoudelijk en procedureel op elkaar afgestemd, zodat een integrale rapportage mogelijk wordt. Over de praktische uitwerking van de voorziening in beleidsinformatie zal nog verder overleg met de gemeenten plaatsvinden. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie verricht taken en activiteiten op grond van de Arbeidsvoorzieningswet 1996. De taken zijn in hoofdzaak benoemd in artikel 4 van deze wet. Dit geldt zowel voor de taken die worden gefinancierd uit de basis- als uit de prestatiebijdrage. Ook de Wiw benoemt taken en activiteiten, met name voor gemeenten. In een aantal artikelen wordt een bepaalde taak aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie opgedragen (bijvoorbeeld de artikelen 6, 12 en 13).

Bovengenoemde wetgeving is leidend voor de taken van de gemeente en van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en voor de wijze waarop de uitvoering onderling afgestemd moet worden. Het is vervolgens aan de partijen om vorm en inhoud te geven aan de samenwerking en de afstemming van werkprocessen. In het SWI-kader is reeds op de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel ingespeeld door middel van het uitbrengen van een werkdocument.

Op verzoek van partijen kan door regelgeving of anderszins een minimumniveau worden geformuleerd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Overigens – en dat ligt veeleer in de rede – kan de minister van SZW ook gebruik maken van overlegmomenten (met CBA of VNG) om de inhoud en resultaten van de samenwerking te bespreken. Tenslotte biedt bovengenoemde wetgeving de mogelijkheid dat de minister op verzoek van de betrokken partijen bij amvb richting en inhoud van de samenwerking verder invult. Deze mogelijkheid moet gezien worden als sluitstuk.

Gelet op de beleidsvrijheid die gemeenten, Arbeidsvoorziening en Uvi's worden geboden ligt het niet in de rede dat het rijk gedetailleerd richting geeft aan de beleidsuitvoering. Het kabinet heeft als uitgangspunt voor (onder meer) deze wet dat de betrokken partijen in hun eigen belang en in het besef van hun verantwoordelijkheid een samenhangend beleid ontwikkelen dat er toe leidt dat zoveel mogelijk personen naar de arbeidsmarkt worden geleid en sociale uitsluiting wordt voorkomen.

De leden van de VVD-fractie tonen zich bezorgd over de mogelijkheid om met budgetten te schuiven tussen Wiw en Wsw, de vaststelling van een «bovengrens» heeft voor deze leden de voorkeur. Op dit aspect wordt nader ingegaan in hoofdstuk 7.

Het gebrek aan eensgezindheid rond het SWI-document baart de leden van de PvdA-fractie zorgen. Ook de fractie van de VVD refereert daaraan. In het recente SWI-document van april 1997 wordt uitgegaan van een aantal samenwerkingsvarianten. Biedt dit voldoende aanknopingspunten voor een goede uitvoering van de Wiw? Is het niet van het grootste belang voor het welslagen van de Wiw dat de één-loketfunctie, of wellicht een verdergaande variant, is gerealiseerd. Waar wil het kabinet stimuleren of corrigeren en waar overlaten. Welke correctiemechanismen heeft het kabinet tot zijn beschikking indien in bepaalde regio's niet tot voldoende afstemming kan worden gekomen?

In antwoord hierop geldt het volgende. Zoals bekend heeft het kabinet inmiddels op 13 mei jongstleden, het advies van de regiegroep SWI ontvangen. Dit advies wordt onderschreven door de besturen van het Lisv en VNG en door het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening en kan daarom gelukkig bogen op een breed bestuurlijk draagvlak. De voorstellen in het advies bieden naar de mening van het kabinet goede aanknopingspunten voor de uitvoering van de Wiw. Het kabinet bereidt thans een reactie voor. Overigens zij benadrukt dat nu eerst de wensen van de wetgever met betrekking tot de uitvoering van de Wiw moet worden vastgesteld ten einde de vormgeving van de samenwerking hierop te kunnen enten; samenwerking is immers geen doel, maar een middel.

De leden van de VVD-fractie informeren naar de relatie tussen de kwalificerende intake en de indicatie als bedoeld in artikel 12 van het wetsvoorstel.

De kwalificerende intake is een product van Arbeidsvoorziening, gemeenten en Lisv, dat wordt ingezet wanneer deze partijen dat nodig achten. Conform het SWI-advies inzake gesubsidieerde arbeid ligt het in de rede dat wanneer een kwalificerende intake wordt uitgevoerd hierbij meteen de beoordeling ten aanzien van de genoemde verklaring als bedoeld in artikel 12 kan worden betrokken. Dat kan in één handeling. Het geven van een dergelijke verklaring is een wettelijke taak.

De leden van de VVD-fractie vragen om een structurele visie inzake arbitrage t.a.v. kwalificering van cliënten en ook om een klacht- en bezwaarprocedure. Ook de leden van de fractie van D66 informeren hiernaar.

In de visie van het kabinet is de fase-indeling primair een administratieve aangelegenheid van en tussen uitvoeringsorganisaties en moeten hieraan geen zelfstandige rechtsgevolgen worden verbonden. Het begrip fase-indeling heeft geen wettelijk basis en dient dat ook niet te krijgen. Er is daarom ook geen sprake van wettelijke taken en bevoegdheden dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66. Het risico ontstaat anders dat de fase-indeling het karakter gaat krijgen van een soort WW/Abw-schattingsbesluit met alle consequenties van dien. Om deze reden is ook het begrip «fase-indeling» niet in de wet opgenomen. Het recht op een uitkering c.q. op bemiddeling is niet afhankelijk van de fase-indeling. Teneinde de beschikbare middelen voor arbeidstoeleiding gericht te kunnen inzetten is een administratieve indeling (wie heeft welke type dienstverlening nodig) wenselijk én is het praktisch dat uitkeringsinstanties en Arbeidsvoorziening ten behoeve van hun beleid een gezamenlijk inzicht hebben in de arbeidsmarktkansen van hun gemeenschappelijke bestand.

Een arbitrage- c.q. klacht-en bezwaarprocedure is dan ook niet aan de orde. Cliënten behouden overigens de bestaande mogelijkheden om bezwaar te maken tegen een concrete beslissing te hunnen aanzien, zoals bijvoorbeeld weigering van inzet van specifieke instrumenten, zoals bijvoorbeeld scholing.

Ook tegen het weigeren van een verklaring ex artikel 12 Wiw staat uiteraard bezwaar en beroep open.

De leden van de CDA-fractie stellen dat voor een succesvolle uitvoering van de Wiw samenwerking van gemeenten met Arbeidsvoorziening van cruciaal belang is. Vandaar dat deze leden de feitelijke samenwerking en de controle hierop aan de orde stellen, met name vanuit het SWI-proces.

In antwoord hierop kan worden gerefereerd aan hetgeen hiervoor is aangegeven, namelijk dat voor de uitvoering van wettelijke taken door de verantwoordelijke partijen de betreffende wetgeving leidend is. Als in deze wetgeving is voorzien in verplichte samenwerking dient het toezicht in dit (wets-)kader te worden gezien.

Ook voor het antwoord op de vragen van de CDA-fractie over de mate van bemoeienis kan hetgeen hiervoor is gesteld worden aangehaald. Het startpunt van de bemoeienis is de betreffende wetgeving. Anderzijds is dit ook voor gemeenten en Arbeidsvoorziening de basis voor de wijze waarop de uitvoering onderling afgestemd moet worden. Het is vervolgens aan de partijen om vorm en inhoud te geven aan de samenwerking en de afstemming van werkprocessen.

Het kabinet deelt voorts de visie van de leden van de fractie van D66 dat het onwenselijk is dat naast een publieke arbeidsvoorziening nog aparte gemeentelijke arbeidsvoorzieningsorganisaties ontstaan, al dan niet als onderdeel van de uitvoeringsorganisatie voor de Wiw. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de stelling dat de toelichting desondanks niet uitsluit dat gemeenten met andere arbeidsbemiddelingsorganisaties contracten afsluiten.

De werving van vacatures betreft een onderdeel van het Wiw-instrumentarium, in dit geval de werkervaringsplaatsen. Om Wiw-geïndiceerden een baan aan te bieden op werkervaringsplaatsen zullen contacten met de vraagzijde van de arbeidsmarkt moeten worden gelegd. Deze contacten en een bemiddelingsinfrastructuur zijn reeds aanwezig bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, maar ook bij andere (private) intermediairs. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is het vanzelfspreken dat gemeenten gebruik zullen maken van deze bestaande infrastructuur.

De Wiw sluit inderdaad niet uit dat gemeenten ook andere organisaties dan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kunnen inschakelen voor de acquisitie van werkervaringsplaatsen. Arbeidsvoorziening heeft immers niet de gehele vacaturemarkt in portefeuille. Per regio of bedrijfssector kan het marktgebied nog variëren. Voor de gemeente is het dus een voordeel om niet afhankelijk te zijn van één organisatie.

Verder kan ter toelichting worden vermeld dat geen nieuwe bemiddelingsstructuren ontstaan, maar dat – bij inschakeling van derden gebruik wordt gemaakt van bestaande bemiddelingsstructuren.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de mogelijkheden van de minister om de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aan te spreken indien deze de taken in het kader van de Wiw onvoldoende uitvoert.

Vooropgesteld moet worden dat in eerste instantie gemeenten en Arbeidsvoorziening gezamenlijk en met name lokaal de werkzaamheden zodanig moeten inrichten en afstemmen dat de uitvoering van de Wiw hiermee gediend is. De wetgeving zelf, eventueel aangevuld met regelgeving in het kader van SWI zijn leidend voor de uitvoeringswerkzaamheden.

Belangrijk instrument voor de minister in dit kader is het door de Arbeidsvoorzieningswet 1996 voorgeschreven bestuurlijk overleg dat tweemaal per jaar plaatsvindt. De hoogte van de rijksbijdrage, de te leveren diensten en de beoogde resultaten staan in dit overleg centraal. In dit overleg kan de minister aangeven welke accenten hij wenselijk acht in het arbeidsvoorzieningsbeleid. Het bestuurlijk overleg werkt door in het beleidsplan en de begroting van Arbeidsvoorziening welke de

goedkeuring van de minister van SZW behoeven. Op die wijze kan de minister de Arbeidsvoorzieningsorganisatie indien nodig aanspreken

De leden van de D66-fractie vragen of het reëel is om uit te gaan van medewerking van het Lisv nu werkgevers en werknemers in SER-verband hebben aangegeven zeer verschillend te denken over de wenselijkheid om inkoopcontracten met gemeenten te sluiten ten behoeve van WW-gerechtigden. Hoe worden de kansen op deelname van WW-gerechtigden aan de Wiw geregeld als blijkt dat werkgevers en werknemers in Lisv-verband niet meewerken?

Gelet op het eindrapport van de regiegroep SWI en het SWI-werkdocument Gesubsidieerde Arbeid heeft het kabinet geen reden om te twifelen aan de medewerking van het Lisv. Hier komt nog bij dat het Lisv er belang bij heeft om mee te werken aan de Wiw, gezien de extra uitstroomkansen die dit de WW-gerechtigden biedt en de daarmee gaande besparingen op de te verstrekken uitkeringen.

De leden van de PvdA onderschrijven de verbreding van de sluitende aanpak in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren en de JWG. Deze leden willen daarbij echter het perspectief openhouden dat de sluitende benadering wordt uitgebreid tot jongeren tot 27 jaar. Zij gaan er hierbij vanuit dat jongeren die zelf snel een baan vinden automatisch niet onder de sluitende aanpak vallen. Hierbij zien deze leden evenwel over het hoofd dat de sluitende benadering van toepassing is vanaf het moment dat een jongere zich meldt voor een uitkering, dan wel zich laat inschrijven als werkloos werkzoekende.

Uit de evaluatie van JWG en AAJ komt naar voren dat het instrument detachingsplaats vooral effect sorteert voor kansarme jongeren en dat de meer kansrijke jongeren ook zonder JWG wel doorstromen naar de arbeidsmarkt. Een uitbreiding van de sluitende benadering betekent dat niet alleen alle schoolverlaters onder de 27 jaar hieronder vallen maar ook alle jongeren onder de 27 jaar die werkloos worden. Dit zou dan ook neerkomen op een forse uitbreiding van de sluitende benadering in de Wiw ten opzichte van de beoogde sluitende aanpak ingevolge de JWG, die immers alleen betrekking had op schoolverlaters. In dit verband kan er nog op worden gewezen dat de doelgroep van de sluitende benadering in de Wiw reeds is uitgebreid met werkloze jongeren van 21 en 22 jaar. Een uitbreiding van de sluitende benadering tot alle werkloze jongeren onder de 27 jaar is vooralsnog niet werkbaar te achten.

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met de uitbreiding van de sluitende benadering met WW-gerechtigde jongeren, waarbij zij opmerken dat de Uvi's zelf beslissen of zij een Wiw-traject willen inkopen. Tevens vragen zij zich af of hierover per individueel geval afspraken moeten worden gemaakt.

Het opstellen van een traject voor jongeren met een WW-uitkering is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de Uvi in samenwerking met Arbeidsvoorziening en eventueel de gemeente. Een traject is een bij uitstek op het individu gerichte aanpak. Indien het opgestelde traject ertoe leidt dat voorzieningen bij de gemeente moeten worden ingekocht dan is dit in eerste instantie dan ook individueel bepaald. Dit laat onverlet dat er tussen de verschillende partijen afspraken kunnen worden gemaakt over een stroomlijning van de aanpak, zodat procedures kort kunnen worden gehouden.

De leden van de GPV-fractie vragen of de uitbreiding van de sluitende benadering tot jongeren die reeds werkervaring hebben wel effectief is vanuit het gezichtspunt dat verwacht mag worden dat deze jongeren relatief gemakkelijk een plek op de arbeidsmarkt vinden. Deze leden baseren zich hierbij op de uitkomst uit de JWG-evaluatie.

Tevens vragen de leden van de GPV-fractie nog of er voor de groep schoolverlaters op grond van de voorgestelde regeling feitelijk iets zal veranderen.

Het kabinet is het met de leden van de GPV-fractie eens dat verwacht mag worden dat jongeren met een recent arbeidsverleden er in het algemeen in zullen slagen sneller een reguliere baan te vinden. Daarom zal het op te stellen traject voor deze jongeren zich in het overgrote deel van de gevallen kunnen beperken tot het volgen en stimuleren van het sollicitatiegedrag van deze jongeren. Het aantal jongeren dat in aanmerking zal komen voor een Wiw-dienstbetrekking zal, voor deze categorie jongeren, naar verwachting relatief klein blijven.

Voor de groep schoolverlaters zullen de feitelijke veranderingen kleiner zijn, naarmate er in de aan de Wiw voorafgaande periode meer sprake was van een trajectmatige aanpak. Voor het merendeel van de jongeren zal duidelijker in beeld komen wat van hen wordt verwacht en wat zij van diverse instellingen mogen verwachten.

Voor de inkomensgevolgen van de jongeren die (nog) geen dienstbetrekking ingevolge de Wiw hebben wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de sluitende benadering van jongeren maar vragen zich af waarin de incentive is gelegen om niet de moeilijkste groepen op de zeef te laten liggen, zodat jongeren eindeloos in de gesubsidieerde arbeid blijven hangen.

Met de CDA-fractie is het kabinet van mening dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat jongeren op gesubsidieerde arbeid aangewezen blijven. Daartoe is in de Wiw dan ook een incentive ingebouwd. Voor de Wiw-dienstbetrekking wordt voor jongeren namelijk bovenop het basisbedrag een vast bedrag ter beschikking gesteld ongeacht de leeftijd van de jongere. Doordat bij het toenemen van de leeftijd jongeren een loonsverbetering ontvangen en hierdoor de kosten toenemen, hebben gemeenten er alle belang bij jongeren zo snel (en jong) mogelijk te laten uitstromen.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens waarom een arbeidsovereenkomst met een jongere van rechtswege eindigt bij het bereiken van de 23-jarige leeftijd. Deze leden vragen zich daarbij af of de betrokkene vervolgens na een jaar werkloosheid weer terugkomt in het instrumentarium van de Wiw en willen weten hoe het verder gaat met termijnen en inleenvergoeding.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de Wiw-dienstbetrekking van de jongere van rechtswege eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 23 jaar. Op deze wijze wordt bereikt dat de jongere niet langer onder de sluitende benadering van de Wiw valt en wordt er voor zorg gedragen dat jongeren niet automatisch in de gesubsidieerde arbeid blijven hangen, overeenkomstig de wens van de leden van de CDA-fractie. Hiermee wordt tevens voorkomen dat jongeren die niet (langer) behoren tot de doelgroep en dus niet zijn aangewezen op Wiw-arbeid plaatsen bezet houden van werklozen die wel zijn aangewezen op Wiw-arbeid.

Het staat de gemeenten overigens vrij om jongeren die na het bereiken van de 23-jarige leeftijd kunnen worden gerekend tot de groep werklozen die is aangewezen op Wiw-arbeid direct aansluitend aan het ontslag van rechtswege een nieuwe dienstbetrekking, maar dan onder de noemer langdurig werkloze aan te bieden. Voor de vergoeding aan de gemeente wordt deze jongere gelijkgesteld aan een langdurig werkloze, korter dan twee jaar, zodat voor deze jongere geen bedrag uit het vaste budget voor deze persoon wordt toegekend. De gemeente kan immers een redelijke inleenvergoeding bedingen, gelet op de ervaring die de betrokkene reeds in de Wiw heeft opgedaan.

Uit het voorgaande volgt dat het de gemeente eveneens vrijstaat om niet direct aansluitend aan het ontslag van rechtswege een dienstbetrekking aan te bieden.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of het kabinet van plan is de Wiw regelmatig te monitoren kan bevestigend worden geantwoord: onder meer door een jaarlijkse rapportage van de in- en uitstroomgegevens.

De leden van de VVD-fractie vragen of het opstellen van een trajectplan niet voor elke langdurig werkloze met enige afstand kan opgaan. Voor werklozen met enige afstand tot de arbeidsmarkt zal in het algemeen sprake zijn van een kwalificerende intake. Omdat de in te zetten middelen beperkt zijn en voor langdurig werklozen geen sluitende benadering geldt, is het aan de gemeente om te bepalen welke werklozen in aanmerking kunnen worden gebracht voor de voorzieningen ingevolge deze wet. In dat licht bezien is het niet nuttig om voor alle langdurig werklozen een uitgebreid traject op te stellen. Wel is het zinvol te achten dat gemeenten en de partners in SWI-verband de beschikbare middelen zodanig inzetten dat dit daadwerkelijk leidt tot uitstroom naar arbeid of tot andere wijzen van sociale activering. Het opstellen van een traject kan in deze situatie een goed middel zijn om het gewenste doel te realiseren.

Door de leden van de fractie van de VVD wordt nog naar voren gebracht dat hen signalen hebben bereikt dat de JWG zou worden misbruikt om allochtone meisjes uit te huwelijken aan een partner in het land van herkomst. Vanwege de inkomsten uit JWG-arbeid komen de partners van deze meisjes vervolgens in aanmerking voor toelating tot Nederland. Deze leden vragen of gezinsvorming op grond van de JWG-plek kan worden uitgesloten.

Gezinsvorming, oftewel gezinshereniging is mogelijk indien een persoon inkomsten uit arbeid heeft en in staat is de partner te onderhouden. Een persoon met een JWG- of Wiw-dienstbetrekking heeft een dergelijk inkomen. Het kabinet ziet geen aanleiding hierin verandering aan te brengen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de evaluatie van het experiment combinatie JWG en leerlingwezen en of de amvb op grond van artikel 4, vijfde lid in de Tweede Kamer kan worden besproken. De evaluatie van het genoemde experiment vindt thans plaats. Op de evaluatie wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan. Overigens vindt de nadere invulling van de combinatiemogelijkheid op grond van de Wiw niet plaats in een amvb maar in een ministeriële regeling. Deze regeling zal ter kennisneming aan de Kamer worden gezonden.

De PvdA-fractie vraagt of de sluitende benadering ook geldt voor jongeren die vanwege een arbeidshandicap niet tot Wsw-arbeid in staat zijn, in de zin dat zij met voorrang in een dagverblijf voor ouderen (DVO) worden geplaatst. Ook op deze vraag zal in hoofdstuk 4 worden ingegaan.

De CDA-fractie stelt de vraag of voor Wsw-geïndiceerde jongeren de aansluiting tussen het speciaal onderwijs, de Wsw en de Wiw adequaat geregeld is. Kan het straks gebeuren dat de jongeren met een verstandelijke handicap van wachtlijst naar wachtlijst verhuist, gelet op de eigenstandige toelatingsbevoegdheid van de diverse instanties?

Voor jongeren die het speciaal onderwijs verlaten en die worden geïndiceerd voor de Wsw zal in de meeste gevallen geen Wsw-arbeidsplaats beschikbaar zijn: zij worden op de Wsw-wachtlijst geplaatst. Artikel 10 regelt expliciet de sluitende benadering voor deze groep jongeren. Wsw-geïndiceerde jongeren dienen een

Wiw-dienstbetrekking te worden aangeboden, waarbij arbeid wordt verricht onder aangepaste omstandigheden. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid is voor deze groep derhalve naadloos.

Van het verhuizen van wachtlijst naar wachtlijst of van verschillende instanties met een eigen toelatingsbevoegdheid is geen sprake. Jongeren die op grond van artikel 10 een Wiw-dienstbetrekking hebben, blijven in afwachting van een Wsw-dienstbetrekking op de wachtlijst staan. Er is maar één instantie die de wachtlijst beheert en beslist over toelating tot de Wsw, namelijk de gemeente die de jongere reeds op grond van een Wiw-dienstbetrekking in dienst heeft.

De PvdA-fractie vraagt of een arbeidsverhouding tussen de gemeente en Wiw-werknemer de enige mogelijkheid is en welke consequenties dit heeft voor de huidige JWG-ers en banenpooldeelnemers.

Artikel 4 bepaalt dat een arbeidsovereenkomst ter uitvoering van de Wiw dient te worden aangegaan tussen de gemeente en de Wiw-werknemer. De gemeente is dus de formele werkgever. Artikel 8 biedt echter de mogelijkheid om een rechtspersoon voor de uitvoering van de wet aan te wijzen. Deze rechtspersoon kan desgewenst namens de gemeente een Wiw-dienstbetrekking aangaan. De gemeente is echter aanspreekbaar op de uitoefening van het werkgeverschap door deze rechtspersoon. De verwachting is dat veel gemeenten de bestaande JWG/banenpoolorganisaties zullen aanwijzen als de rechtspersoon die namens hen als werkgever fungeert.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts om een overzicht van bestaande samenwerkingsverbanden waarbij sprake is van een geïntegreerde uitvoering van Wsw, JWG en banenpool.

De uitvoering van de JWG en de banenpoolregeling geschiedt voor vrijwel alle gemeenten op een geïntegreerde wijze. Slechts in een enkel geval is de uitvoering van de JWG en de banenpoolregeling opgedragen aan verschillende organisaties. De samenwerking van de banenpool/JWG-organisaties met de uitvoeringsorganisaties Wsw vindt op zeer onderscheiden wijzen plaats en verschilt sterk in intensiteit, maar in een flink aantal gemeenten wordt de JWG en banenpool voor een deel of geheel uitgevoerd door het Wsw-bedrijf, of worden facilitaire diensten verleend, zoals testen, training/scholing, acquisitie, administratieve ondersteuning, gezamenlijke toetsing en beschikbaarstelling van arbeidsplaatsen.

Deze leden willen tevens weten of het kabinet mogelijkheden ziet om de geïntegreerde uitvoering van Wsw en Wiw een stimulans te geven. De wens om tot een stroomlijning van de regelingen voor gesubsidieerde banen te komen ligt ten grondslag aan de totstandkoming van de Wiw en de wijziging van de Wsw. Waar mogelijk zijn beide regelingen op overeenkomstige wijze vormgegeven. Daarbij is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beide regelingen neergelegd bij de gemeenten en bestaat de mogelijkheid om in beperkte mate met financiële middelen tussen beide regelingen te schuiven. De gemeenten hebben dan ook de mogelijkheid om de beide regelingen geïntegreerd uit te voeren. Het is verder de bevoegdheid van de gemeenten om te bepalen in hoeverre zij kiezen voor een al dan niet geïntegreerde uitvoering van beide regelingen.

3. De doelgroep

De leden van de PvdA-fractie vragen met betrekking tot de brede doelgroepomschrijving van de Wiw wat wordt bedoeld met een evenredige deelname van bepaalde leeftijdscategorieën en of alleen wordt gemonitord op leeftijd en opleiding of ook op geslacht en etniciteit. Tevens vragen deze leden of de deelname van vrouwen niet zal achter-

blijven omdat zij niet altijd ingeschreven schijnen te worden bij het arbeidsbureau.

Met de evenredige deelname van bepaalde leeftijdscategorieën wordt bedoeld dat zal worden gevolgd of oudere werklozen en uitkeringsgerechtigden in evenredige mate in de gelegenheid worden gesteld gebruik te maken van de voorzieningen ingevolge de Wiw. Het zijn immers veelal oudere werklozen met lage opleiding en een verouderde werkervaring die een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Uiteraard wil dit niet zeggen dat niet wordt nagegaan of vrouwen en personen uit minderheidsgroepen naar evenredigheid in aanmerking worden gebracht voor de voorzieningen ingevolge de Wiw, dit betreffen echter aandachtspunten die reeds standaard in monitorsystemen zijn opgenomen en om die reden niet afzonderlijk in de toelichting zijn genoemd.

Het is niet te verwachten dat vrouwen minder in aanmerking zullen worden gebracht voor de voorzieningen ingevolge de Wiw, omdat het aandeel vrouwen met een bijstandsuitkering hoger is dan het aandeel mannen en in geval van samenwoning de rechten en plichten van beide partners in de Abw gelijk zijn, dus ook vrouwen de plicht hebben arbeid te zoeken.

De leden van de fractie van de PvdA doelen echter kennelijk specifiek op vrouwen van partners met een inkomen. Ook vrouwen van partners met een inkomen hebben evenwel het recht zich als werkloos werkzoekende te laten inschrijven bij het arbeidsbureau. In het geval dat evenwel geen inschrijving heeft plaatsgevonden kunnen personen die naar het oordeel van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kunnen aantonen reeds gedurende een jaar werkloos werkzoekend te zijn worden gelijkgesteld aan personen die reeds gedurende een jaar staan ingeschreven als werkloos werkzoekende. Er is dan ook om die reden geen aanleiding te veronderstellen dat vrouwen minder in aanmerking zullen worden gebracht voor voorzieningen ingevolge de Wiw.

De leden van de fracties van de PvdA, SGP en GPV vragen welke groepen uitkeringsgerechtigden kunnen worden gelijkgesteld aan langdurig werklozen en de leden van de PvdA-fractie vragen hierbij specifiek of er ook ruimte bestaat om personen die meer dan 50 dagen of 400 uren arbeid hebben verricht, maar al zeer langdurig geen vaste betrekking meer hebben gehad in aanmerking te laten komen voor een Wiw-dienstbetrekking of werkervaringsplaats.

Voor de gelijkstelling van uitkeringsgerechtigden aan langdurig werklozen zal zoveel als mogelijk aansluiting worden gezocht bij de definitiebepalingen krachtens de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (Wva). Zoals hiervoor al is aangegeven betekent dit onder andere dat personen die naar het oordeel van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kunnen aantonen reeds gedurende een jaar werkloos werkzoekende te zijn, worden gelijkgesteld aan personen die reeds gedurende een jaar staan ingeschreven als werkloos werkzoekende. Voor de vaststelling van de duur van de werkloosheid worden onder andere korte perioden waarop de werkloosheid is onderbroken door het verrichten van arbeid, voor zover deze perioden gezamenlijk niet meer bedragen dan 50 dagen of 400 uren op jaarbasis, aangemerkt als dagen van inschrijving als werkloos werkzoekende. Het ligt echter niet in de rede om in de Wiw te gaan afwijken van de omschrijving van de werkloosheidsduur zoals die in een aantal andere regelingen, eveneens op basis van de Wva, is opgenomen, door ook personen die meer dan 50 dagen of 400 uren op jaarbasis hebben gewerkt in aanmerking te laten komen voor een Wiw-dienstbetrekking of werkervaringsplaats. In de Wiw moet het immers gaan om personen die er vooralsnog niet op andere wijze in slagen om arbeid te vinden. Personen die er in zijn geslaagd om gedurende meer

dan 50 dagen of 400 uren op jaarbasis arbeid te verrichten zijn personen die bij werkloosheid in eerste instantie geacht kunnen worden te zijn aangewezen op het instrumentarium van Arbeidsvoorziening. Deze personen zullen in het algemeen niet behoren tot de groep werklozen die is aangewezen op Wiw-arbeid.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de periode van 12 maanden wordt vastgesteld indien jongeren een baan voor een korte periode hebben gehad.

De vaststelling van de duur van de werkloosheid van de jongere vindt op dezelfde wijze plaats als de werkloosheidsduur voor langdurig werklozen zoals hierboven beschreven. Hierbij dient te worden aangegeven dat het de gemeente vrijstaat om in het kader van het traject de jongere op een eerder tijdstip een Wiw-dienstbetrekking aan te bieden, danwel later indien andere activiteiten meer perspectief bieden.

De leden van de D66-fractie vragen of het belang van de gemeenten in de vermindering van het aantal bijstandsgerechtigden er niet toe zal leiden dat langdurig werklozen zonder bijstandsuitkering niet in aanmerking zullen worden gebracht voor een Wiw-plaatsing. Deze leden maken hierbij een vergelijking met de regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen.

Deze vergelijking gaat evenwel niet op omdat in de laatstgenoemde regeling het ontvangen van een bijstandsuitkering in eerste instantie bepalend is voor het behoren tot de doelgroep. In de Wiw daarentegen is voor wat betreft de plaatsing op een dienstbetrekking of een werkervaringsplaats in eerste instantie de afstand tot de arbeidsmarkt bepalend, alsmede de vaststelling dat de betrokkene is aangewezen op arbeid ingevolge de Wiw. Dat in beide regelingen vervolgens diverse categorieën personen aan de doelgroep worden gelijkgesteld laat deze uitgangspunten onverlet.

Voor de financiering van de arbeidsplaats of een andere voorziening maakt het geen verschil of een persoon voorafgaand al of geen bijstandsuitkering heeft ontvangen. Als enig punt in het nadeel van de niet-bijstandsgerechtigde (maar dan niet ten aanzien van zijn persoon) kan gelden dat er geen sprake is van een vrijval van het gemeentelijk aandeel in de uitkering. Daar staat echter tegenover dat voor niet-bijstandsgerechtigden, zoals de door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde herintreedsters, dezelfde middelen kunnen worden ingezet als voor uitkeringsgerechtigden. Dit mag als een belangrijke stap ten gunste van herintreedsters worden aangemerkt.

De leden van de RPF-fractie vragen daarentegen of de doelgroep niet juist moet worden ingeperkt tot uitkeringsgerechtigden.

Uit het voorgaande volgt dat het kabinet van mening is dat ook niet-uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt voor de Wiw-voorzieningen in aanmerking moeten kunnen komen. De zorgplicht van de gemeenten mag zich niet beperken tot personen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van een uitkering, maar moet zich uitstrekken tot alle personen die in hun ontplooiing worden beperkt doordat zij geen betaalde arbeid verrichten. Daarbij komt nog dat een beperking, van de doelgroep tot uitkeringsgerechtigden, zoals door deze leden gesuggereerd, zou kunnen leiden tot indirecte discriminatie van vrouwen. Het zijn immers vooral vrouwen die geen uitkering ontvangen doordat hun partner een inkomen heeft. Met de gekozen systematiek wil het kabinet juist bewerkstelligen dat vrouwen naar evenredigheid in aanmerking komen voor de voorzieningen ingevolge deze wet.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen of er geen gevaar bestaat voor een zekere afroming, mede gelet op de inleenvergoeding die zal worden gevraagd.

Het gevaar van afroming binnen bepaalde doelgroepen is altijd aanwezig, dus ook in de Wiw. Om deze afroming zoveel mogelijk te beperken wordt er in de rijksbijdrage voor het vaste budget rekening gehouden met de werkloosheidsduur van de geplaatste langdurig werklozen. Deze rijksbijdrage is het hoogst voor werklozen die langer dan 3 jaar werkloos zijn. Voor werklozen die langer dan 2 jaar, maar minder dan 3 jaar werkloos zijn wordt een lagere bijdrage verstrekt en voor werklozen die korter dan twee jaar werkloos zijn wordt slechts het basisbedrag beschikbaar gesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af wie de eindverantwoordelijkheid heeft voor de vaststelling van een traject en wat er gebeurt als gemeente/Uvi en Arbeidsvoorziening het niet eens worden over het traject.

Het opstellen van een traject is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de SWI-partners. Gelet op de overeenstemming die inmiddels tussen de SWI-partners is bereikt over de samenwerking met betrekking tot de gezamenlijke intake, is niet te verwachten dat zich op het punt van de verantwoordelijkheid problemen zullen voordoen. Indien desondanks in individuele gevallen geen overeenstemming over een traject kan worden bereikt zijn uiteindelijk de uitkeringsorganisaties verantwoordelijk. Voor de personen zonder uitkering draagt Arbeidsvoorziening de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de opstelling van het traject.

Tevens vragen de leden van de GroenLinks-fractie wat moet worden verstaan onder «andere, meer aangewezen voorzieningen» en of dit ook vrijwilligerswerk kan omvatten.

Deze leden doelen hiermee op de bepaling dat aan jongeren na uiterlijk één jaar werkloosheid een dienstbetrekking moet worden aangeboden tenzij andere, meer aangewezen voorzieningen, meer perspectief bieden op uitstroom naar reguliere arbeid. Zoals reeds eerder opgemerkt wordt voor elke jongere een traject uitgezet dat moet leiden naar uitstroom uit de Wiw. Om jongeren het perspectief te bieden dat zij uiterlijk na één jaar werkloosheid en toeleidingstrajecten uitzicht krijgen op een (gesubsidieerde) baan is de algemene bepaling opgenomen. De ervaring uit de praktijk van de JWG leert dat na een jaar niet alle jongeren al plaatsbaar zijn op een dienstbetrekking. Door de genoemde algemene bepaling wordt echter een specifiek beslismoment ingebouwd waarop gemeenten en arbeidsvoorziening gemotiveerd moeten aangeven waarom een detachingsplaats (nog) niet tot de mogelijkheden behoort en moet in overleg met de jongere worden vastgesteld welke andere voorziening meer perspectief biedt. De jongere heeft hierbij de mogelijkheid om tegen het uitblijven van een dienstbetrekking bezwaar aan te tekenen.

In het wetsvoorstel is niet nader aangegeven wat onder de «andere, meer aangewezen voorziening» dient te worden verstaan. De bedoeling hiervan is dat de gemeente hier maatwerk levert. In de meeste gevallen zal het naar verwachting hierbij vooral om educatie en scholing gaan, maar ook andere activiteiten zijn niet uitgesloten. Hoewel daar niet in eerste instantie aan wordt gedacht kan dus ook in specifieke situaties vrijwilligerswerk als «andere, meer aangewezen voorziening» worden aangemerkt. Immers alle jongeren, ook die bijvoorbeeld in een zorgtraject, vallen onder de sluitende benadering.

De leden van de fractie van D66 vragen of de sluitende benadering van jongeren er niet toe leidt dat de kansen voor oudere werkzoekenden mede worden bepaald door het beroep dat door jongeren op gesubsidieerde arbeid wordt gedaan.

Het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen kent zijn grenzen, maar biedt vooralsnog voldoende ruimte om fluctuaties in het aantal jongeren dat een beroep zal doen op arbeidsplaatsen ingevolge de Wiw op te vangen.

Voor de financiering van de arbeidsplaatsen kunnen de gemeenten in eerste instantie gebruik maken van het basisbedrag van f 17 000. Voor de aanvullende kosten zullen gemeenten gebruik moeten maken van het vaste budget voor aanvullende kosten. Binnen dit vaste budget kunnen gemeenten prioriteiten stellen. Dit kan dus betekenen dat een groter beroep op detachingsplaatsen door jongeren zal leiden tot een lagere prioriteit voor instroom van andere doelgroepen.

Jaarlijks wordt door het kabinet het bedrag voor het vaste budget vastgesteld, zodat kan worden gezien of een eventuele toenemende werkloosheid onder jongeren leidt tot een onaanvaardbare daling van de beschikbare plaatsen voor langdurig werklozen. Gelet op de demografische ontwikkelingen en de dalende tendens van de jeugdwerkloosheid is een dergelijke ontwikkeling evenwel op korte termijn niet te verwachten. Mocht desondanks sprake zijn van ontwikkelingen die eventueel noodzaken tot een wijziging van het vaste budget zal dat alsdan nader moeten worden gezien.

De fracties van PvdA, CDA, D66 en GPV stellen vragen over de overgang naar de Wiw van Wsw-werknemers die blijkens een herindicatiebeschikking (artikel 6, tweede lid, onderdeel b, Wsw) niet langer tot de Wsw-doelgroep behoren.

Om te beginnen wordt opgemerkt dat wanneer is vastgesteld dat een Wsw-werknemer niet langer tot de doelgroep behoort, dit betekent dat hij in staat wordt geacht om onder normale omstandigheden te werken. Het heeft dan ook nadrukkelijk de voorkeur dat de gemeente in dit geval de Arbeidsvoorzieningsorganisatie inschakelt om een reguliere arbeidsplaats te vinden. Mocht dit ondanks alle inspanningen niet lukken dan kan de gemeente een Wiw-dienstbetrekking of een werkervaringsplaats aanbieden. Een Wiw-indicatie is alsdan niet noodzakelijk (artikel 12, tweede lid).

De vraag doet zich dan voor of een Wiw-dienstbetrekking kan worden beschouwd als een aanbod van passende arbeid bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel b, Wsw. In de Kamerbehandeling van de nieuwe Wsw is uitgebreid aandacht geschonken aan de uitleg van dit begrip passende arbeid in relatie tot de richtlijn passende arbeid van 19 maart 1996 (Kamerstukken II 1996/97, 24 787, nr. 10, pag. 10). De richtlijn onderscheidt drie meer objectieve criteria bij de bepaling of de acceptatie van een concreet werkaanbod uit een uitkeringssituatie in redelijkheid kan worden geveerd, te weten:

- de aard van het werk, gerelateerd aan het vroegere beroep en niveau van het werk dat wordt bepaald door de opleiding en werkervaring;
- de beloning voor het werk, en
- de reisduur.

Tijdens de behandeling van de nieuwe Wsw is aangegeven dat deze criteria in het algemeen bij ontslag van Wsw-werknemers minder strikt kunnen worden gehanteerd dan in de sociale zekerheidswetgeving. Het accepteren van een Wiw-dienstbetrekking die beneden het Wsw-loon wordt beloond hoeft dan ook niet als passend te worden aangemerkt. Aan de andere kant is gesteld dat betrokkene niet langer tot de Wsw-doelgroep behoort en dus een plaats bezet houdt voor iemand die daarop is aangewezen. Bij een passend aanbod zal de gemeente derhalve, rekening houdend met de tijd die voor betrokkene reeds naar een dergelijk aanbod is gezocht, tot opzegging moeten overgaan. Het is uiteindelijk de kantonrechter die hierover in een concrete situatie zal kunnen oordelen.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de D66-fractie dat in de beschreven situatie bijzondere aandacht en zorgvuldigheid is geboden voor de ontwikkeling van betrokkenen en meent dat hiervoor voldoende

waarborgen kunnen worden geboden. Een aanvullend garantieloon, zoals door de D66- en GPV-fractie gesuggereerd, is daarom niet overwogen.

Relevant in dit verband is te constateren dat een deel van de Wsw-werknemers – voor zover zij minder dan 120% WML verdienen – zonder nadelige inkomensgevolgen de overstap naar een Wiw-dienstbetrekking zou kunnen maken. Immers om te voorkomen dat de groep met een beloning onder de 120% van het wettelijk minimumloon een teruggang in inkomen zou ervaren ten gevolge van de algemene vereiste dat Wiw-werknemers de eerste twee jaar van hun dienstbetrekking het minimumloon wordt betaald, is in artikel 15, eerste lid onderdeel b bepaald dat deze vereiste niet geldt voor ex-Wsw-werknemers die een Wiw-dienstbetrekking aangaan.

De CDA-fractie stelt diverse aanvullende vragen over de samenhang tussen de Wsw en de Wiw.

Ten eerste vraagt deze fractie welke mogelijkheden en sancties het kabinet voor ogen heeft om ervoor te zorgen dat gemeenten de doorstroming uit de Wsw naar de Wiw bevorderen aangezien een financiële stimulans hiertoe ontbreekt.

Vooralsnog worden geen wettelijke sancties overwogen om gemeenten te dwingen deze doorstroming te realiseren. Het kabinet gaat er van uit dat gemeenten de verantwoordelijkheid die zij hebben ten aanzien van degenen die op de Wsw-wachtlIJst staan zullen nemen en daartoe de uitstroom van Wsw-werknemers die niet langer tot de Wsw-doelgroep behoren zullen stimuleren. Het voornemen is om de informatievoorziening aan het rijk zo in te richten dat voor afzonderlijke gemeenten kan worden gevolgd in hoeverre zij deze uitstroom weten te realiseren. In het kader van het rijkstoezicht kunnen gemeenten die hierin verhoudingsgewijs significant geringere resultaten zouden boeken, hierop worden aangesproken. In het uiterste geval kan daarbij gebruik worden gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 13, tweede lid, Wsw.

Ten tweede vraagt de CDA-fractie naar de mogelijkheden die de Wiw biedt om een bijdrage te leveren aan de verkorting van de huidige Wsw-wachtlIJst van circa 23 000 personen. Bovendien wil de fractie weten welke bijzondere aandacht wordt gegeven aan personen op de Wsw-wachtlIJst die per 1 januari 1998 niet meer tot de Wsw-doelgroep worden gerekend. Ook wordt gevraagd of het kabinet dwingende voorschriften hierover aan de gemeenten zou willen opleggen en of de instroom van voormalig Wsw-geïndiceerden in de Wiw niet leidt tot het dichtslIBben van deze voorziening.

Het aantal JWG- en banenpooldienstbetrekkingen bedroeg eind 1996 48 000. In de ramingen is voor de komende vijf jaar een groei voorzien tot circa 57 000 Wiw-dienstbetrekkingen. Daarnaast biedt de Wiw de mogelijkheid tot de realisatie van werkervaringsplaatsen waarvan het aantal per gemeente in beginsel niet is gelimiteerd. Het is aan de gemeente te bepalen in welke mate het instrument werkervaringsplaats wordt ingezet voor het verkorten van de huidige Wsw-wachtlIJst. De Wiw geeft de gemeenten in vergelijking met de bestaande regelingen dus de mogelijkheid voor de realisatie van meer gesubsidieerde arbeidsplaatsen die mede kunnen worden ingezet voor niet-Wsw-geïndiceerden op de huidige Wsw-wachtlIJst.

Dwingende voorschriften voor gemeenten om de doorstroming naar de Wiw te bevorderen, zoals door de CDA-fractie gesuggereerd, acht het kabinet niet noodzakelijk en ook strijdig met de in de Wiw geboden beleidsvrijheid voor gemeenten. Via monitoring en toezicht zal uiteraard worden gezien welke uitstroom uit de Wsw-wachtlIJst plaatsvindt. Indien die niet plaatsvindt, terwijl redelijkerwijze mocht worden verwacht dat dat wel zou moeten, geldt dat de gemeente hierover bevraged zal worden.

Het kabinet verwacht daarbij niet dat een extra instroom van voormalige Wsw-geïndiceerden de uitstroom uit de Wiw belemmert. Het kenmerk van deze groep is immers dat zij ondanks hun arbeidshandicap door de Wsw-indicatiecommissie in staat worden geacht tot het verrichten van arbeid onder normale omstandigheden, dat wil zeggen niet gesubsidieerde arbeid buiten de werkingssfeer van de Wiw. De gedachte van de leden van de CDA-fractie dat voormalige Wsw-werknemers permanent zijn aangewezen op Wiw-arbeid en daardoor de structurele financiering van de Wiw ontoereikend wordt, deelt het kabinet dan ook niet.

Ten derde vraagt de CDA-fractie vraagt zich af of het verschil in beloningssystematiek geen remmende werking op de uitstroom zal hebben en of dit niet in strijd is met de basisgedachte van stroomlijning.

Hierboven is aangegeven dat voor een aanmerkelijk aandeel van de Wsw-werknemers de overgang naar een Wiw-dienstbetrekking geen nadelige inkomensgevolgen zal hebben en derhalve het verschil in beloningssystematiek voor deze groep geen belemmering betekent. Daarnaast wordt nogmaals opgemerkt dat het niet langer behoren tot de Wsw-doelgroep niet betekent dat voor betrokkenen een Wiw-dienstbetrekking het meest aangewezen is. Integendeel, voor deze groep is immers door de Wsw-indicatiecommissie vastgesteld dat zij in staat zijn tot regulier werk. Zeker de hoger ingeschaalde Wsw-werknemers hebben vanwege hun hogere beroepskwalificaties meer mogelijkheden op uitstroom naar regulier werk.

Voor de argumentatie van het verschil in beloningssystematiek van beide wetten wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

Tot slot merkt de CDA-fractie op dat in de Wiw ten onrechte nog gesproken wordt over de Dienst indicatie sociale werkvoorziening. Dit begrip is bij nota van wijziging in overeenstemming gebracht met de wettekst van de Wsw.

De leden van de GPV-fractie gaan ook nader in op de samenhang tussen Wsw en Wiw. Zij vragen of de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de extra begeleidingskosten voor Wsw-jongeren met een Wiw-dienstbetrekking.

Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. In de rijkssubsidie voor deze dienstbetrekkingen is in overleg met de VNG echter een compensatie verdisconteerd waaruit de gemeenten de meerkosten kunnen dekken.

Daarnaast spreken deze leden hun verbazing uit over de opmerking in de toelichting dat er voor de gemeenten een financiële stimulans is om een Wiw-dienstbetrekking voor Wsw-geïndiceerden om te zetten in een Wsw-dienstbetrekking. Men vraagt zich af of dit verdedigbaar is ten opzichte van anderen die op de Wsw-wachtlijst staan en of hier geen sprake is van leeftijdsdiscriminatie.

Naar het oordeel van het kabinet is de voorrangpositie van jongeren met een Wsw-indicatie een logisch en te verdedigen gevolg van de sluitende benadering voor jongeren. De keuze om werkloze jongeren niet te laten gewennen aan een uitkeringssituatie, betekent dat zij bij voorrang op arbeidsplaatsen worden geplaatst. Dat gemeenten financieel worden gestimuleerd om Wsw-geïndiceerde jongeren met een Wiw-dienstbetrekking versneld in de Wsw op te nemen kan slechts positief worden beoordeeld, omdat op deze wijze het risico wordt beperkt dat deze jongeren bij het bereiken van de 23-jarige leeftijd opnieuw werkloos zouden worden, zoals door de leden van de D66-fractie wordt gevreesd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of niet het gevaar bestaat dat gemeenten de voorkeur zullen geven aan het aanbieden van Wiw-voorzieningen aan de (eigen) bijstandsgerechtigden, boven WW-gerechtigden.

Het kabinet acht dit gevaar niet groot. In de eerste plaats hebben de Uvi's de mogelijkheid om diensten van de gemeenten in te kopen en in de tweede plaats hebben gemeenten er in het kader van de poortwachtersfunctie voor de Abw belang bij om te voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor werklozen die na verloop van tijd op bijstand aangevoelen zullen raken, niet te groot wordt. Er mag van worden uitgegaan dat gemeenten, Arbeidsvoorziening en de Uvi's in het kader van de samenwerking in SWI-verband vroegtijdig afspraken maken over een bemiddelingstraject.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de financiële consequenties zijn indien een WW-gerechtigde in de Wiw terecht komt.

Indien een Uvi een Wiw-voorziening inkoop bij de gemeente zal in het overleg tussen beide partijen over de hoogte van de vergoeding zeker de duur, dat de betrokken werkloze in principe nog recht op een WW-uitkering zou hebben gehad, een rol spelen bij de vaststelling van het hoogte van de vergoeding.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens of een loonsuppletie kan worden verstrekt indien het Wiw-loon lager is dan de uitkering. De vraag of ingeval met arbeid in de Wiw-dienstbetrekking minder inkomsten worden verkregen dan de hoogte van de uitkering een vorm van loonsuppletie kan worden verkregen is afhankelijk van de aard van de uitkering. Loonsuppletie is in feite het tijdelijk behoud van een deel van de uitkering. De WW kent geen loon-suppletieregeling. De WAO wel. Een en ander is ook afhankelijk van de wijze waarop bij de hoogte van de uitkering rekening wordt gehouden met ander inkomen.

Overigens zal deze situatie zich nauwelijks voordoen. Er bestaat een samenhang tussen de hoogte van de uitkering enerzijds en de werkloosheidsduur en het werkloosheidsrisico anderzijds. Naarmate iemand langer werkloos is is immers zijn uitkering lager. Bovendien leert de ervaring dat naarmate het uitkeringsniveau hoger is betrokkene weer sneller instroomt op een reguliere baan.

De leden van de fracties van CDA, VVD, RPF en SGP vragen nog eens te motiveren waarom de 40 000 banenregelingen niet in de Wiw zijn opgenomen en de Subsidieregeling experimenten met inzet van uitkeringsgelden (EAU-regeling) wel. De CDA-fractieleden zijn daarbij van mening dat juist het omgekeerde mag worden verwacht, in het bijzonder omdat het gebruik van de EAU-regeling voor een groot gedeelte tot stand komt via de landelijke projecten die vooral op een sectorale aanpak zijn gestoeld. De VVD-fractieleden vragen naar het onderscheid tussen personen met een Wiw-dienstbetrekking voor onbepaalde duur en personen met een arbeidsplaats ingevolge de 40 000 banen-regeling.

Voor de motivering om de regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen niet in de Wiw onder te brengen wordt verwezen naar hoofdstuk 1.

De Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (EAU-regeling) is indertijd ontwikkeld om ervaring op te doen met vernieuwende en bruikbare werkgelegenheidsplannen, die naar verwachting perspectief bieden op doorstroom naar niet-gesubsidieerde banen. Het is vanaf het begin de bedoeling geweest om, indien de uitkomsten van de evaluatie daartoe aanleiding geven, de experimentregeling een structureel karakter te geven en daarmee landelijke toepassing mogelijk te maken.

De arbeidsplaatsen die in de EAU-regeling tot stand zijn gekomen, beogen de instroom in vast werk te bevorderen. Een reguliere werkgever krijgt voor maximaal twee jaar subsidie die wordt bekostigd uit de vrijgekomen uitkeringsgelden. Het ligt dan ook zeer voor de hand om de

in deze experimenten ontwikkelde methodieken in te zetten binnen de Wiw. De werkervaringsplaatsen kunnen hierop aansluiten.

Wat betreft de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden voor een groot gedeelte tot stand zou komen via de landelijke projecten, moet echter worden gesteld dat dit niet juist is: van de 63 toegekende projecten zijn er acht landelijk. Hieronder vallen de drie projecten die uitgevoerd worden door uitzendorganisaties: PIM/Vedior, Start en Samen Werken.

De leden van de fracties van CDA en PvdA vragen naar de toekomstige positie van de landelijke projecten in het kader van de EAU-regeling en of succesvolle gemeentegrens overschrijdende projecten kunnen worden voortgezet.

Met het antwoord moet onderscheid worden gemaakt tussen de situatie vóór 1 januari 1999 (de expiratedatum van het EAU-experiment) en na die datum. De huidige experimenten hebben een looptijd tot 1 januari 1999 en kunnen tot die tijd normaal worden voortgezet, naast de werkervaringsplaatsen ingevolge de Wiw. Hierbij dient te worden aangetekend dat vanaf 1 januari 1998 geen nieuwe instroom meer is toegestaan.

Vanaf 1 januari 1999 ligt het in de rede dat de uitvoerders van landelijk of regionaal lopende experimenten in overleg met (samenwerkende) gemeenten afspraken maken over een continuering van de lopende projecten. De gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor de uitstroom van bijstandsgerechtigden. Het is aan de landelijk opererende uitvoeringsorganisaties en aan de gemeenten om desgewenst tot afspraken te komen over de wijze waarop de uitvoering kan worden georganiseerd. In de praktijk komt dit al regelmatig voor.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de beloningsstructuur in de regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen zich verhoudt tot die in de Wiw. Wordt ook in de Wiw een maximum beloning van 130% voorgesteld?

In de toelichting is aangegeven dat de maximale hoogte voor Wiw-werknemers na twee jaar 120% WML kan bedragen. Een verhoging van dit percentage tot 130 wordt niet overwogen. Voor de nadere motivering van de 120% WML wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

De vraag van de D66-fractie naar de desincentive bij uitstroom van Abw-gerechtigden in relatie tot het Gemeentefonds wordt beantwoord in hoofdstuk 7.

4. Het instrumentarium: activering en scholing

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze wordt voorkomen dat er sprake zal zijn van een autonoom gemeentelijk traject voor activering en arbeidsinpassing en op welke wijze wordt bevorderd dat gemeenten gebruik maken van de deskundigheden van andere instanties.

Voor wat betreft de arbeidsbemiddeling en de werving van werkervaringsplaatsen is de gemeente op grond van de wet gehouden de deskundigheid van anderen (Arbeidsvoorziening of andere – private – intermediairs) in te kopen. Voor wat betreft de andere activiteiten ingevolge deze wet leidt de structuur van het Werkfonds ertoe dat gemeenten zullen kiezen voor het zo kostenbewust mogelijk inzetten van de middelen. Waar deskundigheid elders beschikbaar is en kan worden ingekocht is het niet gewenst dat gemeenten zelf autonome trajecten zullen opzetten.

Daarbij komt nog dat gemeenten en Arbeidsvoorziening gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van een traject voor jongeren. Verwacht mag worden dat deze gezamenlijke verantwoorde-

lijkheid voor jongeren ook zijn uitwerking ten aanzien van de activiteiten voor andere personen uit de doelgroep zal hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het percentage jongeren dat afhankelijk is van een zorgtraject en of de gemeente verantwoordelijk blijft voor de bewaking van dit traject.

Exacte cijfers over het aandeel jongeren dat onder de sluitende aanpak van AAJ/JWG valt is niet te geven. Wel is bekend dat ondanks de sluitende aanpak ongeveer 11 000 jongeren die langer dan een jaar werkloos zijn een bijstandsuitkering ontvangen. Naar verwachting zal ruim de helft van deze jongeren zijn aangewezen op een zorgtraject.

De sluitende benadering strekt zich ook uit tot jongeren die (vooralsnog) zijn aangewezen op zorg en/of hulpverlening. Dit betekent dat de gemeente verantwoordelijk is voor de vaststelling van een traject. De gemeente dient daartoe in overleg met anderen vast te stellen welk traject voor de jongere moet worden gevolgd. Voor zover wordt vastgesteld dat eerst een hulpverleningstraject moet worden gevolgd is de gemeente gehouden zich er voor in te spannen dat een dergelijk traject wordt doorlopen. Uit het dossier van de betreffende jongere moet blijken welke inspanningen de gemeente hiertoe doet. Uiteraard is de gemeente niet verantwoordelijk voor de inhoudelijke kant van het hulpverleningstraject, dat is de competentie van de hulpverleningsorganisatie. De gemeente dient echter wel de voortgang van het traject te bewaken en in overleg met de hulpverleningsorganisatie na te gaan of een volgende stap in het traject kan worden gezet.

In dit verband kan nog in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie of jongeren bij voorrang in een dagverblijf voor ouderen (DVO) worden geplaatst indien zij ook niet tot Wsw-arbeid in staat worden geacht, worden gesteld dat enerzijds het op basis van de beschikbare capaciteit en urgentie de verantwoordelijkheid van de zorginstellingen is te bepalen wie wanneer wordt geholpen, anderzijds de sluitende benadering inhoudt dat de gemeente vaststelt dat de betrokkene is aangewezen op zorg in een DVO en dat de gemeente opname zoveel als in haar vermogen ligt bevordert en bewaakt of het tot een dergelijke opname komt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de gemeenten wel deskundig zijn op het terrein van de scholing en of dit niet meer behoort tot de competentie van Arbeidsvoorziening.

Vooropgesteld zij dat de verantwoordelijkheid voor scholingsactiviteiten niet eenduidig is toegekend aan Arbeidsvoorziening. Zo zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Educatie en Beroepsopleiding (WEB) en zullen via de ROC's beroepseducatieve activiteiten beschikbaar zijn die op jongeren toegesneden zijn. Voorts kan er onbekostigd onderwijs zijn dat in behoeften van deze jongeren voorziet. Een en ander laat onverlet dat de deskundigheid van Arbeidsvoorziening ten aanzien van de inzet van scholingsmiddelen voor de Wiw zoveel mogelijk moet worden benut.

De leden van de D66-fractie vragen om een afbakening van de verantwoordelijkheden van Arbeidsvoorziening en gemeente ten aanzien van scholing. Deze leden vragen of werklozen met een Wiw-indicatie voor scholing ook exclusief zijn aangewezen op de gemeente en of de middelen die Arbeidsvoorziening inzet voor scholing van uitkeringsgerechtigden in de toekomst komen te vervallen. Tevens vragen deze leden op welke gronden wordt verwacht dat Arbeidsvoorziening scholingsmiddelen voor jongeren en langdurig werklozen zal blijven inzetten.

Een afbakening van de inzet van scholingsmiddelen tussen Arbeidsvoorziening en gemeenten is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van beide partijen. Twee (elkaar aanvullende) factoren kunnen hierbij

richtinggevend zijn, te weten afspraken in SWI-verband en de inzet van de prestatiebijdrage van Arbeidsvoorziening. De prestatiebijdrage is bestemd voor dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden (fase 2 en 3 werkzoekenden). De dienstverlening wordt uitgedrukt in bemiddelingsplannen. In een bemiddelingsplan kan ook sprake zijn van een scholingscomponent. In het Landelijk Beleidsplan 1997 van Arbeidsvoorziening is de taakstelling gelegd op ca. 92 000 bemiddelingsplannen gelijkelijk verdeeld over fase 2 en 3 werkzoekenden. Dit landelijke aantal wordt door het CBA verdeeld over de RBA's. De RBA's zullen vervolgens met de gemeenten afspraken maken over de invulling van de bemiddelingsplannen. Scholing voor personen met een Wiw-dienstbetrekking, alsmede voor personen voor wie arbeid vooralsnog niet in het verschiet ligt (fase 4) zal ook met inzet van gemeentelijke middelen kunnen geschieden. Ook ten aanzien van jongeren kunnen scholingsmiddelen worden ingezet op basis van de fase-indeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens om een oordeel op hun suggestie om in de wet een scholingsverplichting voor jongeren op te nemen en de leden van de D66-fractie vragen om een meer offensieve benadering om combinaties van detacheringsplaatsen en scholing mogelijk te maken.

In het wetsvoorstel geeft het kabinet reeds blijk van het grote belang dat zij hecht aan het intensief inzetten van scholingsmiddelen; de wet biedt faciliteiten om scholing, al dan niet in combinatie met een arbeidsplaats, mogelijk te maken. Het is de vraag wat «een meer offensieve benadering» of een scholingsverplichting daaraan effectief zou toevoegen. Dat zou gemeenten en arbeidsvoorziening immers juist beperken in hun mogelijkheden om een passend traject op te zetten. Met name ten aanzien van jongeren geldt immers dat het veelal om jongeren gaat die vroegtijdig de school hebben verlaten bij gebrek aan motivatie. Aan dat gebrek moet via daarop gerichte activiteiten «worden gewerkt», zodat jongeren na verloop van tijd meer bereid zijn onderwijs en scholingsactiviteiten op te pakken. Dat zal zeker ook het geval zijn wanneer hen op anders ontstane kennislacunes wordt gewezen.

De bij de uitvoering van de Wiw betrokken partijen zijn zich daarbij naar de mening van het kabinet zeer bewust van het belang van scholing, al dan niet in combinatie met werkervaring, zodat een in de wet vast te leggen meer offensieve benadering of een scholingsverplichting naar het oordeel van het kabinet niet nodig wordt geacht.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het experiment in Rotterdam om ook studeren op HBO- of WO-niveau met behoud van uitkering mogelijk te maken. Zij vragen op welk moment een besluit wordt genomen over uitbreiding van deze mogelijkheid tot de rest van het land.

Aan de gemeente Rotterdam is geen specifieke toestemming gegeven voor een «experiment» dat af zou wijken van de bestaande mogelijkheden van de Abw om met behoud van uitkering een voor de inschakeling in de arbeid noodzakelijk geachte scholing of opleiding op niveau van het HBO of het WO te volgen. De gemeente Rotterdam geeft invulling aan de mogelijkheden die de Abw biedt. Deze mogelijkheden zijn niet voorbehouden aan de gemeente Rotterdam maar kunnen door alle gemeenten worden benut. De criteria hiervoor zijn opgenomen in de op artikel 114, tweede lid, Abw gebaseerde Regeling noodzakelijke scholing. (Stcrt. 1995, nr. 188), te weten:

1. de opleiding wordt gegeven in een specifiek op werklozen gericht project;
2. de opleiding is beroepsgericht;
3. de opleiding duurt maximaal twee jaar en
4. een praktijkcomponent maakt niet meer dan de helft van het programma uit.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de combinatie van Wiw en leerlingwezen vooruitlopend op de uitkomsten van de evaluatie mogelijk is gemaakt en deze leden vragen welk motief hieraan ten grondslag ligt. Tevens vragen deze leden naar de ervaringen tot op heden.

De combinatie Wiw-dienstbetrekking en leerlingwezen wordt inderdaad toegestaan, maar de wijze waarop deze combinatiemogelijkheid kan worden vormgegeven hangt mede af van de uitkomsten van de evaluatie van de experimenten. Deze evaluatie vindt thans plaats en zal medio dit jaar worden afgerond. Op basis van de uitkomsten uit de evaluatie zal door de Minister van SZW in overleg met de Minister van OC&W worden bepaald op welke wijze de combinatiemogelijkheid zal worden toegestaan, waarbij vooral het voorkomen van verdringing van het reguliere leerlingwezen een belangrijk aandachtspunt vormt.

De motivatie voor de invoering van de combinatiemogelijkheid is gelegen in het belang dat het kabinet hecht aan het bereiken van een startkwalificatie, alsmede in het belang dat gemeenten hechten aan de inzet van deze combinatiemogelijkheid om de uitstroom uit de Wiw te stimuleren. Uitgangspunt blijft echter dat het leerlingwezen een voorliggende voorziening is voor een Wiw-dienstbetrekking, wat vooral betekent dat moet worden geprobeerd instroom in de JWG te voorkomen door instroom in het leerlingwezen. Daarnaast moet uitstroom uit de JWG naar het leerlingwezen worden gestimuleerd.

Alleen in die gevallen dat uitstroom uit de JWG naar het reguliere leerlingwezen niet zonder meer mogelijk is en de tussenstap van combinatie met een Wiw-dienstbetrekking noodzakelijk is is deze combinatie op experimentele grondslag mogelijk gemaakt.

Vooruitlopend op de uitkomsten van de evaluatie kan nu reeds worden gemeld dat aan de 22 experimenten in totaal door 296 jongeren is deelgenomen. Van 159 jongeren zijn op dit moment meer gegevens beschikbaar. Van deze jongeren nemen er 88 nog deel aan het experiment, van de 68 jongeren die zijn uitgestroomd zijn er 30 uitgestroomd naar het reguliere leerlingwezen, 11 naar reguliere arbeid en 1 naar regulier (ander) onderwijs.

Het grootste deel van de jongeren is ouder dan 21 jaar en een aanzienlijk deel zelfs ouder dan 23 jaar. De meeste deelnemers hebben een opleiding op LBO/MAVO-niveau.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het de bedoeling is dat de gemeente zich bij de toepassing van artikel 3 volledig heeft te houden aan de grenzen die artikel 144 van de Algemene bijstandswet stelt.

Voorts vragen deze leden of het kabinet voornemens is te bepalen dat activiteiten als bedoeld in artikel 3 dwingend kunnen worden opgelegd aan – alle – uitkeringsgerechtigden.

De leden van de GPV-fractie hebben begrepen dat de gemeenten met dit wetsvoorstel een initiërende rol toebedeeld krijgen bij activiteiten gericht op sociale activering.

Zij vragen in dit verband of dit impliciet een oprekking betekent van de Abw die tot nu toe vooral gericht is op de activering tot betaalde arbeid.

Artikel 3 biedt de gemeenten een algemene mogelijkheid om activiteiten die de inschakeling in het arbeidsproces bevorderen te ontplooiën, te subsidiëren of in te kopen.

Met artikel 144 van de Algemene bijstandswet is de mogelijkheid gecreëerd om, in daartoe aangewezen gemeenten, ervaringen op te doen met nieuwe methoden op het gebied van de (sociale) activering in combinatie met de mogelijkheid om in het kader van die experimenten af te wijken van de bepalingen van de Algemene bijstandswet.

Deze afwijkingsbevoegdheid heeft uitsluitend betrekking op de toepassing van de Abw en is voorbehouden aan de door de Minister van SZW aangewezen experimenteergemeenten.

Een en ander is niet van invloed op de aard van de te financieren voorzieningen; het betekent wel dat de overige – niet aangewezen – gemeenten de bepalingen van de bijstandswet onverkort dienen toe te passen.

Ten aanzien van de vraag van GroenLinks of het voornemen bestaat om activiteiten als bedoeld in artikel 3 dwingend op te leggen, kan worden opgemerkt dat het bestaande bijstandsbeleid zal worden gecontinueerd, dat wil zeggen dat deelname aan scholing of opleiding die noodzakelijk wordt geacht voor de inschakeling in de arbeid, dan wel deelname aan andere aangewezen activiteiten die de zelfstandige bestaansvoorziening bevorderen, verplicht kan worden gesteld.

Deelname aan activiteiten gericht op het voorkomen of doorbreken van een sociaal isolement, waaronder het verrichten van vrijwilligerswerk dragen een meer vrijwillig karakter, voor zover dit geen betrekking heeft op jongeren die onder de sluitende benadering vallen. Voor deze jongeren geldt dat zij een uitgezet traject dienen te volgen.

Ten aanzien van de activiteiten gericht op sociale activering is er geen sprake van oprekking van de Abw, ook nu kunnen deze activiteiten worden ingezet voor zowel toeleiding naar arbeid als ter voorkoming van sociale uitsluiting.

De leden van de fractie van het GPV vragen in dit verband voorts of het verdedigbaar is dat de sollicitatieplicht van kracht blijft voor personen die momenteel kansloos zijn op de arbeidsmarkt.

Thans wordt met de experimenten op grond van artikel 144 in de praktijk ervaring op gedaan met het ontheffen van de arbeidsverplichting in combinatie met activiteiten in het kader van de sociale activering. Op basis van de resultaten van de experimenten zal nagegaan worden op welke onderdelen de Abw gewijzigd moet worden.

Het bevreemdt de leden van het GPV dat enerzijds wordt aangegeven dat een Wiw-dienstbetrekking als passende arbeid moet worden beschouwd, met als gevolg dat een weigering van een dergelijke dienstbetrekking leidt tot een korting op de uitkering, terwijl anderzijds bij het aanvaarden van een dienstbetrekking een premie kan worden verstrekt als beloning voor het aanvaarden van een gesubsidieerde baan waartoe de belanghebbende min of meer verplicht is.

Het verstrekken van een premie is bedoeld als een «positieve prikkel» om betaalde arbeid te aanvaarden. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in de aard van de dienstbetrekking, ook reguliere arbeid, die passend is, is min of meer verplicht. De gemeente bepaalt in welke gevallen en tot welke bedragen premies worden verstrekt.

In die zin wijkt het verstrekken van een premie op grond van de Wiw niet af van het bestaande incentivebeleid.

Het weigeren van een Wiw-dienstbetrekking kan, zoals deze leden terecht vaststellen, leiden tot een negatieve prikkel in de vorm van een korting op de uitkering, zoals dat ook geldt bij weigering van ander aangeboden passende arbeid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen voor de doelgroep een zeker recht op activiteiten te waarborgen. In dit verband informeren deze leden over welke instrumenten langdurig werklozen beschikken als een gemeente geen of onvoldoende werk maakt van de uitvoering van artikel 3.

Tevens vragen deze leden of het mogelijk is om in het kader van artikel 3 experimenten in te voeren met een persoonsgebonden budget voor activering of scholing.

In de Wiw is een algemene zorgplicht voor de gemeente opgenomen die de gemeente de maximale ruimte biedt om een beleid vorm te geven gericht op activering van uitkeringsgerechtigden, langdurig werklozen en

jongeren. De middelen die de gemeente voor het te voeren beleid beschikbaar staan zijn echter beperkt. Dit betekent dat de gemeente prioriteiten zal moeten stellen en het beleid zal moeten inpassen in het algemene gemeentelijke beleid. Afstemming zal plaats moeten vinden met andere partijen die actief zijn in onder andere het arbeidsmarkt-, scholings- en hulpverleningsbeleid. Het geven van een recht op voorzieningen tast de beleidsvrijheid van gemeenten aan en kan de effectiviteit en de verantwoorde besteding van de middelen in gevaar brengen en moet op die grond dan ook worden afgewezen.

Het staat de gemeenten overigens vrij om binnen de randvoorwaarden van de wet uit te gaan van bepaalde vormen van een persoonsgebonden budget. Overigens wordt in het tweede lid van artikel 3 wel voorgescreven dat ingeval de gemeente een beleid heeft geformuleerd om aan personen subsidie te verstrekken dit in een verordening moet worden geregeld om rechtszekerheid te bieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het te rijmen valt dat langdurig werklozen die deelnemen aan activiteiten in het kader van een goedgekeurd (bijstands-)experimenten premie krijgen, terwijl anderzijds premies die een werkloze ontvangt bij het verrichten van vrijwilligerswerk weer worden gekort. Voorts vragen deze leden of overwogen wordt een modelverordening op te stellen voor het incentivebeleid.

Bij de vaststelling van de bijstandsuitkering wordt – op grond van artikel 43, eerste lid, onderdeel i van de Abw – uitsluitend de premie(s) buiten beschouwing gelaten die uitgaat boven het rechtsgeldende loon en die wordt of worden verstrekt in verband met het aanvaarden of behouden van arbeid en voorzover die premie(s) binnen het tijdvak van een jaar tesamen niet meer bedragen dan f 3380. Andere premies, die geen verband houden met het aanvaarden of behouden van arbeid, worden aangemerkt als inkomensbestanddelen en dienen dientengevolge op de bijstandsuitkering in mindering te worden gebracht.

Binnen het kader van de bijstandsexperimenten (artikel 144 Abw) bestond evenwel de mogelijkheid aan individuele gemeenten de bevoegdheid te geven om, binnen de kaders van een goedgekeurde experiment, af te wijken van artikel 43, eerste lid, onderdeel i, met dien verstande dat ook premies voor het verrichten van andere activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, buiten beschouwing mogen worden gelaten bij de vaststelling van de bijstandsuitkering. Van de mogelijkheid om een dergelijk experiment uit te voeren is evenwel geen gebruik gemaakt. De termijn van indiening van verzoeken tot aanwijzing als experimenteer-gemeente is op 31 december 1996 gesloten.

Een en ander staat overigens los van de mogelijkheid om aan vrijwilligers een onkostenvergoeding te verstrekken. Dergelijke forfaitaire onkosten kunnen krachtens de Resolutie van de Staatssecretaris van Financiën dd. 7 januari 1985 nr. 284–18 935 fiscaal onbelast blijven, voor zover het bedrag aan onkostenvergoeding een bedrag van f 1200 per jaar niet te boven gaat. Met die onkostenvergoeding wordt geen rekening gehouden bij de bepaling van de hoogte van de (bijstands)uitkering.

Aan diverse gemeenten is inmiddels onder andere de bedoelde experimentele afwijkingsbevoegdheid gegeven. Op basis van de evaluatie van de experimenten zal te zijner tijd een beslissing worden genomen over een structurele inpassing van de Abw.

Met betrekking tot de vraag van deze leden of overwogen wordt om een nieuwe modelverordening voor het incentivebeleid op te stellen kan worden geantwoord dat dit niet wordt overwogen. In relatie tot de geboden beleidsvrijheid in deze wet past het niet dat het rijk een modelverordening opstelt. Verordeningen voor incentivepremie's zijn immers een zaak van de gemeente. De VNG kan de gemeenten indien zij dat wensen bij het opstellen van een dergelijke verordening behulpzaam zijn door het opstellen van een modelverordening, zoals dat ook is gedaan

voor de huidige premieverordeningen in het kader van het gemeentelijk incentivebeleid.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of het juist is dat de f 45 miljoen die is uitgetrokken voor de grote steden, en die aanbesteed moet worden bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, incentivegeld in het kader van de Wiw betreft.

De bedoelde gemeenten krijgen op grond van Abw, loaw en loaz expliciet de taak en de middelen, voor 1997 een bedrag van f 45 miljoen, om voor de doelgroep van moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden diensten in te kopen bij Arbeidsvoorziening. Vooralnog betreft het 19 gemeenten in het kader van het grote-stedenbeleid. De diensten betreffen aanbodversterking, waaronder scholing, en bemiddeling van de doelgroep. Het betreft hier geen incentivegeld in het kader van de Wiw, zoals premies voor succesvol afgeronde opleiding. Wel ligt het in de bedoeling om op termijn te bezien of deze inkoopgeld in het scholings- en activeringsbudget van de Wiw kunnen worden opgenomen.

De leden van de fractie van D66 vrezen dat integratie in het Werkfonds van de middelen van de incentive-regeling, er toe kan leiden dat geen middelen meer ter beschikking komen voor een eveneens benodigde vrijlatingsregeling op grond van de Abw.

De nieuwe centrale vrijlatingsregeling in de Abw is een bepaling die betrekking heeft op het niet verrekenen van een deel van de inkomsten uit arbeid. Het is een instrument naast de incentives. De bijstand die wordt uitgekeerd na rekening te hebben gehouden met de centrale vrijlatingsbepaling kan op de gebruikelijke wijze worden gedeclareerd bij het rijk. De vraag of middelen voor de centrale vrijlatingsregeling niet meer ter beschikking komen is dan ook niet aan de orde. Opgemerkt wordt dat de incentives en de centrale vrijlating verschillende doelgroepen op het oog hebben; de incentives gelden voor degenen met arbeidsverplichtingen en voor degenen die daarvan van rechtswege zijn vrijgesteld geldt de centrale vrijlating.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het belang van een goede begeleiding van de Wiw-werknemers en deze leden vragen of in de Wiw voorwaarden kunnen worden gesteld aan de mate en kwaliteit van de begeleiding.

Het kabinet onderschrijft het belang van goede begeleiding van werknemers. Goede begeleiding is immers noodzakelijk voor een optimaal functioneren van de werknemers en voor de vaststelling van het traject dat nodig is om uitstroom uit de Wiw te bevorderen. Dit geldt speciaal ten aanzien van de jongeren. Verwacht mag worden dat de trajectbenadering een goede begeleiding impliceert. Daartoe heeft het kabinet de uitvoeringskosten van de Wiw zodanig verhoogd dat een intensieve begeleiding ook mogelijk is.

Het stellen van voorwaarden aan de mate en kwaliteit van de begeleiding moet echter worden afgeraden aangezien dit slechts leidt tot een beperking van de gemeentelijke vrijheid. Het is daarbij moeilijk om kwaliteitsnormen vast te stellen en de kwantiteit van de begeleiding is sterk afhankelijk van het gekozen traject en van de persoon.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het staat met de realisatie van de extra plaatsen voor kinderopvang en in hoeverre deze plaatsen werkelijk ten goede komen van de doelgroep. Tevens willen deze leden weten of er sprake is van wachtlijsten.

Op dit moment is nog niet bekend hoeveel plaatsen reeds zijn gerealiseerd. De sluitingsdatum voor het indienen van aanvragen was 15 september 1996. Gebleken is dat circa 520 gemeenten een aanvraag voor subsidie hebben ingediend. Hoeveel plaatsen feitelijk in 1996 zijn

gerealiseerd zal blijken op het moment dat de gemeenten hun definitieve subsidieaanvraag over 1996, vergezeld van een jaarverantwoording plus accountantsverklaring, hebben ingediend. Gemeenten hebben daarvoor tot uiterlijk 20 september 1997 de tijd.

Gemeenten dienen in het kader van de trajectbemiddeling te bezien of kinderopvang nodig is. Op basis van het benodigde aantal plaatsen voor (ex)-bijstandsccliënten hebben gemeenten een aanvraag om subsidie bij SZW ingediend. Een wachtlijst hoeft zich om die reden dan ook niet voor te doen. Wel kan het zo zijn dat gemeenten bij kinderopvanginstellingen onbezette plaatsen willen inkopen ten behoeve van de alleenstaande ouder in de bijstand.

Gemeenten kunnen deze onbezette plaatsen op voorhand inkopen indien zij nog niet zeker weten hoeveel alleenstaande ouders kinderopvang nodig hebben. De plaats kan dan door de kinderopvanginstelling open worden gehouden voor de gemeente. Dit is mogelijk omdat in de regeling 1996 is geregeld dat indien de ingekochte plaatsen voor 50% bezet zijn, de subsidie toch volledig verstrekt zal worden. Dit bezettingspercentage is voor 1997 opgetrokken naar 75%.

De leden van de GPV-fractie constateren dat ook in onderhavig wetsvoorstel de ouderlijke verantwoordelijkheid voor kinderopvang ondergeschikt blijft aan de uitstroom uit de uitkering. Dit heeft tot gevolg dat de uitkeringslasten zullen afnemen. Deze leden vragen of de reden dat er is gekozen voor een structureel bedrag voor kinderopvang, is gelegen in het feit dat door terugdringing van de uitkeringslasten de gelden voor de kinderopvang kunnen worden terugverdiend.

Belangrijk oogmerk van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders, die op verzoek van de Tweede Kamer reeds in 1996 in werking is getreden, is om knelpunten bij de aanvaarding van werk of scholing voor alleenstaande ouders in de Abw te verminderen. Bij de beoordeling van de vraag of een sollicitatieplicht gelet op de thuis-situatie kan worden opgelegd, bestaat nu de mogelijkheid om kinderopvang aan te bieden, hetgeen de combinatie van arbeid en zorg vergemakkelijkt. Doordat de kinderopvangregeling een knelpunt wegneemt bij de aanvaarding van werk dan wel de mogelijkheid biedt om scholing te gaan volgen die de kans op een baan vergroot, zal naar verwachting een aantal alleenstaande ouders daadwerkelijk aan het werk kunnen komen, waartegenover dan een uitkering vervalt. Deze bespaarde uitkeringsgelden kunnen structureel worden ingezet ter financiering van de extra lasten van de kinderopvangregeling ter grootte van f 85 mln.

De vraag van de leden van de D66-fractie om verheldering te bieden bij de relatie met Arbeidsvoorziening ten aanzien van de werkervaringsplaatsen ingevolge de Wiw en de werkervaringsplaatsen van Arbeidsvoorziening wordt in hoofdstuk 5 beantwoord.

5. Het instrumentarium: detacheringen en werkervaringsplaatsen

De leden van de PvdA-, CDA-, RPF- GPV-fractie vragen naar de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenten en Arbeidsvoorziening bij de toepassing van het instrument werkervaringsplaats, waarbij de zorg wordt uitgesproken dat gemeenten en Arbeidsvoorziening hier in onderlinge concurrentie zullen treden. De CDA-fractie vraagt voorts naar de omvang van beschikbare middelen voor werkervaringsplaatsen.

Artikel 5 biedt gemeenten de mogelijkheid om een werkgever een loonkostensubsidie te verstrekken wanneer deze een langdurig werkloze behorend tot de Wiw-doelgroep in dienst neemt om werkervaring te laten opdoen. De ervaring leert dat een groot deel van deze zogenoemde werkervaringsplaatsen worden omgezet in een vast dienstverband.

Artikel 5 bepaalt tevens dat niet de gemeente zelf de arbeidsbemiddeling naar werkervaringsplaatsen voor haar rekening mag nemen, maar dat hiertoe de Arbeidsvoorzieningsorganisatie of derden dienen te worden ingeschakeld. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat er ongewenste concurrentie tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening op het terrein van arbeidsbemiddeling optreedt.

De gemeenten ontvangen voor iedere werkervaringsplaats die wordt gerealiseerd, het basisbedrag van f 17 000 uit het Werkfonds. Dit basisbedrag kan de gemeente niet alleen inzetten voor een loonkosten-subsidie, maar ook voor de financiering van de bemiddelingskosten van Arbeidsvoorziening of derden (kamerstukken II 1996/97, 25 122, nr. 3, pag. 32). De VVD-fractie heeft in de algemene inleiding terecht opgemerkt dat de werkervaringsplaats in artikel 5 zodanig is vormgegeven, dat daarmee de inkoop door gemeenten van arbeidsbemiddeling bij Arbeidsvoorziening of derden wordt gefaciliteerd. De bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening bij de toepassing van dit instrument laat zich dan ook typeren als een inkooprelatie. Van concurrentie tussen gemeente en Arbeidsvoorziening bij de toepassing van het instrument werkervaringsplaats zal geen sprake kunnen zijn.

Het aantal werkervaringsplaatsen per gemeente is niet gelimiteerd. Iedere gemeente kan het instrument naar eigen inzichten inzetten. Vooralnog gaat het kabinet ervan uit dat het aantal van 12 000 plaatsen per jaar landelijk toereikend zal zijn. Indien het aantal werkervaringsplaatsen de 12 000 benadert zal worden bezien of een verdeling van dit aantal over de gemeenten tot stand moet worden gebracht of dat een heroverweging van dit plafond noodzakelijk is.

De leden van de RPF-fractie doen het voorstel om het begrip «werkervaringsplaats» te vervangen door «instroomplaats», omdat ook in de Wiw-dienstbetrekking werkervaring wordt opgedaan.

De gedachte van deze leden dat de term instroomplaats de doelstelling van de Wiw-werkervaringsplaats beter tot uitdrukking brengt en het onderscheid met de Wiw-dienstbetrekking – waarin ook werkervaring wordt opgedaan – verduidelijkt, kan worden onderschreven. De keuze voor de term werkervaringsplaats is echter ingegeven door de terminologie die door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor eenzelfde instrument, waarbij aan de werkgever een loonkostensubsidie bij in dienst name van een langdurig werkloze wordt verstrekt, wordt gehanteerd. Omdat in de praktijk de term werkervaringsplaats gangbaar is, zou een andere omschrijving aanleiding tot verwarring kunnen geven. Overigens wordt de term werkervaringsplaats alleen in de toelichting en niet in de wettekst gebruikt. Mocht in de uitvoering gaandeweg een andere aanduiding meer passend worden gevonden, dan vormt de wettekst hiervoor geen belemmering.

De RPF-fractie stelt voorts de vraag of niet het gevaar bestaat dat Arbeidsvoorziening na de inwerkingtreding van de Wiw minder aandacht zal besteden aan de moeilijk bemiddelbaren.

De Arbeidsvoorzieningswet 1996 legt in artikel 4, lid 1, onderdeel b aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de verplichting op moeilijk plaatsbare werkzoekenden geschikt te maken voor hun inschakeling in de arbeid. In deze nieuwe wet – met ingang van 1 januari jl. in werking getreden – is deze invalshoek speciaal benadrukt. Er is geen enkele reden te veronderstellen dat Arbeidsvoorziening dit zal veronachtzamen. En overigens maakt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hierover jaarlijks taakstellende afspraken met het CBA.

De werkervaringsplaats is een goed instrument om cliënten die moeilijk plaatsbaar zijn in aanraking te brengen met werk om van daaruit door te groeien naar een reguliere baan.

De Wiw-werkervaringsplaats biedt in feite aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een ruimere mogelijkheid om het instrument werkervaringsplaats in te zetten of te doen inzetten voor moeilijk plaatsbaren en zal zeker geen aanleiding geven om minder aandacht aan deze groep te geven.

Ook vragen de leden van de RPF-fractie of er een sollicitatieplicht bestaat tijdens het volgen van een arbeidstoeleidingstraject, en zo ja of hier dan geen sprake is van een desinvestering.

Voor een iedere werkloos werkzoekende die een uitkering geniet op basis van bijvoorbeeld de Algemene bijstandswet of de Werkloosheidswet geldt een sollicitatieplicht ongeacht of hij een arbeidsmarkttoeleidingstraject volgt. De vraag van de RPF-fractie is nu of bij een tussentijdse onderbreking van een traject in verband met het aanvaarden van een reguliere baan kan worden gesproken over een desinvestering. Ervan uitgaande dat deelname aan zo'n traject altijd de kansen op de arbeidsmarkt vergroot, moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Eerder zou kunnen worden gesteld dat er sprake is van het tegendeel. Voortzetting van het traject, terwijl een reguliere baan voor handen is, betekent immers dat er onnodig kosten worden gemaakt, hetgeen kan worden aangemerkt als een desinvestering. De handhaving van een sollicitatieplicht tijdens het volgen van arbeidsmarkttoeleiding wordt dan ook zonder meer noodzakelijk geacht.

De CDA-fractie signaleert dat Arbeidsvoorziening de laatste jaren minder prioriteit heeft gegeven aan het invullen van werkervaringsplaatsen. De PvdA-fractie vraagt in hoeverre de daling van het aantal werkervaringsplaatsen gerealiseerd door Arbeidsvoorziening is veroorzaakt door de vermindering van het Arbeidsvoorzieningsbudget.

De vermindering van de rijksbijdrage aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft het CBA genoodzaakt nadere prioriteiten te stellen bij de inzet van instrumenten.

Mede met het oog op de wens van de Tweede Kamer heeft het CBA de scholingsinstrumenten zo veel mogelijk ontzien. Dit had tot gevolg dat ondermeer de subsidiehoogte in de Kaderregeling Arbeidsinpassing, waaronder de werkervaringsplaatsen vallen, is afgenomen.

De fracties van PvdA, CDA en D66 vragen aandacht voor de concurrentie tussen de Wiw, Wsw en de regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen. Leidt het bestaan van deze verschillende regelingen er niet toe dat werkgevers kiezen voor de financieel meest aantrekkelijke vorm van tewerkstelling van langdurig werklozen of gehandicapten?

Daarnaast vraagt de D66-fractie naar de verschillende voordelen voor een werkgever tussen de huidige en toekomstige regelingen.

In de eerste plaats geldt voor personen die werkzaam zijn op basis van de regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen dat de loonkosten volledig door het rijk worden vergoed. De volledige dekking van de arbeidskosten volgt logischerwijs uit het feit dat het hier gaat om een uitbreiding van de publieke dienstverlening in de collectieve sector met 40 000 reguliere arbeidsplaatsen. Het spreekt voor zich dat het reguliere karakter van deze banen, gekoppeld aan de bijzondere wijze van financiering, tot een natuurlijke voorrang voor deze banen boven gesubsidieerde arbeid leidt.

Kenmerkend voor Wiw, Wsw en de regeling Extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen is voorts dat deze slechts één regievoerder kennen, namelijk de gemeente. Voor zover het gaat om de extra banen in de zorgsector dragen de gemeenten de kandidaatwerknemers voor. Dus voor zover in de uitvoering regelingen onderling concurreren dient de oplossing daarvoor te worden gezocht in de interne gemeentelijke coördinatie. Onder invloed van de stroomlijningoperatie is een ontwik-

keling in deze richting ook zichtbaar. Diverse gemeenten trachten bijvoorbeeld het detachingsonderdeel van de Wsw te integreren met de uitvoering van de JWG en de banenpool.

Er bestaat geen aanleiding voor zorg over concurrentie tussen gemeenten, omdat de meeste van de huidige regelingen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Zo bestaan er circa 100 bestuurlijke eenheden die de Wsw uitvoeren en ongeveer 120 JWG/banenpoolorganisaties.

Over de verschillende voordelen voor een werkgever bij de huidige en toekomstige regelingen wordt het volgende opgemerkt. De gemiddelde inleenvergoeding voor een banenpoolmedewerker bedraagt f 2800; voor JWG-ers wordt in de regel geen inleenvergoeding gehanteerd. Er zijn geen gegevens bekend over de gemiddelde inleenvergoeding van gedetacheerden in het kader van de Wsw. De gemiddelde netto toegevoegde waarde per werknemer (opbrengst minus kosten) bedraagt circa f 17 000 per jaar. De gemiddelde inleenvergoeding die voor gedetacheerde Wsw-werknemers wordt gevraagd, zal qua hoogte vergelijkbaar zijn met de gemiddelde netto toegevoegde waarde per werknemer en eveneens rond de f 17 000 per jaar liggen.

De gemiddelde inleenvergoedingen voor Wiw-werknemers die gemeenten in rekening zullen moeten brengen om de financiering dekkend te krijgen zijn weergegeven in bijlage 2 van de memorie van toelichting. Overigens gaat het hier nadrukkelijk om gemiddelde vergoedingen. Voor Wiw-werknemers zal per individu moeten worden bepaald welke vergoeding reëel en wenselijk is gelet op zijn arbeidsprestatie en doorstroommogelijkheden. Naar verwachting zal de inleenvergoeding die bij de uitvoering van de nWsw zal worden gehanteerd, niet veel afwijken van de huidige vergoeding.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat er inmiddels ook goed lopende projecten onder de noemer «de ondernemende werkzoekende» zijn. Werkzoekenden worden daarbij indien zij geschikt zijn, begeleid naar zelfstandig ondernemerschap. De leden van de PvdA-fractie menen dat deze projecten zo veelbelovend en goed presterend zijn dat het Wiw-instrumentarium uitgebreid zou moeten worden met de mogelijkheid om te begeleiden naar zelfstandig ondernemerschap. Het komt deze leden voor dat dit één van de resultaten zou kunnen zijn van de in de nota «Werk door ondernemen» ingezette drie proefprojecten.

Op basis van de in de nota «Werk door ondernemen» aangekondigde proefprojecten is in 1996 een vooronderzoek uitgevoerd, op basis waarvan drie proefprojecten zijn aangewezen. Deze projecten zullen in juni 1997 van start gaan. In deze projecten zal worden nagegaan op welke manier de advisering en de begeleiding van werkzoekenden naar het zelfstandig ondernemerschap kunnen worden geoptimaliseerd, zullen eventuele knelpunten in de regelgeving (waaronder ook de financiering van deze trajecten kan vallen) worden gesignaleerd en zal worden nagegaan op welke manier de samenwerking met aanverwante dienstverleners en uitkeringsinstanties kan worden verbeterd.

Door de opzet van de projecten (drie verschillende projecten, variërend in aanpak, opbouw, organisatie, schaalgrootte etc.) zal het mogelijk zijn te experimenteren gericht op het verkrijgen van meer inzicht ten behoeve van de algemene aanpak in het kader van de bijstandsverlening aan zelfstandigen. Tevens kunnen verschillende oplossingen uitgetoetst worden voor de advisering en begeleiding van startende werkzoekenden. Ten aanzien van de financiering zal in de experimenten mogelijk duidelijk worden waar de problemen liggen. De projecten duren twee jaar. Na afloop zal worden bezien of en zo ja, in welke wetten of regelingen de resultaten van deze experimenten zullen worden ingebracht.

De leden van de GroenLinks-fractie menen dat de doorstroomdoelstelling in het wetsvoorstel onuitgewerkt is. Zij missen in artikel 4 een duidelijke verplichting voor gemeenten om ook tijdens de looptijd van de dienstbetrekking het aspect doorstroombevordering in acht te nemen. Is voorts niet overwogen om voor Wiw-werknemers een voorkeursrecht bij vacatures van de inlener in de wet op te nemen?

De opvatting van de GroenLinks-fractie ten aanzien van de onuitgewerktheid van de doorstroomdoelstelling wordt door het kabinet niet gedeeld. De hoofddoelstelling van de wet is neergelegd in artikel 2. Dit artikel legt gemeenten de zorgplicht op om voor de Wiw-doelgroep een zelfstandige bestaansvoorziening en de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen. Voor degenen die daartoe niet in staat worden geacht bestaat de mogelijkheid tot sociale activering. De voorzieningen die op grond van de wet de gemeente daarvoor ter beschikking staan, worden vermeld in de artikelen 3, 4 en 5. Deze lopen uiteen van het bieden van scholing, financiële incentives en kinderopvang tot het bieden van Wiw-dienstbetrekkingen en loonkostensubsidies aan werkgevers.

Voor degenen die op een Wiw-dienstbetrekking werkzaam zijn, bestaan ook vele mogelijkheden om de doorstroming te bevorderen (tijdelijke dienstbetrekking, loonniveau, scholingsmogelijkheden, intensieve begeleiding door uitvoeringsorganisatie, financiële incentives). Daarnaast wordt ook de gemeente financieel gestimuleerd de doorstroming te bevorderen.

Over de vastlegging van een voorkeursrecht bij vacatures van de inlener wordt verwezen naar hoofdstuk 6 waar andere fracties dezelfde vraag hebben gesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt en de effecten bij de herindicatie na het tijdelijke dienstverband van twee jaar te kwantificeren. Zij vragen bovendien wat de positie van de Wiw-werknemers is die na twee jaar niet langer tot de doelgroep behoort, met name omdat niet altijd terstond een reguliere arbeidsplaats beschikbaar zal zijn.

In de toelichting is de verwachting uitgesproken dat het Wiw-doorstromingspercentage hoger zal zijn dan de percentages van de huidige regelingen (kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nr. 3, pag. 62). Een nadere schatting van het doorstroompercentage is eigenlijk niet mogelijk. Alleen de toekomst zal duidelijk maken in hoeverre gemeenten er met de nieuwe wet in slagen de doorstroming te bevorderen.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de cijfermatige effecten van de herindicatie.

Voor de beantwoording van de vraag naar de positie van Wiw-werknemers na twee jaar wordt verwezen naar hoofdstuk 6 waar de leden van de fracties van RPF en SP dezelfde vraag hebben gesteld.

Ten einde een inzicht te verkrijgen in de omvang van het verdringingsvraagstuk vragen de leden van de PvdA-fractie naar het aantal banenpool-, JWG- en werkervaringsplaatsen als percentage van de totale werkgelegenheid. Welk deel hiervan betreft banen waarbij een kans bestaat van verdringing of concurrentievervalsing?

Momenteel zijn er circa 23 000 banenpoolplaatsen en eenzelfde aantal JWG-arbeidsplaatsen op een voor 1997 totaal geraamde werkgelegenheid van circa 6,3 mln. personen (> 12 uur per week). Voor de banenpool komt dit neer op 0,4%; voor de JWG geldt eenzelfde percentage. Werkervaringsplaatsen worden thans nauwelijks gerealiseerd.

In de toelichting is de erkenning uitgesproken dat ondanks de door de wet geïntroduceerde vijf toetsingsaspecten, enige vorm van verdringing nooit uit te sluiten is. Voor welke fractie van het promillage dit thans geldt, wordt verwezen naar de toelichting waarin een aantal indicaties met

betrekking tot verdringing wordt gegeven voor zover het gaat om de uitvoering van de JWG (kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nr. 3. pag. 34-35).

Voor de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen gaat het om uitbreiding van de collectieve sector met een reële uitbreiding van de werkgelegenheid.

De fracties van PvdA en CDA merken op dat bij de toets op recent ontslag geen rekening wordt gehouden met het niet verlengen van tijdelijke arbeidsovereenkomsten en met oproep- en uitzendkrachten. Ook wijzen de leden van de CDA-fractie op verdringing in andere functies dan waarop Wiw-werknemers worden geplaatst en zij vragen zich daarom af of handhaving van artikel 6, eerste lid, onderdeel b zinvol is.

Deze constatering dat in de toets op recent ontslag geen rekening is gehouden met tijdelijke arbeidscontractanten en dergelijke is juist. Echter de toets op recent ontslag is niet het enige toetsingsaspect. Ten aanzien van tijdelijke contractanten en oproepkrachten is het m.n. de verantwoordelijkheid van het medezeggenschaporgaan ervoor te waken dat de werkgelegenheidsbelangen van deze groepen niet worden geschaad door het inlenen van gesubsidieerde werknemers. De werkgever dient op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c immers met de ondernemingsraad overeen te komen dat Wiw-werknemers kunnen worden ingeleend.

Anders dan voor de CDA-fractie, staat de relevantie van toets op recent ontslag voor het kabinet niet ter discussie. Onder de erkenning dat de toets niet voor 100% waterdicht is, biedt het goede mogelijkheden om directe verdringing te voorkomen. Bovendien betekent handhaving van deze toets een verdere stroomlijning met de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, die een vergelijkbare bepaling kent voor de toepassing van de afdrachtskorting voor langdurig werklozen.

De leden van de D66-fractie hebben enige aarzeling bij het limiteren van het aantal Wiw-werknemers tot 10% van het personeelsbestand van de inlenende werkgever. Is zo'n percentage niet te knellend dat kansen op werkgelegenheid worden gemist?

Het percentage van 10 is niet in de wet vastgelegd, maar zal in lagere regelgeving worden neergelegd. Mogelijkerwijs wordt het percentage naar sector gedifferentieerd. Op deze wijze wordt toch een zekere mate van flexibiliteit betracht die het mogelijk maakt in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

De fractie van PvdA en D66 vragen naar het voortbestaan van projecten die in het kader van de sociale vernieuwing tot stand zijn gekomen, wanneer deze meer dan 10% gesubsidieerde werknemers kennen.

In de toelichting is reeds aangegeven dat de 10%-norm voor dergelijk projecten niet zal gelden, hetgeen in de amvb bedoeld in artikel 6, onderdeel a, nader zal worden geregeld.

Uitgangspunt daarbij zal zijn dat sociale vernieuwingsprojecten en buurtbeheerbedrijven die in het kader van het grote-stedenbeleid tot stand zijn gekomen, kunnen worden gecontinueerd.

De PvdA-fractie vraagt voorts of degenen die geïndiceerd zijn voor fase 4, niet buiten de 10%-norm zouden kunnen worden gehouden. Hetzelfde wordt gevraagd ten aanzien van arbeidsplaatsen waarvan kan worden voorzien dat deze binnen twee jaar regulier worden.

Vooralsnog is er geen aanleiding de 10%-norm voor bepaalde categorieën verder te verruimen, omdat deze norm voldoende mogelijkheden biedt om voor het geraamde aantal Wiw-werknemers een detachingsplaats te vinden. Bovendien is het niet eenvoudig om op voorhand vast te

stellen dat een gesubsidieerde arbeidsplaats na een paar jaar regulier wordt, hetgeen het rijkstoezicht op de 10%-norm zou bemoeilijken.

De leden van de GPV-fractie vragen of het niet wenselijk is om in de 10%-norm ook de arbeidsplaatsen die tot stand komen op grond van de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen mee te tellen.

Het kabinet meent dat dat niet wenselijk is, omdat dit – zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 1 – reguliere banen betreft.

De leden van de fracties van D66 en RPF stellen een vraag naar de toepassing van de 10%-norm voor ondernemingen die de Wsw uitvoeren.

Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een antwoord op eenzelfde vraag van de VVD-fractie in hoofdstuk 2.

De leden de RPF vragen waarom de vijf toetsingsaspecten niet van toepassing op de werkervaringsplaatsen zijn verklaard en doen daarnaast het voorstel voor een toets op boventalligheid.

Ook vragen deze leden naar de verwachte verschuiving van detachingsplaatsen van de collectieve en non profit-sector naar de marktsector.

Bij een werkervaringsplaats treedt een werknemer in dienst van een reguliere werkgever en geldt dus een normale arbeidsverhouding. Het reguliere karakter van de arbeidsverhouding bij de werkervaringsplaats maakt het minder voor de hand liggend de toetsingsaspecten hierop van toepassing te verklaren. Een tweede overweging is dat de doorstroommogelijkheid bij werkervaringsplaatsen niet onnodig belemmerd moet worden.

Een toets op boventalligheid is naar het oordeel van het kabinet geen begaanbare weg, omdat boventalligheid niet kan worden onderscheiden van de autonome groei in het personeelsbestand die veel ondernemingen de laatste jaren laten zien.

Over de verwachte verschuiving van de collectieve en non profitsector naar de marktsector kan worden teruggegrepen op de ervaringen met de plaatsingen in de marktsector bij de JWG. Eind 1995 was 29% van de jongeren met een JWG-dienstbetrekking werkzaam in de marktsector. De verwachting is dat dit percentage in de toekomst nog enigszins zal toenemen. Voor personen van 23 jaar en ouder wordt een vergelijkbare ontwikkeling verwacht.

De leden van de fractie van CDA, VVD en D66 verzoeken te reageren op de gedachte van een externe toets op verdringing en concurrentieverstoring. In samenhang hiermee doen de leden van de PvdA-fractie het voorstel een meldpunt voor oneigenlijke concurrentieoordelen bij de Kamer van Koophandel in te stellen. Een dergelijk meldpunt zou volgens deze leden wenselijk zijn als tussenstap naar een civiele procedure.

De leden van de CDA-fractie stellen voor slechts één toetsingsaspect te hanteren, namelijk een maximumpercentage voor Wiw-werknemers per onderneming (artikel 6, eerste lid, onder a).

Aan de Wiw ligt – evenals aan de nieuwe Wsw – de gedachte ten grondslag dat verdringing van reguliere arbeid bij voorkeur dient te worden voorkomen door zelfregulerende mechanismen. Conform het advies van de Sociaal-Economische Raad is daarbij gekozen voor een toets op verdringing en concurrentieverstoring echter zonder al te zware procedures of de instelling van zwaar bewerkte toetsingscommissies. Het kabinet meent dat met de vijf voorgestelde toetsingsaspecten verdringing en concurrentieverstoring in voldoende mate kan worden tegengegaan. Het voorstel van de leden van de CDA-fractie om dit te beperken tot slechts één aspect wordt niet wenselijk geacht, omdat dit onvoldoende garanties biedt om verdringing en concurrentieverstoring te voorkomen.

Het voorstel van de leden van de fractie van de PvdA om een meldpunt bij de Kamer van Koophandel in te richten kan een goed voorbeeld zijn van een aanvullende toets. De gemeente Rotterdam heeft in samenwerking met de Kamer van Koophandel een dergelijk meldpunt ingericht. Dit meldpunt registreert en handelt de klachten vervolgens af. De keuze om zo'n meldpunt in te stellen zou het kabinet echter willen overlaten aan de gemeenten en bedrijfsleven en niet van bovenaf willen opleggen.

6. De dienstbetrekking voor detacheringsplaatsen

De meeste fracties stellen nadere vragen over de arbeidsvoorwaarden voor Wiw-werknemers.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het WML-begrip gehanteerd in de Wiw zich verhoudt tot artikel 6 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Kan meer worden betaald dan de voorgenomen 120% WML in verband met overwerk, winstuitkeringen en dergelijke? Is het maximum van 120% een voorwaarde of slechts een grondslag voor subsidieverstrekking? Moet het niet mogelijk worden gemaakt dat gemeenten uit eigen middelen een hogere beloning boven de 120% WML betalen zonder de subsidie te verliezen? Waarom is niet gekozen voor functieloon?

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de bijzondere arbeidsvoorwaarden zich verhouden tot het ILO-verdrag. Zij wijzen het uitgangspunt van een 32-urige werkweek af. Gemeenten moeten zelf de ruimte krijgen om de arbeidsduur te bepalen.

De D66-fractie vraagt of het maximum van 120% WML niet in tegenspraak is met vrije loononderhandelingen. Hoe reëel is het om de secundaire arbeidsvoorwaarden begrepen te achten in de uitloop tot 120%, gelet op avond- en weekendwerk? Wringt zich hier niet het feit dat voor nogal wat mensen de Wiw-dienstbetrekking vooralsnog een eindfunctie is? Zijn reiskosten ook begrepen in de 120%? Waarom is voor de beloning in de eerste twee jaar niet overeenkomstig de Wsw een koppeling met de opleidingsbehoefte gelegd?

De leden van de D66-fractie hebben voorts aarzelingen bij de benadering van de arbeidsduur. Zij hebben bezwaar tegen het beleid om m.n. kostwinners een voltijd arbeidsduur aan te bieden, omdat dit in wezen neerkomt op het introduceren van ongelijke beloning tussen verschillende leefvormen. Deze leden vragen voorts of de subsidie vervalt bij een beloning boven de 120%, maar dat een hogere arbeidsduur dan 32 uur geen verlies van subsidie betekent, zij het dat in dat geval de subsidie is gemaximeerd op die 32 uur (behoudens de uitzonderingen)? Betekent dit dat gemeenten die «verdienen» op inleenvergoedingen deze extra gelden inzetten voor een langere arbeidsduur?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of Wiw-werknemers uitgaande van een standaardwerkweek van 32 uur nooit meer dan 106% van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. In hoeverre is een verband aangetoond tussen beloning en doorstroming? Waarom is voor de beloningssystematiek in de eerste twee jaar niet gekozen voor de Wsw-benadering? Hoe verhouden de subsidievoorwaarden zich tot de vrijheid van onderhandelen gewaarborgd door internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd? Kan de regering bevestigen dat het Wiw-werknemers is toegestaan naast hun baan neveninkomsten te genereren? Zo ja, kan dit ook terstond worden ingevoerd voor de banenpoolmedewerkers? Biedt de subsidiëring ruimte voor een pensioensregeling?

De leden van de RPF-fractie hebben moeite met de voorstellen voor de arbeidsvoorwaarden. Vormen deze geen onaanvaardbare beknotting van het recht op vrije onderhandelingen zodanig dat deze kan worden aangevochten bij de ILO? Deze leden hebben sympathie voor de gedachte

om de afweging voor hoeveel uur een Wiw-werknemer wordt aangesteld decentraal te maken.

De leden van de SP-fractie vragen of de vakorganisaties zich niet zullen beroepen op het ILO-verdrag.

In de vragen over de arbeidsvoorwaarden voor Wiw-werknemers herkent het kabinet haar eigen worsteling met het zoeken naar een evenwicht tussen enerzijds een redelijke beloning voor Wiw-werknemers die langdurig op de voorziening zijn aangewezen, en anderzijds het bevorderen van de doorstroming en het realiseren van zo'n groot mogelijke Wiw-volume binnen het totaal aan beschikbare middelen. Dit evenwicht meent het kabinet gevonden te hebben met de voorgestelde subsidievoorwaarden met betrekking tot de beloning en arbeidsduur. Over de afwegingen die hierbij zijn gemaakt, wordt het volgende naar voren gebracht.

Allereerst met betrekking tot de voorstellen voor jongeren, dat wil zeggen een 32-urige werkweek en een honorering op 100% van het minimumjeugdloon voor deze groep. Daarmee wordt de huidige arbeidsvoorwaardenregeling uit de JWG gecontinueerd, niet in het minst omdat deze blijkt te hebben bijgedragen aan een redelijke doorstroming van jongeren.

Vervolgens het voorstel om de beloning voor Wiw-werknemers van 23 jaar en ouder de eerste twee jaar te beperken tot 100% WML. Het motief om hier te kiezen voor een beloning op het niveau van 100% WML is gelijk aan dat voor de jongeren, namelijk dat het accent tijdens het tijdelijke dienstverband van twee jaar nadrukkelijk moet liggen op doorstroming. Voorkomen moet worden dat tijdens deze periode onvoldoende pogingen zijn gedaan om regulier werk te vinden met als gevolg dat de dienstbetrekking na twee jaar wordt beëindigd zonder dat een andere baan is gevonden. Het bieden van een hoger loon zou hier een verkeerd signaal afgeven. Daarnaast rechtvaardigt de typering van de doelgroep een beloning op het niveau van 100% WML in de eerste twee jaar. Het gaat immers om personen die slechts na een intensief arbeidsinpassingstraject zouden kunnen doorstromen naar regulier werk en om personen zonder perspectief op de reguliere arbeidsmarkt. De keuze voor 100% WML in de eerste twee jaar wijkt af van de benadering die in de Wsw is gevolgd, omdat in de Wiw geen relatie met de scholings- en opleidingsbehoefte wordt gelegd.

De bedenkingen van de leden van de meeste fracties richten zich m.n. op de arbeidsvoorwaarden van degenen die na twee jaar volgens Arbeidsvoorziening vooralsnog blijvend op een Wiw-dienstbetrekking zijn aangewezen. De algemene opvatting is dat deze groep een loonsverbetering in het vooruitzicht moet kunnen worden gesteld.

Deze opvatting wordt door het kabinet gedeeld. Daarom is voor deze groep in het wetsvoorstel gekozen voor de mogelijkheid van een loonsverbetering in vergelijking met de banenpoolregeling met een maximum van 120% WML. Deze loonhoogte sluit aan bij veronderstelde beperkte kwalificaties van de Wiw-doelgroep. Bij een juiste selectie van kandidaatwerknemers binnen de doelgroep en bij acquisitie van naar aard en niveau passende detacheringsplaatsen zal een beloningsniveau van 120% WML in de meeste gevallen nabij het functieloon komen. Een beloning op functieloonniveau zou echter tot gevolg hebben dat de stimulans om door te stromen geheel verdwijnt. De Wiw kent weliswaar geen wachtlijststelsel, maar de problematiek die zich dan zou voordoen is vergelijkbaar met die van de Wsw. Wiw-arbeidsplaatsen zouden worden bezet door werknemers die in potentie kunnen doorstromen, doch hun dienstbetrekking behouden, waardoor voor anderen geen plaatsen meer

beschikbaar komen. Bovendien kan op deze wijze een hoger volume worden gerealiseerd.

De Wiw geeft hiermee de algemene kaders voor de arbeidsvoorwaarden aan zonder deze vast te stellen, omdat het rijk in deze geen werkgever is. Een aantal fracties vraagt echter terecht hoe deze zich verhouden tot de subsidievoorwaarden.

In de toelichting is aangegeven hoe de subsidievoorwaarden in relatie tot de arbeidsvoorwaarden moeten worden begrepen (kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nr. 3, pag. 43). Wanneer een gemeente arbeidsovereenkomsten sluit die niet aan de vereisten ten aanzien van de arbeidsduur voldoen, dan komen deze arbeidsplaatsen slechts binnen de gestelde grenzen voor bekostiging in aanmerking. Dus wanneer het gaat om een Wiw-dienstbetrekking van meer dan 32 uur, terwijl er op grond van bij de werknemer gelegen factoren geen aanleiding is voor een langere arbeidsduur, dan wordt voor het aantal uren boven de 32 uur geen subsidie verstrekt. De gemeente zal de meerkosten ten gevolge van de extra uren uit eigen middelen of uit een hogere inleenvergoeding moeten financieren. Voor personen die op grond van bij de werknemer gelegen factoren meer uren werken en voor voormalige banenpoolmedewerkers met een Wiw-dienstbetrekking van meer dan 32 uur worden de extra uren wel in de subsidie verdisconteerd.

De gemeenten kunnen op deze wijze het door diverse fracties gewenste maatwerk leveren, maar zullen voor iedere werknemer de afweging moeten maken of het toekennen van extra uren wenselijk is gelet op het belang van doorstromingbevordering.

Wanneer de gemeente arbeidsovereenkomsten sluit die niet aan de beloningsvoorwaarden voldoen, dan is er geen sprake van een arbeidsplaats als bedoeld in de wet, dat wil zeggen: dan komt deze dienstbetrekking niet in aanmerking voor subsidie. In concreto betekent dit dat voor iedere Wiw-dienstbetrekking waarvoor meer dan 120% WML wordt betaald, geen subsidie wordt verstrekt.

Bij de vaststelling of het loon de grens van 120% WML overschrijdt, dient zowel bepaald te worden wat onder loon verstaan dient te worden, als het bedrag van 120% WML gedefinieerd te worden. Wat dit laatste betreft kan worden uitgegaan van de op grond van de WML vastgestelde bedragen. In de memorie van toelichting (kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nr. 3, p. 80) is gesteld, dat het loon het loon in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 is. Dit betekent, dat loonbestanddelen, die tot dat loonbegrip gerekend worden, moeten worden meegenomen. Bepaalde onkostenvergoedingen (reiskosten tot een bepaald bedrag) en aanspraken op een pensioenregeling behoren daar niet toe; inkomsten uit overwerk en toeslagen in verband met arbeid op ongebruikelijke tijdstippen bijvoorbeeld wel. Overigens zal in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 15, tweede lid, het loonbegrip in deze lijn nader worden ingevuld. Daarmee is tevens de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag beantwoord.

De vraag van de leden van GroenLinks over het toestaan van neveninkomsten naast een Wiw-dienstbetrekking wordt bevestigend beantwoord. Worden deze inkomsten verkregen uit een tweede baan, dan kan dit natuurlijk wel aanleiding vormen om het aantal Wiw-uren te bekorten. In de huidige banenpoolregeling is dit niet anders geregeld.

De leden van verschillende fracties hebben gevraagd hoe de regeling van de voorwaarden die aan de dienstbetrekking worden gesteld om voor subsidie in aanmerking te komen zich verhouden tot het ILO-verdrag inzake vrije onderhandelingen.

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 zou aan de orde kunnen zijn, indien de vrijheid van onderhandelingen beperkt zou worden in de wet. Dit is niet het geval. De wet laat de invulling van de arbeidsovereenkomst over aan de werknemers en werkgevers en legt op het punt van de inhoud van de collectieve arbeidsovereenkomst geen beperkingen op. In die zin is dan ook wel degelijk sprake van genormaliseerde arbeidsverhoudingen. Daaraan doet niet af dat in het wetsvoorstel de kenmerken van de dienstbetrekking, die voor subsidie in aanmerking komt nader zijn aangeduid. Daartoe zijn de vereisten over de beloning en de arbeidsduur opgenomen.

Deze leden verwijzen naar de opvatting van het FNV, die stelt dat de interpretatie van de ILO-verdragen betekent, dat de subsidievoorwaarden niet stringent mogen zijn. De subsidievoorwaarden bepalen met name de aard en de omvang van de werkgelegenheid, die door de werkgevers, i.c. de gemeenten, kan worden aangeboden. De subsidievoorwaarden beperken op zich niet de vrijheid van onderhandelen. Voor zover dan toch getoetst zou worden aan de hiervoor genoemde criteria, is het kabinet van mening, dat met het subsidiëren van arbeidsplaatsen in het kader van de het verminderen van de werkloosheid een algemeen maatschappelijk en economisch belang wordt gediend, dat het stellen van nadere subsidievoorwaarden op het punt van aard en beloning van de dienstbetrekking gerechtvaardigd is.

De leden van de D66-fractie hebben bezwaren tegen de mogelijkheid van afwijking van de normarbeidsduur van 32 uur in geval daarmee een onvoldoende inkomen kan worden verworven om uit de uitkering te geraken, omdat daarmee het invoeren van het maken van onderscheid naar leefvorm en leefsituatie wordt gecreëerd, die in strijd is met de Europese richtlijnen en nationale wetgeving met betrekking tot gelijke behandeling. Inkomensbehoefte wordt zo tot norm van het arbeidscontract en daarmee wordt dit onderscheid ingevoerd, menen deze leden.

In reactie op deze opmerkingen moet eerst worden vastgesteld, dat het door deze leden aanwezig geachte onderscheid betrekking heeft op het aanbod van arbeid van een bepaalde omvang. Het staat de gemeente net als iedere werkgever vrij vast te stellen voor welke arbeidsduur een dienstbetrekking wordt aangeboden. De werkgever wordt alleen in dit geval in zijn mogelijkheid tot aanbidding beperkt wegens de voorwaarden, die aan de subsidiëring van die dienstbetrekking worden gesteld. Voor zover er sprake is van een onderscheid tussen werknemers in gesubsidieerde dienstbetrekking wegens de verschillende arbeidsduur die kan worden overeengekomen, geldt het beginsel dat op grond van de regels inzake gelijke behandeling onderscheid is verboden, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging is aan te voeren. Die rechtvaardiging kan aanwezig worden geacht indien met dit onderscheid een legitieme doelstelling van sociaal beleid wordt gediend. De achtergrond hier is het doorbreken van de situatie van langdurig een uitkering ontvangen en in plaats daarvan arbeid laten verrichten en daarbij indien mogelijk met deze arbeid een zodanig inkomen te verwerven, dat daarmee voorkomen wordt dat de situatie van uitkeringsafhankelijk zijn nog gedeeltelijk blijft voortbestaan. Dat sprake moet zijn van een rechtvaardiging wordt overigens, zoals hiervoor al is gemeld, in deze wet ook al voorgeschreven.

In die zin wordt, anders dan deze leden menen, naar het oordeel van het kabinet niet afgeweken van de diverse regels waarin gelijke behandeling wordt geregeld.

De leden van de GPV-fractie lezen dat slechts in individuele gevallen die verband houden met bij de persoon gelegen factoren van de maximum arbeidsduur van 32 uur mag worden afgeweken. Betekent dit dat een gemeente daartoe volledig vrij is? Deze leden vragen waarom niet de regel wordt opgenomen dat werknemers die bij 32-urige arbeid in aanvulling op het werk een beroep moeten doen op de bijstand de mogelijkheid wordt geboden meer uren te werken ten einde volledig uit de uitkering te zijn.

De gemeente heeft de vrijheid om afwijkingen van de 32 urige werkweek toe te staan, maar dit kan gevolgen hebben voor de subsidiëring van de extra uren boven de 32 uur. Deze extra uren worden door het rijk alleen gesubsidieerd in geval bij de werknemer gelegen factoren dit rechtvaardigen. In de toelichting is aangegeven aan welke situaties daarbij moet worden gedacht (kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nr. 3, pag. 39-40), waarvan het geraken uit de uitkering één van de overwegingen kan zijn. In de wettekst is gekozen voor een brede omschrijving, zodat daaronder ook kunnen worden begrepen de andere situaties waarin een Wiw-dienstbetrekking van meer of minder dan 32 uur per week mag worden aangeboden.

Indien een Wiw-dienstbetrekking is aangegaan van meer dan 32 zonder dat bij de werknemer gelegen factoren dit rechtvaardigen, dan wordt voor deze extra uren geen subsidie verstrekt.

Door de PvdA-fractie wordt gevraagd om in te gaan op de positie van de banenpoolmedewerkers die langer dan twee jaar in de banenpool werken met name met betrekking tot hun arbeidsvoorwaarden bij inwerkingtreding van de Wiw. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het overgangsrecht voor de huidige banenpooldeelnemers ingewikkeld is geformuleerd. Kan de regering dit nog eens verduidelijken? Banenpooldeelnemers verdienen thans nog het minimumloon. Komt daarin verandering en zo ja, hoe? Zo vragen deze leden.

De overgangsregeling voor de banenpoolmedewerkers is uiteengezet in de toelichting (kamerstukken II, 1996/97, 25 122, nr. 3, pag. 87). Hieruit komt naar voren dat de arbeidsduur ongewijzigd na inwerkingtreding van de Wiw wordt voortgezet – dus ook indien dit 36 uur per week bedraagt – en dat er mogelijkheden zijn voor een reële loonsverbetering tot maximaal 120% van het wettelijke minimumloon. Welke invulling daarvoor uiteindelijk wordt gekozen is een zaak van de CAO-partijen.

De leden van de SP-fractie willen weten of de regering erkent dat de voorgestelde beloning geen perspectief biedt op een betere financiële toekomst? Dreigt niet opnieuw het gevaar van de armoedeval? Zo vragen deze leden.

De leden van de RPF tonen zich beducht voor een armoedeval onder Wiw-werknemers wanneer aan het vereiste van 32 uur wordt vastgehouden. Is in de Wiw rekening gehouden met de problematiek rond de inkomensafhankelijke regelingen?

Over de vraag van de SP-fractie naar de financiële toekomst die het wetsvoorstel aan betrokkenen biedt wordt het volgende opgemerkt. Doordat de wet de nadruk op doorstroming legt en een breed instrumentarium biedt om dit te faciliteren (werkervaring, scholing, intensievere begeleiding, arbeidsbemiddeling, loonkostensubsidies) worden de kansen op een reguliere baan en daarmee op een betere financiële toekomst vergroot. Daarnaast biedt de wet mogelijkheden voor een reële loonstijging.

Het kabinet is er zich van bewust dat de overgang van een uitkering naar een betaalde baan in sommige gevallen nauwelijks tot een

inkomensverbetering leidt. In het recente verleden zijn reeds diverse maatregelen getroffen om deze problematiek te verlichten (verlaging normhuren voor alleenstaande IHS-gerechtigden en verhoging arbeidskostenforfait). Ook voor 1998 zijn maatregelen in voorbereiding die gericht zijn op het beperken van de armoedeval. Hierbij dient ook te worden genoemd de verhoging van het budget voor de bijzondere bijstand. Het extra budget is niet alleen bedoeld voor inkomensondersteuning voor financieel kwetsbare groepen, maar ook ter stimulering van de overgang van uitkering naar werk.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering informatie te verschaffen, alsmede haar oordeel te geven over de huidige vergoedingen aan banenpooldeelnemers voor onregelmatig werk, reiskosten en werkkleding. Zij begrijpen dat er in dit opzicht nogal veel verschillen in behandeling bestaan tussen banenpooldeelnemers.

Ingevolge de banenpoolregeling wordt de arbeidsovereenkomst aangegaan tegen het voor de deelnemer geldende minimumloon en vakantiebijslag naar evenredigheid van het aantal uren dat in de banenpool wordt gewerkt. Toeslagen op het loon zijn niet toegestaan met uitzondering van de toeslagen die op grond van de Wet op de loonbelasting 1964 niet tot het loon behoren. Een vergoeding voor bijvoorbeeld onregelmatig werk is dus niet toegestaan, maar wel is het mogelijk het verrichten van onregelmatig werk te compenseren in vrije tijd.

Wat betreft reiskosten en werkkleding wordt opgemerkt dat deze vallen onder het begrip noodzakelijke kosten die gemaakt worden in verband met de functie vervulling. Ten aanzien hiervan is bepaald dat deze voor vergoeding in aanmerking komen voorzover ze noodzakelijk kunnen worden geacht. Het ontmoet overigens geen bezwaar, indien gemeenten wensen over te gaan op het verstrekken van een als forfaitair aan te merken onkostenvergoeding. Daarbij is wel gekozen voor een maximum, waarvoor aansluiting is gezocht bij de regeling inzake het verstrekken van onkostenvergoeding aan vrijwilligers. Dit betekent dat, indien een kostenvergoeding tot maximaal f 1200 netto wordt verstrekt, geen subsidie zal worden teruggevorderd dan wel geweigerd. Volledigheids-halve wordt erop gewezen dat het antwoord op de vraag of over dit bedrag loonbelasting en premie volksverzekeringen moet worden ingehouden, voorbehouden is aan de competente belastinginspecteur.

Binnen door de rijksoverheid getrokken grenzen heeft de regering het mogelijk willen maken dat gemeenten een eigen beleid inzake de secundaire arbeidsvoorwaarden vorm kunnen geven.

Door de leden van de fractie van GroenLinks wordt gevraagd naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en inlener waar het gaat om het vergroten van de gewenste kwalificaties voor een bepaalde dienstbetrekking. Zijn er in dat verband afstemmingsproblemen te verwachten tussen artikel 4, derde lid, en artikel 5, eerste lid?

De gemeente is de werkgever van de Wiw-werknemer en uit dien hoofde verantwoordelijk voor het vergroten van diens kwalificaties. Dit geldt zowel voor de kwalificaties die nodig zijn om op een detachingsplaats te kunnen functioneren, hetgeen is vastgelegd in artikel 4, tweede lid, als voor de kwalificaties die de kansen op doorstroming vergroten. Deze laatste gemeentelijke verantwoordelijkheid is geregeld in artikel 2. Het spreekt echter voor zich dat gemeente, inlener en betrokken werknemer in onderling overleg nadere scholingsafspraken maken bij het ontbreken van bepaalde vaardigheden.

Afstemmingsproblemen tussen artikel 4, tweede lid, dat kwalificaties in voorbereiding op en tijdens de Wiw-dienstbetrekking reguleert, en artikel 5, eerste lid, dat de loonkostensubsidie aan een werkgever regelt, worden niet voorzien, omdat dit Wiw-instrumenten zijn die aanvullend op elkaar kunnen worden ingezet.

Artikel 4, tweede lid, bepaalt dat indien het aan de Wiw-werknemer te wijten is dat de aangeboden werkzaamheden niet worden verricht, de gemeente geheel of gedeeltelijk geen loon verschuldigd is. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of deze bepaling eigenlijk niet overbodig is ten opzichte van het Burgerlijk Wetboek (BW) en of het de bedoeling is de gemeente haar beleid in deze in een verordening vastlegt.

In het BW wordt in algemene zin geregeld, dat de werkgever geen loon verschuldigd is voor de tijd gedurende welke de werknemer de bedongen arbeid niet heeft verricht (artikel 627 van Titel 7.10 van het BW), terwijl in artikel 628 en artikel 629 is geregeld wanneer de werknemer wel aanspraak op loon heeft, terwijl de overeengekomen arbeid niet is verricht, bijvoorbeeld door een oorzaak die voor het risico van de werkgever komt of wegens ziekte. De bepaling van het zesde lid beoogt niet te treden in deze risico-verdeling, die uit het BW voortvloeit, maar geeft daaraan nader invulling. Zo wordt de mogelijkheid geopend wel gedeeltelijk loon te betalen en wordt het element ingevoerd van verwijtbaarheid bij de werknemer dat de arbeid niet is verricht, terwijl dan nog geen ontslag volgt.

De JWG kent een vergelijkbare bepaling, die de JWG-organisatie de mogelijkheid biedt om bij verwijtbaar niet-verrichten van arbeid of bij wijze van sanctie (een deel van) het loon in te houden. In de uitvoeringspraktijk bestond namelijk behoefte aan een sanctiemogelijkheid die minder ver zou gaan dan ontslag. Deze mogelijkheid is nu ook expliciet in de Wiw opgenomen, omdat het BW deze niet biedt.

In de toelichting is aangegeven dat het voor zich spreekt dat deze sanctiemogelijkheid met grote zorgvuldigheid moet worden toegepast, en wordt gemeenten aangeraden haar sanctiebeleid in een protocol vast te leggen. De indruk bestaat dat deze benadering voor de JWG naar behoren werkt. Volstaan kan dus worden met een protocol waarin de gedragsregels van de gemeente als werkgever zijn vastgelegd (na X waarschuwingen wordt een bedrag Y ingehouden). Een gemeentelijke verordening is daarvoor niet het geëigende instrument.

Een terugkeergarantie bij uitstroom uit de Wiw-dienstbetrekking zou de doorstroming kunnen bevorderen, zo menen de leden van de GroenLinks-fractie. Is een wettelijke regeling daarvan overwogen? De GPV-fractie kijkt hier anders tegen aan. Deze fractie meent dat doorstromers niet meer tot de Wiw-doelgroep behoren en dat een terugkeergarantie derhalve niet op zijn plaats is.

Het kabinet meent dat voor beide standpunten iets te zeggen valt en heeft daarom gekozen voor de benadering dat de gemeente per geval moet bekijken of een terugkeergarantie wordt geboden en voor welke termijn (maximaal een jaar). Gemeenten kunnen op deze wijze maatwerk leveren en bij iedere doorstromer opnieuw de afweging maken met welke terugkeerafspraken de doelstellingen van de wet het meest worden gediend. Daarbij wordt opgemerkt dat niet iedere doorstromer per definitie buiten de doelgroep valt. Juist het mislukken van een overstap naar een reguliere baan kan een indicatie zijn dat betrokkene vooralsnog op een Wiw-dienstbetrekking is aangewezen.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten waarom het wetsvoorstel imperatieve ontslagbepalingen (artikel 4, zevende lid, en artikel 11) bevat en waarom is gekozen voor een tijdelijke dienstbetrekking van twee jaar. Hoe verhouden deze bepalingen zich tot de relatieve beleidsvrijheid van gemeenten waar het gaat om het aangaan van dienstbetrekkingen?

Voorts vragen zij op grond van het weigeren van deelname aan welke activiteiten tot ontslag dient te worden overgegaan (artikel 11, onderdeel b). Ook willen zij weten waarom bij verlening van de dienstbetrekking na twee jaar is gekozen voor een «kan»-bepaling en niet voor een «moet»-

bepaling (artikel 13, tweede lid). Tot slot vragen zij of de indruk juist is dat bij opzegging geen toestemming van de regionaal directeur voor de Arbeidsvoorziening nodig is, en of bij de opzeggingsbepalingen geen waarborgen ter bescherming van de werknemer moeten worden geboden, bijvoorbeeld een hoorplicht.

De ontslagbepaling van artikel 4, zevende lid, dient ertoe te voorkomen dat Wiw-plaatsen onnodig worden bezet door personen die een alternatief is geboden in de vorm van passende arbeid of die een studie volgen waarvoor studiefinanciering kan worden verkregen. De ontslagbepaling van artikel 9, onderdeel a, hangt samen met de sluitende benadering voor jongeren die geldt tot het bereiken van de leeftijd van 23 jaar. De dienstbetrekking van een Wiw-werknemer wordt in zo'n geval beëindigd, omdat de sluitende benadering niet langer van toepassing is. Onderdeel b van dit artikel regelt het ontslag bij weigering van deelname aan activiteiten die voor het uitoefenen van de Wiw-dienstbetrekking of doorstroming van belang worden geacht. In de meeste gevallen gaat dit om het volgen van scholing, maar ook de training van sociale vaardigheden, het volgen van stages kunnen hiertoe worden gerekend. Activiteiten kunnen dus meer inhouden dan scholing in engere zin.

De keuze om personen van 23 jaar en ouder in eerste aanleg een tijdelijk Wiw-dienstbetrekking aan te bieden komt voort uit één van de hoofddoelstellingen van de wet: het bieden van relevante werkervaring met een perspectief op doorstroming naar een reguliere baan. Het bieden van een vast dienstverband bij aanvang zou aan de Wiw-werknemer een verkeerd signaal afgeven. Een tijdelijk dienstverband legt ook bij de werknemer een druk om zich samen met de gemeente in te spannen regulier werk te vinden. Met een automatisch recht op verlenging van de dienstbetrekking na twee jaar zou deze druk worden weggenomen, vandaar dat niet is gekozen voor een «moet»-bepaling in artikel 13, tweede lid.

De verhouding tussen de imperatieve ontslagbepalingen en de relatieve beleidsvrijheid van de gemeenten bij het aangaan van dienstbetrekkingen – waar de GroenLinks-fractie naar vraagt – is de volgende. Wanneer op objectieve gronden en door Arbeidsvoorziening is vastgesteld welke personen tot de Wiw-doelgroep kunnen worden gerekend, dan vindt de selectie van kandidaatwerknemers door de gemeente plaats. Mocht uit de informatie-inwinning naar voren komen dat specifieke doelgroepen daarbij ten onrechte worden uitgesloten, dan kan desgewenst in lagere regelgeving daarop worden gestuurd. Op dit moment is er geen aanleiding om op voorhand hier nadere regels voor te stellen. Voor de uitstroom ligt dit anders. Daar geldt het belang dat rijksgefinancierde voorzieningen niet worden aangewend door personen die daar niet op zijn aangewezen, zeker wanneer daardoor aan anderen geen plaats kan worden geboden. Imperatieve ontslagbepalingen worden daarom noodzakelijk geacht.

Bij ontslag van Wiw-werknemers is geen toestemming van de regionaal directeur voor de Arbeidsvoorziening noodzakelijk. Het BBA is namelijk niet van toepassing op de arbeidsverhouding van werknemers bij een publiekrechtelijk lichaam (artikel 2, eerste lid). De procedure van de vergunning van de Regionale directeur van de Arbeidsvoorziening (RDA) voegt ook niet veel toe aan de toepassing van de in het BW en heir nader geregelde ontslaggronden. 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. Van ontslag om bedrijfseconomische redenen zal bij de Wiw-dienstbetrekking geen sprake zijn. De beoordeling van de

geschiktheid voor de functie zal vanwege het specifieke karakter van de arbeidsverhouding niet gemakkelijk in te passen zijn in de algemene toetsingscriteria op grond van het BBA. Overigens staat het de partijen vrij in de CAO overeen te komen, dat de gemeente een commissie instellen, die adviseert over een voornemen tot ontslag en de werknemer daartoe hoort.

In aansluiting hierop vragen de leden van de GPV-fractie of de opzegging wegens het weigeren van het aanbod van passende arbeid geldt voor alle Wiw-werknemers.

Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. De ontslagbepaling bij weigering van een aanbod van passende arbeid geldt voor zowel de tijdelijke als vaste Wiw-dienstbetrekking.

De leden van de RPF-fractie vragen wat er gebeurt wanneer een Wiw-werknemer bij herindicatie na twee jaar niet meer tot de Wiw-doelgroep behoort. In aansluiting hierop vraagt de SP-fractie of de dienstbetrekking wordt verlengd indien er geen reguliere baan voorhanden is, of dat deze wordt beëindigd? Indien dit laatste juist zou zijn, ligt het dan niet voor de hand om de Wiw-baan om te zetten in een reguliere baan?

De leden van de SGP-fractie hebben als vermeld in hoofdstuk 5 van het verslag een vergelijkbare vraag gesteld.

De wet heeft tot doel de inschakeling van langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren te bevorderen en voor zover zij daartoe niet in staat zijn, sociale uitsluiting te voorkomen. De gemeenten kunnen daartoe een groot aantal instrumenten inzetten, waaronder het opdoen van werkervaring in een Wiw-dienstbetrekking. Hiervoor is aangegeven dat gekozen is voor een tijdelijk dienstverband van twee jaar ten einde te voorkomen dat het doel van de dienstbetrekking niet uit het oog wordt verloren, namelijk doorstroming naar regulier werk. Dit geldt zowel voor de werknemer als voor de gemeente. Tijdens de dienstbetrekking zullen beiden alles op alles moeten zetten om een overstap naar een reguliere baan te kunnen maken. Werkervaring, scholing, arbeidsbemiddeling en loonkostensubsidies zijn de Wiw-instrumenten die daartoe ter beschikking staan.

Indien na twee jaar wordt vastgesteld dat betrokken werknemer niet langer tot de doelgroep behoort, terwijl men er niet in is geslaagd een reguliere baan te vinden, dan is verlenging van de dienstbetrekking geen optie. Er zou dan immers een plaats worden bezet door een werknemer die niet tot de doelgroep behoort, terwijl anderen die erop zijn aangevoelen geen aanbod kan worden gedaan.

Het Wiw-instrumentarium – buiten de Wiw-dienstbetrekking – blijft echter voor deze voormalige werknemers inzetbaar, zodat ook na afloop van de dienstbetrekking scholing, arbeidsbemiddeling en loonkostensubsidies kunnen worden geboden. Deze laatste mogelijkheid – het bieden van een werkervaringsplaats aan Wiw-werknemers die na twee jaar niet langer tot de Wiw-doelgroep behoren – zal worden geregeld in de ministeriele regeling bedoeld in artikel 1, derde lid.

De omzetting van de gesubsidieerde baan in een reguliere baan, zoals door de SP-fractie wordt voorgesteld, is een mogelijkheid, maar dan op basis van vrije keuze van de inlener. Immers wanneer inleners na twee jaar zouden worden verplicht Wiw-werknemers in dienst te nemen, zou dat -zo moet de taxatie zijn- op voorhand sterk belemmerend uitwerken op het vinden van detachingsplaatsen.

De positie van jongeren is aan de orde in vragen van de PvdA- en SP-fractie. De PvdA wil weten of het wegvallen van de voorbereidingsovereenkomst voor jongeren feitelijke gevolgen heeft. Kunnen jongeren

een Wiw-inkomen krijgen zonder dat sprake is van een dienstbetrekking of een traject?

De leden van de SP-fractie constateren dat de in het wetsvoorstel bedoelde jongeren binnen een jaar een dienstbetrekking wordt aangeboden, tenzij een andere voorziening meer voor de hand ligt. Kan de regeling verduidelijken welke de duur is van die dienstbetrekking en welke arbeidsvoorwaarden dan zullen gelden, in het bijzonder welk loon?

De JWG verplicht gemeenten om na uiterlijk één jaar een werkloze jongere en JWG-dienstbetrekking aan te bieden. Voor zover jongeren (nog) niet in staat worden geacht om op zo'n dienstbetrekking te werken, dient een voorbereidingsovereenkomst te worden gesloten. In de voorbereidingsfase kunnen jongeren door het volgen van scholing, taalcursussen, gedragstrainingen en dergelijk zich voorbereiden op plaatsing op een JWG-garantieplaats.

De voorbereidingsfase van de JWG komt in de Wiw terug in de vorm van een traject gericht op de toeleiding naar arbeid (artikel 9).

Een Wiw-dienstbetrekking kan deel uitmaken van zo'n traject. De beloning bij een dienstbetrekking voor een jongere is gebaseerd op de minimumjeugdlonen en de arbeidsduur bedraagt 32 uur per week, tenzij op grond van bij de werknemer gelegen factoren een langere of kortere arbeidsduur gerechtvaardigd is. De dienstbetrekking wordt beëindigd bij het bereiken van de leeftijd van 23 jaar.

Een traject beoogt vooral jongeren toe te leiden naar reguliere arbeid. Kan op voorhand reeds worden voorzien dat dit vooralsnog geen haalbare kaart is, dan kan direct een Wiw-dienstbetrekking worden aangeboden. In andere gevallen gebeurt dit na uiterlijk een jaar, wanneer er geen reguliere baan is gevonden.

Jongeren van 18 jaar en ouder zonder Wiw-dienstbetrekking die een traject volgen zullen meestal een Abw-uitkering ontvangen, tenzij zij reeds een arbeidsverleden hebben op grond waarvan een WW-recht bestaat. De invoering van de Wiw zal niet leiden tot een wijziging in het inkomen van deze groep, omdat de huidige vergoeding voor deelname aan de voorbereidingsfase JWG is gelijk aan een Abw-uitkering voor een alleenstaande jonger dan 21 jaar (per 1 januari 1997 f 342,36 per maand). Wel verandert de juridische basis voor de voorbereidingsovereenkomst. Deze wordt niet zozeer gebaseerd op de Wiw, als wel op de artikel 70, derde lid, Abw, dat bepalingen met betrekking tot een trajectplan bevat.

Werkloze jongeren die jonger zijn dan 18 jaar hebben geen recht op een Abw-uitkering, hun ouders ontvangen tot een half jaar na het verlaten van de school kinderbijslag die gelijk is aan de huidige vergoeding voor deelname aan de JWG-voorbereidingsfase. Voor deze jongeren bestaat er na een half jaar dus geen bijzondere inkomensvoorziening. Nadien zijn de ouders verantwoordelijk voor de bestaanskosten. Dit wijkt af van de situatie onder de JWG-voorbereidingsovereenkomst waarbij tegenover deelname het recht op een vergoeding bestond. Verhoudingsgewijs gaat het hier echter om een gering aantal jongeren. Uit onderzoeksgegevens over 1995 komt naar voren dat 14% van de jongeren met een voorbereidingsovereenkomst jonger is dan 18 jaar, hetgeen neerkomt op 287 jongeren. Een deel daarvan heeft onder de Wiw recht op een half jaar kinderbijslag.

In de toelichting is aangegeven dat van het beginsel van de 32-urige werkweek kan worden afgeweken wanneer een alleenstaande ouder de zorg heeft voor een of meer jonge kinderen (kamerstukken II, 25 122, nr 3, pag. 40). De leden van de fractie van de RPF en SGP willen weten aan welke leeftijd voor de kinderen hier wordt gedacht

Ten aanzien van de op te leggen arbeidsverplichtingen blijft artikel 107 van de Abw onverkort van toepassing. Dat houdt onder meer in dat de ouder met een volledige verzorgende taak voor één of meer ten laste komende kinderen, jonger dan 5 jaar, van rechtswege ontheven is van de

verplichtingen bedoeld in hoofdstuk VIII van die wet. Het ligt niet voor de hand dat in dergelijke gevallen een dienstbetrekking in het kader van de Wiw aan de betrokkene zal worden aangeboden.

In alle andere gevallen wordt het aan het oordeel van burgemeester en wethouders overgelaten om, wanneer daar om redenen van medische of sociale aard daartoe aanleiding bestaat, tijdelijk geheel of gedeeltelijk ontheffing te verlenen van de hiervoor genoemde verplichtingen. De leeftijd van het kind of de kinderen is daarbij niet bepalend.

Het is evenwel mogelijk dat een alleenstaande ouder op vrijwillige basis opteert voor een (deeltijd-) Wiw-dienstbetrekking. In een dergelijk geval kan de gemeente afwijken van het beginsel van de 32-urige werkweek en de duur van de werkweek afstemmen op de individuele omstandigheden en mogelijkheden.

Op deze wijze kan de gemeente invulling geven aan de maatwerk-gedachte die ten grondslag ligt aan het activeringsbeleid.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat uit onderzoek van diverse gemeenten is gebleken dat onder banenpooldeelnemers vaak problematische schulden voorkomen. De fractie informeert of het geen goede gedachte zou zijn om aan het aanbod voor een Wiw-dienstbetrekking standaard een goede schuldsaneringsregeling te koppelen, omdat ook bij een minimuminkomen een schuldsaneringsregeling vaak een structurele verbetering van de financiële positie inhoudt.

Er zijn inderdaad diverse signalen dat problematische schulden voorkomen onder banenpooldeelnemers. Vaak als gevolg van jarenlange afhankelijkheid van het sociaal minimum. Afhankelijk van de individuele situatie van betrokkenen kan het van belang zijn om bij werkaanvaarding de mogelijkheden voor een schuldsanering na te gaan. Naar de mening van het kabinet moet hierbij wel worden voorkomen dat degenen met problematische schulden die geen gesubsidieerd werk aanvaarden, benadeeld worden doordat zij een lagere prioriteit krijgen bij schuldenregelingen. Dit betreft onder meer uitkeringsgerechtigden die andere arbeid tegen een lage beloning accepteren en degenen zonder kansen op de (gesubsidieerde) arbeidsmarkt.

Voorts stelt de D66-fractie de vraag wie na inwerkingtreding van de Wiw optreedt als werkgever. Is dat de VNG of de minister? Bovendien vragen zij op welk moment en op grond van welke beslissing de volledige werkweek voor banenpooldeelnemers is gesteld op 36 uur per week en hoe daarvan mededeling is gedaan aan de Tweede Kamer.

De arbeidsovereenkomst voor een Wiw-dienstbetrekking wordt aangegaan tussen de gemeente en de werknemer. De gemeente is dus de werkgever. De verwachting is dat werknemersorganisaties en een representatie organisatie van werkgevers collectieve afspraken zullen maken over de arbeidsvoorwaarden van de Wiw-werknemers. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de VNG daarbij zal optreden als werkgeversorganisatie. De centrale werkgeversrol zal dus worden vervuld door de VNG, niet door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De beslissing over de invoering van een 36-urige werkweek per 1 januari 1997 is in december 1996 genomen. De aanleiding daartoe was het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Wiw, waarin dit onderwerp ook aan de orde werd gesteld, en de signalen uit de uitvoeringspraktijk waarin aandacht werd gevraagd voor de situatie die dreigde te ontstaan dat banenpoolmedewerkers langere werkweken zouden kennen dan het overige personeel van inlenende werkgevers. De invoering van de 36-urige werkweek is geregeld bij wijziging van de Rijksbijdrageregeling banenpools (Stcrt. 1996, nr. 248).

Ook vragen de leden van de D66-fractie hoe het vereiste dat de inlener ten minste één werknemer in dienst heeft zich verhoudt tot de eerder gestelde vereiste dat maximaal 10% van het personeelsbestand van de inleners uit Wiw-werknemers mag bestaan.

De vereiste dat de inlener ten minste één werknemer in dienst moet hebben volgt uit het de definitie van het begrip onderneming (artikel 1, eerste lid, onderdeel i) dat teruggrijpt op de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Het ondernemingsbegrip uit de WOR veronderstelt dat de ondernemer ten minste één werknemer in dienst heeft.

Een inlenende onderneming mag altijd aan één Wiw-werknemer een detachingsplaats te beschikking stellen, hetgeen volgt uit artikel 6, eerste lid, onderdeel a, namelijk uit de zinsnede «met dien verstande dat in de onderneming in ieder geval een werknemer is toegelaten». Omdat Wiw-werknemers bij de bepaling van het aantal in de onderneming werkzame personen ook meetellen betekent dit dat een onderneming met 1 tot 19 werknemers één Wiw-werknemer kan inlenen, bij 20 tot 28 werknemers twee Wiw-werknemers enz.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, D66 en Groenlinks vragen naar de mogelijkheid te bevorderen dat Wiw-werknemers bij sollicitaties bij de inlenende werkgever een voorrangpositie hebben.

Het kabinet kan instemmen met de gedachte dat een dergelijke voorrangpositie wenselijk is, maar ziet geen mogelijkheden om dit in wetgevende zin te bevorderen. De werving en selectie van werknemers is immers een eigen verantwoordelijkheid van werkgevers.

Gemeenten kunnen als uitvoerders van de Wiw echter wel bevorderen dat Wiw-werknemers een voorrangpositie bij interne sollicitaties krijgen. Ten eerste kunnen gemeenten in overleg met de inlener een dergelijke voorrangsbepaling in de plaatsingsovereenkomst bedoeld in artikel 4, tweede lid, opnemen. Ten tweede kunnen ook gemeenten als inlenende werkgevers Wiw-werknemers deze voorrangpositie geven. De VNG zal in het implementatietraject van de Wiw worden gevraagd bijzondere aandacht aan dit onderwerp te geven.

De PvdA-fractie stelt nadere vragen over de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen. Dienen banenpoolmedewerkers niet bij voorrang op deze banen te worden geplaatst? Kunnen deze banen niet voor alle gemeenten die de banenpoolregeling uitvoeren, beschikbaar worden gesteld?

De regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen wordt uitgevoerd door de gemeenten en voor de zorgbanen dragen de gemeenten de kandidaten voor. Ook de huidige banenpoolregeling wordt onder verantwoordelijkheid van de gemeenten uitgevoerd. Voor gemeenten is er dan ook geen enkel beletsel om bij gebleken geschiktheid banenpoolmedewerkers bij voorrang op een 40 000-baan te plaatsen. Uit de plaatsingsgegevens komt naar voren dat dit ook regelmatig heeft plaatsgevonden: 22% van de thans gerealiseerde banen wordt bezet door voormalige banenpoolmedewerkers.

De suggestie om de 40 000-banen beschikbaar te stellen voor alle gemeenten die de banenpoolregeling uitvoeren – hetgeen neerkomt op nagenoeg alle Nederlandse gemeenten – is interessant, maar op dit moment moeilijk in te passen in de huidige, voor deze kabinetsperiode vastgestelde verdeling die prioriteit geeft aan de G-4 in verband met de hoge werkloosheidsvolumina, alsmede aan de G-21 en een aantal middelgrote gemeenten in verband met het aantal Abw-gerechtigden.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben gevraagd geïnformeerd te worden over de berichten in de pers dat gemeenten aan de uitvoering van de banenpools ongeveer f 70 miljoen overhouden.

Het verschijnsel van de «overfinanciering» is reeds eerder gesignaleerd. De Algemene Rekenkamer heeft in haar Decemberverslag 1994 aandacht besteed aan de uitvoering van het banenpoolbeleid waarvan de financiering één van de aspecten betrof. Zij concludeerde dat daarvan in zekere mate sprake was.

Bij de opzet van de Rijksbijdrageregeling banenpool in 1990 is als uitgangspunt genomen een werkgelegenheidsinstrument tot stand te brengen dat zoveel mogelijk met bestaande financiële middelen zou worden gefinancierd.

Als zodanig werden gerekend het rijks- en gemeentelijk deel van de vrijvallende uitkeringen Abw/Rww, IOAW en IOAZ, de toenmalige premievrijstelling Vermeend/Moor en een inleenvergoeding. Deze middelen waren op zich niet voldoende om de financiering rond te krijgen. Daarom werden daarnaast door het rijk en Arbeidsvoorziening bijdragen beschikbaar gesteld. Bij de bepaling van de hoogte daarvan was er rekening mee gehouden dat eveneens deelgenomen zou worden door niet-uitkeringsgerechtigden of uitkeringsgerechtigden die een andere uitkering dan een Abw-uitkering ontvingen.

In dit verband wordt erop gewezen dat de financiële middelen die op deze wijze voor de gemeenten beschikbaar kwamen, niet alleen bestemd waren voor betaling van de loonkosten van de banenpooldeelnemers, maar tevens voor de uitvoeringskosten van de banenpool als geheel.

In de praktijk is gebleken, zoals ook naar voren kwam bij de evaluatie, dat gemeenten sturingsmechanismen hanteerden om middelen en kosten op persoonsniveau zoveel mogelijk in evenwicht te houden. Voorts konden gemeenten ervoor kiezen de rijksbijdrage, de zogenaamde startsubsidie, deel uit te laten maken van de brede doeluitkering, zulks in afwachting van de inwerkingtreding van het Fonds sociale vernieuwing. Dit leidde tot een zekere mate van overfinanciering. Vooropgesteld zij dat de destijds gekozen financieringsstructuur overfinanciering niet uitsloot, maar dat deze zich beperkte tot bepaalde marges van de totale financiering, enerzijds te verklaren uit gedragseffecten van gemeenten tijdens de eerste aanloopfase (met name 1991 en 1992) en anderzijds uit de afrekensystematiek van de brede geldstroom inzake de sociale vernieuwing (1991 t/m 1993).

Het feit dat de in het kader van de brede doeluitkering gehanteerde criteria gunstig voor de deelnemende gemeenten konden uitwerken, heeft destijds reeds geleid tot het strakker aanhalen van deze criteria.

Sinds 1 januari 1994 maakt voornoemde startsubsidie van het rijk deel uit van het Fonds sociale vernieuwing. Dit heeft tot gevolg gehad dat de gemeenten deze gelden niet langer voor de banenpools behoeven te bestemmen, maar dat zij binnen de reikwijdte van het fonds vrij in de besteding van deze gelden zijn.

Wat betreft de banenpool wordt eenmaal per jaar de stand van zaken weergegeven in de banenpoolmonitor die eveneens ter kennis aan de Tweede Kamer wordt gebracht (laatstelijk op 6 februari jl.). Hierin wordt onder andere een vergelijking opgenomen van de uitgaven en inkomsten per deelnemer die betrekking heeft op het jaar voorafgaande aan het jaar waarop de monitor betrekking heeft. In de banenpoolmonitor van 1994 waarin de vergelijking betrekking heeft op het jaar 1993, is aangegeven dat per deelnemer gemiddeld circa f 3 400 overgehouden zou kunnen worden. Het strakker aanhalen van de criteria, zoals hiervoor aangegeven, blijkt in zoverre effect te hebben gehad, dat in de vergelijking van uitgaven en inkomsten per deelnemer in 1994, opgenomen in de banenpoolmonitor 1995, is vermeld dat het bedrag dat gemiddeld zou kunnen worden overgehouden, reeds gedaald is naar een bedrag van ruim f 2 000.

Naar verwachting zal deze tendens zich voortzetten. Gebleken is dat gemeenten ertoe over zijn gegaan het aantal banenpoolplaatsen uit te breiden, waarvoor geen extra bijdragen van Arbeidsvoorziening alsmede

uit het Fonds sociale vernieuwing worden ontvangen. Daarnaast heeft de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte per 1 maart 1996 eveneens financiële consequenties voor de banenpools met zich meegebracht.

Deze verdere daling zal enigszins worden gemitigeerd doordat gemeenten per 1 januari 1996 in aanmerking komen voor de afdrachtkorting lage lonen (SPAK). Vanwege overgangsproblemen is ervoor gekozen het belastingvoordeel ingevolge de SPAK in 1996 niet in mindering te brengen op het rijksdeel van de vrijvallende uitkering.

Wat betreft de afdrachtkorting langdurig werklozen (WVL) wijst het kabinet erop dat deze één van de financieringsbronnen van de banenpools is. Als gevolg van de invoering van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen per 1 januari 1996 is zij in de plaats gekomen van de premievrijstelling ingevolge de Wet bevordering arbeidsinpassing. Anders dan de leden van de fractie van Groen Links veronderstellen is het «overschot» dus niet een gevolg van het feit dat de gemeenten in aanmerking komen voor WVL.

De vraag van de leden van de fractie van Groen Links of de regering het voornemen heeft om restitutie aan de gemeenten te vragen wordt ontkennend beantwoord. Evenmin bestaat het voornemen de banenpoolregeling te wijzigen om gemeenten die een «overschot» hebben, in staat te stellen tot verhoging van de beloning van banenpooldeelnemers over te gaan. Het kabinet acht het namelijk niet zinvol vooruit te lopen op de inwerkingtreding van de onderhavige wet. Thans is van belang dat met de systematiek van de Wiw een einde wordt gemaakt aan de mogelijkheid van overfinanciering.

De leden van de fractie van de SP hebben vernomen dat sommige RBA's het werken in de banenpool niet beschouwen als werk en dat zij hiervan evenmin een aantekening wensen te maken. Zij vragen of de regering dit juist acht.

Voorop wordt gesteld dat de wijze waarop de inschrijving bij Arbeidsvoorziening moet geschieden, onder de verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie valt. Op grond van interne richtlijnen dienen arbeidsbureaus personen die werkzaam zijn op een bijzondere arbeidsplaats, waaronder een banenpoolplaats, te registreren. Omdat ook voor personen die werkzaam zijn op een bijzondere arbeidsplaats het streven gericht blijft op uitstroom naar een reguliere baan, blijven zij tevens geregistreerd als «niet werkend» werkzoekend. Anders dan verondersteld wordt, beschouwt Arbeidsvoorziening het werken in een banenpool dus wel als werk, maar niet als regulier werk. Voor Arbeidsvoorziening is het van belang inzicht te houden in haar bemiddelingsbestand naar regulier werk. De door Arbeidsvoorziening gevolgde werkwijze stelt haar daartoe in staat. Derhalve heeft het kabinet hier geen bezwaar tegen. Wel zal met Arbeidsvoorziening worden bezien of en hoe de aanduiding «niet werkend» in deze gevallen zou kunnen worden aangepast.

Door de leden van de PvdA-fractie is de vraag gesteld hoe artikel 20, tweede lid, zich verhoudt tot artikel 18. Artikel 18, tweede lid, regelt het financiële correctie-instrument, dat de minister kan toepassen indien de uitvoering van de wet door gemeenten – waaronder mede wordt verstaan de besteding van de subsidie – niet rechtmatig geschiedt. Op grond van welke rechtmatigheidseisen de minister dit instrument kan toepassen, is in de betreffende bepaling limitatief opgesomd. De aanwijzingsbevoegdheid, zoals geregeld in artikel 20, tweede lid, is – naast de mogelijkheid van schorsing en vernietiging op grond van de Gemeentewet – het niet-financiële correctie-instrument. Dit toezichtsinstrument kan – als ultimum remedium – voornamelijk toegepast worden indien de gemeente aan haar discretionaire bevoegdheden een invulling geeft die

niet overeenkomt komt met het door het rijk voorgestane beleid. Verderop in dit verslag bij de artikelen wordt wordt nader ingegaan op de aanwijzing.

7. Het gemeentelijk Werkfonds

Alvorens de afzonderlijke vragen met betrekking tot het gemeentelijk Werkfonds te beantwoorden, wordt onderstaand de bekostigings-systematiek kort uiteengezet.

Voor iedere gerealiseerde Wiw-dienstbetrekking van 32 uur of meer kan de gemeente een basisbedrag van f 17 000 declareren. Met dit bedrag is het mogelijk Wiw-dienstbetrekkingen voor personen die 1 tot 2 jaar werkloos zijn, en werkervaringsplaatsen te realiseren. Een vast basisbedrag heeft als voordeel dat niet langer afgerekend hoeft te worden op werkelijke kosten. Tegelijkertijd betekent deze declaratiemogelijkheid dat gemeenten geen budgettaire risico's lopen indien zij ten gevolge van de sluitende benadering jongeren een Wiw-dienstbetrekking moeten aanbieden.

Naast dit basisbedrag van f 17 000, stelt het rijk per gemeente twee budgetten beschikbaar, namelijk een vast budget voor aanvullende kosten van Wiw-dienstbetrekkingen en een budget voor scholing en activering.

Het vaste budget voor aanvullende kosten is nodig voor een sluitende financiering van arbeidsplaatsen voor volwassenen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (langer dan twee jaar werkloos). Het basisbedrag van f 17 000 is niet toereikend om de loonkosten van deze categorie te kunnen betalen. Binnen deze groep wordt voor de financiering een nader onderscheid gemaakt naar enerzijds personen die tussen de twee en drie jaar werkloos zijn en anderzijds personen die langer dan drie jaar werkloos zijn. Het vaste budget voor aanvullende kosten dient tevens ter dekking van de aanvullende kosten voor de dienstbetrekkingen van jongeren.

Het budget voor scholing en activering bevat de middelen die door de gemeenten kunnen worden ingezet voor scholing en activering, waaronder de inkoop van arbeidsbemiddeling en kinderopvang en het toekennen van financiële incentives. Nadrukkelijk geldt hierbij de voorwaarde gesteld dat deze middelen niet mogen worden aangewend voor loon- en uitvoeringskosten voor de Wiw.

Het aantal Wiw-arbeitsplaatsen dat door de gemeente kan worden gerealiseerd, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de omvang van het vaste budget voor aanvullende kosten. Immers deze middelen zullen voor een belangrijk deel bijdragen aan het tot stand brengen van Wiw-dienstbetrekkingen. De toedeling zal plaats vinden op grond van de huidige verdeling van banenpoolplaatsen en aantallen JWG-ers. Bij de verdeling van het budget voor scholing en activering zullen meer objectieve criteria worden gehanteerd.

De bekostigingssystematiek gaat uit van banen van 32 uur. Op grond van bij de werknemer gelegen factoren en bij banenpooldeelnemers is een kortere of langere arbeidsduur toegestaan. In dat geval – en de leden van de PvdA-fractie hebben daarover in hoofdstuk 6 van het Verslag een vraag gesteld – wordt er bij de subsidievaststelling met die afwijking rekening gehouden. De lagere regelgeving op grond van artikel 18 zal er in voorzien dat bij dergelijke afwijkingen van het beginsel van 32 uur per week, het vaste budget voor aanvullende kosten proportioneel wordt aangepast.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD en SGP vragen het kabinet nog eens aan te geven hoe het bedrag voor f 1,7 miljard voor het

Werkfonds in 1998 tot stand komt vanuit de bestaande budgetten. Hoeveel is voor het Werkfonds beschikbaar in de periode 1999–2001 en hoe zijn die bedragen opgebouwd uit de huidige meerjarenramingen? Op welke volumina van de verschillende categorieën werkzoekenden zijn de meerjarenramingen gebaseerd? Is het de bedoeling dat gemeenten bijdragen aan het Werkfonds? Hoeveel dragen de gemeenten nu bij aan de uitvoering van de JWG en banenpoolregeling en wat zijn de ramingen voor bijdragen van gemeenten in het kader van de Wiw?

De samenstellende delen van het bedrag van 1,7 miljard voor het Werkfonds is in onderstaand schema weergegeven. De bedragen zijn gebaseerd op de SZW-begroting 1997. Dat betekent dat nog geen rekening is gehouden met mogelijke ramingsbijstellingen op grond van de Kaderbrief 1998 en eventuele beleidswijzigingen van het kabinet op aanpalende terreinen, zoals de WVA, die van invloed kunnen zijn op het Werkfonds.

WIW voedende budgetten (in miljoenen)

	1998	1999	2000	2001
<i>1. SWZ begroting:</i>				
JWG begroting	399	472	461	454
BP begroting	456	456	457	458
werkervaring (begr. bp)	87	87	87	87
doorstroomsubsidie banenp.	17	6	29	29
vrijvallende ABW uitk.	96	128	145	182
bedrag doorstr. subs gr.				
steden	23	23	0	0
kinderopvang	85	85	85	85
<i>2. FSV middelen:</i>				
banenpool startsubsidies	185	185	185	185
jwg uitvoeringskosten	74	74	74	74
ABW-incentive	150	150	150	150
ex-art. 36 WWV	30	30	30	30
<i>3. CBA begroting:</i>				
subsidie banenpool	71	71	71	71
<i>4. Extra middelen:</i>				
overgang naar 36 uren werkw.	33	39	39	41
TOTAAL BESCHIKBAAR	1705	1806	1812	1845
<hr/>				
WIW-raming aantallen	1998	1999	2000	2001
– jongeren tot 23 jr	17 088	19 701	21 786	21 759
– jongeren 23 jr en ouder	3 935	3 481		
– voormalige werkl. 1–2 jr	1 000	1 000	1 000	1 000
– voormalige werkl. 2–3 jr (32 uur)	2 000	3 000	4 000	5 000
– voormalige werkl. 2–3 jr (36 uur)	667	1 000	1 333	1 667
– voormalige werkl. > 3 jr (32 uur)	4 000	5 000	6 000	7 000
– voormalige werkl. > 3 jr (36 uur)	23 042	21 899	20 833	19 783
TOTAAL	51 731	55 081	54 952	56 208

Het is niet de bedoeling dat gemeenten uit eigen middelen bijdragen; de Wiw kent in principe een kostendeckende financiering. Deze is forfaitair, hetgeen betekent dat niet per gemeente of per arbeidsplaats tot de gulden wordt afgerekend. Dit is niet alleen minder bureaucratisch, maar levert de gemeente ook mogelijkheden op voor efficiencywinst, die binnen de Wiw of Wsw moet worden herbestemd. Wel is het zo, dat ook bij berekening van uitvoeringskosten en inleenvergoedingen is uitgegaan van forfaitaire, gemiddelde bedragen. Elke gemeente kiest daarbij zijn eigen invulling.

Een te laag bedongen inleenvergoeding of een te ruimhartige subsidiëring van werkplekken kan de gemeente een tekort opleveren. In dat geval zal de gemeente zelf moeten bijpassen. Ook staat het de gemeente vrij om naar eigen keuze de uitvoeringskosten generieuzer te doen dan het rijksbudget mogelijk maakt. Maar uitgangspunt blijft dat de Wiw – mits efficiënt uitgevoerd – voor de gemeenten kostendekkend wordt bekostigd.

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen hoe en op grond van welke criteria de budgetten voor aanvullende kosten van Wiw-dienstbetrekkingen en voor scholing en activering over de gemeenten zullen worden verdeeld. Is het budget voor scholing en dergelijke een opslag op de gedeclareerde basisbedragen? Kunnen het vaste budget en het budget voor scholing benut worden voor werklozen met een WW-uitkering? Welk deel van de verschillende categorieën van de doelgroep wordt met de Wiw bereikt?

Over de wijze van toedeling van de budgetten voor de aanvullende kosten en scholing en activering is hiervoor het een en ander opgemerkt. Uitgaande van de principes die hier zijn genoemd zal in lagere regelgeving een verdeelmodel worden uitgewerkt.

Over de positie van WW-gerechtigden wordt opgemerkt dat die gelijkwaardig is aan de overige Wiw-werknemers met dien verstande dat de bekostiging via het Awf loopt en de uitvoerende gemeente met het Lisv tot overeenstemming dient te komen over een concreet plaatsingscontract.

De leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA vragen in hoeverre leegloop, ziekte en arbeidsongeschiktheid van gedetacheerden en mensen op werkervaringsplaatsen van invloed zijn op het budget van het Werkfonds en de inleenvergoedingen. En, zo is de vraag, loopt de arbeidsovereenkomst bij arbeidsongeschiktheid door en kan er dan onbeperkt worden gedeclareerd?

Personen die werkzaam zijn op een werkervaringsplaats hebben een arbeidsovereenkomst met een reguliere werkgever, waarbij op grond van artikel 5 een loonkostensubsidie wordt ontvangen. De werkgeversverplichtingen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid rusten op deze werkgever en houden geen verband met de financiering van het Werkfonds.

De financiering van de loonkosten van Wiw-werknemers gebeurt uit het Werkfonds en de verkregen inleenvergoedingen. De gemeente als werkgever van Wiw-werknemers heeft tijdens ziekte en arbeidsongeschiktheid de verplichting van loondoorbetaling. Deze loonkosten worden gefinancierd uit de subsidie en de inleenvergoeding. Voor zover geen inleenvergoeding wordt verkregen in verband met ziekte of arbeidsongeschiktheid biedt het Werkfonds geen compensatie. Een geringe opslag boven de voor andere Wiw-werknemers in rekening gebrachte inleenvergoeding kan hiervoor een oplossing bieden.

Wanneer een Wiw-werknemer zich langer dan drie maanden in een leegloopsituatie bevindt, dat wil zeggen een Wiw-dienstbetrekking zonder detachingsplaats heeft, dan kunnen de loonkosten niet meer ten laste van het Werkfonds worden gebracht (tenzij de leegloop een gevolg is van ziekte). Dit is bepaald in artikel 15, derde lid.

In geval de werknemer na een jaar ziekte in aanmerking komt voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering kan voor de werkgever geen loondoorbetalingsverplichting meer bestaan. In dit derde lid wordt bij Nota van wijziging bepaald dat de uitzondering voor ziekte en arbeidsongeschiktheid alleen bestaat voor zover op de werkgever de verplichting berust loon door te betalen.

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen waarom het gemeentelijk Werkfonds niet gemaximeerd is. De leden van D66 stellen een vergelijkbare vraag. De regering kan toch niet serieus menen dat een nieuwe, echte open-einderegeling wordt geïntroduceerd, aldus deze leden? De leden van PvdA en VVD vragen aansluitend of bij uitbreiding van het aantal plaatsen dekking uit vrijvallende Abw-uitkeringen wel voldoende is. Waarom geldt voor het aantal werkervaringsplaatsen wel een plafond?

Als het geraamde aantal arbeidsplaatsen niet wordt gerealiseerd, wanneer worden dan «meevallers» zichtbaar op de rijksbegroting? Treden dan alleen «meevallers» op bij het te declareren basisbedrag of ook bij het vaste budget voor aanvullende kosten?

Staan hier tegenvallers bij de Abw tegenover? Worden «meevallers» bij de Wiw voor de Wsw aangewend of verlagen ze het financieringsstekort of worden ze doorgeschoven naar het volgende jaar?

De leden van D66 vragen tenslotte – in het verlengde van de vraag naar het open einde –, of de uitgaven via de begrotingsdiscipline niet in wezen alsnog gemaximaliseerd zijn? Welke beleidsreactie zou een eventuele overschrijding in enig jaar teweeg brengen, binnen de regels van de begrotingsdiscipline voor de rijksbegroting?

Ter verduidelijking van de financieringssystematiek kan het volgende worden opgemerkt. Het basisbedrag is voor gemeenten vrij declarabel. Dit bouwt voort op de bestaande praktijk waarin zowel de JWG als de banenpoolregeling al een vrij declarabel deel kennen. Gemeenten declareren de werkelijke loonkosten voor een JWG'er en voor een banenpooldeelnemer de vrijvallende bijstandsuitkering. Omdat in de Wiw de sluitende benadering voor jongeren gehandhaafd blijft, is gekozen voor dezelfde declaratiesystematiek, waarbij de basisbedragen van f 17 000 vrij declarabel zijn. Sinds de invoering van de JWG is gebleken dat het volume van gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor jongeren zelfs binnen een jaar sterk schommelt en afhankelijk is van verschillende invloeden, zoals het aantal schoolverlaters in een regio in enig jaar, de regionale economische ontwikkeling en het aantal jongeren in een bepaalde leeftijdscategorie. De situatie kan zich daarom voordoen dat een gemeente binnen een jaar met een relatief forse toename van jongeren wordt geconfronteerd, die op grond van de sluitende benadering een Wiw-dienstbetrekking moeten worden aangeboden. De gemeente zou bij een gemaximeerde bijdrage worden geconfronteerd met aanzienlijke relatieve meerkosten. Vandaar dat het noodzakelijk is om de declaratiesystematiek van de JWG (op grond van het werkelijke aantal geplaatste jongeren) te handhaven. Deze invulling kan worden verstaan als één van de «gebruikelijke exogene oorzaken» waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen.

Vervolgens is aan de orde de financieringswijze van Wiw-dienstbetrekkingen voor volwassenen. Hier is het vaste budget voor aanvullende kosten voor Wiw-dienstbetrekkingen gemaximeerd. Met andere woorden het rijk stelt voor een bepaald aantal Wiw-arbeidsplaatsen sluitende financiering per plaats beschikbaar. Dit betekent niet dat afzonderlijke gemeenten geen mogelijkheden hebben om meer arbeidsplaatsen te realiseren. Immers het basisbedrag is declarabel. Het houdt echter wel in dat – als gevolg van de fors hogere kosten voor de groep personen die langer dan twee jaar werkloos is – de gemeente extra eigen middelen van aanzienlijke omvang moet bijdragen om deze arbeidsplaatsen te financieren.

Tenslotte de werkervaringsplaatsen. Hier is voorshands om redenen van beleidsevaluatie een grens getrokken voor de groei van het aantal plaatsen. Het kabinet gaat voorlopig uit van een maximum van 12 000 werkervaringsplaatsen. Wanneer uitbreiding op grond van positieve ervaringen wenselijk is, zal het kabinet een nieuwe afweging maken,

waarbij de wenselijkheid van een verdere groei van dergelijke werkervaringsplaatsen moet worden afgezet tegen de effectiviteit van het instrument voor de doelgroep.

Voor de beantwoording van de vraag over eventuele «meevallers» is het relevant, om – zoals hiervoor aangegeven – twee stromen te onderscheiden voor de financiering van arbeidsplaatsen uit het Werkfonds: het basisbedrag, dat de gemeente gedurende het jaar bij het rijk declareert, en het vaste budget voor aanvullende kosten dat aan elke gemeente jaarlijks wordt toegekend.

Het vaste budget voor aanvullende kosten is, naast het basisbedrag, nodig om de kosten van de Wiw-dienstbetrekking te financieren. Tegenover het budget voor aanvullende kosten staat een aantal Wiw-dienstbetrekkingen dat de gemeente moet realiseren. Realiseert de gemeente dit taakstellende aantal niet, dan wordt het niet-bestede deel van het budget teruggevorderd. Deze terugvordering wordt in het jaar $t + 1$ op de begroting van het ministerie van SZW ingeboekt. Een dergelijke taakstelling is niet verbonden aan het basisbedrag. Wanneer de gemeente een Wiw-dienstbetrekking is aangegaan, dan kan het basisbedrag bij het rijk worden gedeclareerd. In tegenstelling tot het aanvullende budget kan de omvang van dit deel van het Werkfonds daarom gedurende het jaar afwijken van de raming. Dergelijke fluctuaties leiden grosso modo tot een spiegelbeeldige ontwikkeling in de bijstandsuitgaven (zie ook de vraag hiervoor over voldoende dekking door vrijvallende bijstandsuitkeringen) en beïnvloeden het financieringstekort dus niet. De eerder genoemde terugvorderingen van niet-bestede budget voor aanvullende kosten komen overigens met een jaar vertraging ceteris paribus wel eenmalig ten gunste van het financieringstekort.

«Meevallers» als gevolg van niet-gerealiseerde arbeidsplaatsen kunnen niet worden aangewend voor de Wsw. In de antwoorden op vragen van de leden van de fractie van D66 en SGP over overschotten en reserveringen wordt hierop teruggekomen. Evenmin mogen ze worden doorgeschoven naar het volgende jaar. Dit is ook niet nodig, omdat in een volgend jaar nog steeds de benodigde basisbedragen en budgetten in het gemeentelijk Werkfonds beschikbaar zijn.

Vervolgens vragen de leden van fracties van PvdA en VVD naar de dekking uit vrijvallende Abw-uitkeringen bij uitbreiding van het aantal Wiw-plaatsen. Allereerst kan worden geconstateerd dat de structurele doorwerking van de huidige JWG- en banenpool-aantallen al is verwerkt in de meerjarenramingen, inclusief de besparingen op de Abw. Vervolgens is er een geringe oploep ten opzichte van deze oude ramingen verwerkt, met name gezien het amendement-van Zijl uit 1993 (5 000 extra banenpoolplaatsen). Dan is uiteindelijk de vraag wat een uitbreiding ten opzichte van deze aantallen betekent, waarbij de kosten alleen het basisbedrag ad f 17 000 betreffen. Een dergelijke additionele uitbreiding wordt grosso modo inderdaad gedekt uit bespaarde Abw-uitkeringen. Strikt genomen is de gemiddelde Abw-uitkering hoger dan het basisbedrag van f 17 000. Echter, er dient ook rekening te worden gehouden met enkele omstandigheden, met name het feit dat de Wiw ook openstaat voor mensen die geen Abw-uitkering genieten. Per saldo staat er daarom een iets lager totaalbedrag aan bespaarde Abw-uitkeringen tegenover de extra basisbedragen, dan de gemiddelde Abw-uitkering.

Tenslotte vragen de leden van fractie van D66 naar de consequenties van de budgetdiscipline.

Allereerst zij opgemerkt dat de uitgaven voor het gemeentelijk Werkfonds zullen vallen onder de budgetdiscipline van de sector sociale zekerheid en niet onder die van de rijksbegroting. Dat doet overigens in

essentie niets af aan de toe te passen beleidsreacties in geval van over- of onderschrijdingen.

De overschrijdingen ten opzichte van de ramingen kunnen zich alleen voordoen bij de basisbedragen. De vaste budgetten staan voor enig jaar vast en kunnen in de meerjarenramingen alleen beleidsmatig worden opgehoogd. Een overschrijding van de basisbedragen zal in beginsel geen beleidsreactie vergen, omdat tegenover een groter aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen grosso modo besparingen op de bijstandsuitgaven staan. Het totaal van de relevante uitgaven in de sector sociale zekerheid zal daarom niet toenemen.

Verder verwijzen deze leden naar de eerder gestelde vraag naar de verhouding tussen JWG-banen en banenpools, respectievelijk Wiw-betrekkingen voor jongeren beneden 23 jaar (sluitende benadering) en oudere Wiw-werknemers. Verdringen deze beiden elkaar (met name in een tijd van oplopende jeugdwerkloosheid), of wordt juist in dit geval de uitlaatklep gezocht in het open-eindekarakter van de regeling. Welk budgettair risico wordt daarmee gelopen?

Voor de beantwoording van deze vraag kan worden verwezen naar de eerdere beantwoording op vragen van de VVD-fractie. Om een arbeidsplaats voor een jongere te financieren, heeft de gemeente slechts een klein aanvullend budget nodig bovenop het basisbedrag. De fluctuaties in het aantal benodigde plaatsen voor jongeren kunnen dus inderdaad binnen de declaratie bij het ministerie worden opgevangen en gaan daarmee niet ten koste van de beschikbare financiering voor oudere Wiw-werknemers. Een omgekeerde verdringing van jongeren door oudere Wiw-werknemers kan om dezelfde reden niet plaatsvinden. Met deze constructie wordt geen budgettair risico gelopen, omdat tegenover mutaties in het gerealiseerde aantal Wiw-arbeidsplaatsen grosso modo besparingen op de bijstandsuitgaven staan.

De leden van het CDA, PvdA en de VVD vragen naar wat er nu gebeurt met het budget 1997 voor de werkervaringsplaatsen, nu de Wiw pas in 1998 in werking treedt? Gaat dit budget terug naar de algemene middelen?

Vooruitlopende op de invoering van de Wiw per 1 januari 1998 is ervoor gekozen – binnen het kader van budgettaire neutraliteit – geen tijdelijke regeling ten laste van dit budget op te zetten ten einde de uitvoeringscomplexiteit van de overgang van de huidige regelingen naar de Wiw niet extra te belasten.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de omvang van het Werkfonds moet kunnen worden bijgesteld, wanneer door de sluitende aanpak van jongeren een groter beroep dan verwacht op het fonds wordt gedaan. Bovendien dient de reeds in de prognoses opgenomen groei van de JWG door te werken in het Werkfonds.

Het is inderdaad zo dat, wanneer door de sluitende benadering van jongeren een groter beroep dan verwacht op het fonds wordt gedaan, als vanzelf in de begrotingsuitvoering zal blijken dat de realisatie van de basisbedragen in het Werkfonds hoger wordt. Dit geldt niet voor het vaste budget dat, zoals eerder toegelicht, voor een geheel jaar wordt uitgedeeld. Een hoger aantal jongeren zal bij elke begrotingsvoorbereiding vervolgens worden doorvertaald in de meerjarenramingen voor het Werkfonds.

Verschillende fracties hebben gevraagd naar de onderbouwing van de verschillende kosten voor de gemeenten en van de subsidies. De leden van D66 achten in algemene zin de gekozen uitwerkingen voor het Werkfonds een goede route. Wel vragen zij om een vergelijking tussen de opbouw van de subsidies (zowel voor de arbeidskosten, als voor de

scholing en bijkomende kosten) aan de ene kant, en de daadwerkelijke kosten voor loon, scholing en andere zaken aan de andere kant. Wat zijn, bij een werkweek van 32 uur, de minimaal te maken kosten? Welk deel wordt daarbij gedekt door de f 17 000, en hoe hoog is (dus) de minimale inleenvergoeding die moet worden gevraagd?

De beantwoording van deze vragen ligt besloten in de tabellen die als bijlage 2 zijn opgenomen in de toelichting op het wetsvoorstel.

De daadwerkelijke kosten voor een gemeente vormen een optelsom van de loonkosten, de uitvoeringskosten en de overige kosten. Dit bedrag wordt weer verminderd met de toepasselijke afdrachtskortingen. Hiertegenover staat de subsidie die de gemeenten per Wiw-werknemer ontvangt. Deze is opgebouwd uit een basisbedrag en een normbedrag. Het verschil tussen de feitelijke kosten en de ontvangen rijkssubsidie wordt opgevangen door een gemiddelde inleenvergoeding die de gemeente ontvangt van de werkgever waar een Wiw-deelnemer wordt geplaatst.

Het basisbedrag is bij een werkweek van 32 uur een vast bedrag voor iedereen van f 17 000. De hoogte van het normbedrag is afhankelijk van de duur van de werkloosheid voorafgaand aan de Wiw-dienstbetrekking. Naarmate betrokkenen langer werkloos zijn geweest, is het normbedrag hoger. De benodigde inleenvergoeding neemt dientengevolge af naarmate men langer werkloos is geweest.

De subsidies die gemeenten ontvangen van het rijk ten aanzien van scholing moeten los worden gezien van daadwerkelijke scholingskosten per persoon. In de Wiw- bekostigingssystematiek ontvangen gemeenten een budget voor scholing en activering, waaruit scholingsactiviteiten kunnen worden bekostigd.

De leden van de RPF-fractie constateren dat de toedeling van het budget voor aanvullende kosten aan de gemeenten in hoge mate zal zijn gebaseerd op de actuele verdeling van de banenpoolplaatsen en de aantallen JWG-ers. Hoewel dit naar het oordeel van deze leden logisch lijkt, dringt zich hierbij de vraag op in hoeverre rekening wordt gehouden met het aantal uitkeringsgerechtigden, die in aanmerking komen voor een Wiw-dienstbetrekking en met andere factoren. In welke mate zal de Kamer betrokken worden bij het beoordelen van de criteria van de in artikel 17, tweede lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur?

Hiervoor is aangegeven dat er bij de verdeling van de budgetten rekening zal worden gehouden met de actuele verdeling van arbeidsplaatsen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor de toekomst meer objectieve criteria worden gedefinieerd.

De leden van de fracties van PvdA, CDA en VVD vragen waarom er bij Wiw-werknemers die 1 tot 2 jaar werkloos zijn en bij jongeren in de berekening van de kosten geen rekening is gehouden met loonkostenontwikkelingen en bij andere werklozen wel? Hoe zijn de gemiddelde inleenvergoedingen voor de verschillende groepen geraamd? Hoe sporen deze gemiddelden met de realisaties tot nu toe? Kan het bedrag aan uitvoeringskosten onderbouwd worden?

De loonkostenontwikkeling voor Wiw-werknemers die voor aanvang van hun dienstbetrekking langer dan 2 jaar werkloos waren, is tot en met 2001 geraamd. In bijlage 2 van de toelichting is aangegeven op welke wijze deze stijging in de loonkosten zal worden gefinancierd, namelijk door een verhoging van de inleenvergoeding en het normbedrag voor aanvullende loonkosten.

Wiw-werknemers die voor indiensttreding 1 tot 2 jaar werkloos waren, hebben een geringere afstand tot de arbeidsmarkt. Derhalve is verondersteld dat voor deze categorie na verloop van tijd een hogere inleenvergoeding kan worden verkregen, waaruit een eventuele loonsverbetering kan worden gefinancierd. De lonen van de jongeren blijven gefixeerd op

100% van het minimumjeugdloon, zodat voor deze groep geen loonsverbetering behoeft te worden geraamd.

Bij de raming van de inleenvergoedingen is uitgegaan van de huidige vergoedingen en in overleg met de VNG bekeken welke verhoging haalbaar moest worden geacht. De uitkomsten van dit overleg hebben geresulteerd in de inleenvergoedingen vermeld in bijlage 2 van de toelichting. Voor de hoogte van de inleenvergoedingen die onder de JWG en banenpoolregeling gangbaar zijn, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Voor de bepaling van de uitvoeringskosten is dezelfde werkwijze gevolgd. Op basis van ervaringsgegevens van een aantal JWG/banenpoolorganisaties is in samenspraak met de VNG en de Landelijke vereniging banenpool/JWG gezocht naar een redelijke vergoeding voor de uitvoeringskosten, hetgeen heeft geleid tot de bedragen genoemd in bijlage 2 van de toelichting. Voorwaarde die de VNG daarbij heeft gesteld is dat gemeenten via het Gemeentefonds een aanvullend bedrag voor de uitvoering van de Wiw ontvangen. Deze mogelijkheid wordt thans gezamenlijk onderzocht.

De leden van de GPV-fractie vragen of de regering kan verduidelijken op welke wijze de gemeente de hoogte van de inleenvergoeding moet bepalen. Deze leden vonden de toelichting op dit punt ietwat vaag. De prijsstelling moet worden gebaseerd op een gebruikelijke calculatiemethodiek. Wat houdt deze in? Mag een gemeente geen vaste inleenvergoeding hanteren? Moet er rekening worden gehouden met de productiecapaciteit van de betreffende werknemer en de aard van het werk dat moet worden verricht? Is wellicht ook de aard van het bedrijf een factor?

Met betrekking tot de vaststelling van de juiste, aan inleners te vragen inleenvergoeding voor door Wiw-werknemers uit te voeren werkzaamheden moet het uitgangspunt zijn een prijsstelling overeenkomstig de gangbare normen in het bedrijfsleven en uitvoeringsmethoden. Om te komen tot een marktconforme vergoeding moet een calculatiemethode worden gehanteerd die voor de uit te voeren werkzaamheden in een bepaalde markt gebruikelijk is. Onder gebruikelijk dient verstaan te worden de standaard te hanteren calculatiemethode voor die branche, bijvoorbeeld IMAG (tijdsnormeringen voor aanleg en onderhoud van groenvoorzieningen) of MISSET (beheerskostenmodel voor toerekening van overheadkosten).

De Wiw en de nWsw kennen dezelfde bepaling dat voor de door de werknemer verrichte arbeid, op grond van de gangbare calculatiemethoden, een marktconforme vergoeding moet worden verkregen. De feitelijke vergoeding kan lager liggen. Dit is mede afhankelijk van de inzet van de betrokken personen. Het subsidiebedrag heeft op de prijsstelling echter geen invloed. Er is alleen geen sprake van onverantwoorde concurrentie indien het percentage van het loon dat gesubsidieerd wordt, recht evenredig is aan de mate van productiviteit (handicap of geen werkervaring) van de personen die bij het werk worden ingezet.

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld met betrekking tot de keuze van een specifieke uitkering voor het Werkfonds en de gevolgen voor gemeenten voor de hoogte van de algemene uitkering van het Gemeentefonds wanneer gemeenten het aantal Abw-uitkeringsgerechtigden weet te verkleinen dankzij het creëren van Wiw-arbeidsplaatsen.

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen waarom gekozen is voor een brede doeluitkering en niet voor een begrotingsfonds of een publiek- of privaatrechtelijk fonds of opname van de middelen in het Gemeentefonds? Kunnen overschotten aan subsidies van jaar op jaar cumuleren, zodat er opgepot wordt?

In het nader rapport op het advies van de Raad van State is ingegaan op de keuze van bekostiging door middel van een brede doeluitkering. Het is

wenselijk om gemeenten te kunnen afrekenen op prestaties, hetgeen bij het Gemeentefonds niet mogelijk is. Daarnaast zijn er verwachte herverdeeleffecten die een belemmering vormen om vanuit een blanco situatie een geheel nieuw en voor het gehele land geldende maatstaf te ontwikkelen. Immers omdat de Wiw bestaat uit reeds bestaande instrumenten, die op volstrekt verschillende wijze en langs volstrekt verschillende maatstaven zijn verdeeld, dient bij de toekenning rekening te worden gehouden met realisatiecijfers uit het verleden en de steeds wisselende bijdragen uit de voormalige geldstromen.

De keuze voor de gemeente als uitvoerder van deze regeling laat, conform de Gemeentewet, verder geen ander keuze voor bekostiging dan via de specifieke uitkering. Andersoortige fondsen ter verdeling zijn dan uitgesloten.

De voor de Wiw beschikbaar gestelde subsidie dient conform te worden besteed. Wel is voorzien in de mogelijkheid om een mogelijk surplus, dat ontstaat na de realisatie van de arbeidsplaatsen van Wiw en Wsw over en weer in te zetten in het kader van deze wetten. Daarbij hoort een redelijke binnen het kader van het toezicht vast te stellen termijn waarbinnen deze reserves besteed dienen te worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de veronderstelling juist is dat de gemeenten naast de inleenvergoeding, ook hun bespaarde bijstandsdeel kunnen of zelfs moeten inzetten ten behoeve van een gezonde financiering? Voorkomen moet immers worden dat actieve gemeenten worden gestraft, omdat door de afname van het aantal bijstandsgerechtigden, ook de gemeentelijke vergoeding afneemt?

De leden van de D66-fractie verwijzen naar hun eerder gestelde vragen over de tegengestelde prikkels voor gemeenten om het aantal bijstandsgerechtigden te verminderen (voordeel in de Abw en Wiw, nadeel bij de algemene uitkering uit het Gemeentefonds).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de nieuwe Financiële Verhoudingswet is de desincentive voor de korte termijn voor een deel ondervangen middels de zogenaamde «bevrozing» van de uitvoeringslastenvergoeding uit het Gemeentefonds. Dit houdt in dat schommelingen in het aantal bijstandsgerechtigden per gemeente geen invloed heeft op de uitvoeringskostenvergoeding uit het Gemeentefonds. Deze maatregel geldt vooralsnog tot 1999. Nog dit jaar zal het kabinet met voorstellen komen voor de periode daarna.

Daarnaast laat het kabinet voor de langere termijn conform de aanbevelingen van de werkgroep «Financieringssysteem van de Algemene bijstandswet» thans nader onderzoek doen naar de mogelijkheden van een operationalisering van een financiering van (een deel van) de bijstand op basis van een objectief verdeelmodel. Een degelijke financieringswijze van de bijstand zou een meer structurele oplossing kunnen bieden voor de desincentive-problematiek. Naar verwachting zal dit onderzoek circa een jaar in beslag nemen. De Tweede Kamer zal over de resultaten van het onderzoek te zijner tijd worden geïnformeerd.

Het is zo dat op termijn objectieve maatstaven, zoals het aantal uitkeringsgerechtigden, gehanteerd zullen worden voor verdeling van het budget; echter ook realisaties in het verleden zullen daarbij een rol blijven spelen.

Tevens benadrukken zij de wenselijkheid om Wiw en Wsw goed op elkaar af te stemmen. Met het oog op tegengaan van wachtlijsten, het bevorderen van de uitstroom uit de sociale werkvoorziening en de stroomlijning van gesubsidieerde arbeid in het algemeen, vinden de leden een gelijktijdige inwerkingtreding van beide wetten noodzakelijk. Het kabinet onderschrijft deze stellingname ten volle en de inzet blijft dan ook beide wetten op tijd in werking te laten treden teneinde per 1 januari 1998 gemeenten in staat te stellen met deze vernieuwde instrumenten maatwerk te kunnen bieden voor de specifieke doelgroepen.

De leden van de VVD-fractie willen weten of de Wiw is getoetst met het instrumentarium van de werkgroep-Pennekamp?

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel inzake Wiw is rekening gehouden met de aanbevelingen van de commissie Griffioen en de MDW-werkgroep Pennekamp. Langs de lijn van het kabinetsstandpunt over deze aanbevelingen is bekeken of de bepalingen over informatieverplichtingen van de gemeente richting rijk voortvloeien uit de regeling van de verantwoordelijkheden tussen het rijk en de gemeenten in dit wetsvoorstel en de daarbij gekozen bekostigingssystematiek. In hoofdstuk 8 en 9 van het algemene deel van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de belangrijkste afwegingen die een rol hebben gespeeld bij de bestuurlijke inrichting van het wetsvoorstel. Overigens is de toets daarmee nog niet geheel voltooid. De afronding zal plaatsvinden bij de totstandkoming van de ministeriële regeling ex artikel 21, eerste lid, Wiw, inzake de beleids- en verantwoordingsinformatie.

Vragen worden ook door verschillende fracties gesteld inzake prikkels voor gemeenten, die wellicht onbedoeld tot een verslechtering zouden kunnen leiden voor een specifieke doelgroep.

Zo vragen de fracties van de PvdA, CDA en VVD naar welke stimulansen er zijn voor gemeenten (behalve de besparing op het gemeentelijk aandeel in de bijstand) om boven het minimum, zoveel mogelijk mensen van de doelgroep aan de slag te krijgen. Welke factoren spelen een rol in de keuze van gemeenten tussen de verschillende vormen van – de door deze fracties genoemde – additionele arbeid voor een kandidaat? Welke stimulansen zijn er voor gemeenten om zoveel mogelijk mensen scholing/sociale activering te bieden?

Allereerst moet worden benadrukt dat gemeenten, gelet op de door hen in het verleden zelf genomen initiatieven op het terrein van arbeidsmarktmaatregelen voor deze doelgroep, nauwelijks nog een prikkel behoeven. Hun initiatieven gingen vooraf aan de regelgeving van het rijk zoals dat vorm heeft gekregen met de JWG en de banenpoolregeling. De grote beleidsvrijheid die gemeenten krijgen als gevolg van de in dit wetsvoorstel besloten majeure decentralisatie en deregulering, zal iedere gemeente aanzetten tot het maken van nieuwe plannen of het uitbreiden of versnellen van bestaande initiatieven. Juist omdat de gemeente zo dicht bij de burger staat, zullen gemeenten met de Wiw werkgelegenheid willen bevorderen en verdere sociale uitsluiting willen tegengaan.

Naast de door de leden reeds genoemde stimulans van de besparing op het gemeentelijk aandeel in de bijstand vormen het te declareren basisbedrag en de budgetten voor aanvullende kosten en voor scholing en activering belangrijke financiële prikkels om zich in te zetten voor juist deze doelgroep. Deze financiële prikkel is complementair aan de ook lokaal algemeen aanvaarde politieke doelstelling om beleid te genereren die sociale uitsluiting moet voorkomen. Het bestaan van deze lokale politieke doelstelling moge worden geïllustreerd aan de hand van de bereidheid van gemeenten om ook nu reeds eigen gemeentelijke middelen in te zetten.

Door gemeenten een vast bedrag te geven exclusief voor scholing en activering, wordt bewerkstelligd dat gemeenten ook zoveel mogelijk mensen voor deze Wiw-instrumenten in aanmerking laten komen. Immers deze middelen kunnen voor niets anders worden ingezet. Het onbenut laten zal uiteindelijk tot terugvordering leiden.

De keuze voor één van de vormen van gesubsidieerde arbeid wordt bepaald door het antwoord op de vraag welk instrument het meest passend is. Is er vooralsnog geen enkel perspectief op enige vorm van werk, dan kan het verrichten van vrijwilligerswerk een mogelijkheid zijn om betrokkene sociaal te activeren. Is de afstand tot de arbeidsmarkt zodanig dat indienstname door een reguliere werkgever niet eerder mogelijk lijkt dan na een periode waarin werkervaring is opgedaan, dan is

een Wiw-dienstbetrekking het juiste instrument. Is een loonkostensubsidie aan een werkgever voldoende om een langdurig werkloze aan een baan te helpen, dan kan worden gekozen voor een werkervaringsplaats als bedoeld in artikel 5. Bij de afweging van welk instrument wordt ingezet zijn persoonlijke factoren en de afstand tot de arbeidsmarkt dus de belangrijkste criteria.

De leden van D66-fractie wijzen opnieuw op het risico dat de prikkels voor gemeenten om tot doorstroming naar regulier werk te komen (waarmee deze leden op zich kunnen instemmen) de positie van mensen die voor langere tijd zijn aangewezen op een Wiw-dienstbetrekking onder druk zetten. Leiden de ingebouwde financiële prikkels niet tot de neiging om het aantal «blijvende» plaatsen te minimaliseren? Wat betekent een en ander bovendien als doorstroming onverhoopt niet lukt? Zal dit het aantal plaatsen onder druk zetten?

De nadruk die in dit wetsvoorstel wordt gelegd op doorstroming is evident. Dat dit ertoe zal leiden dat het aantal vaste Wiw-dienstbetrekkingen wordt geminimaliseerd, is niet de verwachting. Een deel van de Wiw-werknemers zal na twee jaar immers blijvend op een dienstbetrekking zijn aangewezen. Uit de informatie-inwinning zal duidelijk worden voor welk percentage van de Wiw-werknemers dit geldt en welk deel daarvan uiteindelijk een vaste dienstbetrekking krijgt aangeboden. Indien de jaarrapportages over de uitvoering van de wet daartoe aanleiding geven kan desgewenst bijsturing op grond van lagere regelgeving totstandkomen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie naar de feitelijke situatie met betrekking tot de recente mediaberichtgeving als zouden gemeenten momenteel «flink verdienen» aan de banenpoolregeling, namelijk f 70 mln., is in hoofdstuk 6 beantwoord.

De leden van de fractie van D66 vragen onder welke voorwaarden precies eventuele overschotten uit de Wsw, respectievelijk de Wiw mogen worden ingezet in de andere regeling (Wiw, respectievelijk Wsw). Zij gaan ervan uit dat hiermee geen structurele overboekingsmogelijkheid wordt beoogd. Deze leden vragen zich ook af of eventuele overblijvende middelen voor kinderopvang (die immers zijn geoormerkt) ook onder deze overboekingsregeling vallen. Zou daarin niet het risico besloten liggen dat onvoldoende kinderopvang wordt gerealiseerd?

Leden van de fractie van de SGP voegen hieraan toe de vraag of de regering het wenselijk acht dat gemeenten een voorziening treffen om overschotten in een reserve vast te leggen voor latere aanwending voor de uitvoering van Wsw en Wiw.

Na de vaststelling dat het inderdaad een overschot betreft, dat wil zeggen dat de gemeente heeft voldaan aan realiseren van Wiw-dienstbetrekkingen, waarvoor het budget voor aanvullende kosten is verkregen, moet de gemeente het overschot een bestemming geven ten gunste van hetzij de Wsw hetzij de Wiw. De aanwending van het resterende bedrag dient te geschieden in het eerstvolgende jaar na de definitieve vaststelling van de jaaropgaven.

In feite kan er geen sprake zijn van structurele overboeking. Deze zullen immers van jaar tot jaar verschillen. Wel kunnen besparingen in enig jaar door de gemeente kunnen worden ingezet. Het ligt daarbij voor de hand dat daarbij zoveel mogelijk wordt gedacht aan bestemmingen in de incidentele sfeer. Mocht de gemeente overwegen om een besparing in enig jaar structureel in te zetten – bijvoorbeeld door besparingen in de Wiw te benutten voor het uitbreiden van arbeidsplaatsen in de Wsw – dan moet de gemeente zich wel goed realiseren dat zij voor financieringsproblemen kan komen te staan, indien de besparingen in latere jaren zich

niet meer voordoen. De lasten komen dan grotendeels voor rekening van de gemeente zelf.

Op de vraag van de SGP kan nog aanvullend worden geantwoord dat het niet als wenselijk wordt geacht deze gelden langdurig onbenut te laten. Over de voorwaarden waaronder aanwending plaats vindt zal bij lagere regelgeving een en ander worden vastgelegd.

Met betrekking tot de middelen voor kinderopvang geldt dat deze inderdaad vooralsnog geoormerkt zijn en derhalve alleen voor dat doel kunnen worden ingezet. Een overschot kan in dat specifieke geval niet opnieuw worden bestemd.

De PvdA fractie vraagt in hoeverre de lokale vrijheid om de uitvoering vorm te geven spoort met het streven van de regering om de zogenoemde «front-office»activiteiten op een gezamenlijke locatie onder te brengen? In dit verband is het eindadvies van de Regiegroep SWI relevant. In dit advies wordt onder andere aangegeven dat het niet de bedoeling kan zijn dat er als gevolg van de Wiw twee gescheiden circuits gaan ontstaan van intake en aanbodanalyse. In hoeverre wordt bij de inrichting van de uitvoering van de Wiw rekening gehouden met het voorstel van de Regiegroep om tot een gemeenschappelijke intake van (potentiële) uitkeringsgerechtigden te komen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar hoofdstuk 2, waar de leden van de VVD-fractie eenzelfde vraag hebben gesteld.

De leden van de VVD-fractie zeggen verheugd te zijn dat gemeenten via de nieuwe werkervaringsplaatsen ruimer en zonder gedwongen winkelen de beschikking hebben over inkoopmiddelen. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat nu nog niet de inkoopmiddelen van activiteiten van arbeidsvoorziening aan een aantal gemeenten in het budget zijn opgenomen. De vraag van deze leden luidt: Wanneer gebeurt dit wel en wanneer wordt voldaan aan de motie van Hoof c.s. waarin inkoopmiddelen voor alle gemeenten bepleit worden?

Het onderwerp inkoop is vorig jaar uitvoerig aan de orde gesteld bij de behandeling van de Arbeidsvoorzieningswet. Daar is de lijn uitgezet dat inkoop geen doel op zich is maar een middel om de samenwerking tussen uitkeringsorganen en Arbeidsvoorziening te stimuleren. De inkoop stimuleert partijen om de tafel gaan zitten en om op een zakelijke manier afspraken te maken over de inhoud en kwantiteit van dienstverlening. Inmiddels zijn de contracten tot stand gekomen tussen enerzijds Arbeidsvoorziening en anderzijds de G-19 gemeenten en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid.

In het partijenakkoord dat tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het CBA in december 1994 is gesloten is vastgelegd dat op bescheiden schaal vormen van contractfinanciering worden beproefd. In het partijenakkoord worden stapsgewijs de middelen voor inkoop verhoogd, oplopend tot f 100 miljoen in 1998 (50 miljoen voor de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en f 50 miljoen voor de G-19 gemeenten).

In het kader van de begroting 1998 overweegt het kabinet voor een groter aantal gemeenten een inkoopbudget voor inkoop bij Arbeidsvoorziening ter beschikking te stellen.

8. Het toezicht en de informatievoorziening

Op de vraag van de fractie van D66 of de integratie van het Fonds sociale vernieuwing in het Werkfonds ook betekent dat deze middelen daadwerkelijk worden overgeheveld naar de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kan bevestigend worden beantwoord.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze sturing wordt gegeven aan een positieve uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten wordt gerealiseerd.

Binnen het uitgangspunt dat de gemeenten alle vrijheid moet worden geboden om een eigen lokaal activeringsbeleid op te zetten wordt gemeenten in het kader van de implementatieactiviteiten die in opdracht van het ministerie onder verantwoordelijkheid van de VNG worden ontplooid een handreiking geboden voor de opzet van de uitvoering van deze wet. Voorts kunnen gemeenten gebruik maken van ervaringen van andere gemeenten op grond van de evaluatie zoals die wordt voorzien en de uitkomsten van de monitoring van de Wiw. Daarbij beschikken gemeenten zelf over een aantal platforms om ervaringen uit te wisselen, zoals de VNG, Divosa en de Landelijke vereniging van uitvoeringsorganisaties Banenpool/JWG.

9. De effecten van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de commentaren van met name de VNG, die in dit hoofdstuk zijn verwerkt. Op diverse punten hadden deze leden de hiergenoemde punten reeds in hun inbreng verwerkt. Zij vragen de regering op dit punt hoe groot het risico is dat gemeenten in de komende jaren een steeds groeiende gemeentelijke bijdrage aan de Wiw moeten leveren. Zulks is ook opgetreden bij de Wsw, en dit heeft nu in het overleg tussen ministerie en gemeenten geleid tot het uitgangspunt dat de gemeentelijke bijdrage zal worden teruggebracht en vervolgens gemaximeerd op ongeveer f 100 miljoen. Hoe groot is het risico dat zich bij de Wiw een soortgelijke ontwikkeling voordoet, die dan uiteraard ook weer bijdraagt aan de stijging van de gemeentelijke lasten (bijvoorbeeld indien de politieke meerderheid in de gemeente geen voorstander is van kinderopvang)?

Een vergelijking van de Wiw met de «oude» Wsw gaat niet op. In principe is financiering van de Wiw kostendekkend, hetgeen in hoofdstuk 7 is toegelicht. Wanneer gemeenten echter besluiten om besparingen aan te wenden voor structurele kostenverhogingen, kan dit leiden tot problemen in latere jaren. Immers wanneer de besparingen niet structureel kunnen worden gerealiseerd, ontstaat een financieringsprobleem dat geheel op de gemeentebegroting neerslaat. Gemeenten hebben hierover echter zelf de volledige zeggenschap.

10. Overige aspecten

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet gekozen is voor het handhaven van de bestaande sanctiebepalingen in de Algemene bijstandswet (en IOAW en IOAZ), de Werkloosheidswet (WW) en Algemene kinderbijslagwet.

In de JWG werd uitgegaan van een sluitende aanpak, die betekende, dat een jongere alleen in aanmerking kan komen voor een vergoeding voortvloeiende uit de dienstbetrekking of voorbereidingsovereenkomst op grond van de JWG. In die benadering is recht op uitkering of kinderbijslag niet op zijn plaats. In de Abw werd erkend, dat er dringende redenen zouden kunnen zijn waarom geen dienstbetrekking of voorbereidingsovereenkomst tot stand komt en dan kan na enige tijd wel uitkering worden verstrekt; uitgangspunt was echter indien de jongere onder de JWG doelgroep valt, deze drie maanden geen bijstandsuitkering krijgt.

In de Wiw is gekozen voor een sluitende benadering. De voorbereidingsovereenkomst is komen te vervallen. Dit betekent, dat een jongere wel een uitkering kan verkrijgen, zolang hem nog geen dienstbetrekking is aangeboden, maar aan andere activiteiten wordt deelgenomen. Een algehele uitsluiting, zoals in de WW was geregeld past dan niet. Wat

betreft de Algemene bijstandswet zal ook per geval moeten worden beoordeeld of de jongere recht op een uitkering heeft, naast scholing bijvoorbeeld, en of hij weer in aanmerking kan komen voor een uitkering als hij zijn Wiw-dienstbetrekking heeft verloren of niet heeft kunnen behouden. Afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid daarbij zal een sanctie moeten worden vastgesteld. De termijn van drie maanden doet geen recht aan deze individuele beoordeling.

De leden van de SGP-fractie verwijzen voorts naar artikel 23 JWG, dat de mogelijkheid van administratief beroep regelt en ook overigens nog enkele bijzondere, van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende bepalingen bevatte. In dit wetsvoorstel is er van uitgegaan, dat voor de administratiefrechtelijke beslissingen de Algemene wet bestuursrecht op het punt van bezwaar en beroep onbeperkt van toepassing is. Doordat in de constructie van deze wet het gemeentebestuur direct verantwoordelijk is voor alle soorten beslissingen, dus ook voor het aanbod van een dienstbetrekking, past het de figuur van administratief beroep niet meer. Er is immers geen ander bestuursorgaan dan het gemeentebestuur, dat hierover in administratief beroep zou kunnen oordelen. In de JWG kreeg de JWG-organisatie bevoegdheden en paste wel de figuur van administratief beroep bij het college van burgemeester en wethouders. Tegen het niet verkrijgen van een voorziening is nu op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep bij de rechter mogelijk. Inhoudelijk is in de rechtsbescherming geen verandering aangebracht.

Tot slot vragen deze leden nog naar de bezwaar en beroepsmogelijkheid tegen een beslissing op grond van artikel 12.

Zoals elders in deze nota al is gemeld, is het mogelijk om tegen het weigeren van een verklaring door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bezwaar en beroep in te stellen. Overigens is de verwachting, dat dit veelal in combinatie met bezwaar en beroep tegen een andere beslissing zal plaatsvinden.

Artikelen

Artikel 1

Onder d wordt de Algemene nabestaandenwet (Anw) niet genoemd. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de reden hiervoor.

In de opsomming onder d worden allereerst de uitkeringen genoemd, voor de verstrekking waarvan de gemeente verantwoordelijk is. Daarnaast zijn genoemd uitkeringen, die in combinatie met een bijstandsuitkering kunnen worden verstrekt (de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) dan wel die voorafgaande aan een uitkering op grond van de Abw worden verstrekt. Voorts worden nog uitkeringsregelingen genoemd die in hun aard (of uitkeringsniveau) vergelijkbaar zijn met de Algemene bijstandswet (de Toeslagenwet om een gang naar de gemeente voor aanvullende bijstandsuitkering te voorkomen en de Tijdelijke wet inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria). Alleen door de beschikbaarheid van deze uitkeringsregelingen is de gemeente niet direct verantwoordelijk voor de uitstroom uit de uitkeringsregeling, maar de doelgroep is vergelijkbaar met de groep die een uitkering ontvangt op grond van de door de gemeente uit te voeren uitkeringsregelingen. Deze samenhang met de verantwoordelijkheid van de gemeente om de uitkeringsgerechtigde te laten uitstromen uit een uitkeringsregeling door hem in aanmerking te brengen voor de voorzieningen van deze wet ontbreekt bij de Algemene nabestaandenwet. Op grond van de Anw bevordert de Sociale Verzekeringsbank met behulp van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie dat de nabestaande zich oriënteert op de arbeidsmarkt. Het is dan ook in eerste instantie het instrumentarium van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, dat ingezet wordt om de nabestaande te begeleiden naar de aanvaarding van betaald werk. De verantwoorde-

lijkheid van de Sociale Verzekeringsbank is dan ook van een andere aard dan die van de gemeente en het Lisv voor de uitstroom uit een uitkering in combinatie met de verplichtingen die aan de uitkeringsgerechtigden zijn opgelegd om mee te werken aan het verkrijgen van arbeid.

Artikel 2

De leden van de CDA-fractie pleiten voor een uniformering van het aanbod van voorzieningen door de gemeenten door de algemene zorgplicht als in dit artikel wordt geregeld meer te specificeren.

Er is voor gekozen om in dit algemene artikel de zorgplicht van de gemeente aan te duiden met het doel waarvoor de voorzieningen dienen, namelijk het bevorderen van sociale activering en een zelfstandige bestaansvoorziening en het inschakelen in het arbeidsproces van personen, die niet door arbeid in hun inkomen voorzien, maar afhankelijk zijn van een uitkering. De voorzieningen worden vervolgens in de volgende artikelen nader uitgewerkt. Het past dus niet het aanbod van de voorzieningen in dit artikel al nader te specificeren. Overigens is de wijze waarop inhoud kan worden gegeven aan deze zorgplicht zeer in ontwikkeling. Ook met de uitwerking in de andere artikelen van dit hoofdstuk 2 kan geen uniformering worden bewerkstelligd. Dit wordt ook niet met het regelen van een dergelijke medebewindtaak beoogd.

Artikel 5

De gemeente zal als eerste waarnemen of een voorziening als in dit artikel wordt geregeld in aanmerking komt voor de betrokkene. In die zin zal de gemeente het voortouw hebben, zoals de leden van de PvdA-fractie dit noemen bij het op zoek gaan naar een geschikte werkgever. Dat neemt niet weg, dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en eventuele derde organisaties met werkgevers reguliere contacten hebben om voor de doelgroep van deze wet dergelijke werkervaringsplaatsen te vervullen. Dit artikel schrijft voor, dat de gemeente daarvan gebruik maakt en in feite het met elkaar in contact brengen van de potentiële werknemer met zijn werkgever aan deze organisaties overlaat. De term «moet» is gebruikt om te voorkomen, dat gemeenten naast de bestaande organisaties zelf een bemiddelingsorganisatie opzetten. Dit neemt niet weg, dat de invulling van dit artikel in feite dwingt tot samenwerking, zoals de leden van de CDA-fractie aangegeven, en de uitwerking daarvan ook vorm kan krijgen in de samenwerkingsverbanden, die in het kader van SWI tot stand komen.

Artikel 6

De leden van PvdA-fractie hebben gelijk met te stellen dat het vaststellen van de inleenvergoeding in feite aan de gemeenten wordt overgelaten. In het tweede en derde lid wordt een norm gesteld voor de vergoedingen. Die moeten zodanig zijn, dat de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord worden beïnvloed. Of van een dergelijke verstoring sprake is, is afhankelijk van de vraag of in feite concurrentie aan de orde is. De vergelijking zal in de eerste plaats gemaakt moeten worden in relatie tot bedrijven die op dezelfde markt opereren. Ook bedrijven die in het kader van de sociale werkvoorziening zijn opgezet kunnen op die markt opereren. Het gaat in het tweede lid met name om inleenvergoedingen. Concurrentie met de Wsw-bedrijven zou dan aan de orde zijn als ook in het kader van de sociale werkvoorziening werknemers worden gedetacheerd. Gelet op het feit, dat het in dat geval dan in feite om het zelfde gemeentelijk beleid gaat, betreft deze vergelijking in de eerste plaats niet deze bedrijven, maar de reguliere uitzendbureaus. In het derde lid gaat het om de prijs van de goederen en diensten, die geleverd worden

door een arbeidskracht die met loonkostensubsidie aan het werk is. Deze prijs mag niet concurrentieverstorend zijn. Ook in dat geval ligt vergelijking met de Wsw-bedrijven minder voor de hand, omdat daar op dezelfde wijze de arbeidskosten worden gesubsidieerd. Overigens bepaalt niet alleen de beantwoording van de vraag of de vergoedingen de concurrentieverhoudingen beïnvloeden of de vergoedingen redelijk zijn. Daarbij speelt ook in welke mate de werknemers volledig inzetbaar zijn voor het werk, wat hun belemmeringen zijn e.d. en wie de inleenvergoeding verschuldigd is.

Artikel 8

Er worden in dit artikel geen eisen gesteld aan de rechtspersonen die door de gemeente voor de uitvoering van de wet kunnen worden aangewezen, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen. De rechtsvorm van de rechtspersoon is niet voorgeschreven. Voorts kan een gemeente meerdere rechtspersonen aanwijzen. Het betreft hier het uitbesteden van taken. De gemeente blijft verantwoordelijk; er kunnen geen bevoegdheden worden gedelegeerd. Voor de beschrijving van de mogelijke constructies wordt verwezen naar punt 18 van het nader rapport.

Artikel 10

Het is niet noodzakelijk om nader te bepalen dat de periode waarin een Wswgeïndiceerde jongere onder Wiw-voorwaarden werkt bij een Wsw-bedrijf aan een maximum is verbonden, zoals de leden van de RPF-fractie wenselijk achten. Immers op grond van artikel 11 wordt dit dienstverband beëindigd, indien de jongere de leeftijd van 23 jaar bereikt. Dit artikel 10 heeft alleen betrekking op de jongere. In paragraaf 3.3. van de algemene toelichting wordt melding gemaakt van de mogelijkheid deze jongere na het bereiken van de 23-jarige leeftijd een Wiw-dienstverband aan te bieden in afwachting van aanbidding van een Wsw-dienstbetrekking. De intentie van dit artikel 10 in combinatie met artikel 11 is om dit te voorkomen.

De door de leden van de SGP-fractie voorgestelde wijziging wordt niet overgenomen, omdat over de samenhang tussen het eerste en tweede lid naar het oordeel van het kabinet geen onduidelijkheid bestaat.

Artikel 12

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen over de betekenis van de indicatiestelling door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, zoals geregeld in dit artikel. De verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de afstand tot de arbeidsmarkt is in dit artikel gelegd bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De indicatie is een onderdeel van de (kwalificerende) intake. In situaties waarin over deze intake bestuurlijke samenwerkingsafspraken zijn gemaakt tussen de gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, vormt de indicatie een onderdeel van deze afspraken. De indicatie betekent, dat de gemeente geen dienstbetrekking mag aanbieden of een overeenkomst met een reguliere werkgever tot stand kan brengen, zonder dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een uitspraak heeft gedaan over de afstand tot de arbeidsmarkt (dan wel in het samenwerkingsverband van de beoordeling de uitkomst is vastgesteld). De gemeente moet de indicatie accepteren als gegeven. Dit betekent echter gezien het beperkte aanbod van mogelijkheden daadwerkelijk een arbeidsovereenkomst te kunnen aangaan, niet dat de gemeente de persoon met de noodzakelijke indicatie ook daadwerkelijk moet plaatsen. In geval een langdurig werkloze het niet eens is met de beslissing van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie over de afstand, die

die langdurig werkloze tot de arbeidsmarkt heeft (en die bepalend is voor het in aanmerking komen voor een dienstbetrekking) kan hij daartegen in bezwaar en beroep gaan. In geval van een conflict tussen de gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie over de wijze van indiceren zal daarvoor in het kader van de bestuurlijke samenwerkingsafspraken een oplossing moeten worden gevonden. Uitgangspunt is echter, dat de beoordeling door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een gegeven is, juist ook ter vermindering van de situatie, dat de werkzoekende de dupe wordt van een dergelijk conflict. Indien een dergelijk conflict zich onverhoopt toch voordoet, zou de werkzoekende tegen het eventueel lang uitblijven van de beslissing van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie omtrent de indicatie die daarvan het gevolg kan zijn, bezwaar kunnen maken.

Artikel 13

Het eerste lid van artikel 13 betekent in combinatie met artikel 15, eerste lid, onderdeel b, dat voor maximaal twee jaar een dienstbetrekking wordt aangegaan tegen betaling van het minimumloon. Deze dienstbetrekking voor bepaalde tijd moet niet zoals de leden van de RPF-fractie stellen beschouwd worden als een soort proeftijd. In feite gaat het er om de tijdelijkheid van de voorziening te benadrukken. In beginsel wordt er van uitgegaan, dat de werkzoekende in die twee jaar kan doorstromen naar regulier werk. Blijkt na twee jaar, dat hierop nog geen uitzicht bestaat, dan zal de gemeente opnieuw moeten beoordelen of een dienstbetrekking op grond van deze wet het aangewezen instrument is dat kan leiden tot arbeidsinpassing. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie zal daartoe opnieuw moeten vaststellen wat de afstand tot de arbeidsmarkt is. In dit beoordelingsmoment, dat uit het tweede lid voortvloeit is een zekere beleidsvrijheid van de gemeente besloten. De achtergrond hiervan is dus om de passendheid van de voorziening te vast te stellen. Zie overigens hetgeen over dit onderwerp hiervoor in hoofdstuk 6 van deze nota is gemeld.

Artikel 18

In het wetsvoorstel voor een Wet sociale werkvoorziening is geen vergelijkbare bepaling als in het tweede lid onder a opgenomen, zoals de leden van de PvdA-fractie al veronderstellen. Dit komt, omdat in die wet de subsidievoorwaarden, waaraan hier getoetst wordt omtrent de arbeidsduur en de beloning niet meer op dezelfde wijze zijn geregeld als in artikel 15, eerste en tweede lid van dit wetsvoorstel. De achtergrond van deze subsidievoorwaarden is in hoofdstuk 6 van deze nota al uitgebreid toegelicht.

Artikel 20

De leden van de PvdA-fractie willen weten wat de minister zich voorstelt bij het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Binnen de door de wet gestelde kaders komt aan gemeenten een ruime mate van beleidsvrijheid toe in de uitvoering van de Wiw. Deze beleidsvrijheid neemt niet weg dat het toezicht, zij het terughoudend, ook betrekking heeft op de hierop gebaseerde gemeentelijke uitvoering. Immers, ook waar gemeenten bij de uitvoering van de Wiw invulling geven aan de hen toekomende beleidsvrijheid, vindt de financiering plaats ten laste van de begroting van de minister van SZW. Indien de invulling van de lokale discretionaire bevoegdheid de door de wet gestelde kaders overschrijdt dan wel in strijd is met kenbaar gemaakt rijksbeleid – anders dan in de vorm van regelgeving –, is de aanwijzing om verschillende redenen een geschikt correctie-instrument, zowel voor de minister van SZW als ook de gemeente. Vanwege de medebewindsconstructie is de minister mede

verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wiw. De aanwijzing betreft derhalve een instrument dat er mede toe bijdraagt dat de minister invulling kan geven aan die verantwoordelijkheid en ook aan zijn verantwoordingsplicht jegens het parlement. Voor de gemeente betekent de aanwijzing primair dat zij tot aanpassing van haar beleid moet overgaan. De mogelijkheid van het geven van een aanwijzing heeft geen betrekking op specifieke manieren van handelen maar komt aan de orde indien een gemeente beleidsmatig opereert in afwijking van het gewenste beleid. In dat geval is een financiële maatregel (correctie van de subsidie) niet toepasbaar. Zowel in de memorie van toelichting als in het nader rapport is benadrukt dat de aanwijzing gezien moet worden als een ultimatum remedium, hetgeen inhoudt dat deze alleen toegepast wordt wanneer andere bestuurlijke correctie-instrumenten onverhoopt ontoereikend zijn.

Zowel de CDA- als de RPF-fractie zijn bevreesd dat de formulering van de toezichtsofdracht kan leiden tot een vergaande centralistische bemoeienis met het Wiw-beleid van de gemeente. Nog daargelaten dat de formulering niet afwijkt van die in de Abw (artikel 130, eerste lid) en de Wsw (artikel 13, eerste lid), deelt het kabinet deze vrees niet. Ook het toezicht op de uitvoering van de Wiw is gericht op een blijvende bevordering en handhaving van een juiste naleving van de wet. Derhalve geldt niet alleen dat de wet de norm is waaraan het toezicht de uitvoering toetst, maar ook dat de toezichthouder daarbij geen andere normen of eisen stelt dan uit die wet voortvloeien.

Ook de visie van de CDA-fractie dat artikel 20 geweld doet aan de decentralisatiegedachte van de Wiw deelt het kabinet niet. De medebewindsconstructie laat onverlet de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van de wet. Dat daarnaast aan het dragen van verantwoordelijkheid voor de uitvoering van publieke taken en het besteden van publieke middelen onlosmakelijk een verantwoordingsplicht verbonden is, is geen inbreuk op de keuze voor decentralisatie.

Artikel 29

Dit derde lid komt in de voorgestelde vorm te vervallen, omdat na de inwerkingtreding van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 alleen het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) bevoegd is tot het vergoeden van de voorzieningen ten laste van het Algemeen werkloosheidsfonds. Het is dan niet meer noodzakelijk regels te stellen om de afstemming tussen de verschillende uitvoeringsinstanties te bewerkstelligen. De parlementaire controle, waarnaar de leden van de PvdA-fractie vragen, vindt plaats in het kader van het kennisnemen van de uitgaven ten laste van het Awf (achteraf dus). Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) houdt hierop toezicht. Daarnaast zal in artikel 93b, worden voorgeschreven, dat in het plan van werkzaamheden van het Lisv de inhoud van de overeenkomsten met de gemeenten wordt opgenomen. Hierdoor wordt het parlement in kennis gesteld van de wijze waarop het Lisv inhoud geeft aan zijn taak werklozen weer in te schakelen in het arbeidsproces. Dit plan van werkzaamheden wordt op grond van artikel 38, vierde lid, van de Osv 1997 nadat daarover met Onze Minister overleg is gepleegd door Onze Minister ter kennis gebracht van de beide Kamers der Staten-Generaal en door het Lisv aan het Ctsv.

Artikel 35

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de beperkte duur (vier jaar) van de vermindering langdurig werklozen op grond van de WVA en de mogelijke problemen met de financiering na die periode.

In het wetsvoorstel wordt – meer dan in de banenpoolregeling het geval

is – de nadruk op doorstroming naar regulier werk gelegd. De wet bevat dan ook een scala van mogelijkheden om de Wiw-werknemer te stimuleren om door te stromen (tijdelijke dienstbetrekking, loonniveau, scholingsmogelijkheden, intensieve begeleiding door uitvoeringsorganisatie, financiële incentives). Daarnaast wordt het van belang geacht ook gemeenten financieel te stimuleren de doorstroming te bevorderen. Het wegvallen van de WVA langdurig werklozen na vier jaar biedt deze financiële stimulans. Tegelijkertijd is in de toelichting echter aangegeven dat deze benadering voor gemeenten een zeker risico bij onvoldoende doorstroming inhoudt waarover het kabinet tijdig met de VNG in overleg zal treden, dat wil zeggen voordat de vermindering langdurig werklozen vervalt voor de groep die m.i.v. 1998 op basis van de wet werkzaam is. Overigens zal een en ander afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de afdrachtkortingen op grond van de WVA.

Artikel 37

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen naar de criteria die worden opgesteld voor de evaluatie van de uitvoering van de wet. De leden van de PvdA-fractie vragen welke niet te beïnvloeden maatschappelijke factoren, die wel medebepalend zijn voor de succeschansen van deze wet het kabinet nu reeds onderkent en vragen of een indicatie van de omvang van de invloed van die maatschappelijke factoren kan worden gegeven.

Hoewel nog geen concrete evaluatiecriteria zijn opgesteld ligt het voor de hand dat de volgende aspecten onderdeel van de evaluatie zullen uitmaken: realisatie van detacherings- en werkervaringsplaatsen, realisatie uitstroom naar reguliere arbeid, aspecten met betrekking tot verdringing, concurrentie- en budgetvervalsing, bereik en samenstelling van de doelgroep, inzicht in de aard van de aangeboden voorzieningen, realisatie van de sluitende benadering voor jongeren, de wijze van samenwerking tussen de betrokken partijen, de besteding van de financiële middelen en het tot stand komen van een samenhangend beleid.

In de nota van wijziging zal zoals door de leden van de CDA-fractie wordt bepleit dit artikel zo worden aangepast, dat daarin een evaluatiebepaling is opgenomen die analoog is aan die in artikel 36 in het wetsvoorstel Wsw.

Als maatschappelijke factor die medebepalend is voor de succeschansen van deze wet moet natuurlijk worden genoemd de algemene economische ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande arbeidsmarkt- en financiële ontwikkelingen. Het kabinet meent dat de wijze waarop deze wet is opgezet voldoende ruimte aan gemeenten laat om adequaat op deze ontwikkelingen in te spelen.

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