

Vergaderjaar 1987-1988 Nr. 198a

20 006

Nadere wijziging van de Wet werkloosheidsvoorziening (voorzieningen tot behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid met het oog op de intreding of herintreding in het arbeidsleven)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID ¹

Vastgesteld 7 juni 1988

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de C.D.A.-fractie onderschreven de doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel en de verbreding van de doelgroep.

Ook de stringentere scheiding van sociaal-cultureel gerichte en arbeidsmarkt-activiteiten sprak deze leden aan.

De praktijkervaring zal moeten leren in hoeverre de verwachtingen bewaarheid zullen worden en in hoeverre de middelen bij optimalisering van de doelstellingen toereikend zijn.

In dat verband zouden zij nog graag willen vernemen welk percentage van het werklozenbestand volgens de staatssecretaris voor gebruikmaking van de verruimde mogelijkheden van dit voorstel in aanmerking kan komen.

Zoals bij zeer veel wetsvoorstellen heeft ook dit voorstel zijn vóór en tegens.

De Tweede Kamer heeft deze bij de behandeling zowel schriftelijk als mondeling uitvoerig belicht en de staatssecretaris heeft daar, gezien de algemene aanvaarding, blijkbaar tot tevredenheid op geantwoord. De aan het woord zijnde leden sloten zich bij die aanvaarding aan in de wetenschap dat iedere (langdurige) werkzoekende die geholpen wordt er één is!

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van wetsvoorstel 20 006 dat, gezien de looptijd, in ieder geval niet het predikaat «voortvarend beleid» verdient, hetgeen allereerst leidt tot de vraag óf en welke veranderingen in het wetgevingsobject zijn opgetreden sinds 1980 en waarom de noodzaak van wijziging in een «aflopende wet» nog aanwezig werd geacht.

Hoewel zij in beginsel niet afwijzend stonden tegen de uitbreiding van de doelgroep en uitbreiding van gemeentelijke activiteiten voor wat betreft arbeidsmarktgerichte voorzieningen, constateerden zij dat met name het complementaire karakter van voorzieningen ex artikel 36 WWV de schijn wekt dat het dienst doet als verbindingsstuk tussen thans niet

¹ Samenstelling:

Franssen (CDA) (voorzitter), Bos-Beernink (CDA), Van der Meulen (CDA), Jaarsma-Buijserd (PvdA), Klaassens-Postema (PvdA), Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD), Vonhoff-Luijendijk (VVD), Gelderblom-Lankhout (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Mw. Van Leeuwen (PSP), Schuurman (PSP), Schuurman (RPF), Mw. Bolding (CPN) en Van der Jagt (GPV).

communicerende vaten, namelijk activiteiten in het kader van de arbeidsvoorziening en de planningskaders van de volwasseneneducatie, terwijl sociaal-culturele activiteiten definitief worden ontkoppeld.

Deze leden zouden het op prijs stellen nader ingelicht te worden over de exacte afspraken die blijkens mededelingen van de staatssecretaris in de handelingen van de Tweede Kamer gemaakt zijn tussen de ministeries van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Onderwijs en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de praktijk blijkt dat, waar sprake is van ten principale op gebundelde inzet van instrumentarium en voorzieningen van verschillende ministeries (zoals bijvoorbeeld in PBVE-verband) gebaseerde constructies, die noodzakelijke samenwerking niet altijd vlekkeloos verloopt. Op papier kloppen de constructies wel, maar de realiteit blijkt vaak heel wat weerbarstiger dan de leer. In dit verband zouden de leden van de P.v.d.A.-fractie graag vernemen op welke (kwantitatieve) feiten de staatssecretaris zijn stelling baseert dat «er sprake is van toenemende samenwerking tussen sociale diensten en het arbeidsbureau» (Handelingen Tweede Kamer, p. 3487). Deze leden was ter ore gekomen dat in een aantal gemeenten die samenwerking uiterst stroef verloopt.

Op diezelfde pagina in de Handelingen van de Tweede Kamer zet de staatssecretaris uiteen hoe in hoofdlijnen de taakverdeling tussen de drie betrokken ministeries eruit ziet. Zodra het om concrete voorbeelden gaat (tijdens de schriftelijke voorbereiding in de Tweede Kamer werden onder meer genoemd: VOS-cursus, Iascursus CVV, vacaturebank voor vrijwilligers) blijkt, dat er steeds meerdere elementen een rol spelen: partiële bekostigingen via dit én andere kanalen.

Dat kwam deze leden ook niet onlogisch voor: ook het leven van een werkloze is niet volgens de verkokering van het openbaar bestuur op te delen. Het gevolg is dat het noodzakelijke integratiekader wordt verschoven naar gemeentelijk niveau. Daar moet men maar zien, met gebruikmaking van verschillende wet- en regelgeving en verschillende «potjes», de zaak weer aan elkaar te breien.

Deze leden hadden de indruk dat hier sprake is van «decentralisatie van verkokeringsproblemen». Zij namen op voorhand niet aan dat de staatssecretaris deze indruk zou delen, maar zouden toch graag een reactie vernemen.

Bovendien schept de complementariteit van artikel 36 WWV voor de gemeenten de nodige planningsproblemen, zo taxeerden deze leden. Immers, «indien van andere (= O&W, Arbvo) zijden voorzieningen worden getroffen, zal de gemeente haar activiteiten moeten wijzigen of beëindigen» (Handelingen Tweede Kamer, p. 3487). Deze leden vroegen of dat niet een wat erg groot beroep is op de flexibiliteit van gemeentebesturen, mede gezien de beschikbare financiële middelen.

In de memorie van toelichting (p. 11) van het onderhavige wetsvoorstel werd gesteld dat «het voorliggende voorstel aanvullend en ondersteunend (is) ten aanzien van de regeling met betrekking tot werken met behoud van uitkering (...)».

Het door de WOAU aangegeven kader kan en moet door initiatiefnemers nader worden ingevuld. Dit kader is mede richtinggevend voor de activiteiten die binnen het raam van artikel 36 WWV kunnen worden verricht, voor zover het in concreto het verrichten van onbeloonde arbeid betreft. Voorzieningen ex artikel 36 WWV zijn in die zin ondersteunend en aanvullend dat zij de gemeenten een direct toepasbaar instrument verschaffen waarmee dat kader kan worden ingevuld door middel van concrete projecten.» De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden – mede in verband met het feit dat de behandeling van de WOAU nog niet is afgerond – graag een nadere toelichting krijgen op de gestipuleerde samenhang tussen beide wetsvoorstellen.

In de memorie van toelichting van wetsvoorstel 19 459 werd nadrukkelijk gesteld dat «onbeloonde arbeid als zodanig geen deel (kan) uitmaken van

het werkgelegenheidsbeleid». Indien de samenhang tussen WOUA en wetsvoorstel 20 006 geïnterpreteerd wordt als «werkervaring opdoen» op een additionele arbeidsplaats in combinatie met complementaire educatieve activiteiten, die direct zijn gericht op «het verbeteren van de positie op de arbeidsmarkt», wat is dan – behoudens het gebruik van de termen «additioneel» en «complementair» – het verschil met het reguliere arbvo-instrumentarium ten behoeve van (langdurig) werklozen? Vormen beide wetsvoorstellen niet een ingewikkelde route om iets te regelen dat de facto al tot de mogelijkheden behoort of tot de reguliere mogelijkheden zou moeten behoren?

Deze leden zouden, met andere woorden, graag overtuigd worden van de doelmatigheid en efficiëntie van dit gekozen middel ten opzichte van het beoogde doel (zulks mede in het licht van de nagestreefde deregulering).

Ook op een ander aspect met betrekking tot de samenhang tussen wetsvoorstel 19 549 en 20 006 zouden de leden van de P.v.d.A.-fractie graag nadere toelichting krijgen.

In de Handelingen van de Tweede Kamer (p. 3489) antwoordt de staatssecretaris op een vraag van de heer Schutte «dat de voorzieningen die wij nu treffen met name gericht zijn op het aanbieden van werk en dus beroepsmatige vorming betreffen. Er moeten echt goede gronden zijn om daar niet aan mee te doen. Het normale santieregime van de bijstandsregelingen moet ook in deze situatie gelden».

In de memorie van antwoord ten aanzien van wetsvoorstel 19 549 (p. 6) lazen deze leden dat «het inderdaad niet in de rede (ligt) dat aan uitkeringsgerechtigde werklozen een sanctie wordt opgelegd bij weigering om goedgekeurde onbeloonde arbeidsplaatsen te vervullen».

Betekent dit huiselijk gezegd: scholing móet, arbeidservaring opdoen mág? Waar is dit verschil dan op gebaseerd?

De leden van de fractie van de V.V.D. konden begrip opbrengen voor de wens van de gemeenten om ten aanzien van hun beleid inzake langdurig werklozen meer vaststaande (financiële) uitgangspunten te hebben. Dit geldt derhalve zowel voor de uitbreiding van de doelgroep, de beperking van het werkterrein en de financiële mogelijkheden voor de gemeenten.

Deze leden waren het uiteraard eens met het beleid van het kabinet om scholing aan te wenden als het belangrijkste instrument voor de bestrijding van de werkloosheid. Dit neemt niet weg dat zij, alvorens tot een definitieve beoordeling van het wetsvoorstel te kunnen komen, behoefte hebben aan meer duidelijkheid. Is het waar, zo vroegen zij, dat in tegenstelling tot de «oude» Werkloosheidswet, die ingevolge artikel 2 lid 1 Invoeringswet Stelselherziening is ingetrokken, de WWV blijft voortbestaan – ook als na 1 juli 1989 geen uitkeringen op grond van deze wet meer worden gedaan? Artikel 3 van deze Invoeringswet zegt immers slechts dat vanaf de dag dat de nieuwe Werkloosheidswet in werking treedt geen nieuw recht op uitkering op grond van de WWV ontstaat. Wordt deze wet alleen gehandhaafd met het oog op artikel 36?

In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld de voorvoorzieningen ingevolge dit artikel in aanmerking komende groep uit te breiden met hen, die op grond van de RWW of AAW en WAO een uitkering ontvangen. Zou het niet logischer zijn om in de – blijvende – RWW en/of AAW en WAO een aan het nieuwe artikel 36 WWV analoge bepaling op te nemen, in plaats van aan dit artikel in de tot – in elk geval praktische – verdwijning gedoemde WWV op de valreep een andere inhoud en een uitbreiding te geven?

De aan het woord zijnde leden vroegen zich af – ook nog na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer – of de «herschikking van het activiteitenpakket» ingevolge het herziene artikel 36 van sociaal-

cultureel werk naar «herstel, behoud of bevordering van de arbeidsgeschiktheid» – en dit dan als complementaire voorziening – de ondoorzichtigheid op het terrein van de bevordering van de werkgelegenheid niet in de hand werkt. Allerwege wordt – niet ten onrechte – gesteld dat het scholingsbeleid en de werkgelegenheidsplannen van arbeidsvoorziening nagenoeg volstrekt ondoorgrondelijk zijn.

Draagt, zo vroegen deze leden, het voorliggend wetsvoorstel bij tot enige stroomlijning, of wordt het gehele beleid terzake nog meer diffuus? In dit verband verwezen zij naar de uitspraak van de staatssecretaris: «Een algemeen geldende «blauwdruk» van voorzieningen, die direct zijn gericht op behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid danwel op opvang van negatieve gevolgen van werklozen en op bevordering van zinvolle tijdsbesteding valt overigens niet aan te geven.» (memorie van toelichting pagina 9) en «De activiteiten dienen niet alleen complementair te zijn aan de arbeidsvoorzieningen, maar ook aan de maatregelen en voorzieningen in het kader van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.» (Handelingen Tweede Kamer, pagina 3487 rk) Dreigt hier geen narig- en onzekerheid voor met name de gemeenten als gevolg van mogelijke pogingen tot financiële afwenteling van de betrokken ministeries en moet geen rekening worden gehouden met (ministeriële) competentiekwesties als gevolg van het feit, dat de door de staatssecretaris genoemde «blauwdruk» niet te maken is?

De leden van de V.V.D.-fractie wezen vervolgens op de rede van minister De Koning voor het Landelijk Overleg Werkloosheid op 13 april waarin hij zei dat voor zeer langdurig werklozen en voor minder geschikten de kans op het krijgen van een betaalde baan zeer gering is. (Telegraaf 14 april 1988). Getuigt het niet van een zekere «verenging» van het door het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te voeren werkgelegenheidsbeleid om deze groep (nagenoeg) uit het bereik van artikel 36 WWV te halen? Zij vooral zijn immers op sociaal-cultureel werk aangewezen en ze vallen na het tot wet verheven zijn van het wetsvoorstel geheel onder de directe zorg van WVC. Dreigt deze groep niet het slachtoffer te worden van departementale verkokering?

Wat verstaat de staatssecretaris overigens onder «opvang van negatieve gevolgen van werklozen»? Gaat het hier alleen om de persoonlijke beleving van het gedwongen inactief zijn, of betreft het ook de directe relatie van deze mensen met hun omgeving? Heeft zijn ministerie hier (nog) een taak of meent hij dat met de overheveling van de financiering van het sociaal-cultureel werk voor werklozen ex artikel 36 WWV ook deze (immateriële) verantwoordelijkheid aan WVC is overgedragen?

Kan dit laatste ministerie overigens, gezien de geringe bedragen die voor dit beleidsterrein zijn uitgetrokken, zijn (nieuwe) verantwoordelijkheid ten opzichte van werklozen met nauwelijks of geen kans op herintreding waarmaken?

De aan het woord zijnde leden hadden vervolgens nog een vraag over de toedeling van de financiële middelen aan de gemeenten. Krijgen ook zij – naast de arbeidsbureaus – niet een financieel belang bij vervuilde bestanden? De minister heeft tijdens de laatste begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer gezegd, dat het financieel voordeel van vervuilde bestanden slechts voor een jaar kan gelden (Handelingen Eerste Kamer pagina 523 rk). Zou de staatssecretaris de onderliggende redenering nog eens kunnen verduidelijken? Deze leden vroegen voorts of de in artikel 40 a, 2e lid genoemde peildatum niet op een later tijdstip zou moeten worden vastgesteld. Als immers sindsdien de werkloosheid aanmerkelijk is gedaald beschikken de gemeenten naar verhouding over te veel financiële middelen. Hetzelfde doet zich – maar dan in spiegelbeeld – voor, wanneer de werkloosheid is gestegen.

Tenslotte wilden de aan het woord zijnde leden weten of, nu de ingangsdatum van het wetsvoorstel in elk geval na 1 april valt, deze verschuiving in de tijd invloed heeft op de verdeelsleutel van de overgangsregeling.

De voorzitter van de commissie,
Franssen

De griffier van de commissie,
Dijkstra-Liesveld