

Op aanvraag beschikbare bijlage bij het proefschrift

Twee kanten van de medaille

Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding

ISBN 978-90-5972-556-0

Uitgeverij Eburon

Postbus 2867

2601 CW Delft

tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888

info@eburon.nl / www.eburon.nl

Omslagontwerp: Studio Hermkens

© 2011 Houppermans. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing from the proprietor.

© 2011 Houppermans. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Introductie

Deze bijlage bevat de vier op aanvraag beschikbare chronologische procesbeschrijvingen van de casestudy van het proefschrift ‘Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding’.

Aan elke casus wordt één hoofdstuk met twee paragrafen gewijd. Hoofdstuk 1 beschrijft de Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg. Hoofdstuk 2 gaat in op de Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening. Hoofdstuk 3 beschrijft de Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding en hoofdstuk 4 gaat over de Winkeltijdenwet. In hoofdstuk 1 van het proefschrift is een verantwoording gegeven van de onderzoeksmethode en in de literatuurlijst van het proefschrift zijn de geraadpleegde bronnen opgenomen.¹

De eerste paragraaf van ieder hoofdstuk omvat de chronologische beschrijving van de beleidsvoorbereiding tot aan het moment van inwerkingtreding van de wet. Het precieze startpunt van de beleidsvoorbereiding is niet louter één moment of één gebeurtenis, maar een samenloop van omstandigheden die bepalend zijn voor de inhoud van de wet. Daarom wordt in de eerste paragraaf ook de aanloop naar de ontwikkeling van de betreffende wet beschreven. Na inwerkingtreding ontwikkelt de wet zich verder en wordt het beleid geëvalueerd op effectiviteit. Deze ontwikkeling is relevant voor het oordeel over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en over de effectiviteit van de wet, dat wordt gegeven in het proefschrift. Daarom wordt in de tweede paragraaf kort ingegaan op de ontwikkelingen na inwerkingtreding van de wet. De val van het kabinet Balkenende IV in de nacht van 19 op 20 februari 2010 fungeert in alle vier de cases als het eindpunt van de chronologische procesbeschrijving.

¹ In deze bundel is de informatie over het aantreden en de samenstelling van kabinetten verkregen via <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/kabinetten-sinds-1945>. Geraadpleegd in de periode december 2008 tot april 2011.

Inhoud

1. Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg	1
1.1 Beleidsvoorbereiding	1
1.1.1 Nota Kwaliteit van Zorg en Leidschendam- afspraken	1
1.1.2 Adviezen	5
1.1.3 Reacties en onderzoeken	8
1.1.4 Aanvullende adviezen en certificering	10
1.1.5 Schaduwwet	18
1.1.6 Nota's van wijziging Tweede Kamer	24
1.1.7 Behandeling Eerste Kamer	26
1.1.8 Inwerkingtreding	29
1.2 Effectiviteit	29
1.2.1 Leidschendam- conferentie 2000	29
1.2.2 Eerste evaluatie	29
1.2.3 Vervolgacties	31
1.2.4 Vernieuwd kwaliteitsbeleid	34
1.2.5 Kwaliteit hoog op de agenda	45
1.2.6 Tweede evaluatie	53
1.2.7 Val van het kabinet	55
2. Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening	57
2.1 Beleidsvoorbereiding	57
2.1.1 Regeling Tewerkstelling hoofdarbeiders 1936	57
2.1.2 Wijziging regeling hoofdarbeiders 1947	59
2.1.3 Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningregeling voor Handarbeiders 1950	59
2.1.4 Wijziging G.S.W. regeling 1952 en Sociale Werkvoorzieningregeling Hoofdarbeiders	62
2.1.5 Wijziging toepassing G.S.W.- regeling 1955	64
2.1.6 Groei sociale werkvoorziening	66
2.1.7 Eerste aanzet tot bezuinigen	69
2.1.8 Regeling Rijksbijdragen ter bevordering van de inschakeling van gehandicapten in het arbeidsproces 1958	70
2.1.9 Werkvoorzieningregelingen ter discussie	71
2.1.10 Verbeterpunten sociale werkvoorziening	72
2.1.11 Herziening G.S.W. regeling 1963	74
2.1.12 Wet Sociale Werkvoorziening 1969	74
2.1.13 Ervaringen met de wet	83
2.1.14 Wetswijziging betaalbaarstelling AWBZ	86
2.1.15 Ervaring, advies en onderzoek sociale werkvoorziening	87
2.1.16 Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening	90
2.1.17 Toekomst WSW	91
2.1.18 Ombuigingen en volumebeleid	96
2.1.19 Wetswijziging systeem van vergoedingen WSW	96
2.1.20 Nadere wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten	100
2.1.21 Heroverwegingen	101

2.1.22	Vervolgbehandeling wetwijziging systeem van vergoedingen WSW	102
2.1.23	Bezuiniging en beheersing	104
2.1.24	Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening 1984	105
2.1.25	Herziening sociale zekerheid	112
2.1.26	Vervolgbehandeling wijziging WSW 1984	113
2.1.27	Meer wijzigingen	119
2.1.28	Wijziging WSW op enkele onderdelen 1986	120
2.1.29	Arbeidsvoorwaardenbeleid WSW en B- categorie	122
2.1.30	Eerste vervolgbehandeling wijziging WSW op enkele onderdelen 1986	124
2.1.31	Organisatie sociale werkvoorziening	125
2.1.32	Eerste vervolgbehandeling arbeidsvoorwaarden WSW	127
2.1.33	Tweede vervolgbehandeling wijziging WSW op enkele onderdelen 1986	129
2.1.34	Tweede vervolgbehandeling arbeidsvoorwaarden WSW en adviezen	130
2.1.35	Derde vervolgbehandeling wijziging WSW op enkele onderdelen 1986	133
2.1.36	Budgetfinanciering en volumebeheersing	134
2.1.37	Beleidsoperatie Budgetfinanciering; Decentralisatie en Deregulering	135
2.1.38	Wijziging artikel 25 WSW	137
2.1.39	Wijziging van de WSW op enkele onderdelen (experiment budgetfinanciering; decentralisatie en deregulering)	139
2.1.40	Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden	143
2.1.41	Vervolgbehandeling wijziging van de WSW op enkele onderdelen (experiment budgetfinanciering; decentralisatie en deregulering)	144
2.1.42	Wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden)	147
2.1.43	Sociale zekerheid	150
2.1.44	Eerste evaluatie experiment BDD	152
2.1.45	Wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera	153
2.1.46	Vervolg Beleidsoperatie BDD	154
2.1.47	Herijking WSW	156
2.1.48	Eerste vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera	159
2.1.49	Decentralisatie- Impuls	161
2.1.50	Tweede Vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera	163
2.1.51	Knelpunten in de WSW	163
2.1.52	Derde Vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera	165
2.1.53	Onderzoek financiering WSW	165
2.1.54	Vierde Vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera	167
2.1.55	Toekomstbestendigheid WSW	167
2.1.56	Tweede evaluatie experiment BDD	168
2.1.57	Vijfde Vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera	169
2.1.58	Verlenging beleidsexperiment	170
2.1.59	Commissie Houben	172
2.1.60	Stroomlijning gesubsidieerde arbeid	174

2.1.61	Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening 1998	176
2.2	Effectiviteit	185
2.2.1	Onderzoeken en evaluaties	185
2.2.2	Wetswijzigingen	200
2.2.3	Modernisering WSW	205
2.2.4	Fundamentele herbezinning WSW en wetswijziging	216
2.2.5	Val van kabinet	223
3.	Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding	225
3.1	Beleidsvoorbereiding	225
3.1.1	Euthanasie rond de oorlog	225
3.1.2	De discussie op gang	226
3.1.3	Aanzet tot legalisering	238
3.1.4	Wetsvoorstel Wessel- Tuinstra versus de Proeve	241
3.1.5	Meer wetsvoorstellen in de Tweede Kamer	256
3.1.6	Besluitvorming Eerste Kamer	265
3.1.7	Het gaat door...	267
3.2	Effectiviteit	277
3.2.1	Evaluatie	277
3.2.2	Reactie bewindslieden	281
3.2.3	Val van het kabinet	281
4.	Winkeltijdenwet	283
4.1	Beleidsvoorbereiding	283
4.1.1	Winkelsluitingswet 1930	283
4.1.2	Wijziging Winkelsluitingswet 1930	286
4.1.3	Wijziging in oorlogstijd	292
4.1.4	Winkelsluitingswet 1951	295
4.1.5	Uitvoeringspraktijk 1	301
4.1.6	Wijziging Winkelsluitingswet 1951	303
4.1.7	Herziening en adviezen	308
4.1.8	Winkelsluitingswet 1976	314
4.1.9	Uitvoeringspraktijk 2	320
4.1.10	Wijziging Winkelsluitingswet 1976	325
4.1.11	Initiatiefwetsvoorstel	328
4.1.12	Regeringsvoorstel	239
4.1.13	Wijziging Winkelsluitingswet 1976	337
4.1.14	Initiatiefwetsvoorstel	347
4.1.15	Compromiswetsvoorstel	351
4.1.16	Aankondiging Winkelopeningswet	362
4.1.17	Winkeltijdenwet	366
4.2	Effectiviteit	375
4.2.1	Ontwikkelingen	376
4.2.2	Eerste evaluaties	377
4.2.3	Vervolgontwikkelingen	379
4.2.4	Tweede evaluatie	381

4.2.5	Initiatiefwetsvoorstel	383
4.2.6	Regeringsvoorstel	384
4.2.7	Val van het kabinet	388

1. Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg

In april 1996 is de Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg [Kwaliteitswet] in werking getreden. In deze wet wordt bepaald dat zorginstellingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteitsbeleid. Dat beleid dient ertoe te leiden dat verantwoorde zorg wordt geboden, de kwaliteit van de zorg wordt geborgd en dat daarover jaarlijks verantwoording wordt afgelegd. In 2009 heeft de Algemene Rekenkamer [Rekenkamer] de Kwaliteitswet geëvalueerd en geconcludeerd dat de wet niet heeft geleid tot het beoogde resultaat (kamerstuk 31961 nr 1, 2).

1.1 Beleidsvoorbereiding

1.1.1 Nota Kwaliteit van Zorg en Leidschendam- afspraken

Werken aan Zorgvernieuwing

Het kabinet Lubbers III presenteert met de nota Werken aan Zorgvernieuwing in 1990 haar beleid voor de gezondheidszorg. Onderdeel van dit beleid is aandacht voor de kwaliteit van de zorg. In mei 1991 presenteren minister d' Ancona en staatssecretaris Simons [beide PvdA] van Volksgezondheid de nota Kwaliteit van Zorg aan de Tweede Kamer. Zij geven daarin een toelichting op de wijze waarop het kwaliteitsbeleid in de zorg vorm dient te krijgen in de jaren die volgen. Daarbij gaat het om het inhoudelijke zorgbeleid in relatie tot de kwaliteit van het zorgstelsel en de bestuurlijke visie van de terugtrekkende overheid op dit beleidsterrein. Het kwaliteitsbeleid heeft betrekking op de intra- en extramurale algemene en geestelijke gezondheidszorg; de ouderenzorg; de gehandicaptenzorg en de preventieve zorg. Het kabinet stelt dat het geschetste kwaliteitsbeleid wordt geëvalueerd na vijf jaar naar de mate waarin in de zorgsector een adequate normstelling voor kwaliteit tot stand gekomen is en de mate waarin de kwaliteit van de zorgverlening systematisch wordt bevorderd en bewaakt. De Nationale Raad voor de Volksgezondheid [NRV] wordt verzocht advies uit te brengen over het voorgenomen kwaliteitsbeleid (kamerstuk 21545 nr 2; NRV, 1991).

Eerste en tweede Leidschendam- conferentie

Het kabinet constateert in de nota Kwaliteit van Zorg, dat kwaliteit een diffuus begrip is en de wetenschappelijke literatuur hierin geen eenduidigheid biedt. Tijdens de totstandkoming van de nota zijn in 1989 en 1990 vertegenwoordigers van zorgaanbieders, verzekeraars en vertegenwoordigers van patiënten/ consumenten bij elkaar gekomen om afspraken te maken over het kwaliteitsbeleid van zorginstellingen. Tijdens

deze zogenaamde Leidschendam- conferenties, georganiseerd door de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst [KNMG] en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn [NIZW], is kwaliteit gedefinieerd als: 'de mate waarin het geheel van eigenschappen van een product, proces of dienst voldoet aan de eraan gestelde eisen, die voortvloeien uit het gebruiksdoel' (kamerstuk 22113 nr 2, p3). Voorafgaand aan deze conferenties bracht de NRV in 1986 en 1990 al een aantal publicaties uit over het begrip kwaliteit (kamerstuk 22113 nr 1- 2).

De 'Discussienota begrippenkader kwaliteit van de beroepsuitoefening', van de NRV uit 1986 en een rapport over het begrippenkader kwaliteit van zorginstellingen dat nog wordt voorbereid door de NRV moeten de basis vormen voor de uitwerking van kwaliteitsbeleid. Afgesproken wordt dat de drie veldpartijen zelf verantwoordelijk zijn voor het uitwerken van kwaliteitsbeleid, eventueel onder adviserende begeleiding van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. De overheid heeft hierin een randvoorwaarden- scheppende rol. Indien de veldpartijen niet tot operationalisatie van kwaliteit komen zal de overheid dit doen. Daarnaast wordt afgesproken dat de aanbieders van zorg werken aan het opstellen van een intern kwaliteitssysteem door middel van intercollegiale toetsing; registratie en structurele feedback van de zorggebruikers. Wetgeving dient daarbij het karakter van een raamwet te hebben. De overheid en de zorgverzekeraars dienen een beleid te voeren dat erop gericht is dat patiënten/ consumenten kwaliteit kunnen beoordelen (NRV, 1991).

De NRV stelt dat nader onderzoek nodig is ter onderbouwing van de inhoudelijke ontwikkeling van kwaliteitscriteria en - systemen. Concreet wordt tijdens de Leidschendam- conferenties afgesproken dat de veldpartijen binnen twee jaar tot afspraken komen over de gebieden waarop de criteria betrekking hebben en over de procedure om te komen tot het formuleren van kwaliteitscriteria. Binnen vijf jaar dienen deze criteria te worden opgenomen in afspraken tussen de veldpartijen. Analooq hieraan dienen de veldpartijen binnen twee jaar afspraken te maken omtrent de ontwikkeling van kwaliteitssystemen en deze binnen vijf jaar operationeel te hebben (NRV, 1991).

Kwaliteitscriteria

Het kabinet acht het van belang dat de tijdens de Leidschendam- conferenties geformuleerde definitie van kwaliteit nader wordt uitgewerkt en daarin de perspectieven van zorgverzekeraars; zorgverleners en patiënten/ consumenten op kwaliteit tot uiting komen. Op basis van het advies Verantwoord verzekerd van de Ziekenfondsraad [ZFR] uit 1989 en de eerder uitgebrachte publicatie van de NRV geeft het kabinet in de nota Kwaliteit van Zorg de kaders voor de nadere uitwerking van het begrip kwaliteit middels vier criteria (kamerstuk 22113 nr 2):

1. Het zorgaanbod dient afgestemd te zijn op de reële behoefte van de patiënt. Hierbij gaat het om de zorgvraag op macroniveau, ofwel het collectieve niveau, en de zorgvraag op het microniveau van de patiënt zelf;
2. De verleende zorg dient van een goed niveau te zijn, waarbij het gaat om medisch- technische en verpleegkundige aspecten;
3. De zorg dient doelmatig te worden verleend;
4. De zorg dient patiëntgericht te worden verleend, waarbij het gaat om de bejegening en informatievoorziening naar de patiënt.

Het kabinet is van mening dat het op systematische wijze ontplooiën van een aantal activiteiten de kwaliteit van zorg kan verbeteren. Kwaliteitszorgsystemen en externe kwaliteitstoetsingen zijn hiervoor geijkte middelen. Het kabinet concludeert dat de zorgsector summier gebruik maakt van dergelijke systemen. Het ontbreekt aan goede informatievoorziening en benodigde kennis en vaardigheden van het zorgpersoneel met kwaliteitssystemen. De ervaringen in een gering aantal zorginstellingen dat hiermee werkt en de ervaringen in de industriële sector tonen aan dat kwaliteitszorgsystemen hun effect sorteren. Intercollegiale visitaties en onafhankelijke inspecties hebben aangetoond dat ook externe kwaliteitstoetsing bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit. Ook deze vinden naar het oordeel van het kabinet nog onvoldoende plaats in zorginstellingen. Het kabinet concludeert dat kwaliteitsbeleid wetenschappelijk onderbouwd dient te zijn en de perspectieven van alle relevante veldpartijen dient te omvatten, maar dat dit nog in de kinderschoenen staat. Daarnaast stelt zij dat het kwaliteitsbeleid tot nu toe zich teveel kenmerkt door impliciete en onduidelijke doelstellingen en door maatregelen die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd en een ad hoc karakter hebben (kamerstuk 22113 nr 2).

Wet

Ter bevordering en bewaking van de kwaliteit van de door instellingen verleende zorg acht het kabinet het noodzakelijk een nieuw wettelijk regiem te ontwikkelen. Centraal hierin staan de versterking van zelfordening van en overeenkomsten tussen de veldpartijen. Het kabinet acht wetgeving noodzakelijk, om die zelfordening te stimuleren, binnen kaders te plaatsen en ingrijpen mogelijk te maken wanneer zelfordening tekortschiet. Met de voorgenomen Wet op de kwaliteit van door instellingen verleende zorg [hierna Kwaliteitswet], welke het erkenningstelsel vervangt, wordt hieraan door het kabinet invulling gegeven (kamerstuk 22113, nr 1-2).

Beleidsombuiging

Aan de Kwaliteitswet ligt een beleidsombuiging ten grondslag, die zich kenmerkt door een zorginhoudelijke ombuiging en een bestuurlijke ombuiging. Het erkenningstelsel als kwaliteitsborging in zorginstellingen staat haaks op deze voorgenomen ombuigingen welke zich meer richten op het terugdringen van de aanbodregulering en het terugtreden van de overheid in het beleidsterrein. Daarnaast is het erkenningstelsel onvoldoende toereikend om het doel te bereiken, zijnde directe en centrale aansturing op kwaliteit door middel van regelgeving. In de loop der jaren zijn bij een aantal zorginstellingen specifieke kwaliteitseisen ontwikkeld, waardoor na verloop van tijd een onsamenhangend, complex en onwerkbaar geheel van eisen is ontstaan. Daarnaast biedt het erkenningstelsel onvoldoende bevoegdheden tot ingrijpen bij misstanden. Tot slot geldt het erkenningstelsel alleen voor instellingen verbonden aan de Ziekenfondswet en de AWBZ. Andere zorginstellingen vallen buiten het kwaliteitsoordeel (kamerstuk 21545 nr 1-14; 22113, nr 1-2).

In tegenstelling tot in het erkenningstelsel dient de nieuwe Kwaliteitswet betrekking te hebben op alle zorginstellingen ongeacht de wijze van financiering. Daarbij gaat het om de zorg die verleend wordt in organisatorisch verband. Dit kan worden onderscheiden van de zorg die wordt verleend door een individuele beroepsbeoefenaar, omdat bij zorg in organisatorisch verband ook andere factoren van invloed zijn op de kwaliteit dan louter het handelen van die beroepsbeoefenaar. De overheid stelt met de verplichting tot het voeren van kwaliteitsbeleid meer effect te kunnen sorteren dan door eisen te stellen aan de output van deze instellingen. Uitgangspunt van de wet is een privaatrechtelijke uitwerking binnen publiekrechtelijk vastgestelde normen (kamerstuk 21545 nr 1-14; 22113, nr 1-2).

Gedrag

Het kabinet is van mening dat in het nieuwe zorgstelsel gedrag gericht op het bevorderen en bewaken van kwaliteit wordt uitgelokt door de veldpartijen de ruimte te geven het beleid verder in te vullen en met elkaar afspraken en contracten te maken. Van belang daarbij is een goede informatievoorziening door alle partijen. Het kabinet pleit daarom voor instrumenten van certificering en voor verantwoording door zorginstellingen in jaarverslagen. Het kabinet merkt op dat die certificering inhoudelijk en procedureel tot stand dient te komen in samenwerking tussen de zorgverzekeraars, zorgaanbieders en patiënten. Daarbij wordt certificering niet verplicht gesteld, om onnodige regeldruk te voorkomen. De kwaliteit moet als het ware als een intrinsieke eigenschap tot stand komen en logisch voortvloeien uit het nieuwe stelsel (kamerstuk 21545 nr 1-14; 22113, nr 1-2).

Tijdens de Leidschendam- conferenties is afgesproken dat de zorgverzekeraars verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van de kwaliteit van de zorg. Echter, door de bestaande situatie waarin sprake is van contractverplichting die alleen opgezegd kan worden bij ernstige bezwaren, kunnen zij hieraan weinig invulling geven. Het kabinet stelt dat in eerste instantie die contractvrijheid alleen geldt voor individuele beroepsbeoefenaren. Voor zorginstellingen dient hiervoor een Algemene Maatregel van Bestuur van kracht te worden. De afspraken tussen zorgaanbieders en zorgverleners over de kwaliteit dienen vooral op lokaal niveau plaats te vinden, omdat daar rekening kan worden gehouden met de daar geldende specifieke context. Regionale overheden zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen van regiovisies over het gewenste zorgaanbod; het ondersteunen van patiëntenorganisaties; klachtenbehandeling en het nemen van maatregelen tegen zorginstellingen die niet aan de wettelijke norm voldoen. Meer specifiek is een handhavingstaak weggelegd voor de Provincie. Gemeenten hebben tot taak informatie te verzamelen over de gezondheidssituatie van de bevolking. Dit dient als input voor het beoordelen en afstemmen van het niveau van de zorg op de patiënten. Het Staatstoezicht op de Volksgezondheid wordt belast met het toezicht op de naleving van de wet (kamerstuk 21545 nr 1-14; 22113, nr 1-2).

1.1.2 Adviezen

VC VOK en NIVEL

Om de afspraken van de Leidschendam- conferenties te bewaken en de rol van de overheid op het gebied van de kwaliteit van de zorg te volgen, wordt in 1990 de Vaste commissie Voortgang Ontwikkeling Kwaliteitsbeleid [VC VOK] geïnstalleerd bij de NRV. De VC VOK zal werkzaam blijven tot aan de derde Leidschendam- conferentie in 1995. Parallel aan de activiteiten van de VC VOK zal in 1992; 1994 en 1995 de stand van zaken in de zorgpraktijk in kaart worden gebracht middels een drietal evaluatieonderzoeken van het Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg [NIVEL]. In 1991 discussieert het VC VOK over de wenselijkheid van verantwoording over kwaliteitsbeleid via jaarverslagen. Externe beoordeling dient zich daarbij niet zozeer te richten op de kwaliteit van de zorg zelf, maar op de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem waarmee de kwaliteit van zorg kan worden geborgd. Tijdens de Leidschendam- conferenties is in dit kader gesproken over het hanteren van ISO-normen welke vertaald dienen te worden voor toepasbaarheid in de zorgsector (NRV, 1991).

Brieven

In november 1991 stuurt de minister van Volksgezondheid een brief aan de Tweede Kamer met een toelichting op de publieke rol in het nieuwe zorgstelsel en meer specifiek de taak- en rolverdeling tussen de rijksoverheid, de provincies en de grote gemeenten. In de Kwaliteitswet is sprake van een decentrale functionele en territoriale lijn. In dat kader hebben in 1991 de Ziekenfondsraad [ZFR] en de NRV, met een afwijkend standpunt van de vertegenwoordiging van het Interprovinciaal Overleg in de NRV, advies uitgebracht over de nota Kwaliteit van Zorg, met respectievelijke de rapporten Advies inzake de nota Kwaliteit van zorg en Advies over de nota kwaliteit van zorg. Beide raden hebben geadviseerd dat voorkomen moet worden dat de bevoegdheden die de regionale overheden krijgen met de nieuwe wet ingrijpen op de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het stelsel. De taken van de lagere overheden moeten niet die van de uitvoerende partijen doorkruisen en vice versa, aldus de raden. “De provinciale en grootstedelijke besturen dienen bij het handhaven van de Kwaliteitswet uitsluitend uit te gaan van de wettelijke eisen en de concretisering daarvan door het veld. Het is niet de bedoeling dat deze overheden deze concretisering zelf ter hand nemen (...)” (kamerstuk 22113 nr 3, p10).

De ZFR en de NRV stellen dat in het nieuwe zorgstelsel geen ruimte is voor het vaststellen van kwaliteitsnormen door regionale overheden. Indien nadere normstelling toch noodzakelijk is zien beide raden dit als een taak van de centrale overheid. Het kabinet ziet geen reden een voorschrijvende rol te vervullen in de overleg- en adviesstructuren tussen de regionale overheden (kamerstuk 22113, nr 3).

Begin december 1991 stuurt de minister van Volksgezondheid een brief aan de Tweede Kamer aangaande het advies van de NRV en de ZFR over de nota Kwaliteit van zorg. De ZFR stelt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen een minimaal niveau en een optimaal niveau aan zorg. Zij acht het een taak van de overheid het minimale kwaliteitsniveau te waarborgen. De minister stelt dat de voorgenomen Kwaliteitswet in deze lijn is vormgegeven. De NRV stelt dat de overheid ijkpunten dient te geven waaraan kwaliteit moet voldoen. De minister acht dit niet wenselijk. Het is de verantwoordelijkheid van het veld de criteria van kwaliteit te definiëren. Daar ligt de kennis en expertise. Daarnaast vindt de minister dat het veld voorziet in dergelijke informatie door in de praktijk aanwezige protocollen en richtlijnen. Het kabinet wenst de definitie en uitwerking van het begrip kwaliteit niet vast te leggen, in de eerste plaats omdat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de veldpartijen ligt en het uitgangspunt deregulering is. In de tweede plaats omdat kwaliteit situationeel kan zijn en wetmatig vastleggen tot verstarring kan leiden. Het kabinet stemt wel in met het advies van

de NRV om de door het veld vastgestelde kwaliteitsnormen en certificering van zorginstellingen publiekelijk bekend te maken (kamerstuk 22113 nr 4).

Marktwerking

De NRV en de ZFR stellen dat de marktwerking niet voor elke zorginstelling een positief effect zal hebben. Zij doelen hier op instellingen waar zorgverzekeraars niet voor de gunst van de verzekerde zal dingen, zoals bij psychiatrisch patiënten of bejaarden. De minister stelt dat de Kwaliteitswet een goede balans is tussen marktwerking en wettelijke richtlijnen en daarmee ook positieve effecten voor deze instellingen te verwachten zijn. Daarbij benadrukt de minister de mogelijkheid van de overheid om in te grijpen indien de zorg onder de maat blijft. Daarnaast wijst de minister erop dat het kabinet naast de voorgenomen Kwaliteitswet nog een aantal andere verbetermaatregelen neemt, waaronder de wettelijke vastlegging van zorgaanspraken van verzekerden; de wettelijke zorg- en acceptatieplicht van verzekeraars en de wettelijk vast te leggen rechten van patiënten (kamerstuk 22113 nr 4).

Zorgovereenkomsten

De ZFR en de NRV stellen dat de zorgovereenkomsten die worden gesloten bepalend zijn voor de mate waarin het nieuwe zorgstelsel daadwerkelijk gaat werken. Beide pleiten voor het opnemen van modelovereenkomsten met daaraan gekoppelde kwaliteitseisen. De minister onderschrijft het belang van deze overeenkomsten in relatie tot het realiseren van kwaliteit. Maar, stelt dat ook een goed werkend handhavingssysteem van belang is en dat enig overheidsoptreden hierin niet kan ontbreken. Onder andere in de Wet beperking contractplicht zullen eisen worden gesteld aan de te sluiten zorgovereenkomsten (kamerstuk 22113 nr 4).

Verzekeraarschap

De ZFR en de NRV dringen aan op nadere definiëring van het begrip goed verzekeraarschap. De minister stemt in met het belang hiervan en verzoekt de ZFR hierover nader advies uit te brengen. De te ontwikkelen criteria van goed verzekeraarschap dienen als leidraad voor de toetsing van zorgverzekeraars door de nog in te stellen Raad voor de Zorgverzekering (kamerstuk 22113 nr 4).

Patiënt

De NRV mist expliciete en concrete aandacht voor de rol van de patiënt. De minister stelt dat al jaren patiëntenbeleid wordt ontwikkeld en de activiteiten op dit gebied daarom niet nogmaals zijn vermeld in de nota Kwaliteit van zorg. Daarnaast stelt de

minister dat een aantal wetten in ontwikkeling is om nadere invulling te geven aan de positie van de patiënt, zoals de Wet Klachtrecht zorgsector. Tevens is in het nieuwe zorgstelsel een verantwoordelijkheid omtrent de positie van de patiënt/ consument belegd bij de regionale overheden. De minister kondigt aan in het voorjaar 1992 te komen met beleidsvoornemens wat betreft de positie van de consument (kamerstuk 22113 nr 4).

Certificering

De ZFR ziet pas op langere termijn het nut van certificering, als de kwaliteitszorgsystemen tot werking zijn gekomen in de zorginstellingen. De NRV ziet vooralsnog niet de toegevoegde waarde van certificering. De minister onderkent het belang van een goede timing van de invoering van certificering en stelt dat de zorgsector er 'klaar' voor moet zijn. Pas dan zal met alle betrokkenen en met de Raad voor de Certificatie in overleg getreden worden over beleidsrichtlijnen voor certificering (kamerstuk 22113 nr 4).

1.1.3 Reacties en onderzoeken

Moties

Begin december 1991 dienen de Kamerleden Kohnstamm [D66] en Beckers- de Bruijn [Groenlinks] een motie in ter versterking van de positie van patiënten/ consumentenorganisaties door financiering via de AWBZ- premie (Kamerstuk 22113 nr 5). De Kamerleden van Otterloo [PvdA] en Vriens- Auerbach [CDA] stellen in een motie dat de vier criteria die de minister van Volksgezondheid heeft geformuleerd ten aanzien van de kwaliteit van zorg opgenomen dienen te worden in de voorgenen Kwaliteitswet (kamerstuk 22113 nr 6).

Klachtbehandeling

Op 19 december 1991 meldt de staatssecretaris van Volksgezondheid in een brief aan de Tweede Kamer dat een groot aantal bestaande zorgwetten wordt bezien in het licht van de aankomende Kwaliteitswet. Naar aanleiding van de vraag van Kamerlid van Middelkoop [Christenunie] tijdens de uitgebreide commissievergadering begin december naar de klachtenbehandeling in de wet, onderneemt de minister een aantal acties. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen klachtenopvang en klachtenbehandeling. Ten aanzien van klachtenopvang heeft de Commissie Gevers, aangesteld eind jaren '80 inzake klachtbehandeling- projecten in de gezondheidszorg, een aantal experimenten uitgevoerd en geëvalueerd. De staatssecretaris besluit naar aanleiding hiervan de klach-

tenopvang onder te brengen bij de regionale patiënten- en consumentenplatforms. Dit dient in nauwe samenwerking met de zorgverzekeraars en zorgaanbieders plaats te vinden. Daarbij worden de voorstellen van de Commissie van Wijmen, ingesteld inzake het klachtrecht, voor een landelijke ondersteuning van deze platforms meegenomen. Voor de klachtenbehandeling is de Wet klachtrecht voorzien (kamerstuk 22113 nr 7).

In reactie op de nota Kwaliteit van Zorg hebben de Landelijk Patiënten en Consumenten Platform/ Landelijk Overleg van Decentrale patiënten/ consumenten Platforms [LPCP/LODEP], de KNMG en de Nationale Ziekenhuisraad [NZR] gesteld dat de behandeling van klachten primair dient te gebeuren door de zorgaanbieder en niet door externe commissies bij de regionale overheid. Dit leidt alleen maar tot vertraging en regeldruk. De staatssecretaris van Volksgezondheid ziet deze nadelen niet en stelt dat deze externe commissies kunnen bijdragen aan de objectiviteit omtrent kwaliteit en aan de één- loket gedachte (kamerstuk 22113 nr 7).

Geestelijke zorg

In januari 1992 stelt de minister van Volksgezondheid in een brief aan de Tweede Kamer vele handtekeningen en brieven te hebben ontvangen ten aanzien van het waarborgen van de kwaliteit van zorg binnen de geestelijke gezondheidszorg. Deze sector valt op dat moment nog buiten de voorgenomen Kwaliteitswet (kamerstuk 22113 nr 8).

Enquête

In diezelfde maand houdt de VC VOK een enquête onder instellingen, beroepsorganisaties, paramedici, verzekeraars en patiënten/ consumenten naar de stand van zaken van de uitwerking van de Leidschendam- afspraken en meer specifiek naar de ontwikkeling en toetsing van criteria en het overleg daarover tussen de veldpartijen. Uit de enquête concludeert het VC VOK dat men bezig is met de ontwikkeling van kwaliteitscriteria en informatieverstrekking hierover. Daarnaast wordt duidelijk dat, indien er overeenkomsten tussen aanbieders en verzekeraars zijn opgesteld aangaande kwaliteitsbepalingen, hier geen patiënten/ consumentenorganisaties bij betrokken zijn geweest. Uit de enquête blijkt dat partijen behoefte hebben aan nader onderzoek naar het opsporen van probleemgebieden en naar factoren die kwaliteit beïnvloeden. Tevens is behoefte aan onderzoek gericht op het formuleren van kwaliteitscriteria, kwaliteitstoetsing en- verbetering en naar kwaliteitssystemen. Partijen zien een meer stimulerende rol van de overheid door financiering en voorlichting als gewenst (NRV, 1991).

Knelpunten

De partijen benoemen in de enquête een aantal knelpunten in de realisatie van de Leidschendam- afspraken. Zo wordt de tijdspanne voor de realisatie als erg krap gezien; zijn onvoldoende middelen beschikbaar; is geen heldere en formele infrastructuur in het veld van beroepsbeoefenaren aanwezig; zijn afspraken zeer abstract geformuleerd en heeft een aantal partijen niet om tafel gezeten zoals de zorginstelling NVC en de beroepsorganisatie CFO. De patiëntenorganisaties spreken in dit kader van traagheid bij andere veldpartijen in het nemen van afgesproken initiatieven, als gevolg van onduidelijke voortgang van de stelselherziening; verbrokkeling in het veld van de zorgaanbieders; de passieve opstelling van koepels van financiers en tot slot het gebrek aan menskracht en aan een machtspositie bij de patiënten/ consumentenorganisaties (NRV, 1991).

Eerste evaluatie

In datzelfde jaar verricht het NIVEL het eerste evaluatieonderzoek naar de kwaliteit van zorg in de praktijk bij koepelorganisaties van zorginstellingen en beroepsbeoefenaars. Het NIVEL constateert dat de aandacht bij zorginstellingen zich richt op kwaliteitssystemen en bij beroepsbeoefenaars op kwaliteitsinstrumenten. Bij beide partijen zijn deelsystemen in ontwikkeling of reeds ingevoerd. Bij zorginstellingen ligt de nadruk op organisatie- en managementaspecten en bij beroepsbeoefenaars op de deskundigheid en beroepsuitoefening. In beide gevallen is weinig sprake van betrokkenheid van de patiënt en pogingen om verschillende deelsystemen te integreren. Het NIVEL constateert in lijn met de bevindingen van het VC VOK dat een belemmerende werking uitgaat van het hoge abstractieniveau van de Leidschendam- afspraken en van tekorten aan financiële middelen om invulling hieraan te geven (NIVEL, 1992).

1.1.4 Aanvullende adviezen en certificering

Adviesverzoek

In maart 1992 verzoekt de minister van Volksgezondheid de NRV, de ZFR, de Raad voor het Binnenlands Bestuur [RBB] en het College voor ziekenhuisvoorzieningen om advies over de Kwaliteitswet, met voor elk orgaan een specifiek aandachtspunt van de wet. De minister verzoekt de adviezen met elkaar in lijn te brengen (ZFR, 1992).

Ziekenfondsraad

De ZFR wordt verzocht om advies aangaande de Kwaliteitswet en meer specifiek de relatie tot de hiermee verband houdende wijzigingen in de Ziekenfondswet en de

AWBZ. In september 1992 brengt de ZFR haar advies uit. De ZFR verwijst hier naar eerder uitgebracht advies over de nota Kwaliteit van Zorg. De ZFR onderschreef destijds de uitgangspunten van deze nota. Daarbij verzocht zij om aandacht voor de werkingssfeer van de wet, om bijvoorbeeld een zeer lichte vorm van samenwerking met een instelling niet onder de wet te laten vallen. Daarnaast verzocht de ZFR een overgangsbepaling ten aanzien van het vervallen van de contracteerplicht; dat zorgaanbieders minimum kwaliteitseisen zouden moeten formuleren en dat aandacht diende te zijn voor de borging van kwaliteit. Deze eerder gemaakte adviezen acht de ZFR ook van kracht op het wetsontwerp van de Kwaliteitswet. Daarbij acht zij de rol van de provincies en gemeenten onaanvaardbaar omdat deze territoriale decentralisatie niet past binnen de functionele decentralisatie van het nieuwe zorgstelsel. De ZFR wijst erop dat gevolgen van ten uitvoer gelegde aanwijzingen van de provincie niet ten laste komen van die provincie zelf, maar van zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Beleid in het ene circuit heeft financiële consequenties voor het andere circuit. De ZFR ziet een risico in de algemeen geformuleerde kwaliteitseisen, want die zouden kunnen leiden tot moeilijkheden in de handhaving en tot veel nieuwe interne beleidsregels en ongelijk kwaliteitsbeleid. Tot slot is de ZFR van mening dat de Kwaliteitswet niet los gezien kan worden van de stelselherziening. De ZFR is verdeeld over het wettelijk vastleggen van de uitwerking van het begrip goed verzekeraarschap (ZFR, 1992).

Raad voor Binnenlands Bestuur

De Raad voor het Binnenlands Bestuur wordt verzocht om advies aangaande het effect van overzichtstoezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg en met name op de bepalingen in de wet die betrekking hebben op de aanwijzing die Gedeputeerde Staten en besturen van grote gemeenten kunnen geven aan instellingen, wanneer deze naar hun oordeel de wet niet goed naleven. De Raad pleit voor het wettelijk vastleggen van normen omtrent het begrip verantwoorde zorg. Dit met het oog op mogelijke zware bewijslast en motivering door de provincies en gemeenten bij de rechter, wanneer zij een instelling een aanwijzing opleggen. De Raad adviseert een zorgkamer in te stellen, ten behoeve van centraal toezicht op zelfregulering door de veldpartijen (kamerstuk 23633 nr 7).

College voor ziekenhuisvoorzieningen

Het College voor ziekenhuisvoorzieningen wordt verzocht om advies over de Kwaliteitswet met bijzondere aandacht voor aspecten die verband houden met de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Het College adviseert een noodzakelijk minimaal niveau van kwaliteit en geobjectiveerde normen voor verantwoorde zorg op micro- en macroni-

veau op te nemen in de wet. Dit mede met het oog op toezicht en handhaving. Het College concludeert dat de algemene normen moeilijk handhaafbaar zijn en invulling via zelfregulering het risico in zich heeft van een omvangrijk en onoverzichtelijk regelsysteem van onderlinge afspraken tussen partijen. Daarbij stelt het College de vraag of kwaliteit en de handhaving daarvan zich laten regelen in louter een wet en hoe kwaliteitsaspecten van andere wetten zoals de arbeidsomstandighedenwet zich hiertoe verhoudt. Het College pleit voor een samenhangend stelsel van wetgeving en wettelijke borging van het begrip kwaliteit op macroniveau (College voor ziekenhuisvoorzieningen, 1992).

De geobjectiverde normen voor kwaliteit zouden volgens het College het karakter moeten hebben van referentiekaders voor besluitvorming door veldpartijen, om recht te doen aan zelfregulering. Voorwaarde is echter wel dat de referentiekaders door betrokken partijen worden geaccepteerd. Het College stelt dat omdat alle partijen eigen doelstellingen en belangen hebben, de referentiekaders onafhankelijk worden ingevuld via een proces dat door de partijen wordt gedragen. Andere voorwaarden zijn dat de referentiekaders op gedegen en deskundige wijze tot stand zijn gekomen en geadresseerd kunnen worden aan alle betrokken partijen om recht te doen aan een evenwichtige machtsbalans. Tot slot ziet het College de kwaliteitswet niet los van de stelselherzieningen (College voor ziekenhuisvoorzieningen, 1992).

Nationale Raad voor de Volksgezondheid

De NRV wordt verzocht om advies aangaande het begrip verantwoorde zorg en over de samenhang tussen de voorgenomen Kwaliteitswet en de wet Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg [wet BIG]. Al eerder, in 1991, doet de Commissie Keuzen in de zorg [Commissie Dunning], aangesteld ten behoeve van onderzoek naar de rechtvaardige verdeling van middelen in de gezondheidszorg, in het advies 'Kiezen en Delen' het voorstel om de kwaliteitseisen die worden geformuleerd in het kader van de wet BIG over te hevelen naar de voorgenomen Kwaliteitswet. Om te komen tot adequate advisering op basis van gedegen onderzoek stelt de NRZ de Commissie Kwaliteitswet in (NRV, 1992).

Medio 1992 brengt de NRV haar advies uit. De NRV heeft de werking en handhaving van beide wetten met elkaar vergeleken en komt tot de conclusie dat deze elkaar niet hoeven te snijden. Verder stelt de NRV dat alleen sprake kan zijn van kwaliteit op het microniveau van de patiënt als deze kwaliteit ook op macroniveau van het zorgsysteem geborgd is. Het advies aan de wetgever is daarom om de verantwoordelijkheid voor het macroniveau in andere regelgeving vast te leggen en te borgen. Ten aanzien van het begrip verantwoorde zorg stelt de NRV dat dit overgelaten moet worden aan

de veldpartijen maar dat de wetgever wel een minimumniveau kan aangeven. Kwaliteitsnormen dienen over een breed draagvlak te beschikken en de wijze van totstandkoming van die normen is van invloed op het draagvlak en de impact ervan. Dit betekent dat normen multidisciplinair- wetenschappelijk onderbouwd dienen te zijn en dat veldpartijen hierbij betrokken moeten worden. Normen moeten volgens de NRV eenduidig, helder en toepasbaar zijn. De NRV wijst erop dat patiënten/ consumentenorganisaties heil zien in wettelijk vastleggen van hun betrokkenheid. De NRV is kritisch ten aanzien van het handhavingmechanisme in het wetsvoorstel, want de effectiviteit van handhavingmogelijkheden via het bestuursrecht is niet bekend. De NRV ziet meer in handhaving door de rijksoverheid en meer specifiek door de minister. Daarbij dient in eerste instantie de weg van overtuigen en inspireren te worden gekozen, alvorens bij tekortkomingen in de kwaliteit van zorg een sanctie op te leggen. Het IPO, vertegenwoordigd in de NRV, is een andere mening toegedaan, namelijk de koppeling tussen een regiovisie en een aanwijzing die door de provincies/ grote steden gegeven moet kunnen worden. Tot slot ziet de NRV duidelijke communicatie als cruciaal voor de implementatie van de Kwaliteitswet en adviseert duidelijk te maken op welke punten de eisen ten opzichte van de huidige situatie strenger worden en op welke punten vrijblijvender (NRV, 1992).

Stichting Raad voor de Certificatie

De Stichting Raad voor de Certificatie, opgericht in 1981, heeft tot doel de afstemming en harmonisatie van certificerende activiteiten. Deze stichting heeft de minister gewezen op de mogelijkheid tot het instellen van een coördinatie- commissie voor de certificatie in de zorgsector. Naar aanleiding hiervan zijn de meningen van koepelorganisaties van zorgverzekeraars, zorgverleners en patiënten/ consumenten gepeild. Deze bleken positief. Daarop heeft de staatssecretaris de NRV gevraagd om advies aangaande het instellen van een coördinatie- commissie. In 1993 wordt dit advies uitgebracht onder de noemer Certificatie van kwaliteitssystemen, advies over de harmonisatie op het gebied van certificatie in de zorgsector'. De NRV ziet voordelen in certificering. Het beloont het werken met kwaliteitssystemen; kan de concurrentiepositie versterken; kan toezicht faciliteren en geeft de rijksoverheid inzicht in de werking van de zelfregulering. De NRV ziet ook nadelen, namelijk dat certificering een doel op zich wordt; leidt tot regeldruk en dat normen zodanig algemeen worden geformuleerd dat certificering geen waarde meer heeft (kamerstuk 22113 nr 9).

Standpunt

Eind januari 1994 stuurt de staatssecretaris van Volksgezondheid zijn standpunt aan de Tweede Kamer over dit certificering- advies van de NRV. De staatssecretaris stelt dat het wetsvoorstel Kwaliteitswet op dat moment bij de Raad van State voorligt voor advies. In de praktijk blijken volgens de staatssecretaris zorginstellingen niet te wachten op de wet, maar zelf al actief kwaliteitssystemen in te voeren. Deze materie blijkt zeer complex. Daarom is in de praktijk vaak sprake van de invoering van deelsystemen, zoals het NIVEL in haar evaluatieonderzoek al constateerde. Dit heeft tot gevolg dat de praktijk wordt gekenmerkt door grote diversiteit in soorten systemen, hetgeen gevolgen heeft voor de mogelijkheden tot certificering. Dat gaat immers uit van een bepaalde mate van uniformiteit, aldus de staatssecretaris (kamerstuk 22113 nr 9).

Certificering

De staatssecretaris benadrukt het onderscheid dat in de Kwaliteitswet gemaakt wordt tussen interne kwaliteitsbewaking door de invoering van een kwaliteitssysteem, en externe kwaliteitsbewaking door externe toetsing met als sluitstuk certificering. De staatssecretaris onderkent het belang van de ontwikkeling van initiatieven op het gebied van certificering en heeft daarom in 1992/ 1993 in het kader van het Programma Kwaliteit van Zorg twee initiatieven gesubsidieerd zijnde een project van TNO en een project van de Vereniging Directies Bejaardentehuizen. Het Programma Kwaliteit van Zorg is een initiatief van het ministerie van Volksgezondheid dat wordt uitgevoerd door de Inspectie, om zorginstellingen te ondersteunen de kwaliteit van de zorg transparanter te maken (kamerstuk 22113 nr 9).

Coördinatie- commissie

De staatssecretaris kan zich vinden in de door de NRV genoemde voor- en nadelen van certificering, maar ziet geen rol voor de overheid weggelegd in het bestrijden van de nadelen. Die rol dient volgens de staatssecretaris belegd te worden bij een in te stellen de coördinatie- commissie. De taak van de coördinatie- commissie vloeit voort uit de verantwoordelijkheden van de veldpartijen terwijl de taak van de Staatscommissie voort komt uit de taak van de overheid in het zorgstelsel, aldus de staatssecretaris (kamerstuk 22113 nr 9).

De NRV is van mening dat de overheid de taak heeft de coördinatie- commissie in te stellen, gezien haar rol in het stimuleren van zelfregulering. De staatssecretaris is van mening van deze taak belegd dient te zijn bij de veldpartijen, maar is bereid het voortouw te nemen. Ten aanzien van de invulling van de concrete werkwijze van de in

te stellen coördinatie- commissie wenst de staatssecretaris geen uitspraken te doen, in tegenstelling tot de NRV. Deze pleit ervoor om in het kader van de onafhankelijkheid de coördinatie- commissie te huisvesten bij de NRZ. De staatssecretaris neemt dit advies niet over, mede naar aanleiding van het advies 'Raad op Maat' van de Commissie de Jong over de rol van adviesorganen in het Nederlandse bestel. De Commissie de Jong adviseert onder meer een scheiding van advies en overleg en het instellen van slechts één adviesorgaan per ministerie met een beperkt aantal deskundigen op de relevante beleidsterreinen. De staatssecretaris benadrukt het belang van de brede en door alle partijen geaccepteerde samenstelling van de coördinatie- commissie. Daarnaast dient de coördinatie- commissie door de Raad voor Certificering te zijn erkend. De staatssecretaris stelt dat het ministerie van Volksgezondheid een financiële bijdrage zal leveren aan de oprichting van de coördinatie- commissie maar benadrukt dat deze financiering kort daarna, met het oog op de onafhankelijkheid beëindigd zal worden (kamerstuk 22113 nr 9).

Tweede evaluatie

In 1994 brengt het NIVEL haar tweede evaluatierapport uit naar de kwaliteit van zorg en de invoering van kwaliteitssystemen bij individuele instellingen en beroepsbeoefenaren. Een belangrijke reden voor de invoering van een kwaliteitssysteem blijkt het anticiperen op een stelselwijziging; op kwaliteitswetgeving en op de toekomstige eisen van verzekeraars. Certificering speelt bij velen geen rol, of louter om de eigen concurrentiepositie te versterken. Het NIVEL ziet drie overeenkomsten tussen de onderzochte kwaliteitssystemen. Ten eerste dat het gaat om het expliciteren van het zorgproces; het opstellen van normen en het invoeren van veranderingen om aan die normen te voldoen. Ten tweede dat de systemen een kwaliteitsverbetering en een kwaliteitsborging beogen, en ten derde dat met de invoering van een kwaliteitssysteem gestreefd wordt naar een mentaliteitsverandering. De onderzochte instellingen en beroepsbeoefenaars hanteren, afhankelijk van hun visie en beleid, verschillende strategieën voor de implementatie, variërend van bundeling van bestaande kwaliteitsactiviteiten tot de invoering van een totaal nieuw kwaliteitssysteem. Duidelijk is dat de invoering van kwaliteitsaspecten gepaard gaat met het treffen van veel extra voorzieningen en doorvoeren van structuurveranderingen. De vrijblijvendheid wordt volgens NIVEL gezien als een bedreiging voor de continuïteit van het kwaliteitssysteem en kwaliteitsdenken (NIVEL, 1994).

Raad van State

In februari 1994 presenteert de minister van Volksgezondheid het advies van de Raad van State over de voorgenomen Kwaliteitswet aan de Tweede Kamer. Daaruit blijkt dat de Raad de normen omtrent verantwoorde zorg onvoldoende gedefinieerd acht. Het aan het veld overlaten van de nadere invulling van dit begrip acht de Raad onwenselijk en op gespannen voet met het voorziene stelsel van toezicht en sanctionering. Daarbij zijn mogelijke problemen te voorzien, gezien de grote diversiteit van het veld en kan het ontbreken van een duidelijke normering vooraf leiden tot zeer gedetailleerde normstelling achteraf in een poging de toezichtfunctie te vervullen. Dat het veld zich in de praktijk voor de normering kan baseren op verschillende kenbronnen leidt voor de Raad tot het risico van weinig eenduidigheid in normering. Ook de ruimte die de wetgever laat voor eigen interpretatie van de kwaliteitsnormering door instellingen, die op individueel niveau zelfs kunnen afwijken van afspraken op koepelniveau, acht de Raad ongewenst. De Raad is daarnaast van mening dat de bedoelingen en uitgangspunten van het kabinet ten aanzien van dit wetsvoorstel onvoldoende duidelijk zijn. Ook twijfelt de Raad of het wetsvoorstel stelselneutraal is, aangezien in die stelselherziening ook een aantal kwaliteitsbevorderende stimulansen wordt beoogd. En in lijn met de adviezen van de NRV, ZFR, RBB en het College voor ziekenhuisvoorzieningen acht de Raad het ongewenst dat het toezicht en de aanwijzingsbevoegdheid is belegd bij Gedeputeerde Staten en de burgemeesters van de vier grote steden. Een centrale aanwijzingsbevoegdheid acht de Raad noodzakelijk om versnipperd beleid te voorkomen in een situatie waarin normen toch al vaag zijn. Ook het handhavingregime waarin het strafrecht achter het bestuursrecht is geschakeld acht de Raad ongewenst, omdat dit vaak gepaard gaat met langdurige procedures. Tot slot acht de Raad de financiële gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel voor betrokken partijen onvoldoende inzichtelijk en onderbouwd (kamerstuk 23633 nr A).

Standpunt

De minister van Volksgezondheid is van mening dat het erkenningstelsel in meerdere opzichte niet voldoet en ontwikkelingen in de praktijk, onder andere op het gebied van kwaliteitsbeleid, niet heeft bijgehouden. De minister constateert dat ook zonder wettelijke regelingen de beroepspraktijk weet waaraan zij zich in dit kader dient te houden. Daarom geeft het voorliggende wetsvoorstel geen gedetailleerde uitwerking, maar sluit het aan bij de behoefte van de praktijk namelijk regels aangaande de opzet van een zorginstelling; de systematische bewaking van kwaliteit en mogelijkheden om te komen tot kwaliteitsverbetering. Met dit laatste wordt bedoeld dat de wet het mogelijk maakt om verbeteringen af te dwingen. Daarbij is gekozen dit niet te doen via het

strafrecht maar via het bestuursrecht, zodat de aandacht gericht is op hoe kwaliteitsverslechtering in de toekomst kan worden voorkomen, in plaats van kwaliteitsverslechtering af te straffen, aldus de minister. Het advies van de Raad van State om een deskundigengroep samen te stellen teneinde de nadere kwaliteitseisen die worden gehanteerd in de praktijk te structureren, neemt de minister niet over. Dat de financiële toelichting op de wet onduidelijk is, neemt de minister over. Het wetsvoorstel zal hierop worden aangepast. Ter ondersteuning van de zorgaanbieders heeft het kabinet een aantal projecten van zorgaanbieders gesubsidieerd. Desalniettemin, zo stelt de minister, dient de invoering van de wet kostenneutraal plaats te vinden (kamerstuk 23633 nr A).

Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector

In mei 1994 wordt het informatie- onderzoek naar de oprichting van een coördinatie-commissie voor de certificatie in de zorgsector afgerond. De informateur stelt dat veldpartijen in onderlinge samenwerking tot de oprichting van een dergelijke commissie kunnen komen. In december 1994 wordt de Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector [SHKZ] opgericht, mede naar aanleiding van het advies van de NRV over het belang van externe kwaliteitstoetsing en certificering. Dit is een samenwerkingsverband tussen de zorgaanbieders, zorgverzekeraars en patiënten/consumenten. De SHKZ heeft tot doel de infrastructuur te bieden voor de totstandkoming van een coördinatie- commissie voor certificering. Het ministerie van Volksgezondheid subsidieert de SHKZ bij de realisatie van dit doel (kamerstuk 23633 nr 8).

Nieuw kabinet

In juli 1994 treedt minister d'Ancona van Volksgezondheid af in verband met haar benoeming bij het Europees Parlement. Minister Ritzen [PvdA] neemt het stokje over. Staatssecretaris Simons is al in februari dat jaar afgetreden vanwege zijn lijsttrekkerschap bij de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam. In augustus 1994 eindigt de regeerperiode voor het kabinet Lubbers III en treedt het kabinet Kok I aan met Borst-Eilers [D66] als minister van Volksgezondheid en Terpstra [VVD] als staatssecretaris. Het ingezette kwaliteitsbeleid wordt voortgezet.

Derde evaluatie

In 1995 presenteert het NIVEL het derde evaluatierapport naar kwaliteitssystemen in instellingen. Het NIVEL constateert dat de meeste instellingen uitgangspunten voor zorgverlening hebben geformuleerd. Ongeveer 20% van de zorginstellingen heeft dit vertaald naar een kwaliteitsnorm, waarover weinig tot geen verantwoording wordt

afgelegd. Zorginstellingen verschillen in de fasering van de implementatie. Zo bevindt 25% zich in de voorbereidende fase; is 50% bezig met pilotprojecten en heeft 10% van de instellingen kwaliteitszorg op alle gebieden in de organisatie ingevoerd. Dit verschil kan volgens het NIVEL worden verklaard vanuit de veranderbereidheid van medewerkers. Over de effecten van het kwaliteitsbeleid zegt 20% van de instellingen dat sprake is van toegenomen patiëntgerichtheid en -tevredenheid. Daartegenover staat volgens de instellingen dat het aantal regels en procedures is toegenomen en de kosten en werkdruk niet zijn gedaald. Het NIVEL benadrukt het belang van versterking van de stelselmatige betrokkenheid van patiënten/ consumenten bij de verschillende overlegvormen (NIVEL, 1995).

1.1.5 Schaduwwet

In januari 1995 brengt de Nederlandse Patiënten/ Consumenten Federatie (NP/CF) een schaduwwet van de voorgenomen Kwaliteitswet uit. Dit uit onvrede over het feit dat zorgaanbieders zelf dienen te bepalen wat verantwoorde zorg is en geen eenduidigheid bestaat over de elementen die een jaarverslag moet bevatten. In tegenstelling tot de voorgenomen Kwaliteitswet omvat de schaduwwet de bepaling van een niet-vrijblijvend overleg tussen zorgaanbieders, zorgverzekeraars en patiënten/ consumentenorganisaties (kamerstuk 23633 nr 7).

Reactie

De minister van Volksgezondheid onderschrijft het belang van wettelijke garanties voor de betrokkenheid van patiënten/ consumenten bij de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid door zorgaanbieders. Dit is meegenomen in het wetsvoorstel Medezeggenschap cliënten zorginstellingen, dat voorligt bij de Eerste Kamer. Daarmee krijgt de cliëntenraad instemmingsrecht ten aanzien van kwaliteitsbeleid in een zorginstelling. De minister onderkent dat het wetsvoorstel Kwaliteitswet scherper kan worden gesteld ten aanzien van het patiëntenperspectief en zal daarom in een nota van wijziging de voorstellen van de NP/CF meenemen. Meer specifiek gaat het dan om de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels ten aanzien van het begrip verantwoorde zorg en de eisen die gesteld worden aan kwaliteitsjaarverslagen ten aanzien van de verantwoording over de wijze waarop het patiëntenperspectief in het kwaliteitsbeleid is verwerkt en de toezending van de jaarverslagen aan patiëntenorganisaties. Tevens stelt de minister dat in de nota van wijziging wordt opgenomen dat de Kwaliteitswet na vijf jaar wordt geëvalueerd op het effect van de wet op de integratie van het patiëntenperspectief in het kwaliteitsbeleid van zorginstellingen. Daarnaast kiest de regering ervoor om aandacht te besteden aan de vrijheid tot het inrichten van het eigen leven in be-

jaardenoorden, vanuit het oogpunt van het recht op zelfbeschikking. Aanvankelijk achtte de regering een wijziging niet noodzakelijk aangezien de Wet op Bejaardenoorden aan verandering onderhevig is. In het licht van de Kwaliteitswet wordt hieraan nu wel aandacht besteed, aldus de minister (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

Vaste commissie

Begin maart 1995 presenteert de Vaste commissie voor Volksgezondheid haar bevindingen ten aanzien van het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel van de Kwaliteitswet. De PvdA ziet het wetsvoorstel als het laatste deel van een aantal wetten dat de kwaliteit van zorg en de rechten van de patiënt wettelijk verankert. Deze wetten betreffen de wet BIG; de wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen [wet BOPZ]; de Wet medezeggenschap cliënten in zorginstellingen; het wetsvoorstel klachtrecht cliënten zorgsector en de Algemene Wet Bestuursrecht [AWB]. De PvdA stelt dat het voor zorginstellingen volstrekt helder dient te zijn hoe de wetten onderling samenhangen. Bij de evaluatie van wetten zal hieraan aandacht moeten worden besteed. Ook verzoekt zij tot nadere concretisering van het begrip verantwoorde zorg en de minimale prestatie die geleverd moet worden, teneinde de toetsbaarheid van kwaliteit niet in gevaar te brengen en kwaliteit daadwerkelijk te kunnen borgen. Daarnaast verzoekt de PvdA nog om een reactie op de schaduwwet van de NP/ CF (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

Het CDA stelt dat het wetsvoorstel een vertaling is van het beleid in de nota Kwaliteit van Zorg. De leden kunnen zich vinden in de vergroting van de bevoegdheden van zorginstellingen voor de kwaliteit van zorg. Zij uiten hun zorg ten aanzien van de samenhang met de wet BIG en ten aanzien van de nog gebrekkige relatie tot de rechten en plichten van patiënten/ consumenten. Daarnaast constateren de leden dat het normstellend deel in de wet zich voornamelijk richt op procedurele zaken. Zij verzoeken, net als de PvdA, om nadere concretisering van het begrip verantwoorde zorg teneinde willekeur te voorkomen. Het CDA vindt het opvallend dat in eerste concepten de aanwijzingsbevoegdheid voor de Gedeputeerde Staten was opgenomen, maar dat dit gewijzigd is naar centrale handhaving door de minister, onder andere op advies van de Raad van State. Voor bejaardenoorden constateert het CDA een ander regime. Ook vinden de leden het opvallend dat in de eerste nota van wijziging is opgenomen dat de rol van de provincies bij het scheppen van omstandigheden voor de kwaliteit van zorg zo vanzelfsprekend wordt geacht dat dit niet opgenomen wordt in de wet (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

De VVD stelt dat het kabinet uitvoerig ingaat op de onwenselijkheid van overheidsingrijpen en overheidsvoorschriften omtrent de kwaliteit van zorg en de verant-

woordelijkheid overlaat aan de marktpartijen. De noodzaak van nieuwe wetgeving is de VVD niet duidelijk. Ook is de leden niet duidelijk op welke wijze verantwoorde zorg kan worden geoperationaliseerd. Zij wijzen in dit kader op het 'Advies inzake kosten- effectiviteit van bestaande verstrekkingen' van de ZFR van oktober 1993 "waarin 126 handelingen zijn geïnventariseerd waarvan de doeltreffendheid en doelmatigheid niet bekend zijn." (Kamerstuk 23633, p9). De VVD zegt verbaasd te zijn over de rol die de wet toekent aan de Raad voor de Zorgverzekering, welke niet bekend is bij de VVD (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

De leden van D66 kunnen zich vinden in het wetsvoorstel. Zij hebben nader onderzoek gedaan naar de mate waarin het wetsvoorstel stelselneutraal is, zoals afgesproken in het regeerakkoord en zoals in twijfel getrokken door een aantal adviesorganen. De leden vragen de regering om een reactie op de bevinding van het Kontaktorgaan Landelijke Organisatie Ziektekostenverzekeraars en de Vereniging van Nederlandse Ziektekostenverzekeraars dat het wetsvoorstel onduidelijk is over zorginstellingen die worden gevormd door natuurlijke personen. D66 constateert dat patiënten/ consumenten geen wettelijke rol krijgen in de Kwaliteitswet en dat van verplichte samenwerking om te komen tot verantwoorde zorg geen sprake is. Dit is volgens de leden in strijd met de afspraken gemaakt tijdens de Leidschendam- conferenties. Zij wijzen erop dat aandacht nodig voor de informatievoorziening aan patiënten/ consumenten en voor verstrekking van de jaarverslagen van zorginstellingen aan relevante betrokkenen. Daarnaast stelt D66 vragen bij de operationalisatie van het begrip verantwoorde zorg. De leden vragen in dit kader de regering om een reactie op het artikel van Legemaate in het Tijdschrift voor gezondheidsrecht uit 1992. Legemaate pleit voor de koppeling tussen de norm van de overheid en inspectie voor verantwoorde zorg en de door het veld opgestelde kwaliteitseisen door het instellen van een register waarin in het veld gemaakte afspraken omtrent kwaliteit worden vastgelegd. De leden wijzen ook op een advies van de KNMG, werkgever van Legemaate, om deze koppeling te versterken door deze ofwel te verplichten in de wet ofwel algemeen bindend te verklaren. Tot slot is D66 de relatie tussen de wet BIG en het voorliggende wetsvoorstel niet geheel duidelijk (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

De RPF fractie stelt dat het voornemen om te komen tot een Kwaliteitswet een speerpunt van het plan Simons van het kabinet Lubbers III was. Dit plan is met het aantreden van het nieuwe kabinet verlaten. De RPF wil weten in hoeverre het wetsvoorstel nog wel past binnen de beoogde stelselherzieningen, mede gezien het advies van de ZFR dat de Kwaliteitswet hiervan niet losgezien kan worden. Daarnaast stelt de RPF dat in het wetsvoorstel geen eisen worden gesteld aan zorgverzekeraars, louter aan zorgaanbieders. De RPF pleit voor het opnemen van meer aspecten die de kwaliteitswet

teit van zorg bepalen, naast de doelmatigheid, doeltreffendheid en patiëntgerichtheid. De leden van de RPF denken dan onder andere aan aspecten gerelateerd aan de integraliteit van het zorgaanbod vanuit verschillende sectoren. De RPF verzoekt de regering te reageren op het advies van de RBB om een zorgkamer in te richten die toezicht houdt op de zelfregulering door veldpartijen. Verder valt de RPF op dat een passage over geestelijke verzorging in het voorliggende wetsontwerp is verdwenen ten opzichte van eerdere versies en ten opzichte van het standpunt van het vorige kabinet dat geestelijke zorg ook onderdeel zou moeten zijn van de Kwaliteitswet. De RPF sluit aan bij de kritiek van de ZFR omtrent de beperkte sanctiemogelijkheden en vrezen dat alleen in zeer ernstige gevallen sancties worden opgelegd (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

De leden van de SGP stellen dat kwaliteitsaspecten niet los gezien kunnen worden van kwantiteit en vragen de regering om een standpunt hierin. Ook stellen zij dat het opnemen van een basiseis van kwaliteit in de wet niet wenselijk is gezien de grote verscheidenheid in de zorg. Zij vinden het begrip verantwoorde zorg onvoldoende duidelijk en stellen dat teveel nadruk wordt gelegd op de organisatie en op systemen, terwijl het eigenlijk zou moeten gaan om kwaliteit die door de patiënten/ consumenten wordt ervaren. De SGP vraagt om een nadere operationalisatie van het begrip verantwoorde zorg en wil dat meer vanuit het perspectief van de patiënt wordt gere-deneerd in plaats van het perspectief van zorgaanbieders. Kwaliteitsbeleid moet toetsbaar zijn en geestelijke verzorging dient hiervan onderdeel uit te maken, aldus de SGP. De leden van de SGP stellen verheugd te zijn dat de regering heeft besloten de decentrale handhaving te vervangen, maar geven aan niet te begrijpen waarom bejaarden-oorden hierbuiten vallen (kamerstuk 23633 nr 7, 8).

Reactie

Eind mei 1995 stuurt de minister van Volksgezondheid een nota naar de Kamer in reactie op de behandeling van het wetsvoorstel door de Vaste commissie voor Volksgezondheid. De minister benadrukt het belang van een voortvarende aanpak, omdat het bestaande zorgstelsel niet voorziet in sancties bij onvoldoende kwaliteit van zorg en omdat zorginstellingen die de kwaliteit willen borgen gefrustreerd raken door het oerwoud van regels en richtlijnen. De minister ziet de Kwaliteitswet als een onderdeel van een wetgevingstraject dat de kwaliteit van zorg en de rol en rechten en plichten van patiënten/ consumenten regelt. Het patiëntenbelang staat daarbij voorop en wordt via de wet indirect geborgd, namelijk via de kwaliteit van het zorgproces en via het zorgproduct vanuit het perspectief van de zorgaanbieder. De minister ziet het voorliggende wetsvoorstel als een plicht vanuit de overheid en ziet dit losgekoppeld van een stelselherziening. Waar de wet BIG zich richt op het microniveau richt de

Kwaliteitswet zich meer op het mesoniveau, namelijk op het zorgaanbod in organisatorisch verband. Daarnaast benadrukt de minister het belang van een goede communicatie voor de implementatie van de nieuwe wetgeving. Hieraan is al invulling gegeven middels de voortgangsrapportages en publicaties in medische tijdschriften door de VC VOK en middels een informatiebrochure van het ministerie van Volksgezondheid over de nota Kwaliteit van Zorg, aldus de minister. Tevens benadrukt de minister dat de eisen aan de kwaliteit van zorg in het wetsvoorstel volledig los staan van het financiering- en verzekeringsstelsel in de stelselherziening. Het is een bewuste keuze geweest de regelgeving omtrent bejaardenoordelen buiten de werking van het wetsvoorstel te houden. De eenheid in wetgeving is afgezet tegen het belang van een duidelijk en centraal toezicht op bejaardenoordelen, waar dit toezicht meer omvat dan alleen de kwaliteit van zorg. Gekozen is voor het laatste en daarmee voor werking buiten de Kwaliteitswet om, zo stelt de minister (kamerstuk 23633 nr 8).

Globale norm

De minister is het eens met de SGP dat de verscheidenheid aan zorg een precieze omschrijving van een basiseis aan zorg in de weg staat. Het veld heeft een goed beeld van wat onder verantwoorde zorg moet worden verstaan. Nadere operationalisatie van dit begrip doet volgens de minister afbreuk aan verscheidenheid en flexibiliteit. Dit kan ook niet van het veld verwacht worden en zelfregulering betekent dus niet dat nadere regels of definities worden opgesteld. De minister spreekt daarom niet van een vage maar van een globale en flexibele norm. De keuze voor een globale norm is een bestuurlijke. Een gedetailleerd stelsel met een centrale en dominante rol van de overheid heeft namelijk niet geleid tot betere zorg en die betere zorg zelfs door het gebrek aan flexibiliteit belemmerd. Het probleem van de afgelopen jaren is volgens de minister niet dat we niet weten wat verantwoorde zorg is, maar dat we niet beschikken over de juiste of voldoende instrumenten en/ of systemen om in te grijpen en orde op zaken te stellen (kamerstuk 23633 nr 8).

Objectieve toets

Een objectieve toets van de kwaliteit van zorg is volgens de minister niet mogelijk. Het gaat veel meer om de organisatie van de afzonderlijke zorgelementen in een zorginstelling, dat als geheel leidt tot betere zorg. De toetsing in de praktijk richt zich niet alleen op de kwaliteit van de zorg zelf maar ook op de randvoorwaarden die moeten leiden tot die zorg, zoals voldoende materieel en personeel of de aanwezigheid van een kwaliteitszorgsysteem. “Harmonisatie van kwaliteitssystemen binnen een bepaalde sector zou ertoe kunnen leiden dat instellingen niet het best passende kwaliteitssys-

teem krijgen en derhalve ook niet in staat zijn om die kwaliteit van zorg te leveren die ze onder het regime van het onderhavige wetsvoorstel wel tot stand kunnen brengen.” (kamerstuk 23633 nr 8).

Verantwoorde zorg

De minister stelt dat de definitie van verantwoorde zorg in de praktijk meer zal omvatten dan alleen doelmatigheid, doeltreffendheid en patiëntgerichtheid. Zorginstellingen kunnen zich hiertoe baseren op diverse kenbronnen, die elkaar naar verwachting zullen aanvullen en niet tegenspreken. Professionele ervaring en gezond verstand spelen een grote rol in de beoordeling van de kwaliteit van zorg. Regels, richtlijnen en veronderstellingen over verantwoorde zorg kunnen niet klakkeloos door een zorginstelling worden overgenomen en hun effect sorteren. Deze dienen in hun context te worden gezien en aangepast te worden aan de daar geldende omstandigheden. De minister stelt dat het van belang is dat zorgaanbieders zelf de definitie van verantwoorde zorg bepalen omdat zij ook zelf de verantwoordelijkheid hebben deze na te streven. Het is dan niet gewenst dat anderen, bijvoorbeeld patiënten/ consumenten hierin een wettelijk verplichte rol spelen waardoor bijvoorbeeld afschuifgedrag kan ontstaan. De minister kan zich niet vinden in het advies van het NP/CF op dit punt. De minister onderkent het belang van het patiëntenperspectief bij de kwaliteit van zorg, maar vindt het wetsvoorstel niet de meest passende plek om de inbreng van patiënten te waarborgen. Bovendien, zo stelt de minister, is tijdens de Leidschendam-conferenties niet gesteld dat dit per definitie in het wetsvoorstel opgenomen dient te worden (kamerstuk 23633 nr 8).

Adviezen

De minister gaat er niet vanuit dat de veldpartijen zeer gedetailleerde afspraken maken omtrent het begrip verantwoorde zorg en neemt daarom het advies van Legemaate niet over. Het advies van de KNMG over een duidelijk onderscheid tussen de individuele en de instellingsverantwoordelijkheid leidt volgens de minister in de praktijk teveel tot meningsverschillen en strategisch gedrag. Uit het bevel of de aanwijzing moet blijken wie waarvoor verantwoordelijk is. De minister neemt het advies van de KNMG daarom niet over. Ook het advies van de RBB voor het instellen van een zorgkamer neemt de minister niet over. De wet gaat uit van zelfregulering met directe toetsing door de Inspectie. Door de handhaving centraal te regelen wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar van de Vereniging Nederlandse Gemeenten van mei 1994 omtrent de provinciale taak ten opzichte van de gemeente als zorgaanbieder. De nadere eisen die de RPF voorstelt aangaande de kwaliteitsjaarverslagen neemt de minister

niet over, omdat het wetsvoorstel al aangeeft waarover minimaal gerapporteerd moet worden. Met een tweede nota van wijziging zal worden vastgesteld dat naast rapporteren ook verantwoording afgelegd moet worden. De minister wijst erop dat op 23 november 1994 is ingestemd met het advies van de ZFR aangaande de kosteneffectiviteit van verstrekkingen. De ZFR is verzocht om samen met de Gezondheidsraad invulling te geven aan het advies. De minister merkt op dat de in te stellen Raad, onbekend bij de VVD, de opvolger van de Ziekenfondsraad betreft (kamerstuk 23633 nr 8).

Wet

Een belangrijk doel van de voorgenomen Kwaliteitswet is om samenhang aan te brengen in de regelgeving omtrent de kwaliteit van zorg. Een wet die de kwaliteit van zorg in instellingen goed regelt ontbreekt nog volgens de minister. Hoewel geen omstandigheden zijn geconstateerd die hebben geleid tot gebrekkige normstelling, dient het wetsvoorstel garanties te bieden voor kwalitatief goede zorg. De minister stelt dat cijfers over hoeveel instellingen op dit moment werkt met kwaliteitssystemen niet bekend zijn en nog onderzocht worden door NIVEL. Uit de evaluatie van het Programma Kwaliteit van Zorg blijkt dat de zorgsector zich inzet voor de ontwikkeling van kwaliteitszorg. Ook uit de Leidschendam-conferenties blijken de veldpartijen van goede wil, aldus de minister (kamerstuk 23633 nr 8).

Geestelijke zorg

De minister geeft aan dat geestelijke verzorging buiten het wetsvoorstel valt, omdat dit onderwerp van een eigen wetsvoorstel wordt, namelijk de Regels met betrekking tot de geestelijke verzorging in instellingen in de zorgsector en in justitiële instellingen (kamerstuk 23633 nr 8).

1.1.6 Nota's van wijziging Tweede Kamer

Tweede nota van wijziging

Op 30 mei 1995 wordt de tweede nota van wijziging aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarin is opgenomen dat een zorginstelling jaarlijks verantwoording aflegt via een openbaar jaarverslag, waarin is opgenomen op welke wijze patiënten/consumenten betrokken zijn bij het kwaliteitsbeleid. Daarnaast wordt bepaald dat bij een algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld aan het begrip verantwoorde zorg en dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd (kamerstuk 23633 nr 9).

Derde Leidschendam- conferentie

In juni 1995 vindt de derde Leidschendam- conferentie plaats. Tijdens deze conferentie wordt een aantal afspraken gemaakt dat gerealiseerd dient te zijn vijf jaar na de conferentie, in het jaar 2000 (Inspectie, 2000):

- De begrippen verantwoorde zorg en kwaliteitssysteem zijn nader geoperationaliseerd;
- Duidelijk is op welke wijze de externe beoordeling van de verantwoorde zorg plaatsvindt;
- Instellingen en beroepsbeoefenaars hebben kwaliteitssystemen verder ontwikkeld en ingevoerd;
- De transparantie over de kwaliteit van het zorgaanbod en het verzekeringsaanbod is verbeterd;
- Partijen blijven in overleg en afstemming over kwaliteitsbeleid
- In 2000 wordt een Leidschendam- kwaliteitsconferentie georganiseerd met een evaluatie van het beleid.

Derde nota van wijziging

Eind augustus 1995 wordt de derde nota van wijziging aan de Tweede Kamer aangeboden, ten behoeve van invulling van het advies van het NP/CF. Daarin is een aanvulling opgenomen ten aanzien van de jaarlijkse verantwoording, namelijk aangaande de frequentie en wijze waarop de kwaliteitsbeoordeling binnen de instelling plaatsvindt en het resultaat daarvan en op welke wijze is omgegaan met klachten over de verantwoorde zorg (kamerstuk 23633 nr 10).

Die maand wordt in de Tweede Kamer een aantal amendementen ingediend, omtrent de verankering van geestelijke verzorging als onderdeel van de wet; het vaststellen van de minimumeisen waaraan de informatie in een jaarverslag moet voldoen; dat de zorg zowel op micro- als op macroniveau afgestemd dient te zijn op de behoefte van de patiënt; en de toevoeging dat de kwaliteit van een goed niveau dient te zijn (kamerstuk 23633 nr 11- 14).

Vierde, vijfde en zesde nota van wijziging

Tevens wordt een vierde nota van wijziging ingediend waarin is opgenomen dat een zorginstelling overleg dient te voeren met de organisatie in de regio die de patiëntenbelangen behartigt. Dit wordt in de zesde nota van wijziging aangepast van regionaal naar nationaal niveau en van patiënten naar patiënten én consumenten. Ook wordt dan opgenomen dat verantwoorde zorg doeltreffendheid, doelmatigheid en patiëntgerichtheid betreft. De vijfde nota van wijziging betreft een tekstuele aanpassing (kamerstuk 23633 nr 15- 17).

Een aantal amendementen wordt gewijzigd. Zo dient het niet te gaan om de feitelijke behoefte van de patiënt maar om zijn reële behoefte. Dit betekent dat die behoefte niet per definitie geclaimd kan worden maar dat het gaat om afstemming en samenwerking tussen de zorginstelling en de patiënt. Ten aanzien van de geestelijke verzorging wordt gesteld dat de wet moet waarborgen dat de zorgaanbieder geestelijke verzorging aanbiedt die zoveel mogelijk aansluit bij de patiënt, indien deze langer dan een etmaal in een instelling verblijft. De amendementen worden aangenomen (kamerstuk 23633 nr 18, 19).

Zevende nota van wijziging

In de zevende nota van wijziging in september 1995 wordt opgenomen dat de zorginstelling de resultaten van overleg tussen de veldpartijen moet betrekken bij de organisatie van randvoorwaarden waarmee invulling kan worden gegeven aan verantwoorde zorg (kamerstuk 23633 nr 20).

1.1.7 Behandeling Eerste Kamer

Vaste commissie

Het gewijzigde voorstel van wet wordt op 19 september 1995 aangeboden aan de Eerste Kamer (Kamerstuk 23633 nr 3). In het voorbereidende onderzoek van de Vaste commissie voor de Volksgezondheid wordt gesteld dat de Tweede Kamer een aantal ingrijpende amendementen heeft aanvaard waardoor nu twijfels zijn bij de mate waarin de wet nog doelmatig en uitvoerbaar is. De VVD betwijfelt of de opgenomen mogelijkheid om een AMvB in te stellen aangaande het begrip verantwoorde zorg voldoende flexibiliteit garandeert. Ook stelt de VVD dat de inconsistentie in wetgeving, namelijk die ten aanzien van bejaardenoordelen, kan leiden tot een onoverzichtelijk geheel aan wetgeving. Daarbij is de VVD niet duidelijk wanneer welke instellingen vallen onder de Kwaliteitswet of onder de wet BIG. Ook wil de VVD meer inzicht in

de consequenties van opheffing van de contracteerplicht en het erkenningstelsel (kamerstuk 23633 nr 3a).

Het CDA vindt dat het wetsvoorstel voorziet in het beleggen van de verantwoordelijkheid voor verantwoorde zorg bij de veldpartijen. Het CDA wil meer inzicht in de mate waarin het niveau van de zorg wordt geborgd en de wijze waarop instellingen die achterblijven kunnen bijtrekken. Zorginstellingen die nu achterblijven, bijvoorbeeld om financiële redenen, worden niet financieel gecompenseerd maar moeten volgens de toelichting op de wet hun prioriteiten anders stellen. Het CDA constateert dat normatieve elementen ontbreken in de wet en de minister stelt dat in de praktijk de uitwerking daarvan als vanzelf zal groeien. Het CDA vindt dat in de wet onderscheid moet worden gemaakt tussen de cure- en de caresector. Naar aanleiding van de derde Leidschendam- conferentie in 1995 vraagt het CDA naar de nadere uitwerking van de afstemming van het kwaliteitsbeleid van beroepsbeoefenaren en instellingen en de noodzaak van het ontwikkelen van richtlijnen voor verantwoord verzekerschap. Het CDA acht het van belang dat het kabinet zelf ook verantwoording aflegt over het kwaliteitsbeleid, aangezien het zorgbeleid van instellingen mede wordt bepaald door rijksbrede kaders, aanpalend beleid en financiële ontwikkelingen (kamerstuk 23633 nr 3a). De SGP, RPF en GPV verzoeken om een voorhangprocedure, zodat de Staten-Generaal en veldpartijen de mogelijkheid krijgen verheldering aan te brengen in het begrip verantwoorde zorg (kamerstuk 23633 nr 3a).

Reactie

In november 1995 antwoordt de minister van Volksgezondheid op het onderzoek van de Vaste commissie. De minister stelt dat de amendementen die zijn aangenomen in de Tweede Kamer niet ingrijpend zijn maar elementen die al in het wetsvoorstel opgenomen waren meer expliciteren. De AMvB die kan worden opgelegd als sanctiemiddel moet worden gezien als een noodgreep. In eerste instantie moet worden gezocht naar andere middelen om zorginstellingen het belang van verantwoorde zorg duidelijk te maken, aldus de minister. De inconsistentie aangaande de bejaardenoorden is slechts tijdelijk, gezien het voorziene vervallen van de Wet op de bejaardenoorden per 1997. De Kwaliteitswet vervangt het erkenningstelsel, maar niet de contracteerplicht (kamerstuk 23633 nr 3b).

Toetsing

De toetsing op de kwaliteit vindt in eerste instantie plaats door zorginstellingen zelf en vervolgens door de inspectie. Het huidige systeem van incidentele toetsing wordt daarmee vervangen door structurele toetsing. Dit sluit aan bij het veranderende be-

stuurlijke inzicht in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en veld en bij het groeiende kwaliteitsbewustzijn in de samenleving, aldus de minister (kamerstuk 23633 nr 3b).

Compensatie

De minister stelt dat zorginstellingen niet financieel gecompenseerd worden bij inwerkingtreding van de Kwaliteitswet omdat met de invoering ervan misschien bepaalde nieuwe activiteiten opgestart moeten worden maar ook een aantal activiteiten gestaakt kan worden. Kwaliteitszorgsystemen gaan samen met doelmatigheid en dus kostendaling. Volgens de minister mag een krap financieel kader nooit een reden zijn geen verantwoorde zorg te leveren. Een verminderd aanbod als gevolg van beperking van financiële middelen op macroniveau is een politiek probleem (kamerstuk 23633 nr 3b).

Verzekerschap

De minister stelt dat de criteria van kwaliteit voor verzekeraars buiten de werking van de wet vallen. Tijdens de derde Leidschendam- conferentie is afgesproken dat verzekeraars binnen vijf jaar criteria voor verantwoord verzekerschap zullen ontwikkelen (kamerstuk 23633 nr 3b).

Voorhangprocedure

De overheid legt verantwoording af over haar beleid in het jaarverslag en in het in de toekomst te publiceren rapport Staat van de Gezondheidszorg. De minister acht een voorhangprocedure niet nodig (kamerstuk 23633 nr 3b).

Informatie

De minister benadrukt dat tijdens de behandeling van de amendementen in de Tweede Kamer is verzocht tot verstrekking van informatie door zorginstellingen aan patiënten/ consumenten. De minister acht dit niet wenselijk omdat het niet past binnen de systematiek waarin alleen de inspectie de bevoegdheid tot toetsing op naleving heeft. Gezien de belangrijke rol van patiënten/ consumentenorganisaties kondigt de minister aan deze organisaties structureel te bekostigen en een studie te laten uitvoeren naar de haalbaarheid van een organisatie voor de ondersteuning van patiënten/ consumentenorganisaties bij de toepassing van kwaliteitscriteria (kamerstuk 23633 nr 3b).

1.1.8 Inwerkingtreding

Eind november 1995 acht de Vaste commissie van Volksgezondheid het wetsvoorstel voldoende voorbereid en in 1996 treedt de Kwaliteitswet in werking (kamerstuk 23633 nr 3c). Daarmee is de beleidsvoorbereiding inclusief de besluitvorming afgerond.

1.2 Effectiviteit

1.2.1 Leidschendam- conferentie 2000

Het kabinet Kok I regeert tot augustus 1998. Daarna treedt het kabinet Kok II aan en regeert tot juli 2002 met minister Borst- Eilers [D66] en staatssecretaris Vliegthart [PvdA] op Volksgezondheid.

Vierde Leidschendam- conferentie

In april 2000 wordt de vierde Leidschendam- conferentie georganiseerd. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (2000) constateert dat nog veel slagen te maken zijn in de ontwikkeling en implementatie van kwaliteitssystemen en de harmonisatie daarvan; het streven naar transparantie via de jaarverslagen en het gebruik van risico- analyses en parameters inzake de outcome daarbij. Daarnaast moeten de aspecten van de multiculturele samenleving zichtbaar zijn in de kwaliteitsaspecten van de zorgsector. De rol van de verzekeraars dient volgens de Inspectie verduidelijkt en de rol van zorgvragers versterkt te worden. Omdat veel aspecten gerelateerd aan zorg samenkomen in de regio is naar het oordeel van de Inspectie een platform van partijen in de regio gewenst ten behoeve van de onderlinge afstemming (Inspectie, 2000).

1.2.2 Eerste evaluatie

Eind november 2001 zendt de minister van Volksgezondheid de eerste evaluatie van de Kwaliteitswet naar de Tweede Kamer. De evaluatie is uitgevoerd door het Verweij-Jonker instituut en de Erasmus Universiteit Rotterdam. In de evaluatie staat centraal in hoeverre met de Kwaliteitswet verantwoorde zorg wordt bereikt en in hoeverre er samenhang is tussen de Kwaliteitswet en andere (wettelijke) kwaliteitsinstrumenten. In de eerste nota van wijziging bij de behandeling van het wetsvoorstel Kwaliteitswet was opgenomen dat de wet na vijf jaar zou worden geëvalueerd op het effect van de wet op de integratie van het patiëntenperspectief in het kwaliteitsbeleid van zorginstellingen (ZonMw, 2001).

Implementatie in gang

In de eerste evaluatie wordt geconstateerd dat de wet in theorie een goed kader biedt voor verantwoorde zorg maar dat het proces van implementatie nog in volle gang is

en zich kenmerkt door vrijblijvendheid en een afwachtende houding van betrokken partijen. In de evaluatie wordt gesteld dat de wet tot op heden niet fungeert als middel om te komen tot verantwoorde zorg. Het meten van kwaliteit blijft achterwege terwijl tijdens de Leidschendam- conferenties in de jaren '90 is gesteld dat de nadruk zou moeten liggen op de implementatie en de effecten van de wet, aldus de evaluatoren. Zij concluderen dat zorgaanbieders veel aandacht hebben besteed aan kwaliteitsinstrumenten en - procedures, maar minder aan de resultaten van kwaliteitsbeleid. De betrokkenheid van patiënten/ consumenten is gering en de rol van patiënten/ consumenten en van zorgverzekeraars bij het kwaliteitsbeleid komt onvoldoende tot uiting. Uit het onderzoek blijkt dat patiënten/ consumenten stellen dat daar waar zij wel vanaf het begin betrokken zijn bij de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid, veelal in de care-sector, het begrip verantwoorde zorg daadwerkelijk nader geoperationaliseerd wordt. Evaluatoren constateren dat in de care- sector de betrokkenheid niet beperkt blijft tot de drie klassieke veldpartijen maar ook andere organisaties, als woningcorporaties en welzijnsinstanties betrokken zijn. Zij bevelen daarom aan de gehele keten als instelling te beschouwen (ZonMw, 2001).

Reactie

De minister neemt de aanbeveling van de evaluatoren aangaande de keten van zorg niet over in verband met gewenste duidelijkheid in verantwoordelijkheden. De minister stelt dat kwaliteit geen statisch begrip is maar voortdurend aan veranderingen onderhevig, mede dankzij nieuwe kennis en inzichten in de praktijk. De minister acht het patiëntenperspectief het uitgangspunt voor de wetgeving. Verwezen wordt naar de nota 'Met zorg kiezen' (kamerstuk 27807 nr 2), waarin wordt aangegeven op welke wijze het patiëntenperspectief wordt versterkt. Kwaliteitstoetsen dragen hieraan bij. Daarnaast stelt de minister dat de betrokkenheid van patiënten/ consumenten moet worden vergroot en dat hiervoor een aantal instrumenten beschikbaar is. Zo biedt de SHKZ een ISO- goedgekeurd beoordelingsmodel met toetsbare normen. De minister onderschrijft het initiatief vanuit het veld om te komen tot een platform Landelijk Kwaliteitsbeleid Zorgsector (kamerstuk 28439 nr 1).

Zelfregulering

De minister stelt dat aanscherping van de Kwaliteitswet noodzakelijk wordt geacht indien de zelfregulering niet binnen afzienbare termijn alsnog vorm krijgt. Daarnaast ondersteunt de minister het initiatief van het NP/CF om een overzicht te publiceren van best practices en van de Consumentenbond om een vergelijkingssysteem voor ziekenhuizen op te zetten. De minister stelt dat op dit moment veel aandacht wordt

besteed aan de implementatie en effecten van de wet. De minister is voornemens het programma Zorg van Betekenis op te zetten in samenwerking met de veldpartijen, om de implementatie van de wet te bevorderen. Daarnaast nemen koepels van ziekenhuizen en medisch specialisten het initiatief om indicatoren te ontwikkelen om onderlinge vergelijking mogelijk te maken. Ook is in het kader van de modernisering van de AWBZ en van de curatieve zorg een traject gestart om te komen tot een raamwerk voor indicatoren voor de zorg (kamerstuk 28439 nr 1).

Verslaglegging

De evaluatoren concluderen dat er grote verscheidenheid bestaat in de verslaglegging in de jaarverslagen en dat deze verslagen onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit van zorg. De minister stelt dat de voorschriften hieromtrent aangescherpt zullen worden, met name ten aanzien van de omgang met klachten en fouten. Vooruitlopend hierop is een wetswijziging voorgelegd aan de Raad van State en ontwikkelt het Verweij- Jonker instituut een standaard voor de kwaliteitsjaarverslagen. De minister merkt op dat de verslaglegging en verantwoording bij de wet Klachtrecht en de wet Medezeggenschap cliënten ook niet goed verloopt. De minister overweegt daarom de verslaglegging van de drie wetten te integreren. Want het lijkt logisch dat de jaarlijkse verantwoording als eis wordt meegenomen bij het contracteren van verantwoorde zorg, in het kader van de vernieuwing van het zorgstelsel (ZonMw, 2001).

Reactie

De minister benadrukt dat het beschikken over een kwaliteitssysteem een verplichting is, maar certificatie en accreditatie in dit kader niet. De minister wil zich inspannen dit meer van de grond te krijgen. Over de rol van de inspectie stelt de minister dat wanneer zorginstellingen hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van de implementatie van kwaliteitszorgsystemen de inspectie zich meer kan richten op andere zaken zoals de aanwezigheid van die systemen en van kwaliteitsnormen. De rol van de inspectie behoeft verduidelijking, mede in het licht van de omslag van aanbod- naar vraaggerichte sturing in het nieuwe zorgstelsel, aldus de minister (kamerstuk 28439 nr 1).

1.2.3 Vervolgacties

Wijziging

In juli 2002 wordt een wijziging van de Kwaliteitswet aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit betreft de verplichting van melding van calamiteiten en seksueel misbruik

en nadere aanscherping van de jaarlijkse verslaglegging door zorginstellingen. In de memorie van toelichting meldt de minister dat in 1997 via twee gerechtelijke uitspraken duidelijk is geworden dat instellingen aansprakelijk gesteld kunnen worden als zij onvoldoende preventief beleid voeren om patiënten/ consumenten te behoeden voor seksueel misbruik (kamerstuk 28489 nr 1- 3).

Inspectie

Daarnaast meldt de minister dat de Inspectie voor de toets op de voorwaarden voor de kwaliteit van zorg voorzien moet worden van de juiste informatie. In de praktijk blijkt volgens de minister sprake van een informatieachterstand. Gezien de abstracte norm van de Kwaliteitswet, kan de Inspectie zich niet baseren op harde feiten en voorschriften. De Inspectie zou zich kunnen baseren op signalen over de kwaliteit van zorg, zoals klachten van patiënten/ consumenten. Echter, sinds de invoering van de Wet klachtrecht in 1995 behandelt de Inspectie geen klachten meer. Ook het verslag van de klachtencommissie biedt volgens de minister geen uitkomst omdat dit vaak te summier is. Een andere mogelijkheid is dat de Inspectie zich baseert op meldingen over de Staat van de gezondheidszorg. Deze meldingen zijn echter niet verplicht. Ook het melden van een calamiteit is niet verplicht, ook al kan een calamiteit, wanneer sprake is van overtreding van tuchtrechtelijke of strafrechtelijke normen, aanleiding zijn voor acties richting het tuchtcollege of het Openbaar Ministerie. De Kwaliteitswet vervangt het erkenningstelsel. In dit stelsel was strikt genomen geen formele meldingsplicht, echter was een informele praktijk ontstaan waarin directies van instellingen de Inspectie informeerden over calamiteiten. Met het wegvallen van het erkenningstelsel is ook die informele afspraak vervallen, aldus de minister. Omdat het niet melden van calamiteiten door de samenleving en het veld niet houdbaar wordt bevonden, stelt de minister de melding ervan verplicht. Ook de melding van seksueel misbruik wordt verplicht gesteld in de Kwaliteitswet. Deze verplichtstelling heeft de minister aanvankelijk niet nodig geacht, omdat verantwoorde zorg de melding van incidenten en calamiteiten impliceert. Echter, in de praktijk blijkt explicitering hiervan toch noodzakelijk. De minister merkt op dat deze verplichtstelling al in 2001 is aangekondigd bij de koepels van zorginstellingen (kamerstuk 28489 nr 3).

De minister concludeert dat de wijziging van de wet niet zal leiden tot uitvoeringsproblemen. Onduidelijk is nog in hoeverre de wettelijke verplichting leidt tot een stijging van het aantal meldingen van calamiteiten. De mate waarin zorginstellingen zich houden aan de wet, zal mede afhangen van de druk die door patiënten/ consumenten wordt geleverd (kamerstuk 28489 nr 3).

Nieuw kabinet

Op 22 juli 2002 treedt het kabinet Balkenende I aan, met tot oktober dat jaar minister Bomhoff [LPF], en later minister de Geus [CDA] als portefeuillewaarnemer, en staatssecretaris Ross- Van Dorp op Volksgezondheid.

Vaste commissie

Op 15 oktober 2002 brengt de Vaste commissie van Volksgezondheid verslag uit van het voorbereidend onderzoek naar de wetswijziging. De VVD wenst meer inzicht in de vraag waarom de zelfregulering niet goed werkt in de praktijk. De leden van de ChristenUnie vragen de regering om een reactie op de opmerking van Arcares, organisatie van zorgondernemers, op het wetsvoorstel, dat is toegezonden per brief in september 2002. Arcares stelt dat de praktijk veel verder is gevorderd met de implementatie van de Kwaliteitswet dan de regering veronderstelt. Aanscherping van eisen is daarom niet opportuun. Ook zou de wetswijziging voorbij gaan aan de afspraken die de veldpartijen onderling hebben gemaakt voor een jaardocument maatschappelijk verantwoording, met ingang van het jaar 2003 (kamerstuk 28489 nr 4).

Reactie

In reactie stelt de minister niet de mening van Arcares te delen. Uit de evaluatie van de Kwaliteitswet in 2001 is naar voren gekomen dat de jaarverslagen ontoereikend zijn en veelal nauwelijks inzicht geven in de kwaliteit van de zorg. De aanbeveling van de evaluatoren om nadere richtlijnen te stellen wordt door de minister als nuttig gezien. Die nadere richtlijnen gaan over indicatoren om de kwaliteit van zorg zichtbaar te maken. Bij het stellen van nadere eisen en richtlijnen wordt rekening gehouden met de in ontwikkeling zijnde standaard voor jaarverslagen van het Verweij- Jonker instituut en met het jaardocument maatschappelijke verantwoording Verpleging& Verzorging dat door PWC consulting is ontwikkeld in opdracht van Arcares en de Landelijke Vereniging voor Thuiszorg, aldus de minister (kamerstuk 28489 nr 5).

De minister stelt dat de Inspectie intensief betrokken is geweest bij de totstandkoming van de Kwaliteitswet. De wetswijziging lijkt een taakverzwaring voor de Inspectie te betekenen onder andere omdat geen rol meer is weggelegd voor de kantonrechter maar voor de Inspectie, die haar taak niet optimaal kan uitvoeren. De minister kondigt aan dat de Inspectie daarom zal gaan werken met gefaseerd toezicht op basis van een risico- analyse (kamerstuk 28489 nr 5).

Volksgezondheid Toekomst Verkenning

In november 2002 stuurt de minister het samenvattend rapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning [VTV] van het RIVM aan de Tweede Kamer. Dit rapport richt zich voornamelijk op preventie van gezondheidsproblemen. Gezien de demissionaire status van het kabinet Balkenende I in oktober 2002 wordt aangekondigd het preventiebeleid over te laten aan het volgende kabinet. De RIVM benadrukt het belang van de kwaliteit van zorg. Zo dient aandacht te zijn voor het gedrag van burgers en voor hun leefomgeving en dient de burger meer centraal te staan in het zorgbeleid. De minister is van mening dat voordat wordt overgegaan tot nieuw beleid of nieuwe maatregelen eerst een goede kostenbaten- afweging plaats dient te vinden (Kamerstuk 28600 XVI nr 22).

1.2.4 Vernieuwd kwaliteitsbeleid

Nieuw kabinet

Op 27 mei 2003 treedt het kabinet Balkenende II aan, met minister Hoogervorst [VVD] en staatssecretaris Ross- van Dorp [CDA] op Volksgezondheid. Het nieuwe kabinet voorziet in de begroting 2003 een beleidsomslag op het gezondheidsterrein, door middel van organisatorische aanpassingen. Het beleid dient meer aan te sluiten bij de dagelijkse praktijk van burgers en bij de werkvloer van de zorg. Partnerschap moet centraal komen te staan. Dit betekent deregulering, decentralisatie, marktwerking en meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap. Het kabinet erkent dat zorginstellingen nog te weinig resultaat hebben geboekt in het kader van de Kwaliteitswet, en kondigt aan te zullen aansturen op accreditatie en certificering (kamerstuk 28600 XVI nr 2).

Evaluatie

In december 2002 stuurt de minister van Volksgezondheid een brief aan de Tweede kamer aangaande de eerste evaluatie van de Kwaliteitswet uit 2001. De minister stelt dat het nodig is om in lijn met het advies 'Volksgezondheid en zorg' van de Raad voor de Volksgezondheid en zorg [RVZ, voorheen de NRV] van december 2001 concrete gezondheidsdoelen op te stellen. De minister verwijst daarbij ook naar de nota Volksgezondheid Toekomstverkenning 2002 (kamerstuk 28 600 XVI, nr. 22) van de RIVM.

Vernieuwd kwaliteitsbeleid

Het beeld dat uit de eerste evaluatie van de Kwaliteitswet komt, wordt bevestigd door de Inspectie. In de Staat van de Gezondheidszorg 2002 concludeert de Inspectie dat

de kwaliteitsborging in de zorg onvoldoende is. De Kwaliteitswet sorteert nog geen effect. De minister stelt daarop de vraag of het uitgangspunt van de wet, de zelfregulering, nog past bij de huidige tijd, of aanpassing nodig is. De minister doet een aantal voorstellen voor verbeteringen, via de hoofdlijnen van vernieuwd kwaliteitsbeleid (Inspectie, 2002, kamerstuk 28439 nr 2):

- Partijen moeten meer worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid en er mag geen sprake meer zijn van een te vrijblijvende en afwachtende houding. Hierin is een rol weggelegd voor de Inspectie en voor de minister, met name ten aanzien van het borgen van het patiëntenperspectief op goede zorg;
- Het veld dient meer ruimte te krijgen om kwaliteit, veiligheid en doelmatigheid in de zorg te verbeteren. Daarom zet de minister de lijn van deregulering, vermindering van administratieve lasten en aanpassing van financieringsarrangementen door, in lijn met het advies Meer zorg minder regels van de Commissie terugdringing administratieve lasten zorgsector [Commissie de Beer];
- Verbetering van transparantie en verantwoording is nodig, op basis van duidelijke prestatie-indicatoren. De minister verwacht hierbij een actieve rol van patiënten/ consumentenorganisaties;
- Kwaliteit dient beter geborgd te zijn. In de evaluatie van de Kwaliteitswet en door de Inspectie is geconstateerd dat zorginstellingen nauwelijks gebruik maken van kwaliteitssystemen, accreditatie en certificering. De minister acht dit niet acceptabel. Binnen instellingen dient hieraan invulling gegeven te worden, bijvoorbeeld via de SHKZ en het Nederlands Instituut voor Accreditatie van Ziekenhuizen. Daarnaast dient toetsing plaats te vinden door formele toezichthouders en dienen missers en nalatigheden te worden gemeld aan de Inspectie. De minister kondigt aan de mogelijkheden van verplichte accreditatie en certificering en van sanctiemogelijkheden voor de Inspectie te onderzoeken;
- Opleidingen in de zorg dienen meer aandacht te besteden aan het voeren van kwaliteitsbeleid.

Ter invulling van dit vernieuwde kwaliteitsbeleid vraagt de minister de brancheorganisaties in het veld met sectorplannen te komen ter verbetering van de kwaliteit in de zorg.

Goede voorbeelden

In 2003 presenteert de Universiteit Utrecht een aantal goede voorbeelden van kwaliteit van zorg in de publicatie *Moderne Patiëntenzorg in Nederland*. Daarbij is in 2002 door TNO een analyse gemaakt van belemmerende en bevorderende factoren voor zorgvernieuwingen in organisaties. Uit het onderzoek blijkt geen generiek overzicht van deze factoren aanwezig in gezondheidsorganisaties, noch een methode om deze factoren in kaart te brengen. Uit de analyse blijkt dat de factoren betrekking hebben op de organisatie; de zorggebruiker; de vernieuwing en de omgeving. Er zijn ongeveer twee keer zoveel belemmerende dan bevorderende factoren. Op basis van het theoretische deel van de analyse wordt geconcludeerd dat factoren met betrekking tot de zorggebruiker en de vernieuwing meer beïnvloedbaar zijn dan factoren aangaande de organisatie en de sociaal- politieke omgeving. De intensiteit en onderlinge samenhang tussen de factoren blijkt context- en casusafhankelijk te zijn. Daarnaast wordt geconcludeerd dat zorginstellingen vaak geen goede probleemanalyse of een implementatiestrategie maken om de vernieuwingen in te voeren in de organisatie (kamerstuk 28439 nr 2).

Innovatie

De analyse van de Universiteit Utrecht en de bevindingen van de Inspectie maken duidelijk dat kwaliteitszorg vaak gepaard gaat met innovatie. De minister acht het de verantwoordelijkheid van de overheid te zorgen voor een cultuuromslag in het kwaliteitsdenken in de zorg. Aan instrumenten om hieraan vorm te geven ontbreekt het niet. De oplossing moet niet worden gezocht in nieuw beleid maar in consequent doen wat in regelgeving al is vastgelegd, in samenwerking tussen alle betrokken partijen, aldus de minister. Twee uitgangspunten zijn daarbij belangrijk. Ten eerste moet de zorg voor patiënten/ consumenten beter worden en moet het werk aantrekkelijker worden voor zorgverleners. Ten tweede dient volgens de minister het geld dat voor de zorg beschikbaar is doelmatig te worden besteed (TNO, 2001; kamerstuk 28439 nr 2).

Sneller Beter²

In 2003 start het ministerie van Volksgezondheid in samenwerking met de NVZ, de Vereniging van ziekenhuizen en de Orde van Medisch Specialisten het programma *Sneller Beter*, om een verbetering van transparantie, doelmatigheid en kwaliteit in de curatieve zorg te stimuleren. De minister heeft voor het programma 11 miljoen euro beschikbaar gesteld. De eerste groep ziekenhuizen zal in 2004 van start gaan, de twee-

² <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-van-de-zorg>

de en de derde groep in 2006. De ziekenhuizen gebruiken binnen het project nieuwe, internationaal beproefde werkmethodes. Ze streven er vooral naar op basis van deze aanpak een cultuur en werkwijze van voortdurende innovatie en verbetering tot stand te brengen. De ziekenhuizen worden begeleid door het Kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg CBO; de Orde van Medisch Specialisten en het instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van het Erasmus MC (kamerstuk 28439 nr 6- 8).

Wijziging

In maart 2003 wordt een nota van wijziging aangeboden aan de Tweede Kamer. De wetswijziging van de Kwaliteitswet voorziet in het expliciteren van de bevoegdheid van een klachtencommissie om onverkort melding te maken van een ernstige klacht aan de Inspectie, zonder vooraf toestemming en een toets op rechtmatigheid te vragen. Het doen van de melding is geen plicht en de naam van de klager mag alleen worden verstrekt als deze toestemming geeft. Begin april 2003 worden twee amendementen ingediend. Beide zijn gericht op het verplicht stellen om melding te maken van een klacht (kamerstuk 28489 nr 6- 8).

Vaste commissie

Eind april 2003 wordt het gewijzigde voorstel van wet aangeboden aan de Eerste Kamer en juni brengt de Vaste commissie rapport uit van haar voorbereidende onderzoek. Het CDA merkt op dat de minister van Volksgezondheid de Tweede Kamer heeft ontraden om de amendementen gericht op verplichtstelling van klachtenmelding aan te nemen. De leden van het CDA en de VVD wensen een nadere toelichting op dit standpunt. De VVD acht het niet wenselijk dat calamiteiten ook verplicht gemeld moeten worden. Zij denkt dat door de verplichtstelling afbreuk wordt gedaan de informele praktijk van meldingen (kamerstuk 28489 nr 213; 21a).

Antwoord

In september 2003 antwoordt de minister. De overweging om de amendementen te ontraden was destijds volgens de minister dat een meldingsplicht mogelijk afbreuk zou doen aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende instanties. Daarbij ligt het melden van klachten door een klachtencommissie niet voor de hand. Zij zijn in eerste instantie belast met het behandelen van de klachten, niet met het toezicht er. Een meldingsmogelijkheid doet volgens de minister meer recht aan de eigen verantwoordelijkheid. Ondanks het afraden van de amendementen was het niet nodig het wetsvoorstel in te trekken. De minister geeft aan dat het voorstel om klachtencommissies te verplichten ernstige klachten te melden ingevoerd is zonder overleg met de

partijen. De minister heeft diverse brieven van commissies en koepelorganisaties ontvangen over de nadelen van de verplichting. Onder andere de KNMG schetst een ernstig beeld bij invoering van de verplichting. Dit beeld acht de minister wat overdreven. Ook de gevolgen van een meldingsplicht zijn niet nader onderzocht. De minister stelt dat een klachtencommissie niet tot meer wordt verplicht dan zij toch al gedaan zou hebben (kamerstuk 28489 nr 213b).

Evaluatie

In november 2003 stuurt de minister wederom een brief aan de Tweede Kamer aangaande de eerste evaluatie van de Kwaliteitswet. De minister kondigt aan samen met veldpartijen in de curatieve zorg de kwaliteit en doelmatigheid van die zorg te versnellen via het programma Sneller Beter. Vanaf januari 2004 zal de Tweede Kamer nader worden geïnformeerd over het Landelijk Actieprogramma Kwaliteit, Innovatie en Doelmatigheid. Parallel daaraan wordt gewerkt aan een landelijk actieplan gericht op de kwaliteit in de caresector. De Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, de Orde van medisch specialisten en de Vereniging voor Apothekersassistenten [VAZ] hebben samen met de Inspectie en de veldpartijen een opzet gemaakt voor een set prestatie-indicatoren om de transparantie in de zorg te vergroten. Die transparantie is volgens de minister nodig, mede in het licht van het nieuwe zorgstelsel en de ingevoerde Diagnose Behandel Combinaties waarbij de zorgverzekeraars per ziektegeval één prijs betalen voor de totale zorg, waardoor een meer competitieve marktomgeving voor ziekenhuizen wordt gecreëerd (kamerstuk 28439 nr 3).

Zelfregulering

De minister onderschrijft de stelling van de NVZ dat zelfregulering de kern is van maatschappelijk ondernemen. Het programma Sneller Beter omvat drie pijlers. In de eerste plaats een benchmarktraject voor ziekenhuizen en eerstelijnszorg, onder meer gericht op bewustwording door goede voorbeelden van excellente zorg. In de tweede plaats de ontwikkeling van indicatoren voor een veilige en betere zorg. De set die is ontwikkeld onder andere door de NVZ wordt getest op haalbaarheid en consistentie. De minister kondigt aan dat begin 2004 in samenwerking tussen de koepels en het departement een voorlichtingstraject voor ziekenhuizen wordt gestart. De derde pijler betreft het programma Kwaliteit, innovatie en doelmatigheid. Dit Landelijke Actieprogramma is een uitvoering een aantal actiepunten per zorgsector op het gebied van innovatie, zoals in december 2002 in een brief aan de Kamer is aangekondigd (kamerstuk 28439 nr 3).

Prestatiebekostiging

Medio januari 2004 debatteert de Vaste commissie met de minister van Volksgezondheid over het programma Sneller Beter. De minister benadrukt het belang van de invoering van een prestatiebekostigingssysteem omdat in het huidige systeem de financiering van een ziekenhuis nauwelijks gekoppeld is aan diens producten. Daarbij is zo'n systeem een voorwaarde voor marktwerking. Daarnaast moet niet alleen worden gekeken naar prijs maar ook naar kwaliteit. Omdat zorgverzekeraars met elkaar zullen concurreren op kwaliteit en dienstverlening is volgens de minister te verwachten dat een dergelijke ontwikkeling zich ook in ziekenhuizen zal voordoen (kamerstuk 28439 nr 4).

Landelijk Actieprogramma Kwaliteit

Medio 2004 stuurt de minister een brief aan de Tweede Kamer aangaande het Landelijk Actieprogramma Kwaliteit voor de care voor de ouderen- en gehandicaptenzorg. De minister constateert dat in veel gevallen onvoldoende rekening wordt gehouden met de wensen en behoeften van patiënten/ consumenten. Om te komen tot betere kwaliteit zet de minister drie lijnen in. Ten eerste wordt de transparantie verbeterd door nadere eisen te stellen aan verslaglegging in de Kwaliteitswet. Daarbij dient een keuzegids voor de zorg te worden ontwikkeld voor patiënten/ consumenten, in samenwerking met de veldpartijen. Ten tweede worden kwaliteitsindicatoren ontwikkeld in afstemming met de Inspectie en ten derde worden goede voorbeelden geïnventariseerd en ingevoerd met meer aandacht voor de inspraak van de individuele cliënt en het thema patiëntveiligheid. In dit kader is in een aantal ziekenhuizen de zogenaamde Doorbraaksystematiek geïntroduceerd om innovaties in de cure- sector breed te verspreiden. Bij deze systematiek wordt door tijdelijke multidisciplinaire samenwerkingsverbanden gewerkt aan kwaliteitsprojecten. Om het cliëntenperspectief daarin geborgd te krijgen is volgens de minister aanpassing van de Doorbraaksystematiek nodig. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn en het Kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg werken daaraan [CBO] (kamerstuk 28439 nr 5).

Vervolg Sneller Beter

In september 2004 informeert de minister de Tweede Kamer wederom over het programma Sneller Beter, dat samen met de Consumentenbond, de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen en de Orde van Medisch Specialisten wordt uitgewerkt. De minister stelt dat de komende kabinetsperiode gericht is op snellere en betere zorg voor patiënten en prettiger werk voor mensen die in de zorg werken. De minister geeft aan twee ambities te hebben. Ten eerste het toegankelijker maken van de kennis

over innovaties en ten tweede prikkels introduceren in de zorgsector om best practices over te nemen. Centraal staat dat in het zorgsysteem de juiste prikkels worden ingebouwd om te komen tot de gewenste veranderingen. Ten behoeve van de benchmarks is een aantal thema's geïdentificeerd, dat getrokken wordt door een ambassadeur buiten de zorgsector. De bestuursvoorzitter van TPG Post is als ambassadeur voor het thema patiëntenlogistiek aangesteld en de president-directeur van Shell richt zich op het thema patiëntenveiligheid. Deze twee thema's, aangevuld met het thema bejegening/ zeggenschap, dienen als richtlijn voor het ontwikkelen van meetbare doelstellingen voor kwaliteit. De gegevens hieromtrent over 2003 dienen als nulmeting en het prestatieniveau van de 10% best presterende ziekenhuizen dient de norm te worden. Uiteindelijk dient volgens de minister in 2008 elke zorginstelling dit basisniveau te hebben bereikt (kamerstuk 28439 nr 6).

Vervolg Landelijk Actieprogramma

In oktober 2004 rapporteert de minister aan de Tweede Kamer over de voortgang van de activiteiten op het gebied van de kwaliteit van zorg. De actiepunten van het Landelijk Actieprogramma zijn vertaald naar een aantal thema's en zijn uitgezet bij verschillende doelgroepen. De thema's zijn patiëntenlogistiek; patiëntenveiligheid; zeggenschap van zorggebruikers; verhogen van arbeidsproductiviteit en vernieuwing van processen vanuit het patiëntenperspectief, wetenschappelijk onderbouwd en op basis van normen uit het veld (kamerstuk 28439 nr 6-8).

Kwaliteitsconferenties

De versnelde aanpak van de kwaliteit van zorg is in het voorjaar 2003 gestart met drie afzonderlijke conferenties rond Kwaliteit van zorg. De eerste conferentie met de brancheorganisaties, de tweede met patiënten- en consumentenorganisaties en de derde met de zorgverzekeraars.

Uit het verslag van de conferentie blijkt dat tijdens de eerste bijeenkomst de vertegenwoordigers van de Thuiszorg, de Orde van Medisch Specialisten en de GGZ Nederland aangeven dat het goed gesteld is met hun kwaliteitszorg. Het signaal dat Volksgezondheid en de Inspectie hebben afgegeven, onder andere in de Staat van de Gezondheidszorg, toont een ander beeld. Daarom stelt de Inspectie dat als kwaliteit niet bottom up kan worden bereikt, het nu tijd is voor een top down aanpak. Branchevertegenwoordigers spreken vooral over kwaliteitsprocessen en -instrumenten in hun organisatie, en weinig over de verbeteringen die dit oplevert voor de patiënten. Tijdens de tweede bijeenkomst roept de staatssecretaris van Volksgezondheid op tot een kritische houding en verzoekt de patiënten- en consumentenorganisaties druk uit

te oefenen teneinde de kwaliteit van zorg op een hoger niveau te krijgen. Uit het verslag van de conferentie blijkt dat de discussie over de rol die deze organisaties kunnen spelen bij de kwaliteit van zorg aangeeft dat het een zoektocht voor de patiënten- en consumentenorganisaties is om hun rol te spelen in de kwaliteit van de zorg. Om effectief te kunnen werken wordt gesteld dat het nodig is om goed af te stemmen op de medische wereld door bijvoorbeeld argumenten goed te onderbouwen, implementeerbare voorstellen te doen en niet te vervallen in verwijten. Gesteld wordt dat patiënten en consumenten amateurs zijn die het moeten opnemen tegen de professionals. De kwaliteitsbeoordeling vanuit het patiëntenperspectief vindt vaak alleen plaats als de zorginstelling dit zelf wil en dit financieel mogelijk maakt. De vrijblijvendheid is groot. De taakverdeling tussen de veldpartijen wordt als onduidelijk en weinig samenhangend ervaren. Desalniettemin concluderen de aanwezigen dat er een brede overeenstemming bestaat over het ingezette beleid van de overheid. Tijdens de derde bijeenkomst stelt de staatssecretaris dat de zorginkoop nog onvoldoende tot uiting komt. De vertegenwoordiger van Zorg van Zorgverzekeraars Nederland stelt voor afspraken te maken over het contracteren van kwalitatief goede zorg. Deze afspraken worden door aanwezigen aanvaard en voorgesteld wordt om op een later moment nogmaals bijeen te komen (ministerie van Volksgezondheid, 2003).

Certificering

Een van de onderwerpen tijdens de drie conferenties is certificering. De minister tracht met de zorgaanbieders, Zorgverzekeraars Nederland en het College voor Zorgverzekeringen afspraken te maken omtrent het betrekken van certificering bij onderling contracteren (kamerstuk 28439 nr 7).

Acties

In de voortgangsrapportage van de minister aan de Tweede Kamer over de kwaliteit van zorg wordt een aantal in gang gezette activiteiten opgesomd. Zo ontwikkelt de SHKZ nieuwe op ISO gebaseerde normen die minder de nadruk leggen op statische processen maar meer op uitkomsten en resultaten van die processen. Het College Toezicht Zorgverzekeringen [CTZ] heeft een aantal rapporten gepubliceerd over de rol van ziekenhuizen bij de kwaliteit van zorg. Met de VNG zijn verkennende gesprekken gevoerd over hun rol bij de kwaliteit van openbare gezondheidsdiensten. Ter versterking van de positie van de patiënt heeft het RIVM een website geopend voor burgers met informatie over het presteren van ziekenhuizen, van zorgverzekeraars en over de kosten van geneesmiddelen. Ter verbetering van de verantwoording heeft de Inspectie in het traject Maatschappelijk Verantwoord met een aantal koepelorganisa-

ties een set van 41 indicatoren ontwikkeld waarover publiekelijk gerapporteerd kan worden. De richtlijn jaarverslaglegging zorginstellingen wordt in het kader van de Wet Toelating Zorginstellingen verscherpt. Een wijziging in de Kwaliteitswet die de invulling ervan regelt ligt voor bij de Raad van State. Daarnaast worden ten behoeve van de informatievoorziening alle noodzakelijke stappen genomen voor de invoering van het elektronisch patiëntendossier, aldus de minister (kamerstuk 28439 nr 7).

Productiviteit en doelmatigheid

De minister ziet kwaliteit, innovatie en doelmatigheid onlosmakelijk verbonden met een verhoging van de arbeidsproductiviteit. Daarom zijn met de NVZ en met een aantal branche-organisaties in de care convenanten afgesloten met afspraken over productiestijging en verbetering van doelmatigheid. In dit kader spreekt de minister ook over de herinrichting van de financiële relatie met zorginstellingen, gericht op kennis voor het veld (kamerstuk 28439 nr 7).

Intermediair

De minister onderkent dat partijen moeten groeien in hun rol en dat het tijd kost om afspraken te maken over de kwaliteit van zorg. De minister wil daarom samen met Zorgverzekeraars Nederland, het College voor zorgverzekeringen [CVZ] en de CTZ een meer intermediaire rol vervullen richting individuele verzekeraars en zorgkantoren. Ter verbetering van de informatievoorziening wordt in 2006 een zorgbalans geïntroduceerd waarbij op basis van 26 indicatoren de stand van zaken van het gezondheidszorgsysteem wordt weergegeven (kamerstuk 28439 nr 7).

Actieprogramma Kwaliteit

In januari 2005 volgt een brief van de minister over de start van het Actieprogramma Kwaliteit voor de ouderen- en gehandicaptenzorg, met als doel de noodzaak tot veranderen te agenderen. Dit programma valt samen met het beleid op het terrein van innovatie, arbeidsproductiviteit en het Landelijk Dementieprogramma onder de paraplu van Zorg voor Beter. Het Actieprogramma is gericht op het vergroten van transparantie over de kwaliteit van de zorg; het verbeteren van het toezicht voor de Inspectie en de implementatie van verbetertrajecten. In zijn brief geeft de minister aan te verwachten dat veldpartijen met normen voor verantwoorde zorg komen (kamerstuk 28439 nr 8).

Afronding

Medio maart 2005 wordt de wetswijziging van de Kwaliteitswet als voldoende voorbereid beschouwd (kamerstuk 28489 nr c).

Algemeen overleg

In juni 2005 volgt een brief van de minister van Volksgezondheid aan de Tweede Kamer, ter voorbereiding op het Algemeen Overleg over de voortgang van het kwaliteitsbeleid in de langdurige zorg. Het beleid richt zich op twee pijlers. Ten eerste de ondersteuning van de sector bij de ontwikkeling naar kwalitatief goede zorg en ten tweede de corrigerende maatregelen om dit te begeleiden. In de brief gaat de minister onder andere nader in op de door de brancheorganisaties aangeboden nieuwe normen voor verantwoorde zorg; het rapport 'Waarde, waardering en waardigheid' van de Commissie Kennedie; en de samenhang tussen alle ingezette kwaliteitsacties. De Commissie Kennedie, aangesteld door de staatssecretaris om onderzoek te doen naar de zorg in verpleegtehuizen, constateert dat een vergelijking tussen zorginstellingen lastig is, vanwege het grote verschil in taal. Het ontbreekt aan een gedeelde visie op de kwaliteit van zorg en aan eenduidige registratie van gegevens. De Commissie mist een gemeenschappelijke organisatie waar bedrijfsmodellen worden ontwikkeld en ervaringen en gegevens kunnen worden gedeeld tussen zorginstellingen. De minister kondigt aan de op te richten taskforce Zorgverbeter.nl te vragen stimulerend hierin op te treden ten behoeve van de oprichting van een kring van bestuurders van excellente verpleegtehuizen als goed voorbeeld en door het organiseren van thematische bijeenkomsten. Ter verbetering van de transparantie wordt door ZonMW, de Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie, gewerkt aan een kwaliteitskaart met informatie voor cliënten per instelling (kamerstuk 28439 nr 9).

Acties

In aanvulling op het sturing- en communicatieplatform Zorgverbeter.nl heeft de minister een meldpunt bij de Inspectie ingesteld; is de verpleegsector verzocht voor 1 juni 2005 tot een nieuwe set normen van verantwoorde zorg te komen en is de bestuursvoorzitter van de Golden Tulip Hotels aangesteld als gezant die in opdracht van de minister onderzoekt waarom bepaalde verpleegtehuizen wel en andere niet binnen de financiële randvoorwaarden goede zorg kunnen leveren. De sector heeft de kwaliteitsnormen geleverd en afgesproken is dat deze worden verankerd in het jaardocument maatschappelijk verantwoording en bij certificering en toezicht en onderdeel gaan uitmaken van een kwaliteitssysteem van instellingen (kamerstuk 28439 nr 9).

Klachten

De minister constateert dat patiënten/ consumenten weinig gebruik maken van de mogelijkheid om klachten te melden. Dit vanwege de onbekendheid van de procedures hieromtrent. De minister acht het van belang dat de Inspectie haar ombudsfunctie versterkt (kamerstuk 28439 nr 9).

Kwaliteitsdenken

Ten behoeve van de versterking van het kwaliteitsdenken in opleidingen is de minister voornemens met zijn collega- minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap [OCW] dit onderwerp op de agenda te plaatsen. De minister stelt dat de branchepartijen zelf al een plan hebben opgesteld om te komen tot deskundigheidsverbetering bij professionals en verbetering van de beeldvorming van de verzorgingssector (kamerstuk 28439 nr 9).

Goed verzorgd, goed georganiseerd

In november 2005 bericht de minister dat het motto voor zijn beleid is: Goed verzorgd, goed georganiseerd. De focus ligt op heldere normen; ondersteuning bij de implementatie daarvan en transparante verantwoording waarbij kwaliteit vanuit de zorginstellingen zelf komt (kamerstuk 28439 nr 10).

Voortgang Sneller Beter

In december 2005 volgt een brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van het programma Sneller Beter. Inmiddels is de Algemene Vereniging van Verpleegkundigen en Verzorgenden als partner toegetreden tot Sneller Beter. De drie thema's logistiek, veiligheid en rekenschap worden uitgewerkt door drie Nederlandse bedrijven TPG, Aegon en KPN, met adviezen voor ziekenhuizen zodat deze volgens de minister niet zelf het wiel hoeven uit te vinden. Daarnaast heeft de Inspectie met de NVZ, de Orde en de Nederlandse Federatie van Universitair medische centra [NFU] een set prestatie-indicatoren ontwikkeld voor ziekenhuizen. De Inspectie heeft in haar rapport 'Het resultaat telt' daarover aangegeven dat 2005 nog een proefjaar met een nulmeting zal zijn vanwege de methodologische beperkingen van de set. De set zal met ingang van 2006 deel uitmaken van het nieuwe jaarverslag voor de zorg. Het kwaliteitsjaarverslag komt hiermee als verplichting te vervallen (kamerstuk 28439 nr 11).

1.2.5 Kwaliteit hoog op de agenda

Kwaliteitsagenda

In februari 2006 meldt de minister aan de Tweede Kamer kwaliteit hoog op de agenda te zetten. Kwaliteit wordt dan gedefinieerd als veiligheid, klantgerichtheid en doelmatigheid. Kwaliteit moet meetbaar zijn, gepubliceerd worden, voorzien zijn van normen en via horizontaal toezicht worden gemonitord. De minister maakt zijn kwaliteitsagenda voor de komende periode kenbaar. Ten behoeve van de transparantie constateert hij dat betrokken partijen initiatieven ontplooiën om te komen tot indicatoren om kwaliteit te meten. Dit moet worden voortgezet, met aandacht voor het openbaar maken van de ervaringen van patiënten/ consumenten. Op dit moment wordt nog onderzocht op welke wijze hieraan invulling kan worden gegeven. Om goed toezicht te houden zijn volgens de minister normen nodig die door het veld ontwikkeld moeten worden. Daarnaast dient sprake te zijn van horizontaal toezicht, waarvoor de betrokken partijen een zorgsysteem moeten ontwikkelen. Horizontaal toezicht betekent dat zorgconsumenten door hun keuzegedrag zorgondernemingen scherp houden en cliëntenorganisaties kritische waarnemers zijn die actief participeren in zorgafspraken. Tevens heeft het betrekking op professionele visitaties; contracteerbeleid en certificering (kamerstuk 28439 nr 12).

De minister constateert dat onvoldoende sprake is van kwaliteitsprogramma's. Zorgaanbieders zijn zelf verantwoordelijk voor de operationalisatie van verantwoorde zorg door het opstellen van standaarden, richtlijnen en protocollen. Dit dient in multidisciplinair verband te gebeuren en wetenschappelijk te worden onderbouwd. "De effectiviteit van kwaliteitsbeleid kan worden vergroot door versnippering en overlap te verminderen en door betere samenwerking" (kamerstuk 28439 nr 12 p6).

Voortgangsrapportage

In maart 2006 ontvangt de Tweede Kamer van de minister een voortgangsrapportage over het kwaliteitsbeleid. De minister stelt dat na het doorvoeren van veranderingen nu ook de borging van kwaliteitsverbetering een belangrijk thema van het programma Sneller Beter is. Er wordt gewerkt aan netwerkstructuren van zorginstellingen die participeren in verbetertrajecten. Daarnaast zijn kwaliteitskaarten voor verpleging, verzorging en thuiszorg via internet beschikbaar. Ook is het Toetsingskader voor verantwoorde zorg in die sector ontwikkeld. Na het testen daarvan in een pilot wordt eind 2006 duidelijk of het toetsingskader werkbaar is om kwaliteit te beoordelen. De minister constateert dat de Taskforce Sneller Beter die de taak heeft alle kwaliteitsactiviteiten in samenhang te brengen voortvarend te werk is gegaan. Begin 2006 is Price

Waterhouse Coopers in opdracht van het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg [CTG] gestart met een onderzoek naar de relatie tussen de bekostiging en de kwaliteit van zorg in verpleegtehuizen (kamerstuk 28439 nr 13).

Nieuw kabinet

Op 30 juni 2006 valt het kabinet Balkenende II en in juli treedt het derde kabinet Balkenende aan met dezelfde minister en staatssecretaris op Volksgezondheid.

Indicatoren

In september 2006 meldt de minister van Volksgezondheid dat de hele AWBZ hard werkt aan het ontwikkelen van indicatoren voor verantwoorde zorg. De pilot indicatoren in de verpleging en verzorging wordt op dit moment uitgevoerd en de brancheorganisatie voor geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg [GGZ] en de gehandicaptenzorg zijn verzocht met een eigen set van kwaliteitsindicatoren te komen. Op verzoek van de minister heeft een werkgroep van directeurs van verpleegtehuizen onderzocht of een uniform kwaliteitssysteem nodig is. De werkgroep acht dit niet nodig omdat op dit moment voldoende aanknopingspunten zijn voor vergelijking, namelijk via het jaarverslag (kamerstuk 28439 nr 14).

Algemeen Overleg

Begin oktober 2006 vindt een algemeen overleg plaats in de Tweede Kamer over het kwaliteitsbeleid van Volksgezondheid. De PvdA constateert dat veel verwarring bestaat en teveel nadruk wordt gelegd op prikkels en prestaties in plaats van aandacht voor de behoeften en wensen van mensen. Dit leidt tot twijfels over de effectiviteit van het beleid. Patiënten dienen meer systematisch te worden betrokken bij het beleid. De PvdA wijst erop dat de RIVM Zorgbalans 2006, het eerste nationale rapport over de kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van de Nederlandse gezondheidszorg, laat zien dat het kwaliteitsbeleid niet leidt tot verbeteringen in de zorg. De VVD constateert dat de afgelopen tijd veel wetswijzigingen gericht waren op het op indirecte wijze geven van een impuls aan kwaliteit. Daar zit een visie achter, maar die komt onvoldoende tot uiting. Daarbij constateert de VVD dat normen voor kwaliteit nietszeggend zijn als ze niet aansluiten op degene die de zorgbehoefte heeft. De SP ziet niets in marktwerking en constateert dat het programma Sneller Beter hieraan contrair is. Dit programma is er namelijk op gericht zorginstellingen van elkaar te laten leren, terwijl ze volgens de marktwerking met elkaar moeten concurreren (kamerstuk 28439 nr 16).

Verankering

De minister antwoordt en stelt dat de afgelopen jaren miljarden is uitgegeven aan hogere lonen in de zorg maar niet aan de verbetering van kwaliteit. Oplossingen voor kwaliteitsverbeteringen moeten niet worden gezocht in aanvullende financiering. De minister constateert dat de afgelopen jaren hard is gewerkt door de Inspectie aan de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren en deze ook positieve effecten hebben. Het veld dient zich te committeren aan het ontwikkelen van bindende normen. De minister is niet voornemens het programma Sneller Beter eeuwig te subsidiëren, maar ziet een verankering in het systeem, in overleg met alle veldpartijen (kamerstuk 28439 nr 16).

Wetsvoorstel

Aanvullend constateert de staatssecretaris dat op systeemniveau en op werkvloerniveau nog een hoop slagen gemaakt moeten worden op het gebied van kwaliteitszorg. Het initiatief dient bij de sector zelf te liggen. Een menselijke benadering is daarbij cruciaal. De staatssecretaris kondigt aan dat binnen een maand een wetsvoorstel voor wijziging van de Wet medezeggenschap cliëntenraden zorginstellingen zal worden voorgelegd aan de Tweede Kamer (kamerstuk 28439 nr 16).

Zorgproblemen

In december 2006 worden de resultaten gepresenteerd van de landelijke meting van de prevalentie van zorgproblemen door de Universiteit Maastricht. In dit onderzoek zijn vier zorgproblemen [decubitus; incontinentie; ondervoeding en smetten] bij een groot aantal instellingen onderzocht. De minister concludeert dat met de meting een duidelijk signaal is afgegeven over de kwaliteit van zorg in de Nederlandse instellingen. Door kwalitatief goede zorg kunnen de zorgproblemen grotendeels worden voorkomen. De indicatoren voor verantwoorde zorg richten zich onder meer op de vier zorgproblemen. De minister stelt dat de zorginstellingen daarop ook aangesproken wensen te worden en de Inspectie haar toezicht hierop zal richten. De minister stelt dat verbeteringen in ziekenhuizen kunnen worden bereikt met de het programma Sneller Beter, waarin instellingen worden gestimuleerd tot verbetering. Daarin worden concrete voorstellen gedaan voor kwaliteitsverbeteringen, onder andere op het gebied van de vier zorgproblemen. De eerste resultaten zijn volgens de minister positief (kamerstuk 28439 nr 17).

Nieuw kabinet

In februari 2007 treedt het vierde kabinet Balkenende aan, met minister Klink [CDA] en staatssecretaris Bussemaker [PvdA] op Volksgezondheid.

Spoeddebat

Eind april 2007 vindt een spoeddebat plaats in de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport 'Onbedoelde schade in Nederlandse ziekenhuizen', opgesteld door EMGO Institute for Health and Care Research; Vrije Universiteit Medisch Centrum en NIVEL, op initiatief van de Orde van medisch specialisten. Dit rapport gaat nader in op de stand van zaken omtrent onbedoelde en vermijdbare schade bij patiënten tijdens de behandeling in ziekenhuizen. De minister zegt toe een aantal verbeteringen te treffen op het gebied van medicatie- veiligheid (kamerstuk 28439 nr 98; nr 18 herdruk).

Ambities

In juli 2007 informeert de minister de Tweede Kamer over ambities aangaande de kwaliteit van zorg. Daarbij noemt de minister drie pijlers namelijk zichtbare kwaliteit; natuurlijke cliëntgerichtheid en vanzelfsprekende veiligheid. Aansluitend rapporteert de minister over de voortgang van deze toezeggingen en over de voortgang van de kwaliteitsagenda. De minister constateert dat informatie over de kwaliteit van zorg nodig is om veldpartijen onderling gespitst te houden. Op dat gebied moeten volgens de minister nog veel stappen gezet worden. Kwaliteitsinformatie en klantervaringen moeten spoedig beschikbaar komen. Vanaf 2007 zal de sector verpleging, verzorging en thuiszorg verantwoording afleggen op basis van indicatoren voor verantwoorde zorg. Deze omvatten medische indicatoren en geobjectiveerde ervaringen van patiënten/ consumenten op basis van de zogenaamde Consumer Quality Index. Medio 2007 zijn afspraken gemaakt tussen partijen omtrent de kwaliteit van medisch specialistische zorg. Per sector zullen onder leiding van de Inspectie stuurgroepen worden aangesteld om voortgang te houden op de kwaliteitsslagen. Certificatie en accreditatie moeten daarbij de vergelijkbaarheid van gegevens mogelijk maken, aldus de minister (kamerstuk 28439 nr 98; nr 18 herdruk).

Positie patiënt

De minister stelt dat een sterkere positie nodig is voor de patiënt/ consument. Daartoe zal het ministerie van Volksgezondheid binnen enkele maanden een visie presenteren met drie soorten activiteiten. Ten eerste bruikbare praktische producten om de patiënt/ consument beter in staat te stellen om te kiezen en meer invloed uit te oefen-

nen. Ten tweede voorstellen om de rechtspositie van de patiënt/ consument in de zorg wettelijk te verankeren in een Wet Cliënt en kwaliteit van zorg, waarin onder andere de Kwaliteitswet wordt geïntegreerd. Ten derde de overweging voor een Regeling Functiefinanciering voor organisaties van patiënten, gehandicapten en ouderen. Parallel daaraan zet de minister zich in voor het optimaliseren van prikkels in de bekostigingssystematiek en het terugdringen van vergunningenprocedures voor instellingen die verbeteringen willen doorvoeren (kamerstuk 28439 nr 98; nr 18 herdruk).

Koers op Kwaliteit

In een brief aan de Tweede Kamer gaat de minister nader in op het kwaliteitsbeleid onder de noemer Koers op kwaliteit met de hiervoor genoemde drie pijlers. De minister constateert dat in diverse sectoren kwaliteitsindicatoren worden ontwikkeld. In de komende twee jaar staat een aantal pilots gepland omtrent die indicatoren, waaronder in de verpleging, verzorging, thuiszorg en GGZ. Om de kwaliteit van de patiënt/ consument te waarborgen acht de minister het noodzakelijk het zogenaamde zorgplan, waarin de zorgdoelen en de wensen, mogelijkheden, behoeften en beperkingen van de patiënt/ consument zijn opgenomen, verplicht te stellen. Daarnaast kondigt de minister aan dat een onderzoek wordt gestart om de effectiviteit van maatregelen in de langdurige zorg in kaart te brengen (kamerstuk 28439 nr 22).

Wet Cliënt en Kwaliteit van zorg

In september 2007 kondigt de minister in de begroting voor 2008 aan de rechten van patiënten/ cliënten [voorheen consumenten] vast te leggen in een Wet Cliënt en Kwaliteit van Zorg. "In die wet wordt aangegeven hoe Volksgezondheid de positie van de patiënt wil regelen, de publieke belangen van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van het stelsel wil garanderen en tegelijk de benodigde ruimte, randvoorwaarden en plichten voor de zorgaanbieders benoemt. Het kabinet wil het wetsvoorstel in het voorjaar van 2008 klaar hebben" (kamerstuk 31200 XVI nr 2, p13).

Volkskrant

Op 17 december 2007 reageert de minister op de negatieve publicaties in de Volkskrant over de transparantie in verpleegtehuizen. De publicaties zijn gebaseerd op het rapport Resultaten inspectieformulier 2005 van de Inspectie. De minister stelt dat de cijfers verouderd zijn; verbeteracties van zorginstellingen niet meegenomen zijn in de analyse en het ontbreekt aan de clientervaringsmeting (kamerstuk 28439 nr 23).

Toezeggingen

In februari 2008 stuurt secretaris- generaal Van Maanen van Volksgezondheid een brief aan de Eerste Kamer met een overzicht van de stand van zaken omtrent alle toezeggingen van Volksgezondheid. Onderdeel daarvan is de toezegging van minister Hoogervorst in 2004 om de gewijzigde Kwaliteitswet na een paar jaar te evalueren. De stand van zaken is, zoals aangekondigd in de brief 'Koers op Kwaliteit' (Kamerstuk 28439 nr 18) dat de Kwaliteitswet en de Wet klachtrecht cliëntenzorgsector worden betrokken om de rechtspositie van de cliënt in de zorg wettelijk te verankeren. Aangekondigd wordt dat voor de zomer van 2008 hierover een standpunt aan de Eerste Kamer wordt toegezonden (kamerstuk 31200 XVI C).

Zorgbalans

In mei 2008 stuurt de minister de Zorgbalans van het RIVM naar de Tweede Kamer. De minister concludeert dat het in Nederland goed gesteld is met de kwaliteit van zorg, maar desondanks ruimte is voor verbetering. De minister kondigt aan dat een verkenning wordt uitgevoerd naar mogelijkheden om de ontwikkeling en implementatie van kwaliteitsrichtlijnen te stimuleren; het onderhoud van kwaliteitsindicatoren te verankeren en de informatie over de kwaliteit publiekelijk bekend te maken (kamerstuk 29689 nr 9).

Wetgeving

In diezelfde maand informeert de minister de Tweede Kamer over de voornemens om te komen tot nieuwe wetgeving omtrent de rechten van de cliënten in de zorgsector. De minister stelt dat "voor het verankeren van de elementen die cruciaal zijn voor het leveren van veilige zorg aan de cliënt; voor transparantie van de kwaliteit van de zorg en voor het uitbreiden van bestaande cliëntenrechten, is wetgeving noodzakelijk. De beleidsvoornemens om de positie van de cliënt te versterken leiden ertoe dat een aantal wetten niet in ongewijzigde vorm kan blijven bestaan. Het gaat om de Kwaliteitswet, de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen, de Wet toelating zorginstellingen en delen van het Burgerlijk Wetboek." (kamerstuk 31476 nr 1 p10).

Noodzaak

De minister stelt dat de noodzaak voor versterkte aandacht voor de rechten van de cliënt al bleek uit de schaduwwet die de NP/CF presenteerde ten tijde van het wetsontwerp van de Kwaliteitswet. Ook de cliëntenorganisaties, de Consumentenbond, de RVZ en de Inspectie hebben gesteld dat de positie van de cliënt in de zorgsector voor

verbetering vatbaar is. De ambitie van de minister is dat de invloed van de cliënt wordt versterkt waarbij de kracht van het collectief wordt ingezet en waarbij zorgaanbieders cliëntgericht zorg verlenen en de overheid de kwaliteit en veiligheid van de zorg bewaakt. Deze ambitie wordt uitgewerkt in zeven rechten voor de cliënt, waaronder het recht op kwaliteit en veiligheid. Dit recht wordt individueel afdwingbaar waarbij dit recht overeenkomt met de definitie van kwaliteit in de Kwaliteitswet. De minister stelt dat de huidige wetgeving niet langer houdbaar is in het licht van deze ambities en samen met de veldpartijen wordt gewerkt aan nieuwe wetgeving. Onderdeel daarvan is dat het recht op kwaliteit en veiligheid nader wordt uitgewerkt in standaarden, protocollen of richtlijnen. Indien dit niet of onvoldoende tot stand komt kan de minister aanvullende normen stellen (kamerstuk 31476 nr 1).

Brief

In juni 2008 stuurt de minister een brief aan de Tweede Kamer over de visie op de kwaliteit van zorg in relatie tot de schaal van de zorg. De minister stelt dat veranderingen in de schaal van de zorg, zowel vergroting als verkleining daarvan, kunnen leiden tot een aantal dilemma's dat onder andere de positie van de cliënten aangaat. De minister acht het van belang dat de diversiteit van cliënten centraal blijft staan en de positie van de cliënt geborgd is in de governance-structuur van de zorgaanbieders. Deze visie wordt onderbouwd door de ervaringen met zorg-fusietrajecten in Duitsland, de fusietoets van de minister van Wonen, Werken en Integratie en het advies van de RVZ Schaal op zorg.

De RVZ adviseert de verantwoordelijkheid bij zorgaanbieders te laten en als overheid louter risicosignalerend op te treden. De minister stelt dat er nog een ontwikkeltraject te gaan is. Dit heeft even geduurd, omdat veranderen mensenwerk is en men moet wennen aan nieuwe rollen en omdat de positie van de cliënt nog meer aandacht moet gaan krijgen. De minister zet daarom in op het verbeteren van de aandacht voor kwaliteit en prestaties van zorgaanbieders en de beschikbaarheid van informatie daarover voor cliënten. Transparantie moet leiden tot verbetering van de machtsposities in de zorg en tot kwalitatief goede zorg. Daarnaast moeten volgens de minister de normen scherper worden gesteld. Om het beleid aangaande de kwaliteit van zorg te verbeteren zet de minister in op het stellen van minimumnormen voor kwaliteit, waar dat nodig is. Minimumeisen worden gesteld aan de bereikbaarheid van de acute huisartsenzorg en verloskundigenzorg en aan de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren voor de spoedeisende hulp in ziekenhuizen. Daarnaast laat de minister onderzoeken in welke gevallen minimumnormen gesteld moeten worden aan de veiligheid van de zorg. De minister zet in op het verbeteren van de keten van zorg met structurele be-

trokkenheid van cliëntenorganisaties. Tevens tracht de minister potentiële problemen te voorkomen door een ex ante toets van de Nederlandse Mededingingsautoriteit aangaande de schaal van de zorg en door risicogericht toezicht voor de Inspectie. Om invulling te geven aan deze voornemens gaat de minister in overleg met de betrokken partijen, onder wie met de ministers van Wonen Werken en Integratie en van Economische Zaken (kamerstuk 29247 nr 75).

Patiëntenrechten

In de begroting 2009 van het ministerie van Volksgezondheid worden deze zeven thema's ofwel rechten aangaande de kwaliteit van zorg en de positie van de cliënt en de voorgenomen Wet cliënt en kwaliteit van zorg aangekondigd (kamerstuk 317000 XVI nr 2).

Brief

In oktober 2008 stuurt de minister een brief aan de Tweede Kamer aangaande de kwaliteit van zorg. De minister geeft een overzicht van speerpunten en activiteiten die de afgelopen anderhalf jaar zijn ondernomen. De minister noemt het traject Zichtbare Zorg van de Inspectie gericht op het vergroten van de transparantie in de zorg; het meten van cliëntervaringen met de CQ- index; en de subsidieregeling PGO. De minister stelt dat voor alle trajecten en activiteiten richtlijnen een goede stimulans kunnen zijn. Hoewel dergelijke richtlijnen op verschillende onderdelen binnen de zorgsector in ontwikkeling zijn, acht de minister het van belang een Regieraad Kwaliteit van zorg in te stellen. Deze regieraad moet bestaan uit onafhankelijke gezaghebbende deskundigen op het gebied van richtlijnen. De regieraad krijgt een regisserende en stimulerende rol in nauwe samenwerking met de veldpartijen (kamerstuk 31765 nr 1).

Regieraad

In februari 2009 deelt de minister de Tweede Kamer mede dat prof dr. Vierhout zich bereid heeft gevonden per april op te treden als voorzitter van de Regieraad Kwaliteit van Zorg (kamerstuk 31765 nr 2).

Onderzoek

In maart 2009 stuurt de minister het rapport 'Governance en kwaliteit van zorg' van de RVZ naar de Tweede Kamer. In dit rapport concludeert de RVZ dat de invoering van het nieuwe zorgstelsel op 1 januari 2006 gepaard gaat met rolonduidelijkheid en -onvastheid. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokkenen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd. De oplossing ligt volgens de RVZ niet in over-

heidsingrijpen, maar in het scherper stellen en toebedelen van die taken en verantwoordelijkheden. Ook een heldere normstelling van het begrip kwaliteit van zorg door de overheid is hierbij noodzakelijk en die basisnormen moeten volgens de RVZ wettelijk verankerd worden in de Kwaliteitswet (RVZ, 2009).

1.2.6 Tweede evaluatie

In juni 2009 stuurt de Rekenkamer de tweede evaluatie van de Kwaliteitswet naar de Tweede Kamer. De Rekenkamer stelt dat bij de invoering van de Kwaliteitswet het uitgangspunt was dat de invoering van kwaliteitssystemen als vanzelf zouden leiden tot een betere kwaliteit van zorg. Dit uitgangspunt is volgens de Rekenkamer niet losgelaten. Wel is meer nadruk komen te liggen op het verbeteren van de transparantie van de kwaliteit van zorg, vanuit de veronderstelling dat het gedrag van patiënten/consumenten en verzekeraars als vanzelf zou dwingen tot verbetering van de zorg in instellingen. Over de totstandkoming van de Kwaliteitswet stelt de Rekenkamer dat de regering het destijds nodig achtte de zelfordening van het veld te versterken om te komen tot verbeteringen in de kwaliteit van de zorg. Het erkenningstelsel van dat moment voorzag daar niet in. De Tweede Kamer stelde toentertijd dat meer richting gegeven diende te worden aan wat verstaan moest worden onder verantwoorde zorg. Ook de Raad van State achtte volgens de Rekenkamer toen dat een wettelijke precisering van de normen voor verantwoorde zorg noodzakelijk (kamerstuk 31961 nr 1, 2).

Zelfregulering

De Rekenkamer concludeert dat de zelfregulering aangaande de kwaliteit van zorg niet tot het beoogde resultaat heeft geleid. Het is de veldpartijen niet gelukt in een periode van ruim 10 jaar te komen tot gedeelde normen en indicatoren voor verantwoorde zorg of tot goed werkende kwaliteitssystemen. Dit was voor het ministerie van Volksgezondheid dan ook aanleiding om vanaf 2007 meer zelf de regie te gaan voeren op de ontwikkeling van kwaliteitskaders. De Rekenkamer constateert dat veldpartijen inmiddels intensief met elkaar samenwerken en de aandacht gericht is op draagvlak en consensus. Een objectieve definitie van verantwoorde zorg ontbreekt nog (kamerstuk 31961 nr 1, 2).

Effecten

De Rekenkamer stelt dat bij de evaluatie van de Kwaliteitswet in 2001 is geconstateerd dat gewenste effecten niet bereikt werden. Ook in 2005 is dat geconstateerd. De minister heeft vervolgens afgezien van de periodieke evaluatie in 2006, omdat er zoveel goede initiatieven liepen, aldus de Rekenkamer (kamerstuk 31961 nr 1, 2).

Certificering

Ten aanzien van certificering constateert de Rekenkamer dat sprake is van toegenomen certificaten en accreditaties bij zorginstellingen, vaak onder druk van zorgverzekeraars. Voor de Rekenkamer is de relatie tussen certificatie van kwaliteitssystemen en de kwaliteit van zorg onduidelijk. De Rekenkamer beveelt aan hiernaar wetenschappelijk onderzoek te laten doen (kamerstuk 31961 nr 1, 2).

Aandacht

Uit het onderzoek 'Goed bestuur in uitvoering van de Rekenkamer' naar het bestuur van onder meer zorgorganisaties, is volgens de Rekenkamer gebleken dat het onderwerp kwaliteit bij de raden van bestuur en de raden van toezicht nauwelijks aandacht krijgt. Daarbij is toezicht op de Kwaliteitswet moeilijk wanneer er geen eenduidigheid bestaat over de toepassing van kwaliteitssystemen in zorginstellingen en informatie nauwelijks beschikbaar is (kamerstuk 31961 nr 1, 2).

Debat

Medio september 2009 debatteert de Vaste commissie voor Volksgezondheid en de Commissie voor Rijksuitgaven met het kabinet over de evaluatie van de Rekenkamer. De minister stelt vertrouwen te hebben in de effecten van het ingezette kwaliteitsbeleid en acht het niet een taak van de minister zich te bemoeien met operationele kwaliteitssystemen, met uitzondering waar het de veiligheid van patiënten betreft. In 2008 stond Nederland nog bovenaan in de ranking van Europese zorgstelsels. In 2005 was dit eerder het geval. De minister deelt mede daarom niet de mening van de Rekenkamer dat zelfregulering heeft gefaald. De versterkte rol die Volksgezondheid heeft genomen in het kwaliteitsbeleid acht de minister noodzakelijk omdat de belangen van veldpartijen niet altijd parallel lopen. De minister noemt diverse activiteiten en verbeteracties die zullen bijdragen aan gewenste effecten. De verwachting is dat in 2011 alle sectoren kwaliteitsindicatoren ontwikkeld hebben. Daarbij moeten absolute normen evidence-based worden ontwikkeld, soms via de weg van relatieve normen. De door de Rekenkamer traag bevonden ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren kan volgens de minister worden verklaard vanuit de zorgvuldigheid die nodig is in dit proces. De minister geeft aan een groot deel van de aanbevelingen van de Rekenkamer niet over te nemen omdat het ingezette beleid volstaat om de gewenste effecten te bereiken (kamerstuk 31961 nr 5).

1.2.7 Val van het kabinet

In de nacht van 19 op 20 februari valt het kabinet Balkenende IV. Daarmee eindigt de chronologische procesbeschrijving van de beleidsvoorbereiding van de Kwaliteitswet.

2. Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening

De Nieuwe regeling inzake de Wet Sociale Werkvoorziening [nWSW] is in werking getreden in 1998. De wet richt zich op de arbeid die door arbeidsgehandicapten onder aangepaste omstandigheden kan worden verricht. De wet stelt regels inzake de sociale werkvoorziening zoals aan de doelgroep, de indicatiestelling, de voorzieningen en de bekostiging. De wet is geëvalueerd in 2001 door de Rekenkamer en door een aantal onderzoeksbureaus in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken. In 2005 heeft de Inspectie voor Werk en Inkomen [IWI] onderzoek verricht en in 2009 deed de Commissie Fundamentele herbezinning WSW onderzoek. Uit deze onderzoeken blijkt sprake van tegenvallende resultaten (Algemene Rekenkamer, 2001; SEOR, 2001; IWI, 2005; De Vries, 2009).

2.1 Beleidsvoorbereiding

2.1.1 Regeling Tewerkstelling hoofdarbeiders 1936

Eerste regeling Tewerkstelling hoofdarbeiders

In de negentiende eeuw zijn er particuliere initiatieven tot de oprichting van werkplaatsen voor gehandicapten en van gemeentelijke werkverschaffing voor de armlastigen en de blinden. Later, in de jaren dertig ontwikkelt de sociale werkvoorziening zich met een eerste regeling in 1936 voor de werkverruiming voor hoofdarbeiders (kamerstuk 4645 nr 1; 4100 XII nr 2)

Staatscommissie Onvolwaardige Arbeidskrachten

Met name vanaf de jaren dertig groeit de overtuiging dat de sociale werkvoorziening het gewone bedrijfsleven zoveel mogelijk moet benaderen. Eind 1928 wordt de Staatscommissie inzake Onvolwaardige Arbeidskrachten ingesteld door minister de Bruine [CHU] van Arbeid, Handel en Nijverheid van het kabinet de Geer I [1926-1929]. In 1938 benadrukt de Staatscommissie het belang van aangepaste werkvoorzieningen voor gehandicapten. Volgens de Staatscommissie dienen deze voorzieningen het bedrijfsleven te benaderen, door producten die worden geproduceerd op een sociale werkplaats niet te goedkoop aan te bieden en de exploitatie zodanig in te richten dat geen beroep gedaan hoeft te worden op liefdadigheidszin van het publiek. De Staatscommissie hecht belang aan vakbekwame leiders en medisch toezicht op de sociale werkvoorzieningen (kamerstuk 8609 nr 3).

Nieuwe kabinetten

In 1929 treedt het kabinet Ruijs de Berenbrouck [1929- 1933] aan met minister Verschuur [RKSP] op het departement van Arbeid. Aansluitend tot juli 1933 regeert het kabinet Colijn II en blijft Verschuur op dezelfde post. Vanaf medio 1935 tot medio 1937 regeert het kabinet Colijn III. Dit kabinet kent geen departement van Arbeid. Het departement van Sociale Zaken wordt geleid door minister Slingenberg [VDB]. Tot medio 1939 is het kabinet Colijn IV aan zet met minister Romme [RKSP] op Sociale Zaken en aansluitend van 25 tot en met 27 juli 1939 het kabinet Colijn V met de liberale minister van Damme. Van 10 augustus tot 3 september 1939 regeerde het kabinet de Geer II met aansluitend tot 12 mei 1945 de kabinetten Gerbrandy I tot en met III, met op Sociale Zaken gedurende twee kabinetsperiodes Van Tempel [SDAP] en tijdens de laatste kabinetsperiode Wijffels [RKSP]. Het eerste kabinet na de Tweede Wereldoorlog is dat van Schermerhorn- Drees met minister Drees [SDAP/ PvdA] op Sociale Zaken. Drees blijft ook minister op die post in het volgende kabinet Beel I tot augustus 1948. Tot begin 1951 regeert het kabinet Drees/ van Schaik met Joekes [PvdA] als minister van Sociale Zaken. Joekes blijft ook in het opvolgende kabinet Drees I aan, tot medio 1952 en wordt in het kabinet Drees II opgevolgd door partijgenoot Suurhoff op Sociale Zaken, die aanblijft tot eind 1958 in het kabinet Drees III.

Internationale Arbeidsconferentie

In 1944 wordt tijdens de 26^{ste} zitting van de Internationale Arbeidsconferentie te Philadelphia gesteld dat invalide arbeidskrachten dienen te beschikken over de meest uitgebreide faciliteiten ten aanzien van arbeid en scholing (kamerstuk 8609 nr 3).

Commissie Sociale Zekerheid

In 1945 brengt de Commissie Sociale Zekerheid [Commissie Van Rhijn] ingesteld door de minister van Sociale Zaken, het rapport 'Sociale Zekerheid' uit. Daarin wordt aandacht besteed aan de rehabilitatie van zogenaamde gebrekkigen en wordt financiering vanuit de overheid gevraagd voor bijzondere arbeidsbemiddeling voor invaliden. Het rapport resulteert in 1947 in de subsidiëring van het Arbeidszorgbureau van de Nederlandse Vereniging van Arbeid Voor Onvolwaardigen [A.V.O] en de Wet Plaatsing Mindervalide Arbeidskrachten waarmee werkgevers verplicht worden een quotum aan invalide personen in dienst te nemen (kamerstuk 8609 nr 3).

2.1.2 Wijziging regeling hoofdarbeiders 1947

Wijziging regeling voor hoofdarbeiders

In 1947 volgt een wijziging van de regeling voor hoofdarbeiders via een ministeriele circulaire. Daarin wordt bepaald dat gemeentebesturen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de regeling en dat hoofdarbeiders maximaal twee jaar te werk gesteld kunnen worden via de regeling. Daarnaast wordt bepaald dat de beloning afhankelijk is van de groep waarin een hoofdarbeider wordt ingedeeld, zijn leeftijd en zijn gemeenteklasse (kamerstuk 8609 nr 3)

Oprichting speciale werkobjecten

Tot ongeveer 1950 kent Nederland een beperkt aantal beschutte werkplaatsen in de open lucht voor de tewerkstelling van minder valide personen. Deze werkplaatsen worden veelal gefinancierd door particulieren en door gemeenten (kamerstuk 4645 nr 1).

In die tijd groeit de behoefte aan de oprichting van speciale werkobjecten. Want, na de Tweede Wereldoorlog blijkt een groot aantal langdurig werklozen niet via de Dienst Uitvoering Werken [DUW] in het arbeidsproces geplaatst te kunnen worden, omdat zij daarvoor op dat moment onvoldoende geschikt zijn. De DUW is na de oorlog opgericht door het militaire gezag om de vele werklozen na de oorlog in te zetten voor opruimwerkzaamheden. De DUW is de opvolger van het Werkfonds uit 1934 en de Rijksdienst voor Werkverruiming opgericht in 1939 door de toenmalige minister van Sociale Zaken om werkgelegenheid te verschaffen. Later, in 1954, wordt de DUW opgeheven wanneer van rijkswege de Directie voor de Arbeidsvoorziening wordt ingesteld (kamerstuk 8609 nr 3).

2.1.3 Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningregeling voor Handarbeiders 1950

Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningregeling

Op 1 januari 1950 treedt de Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningregeling voor Handarbeiders [hierna de G.S.W. regeling] in werking. Voorafgaand hieraan is geëxperimenteerd in enkele gemeenten met vergelijkbare regelingen. De overeenkomstige regeling voor hoofdarbeiders bestaat dan al enige jaren maar de toepassing ervan is nog gering (kamerstuk 4100 XII nr 2)

De G.S.W. regeling is een regeling die door de rijksoverheid wordt gesubsidieerd. Het doel van de regeling is “langdurig werklozen, wie kansen om wederom in het

normale arbeidsproces een plaats te vinden geleidelijk aan verminderen, voor verder afglijden te behoeden” (kamerstuk 1900 XII nr 6-8, p36).

Via de regeling worden door de Commissie Gemeentelijke Sociale Werkvoorziening bepaalde daarvoor geschikte werkobjecten in het leven geroepen om langdurig werklozen die nog niet in het bedrijfsleven geplaatst kunnen worden, noch op grond van persoonlijke eigenschappen via de [DUW] tewerkgesteld kunnen worden, tijdelijk arbeid te laten verrichten. In die Commissie zijn vertegenwoordigd het gemeentebestuur; de afdelingen Speciale Bijstand en Complementaire Arbeidsvoorzieningen van het ministerie van Sociale Zaken; het Rijksarbeidsbureau en de bij de Stichting van de Arbeid aangesloten valcentrales van werknemers. Plaatselijke adviescommissies hebben tot taak de gemeentebesturen te adviseren over de opnemings van personen in de regeling en over de keuze voor de werkobjecten. De Centrale Revisie- en Contactinstantie vervult de functie van adviesorgaan voor de minister van Sociale Zaken. Gemeenten zijn volgens de regeling de werkgever van de geplaatste. Naast de beschutte tewerkstelling kent de sociale werkvoorziening een sociaal- pedagogische strekking (kamerstuk 1900 XII nr 6-8; 2800 XII nr 10; 3200 XII nr 10; kamerstuk 8609 nr 3).

Ontwikkeling sociale werkvoorziening

Met de inwerkingtreding van de G.S.W. regeling ontstaat een ontwikkeling waarbij gemeenten steeds meer personen die niet te plaatsen zijn in het bedrijfsleven op bestaande beschutte werkplaatsen te werk stellen. De minder- validen die in het verleden zijn opgenomen in de armenzorg en te werk zijn gesteld op beschutte werkplaatsen worden vanaf dan in toenemende mate opgenomen in de G.S.W. regeling. Dit brengt een groei van het aantal sociale werkplaatsen met zich mee (kamerstuk 4645 nr 1).

Met de inwerkingtreding van de werkvoorzieningregelingen voor hoofd- en handarbeiders wordt de sociale werkvoorziening uit de sfeer van de sociale verzorging gehaald en opgenomen in het landelijk beleid gericht op de werkgelegenheid. Dat maakt het mogelijk te komen tot de ontwikkeling van een landelijk loonsysteem, sociale verzekeringswetten en arbeidsvoorwaarden voor sociale werkvoorzieningen die de gang van zaken in het bedrijfsleven benaderen (kamerstuk 8609 nr 3).

Ontwikkeling stelsel complementaire sociale voorzieningen

In de memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 1952 stelt de minister van Sociale Zaken dat een goed functionerend stelsel van complementaire sociale voorzieningen en maatschappelijk opbouwwerk een belangrijke rol speelt in de constructieve sociale politiek. De minister maakt onderscheid in twee soorten sectoren. De eerste sector heeft betrekking op overheidsvoorzieningen zoals de regeling Tewerkstelling

Hoofdarbeiders en de G.S.W. regeling. De tweede sector heeft betrekking op het activeren, subsidiëren en coördineren van particuliere sociale arbeid zoals bemoeienissen met de gezinsverzorging. Beide sectoren zijn gericht op een zo spoedig en menswaardig mogelijk herstel van de maatschappelijke zelfstandigheid en volwaardigheid van betrokkenen.

De minister streeft met zijn beleid naar samenwerking met particuliere en kerkelijke instanties, vakorganisaties, borgstellingfondsen en andere overheden. Hij wil daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat het beleid gericht is op de bevordering van een stelsel van groeps- en individuele bijstand om wederinspanning van mensen in het maatschappelijk leven mogelijk te maken en als dat niet lukt, dan in de secundaire arbeidsvoorziening. Het doel van secundaire arbeidsvoorziening is om door middel van arbeidstraining het maatschappelijk perspectief voor betrokkenen zo gunstig mogelijk te maken. De minister stelt dat plaatselijke commissies voor sociale bijstand hierin een bijzondere rol hebben. In die commissies wordt in onderling overleg nagegaan op welke wijze betrokkenen weer in het maatschappelijke proces kunnen worden opgenomen en zelfstandigheid kunnen opbouwen. De minister is voornemens te investeren in een sociale werkvoorzieningsregeling voor hoofd- en handarbeiders, om moeilijk plaatsbare personen voor maatschappelijk verval te behoeden (kamerstuk 2300 XII nr 2).

Sociaal cultureel werk

Sociaal cultureel werk voor werklozen, dat wordt georganiseerd door de rijksoverheid in samenwerking met kerkelijk en particulier initiatief, speelt volgens de minister van Sociale Zaken een rol bij de sociale werkvoorziening. Het sociaal cultureel werk dient tot doel de bereidheid tot en de geschiktheid voor arbeid in stand te houden of te herstellen en 'daarnaast wordt eveneens gestreefd naar het verschaffen van voedsel voor de geest, waardoor deze zich kan ontspannen van de druk der dagelijkse zorgen, zich kan onttrekken aan de ongunstige invloeden van het gedwongen nietsdoen en zich kan richten op zedelijke, aestetische en geestelijke waarden' (kamerstuk 3200 XII nr 10, p21).

Overdracht DUW

In december 1952 stelt de minister van Sociale Zaken in de algemene beschouwing bij zijn begroting voor het jaar 1953 dat de DUW wordt overgedragen van het departement van Wederopbouw en Volkshuisvesting naar het departement van Sociale Zaken. Dit maakt het mogelijk de DUW in te passen in het geheel van bemoeiingen met de werkgelegenheidspolitiek. Omdat een nadere verankering en uitvoering daarvan een

complex geheel is, zal het volgens de minister enige tijd duren voordat de minister aan de Tweede Kamer zijn beleidslijn voor de toekomst inzake de werkgelegenheidspolitiek kan presenteren (kamerstuk 2800 XII nr 10).

2.1.4 Wijziging G.S.W. regeling 1952 en Sociale Werkvoorzieningregeling Hoofdarbeiders

Wijziging G.S.W. regeling

In 1952 wordt de G.S.W. regeling herzien. Aanleiding hiervoor is de behoefte om te differentiëren naar twee groepen A en B van werknemers binnen de regeling. En om de positie van werknemers binnen de regeling te verbeteren en in lijn met het bedrijfsleven te brengen. Groep A betreft werknemers die om economische omstandigheden er niet in slagen werk in het reguliere arbeidsproces te vinden. Groep B betreft werknemers die dit vanwege persoonlijke eigenschappen niet lukt. Later, op 23 april 1953 wordt per circulaire bepaald dat een regeling wordt getroffen voor de vaststelling van de subsidie in geval een werkplaats een exploitatieoverschot zou hebben (kamerstuk 8609 nr 3).

Tewerkstelling hoofdarbeiders wordt S.W.H. regeling

In datzelfde jaar wordt ook een wijziging aangebracht in de hoofdarbeidregeling. Bepaald wordt dat gemeentebesturen verplicht zijn om te allen tijde een in te stellen plaatselijke adviescommissie te consulteren. Later, in 1953 treedt de vernieuwde Sociale Werkvoorzieningregeling voor Hoofdarbeiders [hierna de S.W.H. regeling] in werking. Daarmee wordt een grotere differentiatie in de onderscheiding van werkobjecten en in de beloningen aangebracht. De maximum plaatsingstermijn van twee jaar zoals gold bij de Tewerkstelling hoofdarbeiders wordt verlaten en hoofdarbeiders krijgen de mogelijkheid cursussen te volgen. In 1965 wordt die differentiatie verder vergroot (kamerstuk 4500 XII nr 9; 8609 nr 3).

Werkloosheidswet 1949

In december 1953 licht de minister van Sociale Zaken in de memorie van antwoord bij zijn begroting voor het jaar 1954 toe dat bij de Centrale Revisie en Contact Instantie aan de orde is gesteld of handarbeiders behorend tot de G.S.W. regeling, onder de werking van de Werkloosheidswet moeten vallen. Uit een overzicht bijgevoegd bij de memorie van toelichting wordt duidelijk dat enerzijds het aantal personen opgenomen in de complementaire sociale voorzieningen, waaronder de sociale werkvoorzieningregelingen voor hoofd- en handarbeiders, daalt. Dit als gevolg van de werking van de

Werkloosheidswet sinds 1949. Anderzijds wordt gestreefd naar overheveling van personen van sociale voorzieningen naar sociale werkvoorzieningen voor zover pogingen tot plaatsing in het bedrijfsleven niet slagen (kamerstuk 3200 XII nr 10).

Subsidie voor deskundige leiding

In maart 1954 overweegt de minister van Sociale Zaken om extra subsidie te verlenen ten behoeve van het aantrekken van geschikte leiding voor sociale werkvoorziening-objecten. Want volgens de minister wordt steeds weer duidelijk dat deze leiding arbeidstechnisch en sociaal- pedagogisch geschoold dient te zijn (kamerstuk 3200 XII nr 83b).

Mobiliteit en stelsel van complementaire voorzieningen

In september 1954 stelt de minister in de memorie van toelichting bij zijn begroting voor het jaar 1955 dat Nederland gedurende het afgelopen jaar een versterking van de economie heeft gekend. De werkgelegenheid is aanzienlijk gestegen. Hierdoor is op vele plaatsen in het land arbeid van eenvoudige aard onbenut gebleven en zijn elders in het land mensen die dit werk kunnen verrichten werkzaam via aanvullende werken. Dit is voor de minister aanleiding geweest voor overleg met de Stichting van de Arbeid, teneinde de beroeps- en geografische mobiliteit van arbeiders te bevorderen. Dit heeft geleid tot bemiddeling van een aantal arbeiders werkzaam in de aanvullende werken naar het bedrijfsleven en is voor de groep die niet geplaatst kon worden naar het bedrijfsleven, overplaatsing naar objecten van de G.S.W. regeling geregeld. Want, zo concludeert de minister, is het een ervaringsfeit dat bepaalde groepen in de samenleving ondanks de sociale voorzieningen er niet in slagen een zelfstandige en menswaardige maatschappelijke positie te verkrijgen of behouden. Complementaire voorzieningen zijn nodig, die niet zoals de sociale voorzieningen uitgaan van algemene kenmerken en technisch- normatieve maatstaven. Deze complementaire voorzieningen, zoals de sociale werkvoorzieningregelingen voor hand- en hoofdarbeiders, dienen flexibel en gedifferentieerd te zijn en een redelijke kans tot wederinschakeling in het arbeidsproces te bevorderen. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot een stelsel van complementaire voorzieningen met gedifferentieerdheid in twee stromingen. Enerzijds zijn er afzonderlijke voorzieningen met een speciale methodiek en systematiek voor verschillende groepen, zoals arbeidsgehandicapten en noodlijdende kunstenaars. Anderzijds is er voor elke groep gestreefd naar verscheidenheid in bijstandsvormen; gelijke plaatsing op werkobjecten; sociaal- cultureel werk et cetera. De minister stelt dat de omstandigheden waaronder deze groepen verkeren het best plaatselijk beoordeeld kunnen worden. Daarom is de uitvoering van de complementaire voorzieningen

overgelaten aan gemeentebesturen, met een belangrijke adviesrol voor plaatselijke commissies met vertegenwoordigers van belanghebbenden (kamerstuk 3700 XII nr 2).

Krachtig voortzetten van arbeidsinschakeling

In december 1954 stelt de minister in een brief aan de Tweede Kamer dat het beleid inzake de arbeidsinschakeling van onder andere arbeidsgehandicapten, via sociale werkvoorzieningregelingen krachtig wordt voortgezet. Met de minister van Onderwijs wordt gesproken over de wenselijkheid van speciale werkobjecten, binnen de GSW-regeling, speciaal voor jeugdige sociaal- labiele personen. Daarnaast stelt de minister dat, om het doel van maatschappelijke zelfstandigheid van betrokkenen te bereiken, een voortdurende toetsing van de praktijk op de doelbereiking alsmede een constante herbezinning van middelen noodzakelijk zijn. De minister kondigt aan een adviesaanvraag in te dienen bij de Sociaal Economische Raad [SER] aangaande het vraagstuk van inschakeling van werkzoekenden ouder van veertig jaar en jongere sociaal- labiele personen (kamerstuk 3700 XII nr 12).

Internationale Arbeidsconferentie

In 1955 wordt de Internationale Arbeidsconferentie georganiseerd. Daarbij wordt aandacht besteed aan het onderwerp van arbeidsrevalidatie van mindervalide personen (kamerstuk 8609 nr 3).

2.1.5 Wijziging toepassing G.S.W.- regeling 1955

Bredere toepassing G.S.W. regeling

In 1955 wordt voor het eerst door de minister van Sociale Zaken goedgekeurd dat de G.S.W. regeling wordt toegepast bij speciale werkplaatsen voor geestelijk gehandicapten. Later, in 1961 wordt voor het eerst een werkvoorzieningsplaats die in nauw verband staat met een vorm van medische inrichting voor personen met epilepsie, ook onder de G.S.W. regeling gebracht (kamerstuk 8609 nr 3)

Centrale Commissie van Bijstand en Advies

In februari 1955 is de sociale werkvoorziening onderwerp in de Eerste Kamer bij de behandeling van de begroting van Sociale Zaken voor het jaar 1955. De Commissie van rapporteurs van de Eerste Kamer betreurt dat het door de Centrale Commissie van Bijstand en Advies uitgebrachte advies inzake de werkinschakeling van personen ouder van veertig jaar geen nieuwe gezichtpunten heeft opgeleverd. De Centrale

Commissie³, ingesteld in 1946, is een overlegvorm tussen de overheid en de sociale partners op het terrein van het Rijksarbidsbureau. De Centrale Commissie bestaat uit vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers en werknemers; de VNG; het Centraal Planbureau; de Commissie van Advies voor de Arbeid van Vrouwen en Meisjes; en een deskundige voor beroepskeuzevoorlichting. De Commissie heeft tot taak op verzoek en eigen initiatief de minister van Sociale Zaken te adviseren op het terrein van het Rijksarbidsbureau. De Commissie van rapporteurs in de Eerste Kamer constateren een gebrek aan werkplaatsen voor de sociale werkvoorziening. De Commissie pleit voor een regeling die de oprichting van deze werkplaatsen op particulier initiatief met rijkssteun bevordert. Daarnaast constateert de Commissie dat de sociale werkvoorzieningregeling voor hoofdarbeiders weinig toepassing vindt, in vergelijking met de regeling voor handarbeiders (kamerstuk 3700 XII nr 112).

Reactie minister

In maart 1955 reageert de minister op de constatering van de Commissie van rapporteurs in de Eerste Kamer. De minister stelt dat het laatste jaar tal van werkplaatsen voor gehandicapten konden worden opgericht dankzij de overheidssubsidie op het loon van geplaatsten. Via een aanvullende rijkssubsidie wil de minister de capaciteit van blindenwerkplaatsen vergroten. Daarnaast stelt de minister dat kort na de oorlog de opvatting leefde dat de economische waarde van de mens doorslaggevend was bij de vraag of iemand een beroep kon doen op bestaanszekerheidsregelingen in het licht van de sociale ontwikkeling en het streven naar bestaanszekerheid. Die opvatting is volgens de minister los gelaten. De ervaring leert, met name bij sociale werkplaatsen, dat het om psychologische en praktische redenen moeilijk is om bij voorbaat een inschatting te maken van arbeidsmogelijkheden van personen. Resultaten kunnen volgens de minister soms zeer verrassend zijn. De minister wil daarom de verdere uitbouw van sociale werkvoorzieningen bevorderen en ziet zich daarbij gesteund door verscheidene leden van de Eerste Kamer. Wat betreft de opmerking van de Commissie over de geringe toepassing van de sociale werkvoorzieningregeling voor hoofdarbeiders merkt de minister op dat het lastig is om goede werkobjecten voor deze groep te vinden (kamerstuk 3700 XII nr 112a).

³ http://www.nationaalarchief.nl/toegangen/pdf/NL-HaNA_2.15.46.ead.pdf

2.1.6 Groei sociale werkvoorziening

Stijging aantal hand- en hoofdarbeiders in sociale werkvoorzieningregelingen

In september 1955 stelt de minister in de memorie van toelichting bij zijn begroting voor het jaar 1956 dat complementaire arbeidsvoorzieningen, zoals de sociale werkvoorzieningen voor hoofd- en handarbeiders, tot doel hebben om betrokkenen zoveel mogelijk in het arbeidsproces te betrekken.

De minister constateert dat vijf jaar na inwerkingtreding van de regelingen het aantal hand- en hoofdarbeiders in sociale werkvoorzieningregelingen is gestegen van in totaal 1.250 in 1950 naar 12.000 in 1955. Deze groei is volgens de minister te danken aan de toenemende belangstelling; en aan goede medewerking en plaatselijke initiatieven van gemeenten en vakorganisaties. De minister acht dit van groot belang, zowel voor het maatschappelijk zelfstandig bestaan van betrokkenen als voor de noodzakelijke vergroting van de plaatsingskansen in het bedrijfsleven. De minister constateert dat het doel nog niet bereikt is, aangezien nog veel werklozen een uitkering via de Sociale Voorziening ontvangen en nog veel gehandicapten niet aan het werk zijn via een werkobject (kamerstuk 4100 XII nr 2).

Bevredigende resultaten

In november 1955 constateren de leden van de Tweede Kamer dat de resultaten van de complementaire arbeidsvoorzieningen bevredigend zijn. Zij ondersteunen de bewindslieden van Sociale Zaken om hun beleid voort te zetten en daarbij extra aandacht te besteden aan de werkvoorziening voor hoofdarbeiders. Daarnaast vragen de leden van de Tweede Kamer naar de eerste ervaringen met de nieuwe werkvoorzieningregeling die op 16 februari 1955 in werking is getreden voor jeugdige werklozen. Ook vragen de leden naar de toezegging van de staatssecretaris van Sociale Zaken om de Centrale Revisie- en Contactcommissie en het ministerie van Financiën te verzoeken tot onderzoek naar de mogelijkheden van subsidie voor leidinggevend personeel van sociale werkvoorzieningen (kamerstuk 4100 XII nr 8).

Verlaten groepsindeling G.S.W. regeling

In 1956 wordt de groepsindeling van werknemers binnen de G.S.W. regeling verlaten, omdat dit als strijdig wordt gevoeld met de sociale werkelijkheid en de sociale rechtvaardigheid (kamerstuk 8609 nr 3).

Aanstellen adviseurs

Tijdens de behandeling van de begroting van Sociale Zaken voor het jaar 1956 in de Eerste Kamer begin april 1956, zijn de leden van de Kamer en de minister eensgezind over de grote sociale en economische waarde van de sociale werkvoorzieningregelingen. De minister merkt daarbij op dat het einde van een tewerkstelling bij een sociale werkplaats echter niet altijd de instroom in het bedrijfsleven betekent. Het netwerk van sociale werkplaatsen is nog niet landelijk dekkend en op gemeentelijk niveau zijn werkvoorzieningregelingen nog in ontwikkeling, aldus de minister. Daarom wordt een aantal maatregelen genomen, waaronder het aanstellen van een sociale adviseur ten behoeve van de werkvoorziening voor hoofdarbeiders en een speciale arbeidstechnische adviseur ten behoeve van de werkvoorziening voor handarbeiders (kamerstuk 4100 XII nr 126 a).

Meer ambtenaren

In 1957 kondigt de minister aan dat het aantal ambtenaren op de afdeling Sociale Bijstand en Complementaire Arbeidsvoorzieningen van zijn departement zal toenemen met twee, gezien de grote stijging van het aantal geplaatsten in sociale werkvoorzieningobjecten (kamerstuk 4500 XII nr 2).

Werkloosheidswet

In oktober 1956 vraagt een aantal leden van de Tweede Kamer naar de mate waarin de minister bereid is de werking van de Werkloosheidswet uit te breiden tot degenen die werkzaam zijn via sociale werkvoorzieningen. Ook wordt wederom gesproken over de geringe toepassing van sociale werkvoorzieningen voor hoofdarbeiders, welke volgens een aantal leden van de Tweede Kamer enerzijds nauwelijks te beschouwen zijn als hoofdarbeider en anderzijds ook niet zonder meer handarbeiders genoemd kunnen worden (kamerstuk 4500 XII nr 8).

Reactie minister en advies Sociale Verzekeringsraad

In november 1956 volgt de reactie van de minister op de vragen uit de Tweede Kamer. De minister heeft advies van de Sociale Verzekeringsraad ontvangen over de uitbreiding van de werking van de Werkloosheidswet. Dit minderheidsadvies zal de minister niet opvolgen. Want, een verzekering tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid acht de minister niet van toepassing op de doelgroep van de sociale werkvoorzieningregelingen. Deze doelgroep kan immers vanwege persoonlijke omstandigheden niet deelnemen in het bedrijfsleven. De Sociale Verzekeringsraad neemt het vraagstuk nogmaals in beraad (kamerstuk 4500 XII nr 9).

Reactie op Internationale Arbeidsconferentie

Op 2 april 1956 stuurt staatssecretaris van Rhijn [PvdA] van Sociale Zaken een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de Internationale Arbeidsconferentie in 1955. De staatssecretaris gaat nader in op de G.S.W. regeling en de S.W.H. regeling en stelt dat voorafgaand aan de opname van een persoon in een van de regelingen, beslist wordt door het gemeentebestuur na advies van een plaatselijke commissie met vertegenwoordiging van de vakorganisaties. Criterium daarbij is het prestatievermogen van de persoon in kwestie. Indien dat gering is wordt de persoon niet opgenomen in een van de regelingen, maar kan wel werkzaam zijn op een sociale werkplaats. Ook wordt de persoon periodiek medisch onderzocht. Het doel van de sociale werkvoorziening is “naast het verschaffen van productieve en lonende arbeid, tevens de opvoering van de arbeidsgeschiktheid door gewenning aan regelmatig werk en oefening van elementaire vaardigheden.”(kamerstuk 4645 nr 1, p4). De staatssecretaris stelt dat uit een steekproef blijkt dat ongeveer 40% van de personen die vallen onder de regelingen binnen een jaar uitstroomt naar het normale arbeidsproces (kamerstuk 4546 nr 1).

Hogere uitgaven

In september dat jaar stelt de minister van Sociale Zaken bij de memorie van toelichting bij zijn begroting voor het jaar 1957 dat sprake zal zijn van hogere uitgaven voor complementaire voorzieningen. Enerzijds omdat sprake is van vermindering van de doorstroming van arbeidsgehandicapten naar het vrije bedrijf. Anderzijds omdat het bedrijfsleven van de ruime arbeidsmarkt gebruik maakt om een strengere personeelsselectie toe te passen. Dit leidt tot afstoting van werknemers die als gegadigden voor een sociale werkvoorziening kunnen worden beschouwd (kamerstuk 5295 nr 3).

Goede resultaten maar complexe structuur G.S.W. loonregeling

In maart 1957 wordt de begroting van Sociale Zaken behandeld in de Eerste Kamer. De leden complimenteren de bewindslieden met het gevoerde beleid; de verhoging van de uitkeringsnormen voor complementaire voorzieningen; en de herziening van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden in de sociale werkvoorzieningregelingen in verband met de loonsverhoging in 1956. De leden vragen naar de complexiteit van de structuur van de loonregeling binnen de G.S.W. regeling. In die regeling wordt het individuele loon bepaald aan de hand van een basisloon; productiefactoren; en gedragsfactoren. De minister stelt dat deze structuur logisch voortkomt uit het doel van de G.S.W. regeling, namelijk uitstroom naar reguliere arbeid. Over de complexiteit van de structuur stelt de minister dat de structuur uitvoerbaar is nadat men goed is ingevoerd in de materie (kamerstuk 4500 XII nr 65a).

Uitbouw en verbetering complementaire voorzieningen

Rond september 1957 stelt de minister van Sociale Zaken in de memorie van toelichting bij zijn begroting voor 1958 dat de regering, voor zover de financiën dat toestaan, verder gaat met de uitbouw en de verbetering van het stelsel van complementaire voorzieningen. Het aantal geplaatsten met een G.S.W. regeling is op dat moment 13.000 (kamerstuk 4900 nr 2).

2.1.7 Eerste aanzet tot bezuinigen

Bezuiniging rijksuitgaven en pedagogische loonbijstelling

In november 1957 constateert de minister dat in het lopende jaar geen tewerkstelling van hoofdarbeiders heeft plaatsgevonden. Het aantal geplaatste handarbeiders neemt toe en het afgelopen jaar is drie keer een rijkssubsidie toegekend voor de oprichting of uitbreiding van sociale werkplaatsen in ontwikkelingsgebieden, zijnde Friesland, Overijssel en Groningen.

Op de eerder gestelde vraag van de leden van de Tweede Kamer naar de raming van de uitgaven voor de G.S.W. regeling stelt de minister dat een nauwkeurige raming moeilijk is, vanwege de verschillende factoren die van invloed zijn op verzoeken tot deze regeling. De dynamiek van de economie maakt het volgens de minister niet mogelijk hierover uitspraken te doen. Daarnaast kondigt de minister aan zes maanden proeftijd aan te houden bij op G.S.W. projecten geplaatsten armlastigen, alvorens een G.S.W. regeling toe te kennen. Deze maatregel neemt de minister vanwege de noodzaak tot bezuiniging van rijksuitgaven (kamerstuk 4900 nr 13).

De minister stelt dat bekend is dat een aantal gemeenten de invaliditeitsrenten in mindering brengt op het loon van de tewerkgestelde. Hoewel de minister dit niet juist acht, wordt op verzoek van de VNG enige soepelheid betracht in gevallen waar de overgang van loonkorting naar cumulatie tot problemen zal leiden. Bovendien, zo stelt de minister, biedt de G.S.W. regeling de mogelijkheid om, vanwege pedagogische redenen het loon tijdelijk op een lager bedrag te stellen. Tot slot stelt de minister dat de afronding van een landelijk systeem van de sociale zekerheid met een complementaire uitkeringsregeling voor gehandicapten moet worden gezien in het licht van de voorbereiding van de nieuwe Invaliditeitswet (kamerstuk 4900 nr 13).

Verslag Armbestuur

In 1957 volgt het verslag over de verrichtingen van het Armbestuur over de jaren 1955 en 1956. Daarin wordt geconstateerd dat de ontwikkelingen in de sociale voorzieningsregeling een beperking opleggen aan mogelijkheden om armlastigen arbeid te

laten verrichten. Want, de objecten van de emmerschoonmaakdienst en de ophaal-dienst voor oud papier zullen met ingang van 1 januari 1955 onder de bepalingen van de G.S.W. regeling vallen (kamerstuk 5230 nr 2).

Unaniem advies Sociale Verzekeringsraad en stijging werkvoorzieningregelingen

Rond september 1958 heeft de Sociale Verzekeringsraad, in vervolg op het minderheidsrapport, een unaniem advies uitgebracht dat de geldende uitzondering voor personen die vallen onder sociale werkvoorzieningregelingen gehandhaafd moet blijven en niet onder de Werkloosheidswet vervat moet worden. De minister stelt dat de financiële situatie waarin de rijksoverheid zich bevindt nieuwe of aanvullende voorzieningen niet toelaat. Er is sprake van een stijging van het aantal sociale werkvoorzieningregelingen voor hand- en hoofdarbeiders (kamerstuk 5300 XII nr 2).

Nieuwe kabinetten

Eind december 1958 tot mei 1959 regeert het kabinet Beel II met minister Beel [KVP] op Sociale zaken. Aansluitend volgt het kabinet De Quay tot medio 1963 met partijgenoot Van Rooy op Sociale Zaken. Dat kabinet wordt opgevolgd tot april 1965 door het kabinet Marijnen met partijgenoot Veldkamp als minister van Sociale Zaken.

2.1.8 Regeling Rijksbijdragen ter bevordering van de inschakeling van gehandicapten in het arbeidsproces 1958

Regeling Rijksbijdragen ter bevordering van de inschakeling van gehandicapten in het arbeidsproces

Tijdens de behandeling van de begroting voor het jaar 1960, eind 1959, stelt de minister van Sociale Zaken dat in samenwerking met de betrokken organisaties al enige jaren ernaar gestreefd wordt om de arbeidsmogelijkheden van degene die vallen onder een sociale werkvoorzieningregeling, te onderzoeken en zoveel mogelijk te benutten. In dat kader is in december 1958 de Regeling Rijksbijdragen ter bevordering van de inschakeling van gehandicapten in het arbeidsproces in werking getreden. Deze regeling vervangt de bestaande circulaire met betrekking tot de rijkssubsidiëring in de kosten van voorzieningen om gehandicapten aan het arbeidsproces te laten deelnemen. Deze regeling is volgens de minister een waardevol middel om de inschakeling van gehandicapten te vergroten (kamerstuk 5700 XII nr 2; 5700 XII nr 10).

Voorbereiding complementaire uitkeringsregeling voor gehandicapten

In november 1959 stelt de minister van Sociale Zaken dat de eerste fase van onderzoek in de voorbereiding van een complementaire uitkeringsregeling voor gehandicap-

ten als sluitstuk van het systeem van de sociale zekerheid is afgerond. Nog geen antwoord is gevonden op het vraagstuk van afbakening van de groep waarop de regeling betrekking zou moeten hebben. Hierover zal het advies van de SER worden gevraagd. Daarnaast wordt overleg gepleegd met de minister van Maatschappelijk Werk (kamerstuk 5700 XII nr 10).

Maatschappelijk werk of arbeidsproces

Een aantal leden van de Tweede Kamer stelt dat het wenselijk zou zijn de Regeling Rijksbijdragen in verband te brengen met het maatschappelijk verkeer, in plaats van met het arbeidsproces. Dit in het licht van een eventuele nadere wijziging in het takenpakket tussen de minister van Sociale Zaken en de minister van Maatschappelijk Werk. De minister acht dit ongewenst, omdat het gaat om voorzieningen met betrekking tot het arbeidsproces, en niet om het beleidsterrein van het Maatschappelijk Werk (kamerstuk 5700 XII nr 10).

2.1.9 Werkvoorzieningregelingen ter discussie

Werkvoorzieningregelingen ter discussie in Eerste Kamer

Bij de behandeling van de begroting van Sociale Zaken voor het jaar 1960 vraagt een aantal leden van de Eerste Kamer naar de achterblijvende resultaten van de sociale werkvoorzieningregeling voor hoofdarbeiders. De minister stelt dat sprake is van factoren als oudere leeftijd, ongunstig arbeidsverleden en mentale handicap welke in normale omstandigheden al een belemmering vormen en in tijden van recessie nog zwaarder wegen. Daarnaast stelt een aantal leden dat de beloningssystematiek van de G.S.W. regeling voor bepaalde groepen tewerkgestelden, zoals degene die arbeid verafschuwen, tot ongewenste toestanden kan leiden. Zij vragen daarom naar de mogelijkheden om in bepaalde werkobjecten het beloningssysteem aan te passen aan de bereikte productie. Het kan volgens de leden niet de bedoeling zijn dat het loon dat betrokkene ontvangt, inclusief de invaliditeitsrente, meer bedraagt dan het loon in het vrije bedrijf. Hiermee wordt de uitstroom naar reguliere arbeid niet bevorderd. De minister stelt in zijn reactie dat de G.S.W. regeling al een mogelijkheid biedt tot afwijking van de beoordeling in het kader van het loon. De minister gaat zich beraden op aanvullende maatregelen en kondigt aan advies van de Sociale Verzekeringsraad aan te vragen (kamerstuk 5700 XII nr 67; 5700 XII nr 67a).

Europese studieconferentie

In september 1959 wordt door de Nederlandse Centrale Vereniging voor Gebrekkigenzorg in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken een Europese studieconferentie over beschutte arbeid georganiseerd in Den Haag. De minister stelt dat deze bijeenkomst nuttig is voor de uitwisseling van ervaringen en dat de gedachtewisselingen tussen betrokkenen op nationaal niveau moet worden voortgezet. In 1964 wordt in vervolg op de conferentie in Den Haag een studieconferentie georganiseerd in Zweden (kamerstuk 6100 XII nr 2; 8609 nr 3).

Redelijke arbeidsprestaties

Rond september 1960 stelt de minister in de memorie van toelichting bij zijn begroting voor het jaar 1961 dat de ontwikkelingen bij de sociale werkplaatsen heeft aangetoond dat gehandicapten onder goede begeleiding tot redelijke arbeidsprestaties te brengen zijn. Gemiddeld stroomt per maand 2,5% van de handarbeiders en 2,4% van de hoofdarbeiders uit naar het vrije bedrijf (kamerstuk 6100 XII nr 2).

Nationale studieconferentie

In het voorjaar van 1961 wordt in aansluiting op de Europese conferentie een drie-daagse nationale studieconferentie georganiseerd met diverse betrokkenen. Dit is aanleiding voor de minister om een studie uit te voeren naar de benodigde aanpassingen van de G.S.W. regeling. De minister kondigt aan dat de studie op korte termijn wordt getoetst aan het Centraal Adviescollege, met vertegenwoordiging van de VNG en de centrale werknemersorganisaties (kamerstuk 6500 XV nr 2).

2.1.10 Verbeterpunten sociale werkvoorziening

Verbeterpunten ten behoeve van efficiency en rentabiliteit

Eind 1961 stelt de minister bij de behandeling van zijn begroting voor het jaar 1962 dat het aantal sociale werkvoorzieningen op dat moment 180 betreft. Het beeld dat in gemeenten leeft van deze voorzieningen is positief veranderd ten opzichte van het oude beeld van beschutte arbeid. De minister maakt zijn waardering kenbaar aan de gemeenten; de centrale werknemersorganisatie; de A.V.O; en de werkgevers. Wel ziet de minister een aantal verbeterpunten. Extra aandacht is nodig voor de kwaliteit van leidinggevendend van sociale werkplaatsen; de afstemming tussen het soort werk en de tewerkgestelde; en tot slot voor de bedrijfsgeneeskundige zorg. Verbeteringen zijn nodig in het licht van de efficiency en rentabiliteit van sociale werkvoorzieningen en

om nog niet opgenomen arbeidsgehandicapten op te nemen in de regelingen (kamerstuk 6500 XV nr 2).

Voorspellingen zijn lastig

In november 1961 stuurt de minister een brief aan de Tweede Kamer. Jaarlijks wordt een telling verricht naar de toepassing van de G.S.W. regeling. Medio juni 1961 zijn een kleine 25.000 personen opgenomen in de regeling. Voorspellingen voor de toekomst zijn volgens de minister lastig omdat het aantal personen dat gebruik maakt van de regeling afhankelijk is van een aantal factoren waaronder de conjunctuur; de economische structuur; de opvattingen van werkgevers over gehandicapten; en de mogelijkheden op het terrein van revalidatie (kamerstuk 6500 XV nr 14).

Ontwikkeling van een complementaire uitkeringsregeling

In maart 1962 wordt de begroting van Sociale Zaken behandeld in de Eerste Kamer. De leden van de Eerste Kamer zijn voorstander van de verdere ontwikkeling naar een complementaire uitkeringsregeling voor gehandicapten. De minister acht voorzichtigheid geboden, omdat de voorbereiding van een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering en de voortschrijdende bemoeiingen voor inschakeling van arbeidsgehandicapten in het arbeidsproces bepalend kunnen zijn voor verdere ontwikkelingen. De minister geeft aan dat in oktober 1960 door gemeentebesturen een enquête is gehouden onder de hoofdarbeiders, met als resultaat dat vijftig academici van in totaal 1721 geplaatsten op objecten via de S.W.H. regeling is geplaatst. Bij de uitvoering van de regeling wordt zoveel mogelijk gezocht naar bij de geplaatste passend werk (Kamerstuk 6500 XV nr 77a).

Taakverdeling Sociale zaken en Maatschappelijk Werk

Medio november 1962 wordt de taakverdeling tussen het ministerie van Sociale Zaken en dat van Maatschappelijk Werk toegelicht in een memorie van toelichting aan de Tweede Kamer. Conform het regeerakkoord van het kabinet in 1959 en een nader schrijven van de minister-president eind juli 1959, is het ministerie van Maatschappelijk Werk verantwoordelijk voor het ontwerpen van een wettelijke basis die de verlening van bijstand regelt voor diegenen die niet over voldoende middelen van bestaan beschikken om op passende wijze in hun onderhoud te voorzien. Voor velen van hen is maatschappelijk werk noodzakelijk om een zelfstandige plaats in de maatschappij in te nemen. Onderbrengen van deze taken en verantwoordelijkheden binnen één departement, dat van Maatschappelijk Werk acht de regering daarom juist.

2.1.11 Herziening G.S.W. regeling 1963

Herziening G.S.W. regeling

De minister kondigt een herziening van de G.S.W. regeling aan. Een ontwerp daarvoor is voorgelegd aan de Centrale Revisie en Contact Instantie. Deze heeft op dat moment haar visie nog niet kenbaar gemaakt.

Een aanpassing van de regeling is volgens de minister noodzakelijk omdat de huidige regeling onvoldoende rekening houdt met de noodzakelijk gebleken intergemeentelijke samenwerking en een nadere bezinning nodig is op de taken van gemeentelijke commissies en een vereenvoudiging van de procedures. Daarnaast constateert de minister dat de afgelopen jaren een netwerk van sociale werkplaatsen in Nederland is ontstaan. Onduidelijk is of dit netwerk toereikend is en hierover kan volgens de minister lastig een uitspraak worden gedaan. Want, de behoefte aan regelingen is afhankelijk van het verloop van de werkgelegenheid en evoluerende inzichten in arbeidsmarktmogelijkheden van gehandicapten (kamerstuk 6900 XV nr 13).

Nieuwe ministeriele beschikking inzake G.S.W. regeling

In 1963 treedt een nieuwe ministeriele beschikking inzake de sociale werkvoorziening-regeling voor handarbeiders in werking. Daarin wordt bepaald dat het onderscheid tussen werknemers vallend onder de regeling wordt geherintroduceerd. Categorie A betreft werknemers die een derde van de arbeidsprestatie van een normale werknemer in dezelfde soort arbeid behalen. Categorie B bestaat uit personen die dit niet halen, maar naar verwachting door systematische arbeidsoefening dit op termijn wel bereiken. Later, in 1964 wordt de regeling geheel herzien. Dan wordt de bedrijfsgeneeskundige zorg geregeld door artsen volledig in dienst te nemen en wordt overleg tussen werknemers en de werkleiding van een sociale werkvoorziening georganiseerd. Ook wordt aan jongeren de mogelijkheid geboden tot het volgen van een opleiding (kamerstuk 8606 nr 3).

2.1.12 Wet Sociale Werkvoorziening 1969

Wettelijke grondslag nodig: ontwerp Wet Sociale Werkvoorziening

In september 1964 stelt de minister dat de sociale werkvoorzieningregelingen voor hoofd- en handarbeiders niet langer een wettelijke grondslag kunnen missen. De sociale belangen, de grote bedragen en de noodzakelijke afbakening en bepaling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken overheden noopt hiertoe. De minister stelt dat een ontwerp van een WSW op het departement wordt ontwikkeld,

en de SER en de VNG te zijner tijd om advies worden gevraagd. Binnen de wet dient enerzijds sprake te zijn van een centrale regeling van de zorg voor plaatsing in aangepaste arbeid en anderzijds van bij de sociale werkvoorziening passende decentralisatie (kamerstuk 7800 XV nr 2).

Nieuwe kabinetten

Van april 1965 tot november 1966 regeert het kabinet Cals met minister Veldkamp [KVP] op Sociale Zaken. Tot april 1967 blijft Veldkamp aan in het rompkabinet Zijlstra. Minister Roolvink volgt op in het kabinet de Jong tot begin juli 1971.

Goede initiatieven

In september 1965 wordt in de memorie van toelichting bij de begroting van Sociale Zaken voor het jaar 1966 een opsomming gegeven van initiatieven die zijn ontplooid met betrekking tot de sociale werkvoorziening. Zo zijn in de regelingen bepalingen voor minimumloon opgenomen; zijn leidinggevendenden ondersteund door deskundigen; en zijn sociale werkplaatsen aangepast aan verdergaande mechanisatie. Ook is de samenwerking tussen uitvoeringsorganen verstevigd dankzij het initiatief van de minister van Sociale Zaken om in 1963 overleg te plegen met de VNG, de Sociale Verzekeringsbank en de Vereeniging van Raden van Arbeid. Dit overleg heeft geleid tot intensivering van de samenwerking tussen gemeentelijke sociale diensten en de Raad van Arbeid (kamerstuk 8300 XV nr 2; 7171 XV nr 15).

Daarnaast is een landelijk onderzoek gedaan naar de omvang en de structuur van de werkleiding bij de sociale werkvoorziening en wordt gesproken over het verbeteren van opleidingsmogelijkheden van leidinggevendenden. Ook vindt beraad plaats over de selectieprocedure van toelating tot voorzieningen. De minister heeft in 1964 aan de Commissie Opvoering Productiviteit verzocht om een werkgroep te vormen voor advies aangaande sociale werkplaatsen. Die Commissie was opgericht na de oorlog om nieuwe inzichten in arbeid en productie te onderzoeken ten behoeve van de wederopbouw (kamerstuk 8300 XV nr 2; 7171 XV nr 15).

Eerste wetsvoorstel Wet Sociale Werkvoorziening

Op 3 juni 1966 wordt het wetsvoorstel 'Regelen inzake het bieden van aangepaste werkgelegenheid, ofwel het wetsvoorstel voor een WSW, aangeboden aan de Tweede Kamer (kamerstuk 8609 nr 1,2). Het wetsvoorstel heeft 'betrekking op de gelegenheid tot arbeiden voor personen voor wie- hoewel zij tot arbeid in staat zijn- in belangrijke mate ten gevolge van bij hen gelegen factoren werkgelegenheid onder normale omstandigheden niet beschikbaar is' (kamerstuk 8609 nr 3, p1). Het wetsvoorstel beoogt

regels te stellen inzake de werkgelegenheid onder aangepaste omstandigheden, om de arbeidsgeschiktheid te behouden, herstellen of bevorderen.

Toelichting eerste wetsvoorstel WSW

In de memorie van toelichting gaat de minister nader in op een aantal aspecten van het wetsvoorstel (kamerstuk 8609 nr 3, 4):

- Advies

De minister geeft aan dat advies is ingewonnen bij de Commissie Werkloosheidsvoorziening van de SER, bij de VNG en bij de Raad voor Territoriale Decentralisatie. De drie adviesorganen kunnen zich volgens de minister verenigen met het voorstel. Daarnaast stelt de minister dat de uitkomsten van de Europese conferentie in 1955 en de daarop volgende studieconferentie in Zweden belangrijk zijn geweest voor de uitgangspunten van voorliggend wetsvoorstel. Bepaald is namelijk dat iedere gehandicapte dezelfde rechten op arbeid heeft als ieder ander lid van de samenleving en dat het verschaffen van werk het voornaamste doel is van arbeidsrevalidatie. Indien het niet lukt om werk op de vrije arbeidsmarkt te verkrijgen dient dit via een sociale werkvoorziening te worden verzorgd (kamerstuk 8609 nr 3, 4);

- Sociale werkplaats in plaats van beschutte arbeid

De minister licht toe dat de invoering van de G.S.W. regeling voor handarbeiders tot een kwalitatieve en kwantitatieve stimulans van het werkplaatswezen heeft geleid. Het aantal beschutte werkplaatsen is toegenomen en voor geplaatsten zijn veel materiële verbeteringen doorgevoerd. De mindervalide werknemers vallen nu onder de sociale verzekeringswetgeving en de organisatie, inrichting en leiding van de sociale werkplaats zijn in positieve zin beïnvloed. Daarbij heeft een verschuiving plaatsgevonden van ambachtelijke naar industriële arbeid zodat beter wordt aangesloten bij het bedrijfsleven. Volgens de minister is de benadering van de sociale werkvoorziening als beschutte werkplaats niet meer van deze tijd. Beter kan gesproken worden van een sociale werkplaats. Overdreven koestering heeft plaatsgemaakt voor een zoveel mogelijk normale bedrijfsgang. Het kenmerkende element van de sociale werkvoorziening in vergelijking met het bedrijfsleven is het afstemmen van het werk op de werknemer en niet andersom; meer dan gewone zorg voor werknemers en een speciaal loonstelsel (kamerstuk 8609 nr 3, 4).

- Toename plaatsingen

De minister constateert dat de ontwikkeling van geneeskundige voorzieningen, van buitengewoon onderwijs en van maatschappelijk werk voor gehandicapten van invloed zijn geweest op de toename van het aantal plaatsingen in sociale werkvoorzieningen. Bovendien maakt de ontwikkeling van nieuwe wetgeving met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsverzekering en verzekeringen betreffende de geneeskundige voorzieningen het mogelijk dat grote groepen in de samenleving van nieuwe geneeskundige en maatschappelijke mogelijkheden gebruik kunnen maken.

Het gebruik van die mogelijkheden is groter dan aanvankelijk werd vermoed. Dit omdat door de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening steeds meer gehandicapten zijn 'ontdekt' die tewerkgesteld kunnen worden. Daarnaast omdat door de groeiende deskundigheid steeds meer creatieve mogelijkheden worden gevonden om gehandicapten te laten werken (kamerstuk 8609 nr 3, 4);

- Uitgangspunten

Het wetsvoorstel voor een WSW ziet de minister als een sociale werkvoorziening gebaseerd op het recht op levensontplooiing en gelijkheid van kansen, ofwel het recht op arbeid en het recht op gezondheid. De minister acht het de plicht van de overheid voorwaarden te scheppen voor werkgelegenheid voor iedereen en zo adequaat mogelijke gezondheidsvoorzieningen voor iedereen. Naast werkgelegenheid heeft een sociale werkvoorziening tot doel de arbeidsgeschiktheid te behouden of te verbeteren. De minister verwacht dat met de sociale werkvoorziening wordt bijgedragen aan een psychisch aanpassingsproces waarbij de capaciteiten voor regelmatige arbeid in groepsverband worden vergroot (kamerstuk 8609 nr 3, 4);

- Noodzaak

De noodzaak voor het wetsvoorstel is volgens de minister gelegen in de grote toename van het aantal geplaatsten; het grote budget dat hiermee gemoeid is; en de belangrijke rol die de sociale werkvoorziening heeft in de samenleving. Het wetsvoorstel maakt het voor invaliden mogelijk te komen tot een vast inkomen. Het maakt deze groep tot producent in plaats van consument en geeft ze sociale status, rechtspositie en mogelijkheden tot ontplooiing. Daarnaast vragen de rechtsverhoudingen tussen de centrale overheid, de lagere overheden en het particuliere initiatief om een wettelijke regeling, aldus de minister. Bovendien biedt een wettelijke regeling een waarborg van de zorg vanuit de overheid, hoewel met de regeling het recht op arbeid niet kan worden geboden, alleen de verplichting van gemeenten om te bevorderen dat arbeid in sociale werkvoorzieningen kan worden gericht. Dit bevorderen betekent dat gemeen-

ten zich moeten richten op in aanmerking komende burgers en dat passende arbeid aan hen moet worden geboden (kamerstuk 8609 nr 3, 4);

- Medebewind

De minister stelt dat met het wetsontwerp sprake is van medebewind door een gemeente, maar dat een sanctie op het niet nakomen hiervan niet is opgenomen in het ontwerp. De minister verwacht dat in de praktijk hieraan geen behoefte bestaat. De gemeentebesturen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. Dit betekent dat zij bevoegd zijn personen in een dienstbetrekking volgens de wet aan te stellen en te bepalen waar de werknemer gaat werken en aansprakelijk zijn voor de loonbetaling. Het werkverband kan plaatsvinden bij een privaatrechtelijke organisatie. De gemeenten moeten een commissie van advies instellen, met vertegenwoordigers van gemeenten; de rijksoverheid; het arbeidsbureau; en werknemers. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het verstrekken van de gemeentelijke uitgaven; toezicht op de uitvoering van de wet; en het voorlichten en adviseren van gemeentebesturen. Zij laat zich hierbij adviseren door de SER (kamerstuk 8609 nr 3, 4);

- Afstemming via Wet Gemeentelijke Regelingen

De minister stelt dat intergemeentelijke afstemming van belang is voor de werking van de wet. De minister verwacht dat met de Wet Gemeentelijke Regelingen voldoende mogelijkheden hiervoor worden geboden. Op provinciaal niveau zijn federaties op eigen initiatief opgericht, welke worden gesubsidieerd door het ministerie van Sociale Zaken. Deze federaties behartigen de belangen van betrokkenen en zijn ingesteld voor het uitwisselen van overleg en ervaringen. De werkplaatsdirecteuren zijn daar volgens de minister tot op heden nog onvoldoende bij betrokken (kamerstuk 8609 nr 3, 4);

- Aanvullende voorzieningen

Voor de uitvoering van de wet worden aanvullende voorzieningen getroffen, zoals de opdracht aan het gemeentebestuur om overleg tussen de leiding van de sociale werkplaats en de werknemers te bevorderen. Daarnaast moet een gemeentebestuur het initiatief nemen tot voorlichting- of vormingsactiviteiten met name voor jonge werknemers. Ook heeft een gemeentebestuur de mogelijkheid om een werknemer financieel bij te staan. Het vinden van passend werk betekent werk dat aansluit bij de lichamelijk en geestelijke capaciteiten van de werknemer en deze capaciteiten zo mogelijk verder bevordert (kamerstuk 8609 nr 3, 4);

- Geen verplichting

Tot slot merkt de minister op dat het voor invaliden geen verplichting is tewerkgesteld te worden via de WSW en dat de arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk die van het bedrijfsleven zullen benaderen (kamerstuk 8609 nr 3, 4).

Behandeling eerste wetsvoorstel WSW in Tweede Kamer en reactie minister

In november 1966 wordt het wetsvoorstel behandeld in de Tweede Kamer. Door de leden wordt een grote hoeveelheid vragen gesteld over de verschillende facetten van het wetsvoorstel. In december 1966 reageert de minister en constateert dat het wetsvoorstel bij een zeer groot deel van de Kamer instemming heeft gevonden (kamerstuk 8609 nr 6).

De leden van de Tweede Kamer wijzen op het belang van een goede aansluiting van het wetsvoorstel op andere voorzieningen voor gehandicapten. Ook wordt gevraagd naar de wijze van financiering van onder andere arbeidsrevalidatie- afdelingen als onderdeel van de sociale werkvoorziening. De minister stelt dat vertrouwd mag worden op het juiste handelen van gemeenten bij de uitvoering van hun taken. De minister ontkent het risico dat leden zien in de te grote inbreng en daarmee de remmende werking die gemeentebesturen kunnen hebben bij de ontplooiingsmogelijkheden binnen de sociale werkvoorziening, bijvoorbeeld ten behoeve van behoud van het werk van de gemeentelijke ambtenaren. De minister staat negatief tegenover het verzoek van de leden om de Sociale Werkvoorzieningscommissie louter achteraf de tewerkstelling van personen te laten toetsen (kamerstuk 8609 nr 6).

De leden van de Tweede Kamer vragen naar het werkgeverschap van de gemeente ten opzichte van de geplaatste en de relatie tot werkplaatsen die privaatrechtelijk beheerd worden. De minister verdedigt de in dit kader ingezette lijn van het wetsvoorstel. Over de betrokkenheid van provinciale besturen stelt de minister dat deze grote belangstelling in de sociale werkvoorziening hebben getoond, maar van rechtstreekse betrokkenheid bij de voorbereiding van het wetsontwerp geen sprake was. De minister heeft de Raad voor de territoriale decentralisatie om advies gevraagd en daarin zijn de provinciale besturen vertegenwoordigd. Ten aanzien van de betrokkenheid van federaties bij de voorbereiding van het wetsvoorstel stelt de minister dat ook de SER en de VNG advies hebben uitgebracht. In deze adviesorganen is de gemeentelijke overheid vertegenwoordigd.

Wat betreft de betrokkenheid van de werkgevers bij de uitvoering van de wet was aanvankelijk het plan dit expliciet te vermelden in het wetsvoorstel. Op advies van de SER is hiervan afgezien, want het opnemen van die rol zou in de praktijk tot problemen kunnen leiden. Want, centrale werkgeversorganisaties zijn niet verspreid over het

land, waardoor zitting nemen in plaatselijke werkvoorzieningcommissies bij gemeenten problematisch kan zijn. De leden van de Tweede Kamer vragen naar een reactie van de minister op het proefschrift van dr. De Bres, waarin een centraal coördinatiepunt voor sociale werkvoorzieningplaatsen wordt voorgesteld. De minister acht dit ongewenst (kamerstuk 8609 nr 6).

Het verzoek van de leden om ook niet- gehandicapten op te nemen als werknemers in de sociale werkverbanden wordt door de minister afgewezen omdat de effecten hiervan zeer beperkt worden geacht en bovendien deze groep niet onder de sociale werkvoorziening valt, aldus de minister.

De leden spreken over de uitzonderlijke rechtspositie van werknemers op een sociale werkplaats. De minister stelt hierover dat het bijzondere karakter daarvan voortkomt uit een behoefte aan bijzondere bescherming van deze werknemers. De leden van de Tweede Kamer stellen de beloningssystematiek ter sprake. Deze is vergelijkbaar met die van de G.S.W. regeling en moet volgens de minister als het meest passend worden beschouwd (kamerstuk 8609 nr 6).

De minister geeft aan voornemens te zijn de rol van de bedrijfsarts bij de voorbereiding van de plaatsing van personen wettelijk vast te leggen in een uitvoeringsbesluit en hierover advies in te winnen bij de SER en de VNG. Tot slot concludeert de minister dat in het wetsontwerp het bestaande stelsel van sociale voorzieningen grotendeels is overgenomen en naar het inzicht van gemeenten en particuliere werkplaatsen goede resultaten boekt (kamerstuk 8609 nr 6).

Vervolgbehandeling eerste wetsvoorstel WSW in Tweede Kamer en reactie minister

In mei 1967 volgt nog een aantal vragen van de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid. De Vaste commissie vraagt onder andere naar de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties en de mate waarin bepalingen hierover opgenomen moeten worden in de wet. De minister stelt dat het opnemen van dergelijke bepalingen bezwaarlijk, ondoelmatig en minder nodig is, omdat de afstemming tussen betrokken instanties vele vormen kent. Bovendien is weinig noodzaak tot dergelijke bepalingen omdat van vele zijden grote openheid en bereidheid tot onderlinge samenwerking bestaat. Daarnaast vraagt de commissie naar het advies van de A.V.O over voorliggend voorstel. De minister stelt dat geen officieel advies is ingewonnen maar vertrouwelijke gesprekken hebben plaatsgevonden (kamerstuk 8609 nr 8, 9).

Medio juni 1967 wordt door een lid van de Vaste commissie aan de minister gevraagd naar de mogelijkheden van bezwaar en beroep wanneer een persoon niet in dienst wordt genomen in het kader van de WSW (kamerstuk 8609 nr 10). De minister

stelt hierover dat niet in alle gevallen van niet- indienstneming sprake is van arbeidsongeschiktheid. Er zijn meer factoren van invloed op de plaatsing zoals arbeidstechnische factoren. Een persoon kan daarom geen bezwaar inbrengen tegen de verklaring van arbeidsongeschiktheid, maar louter tegen het besluit tot niet- indienstneming. Een beroep daarop zou veronderstellen dat er een individueel recht op arbeid wordt geschapen, hetgeen duidelijk niet het geval is (kamerstuk 8609 nr 11).

Moties eerste wetsvoorstel WSW

In diezelfde maand wordt een aantal amendementen voorgesteld onder andere met betrekking tot de nadere bepaling van onderwerpen waarop een bezwaarschrift betrekking kan hebben zoals de categorie waarin een persoon is ingedeeld of de werktijd. Daarnaast hebben de amendementen onder meer betrekking op het overdragen van de rechten en plichten voortkomend uit het werkgeverschap van gemeenten naar privaatrechtelijke rechtspersoon betrokken bij de sociale werkvoorziening; en op de nadere eisen die door de minister gesteld zouden moeten worden aan de gewestelijke federaties (kamerstuk 8609 nr 12, 13, 14, 15).

Vereenvoudiging sociale wetgeving

In juli 1967 volgt de aankondiging aan de Tweede Kamer dat onder voorzitterschap van voormalig minister Veldkamp van Sociale Zaken een commissie met voorstellen zal komen voor vereenvoudiging van de sociale wetgeving. In de nota 'Vereenvoudiging sociale wetgeving' licht de minister van Sociale Zaken de wenselijkheid van vereenvoudiging, unificatie en codificatie van de gehele sociale wetgeving nader toe. Over de wetgeving van de complementaire sociale voorzieningen, zoals het wetsvoorstel voor de WSW die op dat moment hangende is bij de Tweede Kamer, wordt gesteld dat deze voorzieningen duidelijk met elkaar samenhangen en onder ander in het licht van de Werkloosheidswet moeten worden gezien. De sociale werkvoorziening hangt enerzijds samen met de arbeidsvoorzieningenwetgeving, voor zover het een bijdrage levert aan een optimale verhouding tussen werkgelegenheid en beroepsbevolking, Anderzijds maakt het onderdeel uit van de sociale zekerheid vanwege de gerichtheid op het belang van gehandicapten zelf (kamerstuk 9026 nr 2; 9201 nr 1).

Begroting 1968

In september 1967 geeft de minister van Sociale Zaken in de begroting voor het jaar 1968 een toelichting op de stand van zaken omtrent de sociale werkvoorziening. De minister stelt dat kenmerkend aan de ontwikkelingen op dat gebied is het streven om te komen tot betere organisatorische verhoudingen en een bundeling van krachten op

lokaal en regionaal niveau. Daarnaast is sprake van een ontwikkeling richting betere werkmethodeken en instrumentaria om tot optimale ontplooiing van arbeidsmogelijkheden van gehandicapten te komen. Een belangrijke voorwaarde is de deskundigheid en bekwaamheid van het leidinggevende personeel. De Commissie Opvoering Productiviteit heeft op verzoek van de minister onderzoek uitgevoerd naar de eisen die moeten worden gesteld aan de opleidingen van de leidinggevendenden. Dit heeft inmiddels geleid tot aanpassingen in die opleidingen (kamerstuk 9300 XV nr 2).

Daarnaast constateert de minister dat de economische recessie heeft geresulteerd in een toename van het aantal deels- arbeidsgeschikte werknemers en een terugloop in de orderportefeuille van de sociale werkplaatsen. Dit heeft geleid tot problemen in de praktijk. Een van de genomen maatregelen is het verbeteren van de reisvoorzieningen voor werknemers van sociale werkplaatsen die kampen met een grote afstand tussen werk en woning. Andere verbeteringen hoopt de minister te treffen wanneer de voorziene WSW in werking zal treden. De minister geeft aan bijzondere aandacht te willen besteden aan de gevolgen van de economische ontwikkelingen voor de sociale werkvoorziening. Dit stelt eisen aan de organisatie en planning van de orderverwerving van sociale werkplaatsen (kamerstuk 9300 XV nr 2).

Behandeling eerste wetsvoorstel WSW Eerste Kamer

Op 3 oktober 1967 vindt de behandeling van het wetsvoorstel plaats in de Eerste Kamer. De leden van de Eerste Kamer onderschrijven met de minister het belang om de tewerkstelling van arbeidsgehandicapten zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het bedrijfsleven. De voorgestelde wet sluit hierop aan. De leden zijn verheugd dat de minister de SER en de plaatselijke commissies zoveel mogelijk heeft en wil inschakelen bij het vraagstuk van de sociale werkvoorziening (kamerstuk 8609 nr 5).

Onrust

In augustus 1968 maken de leden van de Tweede Kamer zich ongerust over de omvang van de werkgelegenheid in relatie tot het werk op sociale werkplaatsen. De minister acht deze onrust overdreven (kamerstuk 9300 XV nr 41).

Goede resultaten

Bij de memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 1969 stelt de minister van Sociale Zaken dat sprake is van een groei van sociale werkvoorziening. Dit is zichtbaar door een toenemend aantal werknemers; ontwikkelingen naar meer doelmatige organisatorische en bestuurlijke verhoudingen; en een verbetering van het stelsel van sociale, financiële en rechtspositionele regels op dit gebied.

De minister spreekt van voldoening omdat er diverse gevallen zijn van doorstroming naar het reguliere bedrijfsleven en op de meeste plaatsen gestreefd wordt naar een zo hoog mogelijk werkniveau. Daarnaast is volgens de minister sprake van interessante toevoegingen aan het productenassortiment van sociale werkplaatsen en worden nieuwe initiatieven genomen met buitenobjecten als sociale werkplaats. Ook is sprake van een groei van het aantal arbeidsrevalidatie- afdelingen en test- en trainingsafdelingen voor lichamelijk gehandicapten (kamerstuk 9800 XV nr 2).

De minister kondigt aan dat de voorgenomen WSW op 1 januari 1969 in werking zal treden. Bij de voorbereiding hierop wordt rekening gehouden met de grote omschakeling die sommige gemeenten zullen moeten maken. De rijksconsulenten van het departement van Sociale zaken zullen de uitvoering met raad en daad bijstaan. Tot slot geeft de minister aan dat de aanvullende oudedagsvoorziening voor werknemers van een sociale werkplaats zijn bijzondere aandacht heeft. Gezien de complexiteit daarvan zal een adviesaanvraag worden ingediend bij de SER. Hierop vooruitlopend denkt de minister zelf aan het invoeren van een speciaal spaarbankboekje (kamerstuk 9800 XV nr 2).

Objectieve methode

Eind oktober 1968 stelt de minister tijdens een bespreking met de Vaste commissie van de Tweede Kamer dat in juli 1968 is begonnen met een proef met een nieuwe meer geobjectiverde methode om de geschiktheid van werkzoekenden te beoordelen. Daarmee kan het landelijke en regionaal inzicht in de kwaliteit van het aanbod worden verbeterd. Hierover is advies bij de Sociale Verzekeringsraad aangevraagd. Daarnaast vindt afstemming plaats met de directeur- generaal van de Commissie van Bijstand en Advies van het directoraat- generaal Arbeidsvoorziening (kamerstuk 9800 XV nr 13).

Inwerkingtreding eerste Wet Sociale Werkvoorziening

Op 1 januari 1969 treedt de Regelen inzake het bieden van aangepaste werkgelegenheid, ofwel de WSW in werking.

2.1.13 Ervaringen met de wet

Gehandicapten buiten de doelgroep

In mei 1969 wordt tijdens de behandeling van de begroting van Sociale Zaken in de Eerste Kamer gesteld dat met de invoering van de WSW een aantal ernstig gehandicapten niet meer onder de criteria van die wet valt. De minister stelt dat zijn beleid hieromtrent zich op drie doelen richt. Ten eerste de verdere verbetering van metho-

den van onderzoek en ontwikkeling van de arbeidsgeschiktheid, zodat iedereen voor zover dat mogelijk is de kans krijgt zijn arbeidspotentieel te ontwikkelen. Ten tweede een verantwoorde hantering van de aan de gemeentebesturen overgelaten mogelijkheid personen die niet onder de WSW vallen, wel op een sociale werkplaats te handhaven. Ten derde een soepele gedragslijn bij verwijderen van personen in een werkverband bij een sociale werkvoorziening (kamerstuk 9800 XV nr 102a).

Grote belangstelling voor de WSW

In september 1969 bij de begroting voor het jaar 1970 stelt de minister van Sociale Zaken dat de invoering van de WSW erg in de belangstelling heeft gestaan vanwege de sociaal-ethische en sociaal-economische betekenis van de aangepaste werkgelegenheid. Ook de juridische, organisatorische en bestuurlijke verbeteringen voor werknemers van een sociale werkvoorziening hebben hieraan bijgedragen. Met de wet wordt de mogelijkheid gecreëerd van een actieve en zelfstandige rol in het maatschappelijk verkeer, gecombineerd met de rechtsplicht van de overheid tot bevordering van de aangepaste werkgelegenheid. De nieuwe wet heeft volgens de minister menig gemeentebestuur voor organisatorische problemen geplaatst. Oplossingen zijn veelal gezocht in intergemeentelijke samenwerking (kamerstuk 10300 XV nr 2).

Ten aanzien van de gevolgen van de wet voor ernstig gehandicapten stelt de minister dat de sociale werkvoorziening bij aanvang alleen bedoeld was voor personen die om persoonlijke kenmerken elders dan in een beschermde omgeving geen werk zouden kunnen vinden. De sociale werkvoorziening is niet bedoeld voor personen die volledig ongeschikt zijn voor productieve arbeid. Wel biedt de WSW onder voorwaarden gemeenten de mogelijkheid ook personen die niet vallen onder de WSW te laten vertoeven op sociale werkplaatsen. Uiteindelijk zal het ministerie van Sociale Zaken wel bevorderen dat deze personen het werkverband zullen verlaten (kamerstuk 10300 XV nr 2).

Motie oudedagsvoorziening WSW

Medio juni 1970 nodigt het lid Nypels de regering via een motie uit om een overgangsregeling te ontwerpen voor degene die reeds lange tijd werkzaam zijn in een sociale werkvoorziening en waarvoor geen aanvullende oudedagsvoorzieningen zijn getroffen (kamerstuk 10300 XV nr 26).

Eerste ervaringen met de WSW

In september 1970 stelt de minister van Sociale Zaken in zijn begroting voor het jaar 1971 dat de uitvoering van de WSW wordt gekenmerkt door een actief beleid van

gemeentebesturen. Het aantal hoofdarbeiders in de sociale werkvoorziening is sterk gestegen. Ten aanzien van de doelstelling van de wet, enerzijds het bieden van werkgelegenheid en anderzijds het behouden of vergroten van de arbeidsgeschiktheid, stelt de minister dat deze in de praktijk ruim wordt geïnterpreteerd. Dit blijkt uit het Besluit dienstbetrekking sociale werkvoorziening waarin bepaald is dat een werknemer uit zowel categorie A als categorie B in dienst genomen mag worden. In de uitvoeringsbesluiten is geen termijn gesteld aan de gewenste doorstroom van werknemers van categorie B naar A. Dit is geheel afhankelijk van de persoonlijke kenmerken en andere relevante omstandigheden (kamerstuk 10900 XV nr 2).

De minister overweegt een onderzoek naar de criteria die kunnen worden toegepast voor ernstig gehandicapten die niet vallen onder de WSW maar mogelijk wel plaatsbaar zijn bij een sociale werkvoorziening. Daarnaast wordt door het ministerie in overleg met de werknemersorganisaties bezien of de aangeboden werkzaamheden nog aansluiten bij de grote verscheidenheid aan tewerkgestelden (kamerstuk 10900 XV nr 2).

Tot slot geeft de minister een opsomming van de verbeteringen in de arbeidsvoorwaarden, welke met de WSW gerealiseerd zijn. Zo is de minimumvakantietoeslag ingevoerd; is sprake van verruiming van de doorbetaling bij onwerkbaar weer; komen aanvullende oudedagsvoorzieningen tot stand; is de werktijd verkort naar 8,5 uur per dag en wordt de verlofregeling herzien. Daarnaast zijn gemeentebesturen via een circulaire gewezen op de verantwoordelijkheid om op doelmatige wijze te bevorderen dat deskundigheid en de juiste en voldoende middelen beschikbaar zijn voor het realiseren van de doelen van de sociale werkvoorziening. In dit kader is in maart 1970 een ministerieel besluit gepubliceerd aangaande een uniforme bedrijfsadministratie en verslaglegging van de werkverbanden. Tevens is in overleg met de Vereniging voor Interfederaal Overleg een nieuw programma van opleidingen voor leidinggevend personeel van een sociale werkplaats opgesteld (kamerstuk 10900 XV nr 2).

Nieuwe kabinetten

In juli 1971 treedt het kabinet Biesheuvel I aan, opgevolgd door het kabinet Biesheuvel II van augustus 1972 tot mei 1973 en later tot december 1977 door het kabinet Den Uyl. Minister Boersma [ARP] regeert gedurende die periode op het departement van Sociale Zaken. Staatssecretaris Rietkerk [VVD] heeft zitting tijdens de kabinetten Biesheuvel en wordt opgevolgd door Mertens [KVP].

Adviesaanvraag SER

Op 20 oktober 1972 verzoekt de minister van Sociale Zaken de SER een werkgroep te formeren die zich gaat herbezinnen op de uitgangspunten en doelstellingen van de WSW. De minister wijst de SER erop dat een interdepartementale werkgroep, ingesteld in 1970, een onderzoek heeft ingesteld naar de kwantitatieve, kwalitatieve en financiële aspecten van de WSW. De SER vraagt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorzieningen om een preadvies en om het instellen van een werkgroep. In deze werkgroep nemen vertegenwoordigers van de Adviescommissie zitting, alsmede 'enkele personen die professioneel bij het functioneren van de sociale werkvoorziening zijn betrokken' (SER, 1976, p5) zoals de heer Laan, lid van het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en tevens voorzitter van de interdepartementale werkgroep. Voor deze samenstelling wordt mede op verzoek van de minister gekozen (SER, 1976; kamerstuk 20512 nr 3).

Advies interdepartementale werkgroep Laan

Op 4 juni 1973 brengt de interdepartementale werkgroep onder leiding van de heer Laan advies uit over de WSW. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de departementen van Sociale Zaken; Binnenlandse Zaken; Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk; Economische Zaken; Financiën; Onderwijs en Wetenschappen; en Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De werkgroep beoordeelt de sociale werkvoorziening als een uniek instituut in de maatschappij. Niet moet louter gesproken worden van de behartiging van werknemersbelangen, maar primair van het sociale aspect van de sociale werkvoorziening (SER, 1976).

2.1.14 Wetswijziging betaalbaarstelling AWBZ

Nadere wijziging van de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Ziektenwet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet Sociale Werkvoorziening, de Algemene burgerlijke pensioenwet en andere overheidspensioenwetten.

Op 22 juni 1973 wordt een wetswijziging van de WSW ingediend bij de Tweede Kamer. Dit betreft een wijziging in de betaalbaarstelling in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Met de wijziging wordt beoogd dat het gemeentebestuur bevoegd is het loon van een WSW werknemer tot ten hoogste het bedrag van de bijdrage verschuldigd aan de Ziekenfondsraad zonder toestemming van die werknemer te betalen. De Ziekenfondsraad adviseert in november 1973 deze wetswijziging snel tot wet te verheffen. Op 1 juli 1973 treedt de wetswijziging met terugwerkende kracht in werking (kamerstuk reeks 12438).

2.1.15 Ervaring, advies en onderzoek sociale werkvoorziening

Klachten over de sociale werkvoorziening

Op 19 oktober 1973 volgt een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken op verzoek van de Vaste commissie voor Sociale Zaken. Deze brief volgt naar aanleiding van een ingezonden brief van omroepvereniging VARA. De VARA stelt dat zij regelmatig klachten te horen krijgt over sociale werkvoorzieningen. Deze klachten hebben onder meer betrekking op de lange werktijden en het onvoldoende als gelijkwaardig behandelen van WSW werknemers. Via een handtekeningenactie wordt door 186.180 mensen gepleit voor verdere arbeidstijdverkorting in de WSW (kamerstuk 12660 nr 1).

In reactie aan de Vaste commissie in de Tweede Kamer stelt de staatssecretaris dat personen werkzaam via de WSW in aangepaste arbeidsomstandigheden zonder verstoring van de arbeidssfeer regelmatige arbeid moeten kunnen verrichten. De voorheen geldende voorwaarde dat van die persoon een kwantitatieve arbeidsprestatie wordt verwacht, is per 1 juli 1973 komen te vervallen. Van de in de WSW opgenomen arbeidsvoorwaarden ten aanzien van werktijd kan worden afgeweken indien de lichamelijke of geestelijke gesteldheid van de werknemers dit vereisen. Volgens de staatssecretaris is hiervan op grote schaal gebruik gemaakt. De minister overlegt regelmatig met de SER en de VNG waarin diverse veldpartijen zijn vertegenwoordigd. Wat de werktijd betreft heeft de minister overleg gepleegd met de Samenwerkende Bonden voor Overheidspersoneel. Afgesproken is op 1 juli 1974 te komen tot een veertigurige werkweek (kamerstuk 12660 nr 1).

Trage procedures en lopende adviezen

Begin december 1974 vraagt een aantal leden in de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting van Sociale Zaken naar de trage werking van de WSW in de praktijk als gevolg van de overleg- en goedkeuringsprocedures die gepaard gaan met de uitvoering van die wet. De leden vragen naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van de procedures. In reactie stelt de minister in de praktijk geen aanleiding te zien om tot wijziging van de bepalingen over te gaan (kamerstuk 13100 XV nr 10, 11).

Tevens wordt een overzicht verstrekt van adviesaanvragen die zijn ingediend bij de SER. Deze hebben onder meer betrekking op de vereenvoudiging van de sociale zekerheid op langere termijn, waarvoor de aanvraag is ingediend in februari 1967; de uitgangspunten en doelstellingen van de WSW waarvoor de aanvraag is ingediend op 20 oktober 1972; de verhouding tussen de WAO en de WSW waarvoor de aanvraag is ingediend in november 1973 en nu in behandeling is bij de Werkgroep Herbezinning WSW (kamerstuk 13100 XV nr 10, 11).

Tot slot wordt een weergave gegeven van subsidies verstrekt voor sociaal wetenschappelijk onderzoek. Aangaande de WSW betreft dit lopende onderzoeken naar ziekteverzuim in de sociale werkvoorziening uitgevoerd door TNO; opnemings van ernstig gehandicapten in de sociale werkvoorziening door het Dr. Veeger Instituut; de ontwikkeling van een model- testprogramma voor lichamelijk gehandicapten in de sociale werkvoorziening door TNO; en testmethoden voor zwakbegaafden in de sociale werkvoorziening door het Eindhovens Psychologisch Instituut (kamerstuk 13100 XV nr 10, 11).

Advies SER

Op 21 mei 1976 brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over de uitgangspunten en doelstelling van de WSW, naar aanleiding van het verzoek hiertoe in 1972. De Adviescommissie constateert dat de doelstelling en uitgangspunten van de WSW vooralsnog geen wijziging behoeven, Deze betreffen (SER, 1976):

- Er zijn personen die in belangrijke mate als gevolg van bij hen gelegen factoren tijdelijk of voorgoed van arbeid in een normale dienstbetrekking zijn uitgesloten, doch die niettemin tot het verrichten van arbeid in staat zijn;
- Voor deze personen (gehandicapten) biedt de sociale werkvoorziening een op de individuele capaciteiten aangepaste en in economisch of maatschappelijk opzicht zinvolle werkgelegenheid;
- Deze aangepaste werkgelegenheid wordt zoveel mogelijk gericht op het behoud, het herstel of de bevordering van de arbeidsgeschiktheid (revalidatieaspect) en op de ontplooiing van de gehandicapte in zijn arbeidssituatie (SER, 1976, p25).

De Adviescommissie benadrukt het belang van arbeid dat in maatschappelijk opzicht van nut is en gericht moet zijn op de ontplooiingsmogelijkheden van mensen. De SER acht het daarom noodzakelijk dat research en experimenten naar mogelijkheden tot verruiming van het assortiment aan werkzaamheden worden gecontinueerd. De WSW dient gericht te zijn op de keuzevrijheid van betrokkenen en niet gebruikt te worden als toets op arbeidsbereidheid (SER, 1976; kamerstuk 20512 nr 3).

De Adviescommissie constateert negatieve beeldvorming in de samenleving omtrent de sociale werkvoorziening en acht een actieve voorlichtingscampagne van be-

lang. Daarnaast adviseert de SER onderzoek te doen naar oorzaken voor die negatieve beeldvorming. Ook adviseert de SER te onderzoeken in hoeverre het noodzakelijk is de te verlenen rijksbijdragen te verbinden aan bepaalde minimum- en maximumpercentages zonder financiële verantwoordelijkheid van gemeenten te ontnemen. Daarnaast stelt de SER dat het oordeel over de plaatsing van geestelijk gehandicapten op een sociale werkplaats door deskundigen uitgevoerd dient te worden (SER, 1976; kamerstuk 20512 nr 3).

De Adviescommissie adviseert het stelsel van vergoedingen in de sociale werkvoorziening aan nader onderzoek te onderwerpen. Al eerder, in 1973, is door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën aangedrongen op een wijziging van de tegemoetkoming in gemeentelijke uitgaven voor de sociale werkvoorziening. Dit verloopt nu via het Gemeentefonds en via de WSW en dus via twee departementen. Voorgesteld wordt dit louter via het ministerie van Sociale Zaken te organiseren.

Daarnaast adviseert de Adviescommissie in aanvulling op het rapport van de interdepartementale werkgroep Van der Laan en het advies van augustus 1975 van de Raad voor de Arbeidsmarkt waaruit een experimentele samenwerking tussen de gewestelijke arbeidsbureaus en de Gemeentelijke Medische Dienst tot stand is gekomen, dat waar mogelijk een WSW werknemer een arbeidsplaats bij een overheidsinstantie, dienstverlenende instantie of particuliere onderneming dient te krijgen. Hoewel de Adviescommissie geen aanleiding ziet tot verandering van de huidige structuur en organisatie van werkvoorzieningverbanden, wijst zij wel op het belang van verbondenheid en verantwoordelijkheid van gemeenten. De SER staat afwijzend tegenover het onderbrengen van de sociale werkvoorziening in een rijksdienst en acht het daarom noodzakelijk dat het bedrijfsleven vertegenwoordigd is in de SW- commissies (SER, 1976; kamerstuk 20512 nr 3).

Tot slot adviseert de SER nader onderzoek te doen naar de inhoudelijke betekenis van arbeid voor verschillende groepen in de samenleving en de sociale werkvoorziening; de bevordering van plaatsing van WSW werknemers in het bedrijfsleven; factoren die het negatieve imago van de sociale werkvoorziening beïnvloeden; arbeidsomstandigheden in de WSW en het financiële systeem tussen rijk en gemeenten (SER, 1976; kamerstuk 20512 nr 3).

Matiging van sociale voorzieningen en meer onderzoek

Medio 1976 stuurt de staatssecretaris een nota aan de Tweede Kamer, aangaande de matiging van de groei van de sociale voorzieningen over de periode 1977 tot 1980. De staatssecretaris constateert dat de sociale zekerheid zich in vogelvlucht heeft ontwikkeld en de wijziging van bestaande en de introductie van nieuwe rechten in dit kader

niet gepaard is gegaan met een nieuwe en doelmatige organisatie. De staatssecretaris stelt dat de bestaande, uitermate verbrokkelde organisatie in grote lijnen intact is gebleven (kamerstuk 13951 nr 3).

Geconstateerd wordt dat de inwerkingtreding van sociale voorzieningen een ingrijpende gebeurtenis is; dat het toepassingsbeleid aanzienlijk is verruimd; en dat de financiering hierdoor grote offers vereist. Er ontstaat een steeds groter spanningsveld tussen de ontwikkelingen in de sociale zekerheid en de economische mogelijkheden. Daarom is bij het aantreden van het kabinet Biesheuvel I in 1971 al besloten om de stijging van de druk van de sociale verzekeringspremies te beperken. Daar bovenop heeft de regering afgelopen jaar besloten tot een afremming van de groei van de druk van de collectieve lasten. Dit is noodzakelijk omdat het groeitempo van het nationaal inkomen naar een structureel lager niveau tendeert en daarmee achterblijft bij de uitgangspunten van de meerjarenraming en bij de te verwachten groei van de sociale zekerheid bij ongewijzigd beleid. Bovendien is duidelijk geworden dat het lagere groeitempo, gecombineerd met een sterk groeiende belasting en premiedruk, de arbeidskosten dusdanig verhoogt dat de werkgelegenheid wordt aangetast. Het CPB heeft deze trends bevestigd, zo stelt de staatssecretaris. Tot slot constateert de staatssecretaris dat noodzakelijke onderzoeken gericht op de doelmatigheid van het stelsel van sociale voorzieningen en de organisatiestructuur in het verleden niet of onvoldoende zijn verricht. Dit vereist nu ombuigingen en herijking van de doelstellingen. De regering neemt zich voor om structurele volumebeperkende maatregelen te nemen, en deelstudies, onder andere op het terrein van de sociale werkvoorzieningen, voort te zetten (kamerstuk 13951 nr 3).

2.1.16 Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening

Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening

In 1977 gaat het Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening van kracht. Hiermee wordt de wijze waarop de medezeggenschap wordt geregeld voor WSW werknemers vastgelegd (kamerstuk 24787 nr 3),

Nieuwe kabinetten

In december 1977 treedt het kabinet Van Agt I aan, met de minister Albeda [CDA] en staatssecretaris De Graaf [CDA] op Sociale Zaken. Van september 1981 tot mei 1982 regeert het kabinet Van Agt II met minister Den Uyl [PvdA] en staatssecretaris d'Ancona en later Dales [PvdA] op Sociale Zaken. Zij worden opgevolgd tot novem-

ber 1982 door minister De Graaf en staatssecretaris Van Zeil, beide CDA op Sociale Zaken in het kabinet Van Agt III.

2.1.17 Toekomst WSW

Visie staatssecretaris op WSW

Medio 1978 stuurt de staatssecretaris van Sociale Zaken een brief aan de Tweede Kamer waarin hij zijn visie op de WSW uiteenzet. Dit mede naar aanleiding van het advies van de SER uit 1976. De visie van de staatssecretaris omvat een aantal onderwerpen (kamerstuk 14800 XV nr 27):

- Doelstelling en uitgangspunten WSW

Naar het oordeel van de staatssecretaris behoeven de doelstellingen en uitgangspunten van de WSW geen aanpassing. Gezien het economische klimaat en de arbeidsmarkt op dat moment stelt de staatssecretaris dat de WSW meer dan voorheen moet bevorderen dat vervangende arbeidsmogelijkheden beschikbaar zijn. Anderzijds moet ook onverantwoorde concurrentie ten opzichte van het bedrijfsleven worden voorkomen;

- Eerder genomen maatregelen

Eerder, in augustus 1976, zijn gemeentebesturen door de toenmalige staatssecretaris in een circulaire gewezen op de noodzaak van zorgvuldigheid bij de uitvoering van toelatingsbeleid van de WSW en bij het doen van investeringen in ten behoeve van sociale werkvoorzieningen. Aansluitend heeft de staatssecretaris in 1978 een circulaire verzonden met richtlijnen voor de kritische beoordeling van werkobjecten ten behoeve van de WSW. De staatssecretaris stelt nu de vraag of deze maatregelen voldoende zijn, gezien de sterke groei van de WSW;

- Onderzoek

De staatssecretaris geeft aan dat op dat moment onderzoek wordt verricht naar de samenstelling en persoonskenmerken van de groep werknemers zonder een aanwijsbare medische handicap. Dit in het kader van de uitbreiding dan wel beperking van de personenkring van de WSW. De staatssecretaris geeft aan niet voornemens te zijn de toelatingscriteria van de WSW te wijzigen.;

- Stand van zaken ingezette acties

De staatssecretaris geeft aan de lijn van zijn voorganger voort te zetten en geeft een toelichting op de stand van zaken van een aantal ingezette acties:

- De voormalige staatssecretaris heeft bij de rijksconsulenten een onderzoek uitgezet naar de wenselijkheid van revalidatie- test- en trainingsafdelingen op WSW werkplaatsen. Dit is bijna afgerond;
- Ten behoeve van de door de SER aanbevolen onderzoeken naar de uitbreiding van de personenkring; een cliëntgerichte benadering bij de toelating tot de WSW; en stroomlijning van de toelatingsprocedures, zijn onderzoeksvragen geformuleerd welke inmiddels zijn besproken met de VNG en de Samenwerkende Bonden van Overheidspersoneel;
- In augustus 1977 is het 'Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening' van kracht geworden aangaande de samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van overlegorganen binnen WSW bedrijven. In januari 1978 is daarop door de Samenwerkende Bonden van Overheidspersoneel; de VNG; het Interfederatief Overleg inzake de sociale werkvoorziening; en het Landelijk Contact Topkader een modelreglement voor overleg opgesteld;
- In de praktijk zijn moeilijkheden opgetreden bij de toepassing van de bepaling dat wanneer tweederde van de kiesgerechtigde WSW werknemers hiermee instemt, het ambtelijk personeel gelijk gesteld kan worden aan de WSW werknemer. In overleg wordt een oplossing gezocht;
- Het onderzoek van de rijksconsulenten naar de behoefte aan parttime werk binnen de WSW en de invulling daarvan op WSW werkplaatsen door toepassing van de mogelijkheid van arbeidstijdverkorting, is afgerond en wordt op dit moment op het departement bestudeerd;
- Het Besluit verplichtstelling van bedrijfsgeneeskundige diensten is gewijzigd waardoor WSW werkverbanden verplicht zijn een permanente bedrijfsgeneeskundige dienst te hebben. Per circulaire zijn de gemeentebesturen hiervan op de hoogte gesteld. In dit kader acht de staatssecretaris een intensivering in onderzoek naar mogelijkheden tot bevordering van de arbeidsgeschiktheid van WSW werknemers en een versterking van de samenwerking tussen de uitvoeringsorganen van de WSW en de Gemeentelijk Medische Dienst noodzakelijk. Daartoe wordt een samenwerkingsmodel opgesteld;

- De staatssecretaris stelt dat in 1976 het Besluit organisatie sociale werkvoorziening is gewijzigd, zodanig dat het belang van de WSW werknemer maatgevend is geworden voor plaatsing in een particuliere externe onderneming. De staatssecretaris kondigt nu experimenten aan om dit nader te toetsen;
- Het door de SER aanbevolen onderzoek naar de relatie tussen de aard en het niveau van de WSW werkzaamheden versus de capaciteiten en ontplooiingsmogelijkheden van de WSW werknemer, wordt opgepakt. In overleg met de VNG en de Samenwerkende Bonden wordt de vraagstelling uitgewerkt en een onderzoeksinstituut benaderd. Door rijksconsulenten wordt onderzoek verricht naar de mate waarin bestaande behoeften en mogelijkheden ten aanzien van een verdere verruiming van het werkassortiment op sociale werkplaatsen voldoende onderkend worden en of deze te bevorderen zijn (kamerstuk 14800 XV nr 27);

- Model Test Programma

De staatssecretaris stelt dat enige jaren geleden aan het Nederlands Instituut voor Preventieve Geneeskunde de opdracht is verstrekt tot het ontwerpen van een systeem waarmee de aard en mate van arbeidsgeschiktheid van lichamelijk gehandicapten kan worden vastgesteld. In samenwerking met Raadgevend Bureau Berenschot heeft dat tot geleid tot het Model Test Programma. In een verslag van 1977 over de experimentele fase blijkt het programma een succes te zijn. Het programma wordt nu in bredere kring toegepast. In lijn hiermee is in 1977 een testbatterij ontworpen om de mentale belastbaarheid te kunnen onderzoeken. Een werkgroep, waarin ook het departement vertegenwoordigd is, past de testbatterij nu toe in vijf werkplaatsen. In dit kader verwijst de staatssecretaris op een onderzoek van het instituut voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg naar oligofrene werknemers;

- Intergemeentelijke samenwerking

De staatssecretaris benadrukt het belang van gemeentelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij het goed en doelmatig functioneren van de sociale werkvoorziening en in dit kader de noodzaak via intergemeentelijke samenwerking tot draagvlakverbreding te komen;

- Enorme stijging uitgaven

De staatssecretaris constateert een enorme stijging van de uitgaven van de rijksoverheid voor de WSW. Daarop van invloed zijn een stijging van het aantal werknemers;

de ontwikkeling van het minimumloon; de normale aanpassing van de WSW lonen aan de algemene loonontwikkelingen; en de correctie van de achterstand van WSW beloningen op beloningen in vergelijkbare functies elders. Daarnaast is sprake van een niet evenredige stijging van de geldelijke opbrengst van werkobjecten. De staatssecretaris stelt dat de constatering die de SER eerder deed dat deze uitgaven gecompenseerd worden door het niet hoeven uit te keren van sociale uitkeringen, correct is. Het wegvallen van de WSW zou kostenverhogend kunnen werken op het gebied van de alternatieve voorzieningen en sociale psychohygiënische begeleiding;

- Kostenbeheersende maatregelen

De staatssecretaris acht een noodzakelijk beheersing van de kosten gewenst en wijst op van departementswege verrichte onderzoeken gericht op doelmatigheid- en kostenaspecten van de bedrijfsvoering. Daarnaast overweegt de staatssecretaris te bevorderen dat overleg tussen uitvoeringsorganen met de rijksconsulenten over de aanschaf van kostbare machines of het aantrekken van hoger personeel, een verplichtend karakter krijgt. Eerder dit jaar stuurde de staatssecretaris al een circulaire aan gemeentebesturen om te bewerkstellingen dat eensluitende criteria worden ontwikkeld bij de beoordeling van WSW objecten zonder geldelijke opbrengst;

- Kostenbatenonderzoek

Het kostenbatenonderzoek van het Economisch Instituut van de Universiteit Leiden, dat vorig jaar is verschenen, vormt nu onderwerp van studie binnen de Interdepartementale Commissie inzake coördinatie en kostenbeheersing van de sociale verzekeringen en inkomensoverdrachten die onderdeel uitmaakt van de eerder ingestelde WSW werkgroep. Deze werkgroep heeft tevens een advies uitgebracht over de vereenvoudiging van het subsidiesysteem van de WSW, en beëindiging van de medefinanciering van de sociale werkvoorziening vanuit het Gemeentefonds;

- Werkgeversvertegenwoordiging

Inmiddels heeft de SER, op verzoek van de staatssecretaris, advies uitgebracht over de vertegenwoordiging van werkgevers in plaatselijke WSW- commissies. Eerder bleek dat niet mogelijk vanwege de gebrekkige spreiding van werkgeversvertegenwoordigers over het land. Nu is de situatie veranderd en wordt de voorkeur gegeven aan verplicht lidmaatschap. Omdat dit alleen met een wetwijziging mogelijk is, is middels een rondschrijven aan gemeentebesturen verzocht de werkgevers alvast te betrekken in de adviescommissies;

- Klachtenprocedure

Ook is aan gemeentebesturen verzocht kennis te nemen van de procedure voor de behandeling van concurrentieklachten uit het bedrijfsleven. De staatssecretaris stelt dat de richtlijn hierbij is, dat in een sfeer van open overleg tussen betrokkenen met begrip voor elkaars problemen tot overeenstemming moet worden gekomen. Daar waar men elkaar niet vindt, kan het ministerie van Economische Zaken optreden. Een brancheberaad binnen de sociale werkvoorziening is noodzakelijk. Ter ontwikkeling daarvan is aan de Vereniging voor Interfederatief Overleg inzake de sociale werkvoorziening en het Landelijk Contact Topkader gevraagd deze samenwerking te bevorderen. Zij hebben hiertoe een werkgroep ingesteld;

- Jaarlijkse rapportage

Op het verzoek van de SER om jaarlijks aan de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening te rapporteren over de WSW heeft de toenmalige staatssecretaris met kanttekeningen gereageerd;

- Rapport Gedeputeerde Staten

Tot slot gaat de staatssecretaris op verzoek van de SER nader in op het rapport Sociale werkvoorziening in een nieuw perspectief dat enkele jaren geleden door een daartoe ingestelde commissie is uitgebracht aan de Gedeputeerde Staten van Zuid Holland. Deze commissie adviseert activiteiten in WSW verband buiten de macro- economische sfeer te houden. De staatssecretaris acht dit in strijd met de wet. Daarnaast kan de staatssecretaris zich niet vinden in het advies om geen personen in WSW verband toe te laten voor wie na verloop van tijd bemiddeling mogelijk zou zijn, of de WSW open te stellen voor personen die geen bemiddelingskansen hebben ongeacht de reden hiervan. Wel stelt de staatssecretaris dat het advies aanleiding kan zijn te experimenteren met nieuwe vormen van arbeid in WSW- verband en een nadere studie naar de behoeften en perspectieven van alternatieve arbeidsmarktmogelijkheden voor langdurig niet - actieven buiten WSW verband (kamerstuk 14800 XV nr 27).

Moties

Op 19 juni 1978 verzoekt het lid Knol de staatssecretaris middels een motie invulling te geven aan een advies van de SER om een onderzoek te doen naar de mate waarin andere zinvolle arbeidsmogelijkheden of arbeidsvervangende activiteiten geboden kunnen worden aan arbeidsgehandicapten. In een tweede motie verzoekt het lid Knol de staatssecretaris op korte termijn in samenwerking met de Samenwerkende Bonden van Overheidspersoneel een analyse te maken van de oorzaken van de geuite klachten

van een aantal WSW- werkverbanden in het land, en het beleid daarop af te stemmen (kamerstuk 14800 XV nr 29, 32).

2.1.18 Ombuigingen en volumebeleid

Nota Bestek '81

Op 30 juni 1978 presenteert het kabinet de nota Bestek '81 met de hoofdlijnen voor het financiële en sociaal- economische beleid voor de komende jaren. De nota “voorzag in een ombuigingsoperatie gericht op het beperken van de groei van de collectieve sector, het verminderen van de inflatie en het terugdringen van de werkloosheid” (Trommel et al, 1999, p126).

Volumebeleid en WSW maatregelen

Eind juni 1979 sturen de bewindslieden van Sociale Zaken een brief aan de Tweede Kamer over de beleidsplannen ten aanzien van het volumebeleid. Zij spreken in dit kader van maatregelen die erop gericht zijn de toestroming tot de WSW te beperken en de opbrengsten te vergroten, bijvoorbeeld door omzetting van niet- batenopleverende WSW projecten in projecten die wel baten opleveren. Ook wordt gesproken over het bevorderen van de doorstroming van gedeeltelijk arbeidsongeschikten vanuit de sociale zekerheidsregelingen naar het vrije bedrijfsleven (kamerstuk 15650 nr 1-2)

2.1.19 Wetswijziging systeem van vergoedingen WSW

Wijziging WSW: systeem van vergoedingen

Op 6 oktober 1980 wordt een wetswijziging van de WSW aangeboden aan de Tweede Kamer. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld het systeem van vergoedingen door het Rijk aan de gemeenten te wijzigen. Doel daarvan is te komen tot `vereenvoudiging van het financieringsstelsel, tot vergroting van de doelmatigheid en van de mogelijkheden van kostenbeïnvloeding en tot een meer eenduidig beleid inzake de aanwijzing van werkobjecten zonder geldelijke opbrengst (kamerstuk 16429 nr A-C, p4).

De aanleiding voor de wijziging is als volgt: In 1976 adviseert de SER te onderzoeken in hoeverre het noodzakelijk is de rijksbijdragen te verbinden aan een minimum en maximumpercentage zonder dat daarmee de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten wordt weggenomen. Al eerder dringen in 1973 de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën erop aan de gemeentelijke uitgaven voor de WSW louter nog via de begroting van Sociale Zaken te leiden in plaats van via de WSW en via het Gemeentefonds. Dit wordt nader bestudeerd in een interdepartemen-

taal overleg en later in een werkgroep van de Interdepartementale Commissie inzake Coördinatie en Kostenbeheersing van de sociale verzekeringen en inkomensoverdrachten [ICCK]. Het rapport dat het ICCK uitbrengt in 1978 is de directe aanleiding voor voorliggende wetswijziging. Geconstateerd wordt dat het bestaande systeem van vergoedingen niet meer voldoet aan de eisen van logica en inzichtelijkheid. Het stelsel zou eenvoudiger en beter hanteerbaar moeten zijn, geen verzwarende van financiële lasten voor het Rijk of gemeenten moeten betekenen en tot een betere beïnvloeding van de kosten moeten leiden.

De noodzaak van wetgeving is ondermeer gelegen in het feit dat de aanwijzing en uitvoering van werkobjecten krachtens de WSW in de huidige wet verbonden is aan diverse eisen en voorwaarden. Deze dienen omwille van de rechtszekerheid wettelijk verankerd te worden. Voorgesteld wordt dat de gehele financiering via Sociale Zaken gaat verlopen en dat in het nieuwe subsidiesysteem wordt gekozen voor een 100% vergoeding van de lonen, sociale lasten en andere financiële aanspraken van de WSW werknemers [de primaire vergoeding] en 80% vergoeding van de daarvoor in aanmerking komende elementen van een resterend exploitatietekort [aanvullende vergoeding] (kamerstuk 20512 nr 3; 16429 A-C, 3).

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat, hoewel bij de totstandkoming van de WSW bewust is gekozen voor een decentrale uitvoering door gemeenten, de minister van Sociale Zaken invloed kan uitoefenen op de uitvoering van de WSW en op de kosten van die uitvoering. Want, de lonen en arbeidsvoorwaarden worden landelijk bepaald; indienstneming van WSW werknemers gebeurt na advisering door de plaatselijke WSW-commissie waarin de rijksoverheid vertegenwoordigd is en jaarlijks wordt door de rijksconsulenten onderzoek verricht naar de juiste toepassing van de wet. De beïnvloedingsmogelijkheden aangaande de geldelijke werkobjecten reiken nog verder. Want, aanvullende vergoedingen worden pas toegekend na een uitvoerig onderzoek naar het beleid op het betreffende werkobject en na advies van Adviescommissie Werkeloosheidsvoorziening van de SER. De onderzoeken kunnen aanleiding zijn tot het weigeren van een vergoeding en tot het stellen van voorwaarden bij toekenning ervan (kamerstuk 20512 nr 3; 16429 A-C, 3).

Aldus, de behoefte aan een eenvoudiger en transparanter financieringssysteem, en de noodzaak van beïnvloedingsmogelijkheden voor de centrale overheid in het kader van een doelmatige kostenontwikkeling pleiten volgens de bewindslieden van Sociale Zaken voor beëindiging van de medefinanciering van de sociale werkvoorziening vanuit het Gemeentefonds. De gemeenten voeren de WSW in medebewind uit. De centrale overheid houdt toezicht. Een goed evenwicht tussen de beïnvloedingsmogelijkheden van beide overheden is van belang. De regering stelt als eis dat werkzaamheden

in een sociale werkvoorziening primair gezocht moeten worden in de sfeer van geldelijke opbrengsten. In de loop der jaren zijn tussen gemeenten grote verschillen opgetreden ten aanzien van de uitvoering van objecten zonder geldelijke opbrengst. Gemeenten zijn verplicht voortdurend te bezien of het ontbreken van financiële middelen bij rechtspersonen waar WSW werkzaamheden zonder geldelijke opbrengst worden verricht, niet de reden hiervoor zijn (kamerstuk 20512 nr 3; 16429 A-C, 3).

Advies Raad van State over systeem van vergoedingen

Eind augustus 1980 brengt de Raad van State advies uit over de wetswijziging inzake het systeem van vergoedingen. De Raad stelt dat onvoldoende duidelijk is waarom de invloed van de centrale overheid moet worden vergroot. Want, in de nota Bestek '81 van het kabinet staat vermeld dat de ontwikkeling van de kosten gedurende de laatste jaren tot aanvaardbare uitkomsten heeft geleid. Daarnaast wordt in de wetswijziging voorzien in een aflopende extra vergoeding voor WSW werknemers. De Raad vraagt zich af of in een aantal gevallen niet sprake kan zijn van een permanente behoefte aan extra vergoedingen (kamerstuk 16429 nr B).

Reactie minister

Op 3 oktober brengt de minister een nader rapport uit aan de Tweede Kamer. Hierin reageert de minister op het advies van de Raad van State. De minister stelt dat de wetswijziging in lijn is met het advies van de ICCK dat een betere kostenbeheersing noodzakelijk is. Volgens de minister worden daarbij geen nieuwe wegen ingeslagen maar is sprake van stroomlijning van bestaand beleid en worden alle werkobjecten onder dezelfde bepalingen gebracht (kamerstuk 16429 nr c).

Verslag Vaste commissie voor Sociale Zaken over systeem vergoedingen

Eind november 1980 volgt het voorlopige verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer. Medio oktober 1980 heeft de Vaste commissie het wetsontwerp aangaande het systeem van vergoedingen in de Staatscourant geplaatst met de vraag aan belangstellenden hierop te reageren. Op 18 november 1980 is vervolgens een openbare hoorzitting gehouden over het wetsontwerp, waarvoor het Nationaal overlegorgaan Sociale Werkvoorziening; de VNG; de federatie ABVA/KABO; en de Christelijke Federatie van Overheidspersoneel [CFO] zijn uitgenodigd (kamerstuk 16429 nr 5).

De leden van de PvdA fractie hebben gemengde gevoelens bij de wetswijziging. Zij spreken van centralisatiedrang. Zij betwijfelen of de doelstellingen van de WSW ongemoeid blijven. Zij zien weinig heil in een wetswijziging welke veel kritiek uit de sa-

menleving ontvangt. Bovendien achten de leden het afwegen van alternatieven van belang. Omdat de wetswijziging budgetneutraal zou zijn, stellen de leden voor als ingangsdatum 1 januari 1982 te hanteren, omdat gemeenten op dit moment bezig zijn met het opstellen van de begrotingen en de tijd kan worden gebruikt voor verder overleg.

De leden van de CDA fractie spreken hun vrees uit dat de wijzigingen ten aanzien van de additionele niet- geldelijke werkobjecten op langere termijn ingrijpende gevolgen kan hebben. Zij verzoeken om versoepeling. De leden vragen naar de grote snelheid waarmee het wetsvoorstel wordt behandeld en de gevolgen die dit heeft voor de zorgvuldigheid. Bovendien constateren de leden ambivalentie vanwege de centralisatiedrang enerzijds en de gepropageerde decentralisatie anderzijds (kamerstuk 16429 nr 5).

De leden van de VVD fractie vragen of wel voldoende overleg is gevoerd met betrokken organisaties. De leden voorzien dat de grotere invloed van de centrale overheid gemeenten in financiële problemen kan brengen. Bovendien stellen zij dat risicomijdend beleid ten aanzien van de additionele werkobjecten ertoe kan leiden dat arbeidsplaatsen wegvallen. Bovendien achten de leden de kans klein dat deze objecten meer baten zullen gaan opleveren. Ook de leden van de VVD vragen naar de haast waarmee het wetsvoorstel wordt behandeld. De leden van D66 stellen dat een minder flexibel gemeentelijk beleid de kans op doorstroom van WSW werknemers zal verminderen. Bovendien vinden zij de gevolgen van de veranderingen, zoals de bestuurlijke en sociale gevolgen onderbelicht. De leden van de SGP fractie twijfelen aan de doeltreffendheid van de wetswijziging. En de leden van de CPN fractie verzetten zich tegen de louter financiële benadering van de WSW die het wetsvoorstel in hun ogen heeft. De leden van de PPR fractie kunnen zich vinden in de achterliggende motieven van het wetsvoorstel (kamerstuk 16429 nr 5).

Reactie staatssecretaris inzake systeem vergoedingen

Begin december 1980 reageert de staatssecretaris in een memorie van antwoord aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris constateert dat het wetsontwerp inzake het systeem van vergoedingen op diverse onderdelen instemming heeft gekregen van de Tweede Kamer. Schade voor de doelstellingen van de WSW hoeft volgens de staatssecretaris niet gevreesd te worden. De staatssecretaris licht toe dat het voorontwerp in februari 1979 is toegezonden voor advies aan de Adviescommissie Werkeloosheidsvoorziening van de SER; aan de VNG; aan de toenmalige Raad voor territoriale decentralisatie; en tot slot aan de Raad voor de gemeentefinanciën. Afzonderlijk voorleggen aan de NOSW [Nationaal Overleg Sociale Werkvoorziening], waar de Vaste

commissie van de Tweede Kamer naar heeft gevraagd, heeft niet plaatsgevonden omdat de VNG als representatief voor gemeentebesturen mag worden beschouwd en bovendien de NOSW een adviserende functie richting de SER heeft. De NOSW heeft op eigen initiatief haar standpunt in een brief kenbaar gemaakt. Ook voor de vakbeweging geldt volgens de staatssecretaris dat zij via de SER commissie vertegenwoordigd is. Met het Interprovinciaal Overleg heeft geen overleg plaatsgevonden omdat in de WSW geen bestuurlijke verantwoordelijkheden aan provincies zijn toegekend. De staatssecretaris stelt dat sprake is van een langdurige en zorgvuldige voorbereiding en dat hierdoor zelfs vertraging is opgelopen (kamerstuk 16429 nr 6).

De invoering van de wetswijziging op 1 januari 1982, later dan de staatssecretaris beoogt, ontraadt de staatssecretaris, omdat het wetsvoorstel een maatschappelijk onverantwoorde wetstoepassing juist tegengaat. Ten aanzien van de centralisatie stelt de staatssecretaris dat de verantwoordelijkheid van gemeenten de hoeksteen van de WSW is. Dat neemt niet weg dat sprake is van een wettelijke regeling, wat betekent dat gemeentebesturen niet volledig autonoom kunnen handelen. Bovendien is de invloed van de centrale overheid niet nieuw. Ten aanzien van de WSW toepassing bij niet-geldelijke werkobjecten stelt de staatssecretaris dat vanwege het ontbreken van een wettelijke verankering de gemeentebesturen verschillend beleid voerden. Hierdoor ontstonden destijds situaties waarin WSW werknemers te werk gesteld werden bij een instelling zonder winstoogmerk zonder het daarbij passende dienstverband, terwijl de collectieve middelen bestemd voor de sociale werkvoorziening door de gemeenten werden aangewend door de uitvoering van reguliere taken van die instelling (kamerstuk 16429 nr 6).

2.1.20 Nadere wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten

Wetsvoorstel Nadere wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten

Ondertussen wordt op 15 december 1980 het wetsvoorstel genaamd 'nadere wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten (opneming in de Werkloosheidswet van werknemers in de zin van de WSW)' ingediend bij de Tweede Kamer. In het wetsvoorstel wordt gesteld dat het wenselijk is de Werkloosheidswet te wijzigen onder andere door WSW werknemers op te nemen in de WW- verzekering. Want, de economisch moeilijke situatie heeft ertoe geleid dat in augustus 1980 een advies aan de SER is gevraagd over een pakket aan maatregelen om de groei van de uitgaven in de sociale zekerheid te beperken. Daarbij is de SER ook gevraagd om advies over het inhouden van een WW- premie op de lonen van WSW werknemers. Op 21 november 1980 heeft de SER positief geadviseerd. Daarom wordt met het wetsvoorstel voorge-

steld de Werkloosheidswet zodanig gewijzigd wordt dat de WSW werknemer tot de kring van WW- verzekerden gaat behoren en over de WSW lonen geen WW premie verschuldigd is (kamerstuk reeks 16527).

Inwerkingtreding Nadere wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten

Na een korte behandeling in de Tweede en de Eerste Kamer wordt het wetsvoorstel eind maart 1981 aangenomen en tot wet verheven (kamerstuk reeks 16527).

2.1.21 Heroverwegingen

Heroverweging collectieve uitgaven

In februari 1981 wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd ten behoeve van de hero-verweging van de collectieve uitgaven. Een van de rapporten die in dit kader wordt uitgebracht heeft betrekking op de WSW. In het rapport wordt geconstateerd dat als gevolg van een grote instroom in de WSW en stijgende kosten per WSW werknemer de uitgaven aanzienlijk zijn gestegen in de afgelopen jaren. Bezien dient te worden in hoeverre de WSW aansluit bij andere voorzieningen voor arbeidsgehandicapten en of de WSW moet worden gezien als instrument om uiteindelijk doorstroom naar reguliere arbeid te bevorderen, of als een permanente voorziening voor arbeidsgehandicapten. Dit vereist een herijking van de doelstelling van de WSW (kamerstuk 16625 nr 1-4).

In het rapport wordt een drietal beleidsalternatieven gepresenteerd ten behoeve van de beheersing van de collectieve uitgaven in het kader van de WSW. De eerste betreft de WSW als instituut gericht op het verschaffen van werkgelegenheid. De WSW is dan uitsluitend een complementaire sociale voorziening voor [ernstig] arbeidsgehandicapten van wie geen doorstroming kan worden verwacht. Dit betekent dat een arbeidsgehandicapte eerst alle andere middelen moet hebben ingeschakeld, alvorens een beroep te kunnen doen op de WSW. Verwacht wordt dat een groot deel van het huidige WSW bestand dan een beroep zal moeten doen op andere uitkeringen. In het tweede beleidsalternatief is de WSW een instituut gericht op doorstroming, bedoeld voor arbeidsgehandicapten van wie redelijkerwijs mag worden verwacht dat zij kunnen doorstromen naar reguliere arbeid. Daarbij krijgt scholing een grote rol in het sociale werkvoorzieningstraject. Verwacht wordt een verlaging van het WSW bestand, afvloeiing van personeel van sociale werkvoorzieningplaatsen en een stijging van uitgaven voor andere uitkeringen en voor dagopvang. In het derde beleidsalternatief is de WSW een combinatie van beide voorgaande alternatieven en dient per WSW werknemer de doelstelling te worden bepaald. Bij dit alternatief blijft het huidige

WSW bestand gehandhaafd en is een volumebeperking te realiseren door nadere criteria te stellen aan toelating tot de WSW. Effecten van het beleidsalternatief worden beïnvloed door de keuze van deze criteria (kamerstuk 16625 nr 1- 4).

2.1.22 Vervolgbehandeling wetswijziging systeem van vergoedingen WSW

Eindverslag Vaste commissie voor Sociale Zaken Tweede Kamer inzake systeem vergoedingen

Begin februari 1981 brengt de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer haar eindverslag uit over het WSW- wetsvoorstel inzake het systeem van vergoedingen. De leden van de PvdA fractie achten een aantal vragen onbeantwoord, maar constateren dat overeenstemming is bereikt over de procedure van behandeling van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de centralisatiegedachte wordt doorgedrukt en het een kwestie is van 'slikken of stikken' voor gemeenten. De leden van de CDA fractie constateren van de wetswijziging het karakter en de doelstellingen van de WSW ongemoeid laat. Zij stellen dat de invoeringsdatum van 1 januari 1981 niet meer haalbaar is en pleiten nogmaals voor 1 januari 1982. Ook pleiten zij voor een evaluatie van de opgedane ervaringen in de afstemming tussen de centrale overheid en de gemeenten ongeveer twee jaar na invoering. De bedenkingen van de leden van de VVD fractie ten aanzien van de vereenvoudiging van het financieringsstelsel zijn niet weggenomen. Zij stellen dat de grote invloed van de rijksoverheid niet strookt met het algemene beleidsvoornemen van de regering tot decentralisatie van beleid (kamerstuk 16429 nr 7).

Reactie staatssecretaris inzake systeem vergoedingen

Eind februari 1981 reageert de staatssecretaris in een nota naar aanleiding van het eindverslag inzake het systeem van vergoedingen. De staatssecretaris stelt dat de invoering van de wetswijziging per 1 januari 1982 zal plaatsvinden. Het 'slikken of stikken' van de PvdA fractie bevreemdt de staatssecretaris aangezien naar zijn oordeel sprake is van open overleg tussen betrokken partijen. De adviserende betrokkenheid van rijksconsulenten bij de voorbereiding van bestuurlijke beslissingen op terreinen waarop dit in de praktijk al plaatsvond, wordt met het wetsvoorstel wettelijk vastgelegd. Tot slot kondigt de staatssecretaris aan dat het verzoek van de Raad van State en van de CDA fractie om de beroepsmogelijkheid voor WSW werknemers onder te brengen bij de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep, wordt voorgelegd voor advies aan de SER (kamerstuk 16429 nr 8).

Moties en amendementen inzake systeem vergoedingen

Op 10 en 11 maart 1981 wordt een aantal moties en amendementen voorgesteld in de Tweede Kamer inzake het systeem van vergoedingen. Deze hebben onder andere betrekking op handhaving van werkobjecten zonder geldelijke opbrengst voor een beperkte periode na inwerkingtreding van de wetswijziging; op onderzoek naar de mogelijkheden tot inhoudingen op het loon van een WSW werknemer inzake de AWBZ voortaan met machtiging van betrokkenen; op het verzoek aan de regering om de limiet dat wordt gesteld aan het jaarlijkse groeipercentage van WSW werkverbanden op te heffen; op het medio 1984 toetsen van de resultaten van overgangsmaatregelen inzake de extra vergoedingen aan gemeentebesturen naar de mate waarin de noodzaak tot deze vergoeding aanwezig is en indien nodig deze vergoeding te continueren; en tot slot op het bevorderen dat in plaatselijke commissies vertegenwoordigers van WSW werknemers en WSW personeel zitting krijgen (kamerstuk 16429 nr 11- 21).

Voorlopig verslag Vaste commissie Eerste Kamer systeem vergoedingen

Op 8 april 1981 brengt de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Eerste Kamer haar verslag uit inzake het systeem van vergoedingen. De leden van het CDA vragen naar de mogelijkheden om in goed overleg additionele vergoedingen te kunnen geven aan gemeenten, omdat anders deze vorm van werkvoorziening dreigt te verdwijnen. Zij vragen of de ontwikkeling waarbij steeds meer onbetaald werk bij privaatrechtelijke personen of instellingen zonder winstoogmerk wordt geboden om aan werklozen zinvolle bezigheden te bieden, concurrerend werkt voor de sociale werkvoorziening. De leden betreuren het dat de staatssecretaris geen vertegenwoordiging van de Vakcentrale van Middelbaar en Hoger personeel wenst in de plaatselijke commissies. De leden van de PvdA stellen dat de kern van het wetsvoorstel is gelegen in de wil tot beheersing van de kosten. Zij vragen naar de mate waarin de toenemende tekorten de rijksconsulent of de gemeenten in de verleiding kunnen brengen mensen aan de regeling van de WSW te onttrekken en onder te brengen bij de WW. Ook vragen de leden naar de relatie tussen de plichten van de gemeenten en de budgettaire ruimte die zij krijgen. De leden vragen naar de opbrengsten van de maatregel van de staatssecretaris die in 1978 middels een circulaire is uitgevaardigd en waarin verzocht wordt tot scherpere beoordeling van werkobjecten die weinig baten opleveren (kamerstuk 16429 nr 134).

Reactie staatssecretaris systeem vergoedingen

Op 4 mei 1981 reageert de staatssecretaris in een memorie van antwoord aan de Eerste Kamer inzake het systeem van vergoedingen. De staatssecretaris antwoordt op de vraag van het CDA naar de concurrentie tussen privaatrechtelijke personen of instellingen zonder winstoogmerk enerzijds en anderzijds sociale werkobjecten dat hiervan alleen sprake is wanneer een werkobject zich zou lenen voor beide vormen van werk. Ten aanzien van de samenstelling van de plaatselijke commissies stelt de staatssecretaris dat niet is gebleken dat behoefte bestaat aan vertegenwoordiging van werknemers. Op de vraag naar de opbrengsten van een scherpere beoordeling van werkobjecten die weinig baten opleveren antwoordt de staatssecretaris dat de exacte gegevens hierover niet beschikbaar zijn. Naar het oordeel van de staatssecretaris kost de plaatsing in een sociale werkvoorziening meer dan het verstrekken van een uitkering. De verleiding werknemers onder te brengen bij de Werkloosheidswet, waarover de leden van de PvdA fractie spraken, dient volgens de staatssecretaris voorkomen te worden. Het onder de werking van de Werkloosheidswet brengen van de WSW werknemers is geschied op advies van de SER. Dit betekent wel dat ontslag van WSW werknemers zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Gemeenten hebben een bevorderingsplicht en dienen zich hieraan te houden. Echter, het onmogelijke kan ook niet verlangd worden van een gemeente, zo stelt de staatssecretaris (kamerstuk 16429 nr 134a).

Inwerkingtreding WSW systeem vergoedingen

Op 7 mei 1981 wordt het wetsvoorstel inzake het systeem van vergoedingen door de Eerste Kamer als voldoende voorbereid beschouwd (kamerstuk 16428 nr 134 b). Op 14 mei treedt de Wet tot wijziging van de WSW in werking (kamerstuk 17703 nr 1-3).

2.1.23 Bezuiniging en beheersing

Circulaire groei WSW en bezuiniging

Op 31 maart 1982 stuurt de staatssecretaris een circulaire aan de gemeenten met inzicht in de grote groei van de WSW in verhouding tot de beoogde krimp. De staatssecretaris geeft aan dat deze groei tot een aanzienlijk overschrijding van de begroting leidt. Daarnaast spreekt de staatssecretaris de verwachting uit dat een aantal genomen maatregelen tot realisatie van de bezuinigingsdoelstelling zullen leiden. Deze maatregelen zijn de bevorderingsplicht die gemeenten verplicht om werknemers in dienst te nemen mits zij daadwerkelijk arbeid kunnen gaan verrichten; de mogelijkheid tot ontslag van WSW werknemers wanneer geen passende arbeid beschikbaar is; en tot slot de strengere richtlijnen omtrent niet geldelijke werkobjecten (kamerstuk 17703 nr 1-3).

Adviesaanvraag SER en VNG inzake beheersing

Op 2 augustus 1982 vraagt de regering aan de SER en de VNG advies over het voorkomen om de omvang van het WSW werknemersbestand te beheersen en de minister de bevoegdheid te geven het aantal WSW werknemers vast te stellen. Ook wordt advies gevraagd over een wijziging van de bevorderingsplicht van gemeenten. Later, op 31 augustus 1982 wordt de SER om advies gevraagd over een aantal wijzigingen van de WW en de WSW en met specifiek over het doen vervallen van de mogelijkheid van een gemeente om een WW uitkering te verlagen wanneer een WSW werknemer passende arbeid weigert (kamerstuk 17703 nr 1-3).

Nieuwe kabinetten

In november 1982 treedt het kabinet Lubbers I aan met de Koning [CDA] als minister van Sociale Zaken en met Van de Coppel [VVD] en later De Graaf [CDA] als staatssecretaris. Medio 1986 wordt de minister opgevolgd door minister De Koning [CDA] in het kabinet Lubbers II. Staatssecretaris De Graaf blijft aan. In het kabinet Lubbers III van eind 1989 tot augustus 1994 regeren De Vries [CDA] als minister en Ter Veld [PvdA] opgevolgd door Wallage [PvdA] als staatssecretaris op Sociale Zaken.

2.1.24 Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening 1984

Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening

Op 8 december 1982 wordt de ‘Wijziging van de WSW’ ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wijziging heeft betrekking op de wenselijkheid van een voorziening waardoor de omvang van het werknemersbestand in de sociale werkvoorziening kan worden beperkt en om in verband hiermee de bevorderingsplicht van gemeenten te wijzigen (kamerstuk 17703 nr 1, 2).

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het aantal WSW werknemers en de uitgaven van de WSW al geruime tijd zorgen baart. Via diverse circulaire is aange drongen op zorgvuldigheid ten behoeve van de verhouding tussen de WSW enerzijds en anderzijds de werkgelegenheidsontwikkelingen en positie van het bedrijfsleven. Stabilisering van de werknemersbestanden dient voor een bepaalde tijd bereikt te zijn, doch primair op vrijwillige basis en met medewerking van de gemeenten. Daarnaast wordt gesteld dat de regering zal ingrijpen als de feitelijke ontwikkeling inzake de stabilisering zich niet verdraagt met de voorgestane doelstellingen. Het past niet meer bij het regeringsbeleid om de sociale werkvoorziening ongelimiteerd te laten doorgroeien. Collectieve uitgaven moeten worden beheerst, zonder afbreuk te doen aan de uitgangspunten en doelstellingen van de WSW. De staatssecretaris ziet de beste oplossing

in een algemeen geldende maatregel tot beperking van de groei van het aantal WSW werknemers (kamerstuk 17703 nr 1-3).

In de huidige WSW hebben gemeentebesturen een bevorderingsplicht. Hieraan voldoen zij wanneer zij kunnen aantonen ofwel dat voor alle daarvoor in aanmerking komende gehandicapten in hun gemeenten werkgelegenheid bestaat, ofwel dat het niet mogelijk is voldoende werkgelegenheid voor hen te vinden of te creëren. Dit betekent dat iedere voor de sociale werkvoorziening in aanmerking komende inwoner opgespoord zou moeten worden. De staatssecretaris stelt dat ten tijde van de totstandkoming van de WSW deze gedachtegang niet vreemd was. Gehandicapten werden toen te veel als object van zorg beschouwd en behandeld. De staatssecretaris stelt dat de visie op de gehandicapte verder is ontwikkeld en daarom de bevorderingsplicht aanpassing behoeft (kamerstuk 17703 nr 1-3).

Met het wetsvoorstel wordt het initiatief tot arbeid gelegd bij de aspirant- werknemer. Dit betekent dat de bevorderingsplicht niet meer gericht is op het opsporen van potentiële WSW werknemers, maar op het tot stand brengen en houden en op het bieden van de gelegenheid om onder aangepaste omstandigheden arbeid te verrichten. Volgens de staatssecretaris wordt de mentaliteitsverandering die geldt in de praktijk met het wetsvoorstel wettelijk vastgelegd. Beperking van de instroom in de WSW en aanpassing van het bevorderingsbeleid is in lijn met het advies van de SER hierover van augustus 1980. De staatssecretaris stelt dat gemeenten, verantwoordelijk voor de uitvoering van de WSW, deze taakstelling op voortreffelijke wijze hebben uitgevoerd. Deze resultaten blijken uit de ontwikkeling die de sociale werkvoorziening sinds de inwerkingtreding van de wet heeft doorgemaakt. De gemeenten dragen eigen verantwoordelijkheid in het medebewind van de WSW. Deze taak zal volgens de staatssecretaris bij een gegeven volumebeleid, een zwaarder accept krijgen. De uitgaven van de sociale werkvoorziening zijn in de periode van 1972 tot 1982 verviervoudigd. Sinds 1976 wordt beleid gevoerd tot matiging van de WSW. Dit beleid volgt drie sporen (kamerstuk 17703 nr 1-3):

1. Een zorgvuldig toelating- en plaatsingsbeleid in relatie tot het toenemend aantal werklozen;
2. Een zorgvuldig beleid inzake passende arbeid in relatie tot de noodzaak van het behoud van een gezond bedrijfsleven en behoud van werkgelegenheid;
3. Een zorgvuldig investeringsbeleid ten behoeve van de noodzaak tot kostenbeheersing.

In de nota Bestek '81 is voor het eerst een duidelijke volumedoelstelling voor de WSW gesteld. In de nota wordt een sterke groei van de WSW geconstateerd als gevolg van afnemende doorgroeimogelijkheden naar het bedrijfsleven, stijging van het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en stijging van het aantal werklozen. Maatregelen zijn aanvankelijk gericht op het bevorderen van de doorstroom naar een werkring elders en bevordering van externe WSW plaatsingen. Nu lijkt het noodzakelijk ook de instroom van WSW werknemers te beperken. Dit betekent (kamerstuk 17703 nr 1-3):

- Een stringenter toelatingsbeleid;
- Een strikte afstemming van de toelating en realiseerbare werkgelegenheid binnen WSW verband;
- Nadrukkelijk toezicht van de rijksconsulent op de complementaire sociale voorzieningen.

Bovendien wordt gesteld dat WSW werkzaamheden in beginsel alleen mogen plaatsvinden bij werkobjecten met een geldelijke opbrengst. Uitzonderingen daarop zijn mogelijk in een aantal gevallen. Ten eerste wanneer het realiseren van opbrengsten bij een bestaand werkobject zou leiden tot ontslag van betrokken werknemers. Ten tweede wanneer het noodzakelijke soort werk niet te vinden is. Ten derde wanneer het werkobject werkzaamheden bevat ten dienste van de overheid of een instelling zonder winstoogmerk. En ten vierde onder de voorwaarde dat de plaatselijke WSW- commissie is gehoord (kamerstuk 17703 nr 1-3).

Gezien de huidige sociaal economische situatie ligt het zwaartepunt van het beleid volgens de staatssecretaris bij het financieringstekort. De staatssecretaris stelt dat echter geen afbreuk mag worden gedaan aan de essentiële verworvenheden van de sociaal economische orde en de verzorgingsstaat in Nederland. Daarom wordt prioriteit gegeven aan stabilisatie van het niveau van de WSW en niet aan op voorhand vermindere van de omvang daarvan.

De noodzaak hiervan wordt ingegeven door een optimale afweging tussen enerzijds de concurrentiepositie van de sociale werkvoorziening als verschafter van arbeidsplaatsen, en anderzijds de prioritaire positie van de sociale werkvoorziening als instrument voor gehandicapten om zinvolle arbeid te verrichten. Stabilisatie van aantal werknemers moet leiden tot stabilisatie van het uitgavenniveau. Daarnaast overweegt de regering alternatieve maatregelen zoals het introduceren van de systematiek van een

budget. Aan deze systematiek is eerder, in februari 1981 aandacht besteed bij de hero-verweging van de collectieve uitgaven. Dit betekent dat op voorhand een uitgavenlimiet wordt gesteld voor de werkvoorziening als totaal en per werkvoorzieningschap, een samenwerkingsverband tussen gemeenten op het gebied van de sociale werkvoorziening, in het bijzonder. De staatssecretaris stelt dat een budgetalternatief niet de meest doelmatige en aangewezen weg is naar het gewenste doel en meer controversiële elementen bevat dan het voorgenomen volume-instrument (kamerstuk 17703 nr 1-3).

Advies VNG inzake wetsvoorstel WSW

De VNG heeft tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel WSW op 18 juni 1982 een brief gestuurd aan de staatssecretaris. Daarin gaat de VNG in op de organisatie van de sociale werkvoorziening, en doet zij suggesties voor verbeteringen. Het is voor de VNG teleurstellend dat met het wetsvoorstel niet tegemoet wordt gekomen aan deze suggesties. De VNG hoopt dat dit later nog gebeurt, wanneer de SER advies uitbrengt over de organisatie van de sociale werkvoorziening. De VNG vraagt zich af of de bevorderingsplicht zo drastisch moet worden herzien. Zij acht de actieve rol van gemeenten in het opsporen van potentiële WSW werknemers niet meer passend bij de opvattingen in de huidige tijd. De VNG stelt dat de voorgestelde wijzigingen de bevorderingsplicht zelf zouden reduceren en de wetswijziging een inbreuk zou betekenen in de bejegening van de personenkring van de WSW. Bovendien tast volgens de VNG de wetswijziging de gedecentraliseerde uitvoering van de WSW aan. De VNG verwacht dat het aandringen van de rijksoverheid om de opbrengsten van werkobjecten te vergroten in combinatie met een limitering van het volume, leidt tot opname van personen in de WSW kring die productief gezien betere vooruitzichten bieden dan eigenlijk past bij de WSW. De verwijzing die wordt gemaakt naar de herooverweging van collectieve uitgaven acht de VNG niet geheel juist omdat in die rapporten de kosten van de sociale werkvoorziening worden vergeleken met de kosten van de sociale uitkeringen, maar de kosten van andere voorzieningen ontbreken. Uit de rapporten komt naar voren dat de WSW een dure aangelegenheid is. De staatssecretaris heeft volgens de VNG echter gesteld dat dankzij de WSW uitgaven van uitkeringen bespaard kunnen blijven. De VNG acht een goed oordeel over de beoogde voornemens, mede vanwege gebrekkig inzicht in de gevolgen van de voorgenomen maatregelen, niet goed mogelijk (kamerstuk 17703 nr 3).

Advies SER wetsvoorstel WSW

Ook is al eerder tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel advies aangevraagd aan de SER. Op 19 oktober 1982 brengt de SER advies uit. De SER stelt dat het maatregelenpakket in het kader van de gewenste kostenbeheersing evenwichtig dient te zijn en dat een volume- instrument hiervan deel kan uitmaken. Daarnaast stelt de SER dat het in de sociale werkvoorziening in de eerste plaats dient te gaan om bestrijding van factoren die de toetreding tot de sociale werkvoorziening bepalen. De term volumebeleid ziet de SER daarom meer als een WSW personeelsstop (kamerstuk 17600 XV nr 130).

Ten aanzien van de bevorderingsplicht constateert de SER dat de tegenwoordig niet iedereen eenzelfde betekenis hecht aan arbeid. De bevorderingsplicht hoeft naar het oordeel van de SER niet langer te betekenen dat gemeenten een actieve rol hebben in het opsporen van potentiële WSW werknemers. De SER kan zich vinden in het voornemen van de regering om aspirant WSR werknemers een meer actieve rol te geven in hun arbeidsproces. Wel oordeelt de SER dat de bevorderingsplicht op gespannen voet kan staan met de doelstellingen van de WSW. De WSW zou haar open karakter kunnen verliezen en ertoe kunnen leiden dat niet vanuit de werknemer naar passend werk wordt gezocht, maar vanuit het werk naar een passende werknemer. De SER heeft daarom principiële bezwaren tegen de voorstellen ten aanzien van de limitering van de bevorderingsplicht.

De SER doet zelf een aantal alternatieve en minder ingrijpende voorstellen tot kostenbeheersing, met als uitgangspunt een optimale allocatie van beschikbare arbeid en middelen in de sociale werkvoorziening. De SER constateert dat de huidige financieringsstructuur weinig mogelijkheden biedt tot beheersing van de kosten, mede gelet op de decentrale uitvoering ervan. De SER stelt een systeem van budgetfinanciering voor. Een gegeven budget en open toelatingsnorm zullen volgens de SER gemeenten tot grotere creativiteit en efficiency stimuleren (kamerstuk 17600 XV nr 130).

Daarnaast stelt de SER dat de niet - geldelijk werkobjecten een volwaardige plaats dienen te krijgen naast de geldelijke werkobjecten. Ook noemt de SER de mogelijkheid van deeltijdwerk. De SER acht het van belang dat kritisch wordt gekeken naar de verhouding ambtelijk personeel versus WSW werknemers. Al enige tijd zou sprake zijn van overbezetting van hoger ambtelijk personeel. Een afslanking daarvan kan bijdragen aan de gewenste kostenbeheersing (17600 XV nr 130).

Advies Raad van State inzake wetsvoorstel WSW

Eerder, op 22 november 1982, wordt het wetsvoorstel WSW voor advies aangeboden aan de Raad van State. Op 2 december 1982 brengt de Raad het advies uit. Het is de

Raad onvoldoende duidelijk waarom tot vermindering van de omvang van het WSW bestand wordt overgegaan en waarom dit bij ministerieel besluit in plaats van bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt.

Het wetsvoorstel voorziet dat gemeenten geen nieuwe dienstbetrekkingen mogen aangaan, hetgeen geldt voor iedere gemeente afzonderlijk voor zolang het aantal dienstbetrekkingen in die gemeente niet meer dan voor alle gemeenten gelijk percentage is afgenomen. De Raad adviseert deze bepaling niet op te nemen in de wet en vraagt of afwijkingen in uitzonderlijke situaties toegestaan zijn. De staatssecretaris neemt dit advies niet over omdat het niet ondenkbaar is dat in de toekomst verdere bezuinigingen moeten worden doorgevoerd. De Raad stelt dat arbeidsplaatsen zullen vrijkomen als gevolg van de verlaging van de leeftijd voor vervroegde uittreding van 62 naar 61 jaar, zoals vermeld in het Besluit vrijwillige vervroegde uittreding sociale werkvoorziening. De Raad vraagt of de regering het vaststellen van de groei van het aantal WSW werknemers in dat licht wel verantwoord acht (kamerstuk 17703 nr A, B).

Reactie staatssecretaris inzake wetsvoorstel WSW

Op 6 december 1982 reageert de staatssecretaris op het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel WSW. De staatssecretaris stelt dat voorgestelde maatregelen nodig zijn gezien de huidige sociaal economische situatie. Of deze situatie zich in de toekomst ook zodanig zal voordoen valt echter niet te voorzien. De staatssecretaris neemt het advies van de Raad van State over om de belangrijkste bepalingen op te nemen in een algemene maatregel van bestuur. Tot slot merkt de staatssecretaris op dat niet is gebleken dat sprake is van structurele overbezetting van ambtelijk personeel in de sociale werkvoorziening (kamerstuk 17703 C).

Brief over WAGW en WSW

Op 12 april 1983 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van een mondeling overleg met de Vaste commissie op 23 februari dat jaar. Tijdens dat mondeling overleg is de staatssecretaris gevraagd naar de samenhang tussen de ontwikkeling van de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers [WAGW] en de WSW. De leden van de Tweede Kamer vragen naar een aantal projecten dat is toegewezen om de komende twee jaar te experimenteren met deeltijdarbeid. Daarnaast constateren de leden dat het dilemma omtrent de WSW klaarblijkelijk gaat over centralisatie versus decentralisatie. Want, de centrale regeling omtrent de omvang van de WSW verdraagt zich slecht met de decentrale uitvoering van de wet. Bovendien is volgens de leden ook de SER niet akkoord gegaan met de voorgenomen volumemaatregelen (kamerstuk 17600 VX nr 91, 101).

De staatssecretaris reageert op de kritische opmerkingen van de leden van de commissie over de voorgenomen maatregelen. De staatssecretaris stelt dat bij een stijgende werkloosheid voorkomen moet worden dat de gehandicapte mens een extra achterstand oploopt. Daarnaast merkt hij op geenszins van plan te zijn de personenkring van de WSW uit te breiden. Echter, de kennis en ervaring omtrent de WSW kan wel worden aangewend voor andere werklozenprojecten. Het dilemma van centralisatie- decentralisatie onderschrijft de staatssecretaris niet (kamerstuk 17600 VX nr 91, 101).

Tijdens het overleg wordt afgesproken dat een nadere bespreking op 23 maart plaatsvindt. Op 22 maart ontvangt de staatssecretaris het bericht dat het overleg niet door kan gaan omdat de toegezegde schriftelijke informatie van de staatssecretaris niet ontvangen is in de Tweede Kamer. Deze informatie zou onder andere betrekking moeten hebben op cijfermatige informatie over de groei van het WSW werknemersbestand. Volgens de staatssecretaris is hier sprake van een misverstand. In de brief van 12 april gaat de staatssecretaris nader in op een aantal technische wijzigingen van de WSW. Daarbij wordt gesteld dat de bevorderingsplicht van gemeenten aanpassing behoeft, zodanig dat het initiatief bij de aspirant- werknemer wordt gelegd, doch zonder dat de doelstelling van de WSW aangetast wordt. Hiertoe wordt een wetswijziging aangekondigd (kamerstuk 17600 VX nr 91, 101).

Daarnaast kondigt de staatssecretaris een aantal maatregelen aan in het licht van het mutatiebeleid. Dit betreffen onder andere de verjaring van verlofdagen na twee jaar; de uniformering van de einddata van sociale zekerheidswetten op 65 jarige leeftijd; en het dwingend voorschrijven van een functieclassificatiesysteem. Ten aanzien van de beloningsstructuur heeft de regering nog geen standpunt ingenomen en stelt de staatssecretaris dat een WSW werknemer in ieder geval in zijn eigen levensonderhoud en dat van zijn gezien moet kunnen voorzien. De staatssecretaris geeft aan voornemens te zijn de Loontechnische Dienst een loonvergelijkend onderzoek te laten verrichten. Een soortgelijk onderzoek heeft al plaatsgevonden in 1976 (kamerstuk 17600 VX nr 91, 101).

De staatssecretaris kondigt een wijziging aan welke betrekking heeft op de juiste interpretatie van de wet. In de praktijk is gebleken dat rijksconsulenten door gemeenten om advies worden gevraagd over zaken die niet passen binnen de doelstelling van de sociale werkvoorziening. Daarnaast stelt de staatssecretaris geen aanleiding te zien om de regels omtrent niet- geldelijk objecten, welke op 14 mei 1981 in werking zijn getreden, te versoepelen. Aanwijzing van dergelijke objecten is volgens de staatssecretaris alleen toegestaan wanneer er geen keuzemogelijkheid is tussen betaald en niet betaald werk. Tot slot stelt de staatssecretaris dat op dit moment gewerkt wordt aan een me-

morie van antwoord bij het wetsontwerp van de WAGW. De invoering van de WAGW is van belang voor de WSW, omdat het de doorstroom- kansen van WSW werknemers kan verbeteren en omdat betere mogelijkheden voor gehandicapten in het bedrijfsleven een bijdrage kan leveren aan de volumebeheersing van de WSW (kamerstuk 17600 VX nr 91, 101).

Voorlopig verslag Vaste commissie Sociale Zaken Tweede Kamer inzake wetsvoorstel WSW

Op 27 april 1983 brengt de Vaste commissie voor Sociale Zaken haar voorlopig verslag uit in de Tweede Kamer over het wetsvoorstel WSW. De leden van de PvdA stellen dat elke logica zoek is wanneer personen die tot de WSW categorie behoren als gevolg van de voornemens van de regering niet kunnen toetreden tot de sociale werkvoorziening. Want, iedere arbeidsgehandicapte heeft recht op arbeid. De leden zien meer heil in het aanscherpen van toetredingscriteria; het opsporen en bestrijden van oorzaken voor arbeidsongeschiktheid; en het zo efficiënt mogelijk doen functioneren van de sociale werkvoorziening. De VVD vraagt naar de mate waarin beleid gericht op stabilisatie wel voldoende soelaas zal bieden (kamerstuk 17703 nr 4).

De leden van het CDA hebben gemengde gevoelens bij het wetsvoorstel WSW en de leden van D66 hebben grote bezwaren. Zij stellen dat voorzichtig moet worden omgegaan met de schaarse arbeidsplaatsen voor gehandicapten en dat volumebeperking niet op grote schaal en op centraal niveau maar juist in grote differentiatie op decentraal niveau moet plaatsvinden. Het grootste bezwaar van de leden is dat niets is gedaan met de negatieve adviezen van de Raad van State, de SER en de VNG over het wetsvoorstel WSW. De leden van de PSP fractie wijzen erop dat negatieve reacties uit de samenleving zijn geuit, onder andere van het Nationaal Orgaan Sociale Werkvoorzieningen en de Federatie van Ouderverenigingen. Deze zijn volgens de leden door de regering niet serieus genomen.

Ook de leden van de SGP en de CPN zijn niet positief gestemd. De leden van de RPF vragen naar nader inzicht in de WSW projecten die zijn mislukt in de loop der jaren (kamerstuk 17703 nr 4).

2.1.25 Herziening sociale zekerheid

Adviezen herziening sociale zekerheid

Op 25 mei 1983 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer, inzake de adviesaanvraag aan de SER en de Emancipatieraad over de herziening van het stelsel van de sociale zekerheid. Aan deze organen is gevraagd om tegen de achtergrond van meer algemene inzichten ten aanzien van de uitgangspunten van het stelsel van sociale

zekerheid, te adviseren over een concrete uitwerking van een uitkeringssysteem bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid. Herziening is volgens de staatssecretaris nodig vanwege de wijzigende maatschappelijke opvattingen en de economische omstandigheden. Het structurele karakter van maatschappelijke inactiviteit dwingt tot aanpassingen en er is sprake van een veranderende rolopvatting tussen man en vrouw en daaraan gerelateerd het vraagstuk van financiële onafhankelijkheid. Bovendien moeten de collectieve uitgaven omlaag. De adviezen die door de SER en de Emancipatieraad worden uitgebracht in respectievelijk juli en augustus 1984 richten zich voornamelijk op de relatie tussen de hoogte van een werkloosheidsuitkering en de leeftijd en het arbeidsverleden van de werkloze (kamerstuk 17475 nr 6; SER 1984; Emancipatieraad 1984).

2.1.26 Vervolgbehandeling wijziging WSW 1984

Reactie staatssecretaris inzake wetsvoorstel WSW

Op 6 juni 1983 reageert de staatssecretaris op de behandeling van het wetsvoorstel WSW in de Tweede Kamer. De staatssecretaris stelt dat, indien dit mogelijk was geweest, de regering maatregelen zoals nu voorgesteld had weggelaten. Over het recht op arbeid voor gehandicapten, zoals door de leden van de PvdA is genoemd, stelt de staatssecretaris dat dit recht niet moet worden beschouwd in juridisch-technische betekenis, maar in overdrachtelijke zin. Over alternatieve mogelijkheden voor kostenbesparing stelt de staatssecretaris dat het volumebeleid de meest voor de hand liggende oplossing is voor de grote financiële problemen van de rijksoverheid. Hoewel de voorgestelde maatregelen financieel van aard zijn stelt de staatssecretaris dat de regering zich ook de meer fundamentele vraag stelt of de sociale werkvoorziening überhaupt ongelimiteerd kan doorgroeien (kamerstuk 17703 nr 5).

Eindverslag inzake wetsvoorstel WSW

Op 14 juli 1983 brengt de Vaste commissie van Sociale Zaken van de Tweede Kamer haar eindverslag uit inzake het wetsvoorstel WSW. Een aantal fracties heeft nog vragen en opmerkingen (kamerstuk 17703 nr 6).

De VVD fractie stelt dat een vrijwillig volumebeleid in de praktijk niet werkt. In tegenstelling tot de SER denken de leden dat efficiencybevorderende maatregelen geen alternatief kunnen zijn voor volumebeperking. De leden constateren dat WSW werknemers betere arbeidskansen hebben gehad dan normale werknemers, aangezien het aantal normale werklozen de afgelopen jaren is gestegen en het aantal WSW werknemers juist is toegenomen. De leden vragen naar een causaal verband hiertussen en

onderschrijven de noodzaak van een strakkere omschrijving van de WSW personenkring. Het valt de leden op dat geen verklaring kan worden gegeven over een boven-normale stijging van het aantal WSW werknemers in december 1982. Daarnaast valt hen op dat hun cijfers afwijken van die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en dat geen gegevens bekend zijn over het aantal externe werkobjecten en het aantal niet- geldelijke werkobjecten. Tot slot vragen de leden van de VVD naar een evaluatie van het loongebouw van de WSW.

De leden van de PSP fractie zijn niet overtuigd van de noodzaak tot wetswijziging en de leden van de SGP fractie constateren een verschil van mening over de te verwachten effecten van het voorstel. De leden van de PvdA vragen om een reactie van de regering op het rapport van de Commissie Deregulering [Commissie van der Grinten]. Deze Commissie heeft tot taak een aantal voornemens in het kader van de hero-verweging van de collectieve uitgaven te toetsen aan de beleidsdoelstellingen van het kabinet inzake deregulering en in verband met de economische ontwikkelingen (kamerstuk 17703 nr 6).

De leden van de RPF constateren geen antwoord te hebben ontvangen over mislukte WSW projecten en vragen of het rapport 'De organisatiestructuur van de Sociale Werkvoorziening' van februari 1981 in overweging wordt genomen. Dit rapport is een discussienota die is verschenen in het voorjaar van 1981, opgesteld op eigen initiatief door een aantal organisatieadviseurs, dat afgelopen jaren betrokken is geweest bij het oplossen van problemen in de sociale werkvoorziening. De organisatieadviseurs constateren dat het bieden van aangepaste werkgelegenheid aan personen met een SW-indicatie zeer zware bedrijfseconomische eisen stelt aan een bedrijf. De adviseurs stellen dat het in de praktijk aan dergelijk bewust beleid veelal ontbreekt. De groei van de sociale werkvoorziening wordt veroorzaakt door een categorie werknemers zonder aanwijsbare handicap. Van doorstroming komt niet veel terecht, en van het oorspronkelijke revalidatiekarakter als onderdeel van de doelstelling van de WSW is daarom nog maar weinig sprake. Tot slot willen de leden van de RPF een nadere toelichting op de afwijzing van de staatssecretaris om de pensioengerechtigde leeftijd van WSW werknemers lager dan op 65 jaar te stellen, in het licht van de volumebeperking (kamerstuk 17703 nr 6).

De leden van de CDA fractie vinden dat de regering te afwachtend reageert op de voorgenomen wetswijziging van de WAGW, welke in relatie tot de WSW staat. Een spoedige totstandkoming van die wet kan doorstroming van WSW werknemers bevorderen. Deze wet zou aanvankelijk voor het zomerreces worden behandeld, wat niet gelukt is. Het betreurt de leden van het CDA dat het systeem van budgetfinanciering

als alternatief is afgewezen omdat het niet goed mogelijk zou zijn om objectieve criteria en maatstaven aan te geven (kamerstuk 17703 nr 6).

Adviesaanvraag SER inzake B- categorie

Op 19 september 1983 stuurt de staatssecretaris een afschrift van zijn adviesaanvraag aan de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER naar de Tweede Kamer. In de adviesaanvraag wordt gesteld dat het advies van de SER om de voorgenomen maatregel tot vermindering van het werknemersbestand door de minister, niet is overgenomen door de regering. Op advies van de Raad van State wordt deze bevoegdheid niet aan de minister maar aan de Kroon toegekend. De regering blijft van mening dat de voorgenomen maatregel noodzakelijk is. De staatssecretaris vraagt de Adviescommissie van de SER onder meer om advies aangaande de B- categorie van WSW werknemers. De regering is voornemens om voor deze groep de mogelijkheid open te laten om zonder dienstbetrekking in de sociale werkvoorziening actief te blijven. Dit betekent dat de B- categorie komt te vervallen en in feite slechts sprake is van één categorie werknemers in de zin van de WSW. Daarnaast vraagt de staatssecretaris de SER advies om de minimumleeftijd voor een WSW dienstverband op 18 jaar te bepalen (kamerstuk 17600 XV nr 130).

Advies SER, Sociale Verzekeringsraad en VNG inzake beroepsmogelijkheid WSW

Op 28 september 1983 verzoekt de staatssecretaris de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER; de Sociale Verzekeringsraad; en de VNG om advies inzake de beroepsmogelijkheid en rechtsbescherming bij het uitblijven van een beslissing op een bezwaarschrift tegen een primaire beslissing in het kader van de WSW. Omdat naar het oordeel van de staatssecretaris de rechtsbescherming van de WSW werknemer hierdoor ontbreekt, is het wenselijk aan te sluiten bij soortgelijke rechtsbescherming in de sociale verzekeringswetten (SER, 1986).

Reactie staatssecretaris op eindverslag Tweede Kamer inzake wetsvoorstel WSW

Op 6 oktober 1983 reageert de staatssecretaris op het eindverslag van de Vaste commissie in de Tweede Kamer. De staatssecretaris constateert bezorgdheid bij de leden over de voorgenomen maatregelen. De staatssecretaris stelt dat het wetsvoorstel WSW de uitgangspunten en doelstelling van de WSW niet aantast, maar slechts een aanvulling op de bestaande wet is. Op een aantal vragen en opmerkingen over de inhoud van het voorstel is volgens de staatssecretaris al eerder uitvoerig ingegaan. Over de verhouding tussen de rijksoverheid en gemeenten stelt de staatssecretaris, dat gezocht wordt naar een verbinding van functionele decentralisatie enerzijds en anderzijds terri-

toriale decentralisatie, met een evenwicht tussen bestuurlijke inbreng en verantwoordelijkheid van sociale partners en van de lagere overheid. Over de uitgebrachte rapporten stelt de staatssecretaris dat het rapport 'De organisatiestructuur van de sociale werkvoorziening' als adviesaanvraag op 21 december 1981 is ingediend bij de SER, de VNG en de NOSW. Ook over een strakkere omschrijving van de WSW personenkring is op 21 december advies aangevraagd bij de SER. De toenmalige staatssecretaris heeft al kenbaar gemaakt geen voorstander te zijn van een nauwere omschrijving, om de mogelijkheden van gemeenten niet teveel te beperken. Het advies van de SER is nog niet ontvangen. Ten aanzien van het rapport van Van der Grinten stelt de staatssecretaris dat per brief aan de Tweede Kamer is medegedeeld dat het kabinet een beslissing aanhoudt in afwachting van een verdere toetsing van de Arbo-wet door de Commissie vermindering en vereenvoudiging arbeidsregels (kamerstuk 17703 nr 7).

Over mogelijke verschillen in cijfermateriaal waarover de leden van de VVD spreekt stelt de staatssecretaris dat de VVD vermoedelijk voorlopige cijfers heeft gehanteerd en de staatssecretaris de cijfers van het CBS. Over de stijging van het aantal WSW werknemers in december 1982 waarover de leden van de VVD spraken, kan de staatssecretaris geen nadere verklaring geven. Ook over andere verschijnselen zijn geen gegevens beschikbaar. Tot slot stelt de staatssecretaris dat aan de Loontechnische Dienst is verzocht een vergelijkend onderzoek te doen tussen de arbeidsvoorwaarden in de sociale werkvoorziening en die in het bedrijfsleven, de overheid en de gesubsidieerde en gepremieerde sector (kamerstuk 17703 nr 7).

Moties en amendementen inzake wetsvoorstel WSW

Van medio december 1983 tot begin februari 1984 wordt in de Tweede kamer een aantal moties en amendementen voorgesteld inzake het wetsvoorstel WSW. Deze hebben onder andere betrekking op verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd naar 61 jaar; het wegnemen van elke vorm van belemmering voor niet- Nederlanders die in aanmerking komen voor een WSW dienstverband; een studie naar de wijze waarop decentralisatie kan worden gerealiseerd; het verzoek om het alternatief van budgetfinanciering nader uit te werken; het verzoek om de beleidsvoornemens ten aanzien van de B- categorie WSW werknemers niet door te zetten voordat een fundamentele discussie heeft plaatsgevonden; en tot slot op het negatieve advies van de SER op het voornemen om de minimumleeftijd voor een WSW dienstverband op 18 jaar te stellen (kamerstuk 17703 nr 8- 24).

Brieven staatssecretaris over B- categorie

Op 8 februari 1984 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer over de discussie inzake de B- categorie WSW werknemers. De staatssecretaris stelt voor om tot 1984 de B- categorie onder de huidige condities te handhaven, met inachtneming van een stabilisatie van het volume. Vanaf 1984 wordt aan de B- categorie gedurende een jaar scholing en training gegeven om doorstroming te bevorderen. De staatssecretaris merkt op dat het niet realiseren van de beleidsvoornemens met betrekking tot de B- categorie budgettaire consequenties heeft die gecompenseerd kunnen worden via het optimaliseren van de WSW- instroom en via de introductie van arbeidstijdverkorting. De staatssecretaris verzoekt om opschorting teneinde de mogelijkheden voor compensatie nader te onderzoeken (kamerstuk 17703 nr 25).

Op 28 februari volgt wederom een brief. Daarin stelt de staatssecretaris belangrijke voordelen te zien in arbeidsduurverkorting. Daarover zijn inmiddels in meerdere CAO's concrete afspraken gemaakt. Bespreking met de Bonden van overheidspersoneel en met de VNG over arbeidsduurverkorting moeten nog plaatsvinden. De staatssecretaris geeft aan voornemens te zijn vanaf 1984 voor nieuwe WSW werknemers de arbeidsduur vast te stellen op 38 uur en voor werknemers onder de 23 jaar op 32 uur. Dit moet ertoe leiden dat aan meer personen een arbeidsplaats geboden kan worden. Ook hierover moet nog overleg plaatsvinden met de genoemde partijen. Ook ziet de staatssecretaris een mogelijkheid in onderzoek naar de verhouding tussen ambtelijk personeel en WSW werknemers. Andere maatregelen die kunnen bijdragen aan optimalisatie van de instroom zijn verdergaande vormen van deeltijdarbeid; verlenging van de bedrijfstijd in combinatie met arbeidsduurverkorting en met herbezetting; en tot slot vervroegde uittreding. Over dit laatste is overleg toegezegd aan de Tweede Kamer net de Bonden van Overheidspersoneel. Tot slot verzoekt de staatssecretaris het wetsontwerp WSW spoedig voort te zetten (kamerstuk 17703 nr 26).

Moties en amendementen inzake wetsvoorstel WSW

In maart 1984 volgt een aantal moties en amendementen in de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel WSW. Deze hebben onder andere betrekking op het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsduurverkorting en deeltijdwerk; herzien van de arbeidsduurverkorting van 38 en 32 uur omdat dit onder normale omstandigheden niet gebruikelijk is; en het verzoek tijdig overleg te voeren over wijzigingen in de WSW met de relevante en betrokken instanties (kamerstuk 17703 nr 27- 30).

Reactie staatssecretaris op behandeling wetsvoorstel WSW

Medio maart 1984 volgt een brief van de staatssecretaris naar aanleiding van de vragen die zijn gesteld tijdens de behandeling van het wetsvoorstel WSW in de Tweede Kamer. Ten aanzien van deeltijdarbeid stelt de staatssecretaris dat in het kader van het ervaringsonderzoek deeltijdarbeid, waarbij vrijwillige deeltijdarbeid mogelijk wordt gemaakt, eind december 1983 aan gemeenten die hieraan nog niet deelnemen via een circulaire is gevraagd dit alsnog te doen.

Op de vraag of ook een experiment kan worden gestart om de bedrijfstijd te verlengen wenst de staatssecretaris nog geen nadere toezeggingen te doen. Vragen naar nadere informatie over personen in de B- categorie; de gemiddelde duur van praktijk-observatieperiodes; en over test- en trainingsperiodes en de resultaten daarvan kunnen niet worden beantwoord vanwege het ontbreken van gegevens, aldus de staatssecretaris (kamerstuk 17703 nr 32).

Behandeling wetsvoorstel WSW in Eerste Kamer en reactie staatssecretaris

Op 29 maart 1984 wordt het wetsvoorstel WSW ingediend in de Eerste Kamer. Ter voorbereiding op de beraadslaging heeft de Vaste commissie in de Eerste Kamer een werkbezoek gebracht aan een sociale werkplaats. De leden van het CDA stellen dat sprake is van een spanning tussen een grondige behandeling en spoedige totstandkoming van de voorgenomen wijzigingen. De staatssecretaris stelt hierover dat daarom al in 1983 aan gemeenten is verzocht een stabilisatie van het volume van aantal WSW werknemers te realiseren. Dit is echter niet gelukt. Volgens de staatssecretaris heeft het kabinet vanuit verschillende invalshoeken besloten tot het wetsvoorstel. Voorkomen moet worden dat de sociale werkvoorziening onbeheersbaar wordt en meer ingrijpende maatregelen genomen moeten worden. De staatssecretaris kondigt aan een studie te doen naar de mogelijkheden van budgetfinanciering. Daarnaast wordt benadrukt dat de voorgenomen wetswijziging niet betekent dat geen nieuwe dienstbetrekkingen kunnen worden aangegaan. Er is immers ook sprake van een natuurlijk verloop van 8%. De leden van de Vaste commissie stellen dat uit het werkbezoek dat zij aflegden is gebleken dat met het wetsvoorstel WSW het recht op arbeid wordt omgevormd tot een gunst. De leden achten dit ongewenst. De staatssecretaris stelt dat het recht hier niet in juridisch technische zin moet worden geïnterpreteerd (kamerstuk 17703 nr 150B).

Ten aanzien van legaal in Nederland verblijvende niet- Nederlanders stelt de staatssecretaris dat een advies wordt voorgelegd aan de SER. Tot slot gaat de staatssecretaris kort in op de aangekondigde beleidsvoornemens ten aanzien van de B- categorie WSW werknemers. De staatssecretaris constateert dat in de Tweede Kamer hier-

over een discussie is gevoerd. Want, het kabinet had eerder voorgesteld betrokken personen onder de huidige condities toe te laten tot de sociale werkvoorziening echter met behoud van uitkering en zonder WSW dienstbetrekking. Daarmee kon toen een meerderheid van de Tweede Kamer niet instemmen (kamerstuk 17703 nr 150B).

Inwerkingtreding wetsvoorstel wijziging WSW

Op 8 mei 1984 acht de Vaste commissie in de Eerste Kamer de openbare behandeling voldoende voorbereid. Het wetsvoorstel WSW treedt op 16 mei 1984 als wet in werking (kamerstuk 17703 nr 150C; kamerstuk 20512 nr 3).

2.1.27 Meer wijzigingen

Brieven staatssecretaris

Eerder, in april 1984 volgt een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer met een cijfermatig overzicht van de verhouding tussen de omvang van het ambtelijk personeel en het aantal WSW werknemers (kamerstuk 17703 nr 34).

In juni 1984 kondigt de staatssecretaris in een brief aan dat hij niet aan de toezegging kan voldoen om voor het zomerreces in samenwerking met de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een notitie te sturen met een nadere bezinning over de B- categorie WSW werknemers (kamerstuk 17703 nr 35).

In januari 1985 volgt wederom een brief aan de Tweede Kamer. Daarin vermeldt de staatssecretaris dat de in een eerdere brief aangekondigde leeftijdsgrens van 25 jaar wordt gewijzigd naar 23 jaar. Over de arbeidsduurverkorting naar 38 en 32 uur is naar aanleiding van overleg met de Bonden van Overheidspersoneel en de VNG een advies aangevraagd bij de SER (kamerstuk 17703 nr 36).

Besluit volumebeheersing sociale werkvoorziening

Op 28 juni 1984 wordt het Besluit volumebeheersing sociale werkvoorziening vastgesteld. Daarin worden voor de jaren 1984 tot 1986 percentages vastgelegd inzake het aantal werknemers in de WSW. Want, als gevolg van het gelijktijdig invoeren van de arbeidstijdverkorting met een gedeeltelijke herbezetting van de vrijgekomen arbeidstijd worden deze percentages naar beneden bijgesteld (kamerstuk 20512 nr 3, SER, 1987).

2.1.28 Wijziging WSW op enkele onderdelen 1986

Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening op enkele onderdelen

Op 6 augustus 1984 wordt een adviesaanvraag bij de Raad van State ingediend, aangaande de 'wijziging van de WSW op enkele onderdelen'. Dit betreft de vereenvoudiging van de toelatingsprocedure van niet- Nederlanders tot de sociale werkvoorziening; de invoering van de minimumleeftijd van 18 jaar; een wijziging van de inschrijfplicht van werknemers bij het arbeidsbureau zodanig dat die plicht alleen geldt voor werknemers die een gerede kans op doorstroming hebben; en tot slot het vervallen van de mogelijkheid van een geldelijke tegemoetkoming aan werknemers voor kosten in de privésfeer omdat de WSW werknemer ook een beroep kan doen op de Algemene Bijstandswet (kamerstuk 18810 A, 3).

Advies Raad van State inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 7 november 1984 brengt de Raad van State haar advies uit inzake de wijziging van de WSW op enkele onderdelen. De Raad vraagt waarom degenen die een tewerkstellingsvergunning krijgen op grond van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers, geen regeling kennen in de WSW. In de wetswijziging wordt voorgesteld dat de minister in gevallen van niet- Nederlanders beslist zonder de Centrale Commissie te horen. De Raad is van mening dat het horen van de Commissie juist gehandhaafd moet blijven. De Raad adviseert in lijn met de SER om de leeftijdsgrens niet op 18 jaar te stellen, omdat in veel gevallen de WSW de enige manier is voor jongeren om tot de arbeidsmarkt toe te treden (kamerstuk 18810 nr A-B).

Verzoek onderzoek Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven inzake budget en decentralisatie

Diezelfde dag wordt aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven verzocht een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van budgetfinanciering en decentralisatie van de WSW. De staatssecretaris formuleert daarbij de voorwaarden dat de resultaten van het onderzoek direct toepasbaar moeten zijn en dat de doelstelling van de wet de centrale randvoorwaarde vormt voor het onderzoek. Daarnaast stelt de staatssecretaris als voorwaarden dat de uitvoering op gemeenlijk niveau ligt en dat het systeem van budgetfinanciering voor de rijksoverheid budgettair neutraal is (kamerstuk 20512 nr 3).

Reactie staatssecretaris op advies Raad van State inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 18 december 1984 reageert de staatssecretaris op het advies van de Raad van State inzake de wijziging van de WSW op enkele onderdelen. Ten aanzien van de opmerking van de Raad van State over de tewerkstelling van niet-Nederlanders met een werkvergunning constateert de staatssecretaris dat sprake is van een misverstand. De overige adviezen van de Raad zijn voor het kabinet geen aanleiding tot wijziging van het wetsvoorstel (kamerstuk 18810 nr B).

Voorlopig verslag Vaste commissie Tweede Kamer inzake wijziging WSW op enkele onderdelen, en reactie staatssecretaris

Op 8 maart 1985 volgt het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer inzake de wijziging van de WSW op enkele onderdelen, en op 19 maart de reactie van de staatssecretaris daarop. De staatssecretaris constateert dat over de verschillende onderdelen van de voorgestelde wetswijziging uiteenlopend wordt gedacht in de Tweede Kamer. De maatregelen inzake de toelating van niet-Nederlanders en de inschrijving bij het arbeidsbureau worden positief ontvangen. De andere maatregelen ontvangen negatieve reacties (kamerstuk 18810 nr 4, 5).

De leden van de PvdA vragen om een reactie op een vraaggesprek in het SW-journaal met een aantal directeurs van werkverbanden. Deze directeurs stellen dat met het volumebeleid de beoogde bezuinigingen niet worden bereikt omdat als gevolg van een geringer aantal nieuwe dienstbetrekkingen functies on vervuld zullen blijven. In reactie stelt de staatssecretaris dat het ondoenlijk is op alle opmerkingen van geïnterviewden in te gaan. De staatssecretaris onderkent de moeilijkheden waarmee werkverbanden in de praktijk worden geconfronteerd, maar ziet in het gevoerde beleid de optimale mogelijkheid om de doelstellingen van de WSW te realiseren.

Naar aanleiding van de vragen van de RPF fractie naar onderzoeken naar andere besparingsmogelijkheden stelt de staatssecretaris dat het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven inmiddels gestart is met onderzoek (kamerstuk 18810 nr 4, 5).

Ten aanzien van de toelating van vreemdelingen tot de WSW stelt de staatssecretaris dat het vroeger in de wet aan criteria ontbrak en vermoedelijk afwegingen tot toelating tot de WSW plaatsvonden op humanitaire aspecten. Uitgangspunt is nu dat het vragen van advies aan de Centrale Commissie zich zoveel mogelijk dient te beperken tot aangelegenheden in lijn met het algemeen beleid. De voorgestelde maatregel heeft louter betrekking op vereenvoudiging van de regelgeving, niet op uitbreiding van de personenkring van de WSW. De SER zal hierover binnenkort een advies uitbrengen (kamerstuk 18810 nr 4, 5).

Ten aanzien van het wegvallen van de geldelijke vergoeding spreken de leden van de PvdA van grove nalatigheid van het kabinet. Dit omdat in de memorie van toelichting bij voorliggende wetswijziging en in de adviesaanvraag aan de SER wordt gesuggereerd dat deze vergoeding destijds is geïntroduceerd ter compensatie van de achterstand van de beloningsstructuur van de WSW ten opzichte van het bedrijfsleven. De leden van de PvdA constateren echter dat ten tijde van de totstandkoming van de WSW nooit de koppeling is gelegd tussen de vergoeding en het salarisniveau. De leden van het CDA zijn het niet eens met het wegvallen van de geldelijke vergoeding. De leden van de VVD kunnen zich hier wel in vinden (kamerstuk 18810 nr 4, 5).

2.1.29 Arbeidsvoorwaardenbeleid WSW en B- categorie

Beleidsuitgangspunten arbeidsvoorwaardenbeleid WSW

Op 26 maart 1985 volgt een brief over de beleidsuitgangspunten van het arbeidsvoorwaardenbeleid voor het WSW personeel en over de huidige overlegstructuur. Dit op verzoek van de Vaste commissie in de Tweede Kamer. De staatssecretaris stelt dat de laatste jaren een verschil in arbeidsvoorwaarden is ontstaan tussen werknemers binnen een WSW dienstverband en werknemers daarbuiten.

In 1982 is door de toenmalige staatssecretaris ervoor gekozen om het mutatiebeleid binnen en buiten de WSW op elkaar af te stemmen. Dit beleid is ondersteund door een vonnis in het kort geding van de President van de Arrondissementsrechtbank in Den Haag op 17 januari 1984. Hierbij vorderden de ABVA/ KABO en de CFO de Staat der Nederlanden een korting op de WSW lonen, voortkomend uit het mutatiebeleid, in te trekken. De President wees de vordering af (kamerstuk 17703 nr 37).

De staatssecretaris kondigt aan dat een meer structurele wettelijke regeling omtrent de arbeidsvoorwaarden in WSW verband in overweging wordt genomen. Het vergelijkende rapport van de Loontechnische Dienst wordt op dit moment besproken met de VNG en de Bonden van Overheidspersoneel. Wat betreft de overlegstructuur stelt de staatssecretaris dat de Bonden van Overheidspersoneel enige jaren geleden hebben aangedrongen op het formaliseren van het overleg van de sociale werkvoorziening. De Adviescommissie Werkeloosheidsvoorziening van de SER kan hiermee instemmen. Binnen het ministerie worden de mogelijkheden hiertoe uitgewerkt (kamerstuk 17703 nr 37).

Verslag Algemene Rekenkamer over WSW

Op 27 maart 1985 brengt de Algemene Rekenkamer haar verslag uit over het jaar 1984. De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van de WSW. Een van de bevindingen is dat het beloningssysteem van de WSW uitgaat van een vergelijkbare beloning als in een regulier dienstverband, terwijl de arbeidsprestatie van een WSW werknemer niet vergelijkbaar is met die van een werknemer in een regulier bedrijf. De staatssecretaris reageert hierop in de Tweede Kamer en stelt dat gestreefd wordt de arbeidsvoorwaarden van de WSW zoveel mogelijk af te stemmen op die in reguliere arbeid. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor WSW werknemers in de B- categorie. Daarnaast stelt de Rekenkamer dat in 1980 van de toetreders tot de WSW 41,5% een WW uitkering ontvangt. De staatssecretaris reageert hierop door te stellen dat de regering de relatie tussen het ontvangen van WW en behoren tot de doelgroep van de WSW niet onderschrijft (kamerstuk 18918 nr 1-3, 23)

Brief van de staatssecretarissen over B- categorie

Op 9 april 1985 sturen de staatssecretarissen van Sociale Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een brief aan de Tweede Kamer over de B- categorie in de sociale werkvoorziening. De regering is voornemens mensen in de B- categorie gedurende een jaar een periode van scholing en training te bieden. Tijdens dat jaar krijgen mensen een WSW uitkering, maar geen WSW dienstverband. Ook na die periode is het mogelijk, onder diezelfde voorwaarden, mensen te handhaven in de sociale werkvoorziening. De staatssecretarissen stellen dat de meerderheid van de Tweede Kamer zich toen niet kon vinden in dit eerder gedane voorstel (kamerstuk 18932 nr 1).

De staatssecretarissen stellen dat uit het onderzoek 'Kwaliteit van de arbeid in de sociale werkvoorziening' van onderzoeksbureau ITS in opdracht van het departement van Sociale Zaken blijkt dat het werk in de sociale werkvoorziening van grote betekenis is voor de gehandicapte. Uit eerder onderzoek van ITS onder de noemer 'Toetreding tot de Sociale Werkvoorziening' blijkt de in de wet gegeven doelgroepformulering een open begrip te zijn, zoals ook bedoeld door de wetgever. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat toetreding tot de B- categorie in verschillende gemeenten op verschillende wijze is uitgevoerd. Harde gegevens hierover zijn volgens de staatssecretaris niet bekend. Het gaat hier meer over indrukken en enkele bevindingen uit onderzoek, zoals van het Dr. Veegerinstituut dat eerder constateerde dat deskundigen sterk van mening verschillen over categorieën binnen de WSW. Volgens de staatssecretarissen doen zich ook grote verschillen voor in de plaatsingsprocedures van gemeenten. Bij de

conclusies over de beleidsvoornemens aangaande de B- categorie hebben de staatssecretarissen zich laten leiden door een aantal overwegingen (kamerstuk 18932 nr 1):

- Voor personen voor wie als gevolg van bij hen gelegen omstandigheden geen arbeid onder normale omstandigheden aanwezig is, dient voor zover mogelijk de gelegenheid te bestaan tot het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Dat laatste hoeft niet gehonoreerd te worden met loon;
- Er dient voldoende capaciteit in de sociale werkvoorziening te zijn ook voor zwaarder gehandicapten om arbeid onder aangepaste omstandigheden te verrichten.

De staatssecretarissen stellen: “gelet op de constatering dat voor een fundamentele wijziging van de regelgeving (in verband met mogelijke afstemmingsproblemen) met betrekking tot de eisen voor toelating in vormen van dagopvang voor ernstig gehandicapten geen aanleiding bestaat, is het wenselijk de B- categorie in de sociale werkvoorziening naar zijn huidige aard te handhaven’ (kamerstuk 18932 nr 1, p23)

2.1.30 Eerste vervolgbehandeling wijziging WSW op enkele onderdelen 1986

Eindverslag Tweede Kamer inzake wijziging WSW op enkele onderdelen en reactie staatssecretaris
Op 18 april 1985 volgt het eindverslag van de Vaste commissie in de Tweede Kamer en op 4 juni de reactie van de staatssecretaris daarop. De staatssecretaris constateert dat niet op alle onderdelen bij alle fracties overeenstemming bestaat. De staatssecretaris verwijst bij de nadere vragen van de commissie naar zijn eerder toegezonden memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Ten aanzien van het advies van de Raad van State over de rol van de Centrale Commissie stelt de staatssecretaris te vermoeden dat de Raad het aantal gevallen waarover het gaat hoger heeft geschat dan op grond van ervaringen van zijn departement wordt verwacht (kamerstuk 18810 nr 6, 7).

De leden van de PSP fractie vragen het kabinet om ontheffingen of verschuivingen toe te staan daar waar in de praktijk problemen aanwezig zijn als gevolg van het volumebeleid. De staatssecretaris geeft aan dergelijke problemen niet te kennen. Bovendien zou de Tweede Kamer destijds akkoord zijn gegaan met de noodzaak om het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening te verminderen. Van ontheffingen kan daarom slechts in uitzonderlijke situaties sprake zijn. Criteria hiervoor zijn ten eerste de aangewezen groei- of kerngemeente waarbij aangetoond wordt dat sprake is

van een disproportioneel beroep op de sociale werkvoorziening; en ten tweede de vestiging van een gezinsvervangend tehuis of een inrichting voor verpleging of verzorging. Wat betreft de toelating van niet- Nederlanders stelt de staatssecretaris dat toegelaten worden, zij die vreemdeling zijn en niet beschikken over een vergunning op grond van de Vreemdelingenwet, ofwel Nederlander zijn doch niet in Nederland wonen. In het eerste geval is sprake van toelating tot de sociale werkvoorziening op humanitaire gronden. Het tweede geval doet zich voor in de grensstreken. Ten aanzien van de minimumleeftijd van 18 jaar spreken de leden van de PSP fractie over een schrijnende situatie. Deze mening deelt de staatssecretaris niet.

Kritiek wordt geuit door de leden van de PvdA, CDA, PPR en PSP over het vervallen van de geldelijke vergoeding voor WSW werknemers. De staatssecretaris is bereid om nader te bezien welke mogelijkheden er zijn om nadere regelingen te kunnen aanbieden. Tot slot stellen de leden van de PSP fractie dat het hen bevreemd dat het kabinet niet in staat is om uit het loonvergelijkende onderzoek van de Loontechnische Dienst af te leiden welke achterstand er bestaat in de WSW lonen ten opzichte van het bedrijfsleven, terwijl de conclusies hierover ondubbelzinnig zijn. De staatssecretaris antwoordt in reactie dat het nog te vroeg is voor een totale vergelijking, omdat dit nog besproken moet worden met de VNG en de Bonden van Overheidspersoneel (kamerstuk 18810 nr 6, 7).

Nota van wijziging wetsvoorstel wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 4 juni 1985 wordt een nota van wijziging ingediend inzake de wijziging WSW op enkele onderdelen. Met die wijziging wordt het mogelijk om in bijzondere omstandigheden een geldelijke tegemoetkoming te verstrekken aan een WSW werknemer (kamerstuk 18810 nr 8).

2.1.31 Organisatie sociale werkvoorziening

Advies SER over organisatie sociale werkvoorziening

Op 2 juli 1985 brengt de Adviescommissie werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over de organisatie van de sociale werkvoorziening. Dit naar aanleiding van de adviesaanvraag van 21 december 1981 van de staatssecretaris aan de SER aangaande de organisatie van de sociale zekerheid. De adviesaanvraag volgt op de discussienota die is verschenen in het voorjaar van 1981, opgesteld op eigen initiatief door een aantal organisatieadviseurs, dat afgelopen jaren betrokken is geweest bij het oplossen van problemen in de sociale werkvoorziening.

In de adviesaanvraag wordt de reactie van het kabinet op de discussienota van de organisatieadviseurs als volgt weergegeven: Problemen in de uitvoering van de sociale werkvoorziening kunnen worden opgelost door ofwel verfijning van regelgeving ofwel beperking van regelgeving. Het kabinet kiest voor het laatste, om gemeenten de mogelijkheid te geven het beleid naar de lokale omstandigheden uit te voeren (SER, 1985; kamerstuk 20512 nr 3).

Op 9 maart 1984 heeft de staatssecretaris een adviesaanvraag ingediend bij de SER met het verzoek het advies over de organisatie van de sociale werkvoorziening te koppelen aan advies over decentralisatie en deregulering. De Adviescommissie van de SER is het, net als het kabinet, niet eens met de bevinding van de organisatieadviseurs dat de doelstelling van de WSW ondergraven wordt nu van doorstroming weinig sprake is. Want, de doelstelling van de WSW is volgens de Adviescommissie gericht op het verschaffen van aangepast werk aan personen met een arbeidshandicap. Wel stelt de Adviescommissie dat de norm die het kabinet tegenwoordig stelt aan het aantal WSW dienstbetrekkingen, niet in theorie maar wel in de praktijk kan leiden tot aantasting van de doelstelling van de WSW (SER, 1985; kamerstuk 20512 nr 3).

De Adviescommissie merkt op dat een nauwkeurige en limitatieve omschrijving van de doelgroep van de WSW in de praktijk kan leiden tot verstarring in de uitvoering van de WSW. De Adviescommissie hanteert de kaders van de doelgroepomschrijving zoals eerder op 21 mei 1976 door de SER gegeven, zijnde personen wier plaatsingskans op de arbeidsmarkt nadelig wordt beïnvloed als gevolg van ziekte of ongeval, aangeboren gebreken, lichamelijke of mentale aanpassingsproblemen die niet samenhangen met de leeftijd, karakterstructuur of levensloop. Het begrip handicap is met opzet ruim geformuleerd om flexibiliteit in de praktijk mogelijk te maken (SER, 1985; kamerstuk 20512 nr 3).

De Adviescommissie, het kabinet en de organisatieadviseurs zijn allen van mening dat meer duidelijkheid moet komen in de bestuurlijke verhoudingen binnen de sociale werkvoorziening. Dit betreft de verhouding tussen rijk en gemeenten en tussen gemeenten en sociale werkverbanden. De Adviescommissie gaat daarbij uit van territoriale decentralisatie. Daarbij voorziet de Commissie een raad van advies op bedrijfsniveau, met vergelijkbare functie als een raad van commissarissen. Over de samenstelling van de raad zijn de meningen binnen de Adviescommissie verdeeld. Vertegenwoordigers van werknemers op voordracht van de FNV en gemeenten wensen betrokkenheid van werknemers en benoeming met instemming van medezeggenschapsorganen. Vertegenwoordigers van CNV pleiten voor benoeming met adviesrecht van medezeggenschapsorganen. Vertegenwoordigers van ondernemers pleiten ervoor dat

alleen centrale organisaties van werkgevers en werknemers een bindende voordracht mogen doen (SER, 1985; kamerstuk 20512 nr 3).

De Adviescommissie pleit ervoor het huidige open- einde financieringssysteem te vervangen door een budgetstelsel. Dit kan gedetailleerde en ingrijpende invloed van de centrale overheid voorkomen, en tegelijk kostenbeheersing realiseren. De Adviescommissie adviseert alvorens tot invoering over te gaan eerder ervaringsonderzoeken te doen. Ten aanzien van de controle door de rijksconsulent adviseert de Adviescommissie deze te beperken tot controle achteraf op de juiste wetsuitvoering (SER, 1985; kamerstuk 20512 nr 3).

Tot slot constateert de Adviescommissie dat in de praktijk van de sociale werkvoorziening sprake is van een verzorgingsmodel, als gevolg van de combinatie van het zorgelement en het arbeidsvoorzieningselement dat in de doelstelling van de WSW ingesloten zit. Dat model kent gescheiden rechtsposities en arbeidsvoorwaarden voor verzorgers en verzorgenden en laat weinig ruimte voor gedifferentieerde inrichting van de sociale werkvoorziening. Bovendien schept het tegenstellingen tussen verschillende groepen binnen de WSW. Naar aanleiding van onderzoek door het ITS adviseert de Adviescommissie een heroverweging van de versoepeling van regelgeving omtrent organisatie en inrichting, door ook andere dan het verzorgingsmodel toe te staan (SER, 1985; kamerstuk 20512 nr 3).

2.1.32 Eerste vervolgbehandeling arbeidsvoorwaarden WSW

Brief laatste stand van zaken deeltijdwerk

Op 12 juli 1985 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer met de laatste stand van zaken. Naar aanleiding van de motie Beckers- de Bruijn van 29 juni 1983, waarin wordt aangedrongen op versoepeling van de mogelijkheid tot deeltijdwerk, zijn gemeentebesturen die nog niet deelnemen aan het ervaringsonderzoek opgeroepen dit alsnog te doen. Op 1 augustus 1985 zal het Koninklijke besluit in werking treden waarmee deeltijdarbeid in de WSW definitief geregeld wordt. Het overleg met de Bonden van Overheidspersoneel en de VNG over deeltijd- VUT in de WSW is nog niet afgerond (kamerstuk 18600 nr 104).

Amendement arbeid voor jongeren

Op 29 augustus 1985 wordt door het lid Knol een amendement voorgesteld, dat beoogt het fundamentele recht op arbeid voor jongeren onder de 18 jaar te handhaven (kamerstuk 18810 nr 9). Later volgt een gewijzigd voorstel van wet in de Tweede Kamer, waarin dit amendement niet is opgenomen (kamerstuk 18810 nr 10).

Stand van zaken wetgevingsprogramma

Op 5 september 1985 volgt een verslag van een mondeling overleg van de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de betreffende bewindslieden, over het wetgevingsprogramma 1985. De staatssecretaris kondigde eind augustus aan een aantal wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid te bewerkstelligen. Advies hierover is gevraagd aan de Sociale Verzekeringsraad (kamerstuk 18600 XV nr 112).

Aankondiging wettelijke regeling arbeidsvoorwaarden WSW

Op 11 september 1985 kondigt de staatssecretaris aan dat de wettelijke regeling omtrent arbeidsvoorwaarden een vastere vorm aanneemt en als wetsvoorstel 'Arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector' al op 25 juli 1984 is ingediend bij de Tweede Kamer. Hiermee zal sprake zijn van een door het kabinet vast te stellen norm voor de beschikbare financiële ruimte voor de arbeidskostenontwikkeling. De concrete vertaling ervan vindt plaats bij de CAO partijen. Voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling worden een aantal uitgangspunten gehanteerd. Zo is het gewenst voor de WSW een eigen beleid te ontwikkelen, gezien de unieke eigenschappen van de WSW, en dienen de arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in een financieel kader geplaatst te worden. De staatssecretaris stelt dat over de ruimte voor de WSW geen overleg plaatsvindt met de minister van Sociale Zaken omdat de juridische werkgever bij de WSW, zijnde de gemeente, geen onderhandelingspartij is bij de vaststelling van arbeidsvoorwaarden. De totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden van niet- financiële aard dient nog nader te worden bepaald (kamerstuk 17703 nr 38).

Adviesaanvraag SER medezeggenschap WSW

Op 8 oktober 1985 dient de staatssecretaris een adviesaanvraag in bij de SER aan gaande verschillende rechtsposities in de WSW en de medezeggenschap. Dit naar aanleiding van het advies van de SER hierover van juli dat jaar. De staatssecretaris legt een concept besluit organen van overleg sociale werkvoorziening voor. Daarin wordt onder andere voorgesteld te komen tot verzelfstandiging van een ondernemingsraad en uitbreiding van de adviesbevoegdheid, het instemmingsrecht en de informatieplicht. (SER, 1986).

Adviesaanvraag SER arbeidsvoorwaardenbeleid WSW

Op 6 november 1985 verzoekt de staatssecretaris de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening te adviseren over een voorstel voor een nieuw arbeidsvoorwaardenbeleid in de sociale werkvoorziening. Bijgevoegd worden de voornemens van de

staatssecretaris inzake het nu nog informele overleg over de arbeidsvoorwaarden in de WSW en het loonvergelijkende onderzoek van de Loontechnische Dienst. Volgens de staatssecretaris impliceert het informele karakter van het overleg de centrale bemoeienis van de rijksoverheid. Deze rol heeft de overheid in het verleden ook ingenomen in de gepremieerde en gesubsidieerde sector [G&G sector] op grond van de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden Collectieve Sector [TWACS]. Met het voornemen de TWACS per 1 januari 1986 te vervangen voor de WAGS wordt jaarlijks financiële ruimte geboden aan werkgever en werknemers in die betreffende sector om een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren via het zogenaamde ruimtemodel. Het handhaven van de huidige situatie omtrent de arbeidsvoorwaarden in de WSW is daarom volgens de staatssecretaris niet goed houdbaar. Als uitgangspunten voor het nieuwe arbeidsvoorwaardenbeleid in de WSW formuleert de staatssecretaris (SER, 1986):

- Gezien het speciale karakter van de WSW moet het mogelijk zijn in de WSW geheel zelfstandig een arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren, niet meer als afgeleide van de G&G sector;
- De concrete invulling geschiedt binnen een financieel ruimtemodel.

De staatssecretaris geeft aan dat het onderwerp nog een actueel punt van bespreking is tussen de Bonden voor Overheidspersoneel, de VNG en het departement van Sociale Zaken (SER, 1986).

Brief over tijdelijke dienstbetrekking

Op 8 november 1985 volgt een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris kondigt aan dat het gemeentebestuur tijdelijke plaatsing zonder dienstbetrekking kan toestaan voor de groep WSW personen onder de 18 jaar (kamerstuk 18810 nr 17).

2.1.33 Tweede vervolghandeling wijziging WSW op enkele onderdelen 1986

Moties en amendementen inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 6 en 7 november 1985 wordt in de Tweede Kamer een aantal moties en amendementen voorgesteld. Deze hebben onder andere betrekking op het wegnemen van elke belemmering voor niet-Nederlanders voor toetreding tot de WSW; het wegvallen van de verplichting tot inschrijving bij een arbeidsbureau voor iedereen; en het ver-

zoek af te zien van verdere maatregelen met betrekking tot de B- categorie werknemers. Daarnaast wordt verzocht advies aan te vragen bij de SER inzake een efficiëntere organisatie van de sociale werkvoorziening. Ook wordt verzocht maatregelen te treffen om te voorkomen dat WSW werknemers te lang zonder beloning en vast dienstverband in de sociale werkvoorziening blijven (kamerstuk 18810 nr 11, 12; 18810/18932 nr 13- 16).

Medio november 1985 volgt nog een aantal moties en amendementen. Deze hebben onder andere betrekking op het stigmatiserende effect als gevolg van het onderscheid in wijze van toelating tot de WSW van Nederlanders versus niet- Nederlanders; het behoud van het fundamentele recht op arbeid van jongeren onder de 18 jaar; en het in lijn brengen van de WSW met de WAGW waardoor een rol wordt toegekend aan de Gemeenschappelijke Medische Dienst (kamerstuk 18810 nr 19- 21).

Behandeling Eerste Kamer inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 12 december 1985 wordt het voorstel tot wijziging van de WSW op enkele onderdelen aangeboden aan de Eerste Kamer (kamerstuk 18810 nr 81)

Brief aan Tweede Kamer over moties inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 16 december 1985 volgt een brief van de staatssecretaris waarin een overzicht wordt gegeven van de moties waarover op 26 november in de Tweede Kamer is gestemd. De moties worden niet aanvaard. Wel past het kabinet het volumeverminderingpercentage van WSW jongeren onder de 18 jaar naar beneden aan (kamerstuk 18810 nr 22).

Motie ten behoeve van moties inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 18 december 1985 dient het lid Knol twee moties in, waarin de regering wordt verzocht alsnog de eerder ingediende moties uit te voeren (kamerstuk 18810 nr 23, 24).

2.1.34 Tweede vervolghandeling arbeidsvoorwaarden WSW en adviezen

Advies SER arbeidsvoorwaarden WSW

Op 18 december 1985 brengt de SER advies uit over de voornemens voor een nieuw arbeidsvoorwaardenbeleid in de WSW. Geconstateerd wordt dat de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening al eerder op 16 maart 1982; 21 december 1983; en 2 juli 1985 heeft geadviseerd over dit onderwerp. In die adviezen heeft de SER gewezen op

de samenhang tussen het arbeidsvoorwaardenbeleid en een aantal andere ontwikkelingen, zoals die in de G&G sector (SER, 1986).

De Adviescommissie sluit zich aan bij de opvatting van de staatssecretaris dat handhaving van het huidige arbeidsvoorwaardenbeleid in de WSW ongewenst is, uitgaand van de inwerkingtreding van de WAGGS op 1 januari 1986. De Adviescommissie is van mening dat arbeidsvoorwaarden een onderwerp is voor werkgever en werknemer, en dat de inrichting van de sociale werkvoorziening zoveel mogelijk moet aansluiten bij de reguliere arbeidsverhoudingen. Afwijkingen kunnen alleen worden toegestaan in het licht van het bijzondere karakter van de WSW. Aanvullend adviseert de Adviescommissie om niet alleen financiële randvoorwaarden te stellen aan de sociale werkvoorziening, maar ook kwalitatieve randvoorwaarden zoals globale toetsing van het arbeidsvoorwaardenoverleg aan de doelstelling en uitgangspunten van de wet (SER, 1986).

Adviesaanvraag SER artikel 36 WWV

Op 9 januari 1986 doet de staatssecretaris een adviesaanvraag aan de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER aangaande een wijziging van artikel 36 van de Wet Werkloosheid Voorzieningen [WWV]. Met dit artikel wordt aan gemeenten opgedragen sociaal cultureel werk te organiseren ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid van werknemers die een uitkering ontvangen op grond van de WWV of de WW. Het sociaal cultureel werk is gericht op herintreding in het arbeidsproces en op het tegengaan van de negatieve gevolgen van werkloosheid in de persoonlijke sfeer. De initiale beleidsplannen hiertoe dateren van begin juni 1980. Destijds is voorgesteld dat het artikel 36 zich niet meer zou richten op sociaal cultureel werk ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid, maar op herstel, behoud of bevordering van de arbeidsgeschiktheid en herintreding in het arbeidsleven. Daarbij diende destijds ook de vraag of de kosten die gemeenten maakten voor deze activiteiten gedeclareerd zouden moeten worden bij het ministerie van Sociale zaken of bij het ministerie van CRM. Daarover bracht de Adviescommissie van de SER op 21 april 1981 advies uit. Het commissiedeel bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG en van werknemers kon zich toen vinden in de beleidsplannen. Het deel met vertegenwoordigers van ondernemers echter niet.

Na ontvangst van de adviezen is in 1982 door een interdepartementale werkgroep een voorontwerp tot wijziging van artikel 36 gemaakt en in 1983 aan de Commissie Vermindering en vereenvoudiging overheidsregelingen [Commissie Geelhoed] voorgelegd. Dit resulteerde in 1984 in twee wijzigingsvoorstellen. De eerste had betrekking op het vervangen van de open-einde financiering in de WSW door een budgetstelsel

waarbij de hoogte van het budget gerelateerd was aan het aantal werklozen. De tweede had betrekking op het vervangen van de toetsing vooraf door de rijksconsulent, voor een repressieve toetsing. In 1986 zijn deze voorstellen voor advies voorgelegd aan de SER; de VNG; en de Raad voor Gemeentefinanciën. Voorliggende wijziging van artikel 36 heeft thans betrekking op verruiming van de doelgroep; herschikking van het activiteitenpakket; het vervangen van de open- eindefinanciering door budgetfinanciering; en tot slot de vervanging van de preventieve toetsing voor een repressieve toetsing. De SER wordt verzocht in aanvulling op het eerder uitgebracht advies te adviseren over de financiële structuur van artikel 36 (SER, 1986).

Advies SER inzake beroepsmogelijkheid en rechtsbescherming WSW

Op 19 februari 1986 brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over het bieden van rechtsbescherming bij het uitblijven van een beslissing op het terrein van de WSW. De SER heeft haar advies afgestemd op dat van de Sociale Verzekeringsraad. De SER constateert dat geen uniformiteit bestaat in de betreffende rechtsgang. In de WSW kan tegen bepaalde beslissingen van het gemeentebestuur een beroep worden ingesteld bij de beroepsrechter en tegen andere beslissingen bij de Raad van State volgens de wet AROB. Het kabinet is voornemens om te komen tot uniformiteit in de rechtsbescherming op het terrein van de sociale zekerheid via de zogenaamde Leemtewet. Daarmee vervalt de mogelijkheid tot beroep via de wet AROB en is in plaats daarvan louter beroep bij de beroepsrechter mogelijk. De SER acht het van belang dat rechtsbescherming binnen de WSW blijft bestaan op alle onderdelen, ook na invoering van de Leemtewet (SER, 1986).

Advies SER artikel 36 WWV

Op 19 maart 1986 brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over de voorgenomen wijziging van artikel 36 van de WWV. De SER merkt op dat voorgenomen wijzigingen in het licht van het in behandeling zijnde wetsvoorstel voor een nieuwe werkloosheidswet moeten worden gezien. Want uit de memorie van toelichting bij de nieuwe wet blijkt dat het kabinet voornemens is artikelen aangaande het bevorderen van de arbeidsgeschiktheid in deze wet op te nemen. Dit vanuit het oogpunt van een geïntegreerd voorzieningenbesluit. Ook wijst de SER op een discussie binnen de Stichting van de Arbeid over de bestrijding van langdurige werkloosheid. Volgens de Adviescommissie dateren de beleidsplannen tot wijziging van artikel 36 van enige jaren geleden en lopen inmiddels andere initiatieven en aanpalende wetten, waaronder de WSW, die tot vragen omtrent de afbakening en het nut en noodzaak van de voorliggende wijziging leiden. Een verzoek om een integraal advies

heeft de SER nog niet ontvangen en het argument van de staatssecretaris dat met de wijziging gemeenten in de gelegenheid worden gesteld ervaring op te doen met de aanwending van nieuwe mogelijkheden, acht de SER weinig houdbaar. Tot slot acht de Adviescommissie de timing van het wetsvoorstel weinig opportuun. De noodzaak te komen met maatregelen tegen langdurige werkloosheid vindt zij wel actueel. Daarom adviseert de SER dat de wijziging van artikel 36 doorgang kan vinden, mits dit later een geïntegreerd voorzieningenbeleid niet hindert (SER, 1986).

Advies SER inzake vervanging Koninklijk Besluit organen overleg WSW

Op 21 mei 1986 brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over een concept besluit organen van overleg sociale werkvoorziening. De Adviescommissie constateert dat voorheen vooral de zorgplicht in de WSW centraal stond en nu meer het werknemerschap. Daar past een medezeggenschapstructuur zoals in het reguliere bedrijfsleven bij. De Adviescommissie merkt op dat in de adviesaanvraag gesteld wordt dat een wijziging van de rechtspositie van WSW personeel niet op korte termijn te verwachten is en daarom een wijziging van de medezeggenschap ook niet. Daarom is door de staatssecretaris ervoor gekozen aan te sluiten bij de Wet op de Ondernemingsraden uit 1977. De Adviescommissie stelt dat deze wet tot op heden niet geëvalueerd is en een beoordeling van het conceptbesluit van de staatssecretaris dus lastig is. Ook ervaringen met medezeggenschap van geestelijk gehandicapten is volgens de SER niet altijd soepel te noemen. Het deel van de SER bestaande uit ondernemersleden en vertegenwoordigers van de VNG wijst het concept besluit van de staatssecretaris af omdat met het besluit onvoldoende wordt toegewerkt naar één medezeggenschapsregeling voor al het ambtelijk WSW personeel en de WSW werknemers, en onvoldoende is toegesneden op de structuur en organisatie van de sociale werkvoorziening. Het deel van de SER bestaande uit werknemersleden kan wel instemmen met het concept besluit (SER, 1986).

2.1.35 Derde vervolgbehandeling wijziging WSW op enkele onderdelen 1986

Voorlopig verslag Vaste commissie Eerste Kamer inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 7 maart 1986 wordt het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Eerste Kamer vastgesteld. De leden van de fracties van het CDA en de VVD kondigen aan tijdens de openbare beraadslaging nader in te gaan op het wetsvoorstel (kamerstuk 18810 nr 81A).

Reactie staatssecretaris inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Op 11 maart 1986 gaat de staatssecretaris nader in op vragen die een aantal leden in de Eerste Kamer gesteld hebben over de wijziging van de WSW op enkele onderdelen, zoals over alternatieve besparingen die het volumepercentage kunnen doen dalen. De staatssecretaris stelt dat de NOSW niet met alternatieven is gekomen maar wel heeft verzocht te kijken naar de mogelijkheid om gemeentebesturen als prikkel en stimulans een eigen belang te geven bij kostenbesparing (kamerstuk 18810 nr 81B).

Eindverslag Eerste Kamer inzake wijziging WSW op enkele onderdelen

Nadat op 25 maart 1986 nog een nader voorlopig verslag van de Vaste commissie volgt, met een aantal aanvullende vragen van de fractie van de PvdA en daarop op 3 april 1986 de reactie van de staatssecretaris, volgt op 22 april 1986 het eindverslag waarin de Vaste commissie voor Sociale Zaken van de Eerste Kamer de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid acht (kamerstuk 18810 nr 81C-E).

Inwerkingtreding wijziging WSW op enkele onderdelen

De wetswijziging van de WSW op enkele onderdelen treedt in werking op 7 mei 1986 (kamerstuk 20512 nr 3).

2.1.36 Budgetfinanciering en volumebeheersing

Rapport IOO naar Tweede Kamer

Eind 1984 is het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven [IOO] een onderzoek gestart naar de mogelijkheden van budgetfinanciering in de WSW. Als randvoorwaarden voor het onderzoek is destijds door de staatssecretaris gesteld dat de doelstellingen van de WSW niet mogen worden aangetast en de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij gemeenten blijft. Verdergaande decentralisatie gecombineerd met budgetfinanciering mag alleen worden ingevoerd wanneer dit budgettair neutraal gebeurt. Op 18 april 1986 heeft het IOO het rapport 'Mogelijkheden budgetfinanciering sociale zekerheid' aangeboden aan de staatssecretaris. En op 14 juli 1986 stuurt de staatssecretaris het onderzoeksrapport van het IOO naar de Tweede Kamer. De staatssecretaris stelt dat de resultaten onvoldoende aanknopingspunten bieden voor een verantwoord en toepasbaar systeem van budgetfinanciering voor de sociale werkvoorziening. Want, het IOO heeft onvoldoende aangesloten bij de gestelde randvoorwaarden. Uit het IOO onderzoek blijkt dat het niet mogelijk is om op basis van wetenschappelijk onderzoek exogene objectieve normen te ontwikkelen die de bouw-

stenen vormen voor een financieel systeem voor de WSW, aldus de bewindspersoon van Sociale Zaken (kamerstuk 20512 nr 3).

Brief over budgetfinanciering en decentralisatie

Op 1 augustus 1986 volgt een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer. De NOSW heeft de staatssecretaris verzocht te zoeken naar mogelijkheden om gemeenten die de kostenbesparingen zelf weten te realiseren, te laten profiteren bijvoorbeeld door een verlaging van het volumeverminderingpercentage. Omdat dit niet zonder een wetswijziging mogelijk is, valt een wijziging volgens de staatssecretaris niet voor 1 januari 1986 te realiseren. Daarnaast wil de staatssecretaris het onderzoek naar de mogelijkheid van budgetfinanciering in de sociale werkvoorziening voort zetten. Dit mede in reactie op het advies van de SER van 2 juli 1985 hierover. De staatssecretaris stelt dat in lijn met het advies van de SER de doelstelling van de WSW gehandhaafd blijft. De staatssecretaris kondigt aan nader onderzoek te doen naar welke delen van de sociale werkvoorziening zich lenen voor verdergaande decentralisatie. Het instellen van een raad van advies, zoals de SER adviseert, neemt de staatssecretaris niet over en een gelijkschakeling van arbeidsvoorwaarden van ambtelijk personeel en van WSW werknemers in de sociale zekerheid acht de staatssecretaris niet mogelijk (kamerstuk 18810 nr 25; 20512 nr 3).

Wijziging Besluit volumebeheersing sociale werkvoorziening

Op 30 december 1986 wordt het Besluit volumebeheersing sociale werkvoorziening gewijzigd. Daarin wordt besloten het totaal aantal A- en B- categorie werknemers met een dienstbetrekking in de WSW te stabiliseren (kamerstuk 20512 nr 3).

2.1.37 Beleidsoperatie Budgetfinanciering; Decentralisatie en Deregulering

Plan van aanpak Beleidsoperatie Budgetfinanciering; Decentralisatie en Deregulering

Op 6 april 1987 stuurt de minister van Sociale Zaken een brief aan de Tweede Kamer met daarin het plan van aanpak inzake de Beleidsoperatie Budgetfinanciering; Decentralisatie en Deregulering [BDD] voor de sociale werkvoorziening. Dit was eerder toegezegd aan de Tweede Kamer op 30 oktober 1986. De minister is voornemens advies te vragen aan de betreffende adviesorganen (kamerstuk 20512 nr 3).

De minister stelt dat het voorliggende plan gesteund wordt door de VNG, de BVO en de NOSW, almede instanties die al ervaring hebben opgedaan met budgetfinanciering zoals bejaardenoorden, ziekenhuizen en grote bedrijven. Met deze betrokkenen

zijn uitvoerige consultatierondes gehouden. In het plan van aanpak formuleert de minister het beleidsvraagstuk als volgt: “Het vergroten van de beheersbaarheid van de kosten van de sociale werkvoorziening, het vergroten van de beslissing- en bestedingsvrijheid van de lokale overheid, het verminderen van de uitvoeringsregels en het waarborgen van een afstemming van het sociale werkvoorzieningbeleid met het algemene sociale zekerheidsbeleid” (kamerstuk 19700 XV nr 78, p5).

Dit betekent beheersing van de uitgaven, decentralisatie, deregulering en integratie van beleid. Daarbij gaat het volgens de minister om integreren van top down en bottom up denken in het beleid. Integratie van kennis en inzicht over de condities waaronder de sociale werkvoorziening plaats moet vinden met de praktijkkennis en het inzicht van uitvoerders. Het is volgens de minister nodig om op gestructureerde wijze gebruik te maken van elkaars know- how bij het ontwerpen van het beleid. De minister stelt dat budgetfinanciering niet spontaan zal verlopen, maar gestuurd moet worden. Dit vereist een duidelijke afspraak over de verdeling van verantwoordelijkheden. In een eerder gesloten bestuursakkoord tussen de rijksoverheid en de VNG is afgesproken dat decentralisatie zal worden bevorderd. Advies door instanties die ervaring hebben met het ontwerpen, invoeren en concretiseren van budgetfinanciering kan een bijdrage leveren aan het adequaat verlopen van het beleidsproces (kamerstuk 20512 nr 3).

De minister onderscheidt een drietal fasen voor de invoering van budgetfinanciering. Fase 1 betreft het opstellen van een plan van aanpak. Fase 2 heeft het karakter van een experiment, met een consultatieronde met het veld en de gebruikelijke adviesprocedure om te komen tot een wetswijziging. Deze periode moet plaatsvinden van 1989 tot 1993. Daarbij is gekozen voor een beleidsexperiment bij alle uitvoeringsorganisaties omdat het gegeven de complexiteit van de uitvoering niet goed mogelijk is een verantwoorde steekproef te nemen uit alle uitvoeringsorganisaties (kamerstuk 20512 nr 3).

In fase 3 wordt op basis van de ervaringen een nieuw systeem ontworpen voor de financiering van de WSW. In het budgetsysteem krijgen de verantwoordelijke uitvoerders een budget toegekend. Daarbij dient de input nauw samen te hangen met de output van de sociale werkvoorziening. Methodische uitgangspunten zijn (kamerstuk 19700 XV nr 78):

- Het zoveel mogelijk expliciteren van de doelen van het beleidsvraagstuk;
- Het integreren van het top down en bottom up denken;

- Het ontwerpen van kaders waarbinnen gedurende een planmatig proces doelen worden gerealiseerd.

Over de plannen vindt interdepartementale afstemming plaats met het ministerie van Financiën, van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Daarnaast worden de VNG, BVO en NOSW meer structureel betrokken. Bovendien is er een intensieve relatie met de bestuurlijke eenheden, in het kader van de voorgenomen programma-evaluatie van de beleidsoperatie die zal worden uitgevoerd door externe bureaus. Binnen het ministerie van Sociale Zaken is een projectgroep BDD ingesteld (kamerstuk 19700 XV nr 78).

2.1.38 Wijziging artikel 25 WSW

Wijziging artikel 25 Wet Sociale Werkvoorziening en advies SER

Op 23 januari 1987 wordt een wijziging van artikel 25 van de WSW aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit artikel is gericht op de mogelijkheid van een gemeente tot het bevorderen van de arbeidsgeschiktheid van een WSW werknemer door voorlichting en vorming (kamerstuk 19845 nr 1-2).

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het huidige artikel 25 in de loop van de jaren zeventig heeft geleid tot deelname van werknemers aan vakopleidingen en tot de ontwikkeling van opleidingsvormen speciaal voor de WSW. In de praktijk heeft artikel 25 ook geleid tot activiteiten welke niet direct te maken hebben met de ontwikkeling van de betrokkene als werknemer maar meer in de sfeer van persoonlijkheidsvorming of lichamelijk oefening. Dit wordt in de huidige tijd niet meer passend geacht. Wel geldt dat voorlichting- en scholingsactiviteiten als onmisbaar worden gezien. De voorgestelde wijziging brengt beperkingen aan. De staatssecretaris is voornemens om de huidige regeling zoals opgenomen in het Besluit sociale werkvoorziening 1969 dat het gemeentebestuur niet overgaat tot uitvoeren van een activiteit in het kader van artikel 25 voordat een rijksconsulent positief heeft geadviseerd, uit dat Besluit te verwijderen wanneer voorliggend wetsvoorstel wordt aanvaard. De staatssecretaris acht het voldoende dat toetsing achteraf plaatsvindt, in plaats van vooraf (kamerstuk 19845 nr 3).

Op 24 september 1986 heeft de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER opgemerkt dat zij al eerder heeft geconstateerd dat duidelijkheid van de kant van de rijksoverheid gewenst is ten aanzien van de bevoegdheden van de rijksconsulent en de door de gemeenten te organiseren activiteiten. De staatssecretaris stemt in met het advies van de SER dat bij het beoordelen van de te verwachten effectiviteit

van een bepaalde activiteit de specifieke situatie van de WSW werknemer in ogenschouw moet worden genomen. De staatssecretaris kan niet instemmen met het advies van de SER dat bepaalde activiteiten, waaronder de algemeen vormende, niet bij voorbaat als niet- arbeidsbevorderend kunnen worden beschouwd. Met het wetsvoorstel worden in artikel 25 geen activiteiten toegestaan die ook buiten de sociale werkvoorziening niet tot de taak van de werkgever worden gezien. Daarin wijkt het voorstel niet af dan wat initieel in de wet ook bedoeld is, aldus de staatssecretaris (kamerstuk 19845 nr 3).

Herziening Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening

Op 24 december 1986 wordt het Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening uit 1977 herzien in het licht van de lopende wijzigingen (kamerstuk 24787 nr 3).

Behandeling Tweede Kamer inzake wijziging artikel 25 en reactie staatssecretaris

Op 15 april 1987 volgt het voorlopig verslag van de Vaste commissie in de Tweede Kamer inzake de wijziging van artikel 25 van de WSW, en aansluitend op 12 augustus 1987 de reactie van de staatssecretaris. De staatssecretaris constateert dat de fracties over het algemeen kunnen instemmen met het wijzigingsvoorstel. Het CDA stelt voor overgangsmaatregelen te nemen. De leden van de fracties van het CDA, PPR, SGP en RPF vragen naar een overzicht van activiteiten en daaraan verbonden kosten in het kader van artikel 25. Aan dit verzoek kan de staatssecretaris niet voldoen. De leden van het CDA vrezen dat het wetsvoorstel een beperking kan betekenen voor de doorstroommogelijkheden. De staatssecretaris ontkent dit en stelt dat bevordering van doorstroom een van de subdoelstellingen is (kamerstuk 19845 nr 5).

Eindverslag Tweede Kamer inzake wijziging artikel 25

Op 28 september 1987 volgt het eindverslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer inzake de wijziging van artikel 25 van de WSW. Het CDA reageert tevreden op het feit dat met de wijziging van het artikel geen bezuiniging wordt beoogd en het belang vooral ligt bij de kansen op doorstroming. De leden van de PvdA merken op dat de staatssecretaris nauwelijks is ingegaan op de kritiek die eerder is geuit. De leden krijgen de indruk dat de regering haar beleid erop richt van een sociale werkvoorziening een gewone werkvoorziening te maken (kamerstuk 19845 nr 6).

Reactie staatssecretaris

Op 29 oktober 1987 reageert de staatssecretaris op het eindverslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer. De staatssecretaris constateert dat in ruime mate instemming bestaat over de voorgenomen wijziging van artikel 25 van de WSW (kamerstuk 19845 nr 7).

Behandeling Eerste Kamer inzake wijziging artikel 25 en reactie staatssecretaris

Op 1 maart 1988 constateert de staatssecretaris dat de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Eerste Kamer op hoofdlijnen kan instemmen met het wetsvoorstel inzake de wijziging van artikel 25 van de WSW (kamerstuk 19845 nr 122, 122A).

Inwerkingtreding wijziging WSW artikel 25

Op 8 maart 1988 acht de Vaste commissie in de Eerste Kamer de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid en treedt de wijziging in werking (kamerstuk 19845 nr 122B).

2.1.39 Wijziging van de WSW op enkele onderdelen (experiment budgetfinanciering; decentralisatie en deregulering)

Adviezen over Beleidsoperatie BDD

Op 7 oktober 1987 brengt de Raad voor de gemeentefinanciën haar advies uit over de voorgenomen budgetfinanciering van de WSW. De Raad kan in principe instemmen met de ontwikkeling van een dergelijk systeem, maar plaatst kanttekeningen bij het voorgenomen experiment in fase 2 van het plan van aanpak. De Raad constateert een botsing met de Wet Gemeenschappelijk Regelingen, waarin wordt beoogd het karakter van het lokale bestuur te versterken en de zelfstandige positie van gemeenschappelijke regelingen terug te dringen. De Raad oordeelt dat de beleidsvrijheid van gemeenten maar beperkt wordt vergroot en dat voor gemeenten financiële risico's verbonden zijn aan het systeem van budgetfinanciering zonder dat de rijksoverheid dit enigszins compenseert (kamerstuk 20512 nr 3).

Op 21 oktober 1987 brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over het voorgenomen experiment van budgetfinanciering. De SER is positief maar plaatst een aantal kanttekeningen. Zo stelt de SER dat de vrijheid van gemeenten niet overschat moet worden omdat het budget vooraf immers vastligt. Ook verwacht de SER dat extra kosten gemoeid zijn met de invoering van het systeem van budgetfinanciering. De SER wenst nader inzicht in de ongewenste neveneffecten. Onbekend is of de duur van het experiment toereikend is en of later nog een over-

gangperiode noodzakelijk is. De SER acht het van belang dat afspraken worden gemaakt over de handhaving tussen de rijksoverheid en de bestuurlijke eenheden (kamerstuk 20512 nr 3).

De VNG staat positief tegenover het systeem van budgetfinanciering, hoewel de toekomstige situatie naar het oordeel van de VNG nog te onduidelijk is weergegeven. De VNG acht het van belang een aantal randvoorwaarden te handhaven zoals het overeind houden van de sociale doelstelling van de WSW. Daarnaast moet de uitvoering beheersbaar zijn en moet terugkeer naar het huidige financiële stelsel mogelijk zijn. De VNG denkt dat de ontwerpfasen voorziet in een sterke centralisatie. Ook de NOSW en de Bonden van Overheidspersoneel, de CFO en de ABVA/ KABO, brengen advies uit. De NOSW staat positief tegenover budgetfinanciering. De CFO is kritisch en vreest dat de zwakkeren niet meer worden toegelaten tot de WSW. De ABVA/ KABO stelt dat de budgetfinanciering niet de basis mag zijn voor verdere bezuiniging en dat de invoering van een dergelijk systeem zorgvuldig moet plaatsvinden (kamerstuk 20512 nr 3).

Wetsvoorstel wijziging van de WSW op enkele onderdelen (experiment BDD)

Op 30 maart 1988 wordt het wetsvoorstel tot 'wijziging van de WSW op enkele onderdelen (experiment budgetfinanciering; decentralisatie en deregulering)' ingediend in de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting wordt een korte terugblik gegeven van de geschiedenis. Gesteld wordt dat in het verleden overeenstemming is bereikt tussen het kabinet en de Tweede Kamer over de wenselijkheid van verdergaande decentralisatie van de sociale werkvoorziening en studie naar de mogelijkheden van budgetfinanciering. De staatssecretaris stelt dat één van de doelen van voorliggend wetsvoorstel is om in relatie tot de invoering van het systeem van budgetfinanciering te komen tot vermindering van het aantal uitvoeringsregels. De staatssecretaris merkt daarbij op dat de invoering van het systeem op zich al een vorm van decentralisatie is (kamerstuk 20512 nr 1- 3).

In het wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen voorgesteld. Hierna volgt een opsomming (kamerstuk 20512 nr 1- 3):

- **Inhoudelijke wijzigingen**

Aanvankelijk is voorgesteld het advies van een plaatselijke WSW- commissie te laten vervallen. Op verzoek van de SER, de Raad voor de gemeentefinanciën en de VNG en ten behoeve van de doelstelling van de WSW is besloten voor te schrijven dat de plaatselijke WSW- commissie om advies moet worden gevraagd bij bepaalde onderwerpen, zoals bij het in dienst nemen en verbreken van WSW dienstverbanden, en de

advisering over door werknemers ingediende bezwaarschriften. Artikel 7 waarin is bepaald dat de Kroon en de Minister de bevoegdheid hebben nadere regelen te stellen omtrent het aantal werknemers dat een gemeente in dienst mag nemen, komt te vervallen. En ook artikel 15 waarin is bepaald dat de minister, wanneer een WSW werkverband niet voldoet aan de eisen van de wet hij deze kan intrekken, wordt verwijderd. Artikel 14 waarin is bepaald dat het mogelijk is voor bepaalde onderwerpen nadere regels te stellen wordt ingeperkt. Het toezicht via repressieve onderzoeken door rijksconsulenten naar de doelbereiking en rechtmatigheid van de WSW blijft gehandhaafd. Maar het toezicht op de doelmatigheid van de wet vervalt in verband met het systeem van budgetfinanciering. Ten behoeve van het meten van de doeltreffendheid van de wet stelt de staatssecretaris dat het van belang is dat de gegevensverzameling zo uniform en eenduidig mogelijk plaatsvindt. Daartoe zijn in de experimentele fase 2 van de beleidsoperatie BDD drie informatiedragers aangesteld en wettelijk voorgeschreven. De staatssecretaris stelt: `voor de toetsing van het effectieve gebruik van de voorziening lijkt het voorts een juiste keuze na te gaan welk percentage van de toegelaten personen na een bepaalde periode nog in de sociale werkvoorziening werkzaam zijn (effectiviteit van de toelatingsprocedure) en welk percentage daarvan na een bepaalde periode een betere functie is gaan vervullen dan wel is doorgestroomd naar een arbeidsplaats buiten de sociale werkvoorziening` (kamerstuk 20512 nr 3 p41). De staatssecretaris verwacht vier jaar nodig te hebben om een meetinstrument voor de doeltreffendheid te ontwikkelen (kamerstuk 20512 nr 1- 3);

- Wijzigingen van de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriele besluiten inzake de sociale werkvoorziening

Het Besluit vaststelling saldo exploitatierekening werkverbanden der sociale werkvoorziening en advies over belangrijke uitgaven vervalt. Dit besluit bepaalt welke baten en lasten in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van relevant exploitatiesaldo van werkverbanden. Ook het Besluit bijzondere activiteiten sociale werkvoorziening vervalt, in verband met de onlangs doorgevoerde wetswijziging van artikel 25 van de WSW. Het Besluit organisatie sociale werkvoorziening wordt vereenvoudigd. Daarin wordt geregeld wat onder een werkverband moet worden verstaan; op welke wijze leiding moet worden gegeven; en welke taken er in werkverband moeten worden verricht. Het besluit premiespaarregeling sociale werkvoorziening wordt in verkorte vorm opgenomen. Het Besluit rechtsbetrekking sociale werkvoorziening blijft gehandhaafd. Daarin wordt geregeld wat moet gebeuren als een werkverband wordt beheerd door een privaatrechtelijk rechtspersoon. Ook het Besluit arbeidsvoorwaarden sociale werkvoorziening; het Besluit dienstbetrekking sociale werkvoorziening en

het Besluit vrijwillige vervroegde uittreding sociale werkvoorziening blijven van kracht. Bezien wordt of het Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening deregulering behoeft, en of wordt overgegaan tot het intrekken van het Besluit geldelijke tegemoetkoming sociale werkvoorziening. Op 7 mei is besloten tot uitstel van besluitvorming hierover in verband met een onderzoek van de Loontechnische Dienst naar sociale fondsen bij werkvoorzieningen. Aanpassen van het Besluit sociale werkvoorziening 1969, over het instellen van een plaatselijke WSW- commissie en over de organisatie van de sociale werkvoorziening, wordt aangepast. Deze aanpassing betreft het handhaven van nadere regels die een goede uitvoering van de wet noodzakelijk maken. Het Besluit declaraties en jaarpogaven sociale werkvoorziening 1982 wordt aangepast aan het nieuwe systeem van budgetfinanciering en het Besluit statistische gegevens complementaire sociale voorzieningen, waarmee gemeenten periodiek informatie verschaffen aan het CBS blijft gehandhaafd (kamerstuk 20512 nr 1- 3);

- Subdoelstellingen

De staatssecretaris benadrukt het belang van het expliciteren van de doelstelling van de WSW en het meetbaar maken daarvan. Aan het doel voegt de staatssecretaris twee subdoelen toe, zijnde het optimaliseren van het aantal WSW arbeidsplaatsen en het voeren van een evenwichtig toelating- en plaatsingsbeleid (kamerstuk 20512 nr 1- 3);

- Arbeidsvoorwaardenvorming

Tot slot wordt aangekondigd dat op het departement een studie wordt gedaan naar de wijze waarop de arbeidsvoorwaardenvorming kan worden gerealiseerd, anders dan nu gebeurt door de Kroon en de Minister (kamerstuk 20512 nr 1- 3).

Advies Raad van State inzake wijziging WSW op enkele onderdelen (experiment BDD) en reactie staatssecretaris

Al eerder, op 16 maart 1988 wordt de wijziging van de WSW op enkele onderdelen voor advies aangeboden aan de Raad van State. De staatssecretaris reageert daarop op 28 maart 1988. De Raad vermoedt dat de budgetfinanciering tot een toename van regeldruk zal leiden. De staatssecretaris stelt dat hiervan mogelijk sprake kan zijn, doch slechts een beperkte periode bij aanvang van de invoering. Ook vermoedt de Raad een toename aan ambtelijke bemoeienis bij het jaarlijks vaststellen van de budgetten. De Raad constateert dat de voorgestelde financieringsstructuur een open einde karakter heeft en deze naar gemeenten toe is gekeerd in plaats van naar het Rijk. De staatssecretaris stelt dat getracht is de risico's voor gemeenten beheersbaar te houden en kondigt aan een bedrag beschikbaar te houden voor flankerend beleid. Bovendien

biedt de structuur de mogelijkheid een reservering op te nemen, aldus de staatssecretaris. Voorstellen van de Raad van State voor wijzigingen of aanpassingen hiervan worden door de staatssecretaris niet overgenomen. De Raad oordeelt dat het tempo van invoering van de budgetfinanciering te hoog is. De staatssecretaris stelt dat de voorbereidingen al geruime tijd bezig zijn en dat het veld hierbij is ingeschakeld. De staatssecretaris verwijst naar de ontwikkelingen inzake fase 2 van de beleidsoperatie BDD, waarbij de voorgenomen experimenten al gevorderd zijn (kamerstuk 20512 nr A)

2.1.40 Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden

Advies SER State inzake wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden)

Op 28 april 1988 brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening advies uit over de vaststelling rechtspositie en arbeidsvoorwaarden WSW. Dit naar aanleiding van de adviesaanvraag op 9 juli 1987 over de beleidsoperatie BDD en de vraag naar de mogelijkheid om de vaststelling van de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van WSW werknemers over te dragen aan organisaties van werkgevers en werknemers. Bij de adviesaanvraag is destijds niet, zoals gebruikelijk, een concreet voorstel bijgevoegd. Enerzijds omdat vanwege juridische haken en ogen niet op korte termijn een oplossing denkbaar is en anderzijds omdat wijzigingen gezien de lopende beleidsoperatie BDD te ingrijpend worden geacht (SER, 1988).

De Adviescommissie merkt op in haar advies van 21 oktober 1987 aangekondigd te hebben terug te komen op het onderwerp van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Hiervoor nog, op 2 juli 1985 heeft de Adviescommissie in haar advies over de organisatie van de sociale werkvoorziening gepleit voor heroverweging van het zorgelement in de WSW. Daarbij heeft de Adviescommissie gepleit voor reguliere arbeidsvoorwaarden in de WSW, ofwel gelijke rechtsposities voor verschillende groepen in de WSW en de mogelijkheid voor partijen om vrij te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden, mits de doelstelling van de WSW en de verantwoordelijkheid van de centrale overheid niet aangetast worden. In het advies van de Adviescommissie op 18 december 1985 is dit nogmaals herhaald (SER, 1988).

De Adviescommissie stelt dat de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden sinds 1 januari 1986 tot stand komen in het zogenaamde ruimtemodel. De centrale overheid stelt vast en informeel vindt overleg plaats met betrokken partijen. Herbezinning op rechtspositie en arbeidsvoorwaarden, en heroriëntatie op de sociale werkvoorziening moeten volgens de Adviescommissie worden gezien in het licht van de bevordering van meer bedrijfsmatig functioneren; emancipatie van WSW werknemers; en meer medezeggenschap. De WSW werknemer dient centraal te staan. Ook speelt mee de

positie van de centrale overheid als wetgever en financier van de sociale werkvoorziening (SER, 1988).

De Adviescommissie stelt dat de discussie omtrent rechtspositie en arbeidsvoorwaarden niet los gezien kan worden van deze ontwikkelingen en van de voortgang van de beleidsoperatie BDD. De Adviescommissie stelt daarom dat pas nadat ervaring is opgedaan met geformaliseerd overleg en met de beleidsoperatie BDD een antwoord kan worden gegeven op de adviesaanvraag naar mogelijkheden om te komen tot overdracht aan organisaties van werkgevers en werknemers (SER, 1988).

Advies SER inzake arbeidsvoorwaardenoverleg WSW

Later, op 12 september 1988, brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over de formalisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg WSW. Dit naar aanleiding van een adviesaanvraag van de staatssecretaris op 13 juli 1988 waarin een concept wetsontwerp en een concept algemene maatregel van bestuur betreffende formalisering van het overleg inzake rechtspositie en arbeidsvoorwaarden WSW is voorgelegd. De Adviescommissie is positief gestemd over het voorstellen tot formaliseren van het overleg en onderschrijft het uitgangspunt van de staatssecretaris om voor de organisatie van het overleg zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regelgeving voor rijksambtenaren. De Adviescommissie wijst erop dat het positieve advies niet betekent dat wordt ingestemd met de inhoudelijke richting van het arbeidsvoorwaardenoverleg inzake de WSW. De Adviescommissie stemt niet in met het voornemen om de advies- en arbitragemogelijkheid in de WSW achterwege te laten (SER, 1988).

2.1.41 Vervolgbehandeling wijziging van de WSW op enkele onderdelen (experiment budgetfinanciering; decentralisatie en deregulering)

Behandeling Tweede Kamer inzake wijziging WSW op enkele onderdelen (experiment BDD) en reactie

Op 20 mei 1988 brengt de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer voorlopig verslag uit over het experiment BDD en op 26 mei 1988 reageert de staatssecretaris. De staatssecretaris constateert dat de meeste fracties positief gestemd zijn over het voorstel. De voorstellen tot verdergaande decentralisatie en deregulering worden positief doch wat conservatief beoordeeld, aldus de staatssecretaris. De staatssecretaris stelt voor een pragmatische aanpak gekozen te hebben door grotendeels aan te sluiten bij de bestaande situatie en gelijktijdig toe te werken naar objectieve criteria

bepalend voor de kosten van de sociale werkvoorziening en naar een meer objectief verdeelmodel (kamerstuk 20512 nr 6).

Alle fracties uiten hun zorgen over de houdbaarheid van de doelstellingen van de WSW, indien het voorliggende wetsvoorstel wordt aanvaard. De staatssecretaris stelt dat wijziging van de doelstellingen niet de bedoeling is. Wel constateert de staatssecretaris dat over de doelstelling en over wanneer die doelstelling bereikt is, gemeentebesturen verschillende opvattingen hebben. Dit vereist dat meer kwantitatieve en kwalitatieve gegevens beschikbaar moeten zijn. Daarom heeft de staatssecretaris een organisatieadviesbureau ingeschakeld om in samenwerking met alle veldpartijen een nieuw meetinstrument voor doeltreffendheid te ontwikkelen (kamerstuk 20512 nr 6).

De leden van de PvdA en de SGP hebben hun twijfels over of de experimentele fase alle uitvoeringsorganisaties moet beslaan. De leden van de CDA fractie stellen dat een experimentele fase van twee jaar verstandiger is dan vier jaar. De drie fracties vragen naar wat gebeurt na afloop van de experimenten. Hierover geeft de staatssecretaris aan dat aan het einde van het experiment wordt besloten of ofwel budgetfinanciering ofwel het oude financieringssysteem wordt gekozen.

De leden van het CDA zijn van mening dat het aantal regels dat verdwijnt marginaal is. De leden van de GPV en de PvdA vragen de regering om herbezinning op dit aantal regels. De staatssecretaris verwijst naar de memorie van toelichting over het aantal te wijzigen en te vervallen regels en stelt dat in de komende periode alle besluiten opnieuw worden doorgelicht op verdere deregulerings- en decentralisatiemogelijkheden. Tot slot stellen de leden van de PvdA dat het toezicht is toegenomen, nu gemeenten vooraf een beleidsplan en begroting moeten opstellen en achteraf een resultaatrapportage moeten indienen. De staatssecretaris stelt dit noodzakelijk te achten (kamerstuk 20512 nr 6).

Eindverslag Tweede Kamer inzake experiment BDD en reactie staatssecretaris

Op 13 juni 1988 wordt het eindverslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer inzake het experiment BDD vastgesteld. Op 16 juni dat jaar volgt de reactie van de staatssecretaris. De staatssecretaris concludeert dat een aantal vragen van fracties op niet geheel bevredigende wijze is beantwoord. De leden van de PvdA hadden eerder verwacht dat diverse wijzigingen zouden worden doorgevoerd in het wetsvoorstel. De staatssecretaris stelt dat de leden van de Vaste commissie hem niet tot overtuiging hebben gebracht het voorstel aan te passen (kamerstuk 20512 nr 7, 8).

Nota van wijziging inzake experiment BDD

Op 16 juni 1988 volgt een nota van wijziging aan de Tweede Kamer inzake het experiment BDD. Onder andere wordt voorgesteld om, wanneer de omstandigheden dit noodzakelijk maken, de omvang van de financiële vergoeding aan gemeenten te kunnen wijzigen. Daarnaast wordt voorgenomen de wet in werking te laten treden op 1 januari 1989 (kamerstuk 20512 nr 9).

Moties en amendementen inzake experiment BDD

In juni 1988 volgt een aantal moties en amendementen in de Tweede Kamer aangaande de budgetfinanciering. Deze hebben onder andere betrekking op het door gemeenten zelf laten bepalen van de benodigde financiële ruimte voor reserveringen; de mogelijkheid tot terugvordering door de rijksoverheid in geval van ondoeltreffende uitvoering door gemeenten; handhaving van de volledige adviserende taak van de plaatselijke WSW- commissie; en het stellen van randvoorwaarden aan het doeltreffendheidinstrument teneinde de sociale doelstelling van de wet te behouden. Daarnaast wordt gepleit voor een evenwichtige verhouding tussen A- en B- categorie WSW werknemers; dat bij gelijkblijvend budget een gelijk aantal WSW werknemers in dienst blijft; en tot slot dat toezicht en controle beperkt moeten blijven tot de hoofdzaken van de wet (kamerstuk 20512 nr 10- 21).

Behandeling Eerste Kamer inzake experiment BDD en reactie staatssecretaris

Op 30 juni 1988 wordt het wetsvoorstel inzake het experiment BDD aangeboden aan de Eerste Kamer. Op 12 september 1988 volgt het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken en op 12 september dat jaar de reactie van de staatssecretaris daarop. De staatssecretaris constateert een brede steun voor het wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 zijn positief gestemd, maar voorzien wel mogelijke verdringingseffecten (kamerstuk 20512 nr 249- D).

Op 20 september 1988 wordt door de leden van de Vaste commissie gevraagd naar een brief van de VNG van 6 september 1988 waarin wordt gesteld dat een aantal gemeenten niet gaat uitkomen met het voorgenomen budget. Daarnaast vragen de leden naar een brief van de ondernemingsraad van de TOMIN- groep uit Hilversum van 30 augustus dat jaar over de sociale fondsen die aanvankelijk door de rijksoverheid gedragen worden en nu is voorgesteld deze de sociale werkvoorziening zelf te dragen. De staatssecretaris meent in zijn eerdere memorie van antwoord voldoende uiteenzetting te hebben gegeven van de wet. Over de brieven stelt de staatssecretaris dat van een bestuurlijke eenheid mag worden verwacht de WSW op kwantitatieve en kwalitatieve wijze uit te voeren binnen het gegeven budget. Voor aanvullende uitgaven voor de

sociale werkvoorziening blijft artikel 27 van de wet van kracht, aldus de staatssecretaris (kamerstuk 20512 nr 249- D).

Inwerkingtreding wetsvoorstel experiment BDD

Op 28 september 1988 treedt het wetsvoorstel wijziging van de WSW op enkele onderdelen (experiment budgetfinanciering; decentralisatie en deregulering) als wet in werking (kamerstuk 24787 nr 3).

2.1.42 Wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden)

Wetsvoorstel Wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden)

Op 19 mei 1989 wordt een wijziging van de WSW aangaande de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden ingediend bij de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het tot nu toe voor WSW werknemers aan een wettelijk gefundeerde overlegstructuur heeft ontbroken. Volgens de huidige wet kunnen de Kroon en de minister nadere regels stellen omtrent de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van WSW werknemers, zonder daarover overleg te plegen. Hoewel wettelijk niet verplicht, is in de loop der jaren een overlegstructuur tot stand gekomen in de praktijk. De Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER is van mening dat daarbij de advies- en arbitragemogelijkheden opgenomen moeten worden. De staatssecretaris neemt deze aanbeveling over (kamerstuk 21153 nr 1- 3).

Advies Raad van State inzake wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden) en reactie staatssecretaris

Eerder, op 19 april 1989 brengt de Raad van State advies uit over de wijziging van het overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden in de WSW. Later, op 11 mei 1989, volgt de reactie van de staatssecretaris. De Raad vraagt waarom alleen de ABVA/KABO en de CFO als werknemersvertegenwoordigers betrokken zijn bij het voorgenomen overleg over de sociale werkvoorziening. De staatssecretaris stelt dat de sociale werkvoorziening betrekking heeft op een specifiek groep, die al sinds de totstandkoming van de wet wordt vertegenwoordigd door deze partijen en niet door andere vakbonden (kamerstuk 21153 nr A).

Behandeling Tweede Kamer inzake wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden)

Op 4 juli 1989 wordt het voorlopig verslag van de Vaste commissie van Sociale Zaken in de Tweede Kamer vastgesteld. De leden van het CDA onderschrijven de zienswijze van het kabinet over het formaliseren van het overleg over de arbeidsvoorwaarden van de WSW. Ook de leden van de VVD en D66 stemmen in (kamerstuk 21153 nr 5).

Eindverslag Tweede Kamer inzake wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden)

Op 23 oktober 1989 wordt het eindverslag van de Vaste commissie in de Tweede Kamer vastgesteld. Naar aanleiding daarvan kondigt de staatssecretaris aan voornemens te zijn om de resultaten van een proefneming met een herzien overlegstelsel voor het arbeidsvoorwaardenoverleg overheidspersoneel te betrekken bij de in gang zijnde besprekingen met de vakbonden en de VNG over de organisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg WSW, zoals dit na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel zal verlopen (kamerstuk 21153 nr 7, 8).

Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet

Eind 1989 wordt het wetsvoorstel Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet ingediend in de Tweede kamer. Daarin wordt onder andere gesteld dat de rechten en plichten van de overheid die voortkomen uit een overeenkomst tussen een gemeente en het directoraat- generaal voor de Arbeidsvoorziening inzake een WSW werknemer, bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel overgaan van het arbeidsbureau naar zogenaamde Arbeidsvoorzieningsorganisaties. Deze wet zal uiteindelijk in werking treden op 29 november 1996 (kamerstuk reeks 21063).

Behandeling Eerste Kamer inzake wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden) en reactie staatssecretaris

Op 27 maart 1990 wordt het wetsvoorstel over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden aangeboden aan de Eerste Kamer. Naar aanleiding van het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken van 22 mei 1990 volgt op 4 juli 1990 de reactie van de staatssecretaris. De staatssecretaris constateert instemming van de Eerste Kamer met het wetsvoorstel. De leden van de PvdA vragen nog naar de onderlinge verhouding tussen het departement van Sociale Zaken; de VNG en de NOSW. De staatssecretaris licht toe dat een vertegenwoordiger van het departement in het overleg zal optreden als de werkgeverspartij. De VNG treft op als vertegenwoordiger van de gemeenten en de NOSW maakt deel uit van de VNG delegatie. De staatssecretaris

kondigt aan dat de komende periode 'beleidsontwikkeling zal plaatsvinden, gericht op een decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming van de WSW' (kamerstuk 21153 nr 160B, p2).

De leden van het CDA vragen naar de mogelijkheid om overleg te plegen met de minister, ook nadat budgetfinanciering en decentralisatie worden doorgevoerd. De leden van de PvdA vragen naar een visie op de veranderende wijze waarop de arbeidsvoorwaarden tot stand komen en de relatie daarvan met de budgetfinanciering. De staatssecretaris stelt dat bewust is gekozen om de beleidsontwikkeling niet direct bij aanvang van de beleidsoperatie BDD mee te nemen, omdat deze dan te omvangrijk zou worden (kamerstuk 21153 nr 160, 160B).

Maatregelen ter benutting WSW arbeidsplaatsen

Op 18 mei 1990 stuurt de staatssecretaris op verzoek van de Tweede Kamer een nota waarin wordt ingegaan op maatregelen om de doorstroming van WSW werknemers naar reguliere arbeidsplaatsen buiten de WSW te bevorderen en oplossingen te bieden voor WSW werknemers die niet meer aan de minimumeisen voor een WSW verband voldoen. Daarnaast wordt verslag gedaan van een werkbezoek aan een Zweedse werkvoorziening waaruit blijkt dat een actief beleid op het gebied van doorstroming vruchten kan afwerpen. Aanleiding voor de nota is een overzicht van wachtlijsten in de sociale werkvoorziening dat een aantal jaar eerder is aangeboden aan de Tweede Kamer. Voorgenomen maatregelen betreffen onder andere een wijziging van de WSW zodat een verplichting ontstaat voor een bestuurlijke eenheid de dienstbetrekking met de WSW werknemer te beëindigen wanneer passende arbeid voor handen is. Daarnaast wordt een wijziging van de WSW beoogd waarmee een gemeente de mogelijkheid heeft de dienstbetrekking te beëindigen wanneer een WSW werknemer niet tot regelmatige arbeid in staat is en een sociale werkplaats voor het welzijn niet langer wenselijk is. Ook wordt voorgenomen in de begroting van Sociale Zaken een bedrag te reserveren voor wetenschappelijke begeleiding en evaluatie van op te zetten experimenten in verband met WSW doorstroming, en voor experimentele ontwikkeling van een strategie om werknemers die dreigen uit te vallen in WSW verband in de arbeid te houden. Tevens wordt een incentive- beleid gevoerd gericht op financiële prikkels voor de bestuurlijke eenheden betrokken bij de WSW (kamerstuk 21552 nr 1, 2).

Inwerkingtreding wijziging van de WSW (overleg over rechtspositie en arbeidsvoorwaarden)

Op 28 augustus 1990 acht de Vaste commissie in de Eerste Kamer de openbare behandeling van het wetsvoorstel inzake het overleg over rechtspositie en arbeidsvoor-

waarden in de WSW voldoende voorbereid. Op 2 november 1990 treedt de wet in werking (kamerstuk 21153 nr 160; 24787 nr 3).

Besluit centraal overleg sociale werkvoorziening

Later, op 1 september 1991 gaat het Besluit centraal overleg sociale werkvoorziening van kracht. Daarin wordt bepaald dat de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden in de WSW alleen bepaald mogen worden na overleg van de minister met de werknemersorganisaties en de CFO. De VNG, met vertegenwoordiging van de NOSW, fungeert als adviseur van het Centraal Overleg Sociale Werkvoorziening (kamerstuk 24787 nr 3).

2.1.43 Sociale zekerheid

Brief over banenpools en WSW

Op 9 april 1991 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer aangaande de relatie tussen banenpoolplaatsen voor langdurig werklozen en de WSW plaatsen. Dit naar aanleiding van waarschuwingen in de pers over mogelijke verdringingseffecten. De staatssecretaris stelt dat de verdringing vanuit twee optieken kan worden bezien. De eerste betreft problemen die zich voordoen wanneer onvoldoende additionele objecten binnen de collectieve sector beschikbaar zijn. De staatssecretaris acht deze problemen niet waarschijnlijk. De tweede betreft problemen die zich voordoen wanneer de begripsbepaling ten aanzien van de additionaliteit van objecten op uiteenlopende wijze geschiedt. De staatssecretaris ziet hierin een verantwoordelijkheid weggelegd voor de gemeenten en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (kamerstuk 21800 XV nr 70).

Nota Sociale Zekerheid 1991

Op 3 oktober 1991 stuurt de staatssecretaris de Nota Sociale Zekerheid 1991 naar de Tweede Kamer. Daarin wordt ingegaan op de beleidsontwikkelingen, - achtergronden en - perspectieven van de sociale zekerheid. Ten aanzien van de sociale werkvoorziening wordt gesteld dat de afgelopen jaren onvoldoende aandacht is besteed aan de doorstroming van WSW werknemers naar reguliere arbeid en dat de doorstroming op het niveau van een half procent van de WSW populatie per jaar is. Gesteld wordt dat nu de arbeidsmarktsituatie verbeterd is, een beleid gevoerd dient te worden dat gericht is op stimulering van de doorstroming. Daartoe heeft de staatssecretaris de nota 'Optimale benutting van arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening' (kamerstuk 21552, nr. 2) aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarnaast wordt gesteld dat in het

kader van de beleidsoperatie BDD, nu nog slechts aan gemeenten informatie wordt opgevraagd over de bestuurlijke eenheid als geheel en niet over de afzonderlijke WSW werkverbanden. Bovendien hoeft geen inzicht meer gegeven te worden in de doelmatigheid van de uitvoering van de wet.

Nieuw is dat de gevraagde informatie grotendeels gestandaardiseerd is. Deze informatie heeft de rijksoverheid onder andere nodig ten behoeve van het financiële verdeelmodel en het uitvoeren van het toezicht op de wet. De staatssecretaris stelt dat gedurende de experimentele fase van de beleidsoperatie de gevraagde informatie jaarlijks kan fluctueren met de voortschrijdende ontwikkelingen. Voorzien wordt een geautomatiseerd beleid- en beheerinformatiesysteem te introduceren (kamerstuk 21807 nr 1-2).

Tussenbalans 1991

Op 19 februari 1991 stuurt de minister-president samen met de minister van Algemene Zaken en de minister van Financiën de Tussenbalans 1991 naar de Tweede Kamer. Daarin wordt ingegaan op aanpassingen die nodig zijn om de beleidsdoelstellingen van het kabinet binnen de budgettaire randvoorwaarden te realiseren. In de Tussenbalans wordt gesteld dat het bij het departement van Sociale Zaken gaat om maatregelen bij de sociale werkvoorziening. Gesteld wordt dat het kabinet het mogelijk acht op de uitvoeringskosten een efficiencywinst van 50 miljoen gulden te behalen in 1994, door sociale werkplaatsen een meer prominente functie te geven bij de re-integratie van arbeidsongeschikten op de arbeidsmarkt. De beleidsoperatie BDD zal naar verwachting de gewenste efficiencywinsten opleveren (kamerstuk 21998 nr 2)

Hoofddijnen nieuwe uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen

Op 19 februari 1991 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer aangaande de hoofddijnen van een nieuwe uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen. Aanleiding is dat op 8 september 1989 door het vorige kabinet het voorontwerp van een nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen voor advies aan de SER; de SVr; de Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten; en aan de Nationale Ombudsman heeft verzonden. In de brief geeft de staatssecretaris het standpunt van het kabinet inzake de uitvoering van de sociale verzekeringen. Uitgangspunt is dat de opzet van de organisatie voor de uitvoering een verantwoordelijkheid is van overheid en sociale partners. Het kabinet kiest voor een organisatieopzet gebaseerd op het principe van functionele decentralisatie. Voor de sociale werkvoorziening betekent dit dat de bevoegdheid voor het toewijzen van werkvoorzieningen bij het gemeentelijk bestuursorgaan ligt (kamerstuk 22011 nr 1).

2.1.44 Eerste evaluatie experiment BDD

Eerste tussentijdse evaluatie experiment BDD

Op 7 mei 1991 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer met de tussentijdse evaluatie van het experiment budgetfinanciering. Vanaf het begrotingsjaar 1991 is het financiële verdeelmodel sociale werkvoorziening van kracht. In overleg met de veldpartijen, zijnde de VNG en de Bonden van Overheidspersoneel, heeft de staatssecretaris besloten de geplande programma- evaluatie in twee fasen uit te voeren. De eerste fase betreft de tussentijdse evaluatie waarover de brief gaat. De fase betreft de eindevaluatie in 1992. Doel van de tussentijdse evaluatie is het creëren van een kader voor de eindevaluatie en indicaties verzamelen over de voortgang van de beleidsoperatie om tijdige bijsturing mogelijk te maken. De staatssecretaris merkt hierbij op dat de praktische effecten in het veld pas in de loop van 1989 zichtbaar zijn geworden en de evaluatie daarom een evaluatief oordeel van betrokken organisaties betreft. De evaluatie is uitgevoerd door het organisatieadviesbureau IME consult (kamerstuk 21800 XV nr 71).

De staatssecretaris concludeert uit de evaluatie dat de voortgang van de beleidsoperatie redelijk positief is en dat decentralisatie en deregulering volgens het veld in gang zijn gezet. De doelstelling van beheersing van rijksuitgaven lijkt volgens de staatssecretaris te worden gerealiseerd. Wel spelen een aantal knelpunten zoals de mogelijkheden voor een verdere vereenvoudiging van regelgeving; de verstrekking van informatie door en aan bestuurlijke eenheden; de beheersing van de kosten; en de afstemming tussen het sociale werkvoorzieningsbeleid met aanpalend beleid. Daarnaast merkt de staatssecretaris op dat: `op het moment van het onderzoek de voorgenomen deregulering ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, die inmiddels voor advies is voorgelegd aan de Sociaal- Economische Raad, nog niet bekend was bij het veld. Voor de vereenvoudiging van de administratieve voorschriften en de daarmee samenhangende vermindering van de verstrekking van informatie aan het rijk geldt iets dergelijks` (kamerstuk 21800 XV nr 71, p5).

Arbeidsvoorzieningsbeleid WRR en reactie kabinet

Op 6 juni 1991 stuurt de minister- president het regeringsstandpunt inzake het rapport Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren negentig, van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], naar de Tweede Kamer. In het advies van de WRR staat centraal hoe de verzorgingsstaat zodanig kan worden ingericht dat actief burgerschap en actieve participatie worden gestimuleerd in plaats van worden

aferemd. Ten aanzien van de sociale werkvoorziening stelt de WRR dat de regeling omtrent de werkervaringsplaatsen niet naar wens verloopt (kamerstuk 21477 nr 13).

Het kabinet 'acht dit niet onjuist' (kamerstuk 21477 nr 13, p10). Het kabinet heeft al eerder aangegeven dat voor het oplossen van de wachtlijstenproblematiek in de sociale werkvoorziening diverse beleidsrichtingen zijn uitgezet. Doorstroming vanuit de WSW is een van de doelstellingen.

De minister- president stelt dat optimale benutting van arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening onder druk staat omdat deze arbeidsplaatsen worden ingenomen door personen wier arbeidsgeschiktheid zich dusdanig heeft ontwikkeld dat doorstroming naar een reguliere arbeidsplaats reëel is. De minister- president stelt dat veel factoren de doorstroming in de weg staan, zoals onbekendheid bij werkgevers en ontoereikende interne bedrijfsvoering van sociale werkplaatsen om snel te voorzien in vervanging van opvallende plaatsen. Voorgenomen wordt heroriëntatiegesprekken met WSW werknemers over doorstroming te stimuleren en sociale werkplaatsen te betrekken bij overleg over trajectbemiddeling van werkloosheid naar een reguliere baan (kamerstuk 21477 nr 13).

2.1.45 Wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera

Adviesaanvraag Raad van State en reactie staatssecretaris inzake 'Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling extern adviesorgaan en voorzieningen die bijdragen tot optimale benutting van arbeidsplaatsen)'

Op 17 juli 1991 wordt advies aangevraagd bij de Raad van State over het wetsvoorstel tot 'Wijziging van de WSW en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling extern adviesorgaan en voorzieningen die bijdragen tot optimale benutting van arbeidsplaatsen)'. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op diverse voornemens welke samenhangen met de WSW zijnde een wettelijke basis voor medeoprichting door de Staat van stichtingen voor pensioenregeling, aanvullende oudedagsvoorziening en vrijwillig vervroegde uitkering; een wijziging van de externe advisering over de sociale werkvoorziening; en tot slot een wijziging van de ontslagbepalingen in de WSW (kamerstuk 22820 nr A, B, 1, 2, 3).

2.1.46 Vervolg Beleidsoperatie BDD

Brief over voortgang beleidsoperatie BDD

Op 4 september 1991 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van de beleidsoperatie BDD. De staatssecretaris stelt dat afgelopen tijd is gewerkt aan de invoering van het financiële verdeelmodel sociale werkvoorziening en aan vereenvoudiging van regelgeving. Daarnaast is gewerkt aan de ontwikkeling van een toetsingsinstrumentarium om het rijkstoezicht op de uitvoering van de WSW beter te structureren en op minder gedetailleerde wijze te laten verlopen (kamerstuk 21800 XV nr 91).

De staatssecretaris geeft een toelichting. De doeltreffendheid van de wet wordt vastgesteld op basis van vooraf vastgestelde normen en procedures. De rechtmatigheid dient te worden geborgd in de WSW bepalingen. Deze bepalingen worden in principe niet getoetst. Een rechtmatige uitvoering van de wet wordt getoetst via een standaard controle protocol, welke aanleiding kan zijn voor nadere accountantscontrole. Alleen de WSW bepalingen die geen waarborgen voor rechtmatigheid bevatten worden door het ministerie getoetst. Het instrumentarium vormt het politieke kader van de WSW en met dit instrumentarium wordt volgens de staatssecretaris invulling gegeven aan het principe van sturen op afstand en versterking van de gemeentelijke autonomie. Het toetsingsinstrumentarium biedt criteria op basis waarvan de minister vergoedingen kan terugvorderen of verrekenen. Het toetsingsinstrumentarium bestaat uit een Meetinstrument Doeltreffendheid [MID] en een Meetinstrument Rechtmatigheid [MIR]. Ten behoeve van deze instrumenten dienen gemeenten informatie te verstrekken op basis van het Besluit informatie sociale werkvoorziening. Het primaire proces van de WSW kent vijf fasen van aanmelding tot uitstroom uit de WSW. Per fase kan een wettelijke doelstelling worden afgeleid, welke de grondslag vormt voor het MID (kamerstuk 21800 XV nr 91).

De ontwikkeling van het MID is in handen van organisatieadviesbureau KPMG Klynveld Bosboom Hegener gelegd. Deze heeft onderzoek verricht bij vijf bestuurlijke eenheden en heeft overleg gevoerd met een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van ABVA/KABO; CFO; NOSW; VNG; de bestuurlijke eenheden; en het departement. Per fase van het primaire proces van de WSW is een aantal operationele doelen toegekend en zijn meetpunten daaraan gekoppeld. Dit zijn (kamerstuk 21800 XV nr 91):

- Doel: open aanmelding. Meetpunt: geen;

- Doel: zorgvuldige, objectieve, uniforme procedure en besluitvorming. Meetpunt: wachttijd toelating, vergelijking persoonskenmerken met boven- en ondergrens personenkring;
- Doel: zorgvuldige en evenwichtige plaatsing en optimaal aantal arbeidsplaatsen. Meetpunt: wachttijdratio plaatsing, evenwichtige plaatsing, arbeidsvolume per subsidiebedrag, mate van overeenkomst persoons- en functieprofiel bij plaatsing;
- Doel: afstemmen arbeid en arbeidsomstandigheden, aanbieden zinvolle arbeid, optimaliseren arbeidsgeschiktheid, stimuleren interne doorstroming. Meetpunt: mate van overeenkomst persoons- en functieprofiel in de tijd, ontwikkeling arbeidsgeschiktheid, interne doorstroming;
- Doel: stimuleren externe doorstroming, zorgvuldige uitstroom aan ondergrens. Meetpunt: externe doorstroming, vergelijking persoonskenmerken met boven- en ondergrens personenkring.

De meetpunten zijn geclusterd. Het eerste cluster betreft kwantitatieve gegevens; het tweede cluster betreft de kwaliteit van arbeid; en het derde cluster betreft zorgvuldigheidseisen in de procedure. De ontwikkeling van het MIR is onder handen genomen door een ambtelijke werkgroep. Per fase van het primaire proces zijn wettelijke WSW regelingen ingedeeld en vervolgens geclusterd, beoordeeld en gerangschikt naar bepalingen waarin sprake is van een zelfreguleringsmechanisme; bepalingen die getoetst kunnen worden via een controle-protocol; en tot slot de bepalingen die getoetst moeten worden door het departement. De staatssecretaris stelt dat de ontwikkeling van en het onderzoek naar het toetsingsinstrumentarium de komende periode wordt voortgezet. Vervolgactiviteiten die nodig zijn om te komen tot invoering zijn de inbedding van de organisatie van informatieverstrekking door gemeenten; de doorontwikkeling van het incentive- en sanctiebeleid; en het wetgevingstraject om bepalingen met name ten aanzien van incentive en sanctie wettelijk te verankeren (kamerstuk 21800 XV nr 91).

2.1.47 Herijking WSW

Voortgangsrapportage Sociale vernieuwing

Op 19 september 1991 stuurt de minister van Binnenlandse Zaken de voortgangsrapportage Sociale Vernieuwing aan de Tweede Kamer. De minister kondigt aan voornemens te zijn de Tweede Kamer in oktober 1991 in te lichten over de hoofdlijnen van het voorstel voor de Wet Sociale Vernieuwing en het wetsvoorstel hiertoe medio 1992 aan de Tweede Kamer toe te sturen. De eerste voortgangsrapportage Sociale Vernieuwing ontving de Tweede Kamer op 5 december 1990 (kamerstuk 21455 nr 34). In de tweede rapportage geeft de minister van Binnenlandse Zaken de belangrijkste beleidsontwikkelingen weer. Voor de WSW stelt de minister dat in een aantal gemeenten samenwerking plaatsvindt tussen de banenpools en de uitvoeringsorganisaties van de WSW. De minister stelt dat voor de verleende diensten door de sociale werkvoorzieningsorganisatie een redelijke vergoeding betaald moet worden. Specifiek voor de gemeente Rotterdam zijn afspraken gemaakt omtrent de inspanningsverplichting en het realiseren van arbeidsplaatsen (kamerstuk 21455 nr 42).

Herijking Wet Sociale Werkvoorziening

Op 20 december 1991 stuurt de staatssecretaris de notitie 'Herijking van de WSW' naar de Tweede Kamer. Aanleiding daarvoor is een mondeling overleg met de Vaste commissie voor Sociale Zaken eerder dat jaar op 29 september. Tijdens dat overleg wordt onder andere gesproken over de tussentijdse evaluatie van de beleidsoperatie BBD en over de relatie tussen banenpools en WSW plaatsen. De fracties in de Vaste commissie constateren op basis van de tussentijdse evaluatie van de beleidsoperatie, dat het redelijk goed gaat met de sociale werkvoorziening. Het aantal werknemers ligt op schema en het aantal arbeidsplaatsen is toegenomen. De leden van de PvdA vragen of een en ander ook positief doorwerkt op centraal niveau middels een afslanking van de hoeveelheid ambtelijk personeel in de sociale werkvoorziening. De CDA fractie constateert dat de banenpools concurrentie kunnen vormen voor de WSW plaatsen en stellen dat sprake is van verdringing (kamerstuk 22300 XV nr 12, 59).

De fracties vragen naar de gevolgen van het voornemen van het kabinet tot overheveling van de gelden voor de sociale werkvoorziening naar het Fonds sociale vernieuwing. Volgens de VVD staat dit haaks op de visie van de NOSW hierover. Het CDA stelt dat het Fonds een brede doeluitkering betreft die nauwelijks ruimte biedt voor oormerking bijvoorbeeld voor de sociale werkvoorziening. Het CDA vraagt of objectieve toekenning van de gelden vanuit het Fonds mogelijk is. De leden van D66 doen de treurige constatering dat het volumebeleid ten koste is gegaan van de B- cate-

gorie WSW werknemers en dat vrouwen zijn ondervertegenwoordigd in de A- categorie. Bovendien constateert D66 dat sprake is van een probleem in de informatievoorziening van gemeenten aan de rijksoverheid bij de uitvoering van de wet. Daarnaast wordt gesteld dat de neveneffecten van de beleidsoperatie BDD interessanter zijn dan de resultaten die zijn behaald met betrekking tot de originele doelen. Hiermee wordt bedoeld op het creëren van meer arbeidsplaatsen; de beheerbaarheid van kosten; de uitbreiding van de beslissing- en bestedingsvrijheid; en deregulering (kamerstuk 22300 XV nr 12).

In de notitie 'Herijking van de WSW' stelt de staatssecretaris dat fase twee van het experiment BDD langer duurt dan aanvankelijk gepland. Een voorstel voor een herziene WSW is eind 1992 te verwachten. De staatssecretaris geeft een opsomming van activiteiten die al zijn ingezet (kamerstuk 22300 XV nr 59):

- Instrumentarium zijn ingezet ter bevordering van de doorstroming van WSW werknemers naar reguliere arbeid, onder andere middels een financiële stimulans bij werkgevers;
- Experimenten gericht op de ontwikkeling van methodieken ter bevordering van doorstroming zijn in 1991 van start gegaan;
- Aangekondigde regelgeving zal worden vastgelegd in een Besluit Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Dit betreft de terugkeergarantie, tijdelijke dienstbetrekking en mogelijkheden voor scholing voor de WSW werknemer. Een wetswijziging inzake de ontslagbepaling volgt begin 1992;
- Voortgang is geboekt met de totstandkoming van een formeel arbeidsvoorwaardenoverleg. En op 1 januari 1992 treedt het nieuwe Besluit Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden sociale werkvoorziening in werking, waarin sterk vereenvoudigde regelgeving is opgenomen welke tot stand is gekomen in overleg met de vakbonden en de VNG. Wel stelt de staatssecretaris dat op dit terrein nog aanzienlijk verdergaande decentralisatie mogelijk is.

De staatssecretaris geeft een opsomming van wat hij verder nog overweegt (kamerstuk 22300 XV nr 59):

- De sociale werkvoorziening als gemeentelijke verantwoordelijkheid voor verdergaande territoriale decentralisatie en vereenvoudiging van regelgeving. De staatssecretaris stelt dat het werkbezoek dat eerder is afgelegd naar Zweden

inzicht heeft gegeven in de mogelijkheden van een uitvoeringsorganisatie op tripartite leest. Er zijn echter geen redenen te veronderstellen dat een verdergaande decentralisatie bezwaarlijk of minder efficiënt zou zijn;

- Integratie van de A- en de B- categorie WSW werknemers. Praktisch gezien is dit volgens de staatssecretaris makkelijker omdat het steeds moeilijker wordt de precieze arbeidsgeschiktheid en daarmee de indeling in categorieën te bepalen, en omdat het aantal werknemers in de B- categorie zeer gering is. Deze integratie wordt verwezenlijkt door aanpassing van het Besluit rechtspositie en arbeidsvoorwaarden sociale werkvoorziening;
- Omzetten van een WSW dienstbetrekking naar een WSW arbeidsovereenkomst. In de WSW wordt gesproken van een dienstbetrekking, terwijl het uitgangspunt is dat de arbeidsvoorwaarden van een WSW werknemer zoveel mogelijke dienen aan te sluiten bij een 'reguliere' werknemer. Omzetting naar een arbeidsovereenkomst betekent dat wat hierover geregeld is in het Burgerlijk Wetboek voor de sociale werkvoorziening van toepassing wordt;
- Wijziging van de werkgeversrol in arbeidsvoorwaardenoverleg. De staatssecretaris stelt dat een centraal overleg over de arbeidsvoorwaarden noodzakelijk zal blijven en er geen ruimte is voor decentraal overleg. De vakbonden en de VNG hebben zich bereid getoond te komen tot een CAO voor de sociale werkvoorziening. De buitengewone ledenvergadering van de VNG vormt daarmee de representatieve werkgeversorganisatie. In het arbeidsvoorwaardenoverleg zal daarom niet langer een ministeriele vertegenwoordiger aanwezig zijn;
- Toelating tot de WSW personenkring wordt onderworpen aan een objectieve en zorgvuldige toelatingsprocedure. De wachtlijst wordt expliciet omschreven in het Besluit informatie sociale werkvoorziening. Daarnaast wordt het verplicht gesteld een personenkring- commissie in te stellen. Een adviesaanvraag hierover is in juli 1991 aan de SER voorgelegd. In eerste instantie is besloten dat de gemeente de beslissing over toelating tot de personenkring aan de plaatselijke WSW- commissie overlaat. Op grond van bezwaar van de VNG is gekozen voor een adviserende rol van die commissie. Aan de VNG en het NOSW is verzocht een modelprocedure hiervoor te ontwikkelen;

- In het kader van het sociale vernieuwingsbeleid en de Decentralisatie Impuls als onderdeel van de beleidsoperatie BDD zijn met de gemeenten convenanten gesloten, waarin onder andere is bepaald dat gemeenten de uitvoeringsorganisatie van de sociale werkvoorziening kunnen inzetten voor medewerking aan werkgelegenheidsinitiatieven zoals banenpools. Mits de organisatie en de financiën onderscheiden worden. Deze mogelijkheden voor een integrale aanpak worden met het kabinetsbesluit over de Decentralisatie Impuls verder vergroot.

Tot slot kondigt de staatssecretaris aan binnenkort een onderzoek te willen verrichten dat in kaart brengt hoe de huidige WSW werknemers en personen op de wachtlijst zijn verdeeld over de Nederlandse gemeenten. Dit onderzoek is nodig om na te gaan hoe de financiering van de sociale werkvoorziening van de uitvoeringsorganisaties via gemeenten georganiseerd kan worden. Dit onderzoek dient plaats te vinden alvorens overheveling van de WSW middelen naar het Fonds sociale vernieuwing kan worden gerealiseerd (kamerstuk 22300 XV nr 59).

2.1.48 Eerste vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera

Adviesaanvraag Raad van State en reactie staatssecretaris inzake 'Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling extern adviesorgaan en voorzieningen die bijdragen tot optimale benutting van arbeidsplaatsen)'

Op 21 november 1991 brengt de Raad haar advies uit en later op 14 september 1992 volgt de reactie van de staatssecretaris. De Raad heeft bezwaar tegen het voorstel om een publiekrechtelijke vorm van pensioenaanspraken van WSW werknemers te verlaten voor een privaatrechtelijke vorm. En goede motivering daarover schiet tekort, aldus de Raad. Daarnaast ontbreekt het volgens de Raad aan een toelichting op het toezicht van de minister op de stichting die pensioen, VUT en de aanvullende oudedagsvoorziening gaat uitvoeren (kamerstuk 22820 nr A, B, 1, 2, 3).

In reactie stelt de staatssecretaris dat wanneer het voorgenomen beleid zoals geformuleerd in de 'herijking WSW' wordt gerealiseerd, gebruik wordt gemaakt van bestaande regelgeving inzake de arbeidsovereenkomst en alleen indien de specifieke doelstelling van de WSW nadere bepalingen vraagt, een aanvullende WSW regeling

wordt getroffen. Bovendien bestaat het voornemen om een CAO te vormen voor de gehele sociale werkvoorziening en de werkgeversrol in het overleg over te dragen. Een publiekrechtelijk pensioenfonds voor WSW werknemers past niet bij deze beleidslijnen, aldus de staatssecretaris. Ten aanzien van het toezicht stelt de staatssecretaris dat het uitgangspunt functionele decentralisatie is. Daarbij heeft de minister de mogelijkheid tot het blokkeren van besluiten van stichtingen en wordt toezicht gehouden op de doelmatigheid en financiële soliditeit (kamerstuk 22820 nr A, B, 1, 2, 3).

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet een wijziging van de externe advisering inzake de sociale werkvoorziening. Aanleiding hiervoor is het project tot reorganisatie van de Rijksdienst op het onderdeel externe advisering. Daarbij wordt gestreefd naar vermindering van het aantal externe adviesorganen en een efficiëntere organisatie van de externe advisering. Volgens de staatssecretaris vereist advisering op het terrein van de WSW specifieke deskundigheid. Die deskundigheid is gelegen bij de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER met vertegenwoordiging van de Nederlandse Vereniging voor Revalidatie; de Gemeenschappelijke Medische Dienst; het Landelijk Overleg Zorg voor geestelijke gehandicapten; en het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (kamerstuk 22820 nr A, B, 1, 2, 3).

Met het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de Adviescommissie van de SER, aanvankelijk ingesteld krachtens de WW, zich louter gaat richten op advisering over de WSW. Deze advisering zou volgens de huidige WSW op eigen initiatief of op verzoek plaatsvinden en zou volgens de wet betekenen dat de minister elke wijziging van een algemene maatregel van bestuur inzake de WSW moet voorleggen aan de Adviescommissie. De staatssecretaris oordeelt dat dit niet meer past bij de uitgangspunten van externe advisering en stelt voor dat de advisering beperkt blijft tot majeure onderwerpen. Daarover heeft de staatssecretaris op 1 september 1989 advies gevraagd bij de Adviescommissie. Deze stelt dat of advies wordt uitgebracht in geval van wetswijzigingen, afhangt van de mate waarin sprake is van een beleidsmatige kwestie of zaken die daaruit voortvloeien. Ten behoeve van de informatievoorziening aan de Adviescommissie onderzoekt de staatssecretaris of een jaarlijkse rapportage over de sociale werkvoorziening hierin kan voorzien. Op 15 december 1989 heeft het Dagelijks Bestuur van de SER al laten weten in te stemmen met het advies van de Adviescommissie en stelt voor de naam te wijzingen in Commissie Sociale Werkvoorziening (kamerstuk 22820 nr A, B, 1, 2, 3).

De Raad van State stelt dat voorliggend wetsvoorstel onduidelijk is over de mogelijkheid voor de in te stellen Commissie Sociale Werkvoorziening om ongevraagd advies uit te brengen aan de minister. De staatssecretaris geeft aan dat het wetsvoorstel hierover wordt verduidelijkt. De Raad stelt dat met de nieuwe ontslaggrond in het

wetsvoorstel, waardoor een WSW werknemer kan worden ontslagen wanneer hij niet meer in staat is tot arbeid in de zin van de WSW, het niet zo kan zijn dat iemand op straat komt te staan wanneer voorzieningen onvoldoende zijn aangepast aan de arbeidsgeschiktheid. De staatssecretaris stelt in reactie dat een WSW werknemer ontslagen kan worden wanneer hij niet meer in staat is tot arbeid en dit ook niet langer wenselijk is voor zijn welzijn. Het opnemen van het welzijn als criterium in de wet zou in de praktijk tot problemen kunnen leiden, omdat het criterium volgens de staatssecretaris bijzonder vaag is. De Raad vreest dat het wetsvoorstel gepaard gaat met complexe regelgeving. De staatssecretaris is het daar niet mee eens. Wel wordt onderkend dat het noodzakelijk zal zijn een uitvoeringsbesluit te treffen waardoor het regelen van aanspraken op pensioenen, VUT en aanvullende oudedagsvoorzieningen worden overgedragen aan stichtingen (kamerstuk 22820 nr A, B, 1, 2, 3).

2.1.49 Decentralisatie- Impuls

Gezamenlijk werken aan CAO

Op 30 maart 1992 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer waarin vermeld wordt dat de deelnemers aan het Centraal Overleg Sociale Werkvoorziening bereid zijn gezamenlijk te werken aan de vorming van een CAO voor de sociale werkvoorziening (kamerstuk 22300 XV nr 73).

Advies SER toelatingsprocedure

Op 18 juni 1992 brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over zorgvuldige toelating tot de WSW. Dit naar aanleiding van de adviesaanvraag van 11 juli 1991 over het conceptwetsvoorstel inzake de wijziging van de WSW. De Adviescommissie constateert dat een uitgebreid voorbereidingstraject vooraf is gegaan aan het voorstel voor de toelatingsprocedure. Dit traject maakt onderdeel uit van de ontwikkeling van een toetsingsinstrumentarium door adviesbureau KPMG Klynveld Bosboom Hegener. Er zijn door KPMG twee werkconferenties georganiseerd met AbvaKabo; CFO; VNG en NOSW. Dit heeft niet geleid tot een breed gedragen model voor toelating tot de WSW. Vervolgens is overleg gevoerd over andere toelatingsmodellen met de VNG en met de NOSW. Dit heeft geresulteerd in het toetsingsmodel zoals beschreven in de adviesaanvraag van de staatssecretaris. De kern daarvan is dat een personenkring- commissie wordt ingesteld die tot taak heeft de gemeente te adviseren over toelating van individuele personen tot de personenkring van de sociale werkvoorziening. De samenstelling van de commissie wordt wettelijk voorgeschreven en dient onafhankelijk te zijn. Omdat destijds gestart is met de be-

leidsoperatie BDD en de SER de samenhang met de adviesaanvraag van 11 juli 1991 noodzakelijk achtte, is gewacht met het uitbrengen van advies. Hierover is de staatssecretaris in december 1991 geïnformeerd (SER, 1992).

De Adviescommissie is verdeeld over het voorgestelde toetsingsmodel. Het deel van de Adviescommissie bestaande uit de werknemersleden en vertegenwoordigers van de NCW en NCOV stellen dat het model onvoldoende objectiviteit bij toelating waarborgt. Zij wijzen het model af. Het deel bestaande uit een vertegenwoordiger van de VNO en vertegenwoordigers van de VNG is van mening dat die objectiviteit wel gewaarborgd kan worden (SER, 1992).

Toetsing- en maatregelenbeleid operatie BDD

Op 17 juli 1992 wordt de nota Uitgangspunten en normering toetsing- en maatregelenbeleid aangeboden aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris licht toe dat “het voor de definitieve vaststelling van de rijksvergoeding van belang is dat ten behoeve van die beslissingen eenduidige en op de wet gebaseerde richtlijnen worden gehanteerd en consistent en zichtbaar worden toegepast” (kamerstuk 22300 XV nr 92, p1)

Decentralisatie en verdergaande deregulering sociale werkvoorziening

Op 28 augustus 1992 stuurt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een brief aan de Tweede Kamer aangaande de afspraken die het kabinet heeft gemaakt met de VNG en het IPO over de zogenaamde Decentralisatie- Impuls in 1994. Daarmee wordt aan decentralisatie van rijkstaken een krachtige impuls gegeven, als onderdeel van het streven naar bestuurlijke vernieuwing en om de verantwoordelijkheden van de overheid zo dicht mogelijk bij de burger te leggen. Gemengde werkgroepen van het Rijk, de VNG en het IPO hebben decentralisatievoorstellen uitgewerkt.

Het kabinet heeft ter uitvoering van de motie Brinkman- Wöltgens (kamerstuk 22300 nr 12) de lijst met aanvankelijk afgewezen onderwerpen door decentralisatie opnieuw overwogen. Dit heeft ertoe geleid dat bij de decentralisatie van de sociale werkvoorziening gekozen is voor een verdergaande deregulering, die kan leiden tot uitbreiding omdat ook de bekostiging van de banenpools erbij wordt betrokken (kamerstuk 22236 nr 9).

Advies SER A- en B categorie

Op 9 december 1992 brengt de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER advies uit over de afschaffing van het onderscheid tussen de A- en B categorie werknemers in de sociale werkvoorziening. Dit naar aanleiding van een adviesaanvraag van 22 oktober 1992 van de staatssecretaris. Volgens de staatssecretaris leidt het on-

derscheid in de praktijk tot problemen en heeft ook de Raad van State hier in 1983 op gewezen. Het deel van de Adviescommissie bestaande uit de werknemersleden en vertegenwoordigers van de VNG kan zich vinden in de afschaffing van het onderscheid in categorieën, mede gezien de overeenstemming daarover in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Een ander deel bestaande uit ondernemersleden kan zich alleen vinden in het voorstel van de staatssecretaris wanneer tegemoetgekomen wordt aan het bezwaar tegen de beloningsongelijkheid die het voorstel aan de onderkant van het loonegebouw creëert tussen een gehandicapte werknemer met een verminderde arbeidsproductiviteit in de sociale werkvoorziening en een vergelijkbare werknemer in het bedrijfsleven die met toepassing van loondispensatie werkzaam is (SER, 1992).

2.1.50 Tweede Vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera

Behandeling Tweede Kamer en reactie staatssecretaris inzake 'Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling)

Op 12 november 1992 wordt het voorlopig verslag vastgesteld van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer over de wijziging van de WSW inzake pensioenfonds, oudedagsvoorziening en vervroegde uittreding. Op 29 december 1992 volgt de reactie van de staatssecretaris. De staatssecretaris concludeert dat ondanks de inhoudelijke vragen die door fracties gesteld zijn, de meeste fracties in beginsel positief staan ten opzichte van het wetsvoorstel (kamerstuk 22820 nr 4, 5).

2.1.51 Knelpunten in de WSW

Hoofdpijnennotitie Arbeidsvoorzieningsbeleid

Op 17 december 1992 stuurt de minister van Sociale Zaken een brief aan de Tweede Kamer aangaande de Hoofdpijnennotitie met betrekking tot het arbeidsvoorzieningsbeleid 1994- 1998. Deze notitie omvat nieuw, bij te stellen of te intensiveren beleid met betrekking tot de arbeidsvoorzieningen. Over de sociale werkvoorziening wordt gesteld dat in het kader van de Decentralisatie- Impuls de mogelijkheden worden onderzocht tot afstemming en integratie van de banenpools en de sociale werkvoorziening (kamerstuk 21477 nr 23).

WSW knelpunten

Op 3 december 1992 voert de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer overleg met de staatssecretaris over enkele knelpunten in de WSW. De fracties constateren grote onrust bij veldpartijen over de toekomst van de WSW. Volgens de fracties heeft de staatssecretaris hierin te weinig inzicht. De uitvoeringsorganisaties van de werkvoorziening zijn bevreesd voor de decentralisatie naar gemeenten omdat gemeenten vanwege bezuinigingen de gelden ook een andere bestemming kunnen geven. Ook wordt door de fracties gevraagd naar de gevolgen van de beleidsoperatie BDD. De PvdA constateert dat de SER advies heeft uitgebracht over de toelatingsprocedure waarbij de meeste partijen aandringen op een grotere mate van onafhankelijkheid van gemeenten. De VVD vraagt naar de financiële situatie van de uitvoeringsorganisaties. Ook wenst de VVD een grondige evaluatie van de beleidsoperatie alvorens wordt gediscussieerd over de vraag hoe het verder moet. De indruk bestaat dat het instrument van de sociale werkvoorziening wordt gezien als een veel breder arbeidsmarktinstrument. De VVD benadrukt dat die verbreding nooit ten koste mag gaan van de zwaksten in de samenleving. Het CDA vraagt naar de overheveling van de WSW gelden naar het Fonds Sociale Vernieuwing en benadrukt dat het moet gaan om een structurele overheidsbijdrage afgestemd op de regionale behoefte aan sociale werkvoorziening (kamerstuk 22800 XV nr 63).

In reactie stelt de staatssecretaris dat een werkgroep bekijkt of overheveling van de WSW gelden naar het Fonds Sociale Gelden wenselijk is en passend bij de randvoorwaarden van de WSW. Daarnaast stelt de staatssecretaris over de financiële situatie van uitvoeringsorganisaties dat de knelpunten niet zodanig van aard zijn dat een beroep wordt gedaan op artikel 41 van de WSW, waarmee extra middelen kunnen worden toegekend. De staatssecretaris stelt dat sprake is van een situatie waarbij het aantal arbeidsplaatsen toeneemt en de economische situatie ongunstiger wordt. Daarnaast stelt de staatssecretaris dat de doelgroep van de sociale werkvoorziening zodanig afgebakend moet worden dat langdurig werklozen in banenpools terecht komen en niet in de sociale werkvoorziening. Integratie van de banenpool en de sociale werkvoorziening is niet het oogmerk. Tot slot stelt de staatssecretaris dat in januari 1993 een enquête naar de bestuurlijke eenheden plaatsvindt in het kader van een evaluatie van de beleidsoperatie (kamerstuk 22800 XV nr 63).

2.1.52 Derde Vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera

Eindverslag Tweede Kamer en reactie staatssecretaris inzake Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling)

Op 24 februari 1993 volgt het eindverslag van de Vaste commissie in de Tweede Kamer over de wijziging van de WSW inzake pensioenfonds, oudedagsvoorziening en vervroegde uittreding. Op 20 april 1993 volgt de reactie van de staatssecretaris. De CDA fractie vraagt naar het moment waarop de wet die voorziet in een CAO voor WSW werknemers gereed zal zijn. De staatssecretaris stelt dat daaraan wordt gewerkt op het departement en uiterlijk in december dat jaar het voorstel zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer. De fracties van CDA, VVD, D66 en GroenLinks vragen naar aandacht voor WSW werknemers die door verminderd functioneren niet meer in staat zijn tot het verrichten van regelmatige arbeid en zijn aangewezen op andere voorzieningen. De staatssecretaris benadrukt dat voorkomen moet worden dat werknemers door verminderd functioneren aan de ondergrens uitstromen. Echter, zo stelt de staatssecretaris, er zijn ook werknemers van wie ondanks alle inspanningen moet worden geconcludeerd dat zij niet meer in staat zijn tot het verrichten van arbeid zoals bedoeld in de wet. De leden van GroenLinks vragen waarom de terugkeergarantie voor doorstromers slechts één jaar is. De staatssecretaris stelt dat binnen een jaar duidelijk moet zijn of iemand kans van slagen heeft op een reguliere arbeidsplaats. Op de vraag van deze leden naar nadere informatie over de doorstroom van WSW werknemers naar ambtelijke functies binnen de sociale werkvoorziening kan de staatssecretaris vanwege gebrek aan informatie geen antwoord geven (kamerstuk 22820 nr 6, 7).

2.1.53 Onderzoek financiering WSW

Voortgangsrapportage Sociale Vernieuwing

Op 24 mei 1993 stuurt de minister van Binnenlandse Zaken de Voortgangsrapportage Sociale Vernieuwing 1992 naar de Tweede Kamer. Met betrekking tot de WSW stelt de minister dat in het kader van de Decentralisatie- Impuls wordt gezocht naar mogelijkheden om te komen tot nadere afstemming en integratie tussen de sociale werkvoorziening en de banenpools. Zodra hierover bestuurlijk overleg heeft plaatsgevon-

den met de VNG kondigt de minister aan de Tweede Kamer te zullen informeren (kamerstuk 21445 nr 55).

Onderzoek financieringsmethode en aankondiging wet

Op 29 juni 1993 stuurt de staatssecretaris het rapport 'Onderzoek naar een financieringsmethode voor de sociale werkvoorziening' van BBO consultancy Utrecht naar de Tweede Kamer. Het rapport bevat een verslag van een onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van financiering van de sociale werkvoorziening via gemeenten met behulp van het Financieel Verdeelmodel of een alternatief model op basis van SW- onafhankelijke sociaal- demografische kenmerken van gemeenten. Aanleiding voor het onderzoek was het voornemen om de WSW gelden onder te brengen bij het Fonds Sociale Gelden. Dat zou betekenen dat budgetten voor de invoering van de WSW zouden worden bepaald op basis van de sociaal- demografische kenmerken van gemeenten. Concreet zouden in plaats van de huidige 102 bestuurlijke eenheden er dan 647 gemeenten een bestuurlijke eenheid in de zin van de WSW zijn (kamerstuk 22800 XV nr 80).

Aan overheveling van de WSW gelden is een aantal randvoorwaarden gesteld. Zo dient de doelstelling van de WSW gehandhaafd te blijven; dient de doelstelling inzake het aantal WSW arbeidsplaatsen te worden gerealiseerd; en dienen geen onverantwoorde budgettaire risico's op te treden voor gemeenten. Een definitieve beslissing over de overheveling van de gelden zou plaatsvinden na afronding van de BDD operatie. In het kader van de Decentralisatie- Impuls heeft een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de departementen van Sociale Zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën en van de VNG een studie laten uitvoeren naar het onderzoek door BBO. Op 29 maart heeft de werkgroep haar conclusies naar aanleiding van het onderzoek gerapporteerd aan de Politieke Regiegroep onder voorzitterschap van de minister- president verantwoordelijk voor het leiden van de Decentralisatie- Impuls'. De Regiegroep heeft gesteld dat overheveling van de WSW gelden in het Fonds geen haalbare kaart is in verband met de complexiteit van verdeling van de gelden. De staatssecretaris stelt dat de BDD operatie wordt afgemaakt. De Decentralisatie- Impuls heeft daarbij geïnspireerd tot verdergaande deregulering binnen het systeem van de budgetfinanciering. Over een concept wetsvoorstel zal overleg worden gevoerd met de VNG, de belangenorganisaties en de bonden voor overheidspersoneel. Voorzien wordt 1 januari 1995 (kamerstuk 22800 XV nr 80).

2.1.54 Vierde Vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera

Moties en amendementen inzake Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling)

Begin september 1993 wordt een aantal moties en amendementen voorgesteld in de Tweede Kamer. Deze hebben onder meer betrekking op het aanbieden van een alternatieve dagopvang voor een ontslagen WSW werknemer in goed overleg met betrokken organisaties (kamerstuk 22820 nr 9- 12).

2.1.55 Toekomstbestendigheid WSW

Bezinning op herziening WSW

Op 19 oktober 1993 vindt overleg plaats tussen de Vaste commissie van Sociale Zaken in de Tweede Kamer en de staatssecretaris. Tijdens dat overleg geeft de staatssecretaris aan zich te willen bezinnen op de inhoud en termijn van indiening van de herziening van de WSW. De staatssecretaris heeft zijn bedenkingen bij de toekomstbestendigheid van de voorgenomen herziening. Dit naar aanleiding van overleg met de VNG en de NOSW. Deze twee organisaties hebben gesteld dat een integrale herziening van de WSW belemmerend kan werken voor de afstemming tussen de WSW en de banenpools. Daarnaast hebben zij twijfels geuit over de mate waarin het systeem van budgetfinanciering is doordacht. De staatssecretaris is voornemens een kleine commissie van deskundigen aan te stellen om nader onderzoek te doen naar de herziening van de WSW, in het licht van het benodigde draagvlak voor wijzigingen (kamerstuk 23400 XV nr 30).

Commissie Toetsing Toekomstbestendigheid WSW

Op 13 december 1993 wordt de commissie Toetsing Toekomstbestendigheid WSW ingesteld, ook bekend als de commissie Houben. Aanleiding voor het instellen van de commissie is dat de experimentele periode van de beleidsoperatie BDD op 1 januari 1995 zal aflopen. Het concept wetsvoorstel voor een integrale herziening van de WSW is voorgelegd aan betrokken veldpartijen. De staatssecretaris heeft signalen gekregen dat onvoldoende draagvlak bestaat met name voor de financieringswijze van de WSW en de relatie van de WSW tot andere vormen van gesubsidieerde arbeid. De staatsse-

cretaris acht het daarom van belang advies van deskundigen in te winnen, voordat wordt besloten over het vervolg van de WSW. De commissie Houben dient voor medio februari 1994 een advies uit te brengen over de mate waarin de ervaringen uit de experimentele fase van de beleidsoperatie BDD voldoende zijn vertaald in het concept wetsvoorstel; de mate waarin tot nu toe gesignaleerde knelpunten in de WSW op decentraal niveau opgelost kunnen worden; de verhouding tussen het concept wetsvoorstel en andere vormen van gesubsidieerde arbeid en meer specifiek de omschrijving van de doelgroep- de toelating- en plaatsingsprocedure en de mogelijkheden voor in- en doorstroom. De commissie wordt ondersteund door organisatiebureau Berenschot BV⁴.

2.1.56 Tweede evaluatie experiment BDD

Tweede tussenevaluatie experiment BDD

Op 21 december 1993 wordt de tweede tussenevaluatie van het experiment BDD door IME consult besproken in de Tweede Kamer. In de evaluatie is onderzocht wat de mate van doelbereiking van de beleidsoperatie BDD is, in hoeverre is voldaan aan randvoorwaarden en uitgangspunten en wat beoogde en niet- beoogde neveneffecten zijn. Daarnaast is onderzocht in hoeverre een verbetering heeft plaatsgevonden ten opzichte van 1 januari 1990 (kamerstuk 23400 XV nr 30).

In de tussentijdse evaluatie zijn de resultaten van de beleidsoperatie tot juli 1992 onderzocht. Geconcludeerd wordt dat na invoering van de beleidsoperatie geen wijzigingen in de kosten zijn opgetreden. Ten aanzien van het doel van decentralisatie wordt gesteld dat bij het merendeel van de wetswijzigingen in het kader van de beleidsoperatie sprake was van decentralisatie, maar dat het merendeel van de betrokken partijen van mening is dat verdergaande decentralisatie gewenst is. Voor deregulering geldt dat naar het oordeel van de evaluatoren meer dan de helft van de wetswijzigingen heeft geleid tot deregulering. Ongeveer 60% van de betrokken veldpartijen is van mening dat deregulering is bereikt, maar een kwart van deze partijen stelt dat sprake is van toegenomen regulering. Ten aanzien van het doel van integratie van beleid stelt tweederde van de betrokkenen dat de BDD operatie wordt belemmerd door beleid op het gebied van banenpools en jeugdwerkgaranties.

Al met al vinden betrokkenen de BDD operatie nuttig, maar de maatregelen nog niet ver genoeg gaan. Bezwaren worden geuit tegen gedetailleerde regelgeving, bemoeienis van de centrale overheid, teveel ad hoc beleid in de uitvoering en te weinig

⁴ http://wetten.overheid.nl/BWBR0006304/geldigheidsdatum_24-09-2008

overleg en informatie en teveel onduidelijkheid in de uitvoering. Ook bestaat er ontevredenheid over de hoogte van budgetten van de WSW en over neerwaartse bijstelling bij toenemende realisatie van arbeidsplaatsen (Honigh et al, 1993).

De staatssecretaris concludeert uit het onderzoek dat blijkt dat “de mening van de bestuurlijke eenheden de ontwikkelingen die bij de eerste tussentijdse evaluatie zijn geconstateerd, zich in grote lijnen hebben voortgezet, zij het in minder sterke mate. Dit geldt zowel voor de mate waarin aan de vier hiervoor genoemde doelstellingen (kostenbeheersing, decentralisatie, deregulering en integratie) wordt voldaan als voor de randvoorwaarden en uitgangspunten en voor de mate waarin neveneffecten zijn opgetreden”(kamerstuk 23400 XV nr 30, p18).

2.1.57 Vijfde Vervolgbehandeling wijziging WSW: pensioen, oudedagsvoorziening en VUT etcetera

Brief inzake Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittrekking, taakstelling)

Op 24 februari 1994 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer over werknemers in de sociale werkvoorziening die in verband met verminderd functioneren niet langer tot arbeid in staat zijn. Met het aannemen van het eerder ingediende amendement waarin wordt bepaald dat in overleg met betrokken organisaties alternatieve dagopvang moet worden geboden aan die WSW werknemer, is het wenselijk te komen tot een optimale aansluiting van de sociale werkvoorziening en de zorginstellingen. Volgens de WSW wordt ten behoeve van de indicatiestelling beoordeeld of een aspirant WSW werknemer in staat is tot regelmatig arbeid. Dit begrip dient volgens de staatssecretaris nader geconcretiseerd te worden. De staatssecretaris stelt dat voor een SW- indicatie vier criteria gelden (kamerstuk 22820 nr 13):

1. Een minimumprestatie is vereist;
2. Een werknemer is in staat een bepaalde tijd aaneengesloten te werken;
3. De begeleidingstijd is gelimiteerd;
4. De werknemer moet in staat zijn meer dan één functie te vervullen.

Wanneer een aspirant- WSW werknemer hieraan niet voldoet, wordt hij voor plaatsing in een zorginstelling geïndiceerd. De Regeling nadere regels zorganspraken AWBZ zal hierop worden aangepast, aldus de staatssecretaris. Deze nadere concretise-

ring zorgt voor betere afstemming tussen de sociale werkvoorziening en zorginstellingen en verbetert de rechtszekerheid van de SW- werknemer. De staatssecretaris is voornemens de vier criteria aan betrokken veldpartijen voor te leggen en komende maanden in overleg te gaan. Daarbij zullen de bevindingen van de commissie Houben worden betrokken (kamerstuk 22820 nr 13).

Behandeling Eerste Kamer Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling)

Op 14 september 1993 wordt het wetsvoorstel voor een wijziging van de WSW over pensioenfonds, oudedagsvoorziening en vervroegde uittreding aangeboden aan de Eerste Kamer. Op 16 november dat jaar concludeert de Vaste commissie voor Sociale Zaken dat het onderzoek van het wetsvoorstel geen aanleiding heeft gegeven tot vragen of opmerkingen (kamerstuk 22820 nr 369, nr 123)

Inwerkingtreding

Op 2 december 1993 treedt de 'Wijziging van de Wet Sociale Werkvoorziening en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, alsmede verlening van een wettelijke machtiging ingevolge de Comptabiliteitswet (maatregelen betreffende de sociale werkvoorziening in verband met de totstandkoming van een pensioenfonds, een fonds voor de aanvullende oudedagsvoorziening en een fonds voor vrijwillig vervroegde uittreding, taakstelling)' als wet in werking.

2.1.58 Verlenging beleidsexperiment

Wetsvoorstel Verlenging van de werkingsduur van enkele onderdelen van de wet van 28 september 1988, Stb. 440 (verlenging van het experiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering van de Wet Sociale Werkvoorziening)

Op 3 maart 1994 wordt aan de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangeboden dat voorziet in verlenging van de experimentele fase van de beleidsoperatie BDD van de WSW tot en met het jaar 1995. De twee eerdere verlengingen van 21 september 1992 voor het jaar 1993 en van 23 juni 1993 voor het jaar 1994 waren geregeld via een algemene maatregel van bestuur. Deze mogelijkheid bood de wet echter niet meer voor het jaar 1995. Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt omdat het instemmend luidt.

Eerder is aangekondigd bij de herijking van de WSW dat het experiment BDD zou worden afgerond met het indienen van een geheel herziene wet. Deze wet zou moeten ingaan op 1 januari 1995 om te voorkomen dat vanaf dat moment het regime van vóór 1989 weer in werking zou treden. Gelet op het akkoord met de VNG dat wettelijke maatregelen niet eerder dan drie maanden na afkondiging in werking treden, zou de nieuwe wet al op 1 oktober 1994 in de Staatscourant gepubliceerd moeten zijn. Verlenging is daarom geboden. Het betreft hier volgens de staatssecretaris geen inhoudelijke verlenging want het experiment BDD is afgerond, maar een procedurele verlenging waarbij overleg wordt gevoerd met het veld. Tot slot merkt de staatssecretaris op dat in de nieuwe herziene WSW artikel 41, waarmee extra gelden kunnen worden verstrekt voor de uitvoering van de wet, zal komen te vervallen (kamerstuk 23631 nr 1-3).

Behandeling Tweede Kamer en reactie staatssecretaris inzake Wetsvoorstel Verlenging van de werkingsduur van enkele onderdelen van de wet van 28 september 1988, Stb. 440 (verlenging van het experiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering van de Wet Sociale Werkvoorziening)
Op 18 maart 1994 wordt het verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer vastgesteld en op 30 maart 1994 volgt de reactie van de staatssecretaris over de voorgestelde wijziging van de beleidsoperatie BDD. De fracties van CDA, PvdA, GroenLinks en de GPV uiten hun zorgen over de voortgang van de herziening van de WSW. Gevraagd wordt naar de voortgang van de commissie Houben. Op 10 maart 1994 heeft de commissie een tussentijds advies uitgebracht om het concept wetsvoorstel tot wijziging van de WSW niet in procedure te brengen (kamerstuk 24787 nr 3).

De staatssecretaris stelt dat het rapport van de commissie en de vervolgopdracht die de staatssecretaris daaraan heeft verbonden binnenkort naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De fracties stellen dat de herziene regeling zo spoedig mogelijk in werking moet treden en dat voorkomen moet worden dat gemeenten met extra regulering worden geconfronteerd. De staatssecretaris stemt hiermee in. Op vragen van de PvdA naar de mate van overleg met betrokkenen stelt de staatssecretaris dat over de werkingsduur van het experiment is afgestemd met de VNG en NOSW. Over de inhoud van het wetsvoorstel heeft gezien de spoed geen afstemming plaatsgevonden. De PvdA en GroenLinks verwijzen naar persberichten waaruit blijkt dat gemeenten met financiële problemen kampen. Daarop stelt de staatssecretaris dat met de introductie van het financiële verdeelmodel in 1991 gemeenten een prikkel kregen om binnen eenzelfde budget meer WSW arbeidsplaatsen te realiseren. Dit in combinatie met de ingezette bezuinigingen zijn de druk om doelmatiger de wet uit te voeren en de

financiële druk toegenomen. De staatssecretaris ziet geen aanleiding voor nadere maatregelen. Op korte termijn zal een evaluatie van het financiële model in gang gezet worden (kamerstuk 23631 nr 5).

Inwerkingtreding Wetsvoorstel Verlenging van de werkingsduur van enkele onderdelen van de wet van 28 september 1988, Stb. 440 (verlenging van het experiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering van de Wet Sociale Werkvoorziening)

Later, op 28 september 1994 treedt de mogelijkheid tot verlenging van de beleidsoperatie BDD tot en met 1996 in werking, na een relatief geruisloze parlementaire behandeling. Een jaar later, op 25 september 1995 wordt de mogelijkheid tot verlenging benut, teneinde voldoende ruimte te creëren voor een brede herijking van de WSW (kamerstuk 24787 nr 3).

2.1.59 Commissie Houben

Eindrapport commissie Houben

Op 22 juni 1994 stuurt de staatssecretaris het eindrapport 'In werk voorzien' van de commissie Houben naar de Tweede Kamer (kamerstuk 23400 XV nr 45). De Commissie maakt melding van knelpunten in de huidige WSW praktijk waarvoor nieuwe wetgeving een oplossing kan bieden. Een van de knelpunten is de vervaging van de afbakening van de doelgroep van de sociale werkvoorziening. Op dat moment omvat de doelgroep naast gehandicapten ook langdurig werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De commissie wijst daarnaast op het belang van een duidelijke samenhang tussen de WSW en andere arbeidsmarktinstrumenten. Een tweede knelpunt is dat financiën inzake de uitvoering van de WSW en indicatiestelling van WSW werknemers in één hand liggen. De commissie constateert verwarring in verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau doordat de verantwoordelijkheid voor een efficiënte bedrijfsvoering, voor het afdekken van financiële tekorten en voor de indicatiestelling en selectie van aspirant- werknemers in één hand liggen. De Commissie adviseert een onafhankelijke indicatiestelling en een financieel systeem waarbij de rijksvergoeding niet meer neerwaarts wordt bijgesteld als meer arbeidsplaatsen worden gerealiseerd, zoals op dat moment het geval is (commissie Houben, 1994; kamerstuk 24787 nr 3).

Nieuwe kabinetten

Op 22 augustus 1994 treedt het kabinet Kok I aan met minister Melkert [PvdA] en tot medio 1996 staatssecretaris van Linschoten, opgevolgd door De Grave, beiden VVD op Sociale Zaken. In het regeerakkoord wordt naar aanleiding van de commissie

Houben vastgelegd dat in de kabinetsperiode voorstellen worden gedaan voor een stroomlijning van programma's van gesubsidieerde arbeid. Die stroomlijning is nodig omdat de veelheid aan benaderingen, regelingen en instrumenten tot ondoorzichtigheid heeft geleid voor werknemers, werkgevers en overheidsinstanties. Bovendien is op een aantal punten sprake van overlap tussen doelgroepen en van concurrentie tussen uitvoeringsorganisaties. (kamerstuk 24787 nr 3, 24347 nr 2). Op 3 augustus 1998 volgt het kabinet Kok II tot april 2002, met tot 2000 minister De Vries [PvdA] op Sociale Zaken, opgevolgd door partijgenoot Vermeend. Staatssecretaris op het departement is Hoogervorst [VVD] en Verstand [D66] voor Emancipatiezaken.

Evaluatie aanbevelingen commissie Houben

In juni 1995 wordt door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden [COELO] van de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van de VNG een onderzoek uitgevoerd naar de aanbevelingen van de commissie Houben. Onderwerp van onderzoek zijn de economische grenzen waarmee gemeenten worden geconfronteerd bij invoering van het inkoopmodel zoals voorgesteld door de commissie Houben. Dat inkoopmodel is vergelijkbaar met de bestaande detacheringpraktijk. De commissie stelt voor dat het werkgeverschap bij bedrijven en instellingen ligt waar de WSW geïndiceerde komt te werken, in tegenstelling tot in de huidige praktijk waarbij dat bij het SW- bedrijf ligt. De onderzoekers benoemen een aantal risico's aan het voorgestelde model, zoals een afname van de aantrekkelijkheid voor bedrijven om gebruik te maken van gesubsidieerde arbeid. Daarnaast constateren de onderzoekers een aantal risico's aangaande de andere aanbevelingen van de commissie Houben. Zo is het denkbaar dat gemeenten er niet in slagen voldoende arbeidsplaatsen voor geïndiceerden te genereren, het afgesproken aantal plaatsingen niet halen en daardoor in financiële problemen komen. Daarnaast noemen de onderzoekers een aantal risico's in het voorgestelde financiële verdeelmodel, zoals verdringing op de arbeidsmarkt van reguliere werknemers door gesubsidieerde werknemers met als gevolg een stijgend beroep op de Algemene Bijstandswet en de invloed van plaatselijke werkloosheid en dalende demografische trends. Ook het voorstel van de commissie om het exploitatierisico bij bedrijven te leggen, kan tot gevolg hebben dat deze bedrijven failliet gaan en gemeenten alsnog financieel moeten bijspringen. De onderzoekers stellen voor het besluit omtrent het inkoopmodel uit te stellen, nu het kabinet heeft besloten tot experimenten met vormen van gesubsidieerde werkvoorziening in de vorm van 20.000 zogenaamde Melkert- banen (COELO, 1995).

2.1.60 Stroomlijning gesubsidieerde arbeid

Notitie Stroomlijning gesubsidieerde arbeid

Op 24 augustus 1995 stuurt de staatssecretaris de notitie 'Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid' naar de Tweede Kamer. Daarin zijn plannen opgenomen voor de brede inschakeling van werkzoekenden, onder meer in de WSW en via banenpools. De conceptnotitie is volgens de staatssecretaris in de zomerperiode besproken met de veldpartijen en de staatssecretaris geeft aan voornemens te zijn deze binnenkort te bespreken met andere belanghebbenden om te komen tot verschillende wetgevingstrajecten. Doel van de stroomlijning is te komen tot een eenvoudiger en doelmatiger instrumentarium voor gesubsidieerde arbeid, met optimale mogelijkheden voor een integrale uitvoering op decentraal niveau, met ruimte voor maatwerk en voldoende decentrale beleidsruimte zodat aangesloten kan worden bij ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het instrumentarium moet de randvoorwaarden bieden voor een activerend beleid zodat mensen die nu niet op eigen kracht in het arbeidsproces kunnen deelnemen, worden ingeschakeld (kamerstuk 24347 nr 1- 2). De staatssecretaris heeft de volgende voornemens:

- Herschikking van verantwoordelijkheden.

De relatie tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties van de WSW is verschillend geregeld. De commissie Houben adviseert tot geïntegreerde uitvoering van de WSW en de banenpools en tot verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties uit de gemeentelijke sfeer. Verantwoordelijkheden dienen volgens de commissie gescheiden te worden. Het kabinet stelt dat de geïntegreerde uitvoering van de WSW en de banenpools binnen gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen en beslissingen tot verzelfstandiging ook het best op lokaal niveau genomen kunnen worden. Met de commissie is het kabinet het eens dat een SW- bedrijf als een normaal bedrijf moet functioneren en wanneer mogelijk ook werk moet kunnen bieden aan anderen dan louter de SW- geïndiceerden. Ten aanzien van de positie van de Arbeidsvoorziening geldt dat een voorstel voor een nieuwe wet hieromtrent voor advies is voorgelegd aan de Raad van State, naar aanleiding van de evaluatie van de huidige Arbeidsvoorzieningswet. Toekomstige taak van de Arbeidsvoorziening zal zijn de dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden. In dat kader wordt op dit moment geëxperimenteerd met de categorisering van het werknemersbestand (kamerstuk 24347 nr 1- 2);

- Afzonderlijke bekostiging van de WSW

Het kabinet geeft er de voorkeur aan de bekostiging van de sociale werkvoorziening niet onder een gemeentelijk werkfonds te brengen. In het kader van de Decentralisatie Impuls is onderzocht of overheveling van WSW gelden naar het Fonds Sociale Gelden een optie is. Dit bleek te leiden tot verdelingsproblemen. Daarom is besloten tot afzonderlijk bekostiging van de sociale werkvoorziening (kamerstuk 24347 nr 1- 2);

- Herziening van de verantwoordelijkheden

Dit is aanleiding voor herziening van de WSW, waartoe volgens de staatssecretaris binnenkort een wetsvoorstel wordt ingediend. In dit wetsvoorstel worden drie wijzigingen voorgenomen. Ten eerste wordt voorgesteld te komen tot een hernieuwde afbakening van de WSW doelgroep. Dit omdat in de afgelopen periode ook voor niet-WSW geïndiceerden voorzieningen voor gesubsidieerde arbeid in het leven zijn geroepen en de aandacht voor aanpassing van het werk aan de werknemer in het reguliere proces ook is toegenomen. De afbakening van de doelgroep dient nauwkeurig te zijn toegesneden op de primaire doelstelling van de WSW (kamerstuk 24347 nr 1- 2).

Ten tweede wordt voorgesteld te komen tot heroverweging van de indicatiestelling. Op dit moment kan een aanmelding voor de sociale werkvoorziening plaatsvinden zonder voorafgaande toets of de betrokkene ook in een reguliere baan geplaatst kan worden. De gemeente of de uitvoeringsorganisatie bepaalt zelf of iemand tot de SW behoort. De commissie Houben heeft geadviseerd de verantwoordelijkheid hiervoor niet bij een gemeente te laten, omdat deze voortdurend een afweging moet maken tussen eigen bedrijfsvoering en rechtvaardiging van de doelgroep. In lijn met de commissie stelt het kabinet voor te komen tot een onafhankelijke indicatiecommissie verantwoordelijk voor het toelatingsonderzoek, onder verantwoordelijkheid van de minister.

Ten derde wordt voorgesteld om de arbeidsvoorwaarden zodanig aan te passen dat een nieuwe WSW werknemer een arbeidsovereenkomst krijgt voor twee jaar voor 32 uur per week. Na twee jaar wordt de werknemer opnieuw beoordeeld door de indicatiecommissie, waarna een nieuwe arbeidsovereenkomst aangeboden kan worden. Eenmaal per drie jaar wordt herziening van de indicatie overwogen. Uitgangspunt hierbij is dat het wenselijk is om zoveel mogelijk mensen te plaatsen binnen het beschikbare budget en doorstroming naar regulier werk te bevorderen.

De beloningssystematiek wordt daarop aangepast. In die beloningssystematiek gelden drie factoren, zijnde een rijksbijdrage gerelateerd aan de loonkosten van de WSW werknemer; een rijksbijdrage in de uitvoeringskosten; en een verdiscontering van de te realiseren opbrengsten. De laatste twee kunnen variëren afhankelijk van de beperkin-

gen van de WSW werknemer. Er zal actief beleid gevoerd moeten worden om werk buiten de sociale werkvoorziening te vinden. Dit zal worden ondersteund met financiële prikkels, onder andere gekoppeld aan de terugkeergarantie voor de werknemer naar de sociale werkvoorziening (kamerstuk 24347 nr 1- 2).

Volgens de staatssecretaris zal gedurende de overgang van de oude naar de nieuwe situatie voor bestaande WSW werknemers niet veel veranderen. De bestaande wachtlijst wordt onderworpen aan de nieuwe criteria voor de SW- doelgroep en de WSW dienstbetrekking wordt omgezet in een arbeidsovereenkomst (kamerstuk 24347 nr 1- 2).

Advies SER Stroomlijning gesubsidieerde arbeid

De voornemens tot stroomlijning van gesubsidieerde arbeid worden op 19 december 1995 voor advies aan de SER voorgelegd. Deze brengt op 16 februari 1996 haar advies uit. De SER is positief gestemd over de omschrijving van de doelgroep en herziening van de indicatiestelling. Over de omzetting van het dienstverband in een arbeidsovereenkomst en de gevolgen voor de arbeidsduur en de beloning is de SER verdeeld. De Raad stemt in met het voornemen om de huidige vaste rijksvergoeding te vervangen voor een vergoeding die afhankelijk is van de arbeidsgeschiktheid van de WSW werknemer. Zij vraagt aandacht voor het huidige financiële systeem waarin bij een groei van het aantal arbeidsplaatsen automatisch de vergoeding per arbeidsplaats afneemt. Daarnaast wijst de SER het voorstel tot herschikking van verantwoordelijkheden af, omdat de bemoeienis van bedrijfsverenigingen bij de bemiddeling van arbeidsongeschikten nog te groot zou blijven en van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden geen sprake is (kamerstuk 24787 nr 3).

2.1.61 Nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening 1998

Wetsvoorstel Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening

Op 21 juni 1996 wordt het wetsvoorstel 'Nieuwe regeling inzake de WSW' aangeboden aan de Tweede Kamer. Het is volgens de staatssecretaris wenselijk nieuwe regels te stellen inzake de sociale werkvoorziening zoals ten aanzien van de doelgroep; de indicatiestelling; voorzieningen voor begeleid werken; de rechtspositie van werknemers en de bekostiging van de sociale werkvoorziening. Aanleiding voor de nieuwe regeling zijn de resultaten van de beleidsoperatie BDD en de voornemens in het kader van de stroomlijning van gesubsidieerde arbeid. De staatssecretaris stelt dat aanvankelijk een herziening van de WSW was voorgenomen, maar de wijzigingen omvangrijker zijn en daarom is gekozen voor een nieuwe regeling. Want er is sprake van gewijzigde

opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument. Ook doen zich veranderingen in de bestuurlijke omgeving voor en is sprake van een noodzaak tot afstemming met andere in de afgelopen jaren geïntroduceerde arbeidsmarktinstrumenten zoals de banenpools (kamerstuk 24787 nr 1-2).

Uit overleg met de VNG over de voorgenomen nieuwe regeling is gebleken dat de VNG een afwijkende opvatting heeft over de indicatiestelling door een onafhankelijke commissie, zoals voorgesteld door de commissie Houben. De VNG acht de betrokkenheid van de gemeente hierdoor te gering en pleit daarom voor volledige gemeentelijke verantwoordelijkheid op dit gebied. Ook oordeelt de VNG dat op financieel terrein gemeenten te weinig garanties geboden krijgen (kamerstuk 24787 nr 1-2).

Het doel van de nieuwe regeling is (kamerstuk 24787 nr 1- 3):

1. Het bieden van aangepast werk aan personen die tot arbeid in staat zijn, maar in belangrijke mate als gevolg van in de persoon gelegen factoren niet- of voorlopig niet- in de gelegenheid zijn tot arbeid onder normale omstandigheden;
2. De arbeid onder aangepaste omstandigheden moet daarbij echter zoveel mogelijk gericht zijn op behoud dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid, mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden (kamerstuk 29225 nr 3).

Met de nieuwe regeling inzake de WSW wordt een wettelijke verankering van de voornemens uit de notitie 'Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid' voorgesteld. Daarbij wordt onder andere nader gespecificeerd dat ten behoeve van de indicatiestelling de Dienst indicatiestelling voor sociale werkvoorziening wordt opgericht bij het departement van Sociale Zaken. Gemeentelijke adviescommissies dienen deze Dienst van advies over de indicatiestelling te voorzien. De Dienst heeft tot taak de adviezen te beoordelen aan de hand van landelijke normen en vervolgens een besluit te nemen over individuele beschikkingen. De plaatselijke WSW- commissies hanteren daarbij een driedeling naar categorie van handicap, zijnde licht, matig of ernstig arbeidsgehandicapt. Instelling van de Dienst leidt tot uniformering van de indicatiestelling en zorgt ervoor dat de beleidsbepaling op het gebied van de sociale werkvoorziening op het departement blijft, aldus de staatssecretaris (kamerstuk 24787 nr 3).

Daarnaast wordt verwacht dat herziening van de definitie van de doelgroep als zijnde dat iemand in staat is tot regelmatige arbeid; een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking heeft; en daardoor alleen onder aangepaste omstandigheden kan

werken, alsmede de nieuwe wijze van indicatiestelling leiden tot een verbeterde aansluiting tussen het werk en de arbeidsgeschiktheid van de WSW werknemer. Ook wordt verwacht dat minder mensen op de wachtlijnen worden geplaatst. Wat de precieze consequenties zijn voor de instroom is volgens de staatssecretaris niet bekend (kamerstuk 24787 nr 3).

De staatssecretaris benadrukt dat alle partijen die in het Centraal Overleg Sociale Werkvoorziening participeerden, hun overwegingen en intenties ten aanzien van de vorming van een CAO hebben vastgelegd. Regelgeving door het ministerie en vormgeving van een CAO wordt door partijen gelijktijdig en in onderlinge samenhang voorbereid. Het Rijk is primair verantwoordelijk voor de financiële kaders bij de subsidieverstrekking aan gemeente. Hoewel de minister met de overdracht van de werkgeversrol in het overleg niet meer actief participeert, kan wel nog invloed worden uitgeoefend. De staatssecretaris stelt dat in de nieuwe regeling WSW de budgetfinanciering gehandhaafd blijft maar met wijziging in de verdeling van de middelen, waarbij rekening wordt gehouden met de arbeidsgeschiktheid van de WSW werknemer en waarbij niet langer sprake is van een bijdrage in de kosten van de uitvoering maar van een rijkssubsidie gekoppeld aan het realiseren van een aantal arbeidsplaatsen. Tot slot merkt de staatssecretaris op dat de SER heeft toegezegd dat de VNG als adviseur wordt ingeschakeld wanneer er aangelegenheden zijn inzake de toepassing van de Wet op de Ondernemingsraden in de sociale werkvoorziening (kamerstuk 24787 nr 3).

Advies Raad van State en reactie staatssecretaris inzake Nieuwe regeling WSW

Al eerder, op 9 mei 1996, heeft de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel voor een nieuwe regeling inzake de WSW. Op 20 juni 1996 heeft de staatssecretaris daarop gereageerd. De Raad uit haar twijfels over de mate waarin met de nieuwe regeling de instroom in de WSW daadwerkelijk minder toegankelijk wordt gemaakt en de doorstroming wordt bevorderd en de nieuwe regeling leidt tot een wezenlijke verbetering. De staatssecretaris stelt dat de nieuwe regeling een breder doel dient dan de Raad voor ogen heeft. Het gaat namelijk ook om de stroomlijning van regelgeving omtrent gesubsidieerde arbeid en verruiming van gemeentelijke verantwoordelijkheden. Daarnaast ziet de Raad als belangrijk knelpunt van de WSW de steeds langer wordende wachtlijsten, die naar haar oordeel gemiddeld vier jaar betreffen. De staatssecretaris stelt dat sprake is van een gemiddelde wachttijd van 18 maanden en dat verkorting van de wachttijd niet het primaire doel is van het wetsvoorstel, doch wel als effect kan worden bereikt (kamerstuk 24787 nr B).

De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de noodzaak hiertoe als vaststaande veronderstelling is weergegeven. De staatssecretaris beves-

tigt dit en stelt dat de kritiek van de Raad aanleiding is deze onomstotelijk vaststaande noodzaak nog duidelijker te verwoorden.

Tot slot plaatst de Raad een aantal kanttekeningen bij de invoering van het wetsvoorstel. De Raad merkt op dat de experimentele fase van de beleidsoperatie BDD een aantal keer verlengd is. Aanvankelijk zou deze in 1992 afgerond worden, maar dit is tot 1996 verlengd. Een volgende verlenging wordt steeds minder wenselijk. Bovendien merkt de Raad op dat gemeenten de mogelijkheid hebben bepaalde reserves aan te wenden voor de uitvoering van de WSW of voor de voorgenomen Wet Inschakeling werkzoekenden [WIW] gericht op langdurig werklozen. Van belang voor de inwerkingtreding van de nieuwe regeling is dus het tijdspad van de voorgenomen WIW. De Raad stelt dat aan gemeenten een voorbereidingstijd moet worden gegund ten behoeve van de uitvoering van de voorziene nieuwe regeling inzake de WSW. In reactie stelt de staatssecretaris een goede planning en afstemming op de WIW van belang te achten (kamerstuk 24787 nr B).

Alternatief wetsvoorstel

Eind 1996 presenteren FNV, de Gehandicaptenraad, FvO, CNV, CFO en ABVA-KABO een alternatief wetsvoorstel. De partijen kunnen zich vinden in de doelstellingen van de voorgenomen wet, maar maken bezwaar tegen de uitwerking. Volgens de partijen ontbreekt het aan een hanteerbare uitwerking voor de doelgroep van de wet; zijn er onvoldoende garanties voor onafhankelijke indicatiestelling; is meer geld nodig voor goede plaatsingsmogelijkheden; moeten meer voorwaarden gecreëerd worden voor de ontwikkeling van normale arbeidsverhoudingen en gelijkwaardigheid van werknemers en is een nieuwe wijze van bekostiging nodig (FNV et al, 1996).

Behandeling Tweede Kamer en reactie staatssecretaris inzake de Nieuwe regeling WSW

Op 19 december 1996 wordt het verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel Nieuwe regeling WSW vastgesteld. Op 22 januari 1997 volgt de reactie van de minister. Geconstateerd wordt dat het wetsvoorstel op draagvlak in de Tweede Kamer kan rekenen maar een aantal fracties aanpassing van het wetsvoorstel op een aantal onderdelen noodzakelijk acht. Dit heeft betrekking op de aanpassing van de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de indicering; het versterken van de positie van gemeenten op financieel terrein door het opnemen van een overlegverplichting in de wet en door het alsnog opnemen van een mogelijkheid tot toekenning van afwijkende budgetten; en tot slot de toevoeging van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister. De leden van de Vaste commissie vragen naar een opsomming van concrete knelpunten die met het wetsvoorstel worden on-

dervangen ter onderbouwing van de noodzaak voor het voorstel (kamerstuk 24787 nr 5- 7).

In reactie stelt de minister dat het wetsvoorstel niet primair tot doel heeft knelpunten weg te nemen. 'Oogmerk van het nieuwe wettelijk kader is primair om de gemeenten de ruimte te bieden een werkgelegenheidsbeleid te voeren dat kan worden toegesneden aan de individuele behoeften van de doelgroep' (kamerstuk 24787 nr 7, p1). Daarmee denkt het kabinet tegemoet te komen aan de vereiste van de PvdA dat de gemeentelijke vrijheid zo groot mogelijk dient te zijn en aan de vereiste van de CDA dat de toekomstbestendigheid van de wet gewaarborgd dient te zijn. Een aantal fracties vraagt naar de samenhang tussen de WSW en de WIW. Daarover wordt gesteld dat de doelgroep van de WSW en de WIW in beide gevallen geïndiceerd zijn door het probleem van toegang tot de reguliere arbeidsmarkt. De WSW werknemers vormen een bijzondere categorie en vragen daarom om een afzonderlijke regeling. Het wetsvoorstel voor de WIW wordt op dat moment behandeld in de Tweede Kamer. De PvdA vraagt naar de vergelijking met de sociale werkvoorziening in Europa. Daartoe is in 1992 een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie. Dit onderzoek is in 1996 herhaald. Uit het onderzoek zou blijken dat de sociale werkvoorziening in de verschillende landen zeer uiteenloopt. In de meeste landen vindt indicatiestelling plaats door onafhankelijke commissies. In het buitenland wordt steeds meer gezocht naar nieuwe vormen van sociale werkvoorziening die geïntegreerd zijn met regulier werk. Het voorliggende wetsvoorstel sluit hierbij aan, aldus de minister. De leden van de VVD fractie vragen naar oorzaken voor het hoge niveau van de sociale werkvoorziening in Nederland ten opzichte van Europa. Oorzaken daardoor worden gezocht in de bereidheid van de Nederlandse overheid om meer financiële middelen toe te kennen en een ruimere doelgroepomschrijving te hanteren. De leden van de CDA, VVD, D66 en RPF vragen naar het overleg tussen de minister en de VNG. Met voorliggend wetsvoorstel wordt het jaarlijks overleg tussen beide partijen verankerd en wordt de hoogte van de subsidie bepaald na overleg met een vertegenwoordiger van de gemeenten (kamerstuk 24787 nr 5- 7).

De minister geeft aan dat bewust is afgezien van het formuleren van een norm voor de financiële bijdrage van afzonderlijke gemeenten. Indien gemeenten worden geconfronteerd met uitzonderlijk hoge uitgaven kan een maatwerkoplossing worden geboden, in overleg met de VNG. Daarnaast kondigt de minister aan dat ten aanzien van de indicatiestelling WSW wordt voorzien in een gewijzigde verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de gemeenten. Hiertoe is inmiddels een nota van wijziging in voorbereiding. Ook kondigt de minister aan dat, omdat een toename van de categorie WSW werknemers met een ernstige beperking wordt verwacht, de ont-

wikkelingen van de populatie na drie jaar worden geëvalueerd. Op de vraag van het CDA naar de mogelijkheid van meer structurele betrokkenheid van WSW werkgevers en consumenten bij de beleidsontwikkeling, stelt de minister dat dit wordt gezien in overleg met deze betrokkenen. Tot slot wordt op verzoek van de PvdA een overzicht gegeven van het formele en informele overleg dat is gevoerd met verschillende partijen. De minister stelt dat uitvoerig is gesproken met vertegenwoordigers en vakbonden waaronder ABVA/KABO, FNV, FvO, GR, NOSW en met de VNG; dat voorlichting is gegeven aan een aantal bestuurlijke eenheden; dat gesproken is op een najaarscongres van de NOSW en dat de SER en de Raad van State om advies is gevraagd (kamerstuk 24787 nr 5- 7).

Nota van wijziging Nieuwe regeling WSW

Op 22 januari 1997 volgt een nota van wijziging van de Nieuwe regeling inzake de WSW. Deze nota heeft betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de indicatiestelling; en op het bestuurlijk kader voor jaarlijks overleg. Gesteld wordt dat de beslissingsbevoegdheid omtrent de indicatiestelling van aspirant WSW werknemers op centraal niveau het risico van bureaucratie en complexiteit kent. Bovendien is de afstand tot de cliënt groot. Daarom wordt voorgesteld de indicatiestelling onder verantwoordelijkheid van de gemeenten te brengen. Dit sluit aan bij de wensen van de VNG, de Tweede Kamer, de FNV, CNV, Gehandicaptenraad, Federatie van Ouderverenigingen, CFO en ABVA- KABO. Door de borging van onafhankelijkheid en kwaliteit van indicatiestelling sterker te benadrukken in het wetsvoorstel wordt aangesloten bij het advies van de commissie Houben. Kwaliteitszorg inzake de indicatiestelling wordt nu een expliciete taak van het gemeentebestuur (kamerstuk 24787 nr 8).

Op voordracht van de minister van Sociale Zaken zullen bij algemene maatregel van bestuur inhoudelijke en procedurele voorschriften worden gegeven voor onder andere de doelgroepbepaling; de samenstelling van de indicatiecommissie; het indicatie- onderzoek; de her- indicatie en het beheer van de wachtlijst. De centrale normstelling betreft mede de kwaliteitsbevordering en – bewaking via protocollen, intervisie en visitatie. Gesteld wordt dat de activiteiten rondom het onderwerp kwaliteit nog nader uitgewerkt moeten worden. De bedoeling is dat de instantie belast met kwaliteitszorg rapporteert aan de minister, het gemeentebestuur en aan de indicatiecommissies. De gemeente is verantwoordelijk voor het instellen van een commissie die belast wordt met het verrichten van feitelijk onderzoek ten behoeve van de indicering. Bij het feitelijk onderzoek naar de aspirant WSW werknemer staat kwaliteit in termen van deskundigheid en de onafhankelijkheid voorop. De indicatiecommissie brengt advies uit

aan het gemeentebestuur en deze heeft met deze nota van wijziging de beslissingsbevoegdheid. Bovendien is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor het beheer van de wachtlijst. Gesteld wordt dat de nieuwe beslissingsbevoegdheden extra toezicht vereisen, gezien het decentrale niveau. Het toezicht heeft onder andere betrekking op de mate waarin het gemeentebestuur afwijkt van het advies van de indicatiecommissie en op de activiteiten omtrent de kwaliteitszorg waarin de gemeente een voorwaarden-scheppende en toetsende rol heeft (kamerstuk 24787 nr 8).

Brief en tweede nota van wijziging Nieuwe regeling WSW

Op 7 maart 1997 volgt een brief van de minister waarin onder andere wordt ingegaan op de specifieke taken van de indicatiecommissie inzake ontslag en op de voorgenomen regelgeving en vormgeving van de kwaliteitszorg in de sociale werkvoorziening. Bovendien wordt een tweede nota van wijziging aangeboden, inzake de ontslagprocedure van de Nieuwe regeling WSW. In die nota wordt voorgesteld dat wanneer bij her-indicatie ontslag wordt voorgenomen, de indicatiecommissie verslag uitbrengt en de gemeente vervolgens tot een beslissing komt. Die beslissing kan dan alleen via de civiele rechter getoetst worden. Deze procedure voorkomt dubbele ontslagbescherming, welke zich in het verleden voordeed wanneer een WSW werknemer het gehele her-indicatie-traject bij voorgenomen ontslag nogmaals zou moeten doorlopen alvorens tot opzegging van het dienstverband overgegaan zou kunnen worden. Daarnaast wordt in de tweede nota van wijziging toegevoegd dat het mogelijk is nadere regels te stellen over het advies, de werkwijze en de samenstelling van de indicatiecommissie. Gedacht wordt aan het verplicht voorschrijven van regels met betrekking tot de preventieve ontslagtoets en de uitbreiding van de samenstelling van de commissie met een jurist (kamerstuk 24787 nr 10, 11).

Moties en amendementen inzake Nieuwe regeling WSW

In maart en april 1997 wordt een aantal moties en amendementen voorgesteld inzake de Nieuwe regeling WSW. Deze hebben onder andere betrekking op het evalueren van de wet na drie jaar in plaats van na vijf jaar; de samenstelling van het bestand van WSW werknemers met een dienstverband, een afspiegeling te laten zijn van de totale populatie arbeidsgehandicapten; het beschikbaar stellen van extra middelen twee jaar na inwerkingtreding van de wet ter beperking van bestaande praktijkproblemen; en het komen tot een oplossing voor het verschil in inkomen tussen een WSW werknemer en iemand die werkt volgens begeleid werken (kamerstuk 24787 nr 14- 28).

Derde en vierde nota van wijziging Nieuwe regeling WSW

Op 4 april 1997 wordt de derde nota van wijziging aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarmee wordt onder andere een nieuw overgangsartikel opgenomen voor gemeenten die na invoering van de Nieuwe regeling voor de uitvoering van de wet nog deelnemen in meerdere gemeenschappelijke regelingen. Met de nota van wijziging wordt beoogd dat bij ministeriële regeling dan nadere regels kunnen worden gesteld. Op 11 april 1997 volgt een vierde nota van wijziging. Daarin worden de algemene maatregelen van bestuur betreffende begeleid werken, het financiële verdeelmodel en de indicatiestelling voorhangprocedures opgenomen om invulling te geven aan de moties en amendementen. Daarmee wordt verduidelijkt dat de arbeidsinpassing meer kan omvatten dan alleen de begeleiding op de werkplek. Daarnaast wordt opgenomen dat de wet na drie jaar wordt geëvalueerd en daarbij aandacht wordt besteed aan de relatie tot de WIW (kamerstuk 24787 nr 18, 29).

Behandeling Eerste Kamer en reactie kabinet inzake Nieuwe regeling WSW

Op 15 april 1997 wordt het wetsvoorstel Nieuwe regeling inzake WSW aangeboden aan de Eerste Kamer. Op 10 juni 1997 wordt het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Sociale Zaken vastgesteld en op 17 juni volgt de memorie van antwoord van het kabinet. De leden van de CDA vragen waarom niet is overgegaan tot herziening van de WSW maar tot een nieuwe regeling. Daarop wordt gesteld dat de wijzigingen dusdanig omvangrijk zijn dat herziening ontoereikend zou zijn. Daarnaast vraagt het CDA naar de mogelijkheid van de één- concern gedachte. Met het oog op een efficiënte uitvoering van de wet. Het kabinet geeft in reactie aan dat decentralisatie het uitgangspunt is. Bovendien is uit onderzoek in Zweden en vergelijking met de resultaten van de beleidsoperatie BDD niet gebleken dat de één- concern gedachte, zoals in Zweden efficiënter zou zijn. Daarnaast is men huiverig voor de kosten en inspanningen gemoeid met het vormen van dat ene concern. De leden van de Vaste commissie zien duidelijke raakvlakken tussen de WSW en de WIW. Volgens de minister is gezamenlijke behandeling echter niet noodzakelijk. De leden van de CDA, GPV, RPF en SGP vragen naar de algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot bekostiging, indicatiestelling en begeleid werken. Daarover stelt de minister dat met de meeste betrokken partijen overleg is gevoerd en met de VNG en de NOSW in belangrijke mate overeenstemming is bereikt. Het is de bedoeling de maatregelen op 1 januari 1988 in werking te laten treden, om te voorkomen dat aanvullende wetgeving nodig is om de werking van de huidige wet en de bekostigingssystematiek te moeten verlen- gen. Op de vraag van de VVD waarom de huidige wachtlijsten niet ge- herindiceerd worden stelt de minister dat dit teveel onrust met zich mee zou brengen. De leden van

GroenLinks, GPV, SGP en RPF vragen naar de definitie van de kwaliteit van indicatiestelling. De minister stelt dat dit betrekking heeft op `de in de ministeriële regeling op te nemen formele kwalificatie- eisen, te stellen aan de leden van de onafhankelijke commissie, en de procedurele en inhoudelijke eisen aangaande de werkwijze zoals die opgenomen zullen worden in het protocol` (kamerstuk 24787 nr 247B, p5).

De leden van de fractie van D66 vragen naar de te volgen klachtenprocedure. Daarover wordt gesteld dat de werkgroep Markt en Overheid [commissie Cohen] een beoordelingskader heeft opgesteld en in de praktijk getoetst heeft om een analyse van oorzaken en kenmerken van concurrentie tussen overheidsondernemers en particuliere ondernemers zichtbaar te maken. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van de WSW. Tot slot vragen de leden van de VVD naar financiële gegevens van de sociale werkvoorziening over 1996. Deze zijn volgens de minister nog niet bekend (kamerstuk 24787 nr 247, 247 A- D).

Nader voorlopig verslag en memorie van antwoord minister inzake Nieuwe regeling WSW

Op 14 juli 1997 volgt nog een aantal vragen van de leden van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Eerste Kamer. Op 15 juli 1995 reageert de minister. Nogmaals wordt gevraagd naar de te verwachten effecten van de nieuwe regeling voor de wachtlijsten en naar de één- concern gedachte. Het CDA stelt dat de afbakening van de doelgroep op basis van arbeidshandicap voor degene die al op de wachtlijst staat onbillijk is. Het CDA vindt dat personen op de wachtlijst hetzelfde behandeld moeten worden als huidige WSW- werknemers. De minister stelt dat dit punt al aan bod is gekomen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer. Daarnaast vragen de leden van de Eerste Kamer naar de mogelijkheid om de inspanningen van de rijksoverheid met betrekking tot het leveren van SW- arbeidsplaatsen te kwantificeren. Dit is volgens de minister niet mogelijk. Ook wordt gevraagd naar mogelijkheden om extra prikkels te geven aan de doorstroom naar regulier werk. Daarop wordt door de minister gesteld dat in voorliggend wetsvoorstel de doorstroom voldoende gewaarborgd wordt (kamerstuk 24787 nr 247C, D).

Eindverslag Eerste Kamer inzake Nieuwe regeling WSW

Op 26 augustus 1997 wordt het eindverslag in de Eerste Kamer vastgesteld en wordt de openbare behandeling van het wetsvoorstel Nieuwe regeling inzake de WSW voldoende voorbereid geacht (kamerstuk 24787 nr 247 E).

Inwerkingtreding

De Nieuwe regeling inzake WSW treedt op 1 januari 1998 in werking als de WSW. Daarmee is de beleidsvoorbereiding inclusief de besluitvorming van deze wet afgerond.

2.2 Effectiviteit

2.2.1 Onderzoeken en evaluaties

Onderzoeken Algemene Rekenkamer

Op 23 juni 1999 stuurt de Algemene Rekenkamer het rapport 'Uitvoering toezicht gemeentelijke sociale- zekerheidswetten' naar de Tweede Kamer. Dit rapport betreft een onderzoek naar de uitvoering van het toezicht, onder andere op de WSW, in de periode april 1998 tot januari 1999. De Rekenkamer concludeert dat het toezicht zoals dat door het Rijk wordt toegepast niet overeenkomst met hetgeen daarover in de wet is opgenomen. In reactie stelt de minister dat noch uit de wetstekst en de toelichting daarop, noch uit de parlementaire behandeling kan worden afgeleid op welke wijze het toezicht uitgevoerd dient te worden (kamerstuk 26616 nr 1-2).

Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de wetsuitvoering nog nauwelijks uit de verf komt. Het ontbreekt aan een deugdelijk systeem om de gemeentelijke verantwoordingsinformatie onder andere voor de WSW te valideren. Daarnaast staat de verantwoording van gemeenten naar het oordeel van de Rekenkamer in de kinderschoenen. De minister heeft volgens de Rekenkamer de gemeenten onvoldoende aangestuurd om te komen tot betere beleidsinformatie. In reactie stelt de minister dat er sprake is van een intensieve relatie met gemeenten over de ontwikkeling en uitvoering van doeltreffendheidsonderzoeken. Daarnaast stelt de minister geen risico's te zien als gevolg van onvoldoende functiescheiding in de vaststelling van de rijksvergoeding, de advisering en de controle. Tot slot stelt de Rekenkamer dat knelpunten eerder via andere bronnen zichtbaar worden dan via gemeenten, en daardoor niet in de behoefte van beleidsdirecties kan voorzien. De minister deelt dit oordeel niet (kamerstuk 26616 nr 1-2).

Op 16 mei 2001 constateert de Algemene Rekenkamer in het 'Rapport bij de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid' dat het oordeel over de informatieverstrekking in het kader van de WSW aan het ministerie onvoldoende is. Ook de naleving van controle- en verantwoordingsprotocollen door de accountants van de bestuurlijke eenheden en de tijdigheid van de vast-

stellingen van WSW- vergoedingen, is een aandachtspunt. In reactie verwijst de minister naar het interdepartementale onderzoek naar de toekomst van gesubsidieerde arbeid en de evaluatie van de WSW (Algemene Rekenkamer, 2001).

Evaluaties in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In 2001 wordt de nieuwe WSW voor het eerst geëvalueerd onder andere in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De evaluaties richten zich in een aantal gevallen op de gehele wet, en in andere gevallen op delen van de wet, zoals op de indicatiestelling; de regiefunctie van gemeenten; het instrument begeleid werken; het bereik en resultaat van de wet en tenslotte de wachtlijstproblematiek en de gemengde medezeggenschap in bedrijven. De onderzoeken zijn uitgevoerd door verschillende organisaties. In een aantal onderzoeken is de samenhang tussen de WSW en andere wettelijke regelgeving zoals de WIW nader beschouwd. Voor dit proefschrift wordt alleen de informatie aangaande de WSW weergegeven.

Evaluatie indicatiestelling

Medio 2000 voert het tijdelijke Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een evaluatie uit naar het functioneren van de nieuwe wijze van indiceren, zoals geïntroduceerd met de nieuwe WSW in 1998. Het Bureau concludeert dat, hoewel formeel anders geregeld, indicatiecommissies in hun oordeelsvorming nog worden beïnvloed door SW- bedrijven. Hierop van invloed is het ontbreken van eisen aan de inhoud van kwaliteitszorgsystemen bij gemeenten. Het effecten van de nieuwe wijze van indicatiestelling is een vermindering van de lengte van de wachtlijst. Dit wordt tevens beïnvloed door onder andere een toename van het aantal WSW arbeidsplaatsen en uitstroom als gevolg van vergrijzing, en afname van het aantal aanmeldingen als gevolg van zelfselectie. Een meer direct effect van het nieuwe indicatieproces is dat ongeveer 25% van de personen op de oude WSW wachtlijst niet meer tot de doelgroep behoort. Een effect van een nauwkeurigere doelgroepbepaling is dat minder mensen met een lichamelijke handicap worden toegelaten tot de WSW (Ministerie van Sociale Zaken, 2000).

Evaluatie regiefunctie

Op 9 mei 2001 verschijnt het evaluatieonderzoek van Rijnconsult naar de WSW. Centraal in het onderzoek staat de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan hun regiefunctie in het kader van de WSW en welke factoren hierop van invloed zijn. Daarnaast is onderzocht in hoeverre de financieringssystematiek van de WSW beleidskeuzen omtrent de inzet van het WSW instrumentarium beïnvloedt. Rijnconsult

concludeert het volgende: “de sturende en coördinerende rol van de gemeente of het werkvoorzieningschap op de inzet en uitvoering van het arbeidsmarktinstrumentarium van de WSW heeft op de onderscheiden sturingsniveaus nog geen vorm gekregen. Van daadwerkelijke inhoudelijk regie vanuit de gemeente kan, zoals dat in hoofdstuk 2 van dit rapport is gedefinieerd (...) niet worden gesproken.” (Rijnconsult, 2001, p64). Rijnconsult constateert wel initiatieven van SW- bedrijven voor regievoorstellen en een toenemende mate van trajectbegeleiding binnen SW- bedrijven. Vanuit de gemeenten is sprake van sturing op afstand op met name financiële randvoorwaarden en vanuit SW- bedrijven is sprake van inhoudelijke beleidsbepaling voor de uitvoering (Rijnconsult, 2001).

Daarnaast concludeert Rijnconsult dat de financieringssystematiek geen directe invloed heeft op de keuze voor de inzet van arbeidsmarktinstrumentarium. Deze keuze wordt gemaakt door het SW- bedrijf op basis van de mogelijkheden van de WSW werknemer, de beschikbaarheid van werk en bedrijfseconomische overwegingen. Rijnconsult stelt dat de financieringssystematiek de door- en uitstroom van WSW werknemers niet bevordert. SW- bedrijven en gemeenten hebben er bedrijfseconomisch belang bij om mensen die in aanmerking komen voor uitstroom juist te behouden. Ook voor de WSW werknemer is het niet altijd financieel aantrekkelijk uit te stromen. Rijnconsult merkt op dat “de mogelijkheid voor gemeenten (een deel van) de rijkssubsidies in eigen beheer te houden en gericht in te zetten om eigen beleidskeuzen te realiseren en/ of bijvoorbeeld begeleid werken te financieren, wordt niet ingevuld” (Rijnconsult, 2001, p67).

Ten aanzien van factoren die van invloed zijn op de regiefunctie van gemeenten concludeert Rijnconsult dat bij de WSW er vooral belemmeringen zijn om de regie te voeren. Deze belemmeringen betreffen onder andere de aandacht die gemeenten en SW- bedrijven hebben voor de eigen bedrijfseconomische situatie; en de beleidsvoorbereiding die vooral bij SW- bedrijven ligt terwijl het daar aan inhoudelijke kennis ontbreekt. Een andere belemmering is dat gemeenten zowel opdrachtgever als eigenaar kunnen zijn van een SW- bedrijf. Gemeente en SW- bedrijven zijn vaak nauw met elkaar verbonden, wat een meer bedrijfsmatige aanpak in de weg kan staan. Daarbij staat de gemeente op afstand en heeft weinig zicht op het management van een SW- bedrijf. Tot slot merkt Rijnconsult op dat de sociale werkvoorziening een onderwerp is waarbij de zorg voor de WSW werknemer prioriteit krijgt en teveel druk op uitstroom wordt ervaren. Het ontbreekt bij gemeenten aan kennis en capaciteit om specifiek beleid op het gebied van arbeidstoeleiding en re-integratie te ontwikkelen (Rijnconsult, 2001)

Evaluatie Begeleid Werken

In mei 2001 presenteert het SEOR haar evaluatie naar begeleid werken in het kader van de WSW. Het instrument begeleid werken is met de nieuwe WSW geïntroduceerd en de centrale vraag in het evaluatieonderzoek is in welke mate er sprake is van een verwachte onderrealisatie van begeleid werken en welke factoren hierop van invloed zijn (SEOR, 2001).

Uit het onderzoek komt naar voren dat de ambitie dat 25% van alle SW- plaatsingen begeleid werken moeten betreffen, niet wordt gerealiseerd. Dit heeft drie oorzaken. Ten eerste omdat een beperkt aantal SW- geïndiceerden ook een indicatie voor begeleid werken krijgt. Ten tweede omdat een aantal van de geïndiceerden voor begeleid werken daarvoor niet in aanmerking wil komen, en ten derde omdat een aantal van de geïndiceerden voor begeleid werken eigenlijk niet geschikt is. SEOR constateert dat wanneer de eerste twee oorzaken als gegeven worden beschouwd en er vanuit wordt gegaan dat iedereen met een SW- indicatie uiteindelijk geplaatst wordt in het begeleid werken op een sociale werkvoorziening, het aandeel begeleid werken- plaatsingen maximaal op 11% kan uitkomen. Dit betekent een structurele onderrealisatie op de ambitie van 25%. Daarbij merken de onderzoekers op dat de realisatie van de ambitie wordt beïnvloed door de positieve of negatieve houding en visie van betrokken partijen bij het begeleid werken en met name in het begintraject van het proces, tijdens de indicatiestelling, het bepalen van voorkeuren en van geschiktheid. Een positieve houding kan volgens het SEOR het aantal begeleid werken- plaatsingen wel vergroten maar het realiseren van de ambitie van 25% is onwaarschijnlijk. Bovendien wordt het aantal plaatsingen beïnvloed door de beperking op de groei van de sociale werkvoorziening en door de ontwikkelingen in de werkgelegenheid en economie (SEOR, 2001).

Evaluatie bereik en resultaat

In augustus 2001 verschijnt de evaluatie naar het bereik en resultaat van de WSW. Dit betreft een kwantitatieve beschouwing en analyse van ontwikkelingen die zich in de sociale werkvoorziening hebben voorgedaan als gevolg van de nieuwe wetgeving. In de evaluatie wordt geconstateerd dat de lengte van de wachtlijst is teruggedrongen van 20.500 personen eind 1997 tot 6500 personen eind 2002. Na invoering van de nieuwe WSW staat gemiddeld 30% langer dan twee jaar op de wachtlijst. De gemiddelde leeftijd op de wachtlijst is gedaald en ruim acht jaar jonger dan het WSW werknemersbestand, en het aandeel vrouwen is toegenomen sinds de invoering van de nieuwe wet. Ook is het aandeel psychisch gehandicapten toegenomen. Het aandeel ernstig geïndiceerden is na invoering van de nieuwe WSW toegenomen. Als gevolg van de nieuwe

financieringssysteem waarbij een WSW werknemer voor maximaal 32 uur wordt vergoed is de gemiddelde werkweek afgenomen. De verdeling van het aantal WSW werknemers over het land is na invoering van de nieuwe WSW ongelijk gebleven (Verkaik et al, 2001).

Volgens onderzoekers draagt het nieuwe indicatieproces en instroombeleid, en uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen bij aan de afname van de wachtlijstproblematiek. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de kans op uitstroom vermindert naarmate een persoon langer in de WSW zit. Volgens de onderzoekers is sprake van een beperkte uitstroom van de WSW naar regulier werk (Verkaik et al, 2001).

Evaluaties wachtlijstproblematiek

In mei 2001 presenteert IVA de evaluatie naar de bestemming van personen op de oude WSW wachtlijst na invoering van de nieuwe wet. De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. IVA constateert dat lastig te achterhalen is wat gebeurd is met personen op de oude wachtlijst die met de nieuwe wet niet meer tot de WSW doelgroep behoren, omdat hiervan nauwelijks registraties zijn bijgehouden door gemeenten, ondank de wettelijke verplichting hier toe. Door gemeenten is geen specifiek beleid gevoerd ten behoeve van deze zogenaamde afvallers, want het aantal werd te gering bevonden voor separaat beleid of gemeenten hebben prioriteit aan andere regelingen gegeven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor personen die na herindicatie te goed worden bevonden voor de WSW. Regelingen hieromtrent zijn bij gemeenten volgens het IVA goed bekend maar bij uitvoerders minder. Zorginstellingen zijn verantwoordelijk voor personen die na herindicatie te slecht bevonden worden voor de WSW. Deze regelingen zijn alle betrokken partijen niet goed bekend, vanwege de vele wet- en regelgeving hieromtrent, de snelheid van invoering van die regelgeving en de gebrekkige communicatie vanuit het rijk (IVA, 2001).

In juli 2002 presenteert het SEOR haar onderzoek naar de wachtlijstproblematiek van de WSW, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aanleiding voor het onderzoek is dat met de nieuwe WSW onder andere vanwege de strenge instroom de wachtlijsten van de WSW zijn geslonken maar desondanks nog 30% langer dan een jaar op de WSW wachtlijst staat.

In het onderzoek concludeert het SEOR dat een hoger aantal aanmeldingen leidt tot langere wachttijden en dat een hogere uitstroom gepaard gaat met korte wachttijden. Gemeenten met een hoge realisatie ten opzichte van de taakstelling kennen een langere wachttijd, volgens SEOR mogelijk vanuit de terughoudendheid nieuwe kandidaten te plaatsen. Het SEOR heeft bepaalde aanwijzingen van selectie, waarbij de

groep moeilijk plaatsbaren langer op de wachtlijst blijft staan dan de groep die makkelijker plaatsbaar is. Gemeenten verschillen in de lengte van de periode tussen het indicatieadvies en het indicatiebesluit. Na plaatsing op de wachtlijst vindt niet altijd een indicatiegesprek plaats en naar deze fase wordt nauwelijks onderzoek gedaan. Dossiers bevatten nauwelijks informatie over aanbiedingen van arbeidsplaatsen die niet tot een plaatsing hebben geleid, aldus het SEOR. Het SEOR stelt dat de organisatie van vervolgonderzoeken en de organisatie en procedure rondom het indicatiebesluit van grote invloed zijn op de wachttijd. Een langere wachttijd kan worden veroorzaakt doordat een deel van de WSW potentiëlen niet in staat is zelfstandig aan de eisen van de aanvraag te voldoen (SERO, 2002).

Evaluatie gemengde medezeggenschap in bedrijven

In mei 2001 verschijnt de evaluatie naar het functioneren van het gemengde medezeggenschap in SW- bedrijven, uitgevoerd door de Nijmegen School of Management in opdracht van het departement. Onderzocht is hoe de gemengde medezeggenschapsorganen van ambtenaren en WSW werknemers functioneren en in hoeverre problemen die zich voordoen voortkomen uit de samenvoeging van de twee groepen in een orgaan. Uit het onderzoek blijkt dat de gemengde medezeggenschap in de sociale werkvoorziening goed functioneert. Wanneer zich problemen voordoen, zijn deze algemeen van aard en vergelijkbaar met die van medezeggenschapsorganen buiten de sociale werkvoorziening. Tegen de verwachting in van verschillende partijen bij aanvang, zijn problemen niet te herleiden naar de gemengde samenstelling. Wel constateren de onderzoekers dat de aandacht meer gericht dient te zijn op participatie van de huidige doelgroepen in de medezeggenschap, en meer specifiek de nieuwe instroom van personen met een zwaardere handicap. Sommige WSW bedrijven trekken nieuwe doelgroepen aan, zoals werknemers met een uitkering op basis van de WIW of Wet REA. Hun deelname aan de medezeggenschap is vaak tijdelijk van aard (Bruin, 2001).

Interdepartementaal beleidsonderzoek

Eerder, op 7 september 2001, stuurt de staatssecretaris het interdepartementale beleidsonderzoek [IBO] naar de toekomst van het arbeidsmarktbeleid naar de Tweede Kamer. Onderwerp van onderzoek is of het huidige arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige en te verwachten arbeidsmarktomstandigheden doelmatig en doeltreffend is ingericht. In het rapport wordt geconstateerd dat in 1994 in Nederland de sterkste groei van het arbeidsaanbod bestond in vergelijking tot de rest van Europa. De arbeidsparticipatie was het laagst. De werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt was onvoldoende om het aanbod op te nemen. Het kabinet gaf aan be-

leid te voeren gericht op werk boven inkomen, om de kansen voor langdurig werklozen te vergroten en bij te dragen aan de kwaliteit van het voorzieningenniveau in de collectieve sector. Ter stimulering van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt is in het kader van de WSW is ingezet op lastenverlichting voor werkgevers, door middel van de speciale afdrachtkorting SPAK. Daarnaast is de verantwoordelijkheid van gemeenten in de uitvoering van het WSW beleid vergroot en gekoppeld aan meer financiële prikkels. Marktwerving in de sociale zekerheid is daarbij een onderwerp (kamerstuk 27914 nr 1).

In het rapport wordt geconstateerd dat de werkgelegenheid na 1994 sterk is toegenomen en de werkloosheid is gedaald. In 2001 heeft Nederland een van de laagste werkloosheidscijfers van Europa. In het rapport wordt daarom geconcludeerd dat het beleid van het kabinet vanaf 1994 succesvol is. Wel wordt gesteld dat sprake is van een forse vacatureproblematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In het rapport wordt aanbevolen het beleid af te stemmen op de wijzigingen die zich voordoen in de context van het arbeidsmarktbeleid, zoals de verhouding tussen private en publieke organisaties in de sociale zekerheid. In het licht van het rapport en van de experimenten in het kader van het project BDD wordt de komende tijd verkend hoe gemeenten ondersteund kunnen worden in hun sturende taak in het kader van de WSW. Aanbevolen wordt dat “een nadere oriëntatie op de verdere ontwikkeling van de gesubsidieerde arbeid op middellange termijn mede in het licht van toegenomen kansen op de reguliere arbeidsmarkt en tevens gericht op vergroting van doorstroommogelijkheden, nuttig” (kamerstuk 27914 nr 1, p6).

Reactie kabinet op IBO

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling uit het IBO rapport dat een doeltreffendere inrichting van de evaluaties van het arbeidsmarktbeleid noodzakelijk is. Hiervoor wordt overleg gevoegd met het SCP, CPB en een aantal deskundigen (kamerstuk 27914 nr 1).

Evaluatie Sociale Werkvoorziening Algemene Rekenkamer

Op 6 december 2001 stuurt de Algemene Rekenkamer het rapport ‘Sociale werkvoorziening’ naar de Tweede Kamer. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de doelstellingen van de WSW worden bereikt, en welke factoren in de sturing en uitvoering het resultaat bepalen. De Rekenkamer stelt: ‘Het onderzoek leidt tot de conclusie dat er nog steeds weinig terecht komt van het streven om WSW- werknemers uit te laten stromen naar regulier werk (minder dan 1% van het werknemersbestand). Ook het instrument begeleid werken, dat dit streven naar reguliere arbeid zou moeten on-

dersteunen, komt nauwelijks van de grond (slechts 7% van het totaal aantal plaatsingen vanaf de wachtlijst). (...) SW- bedrijven onderschrijven de re-integratiedoelstelling van de WSW veelal wel, maar krijgen te weinig prikkels en hebben er te weinig belang bij om deze uit te voeren. De onafhankelijke indicatie wordt in de praktijk beïnvloed door de SW- bedrijven doordat zij intensief betrokken zijn bij de voorbereiding van het indicatieadvies. Het systeem van periodieke herindicatie van WSW- ers biedt onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk.(...) De wijziging van de WSW per 1 januari 1998 heeft niet geleid tot de beoogde lokale regie door gemeenten en nauwelijks tot meer uitstroom naar regulier werk. Wel zijn de wachtlijsten aanzienlijk geslonken, maar de wachttijden niet. (...)Het ministerie van Sociale Zaken slaagt er niet in de gemeenten effectief aan te sturen.(...) In de huidige situatie worden belangrijke beleidsmatige keuzes vooral gemaakt door de uitvoerende SW- bedrijven. Deze ervaren daarbij een grote spanning tussen het realiseren van de twee belangrijkste doelstellingen van de wet: het scheppen van een beschutte werkomgeving voor arbeidsgehandicapten en het streven om hen uit te laten stromen naar reguliere arbeid.`(kamerstuk 28130 nr 1-2, p5, 6).

Om een uitspraak te doen over de doelbereiking gaat de Rekenkamer er vanuit dat het doel van de WSW is: het scheppen van werkgelegenheid, verkorting van de wachtlijsten, begeleid werken en doorstroom naar reguliere arbeid. De Rekenkamer doet de volgende bevindingen (kamerstuk 28130 nr 1- 2):

- Hoewel de onafhankelijkheid van de indicatiecommissie als belangrijk onderdeel van de wet in 1998 werd gezien, waren de richtlijnen voor onafhankelijke indicatiestelling bij de invoering van de wet nog niet gereed;
- De arbeidscapaciteit van de gehele populatie is gedaald. Meer mensen worden als ernstig gehandicapt geïndiceerd. Alle WSW werknemers van voor 1998 zijn als matig arbeidsgehandicapt geïndiceerd;
- De wettelijke verplichting voor gemeenten om bij te houden waar mensen blijven die bij een (her) indicatie van de wachtlijst vallen, krijgt nauwelijks uitvoering;
- Er bestaat geen informatieplicht van gemeenten voor de groep die onder het huidige regime niet tot de doelgroep wordt gerekend, zoals mensen die aan de onderkant en bovenkant van de WSW afvallen. De beleidsinformatie geeft beperkt inzicht in de sluitende aanpak door degene die zich aanmelden maar

niet tot de WSW worden toegelaten. Het ontbreekt aan inzicht in de aansluiting met andere voorzieningen;

- Voor de beoogde omvang van de wachtlijst was aanvankelijk geen doelstelling geformuleerd. Dit was volgens het departement ook moeilijk. Met de introductie van VBTB is een doelstelling geformuleerd;
- Het streven om de oude wachtlijst in twee jaar weg te werken is behaald. De oorzaak voor de uitstroom is voor een deel niet bekend. Aanmeldingen zijn afgenomen, er wordt een strenger instroomregime gehanteerd, de arbeidsmarktsituatie is verbeterd en arbeidsmarktregelingen zijn uitgebreid;
- De ambitie om de lange wachttijden terug te dringen is niet gehaald. Pas recent is in het kader van VBTB een doelstelling voor de maximale wachttijd geformuleerd;
- De Tweede Kamer heeft bijzondere aandacht besteed aan de gemiddelde wachttijd van ernstig gehandicapten. Uit het onderzoek blijkt dat deze niet langer hoeven te wachten dan andere gehandicapten. Daarmee is echter nog niet per definitie sprake van gelijke plaatsingskansen voor iedereen, zoals beoogd;
- De realisatie van het aantal WSW banen is gegroeid, maar net in hetzelfde tempo als de taakstellingen. De realisatie is achtergebleven ten opzichte van het regeerakkoord;
- Met de maatregel om extra plaatsen te creëren via arbeidstijdverkorting is het gewenst aantal extra WSW plaatsen ruimschoots gerealiseerd;
- Met de nieuwe WSW in 1998 is het instrument van begeleid werken geïntroduceerd. De doelen daarvan zijn in de loop der jaren verschoven. Initieel was het doel om een oplossing te bieden voor het verschil in inkomen tussen WSW werknemers en personen die begeleid werken op basis van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsverzekering met inkomsten uit arbeid. In de Sociale Nota 2001 is als doel geformuleerd dat met begeleid werken wordt beoogd om de uitstroom naar reguliere arbeid te bevorderen;

- De resultaten van begeleid werken blijven ver achter bij de taakstelling. In 1999 is 4% gerealiseerd in plaats van de beoogde 25% en in 2000 was dit 7%;
- De WSW is voor 1998 gepositioneerd als instrument van toeleiding tot de reguliere arbeidsmarkt. Daaraan was een taakstelling verbonden en een premie voor uitstroom. Omdat die instrumenten onvoldoende effectief bleken is in de nieuwe wet in 1998 een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd, zijnde het aanbieden van scholing, herindicatie en het stimuleren van de samenwerking met andere arbeidsmarktfactoren. Daarbij dient de WSW integraal onderdeel uit te maken van het gemeentelijk instrumentarium, hetgeen gepaard gaat met een regisserende rol voor gemeenten. De Rekenkamer constateert dat het ontbreken van een taakstelling voor uitstroom het niet mogelijk maakt een uitspraak te doen over de doelbereiking. En omdat over de wettelijk gewenste samenwerking tussen gemeenten geen prestaties zijn vermeld is toetsing daarvan niet mogelijk;
- Ten aanzien van scholing constateert de Rekenkamer dat door de indicatiecommissie geen informatie wordt gevraagd die inzicht geeft in de verrichte scholingsactiviteiten;
-
- In absolute aantallen lukt het meer mensen een reguliere arbeidsplaats te krijgen. In relatieve aantallen is dit in 1994 slechts 0,18% en in 1996 0,3%.

Daarnaast concludeert de Rekenkamer over de uitvoeringspraktijk dat de strengere toelating tot de WSW door betrokken partijen positief wordt gewaardeerd, maar SW-bedrijven geen zicht hebben op de vraag waar de afvallers na (her)indicatie blijven. Het systeem van periodieke herindicatie biedt weinig mogelijkheid voor maatwerk en SW-bedrijven kunnen in de praktijk nog een intensieve rol vervullen bij de voorbereiding van de indicatiestelling. Die indicatiestelling wordt door het veld nog teveel ervaren als toegespitst op de arbeidshandicap van de cliënt in plaats van op de arbeidsmogelijkheden. SW-bedrijven ontvangen nauwelijks prikkels om begeleid werken of de uitstroom naar reguliere arbeid tot een succes te maken, en hebben er bedrijfseconomisch belang bij kandidaten te behouden voor het eigen bedrijf. Voor de WSW werknemer vormt de gunstige WSW- CAO een drempel om uit te stromen. Ten aanzien van de sturing constateert de Algemene Rekenkamer dat de wijze waarop het ministerie van Sociale Zaken de gemeenten aanstuurt bij de uitvoering van de WSW is gebaseerd op een tamelijk theoretische en nauwelijks uitgewerkte visie op de mogelijkhe-

den en belangen van gemeenten om het arbeidsmarktbeleid en in het bijzonder de WSW te regisseren' (kamerstuk 28130 nr 1-2, p34). De Rekenkamer stelt vast dat de minister beschikt over de evaluatieresultaten, het rapport van de Rekenkamer en het IBO rapport, maar nog geen standpunt heeft ingenomen inzake de sturing van de WSW. Tot slot constateert de Rekenkamer dat gemeenten nauwelijks een regisserende rol innemen in de WSW en sprake is van vergaande autonomie van SW- bedrijven in de uitvoering van de WSW (kamerstuk 28130 nr 1- 2). De Algemene Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

1. De spanning in de uitvoering tussen de twee doelstellingen van de WSW kan worden weggenomen door een duidelijke opdrachtgever- opdrachtnemer relatie tussen gemeenten en uitvoerende organisaties. Financiële belangen dienen strikt gescheiden te zijn en de uitvoering hoeft niet louter in handen van SW- bedrijven te blijven;
2. Aan het indicatiebesluit dient een uitspraak te worden toegevoegd over de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt, zodat opdrachtgever en opdrachtnemer inspanningsafspraken kunnen maken;
3. Het systeem van her- indicatie dient flexibeler te worden, afgestemd op de cliënt;
4. De indicatiestelling dient ten behoeve van de onafhankelijkheid ondergebracht te worden bij het CWI. Een sluitende aanpak op andere voorzieningen is hierbij gebaat;
5. Gemeenten dienen ondersteuning te krijgen op uitvoeringsniveau, bijvoorbeeld door modelcontracten en best practices. Behoeften dienen geïnventariseerd te worden;
6. Oorzaken voor lange wachttijden dienen onderzocht te worden;
7. Begeleid werken vanuit het oude werknemersbestand dient gestimuleerd en beloond te worden (kamerstuk 28130 nr 1- 2).

Reactie minister op evaluatie Algemene Rekenkamer

De minister onderschrijft de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer inzake de spanning bij de uitvoering van de twee doelstellingen; het opnemen van een uitspraak over de afstand tot de arbeidsmarkt in het indicatiebesluit; en het stimuleren van begeleid werken. Daarnaast stelt de minister dat de WSW niet louter beoordeeld kan worden op de afgeleide subdoelstelling zoals de uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Want een grote uitstroom is niet te verwachten. Volgens de minister laat de praktijk zien dat de hoofddoelstelling van de WSW bereikt wordt, want de lengte van de wachtlijst is afgenomen. Wat betreft de informatievoorziening dient volgens de minister onderscheid te worden gemaakt tussen beleidsinformatie, financiële informatie en toezichtinformatie versus de mogelijkheden voor bijsturing. Tot slot kondigt de minister aan dat gemeenten ondersteund zullen worden in de versterking van hun aansturing en niet door recentralisatie zoals de Rekenkamer voorziet. In haar nawoord geeft de Rekenkamer aan verheugd te zijn met de reactie van de minister, hoewel het wel teleurstellend is dat geen concrete toezeggingen worden gedaan. Ook naar aanleiding van het IBO onderzoek wordt niet verder gegaan dan dat wordt verkend hoe de WSW verbeterd zou kunnen worden (kamerstuk 28130 nr 1-2).

Evaluatie NOSW

In datzelfde jaar voert de NOSW zelf een evaluatie uit naar de WSW. De NOSW stelt dat de regierol van gemeenten beperkt moet worden tot louter het voorzien in financiële middelen. Die regierol vereist meer duidelijkheid in de beleidsvoorbereiding, de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de risico's van CAO kosten. Daarbij is de NOSW van mening dat een grote professionele uitvoeringsorganisatie nodig is om de WSW goed ten uitvoer te brengen. Die grote uitvoeringsorganisatie vormt het beleid en maakt de regierol voor omliggende gemeenten mogelijk (NOSW, 2001).

Reactie minister op evaluaties

Tijdens een algemeen overleg over de sociale werkvoorziening in februari 2002 reageert de minister op de evaluatiebevindingen inzake de nWSW. De minister stelt dat degenen die zijn betrokken bij de evaluatiecommissie ook worden betrokken bij de verdere uitwerking van ideeën.

De minister geeft aan dat de bevindingen in het rapport van de Algemene Rekenkamer geen verrassing voor hem zijn. Hij merkt daarbij op dat het rapport betrekking heeft op de periode 1998 tot 2000, en hij in maart 2000 is aangetreden. De minister geeft aan dat in de nWSW is gekozen voor een terughoudende rol van de rijksoverheid en de minister louter toezicht houdt op de uitvoering van de wet. De aanbeveling

van de Rekenkamer om ten behoeve van de knelpunten meer grip te krijgen op gemeenten, is alleen uitvoerbaar wanneer de wet de minister hiertoe de gelegenheid biedt. Als de Tweede Kamer vindt dat dit nodig is en daardoor de mate van centralisatie van de nWSW moet toenemen, moet de wet worden aangepast, aldus de minister (kamerstuk 28130 nr 4).

De minister onderschrijft het belang van een objectieve indicatiestelling, maar stelt ook dat de eigen keuze voor de WSW werknemer tussen begeleid en niet- begeleid werken lastig is. Hierover wordt volgens de minister door betrokken partijen verschillend gedacht. Ten aanzien van de wachtlijsten en de wachttijden stelt de minister dat onderzoek wordt gedaan naar de achtergronden daarvan. Voor de zomer moet dat zijn afgerond. De minister constateert dat werkgevers terughoudend zijn ten aanzien van begeleid werken. Omdat dwang niet werkt is hij voornemens met gemeenten te onderzoeken op welke wijze deze situatie kan worden verbeterd. Veel voorlichting lijkt de minister niet zo zinvol. Harde afspraken wel. Aangezien begeleid werken pas kort geleden is ingevoerd kan hierover nog niet veel worden gezegd, aldus de minister. De minister stelt dat het hybride karakter van de WSW leidt tot de vraag of er voldoende prikkels worden geboden voor uitstroom. Tot slot kondigt de minister aan dat de financieringsstructuur wordt verkend (kamerstuk 28130 nr 4).

Nieuwe kabinetten

In juli 2002 treedt het kabinet Balkenende I aan, met minister De Geus [CDA] en staatssecretarissen Rutte [VVD] voor Pensioenen en Arbeidsmarkt); tot 2002 Bijlhouw [LPF] voor Emancipatie en Familiezaken, opgevolgd door Phoa [LPF]. Tijdens het kabinet Balkenende II van eind mei 2003 tot medio 2006 blijft de Geus op deze post, met staatssecretaris Rutte tot 2004, opgevolgd door partijgenoot Van Hoof. In juli 2006 treedt het rompkabinet Balkenende III aan, met De Geus en Van Hoof op Sociale Zaken. In februari 2007 tot februari 2010 opgevolgd door het kabinet Balkenende IV met minister Donner [CDA] en tot eind 2008 staatssecretaris Aboutaleb [PvdA] op Sociale Zaken, opgevolgd door partijgenoot Kleinsma.

Evaluatie proces aanmelding tot plaatsing

In maart 2003 presenteert ASTRI in samenwerking met SEOR een onderzoek naar het proces van aanmelding tot plaatsing inzake de WSW in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen [RWI]. Aanleiding voor het onderzoek is dat de RWI een gedegen onderbouwing wil voor haar nog uit te brengen advies aan het kabinet om te komen tot verbeteringen van de WSW.

De onderzoekers constateren grote verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van de WSW en in de kansen van potentiële WSW cliënten. Niet alle gemeenten zijn even bekend met de mogelijkheden die de WSW biedt. De wachttijden verschillen per gemeente en in sommige gemeente vindt al een voorselectie plaats bij de aanmelding voor een WSW aanvraag. Deze voorselectie verschilt van persoon tot persoon en van gemeente tot gemeente. De indicatiestelling zelf loopt per gemeente sterk uiteen. In een aantal gemeenten wordt een bedrijfsgeoriënteerd plaatsingsbeleid gevoerd, waarbij de plaatsing wordt bepaald door de formatie van het SW- bedrijf, en in andere gemeenten wordt een clientgeoriënteerd plaatsingsbeleid gevoerd, gebaseerd op de wensen van cliënten (Veerman et al, 2003).

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Op 27 maart 2003 stuurt de Algemene Rekenkamer haar onderzoek 'Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer' naar de Tweede Kamer. De Rekenkamer heeft onderzocht wat er terecht komt van het beleid van de rijksoverheid, onder andere op het gebied van de sociale werkvoorziening. De Rekenkamer stelt dat niet altijd een reden te geven is voor het feit dat beleid niet goed ten uitvoering komt. Zij noemt in dit kader dat bij de invoering van de nieuwe WSW in 1998 gemeenten onvoldoende zijn nagegaan wat er gebeurde met mensen die op een WSW- wachtlijst stonden en na herindicatie niet meer tot de WSW- doelgroep behoorden. De minister heeft volgens de Rekenkamer op het terrein van de re-integratie van arbeidsongeschikten een aantal maatregelen genomen, waaronder de modernisering van de WSW. Effecten moeten zich nog sorteren. De minister geeft aan goed in staat te zijn het beleid te monitoren en waar nodig bij te sturen. In haar onderzoek geeft de Rekenkamer ook een weergave van de stand van zaken in 2002 naar aanleiding van het onderzoek naar de WSW uit 2001. Geconstateerd wordt dat voor het onderbrengen van de indicatiestelling bij het CWI een projectplan is opgesteld; dat de toegezegde technische verkenning van het opdrachtgever- opdrachtnemerschap nog niet is uitgevoerd; en tot slot dat onderzoek is gedaan naar wachttijden maar dit niet heeft geleid tot forse ingrepen. (kamerstuk 28831 nr 1-2)

Reactie minister op onderzoek Algemene Rekenkamer

Op 19 maart 2003 reageert de minister op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer inzake de resultaten van de WSW. De minister is voornemens een aantal maatregelen te nemen in lijn met het advies van de Rekenkamer. Dit betreft de overheveling van de indicatiestelling van gemeenten naar het CWI. Het voorgenomen moderniseringstraject van de WSW, waar de eerder toegezegde technische verkenning

inzake de versterking van de opdrachtgever- opdrachtnemersrelatie tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties en afspraken tussen beide over uitstroombinspanningen zijn ingebed, is erop gericht zoveel mogelijk WSW werknemers door te laten stromen naar regulier werk, te komen tot een transparante uitvoering van de wet en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en SW- bedrijven. De minister stelt dat in 2002 hierover met de VNG afspraken zijn gemaakt. Daarnaast benadrukt de minister dat de uitstroom naar regulier werk geen primaire doelstelling van de WSW is, zoals de Rekenkamer in haar onderzoek veronderstelt. Die uitstroom hangt samen met de arbeidsgeschiktheid van een werknemer, en daarop kan de minister niet sturen. In reactie merkt de Rekenkamer op dit in contrast te vinden met de wijze waarop het beleid tot dan toe is uitgedragen. Tot slot stelt de minister dat uit eigen onderzoek blijkt dat de lange wachtlijsten verschillende redenen kennen, waaronder sociale redenen, motivatie bij WSW geïndiceerden, het feit dat gemeenten nog teveel geschikte kandidaten bij plekken zoeken in plaats van nieuwe plekken creëren en tot slot de zogenaamde schijn- wachtduur bij kandidaten die al actief zijn bijvoorbeeld op school maar wel nog op een wachtlijst staan (kamerstuk 28831 nr 1-2).

Onderzoek kwaliteit indicatiestelling

In juni 2003 presenteert de Inspectie voor Werk en Inkomen een onderzoek naar de kwaliteit van het proces van indicatiestelling in de WSW. Aanleiding voor het onderzoek is dat met de nieuwe WSW ook een nieuwe wijze van indicatiestelling is geïntroduceerd, waarmee de lengte van de wachtlijst is geslonken. De verwachtingen waren hoog, maar uit eerder onderzoek naar het proces van indicatiestelling blijkt dat de oordeelsvorming bij indicatiestelling onvoldoende inzichtelijk was en beïnvloeding door SW- bedrijven niet uitgesloten. Dat was voor de Inspectie aanleiding voor nader onderzoek. Onderwerp van onderzoek is de juiste wetsuitvoering van gemeentebesturen van de indicatiestelling in de WSW. De Inspectie concludeert dat het proces van indicatiestelling het risico kent dat indicatiecommissies zich laten beïnvloeden door SW- functionarissen en gemeenten onvoldoende in staat zijn de regie te houden op het indicatieproces. Het ontbreekt volgens de Inspectie aan operationele kwaliteitsnormen voor oordeelsvorming en aan onderbouwing van adviezen van indicatiecommissies met onderzoeksgegevens. Gemeentebesturen moeten hierdoor hun besluit over indicatiestelling nemen op basis van onvolledige informatie. De Inspectie heeft de onderzoeksbevindingen voorgelegd aan de VNG. Deze heeft in overleg met het NOSW als volgt gereageerd: De VNG spreekt van een eenzijdige benadering van de Inspectie omdat het oordeel alleen is gebaseerd op een analyse van opgevraagde documenten bij SW- bedrijven (Inspectie voor Werk en Inkomen, 2003).

2.2.2 Wetswijzigingen

Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met het vervallen van de mogelijkheid om op verzoek van een gemeente een andere subsidie te verlenen dat zou voortvloeien uit de reguliere toepassing van de wet

Op 26 mei 2000 wordt het wetsvoorstel tot ‘Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met het vervallen van de mogelijkheid om op verzoek van een gemeente een andere subsidie te verlenen dat zou voortvloeien uit de reguliere toepassing van de wet’ ingediend bij de Tweede Kamer.

Voor de nieuwe WSW in 1998 gold een bekostigingssystematiek waarbij overschotten op het begrotingsartikel WSW aan het einde van het begrotingsjaar aan SW-bedrijven werden uitgekeerd. Met de nieuwe WSW is dit afgeschaft. Bij de totstandkoming van de nieuwe WSW hebben de Tweede Kamer en de VNG aangedrongen op de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden een andere subsidie te verlenen aan SW-bedrijven. Dit verzoek is overgenomen. In de praktijk is gebleken dat dit leidt tot een situatie waarin overschotten op reserveringen voor het verlenen van andere subsidies na afloop van het begrotingsjaar alsnog terugvloeien naar gemeenten. Ook dit is volgens de VNG een ongewenste situatie. Daarom wordt ervoor gekozen middels voorliggende wetswijziging die mogelijkheid alsnog te laten vervallen. Omdat de plannen in lijn zijn met de wensen van de Tweede Kamer en de VNG, wordt het wetsvoorstel aanvaard met ingang van 30 november 2000 (kamerstuk 27167 nr 1-5).

Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met name in verband met de overgang van de indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening van de gemeenten naar de Centrale organisatie werk en inkomen en verruiming van de mogelijkheden tot begeleid werken in het kader van de Wet sociale werkvoorziening, alsmede een aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht en de Beroepswet inzake

Op 29 september 2003 wordt het wetsvoorstel ‘Wijziging van de WSW en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met name in verband met de overgang van de indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening van de gemeenten naar de Centrale organisatie werk en inkomen en verruiming van de mogelijkheden tot begeleid werken in het kader van de WSW, alsmede een aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht en de Beroepswet inzake’ ingediend bij de Tweede Kamer. Hierna genoemd het wetsvoorstel inzake overdracht CWI. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de indicatiestelling in het kader van de WSW over te dragen van de gemeente naar het CWI. Daarmee wordt de onafhankelijkheid van die indicatiestelling versterkt.

Daarnaast is een aantal voorstellen tot vereenvoudiging van de WSW opgenomen en is opgenomen dat het CWI op verzoek van de minister kan worden ingeschakeld bij het verstrekken van informatie nodig om een beslissing te nemen over de ontheffing van de werktijdverkorting (kamerstuk 29225 nr 1-3).

De precieze doelen die worden beoogd zijn (kamerstuk 29225 nr 1-3):

- Waarborgen van een meer onafhankelijke indicatiestelling;
- Bevorderen van een landelijk uniforme uitvoering van de indicatiestelling;
- Bewerkstelligen van een betere aansluiting bij andere voorzieningen bij afwijzing van de WSW;
- Op termijn het verkennen of en hoe de indicatiestelling voor de WDEW gestroomlijnd kan worden met andere vormen van indicatiestellingen voor arbeidsmaatregelen.

De staatssecretaris stelt dat het wetsvoorstel met de VNG en het CWI is besproken. Het CWI is bereid de taak op zich te nemen. De VNG is in principe akkoord, maar maakt enkele kanttekeningen over de timing van het wetsvoorstel. De VNG geeft de voorkeur aan een proefperiode, alvorens over te gaan tot definitieve invoering van de wetswijziging. Daarnaast merkt de VNG op dat op dit moment een discussie wordt gevoerd over de rol en positie van de WSW, doelend op de modernisering van de WSW en het advies van de RWI waarin de VNG is vertegenwoordigd (kamerstuk 29225 nr 1-3).

Advies Raad voor Werk en Inkomen inzake overdracht CIW en reactie staatssecretaris

Op 4 juni 2003 heeft de Raad voor Werk en Inkomen [RWI] advies uitgebracht. De staatssecretaris stelt dat dit advies in grote lijnen overeenkomt met de moderniseringsplannen van het kabinet. Met het RWI onderschrijft het kabinet dat het bevorderen van begeleid werken het centrale uitgangspunt bij de modernisering van de WSW dient te zijn. De RWI adviseert binnen het kader van de huidige doelen en doelgroep van de WSW de nadruk te verschuiven van beschut werken in een SW- bedrijf naar begeleid werken bij een reguliere werkgever. De RWI adviseert zorg te dragen voor een betere afstemming met de claimbeoordeling onder andere in het kader van de ABW en de WAO door een warme overdracht op dossiers te bevorderen. Daarnaast adviseert het RWI om gemeenten en het UWV de mogelijkheid te geven om werkzoekenden met een re-integratieverplichting aan te melden bij de WSW. Dit advies neemt

het kabinet niet over omdat voor het kabinet het vrijwillige karakter van de WSW behouden dient te blijven. De RWI adviseert dat cliënten, indien zij WSW geïndiceerd worden een aangeboden functie niet kunnen weigeren. Dit advies neemt het kabinet wel over, aangezien vrijwillig niet betekent dat de WSW ook vrijblijvend is (RWI, 2003; kamerstuk 26448 nr 87).

Tevens pleit het RWI voor een uitbreiding van de bevoegdheden van de indicatiecommissie waarbij de commissie eerst kijkt of plaatsing bij een reguliere werkgever mogelijk is. Het kabinet onderstreept het belang hiervan maar ziet dit niet als een uitbreiding van de bevoegdheden. De aanbevelingen van de RWI in het kader van het behoud van de deskundigheid en ervaring van de huidige indicatiecommissies worden volgens de staatssecretaris in het wetsvoorstel verwerkt. Het belang van een kwalitatief goede en tijdige uitvoering van de indicatiestelling, waarop het RWI aandringt, worden volgens de staatssecretaris geborgd doordat het CWI verantwoording aflegt aan belanghebbenden zoals ketenpartners en de cliënt, en doordat de indicatiestelling aan bepaalde kwaliteitsnormen moet voldoen (RWI, 2003; kamerstuk 26448 nr 87).

Het advies van het RWI om ook een voorlopige indicatiestelling te geven neemt het kabinet niet over, omdat daaraan eventueel tijdelijke rechten verleend kunnen worden. Naar het oordeel van de RWI benutten gemeenten hun sturingsmogelijkheden onvoldoende, omdat WSW middelen niet rechtstreeks naar gemeenten zelf gaan maar naar werkvoorzieningschappen. Het kabinet voorziet daarom in een nieuw model- verantwoordingsverslag per gemeente en overweegt een nieuwe financieringssysteem. In het licht van de sturing door gemeenten neemt het kabinet het advies van de RWI over om de prestaties van gemeenten en SW- bedrijven publiekelijk openbaar te maken, in samenwerking met de VNG en de NOSW. Het advies van de RWI om extra middelen ter beschikking te stellen ter stimulering van begeleid werken, neemt het kabinet niet over. Wel zet het kabinet in op extra voorlichting en communicatie bij reguliere werkgevers (RWI, 2003; kamerstuk 26448 nr 87).

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot overdracht van de indicatiestelling stelt de staatssecretaris dat het kabinet bewust kiest voor twee snelheden. De prioriteit ligt nu bij een onafhankelijke indicatiestelling, omdat in verband met lopende wetswijzigingen op het gebied van de bijstand en de arbeidsongeschiktheid, meer nadruk ligt op de re-integratie van werkzoekenden, en daarbij voorkomen moet worden dat de WSW een vangnet wordt voor personen van wie re-integratie niet succesvol is (kamerstuk 29225 nr 1-3).

De staatssecretaris kondigt aan dat het wetsvoorstel in 2004 kan worden ingevoerd. In 2005 zullen dan in overleg met betrokken partijen verdere wijzigingen van de WSW plaatsvinden. Gedacht wordt aan de inhoudelijke afstemming met andere vormen van

indicatiestelling, het bevorderen van begeleid werken en een mogelijke andere financieringssysteem. In de memorie wordt toegelicht dat het vraagstuk van de verdeling van verantwoordelijkheden al enige jaren speelt. In 1991 heeft de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER gewezen op het belang van een objectieve indicatiestelling bij de WSW. Omdat de SER verdeeld was over de bestuurlijke vormgeving daarvan is niet overgegaan tot aanpassing van de wet. Later is naar aanleiding van de Commissie Houben in het kader van de stroomlijning van gesubsidieerde arbeid voorgesteld door het kabinet een centrale dienst op het departement aan te stellen om de indicatiestelling uit te voeren. De Tweede Kamer was hier tegen, vanwege de complexiteit en bureaucratie die dit tot gevolg zou kunnen hebben. Vervolgens is door het kabinet een model voorgesteld waarin de gemeente een indicatiecommissie instelt die advies uitbrengt aan het gemeentebestuur. In dit model zijn bij algemene maatregel van bestuur kwaliteitsvoorschriften opgesteld om de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de indicatiestelling sterk te borgen. Het toenmalige kabinet veronderstelde daarmee dat het risico van belangenverstrengeling was ondervangen. Echter, zo stelt de staatssecretaris, bleek enige jaren na invoering die veronderstelling onjuist. Formeel was een commissie onafhankelijk, maar in de praktijk was dit niet altijd het geval. In het IBO rapport en door de Algemene Rekenkamer is geadviseerd de indicatiestelling onder te brengen bij het CWI (kamerstuk 29225 nr 1-3).

Advies Raad van State inzake wetsvoorstel overdracht CWI

Eerder, op 28 juli 2003 en op 23 september 2003 brengt de Raad van State haar advies en nader rapport uit over het wetsvoorstel waarmee de indicatiestelling wordt overgedragen van gemeente aal CWI. De Raad vraagt, net als de VNG, naar de timing van het wetsvoorstel in relatie tot de lopende discussie over de rol en positie van de WSW en het moderniseringstraject in dit kader. Daarnaast stelt de Raad dat voorkomen moet worden dat SW- bedrijven in de praktijk betrokken blijven bij de indicatiestelling. De staatssecretaris merkt hierover op dat hiervan geen sprake zal zijn. Tot slot wijst de Raad op de toenemende druk die zal ontstaan bij het CWI. Hierover stelt de staatssecretaris dat bij het CWI een aparte projectorganisatie zal worden opgericht (kamerstuk 29225 nr 4).

Behandeling Tweede Kamer en reactie staatssecretaris inzake wetsvoorstel overdracht CWI

Op 5 december 2003 wordt het verslag vastgesteld van de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede kamer, aangaande het wetsvoorstel inzake de indicatiestelling. De staatssecretaris constateert dat de leden positief zijn over het wetsvoorstel en nog aanvullende vragen hebben. De leden van het CDA, VVD en ChristenUnie vragen

naar de fasering in de wijzigingen van de WSW, en naar de reden om begeleid werken pas in de twee fase centraal te stellen. In reactie stelt de staatssecretaris dat gelijktijdige invoering van de twee fasen van het moderniseringstraject kan leiden tot ernstige vertraging voor de overdracht van de indicatiestelling naar het CWI, en daarmee een risico kan vormen voor de kwaliteit van die indicatiestelling (kamerstuk 29225 nr 5, 6).

De leden van de VVD vragen naar de activiteiten van het kabinet sinds 2002 in het kader van de modernisering van de WSW. De staatssecretaris stelt dat het wetsvoorstel is voorbereid en dat gesprekken met betrokkenen zijn gevoerd. Daarnaast merken de leden van de VVD op dat de regering het niet noodzakelijk acht kwaliteitsregels te stellen inzake de indicatiestelling. De leden dringen erop aan dit wel te doen. De staatssecretaris geeft aan dit verzoek niet over te nemen, aangezien nadere kwaliteitsregels niet noodzakelijk worden geacht (kamerstuk 29225 nr 5, 6).

De leden van het CDA vragen of de WSW een arbeidsmarktinstrument is, of een laatste voorziening in de keten van personen die op grond van persoonskenmerken niet meer terecht kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. De staatssecretaris stelt dat de doelstelling en de doelgroep van de WSW ongewijzigd blijven en de WSW een laatste en vrijwillige voorziening is voor personen die op grond van persoonskenmerken niet in staat zijn onder normale omstandigheden te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. De WSW is volgens de staatssecretaris geen arbeidsmarktinstrument (kamerstuk 29225 nr 5, 6). De leden van de PvdA en het CDA hebben twijfels bij het moment en de snelheid van overdracht. De staatssecretaris stelt dat het CWI al begonnen is met een voorbereidingstraject. Tot slot vragen de leden van het CDA waarom de nadruk wordt gelegd op begeleid werken terwijl andere vormen van detachering ook mogelijk zijn, en vragen zij naar de uiteindelijke doelstelling van begeleid werken. De staatssecretaris merkt op dat begeleid werken betekent dat een werknemer in dienst treedt bij een werkgever op de reguliere arbeidsmarkt, en dit bij detachering niet het geval is. Daarnaast stelt de staatssecretaris dat de doelstelling op dit moment is dat 25% van de nieuwe plaatsingen begeleid werken dient te betreffen. De ambities liggen echter veel hoger (kamerstuk 29225 nr 5, 6).

Moties en amendementen inzake wetsvoorstel overdracht CWI

Eind maart en begin april 2004 wordt een aantal moties en amendementen voorgesteld inzake de overdracht van de indicatiestelling naar het CWI. Deze hebben onder andere betrekking op het behoud van deskundigheid zoals van een psycholoog en arbeidsdeskundige, bij de indicatiestelling van de WSW; en bij de plannen voor de modernisering van de WSW de mogelijkheid van detachering en van begeleid werken

te onderzoeken en een integraal plan te formuleren voor de benodigde middelen in dit kader (kamerstuk 29225 nr 7- 14).

Behandeling Eerste Kamer wetsvoorstel overdracht CWI

Het wetsvoorstel inzake overdracht CWI wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen (kamerstuk 29225 handelingen nr 35 p 1893- 1894).

Inwerkingtreding Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken en datum overdracht indicatiestelling

Het wetsvoorstel inzake overdracht CWI treedt als 'Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken en datum overdracht indicatiestelling' op 1 januari 2005 in werking.

2.2.3 Modernisering WSW

Hoofddlijnennotitie modernisering

Op 29 september 2004 stuurt de staatssecretaris van Sociale Zaken een brief aan de Tweede Kamer met een hoofddlijnennotitie over de beoogde richting van het vervolg van de modernisering van de WSW. De wet hiertoe treedt op 1 januari 2005 in werking. De staatssecretaris stelt dat de WSW in 1998 herzien is onder andere door beperking van de doelgroep tot alleen personen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap, zodanig dat het verrichten van arbeid onder onaangepaste omstandigheden niet meer mogelijk is. Voorkomen moet worden dat onder druk van omliggende voorzieningen zoals de WAO en de WWB de WSW te maken krijgt met een instroom van cliënten die niet tot de doelgroep behoort. Daarom wordt in de WSW de indicatiestelling verbeterd en beter afgestemd op de omliggende voorzieningen.

De modernisering van de WSW dient te verlopen in twee fasen. In de eerste fase gaat het om de overdracht van de WSW indicatiestelling. In de tweede fase van de modernisering gaat het om de concretisering van de hoofddlijnennotitie en meer specifiek over het bieden van aangepast werk in een zo regulier mogelijke omgeving waar capaciteiten van een WSW werknemer optimaal worden bevorderd (kamerstuk 29817 nr 1).

Met de wetwijziging die op 1 januari 2005 in werking zal treden wordt de WSW indicatiestelling overgedragen van gemeenten naar het CWI. Het doel hiervan is te komen tot een onafhankelijke en uniforme uitvoering van de WSW indicatiestelling zodat de WSW beschikbaar blijft voor personen die hiertoe aangewezen zijn, Boven-

dien dient een betere doorgeleiding te worden bereikt tussen de WSW en andere zorgvoorzieningen, wanneer personen niet tot de WSW behoren. Tevens wordt beoogd bureaucratie, dubbel werk en belasting voor de cliënt te voorkomen. Het hogere doel is uiteindelijk te komen tot een sluitende en efficiënte keten van arbeidsmarkt- en zorginstrumenten, waarbij de WSW een aparte voorziening voor een bepaalde doelgroep vormt. De staatssecretaris benadrukt dat in het kader van de WSW een passende arbeidsplaats gevonden moet worden voor de cliënt, in een zo regulier mogelijke omgeving. Het moderniseren van de WSW is ook hierop gericht (kamerstuk 29817 nr 1).

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor overdracht van de indicatiestelling is invulling gegeven aan de motie Noorman- Den Uyl om bij de uitwerking van de modernisering van de WSW in de hoofdlijnennotitie het begeleid werken te bevorderen, evenals de mogelijkheid om vanuit een sociale werkvoorziening gedetacheerd te worden naar een reguliere werkgever. De wet van 1 januari 2005 voorziet erin dat het CIW zal beoordelen bij de indicatiestelling of een cliënt in staat wordt geacht begeleid te werken bij een reguliere werkgever en daar dus in dienst kan treden. Daarnaast is met de wet bereikt dat een WSW indicatie niet langer vrijblijvend is voor de cliënt. Dit betekent dat de cliënt passend werk dient te aanvaarden (kamerstuk 29817 nr 1).

Aandachtspunt in de uitvoering van de wet is volgens de staatssecretaris dat de overstap van een sociale werkvoorziening naar een reguliere werkgever groot is, vanwege gunstige WSW CAO. Een ander aandachtspunt is, dat is gebleken dat afgelopen jaren gemeenten onvoldoende sturing hebben gegeven aan het vinden van passende arbeid bij de cliënt. Hiervoor noemt de staatssecretaris een aantal oorzaken (kamerstuk 29817 nr 1):

- Ten eerste de WSW financieringssysteem waarbij subsidie wordt verstrekt in een vast bedrag per bezette WSW plaats. Onderdeel van de modernisering is de herziening van die systematiek waarbij gezocht wordt naar manieren om de realisatie van passend werk in een zo regulier mogelijke omgeving te stimuleren. Daarbij is het van belang dat gezocht wordt naar een meer objectieve manier van de verdeling van beschikbare middelen die niet aanmoedigt tot wachtlijsten;
- Ten tweede ontstaat een afstand tussen gemeenten en de uitvoering van de WSW omdat gemeenten gebundeld in de uitvoering van de WSW conform de Wet gemeenschappelijke regelingen geclusterd zijn tot werkvoorzieningschappen. Die schappen krijgen rechtstreeks van het Rijk de WSW subsidie, en

het schap legt als geheel, en niet per individuele gemeente, verantwoording af over de besteding daarvan;

- Ten derde is ook het wachtlijstenbeheer door een gemeente bepalend. Onvoldoende inzicht in de feitelijke beschikbaarheid en mogelijkheden van cliënten op de wachtlijsten bemoeilijkt het zoeken van passende arbeid.

Daarnaast constateert de staatssecretaris dat het bedrijfseconomisch belang van een SW- bedrijf soms tegenstrijdig kan zijn aan dat van een cliënt. Daarom acht de staatssecretaris het van belang dat de verantwoordelijkheden tussen gemeenten en SW- bedrijven beter gescheiden worden. Behalve het financiële systeem is van invloed dat SW- bedrijven kapitaalintensieve productielijnen kennen, welke geen duurzame optie meer zijn voor de toekomst. Met de wet op 1 januari 2005 mogen SW- bedrijven meedingen in gemeentelijke opdrachten voor de uitvoering van begeleid werken. De staatssecretaris kondigt aan dat in 2006 de WWB geëvalueerd wordt en als onderdeel daarvan de private activiteiten van SW- bedrijven worden onderzocht (kamerstuk 29817 nr 1).

Tot slot constateert de staatssecretaris dat betere condities inzake begeleid werken alleen effectief zijn als werkgevers van deze condities op de hoogte zijn. Uit het onderzoek 'Onbekend maakt Onbemind, Attitudeonderzoek naar de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt', uitgevoerd door Research voor Beleid in 2004, in opdracht van de commissie Het werkend Perspectief, blijken werkgevers onvoldoende op de hoogte. De staatssecretaris kondigt aan aandacht te besteden aan communicatie hieromtrent. Vervolgstep ten behoeve van de modernisering van de WSW is dat overleg wordt gepleegd met VNG, brancheorganisatie Cedris en cliëntenorganisaties om de huidige WSW uitvoering te analyseren en samen tot verbeterthema's te komen. Na inventarisatie van praktijkervaringen wordt een periodieke evaluatie aangewend om door middel van onderzoek te komen tot nadere uitwerking. Dit moet leiden tot een nieuwe gemoderniseerde WSW op 1 januari 2007 (kamerstuk 29817 nr 1).

Moties financieringsystematiek

Medio december 2004 volgen twee moties waaronder van het lid Weekers waarin de regering onder andere wordt verzocht alvorens te komen tot een nieuwe financierings-systematiek een onderzoek te doen naar het huidige en toekomstige beroep op de WSW en naar de kostensystematiek en - ontwikkeling (kamerstuk 29817 nr 2, 3).

Inspectierapport

In maart 2005 stuurt de staatssecretaris het Inspectierapport 'Sociale Werkvoorziening 2003- 2004' naar de Tweede Kamer. Dit naar aanleiding van een aantal ongevallen in de SW- sector. Het Inspectierapport laat volgens de staatssecretaris een zorgwekkend beeld zien van veel overtredingen en onvoldoende toezicht. De staatssecretaris kondigt aan dat de Arbeidsinspectie dit jaar en volgend jaar met vervolgininspecties zal komen. Later dat jaar, op 10 mei 2005 volgt het rapport 'Kwaliteit van arbeid: een kwestie van zorg' van de Inspectie Werk en Inkomen. In dit onderzoek is het beleid, sturing en uitvoering op de zorg voor de kwaliteit van de arbeid onderzocht. Geconcludeerd wordt dat de meeste gemeentebesturen of schapbesturen de zorg voor de kwaliteit van het werk overlaten aan de directeuren van SW- bedrijven. Er wordt meer gestuurd op bedrijfsresultaten dan op de kwaliteit van de arbeid. De staatssecretaris kondigt aan de onderzoeksresultaten mee te nemen in de modernisering van de WSW (kamerstuk 29817 nr 5, 6).

Voortgang hoofdlijnennotitie Modernisering WSW

Medio juni 2005 volgt een brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van de uitvoering van de hoofdlijnennotitie voor de modernisering van de WSW. De modernisering van de WSW dient twee hoofddoelen namelijk behoud van de WSW voor de doelgroep en het verbeteren van de cliëntsturing in de WSW en investeren in aangepast werken in een zo regulier mogelijke omgeving (kamerstuk 29817 nr 7).

De staatssecretaris stelt dat samen met de VNG, Cedris en de cliëntenorganisaties Landelijke Cliëntenraad, Chronisch Zieken- en Gehandicaptenraad en de Federatie van Ouderverenigingen een uitgebreid traject wordt doorlopen. Doel daarvan is om een aantal onderzoeken uit te voeren naar de huidige uitvoeringspraktijk en naar de kostenontwikkeling van de WSW. Dit naar aanleiding van de motie Weekers. Een van die onderzoeken betreft 'Goede praktijkvoorbeelden modernisering WSW' uitgevoerd door adviesbureau Berenschot van juni 2005 en het vervolg op het onderzoek naar de kosten van een SW- plaats van SEOR zijnde het rapport 'Toepassing van de CAO voor de SW' van april 2005. Daarnaast zijn landelijke bijeenkomsten en themasessies georganiseerd om met gemeenten, SW- bedrijven, cliënten en cliëntenorganisaties te spreken over knelpunten in de uitvoering van de WSW en mogelijke oplossingen hiervoor. Dit heeft geleid tot een analyse van de huidige WSW (kamerstuk 29817 nr 7).

De staatssecretaris wil de Tweede Kamer informeren over een aantal verbetervoorstellen. Dit betreft een vereenvoudiging in de uitvoering; waarborgen dat een WSW cliënt een passende arbeidsplaats in een zo regulier mogelijke omgeving kan krijgen en een duidelijke afbakening van de WSW doelgroep. Daarnaast wordt voorgesteld te

komen tot een duidelijke sturing door gemeenten met een helder scheiding van verantwoordelijkheden ten opzichte van het SW- bedrijf. Tevens wordt ingezet op meer aandacht voor begeleid werken en de rol van reguliere werkgevers en in dit kader meer beleidsruimte voor gemeenten voor de realisatie van begeleid werken. De staatssecretaris benadrukt dat de modernisering van de WSW geen fundamentele herbezinning betreft of een aanpassing van de doelen. Noch wordt de modernisering uitgevoerd ten behoeve van bezuinigingen. Wel worden middelen verstrekt met een zo groot mogelijke beleidsruimte en verantwoordelijkheid voor gemeenten, ten einde die middelen beter te kunnen benutten (kamerstuk 29817 nr 7).

De staatssecretaris gaat nader in op de aanleiding voor de modernisering: In 1998 is de wet aangepast om knelpunten in de uitvoering van de WSW op te lossen en om de WSW af te stemmen op andere bij gemeenten beschikbare re-integratie-instrumenten. Daarom werd de doelgroep van de WSW strikter gedefinieerd. Daarnaast is begeleid werken geïntroduceerd, om arbeidsplaatsen in zo regulier mogelijke werkomgeving te realiseren. Aanleiding voor de huidige modernisering is dat een aantal elementen uit de wet van 1998 onvoldoende tot uiting zijn gekomen. Dit betreffen de cliëntsturing en het bevorderen van aangepast werk in een zo regulier mogelijke omgeving. De huidige modernisering van de WSW dient ertoe de doelen van de wet beter te realiseren (kamerstuk 29817 nr 7).

De staatssecretaris constateert dat de context van de wet aanzienlijk is veranderd. Hiermee wordt bedoeld op veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en gemeenten, waarbij gemeenten meer beleidsruimte, sturing en regie hebben gekregen. Ook wordt meer verantwoordelijkheid bij de cliënt gelegd. Deze ontwikkelingen maken het volgens de staatssecretaris oorzakelijk de positionering van de WSW te benadrukken en de invloed van deze ontwikkelingen op de WSW te bezien. Een andere aanleiding voor de huidige modernisering van de WSW zijn volgens de staatssecretaris signalen omtrent de kosten van de WSW. Uit de SW- sector komen signalen dat het steeds moeilijker wordt om werkzaamheden te bieden die voldoende kosten-dekkend zijn. Bovendien zouden de kosten van een SW- plaats zich niet meer goed verhouden tot de WSW subsidie (kamerstuk 29817 nr 7).

Geen fundamentele herbezinning

Op 13 en 27 oktober 2005 vindt een algemeen overleg plaats tussen de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer en de staatssecretaris over de modernisering van de WSW. Nogmaals benadrukt de staatssecretaris dat die modernisering geen fundamentele herbezinning van de wet betreft, maar alleen tot doel heeft om aangepast werk in een reguliere werkomgeving beter te realiseren (kamerstuk 29817 nr 20).

Onderzoek kosten SW- plaats

In november 2005 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer. Daarin wordt gesteld dat onderzoek naar de kosten van een SW- plaats medio 2004 van start is gegaan. Cijfers over 2004 waren op dat moment niet beschikbaar en cijfers over 2003 niet betrouwbaar, aldus de staatssecretaris. In overleg met de VNG en Cedris is besloten dat het onderzoek dat wordt uitgevoerd door SEOR te laten plaatsvinden over de periode 1998 tot 2002. De staatssecretaris constateert op basis van de cijfers over de periode 1998 tot 2005 dat de rijkssubsidie aan gemeenten voor de uitvoering van de WSW met 27% is toegenomen. Daaruit concludeert de staatssecretaris dat het kabinet belang hecht aan dit arbeidsmarktinstrument (kamerstuk 29817 nr 13).

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Op 23 maart 2006 biedt de Algemene Rekenkamer het rapport 'Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen' aan, aan de Tweede Kamer. Het onderzoek richt zich op uitkeringen van de rijksoverheid aan provincies en gemeenten voor een specifiek doel dat op lokaal niveau gerealiseerd moet worden. De specifieke uitkeringen moeten het mogelijk maken dat maatwerk op lokaal niveau kan worden geboden, en daardoor de wet meer effect kan sorteren. Aan deze verwachting wordt volgens de Rekenkamer niet voldaan. Er is op lokaal niveau weinig sprake van integraal beleid of een heroverweging om vanuit die integraliteit tot een betere inzet van middelen te komen. De Rekenkamer spreekt van confectiebeleid in plaats van maatwerk. Hiermee wordt bedoeld dat de situatie op lokaal niveau vaak maar in beperkte mate wordt geanalyseerd en het veld onvoldoende wordt betrokken bij de ontwikkeling van beleid (kamerstuk 30498 nr 2).

De Rekenkamer geeft een aantal verklaringen voor tegenvallende resultaten (kamerstuk 30498 nr 2):

- De rijksoverheid overvraagt de decentrale overheden; houdt onvoldoende rekening met hun capaciteit; heeft bemoeizuchtige neigingen; en zorgt voor te weinig beleidsrust waardoor capaciteit die nodig is om eigen afwegingen te maken wordt ingezet om stelselwijzigingen te implementeren;
- Decentrale overheden durven zelf weinig prioriteiten te stellen en het beleid op de eigen lokale situatie af te stemmen.

De Rekenkamer adviseert de regering na te gaan of een specifieke uitkering in voorkomende gevallen het geëigende instrument is. Daarnaast dient de beleidsvrijheid

van decentrale overheden duidelijk te worden gemaakt en consequent te worden toegepast. Ook adviseert de Rekenkamer meer rust in beleid- en stelselwijzigingen. De decentrale overheden krijgen het advies om helderheid te eisen van het betreffende departement over de mate van beleidsvrijheid; om vast te houden aan de eigen visie binnen de kaders van de beleidsvrijheid; en om het beleid samen met andere betrokken partijen te ontwikkelen (kamerstuk 30498 nr 2).

Reactie minister onderzoek Algemene Rekenkamer

Eerder, op 23 februari 2006 heeft de minister van Binnenlandse Zaken gereageerd op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer inzake de specifieke uitkeringen. De minister bevestigt het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt en geeft aan een groot deel van de aanbevelingen over te nemen. De VNG heeft op 21 februari gereageerd en herkent het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt en pleit voor verdere reductie van de controlelast (kamerstuk 30498 nr 2).

Onderzoek werking SW- markt

In mei 2006 brengt Research voor Beleid een onderzoek uit naar de werking van de SW- markt, de beschikbaarheid van in- door- en uitstroomgegevens en de informatiebehoefte van partijen. Aanleiding voor dit onderzoek is de overweging van de Stichting Beheer Collectieve Middelen, het arbeid- en ontwikkelingsfonds van de SW- sector, om beleid te kunnen voeren ter bevordering van de door- en uitstroom in de WSW. Uit het onderzoek blijkt dat een SW- bedrijf op de instroom in de WSW weinig tot geen invloed kan uitoefenen aangezien indicatiestelling door het CWI gebeurt. Een arbeidsmarktmonitor dient zich niet alleen te richten op de arbeidsmarkt van de sociale werkvoorziening, maar vooral op de arbeidsmarkt voor de socialer werkvoorziening, teneinde de door- en uitstroom te bevorderen. Daarbij dient inzicht te worden verkregen in kwantiteit en kwaliteit van de door- en uitstroom en in mogelijke oplossingsrichtingen voor stroomknelpunten (Research voor Beleid, 2006)

Voortgang modernisering WSW

Eind mei 2006 informeert de staatssecretaris op verzoek de Tweede Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de modernisering van de WSW. De staatssecretaris stelt dat een nieuwe financieringssysteem, waarin gemeenten meer individueel verantwoordelijk worden gesteld, zal worden geregeld via een wijziging van de WSW en een wijziging van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken. Het wetsvoorstel is inmiddels na consultering van de VNG, Cedris, CWI en cliëntenorganisaties voor advies naar de Raad van State verzonden. Daarnaast is met de

uitvoerende partijen afgesproken in overleg te treden over een gezamenlijk implementatietraject (kamerstuk 29817 nr 22).

Inspectierapport

Begin juni 2006 stuurt de staatssecretaris het rapport 'Uitvoering WSW' van de Inspectie Werk en Inkomen naar de Tweede Kamer. De Inspectie constateert volgens de staatssecretaris dat de uitvoering van de WSW voor het grootste deel aan de gestelde eisen voldoet. Een uitzondering vormen de tijdige WSW herindicaties. De landelijk gestelde taakstelling begeleid werken van 25% van de nieuwe instroom WSW-ers is niet behaald. De staatssecretaris stelt dat in het nieuwe wetsvoorstel geen taakstelling meer zal gelden (kamerstuk 29817 nr 23).

Uitsel advies Raad van State

Eind juni 2006 deelt de staatssecretaris aan de Tweede Kamer mede dat het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel nog op zich laat wachten en daarom aanbieding van het wetsvoorstel modernisering WSW voor het zomerreces niet mogelijk zal zijn. Omdat als ingangsdatum 1 januari 2007 wordt voorzien, is gestart met de voorbereiding van het implementatietraject in samenwerking met de VNG, Cedris, de Landelijke Cliëntenraad, de Chronisch Zieken- en Gehandicaptenraad, de Federatie van Ouderverenigingen en de ABVA/ KABO. De betrokken partijen zullen komende periode geïnformeerd worden over alle voorziene wijzigingen, via landelijke bijeenkomsten en een website (kamerstuk 29817 nr 25).

Latere invoeringsdatum en meer middelen

Op 18 augustus 2006 kondigt de staatssecretaris per brief aan de Tweede Kamer aan dat de beoogde invoeringsdatum van de modernisering van de WSW van 1 januari 2007 wordt verschoven naar 2008, om tegemoet te komen aan het commentaar van de uitvoerende partijen. Gelijktijdig stuurt de staatssecretaris het concept Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken naar de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel zal volgens de staatssecretaris enkele dagen later volgen.

De keuze om het Besluit al voor te leggen is volgens de staatssecretaris gemaakt om bij de behandeling van het wetsvoorstel een integraal beeld te kunnen vormen van wijzigingen inzake de modernisering van de WSW. Tot slot kondigt de staatssecretaris aan structureel meer middelen toe te kennen aan de uitvoering van de WSW. (kamerstuk 29817 nr 26).

Wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen

Op 25 augustus 2006 wordt het wetsvoorstel voor Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel wordt ingediend omdat het wenselijk zou zijn de WSW te herzien, om deze op termijn te kunnen handhaven en de doelen beter te kunnen realiseren. Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de tweede fase van de modernisering WSW. De noodzaak hiervoor is enerzijds gelegen in de behoefte om doelen van de WSW beter te realiseren en anderzijds in de benodigde aanpassing van de wetgeving op de veranderende context van het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de gemeenten (kamerstuk 30673 nr 1-3). Met het wetsvoorstel wordt beoogd te komen tot (kamerstuk 30673 nr 1-3):

- Het versterken van de gemeentelijke verantwoordelijkheden door het toekennen van individuele subsidies per gemeenten; een scheiding tussen het publieke en het private domein; vereenvoudiging van de financieringssystematiek;
- Meer rechten voor de WSW werknemer zoals het recht op tijdige plaatsing; op keuze voor een begeleidingsbedrijf; op een persoonsgebonden budget begeleid werken; en op cliëntenparticipatie;
- Het betrekken van reguliere werkgevers door een permanente no-risk polis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid; het doorlopen van de subsidiebetaling bij verlies van de WSW indicatie; en goede voorlichting;
- Verdere stroomlijning van de wet- en regelgeving voor arbeidsgehandicapten.

De staatssecretaris geeft aan dat de moderniseringsvoorstellen, waaronder voorliggend wetsvoorstel, tot stand zijn gekomen in overleg met de VNG, Cedris, CG-Raad, LCR en FvO. Deze uitvoeringspartijen zijn uitgenodigd te reageren op de inhoud van het wetsvoorstel. Daarnaast is het voorstel voorgelegd aan een uitvoeringspanel van gemeenten, aan de Inspectie voor Werk en Inkomen, aan het UWV en aan het CWI. Opmerkingen en aanvullingen zijn verwerkt voor zover deze binnen datgene passen waarmee de Tweede Kamer akkoord is gegaan (kamerstuk 30673 nr 1-3).

De reactie van de Inspectie heeft geleid tot aanpassing van een aantal technische formuleringen. Naar aanleiding van de reactie van de VNG is een overgangsbepaling opgenomen voor WSW werknemers die op een andere locatie wonen dan zij werken.

Daarnaast is de verantwoordelijkheid- en taakverdeling tussen publiek en privaat domein nader verduidelijkt. Op verzoek van het CWI is de periode voor afhandeling van een bezwaar door het CWI verlengd van 6 naar 16 weken. Ook is op verzoek van het CWI bepaald dat personen van wie de (her)indicatie is ingetrokken, een nieuwe aanvraag niet binnen twaalf maanden in behandeling genomen hoeft te worden. Op verzoek van de cliëntenorganisaties is de gemeentelijke verantwoordelijkheid om vorm te geven aan cliëntenparticipatie in de wet verankerd, en is daarbij onderscheid gemaakt tussen WSW werknemers en WSW geïndiceerden op de wachtlijst gezien een mogelijk verschil in belangen. Tot slot is opgenomen dat een WSW werknemer wanneer deze verwijtbaar wordt ontslagen niet gelijktijdig in beroep kan gaan tegen zijn ontslag en tegen het intrekken van de WSW indicatie wanneer men dit voornemens is (kamerstuk 30673 nr 1-3).

Advies Raad van State en reactie staatssecretaris inzake Wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen

Eerder, op 13 juli 2006 brengt de Raad van State advies uit over het wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen. Op 18 augustus 2006 reageert de staatssecretaris. De Raad heeft vragen over het doel en de te verwachten effectiviteit van het wetsvoorstel. De Raad constateert de tegenvallende resultaten in het verleden en stelt dat de effectiviteit van beleid in hoge mate afhankelijk is van de medewerking van de gemeentebesturen, werkgevers en WSW geïndiceerden. Volgens de Raad wordt onvoldoende aangetoond dat voorliggend wetsvoorstel tot betere resultaten zal leiden. Bovendien kan het wetsvoorstel leiden tot ongewenste neveneffecten in de praktijk, bijvoorbeeld ten aanzien van de ernstig gehandicapten. De Raad vindt dat onvoldoende zicht is op de te verwachten neveneffecten en de gevolgen van invoering van het wetsvoorstel. Dit geldt ook voor de effecten van de wijze van financiering. In reactie geeft de staatssecretaris aan dat een aantal verduidelijkingen wordt opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Op 5 september 2006 volgt een nota van verbetering (kamerstuk 30673 nr 4, 5).

Inspectierapporten

Eind oktober 2006 stuurt de staatssecretaris de rapporten 'WSW indicatiestelling door CWP' en 'WSW en re-integratie gescheiden' van de Inspectie voor Werk en Inkomen naar de Tweede Kamer. Uit het eerste onderzoek naar de doelbereiking van de overdracht van indicatiestelling naar het CWI blijkt dat het CWI de indicatiestelling onafhankelijk uitvoert en op weg is naar uniformiteit. Voor verbetering vatbaar zijn de

transparantie van besluitvorming van het CWI, de overdracht van de cliënt naar andere zorgvoorzieningen en de tijdigheid van afhandeling van indicatiestelling. Volgens de staatssecretaris kan geconcludeerd worden dat het CWI goed presteert en een beperkt aantal aanvullende maatregelen nodig is. Uit het tweede onderzoek naar de wijze waarop de SW- bedrijven hun WSW taken gescheiden houden van hun andere re-integratietaken blijkt dat er een risico is dat bedrijven de WSW gelden voor andere doeleinden inzetten. De staatssecretaris ziet geen aanleiding voor aanvullende maatregelen maar zal wel via voorlichtingsbrochures gemeenten en SW- bedrijven wijzen op de noodzaak van gescheiden boekhouding (kamerstuk 29817 nr 27).

Begin december 2006 volgt het eindverslag van het project 'Sociale werkvoorziening' van de Arbeidsinspectie. De inspectieresultaten laten een daling van overtredingen zien, maar het nalevingniveau is volgens de Inspectie nog laag. In 2003- 2004 is door Cedris en de VNG een aantal themabijeenkomsten georganiseerd ter vergroting van het veiligheidsbewustzijn. Desondanks zijn de resultaten volgens de staatssecretaris zorgelijk. Afspraak is om een themabijeenkomst te organiseren, een brochure uit te geven en contacten tussen bedrijven onderling te bevorderen (kamerstuk 29817 nr 28).

Terugblik Algemene Rekenkamer

Op 29 maart 2007 stuurt de Algemene Rekenkamer het rapport 'Sociale werkvoorziening. Terugblik 2007' naar de Tweede Kamer. De Rekenkamer geeft aan in hoeverre de aanbevelingen naar aanleiding van het evaluatieonderzoek naar de WSW in 2001 zijn overgenomen door de minister. Dit was eerder, in 2003, ook onderwerp van onderzoek. Echter, toen was het nog te vroeg om de resultaten van de door de minister aangekondigde maatregelen te beoordelen. De aanbevelingen uit 2001 waren gericht op verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de sociale werkvoorziening. De belangrijkste twee aanbevelingen betroffen de verduidelijking tussen de relatie en verantwoordelijkheden tussen de gemeenten en de uitvoerende organisaties; en het doen van onderzoek naar de oorzaken van de lange wachttijden voor de WSW. De Rekenkamer constateert dat de minister aan vrijwel alle aanbevelingen gevolg heeft gegeven. Het moderniseringstraject van de WSW heeft geleid tot een wetsvoorstel, waarmee de relatie tussen gemeenten en uitvoerende organisaties is verduidelijkt. Effecten zijn echter pas op lange termijn te verwachten, aangezien een meer zakelijke relatie tussen gemeenten en SW- bedrijven geleidelijk aan vorm dient te krijgen. De wachtlijstproblematiek is teruggedrongen, maar blijft een punt van aandacht (kamerstuk 28130 nr 5)

Reactie minister terugblik Algemene Rekenkamer

Al eerder, op 2 maart 2007 heeft de minister gereageerd op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De minister geeft aan alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zoals gemaakt in 2001 te onderschrijven. De wachttijd- en wachtlijstproblematiek krijgt aandacht. Maatregelen in dit kader zijn dat gemeenten de mogelijkheid hebben een indicatie in te trekken wanneer personen een passende WSW werkplek weigeren; dat gemeenten verplicht zijn een persoon op een wachtlijst binnen een jaar een WSW werkplaats aan te bieden en wanneer dat niet mogelijk is mensen in volgorde van instroom op de wachtlijst dienen te plaatsen. Het voorstel van het kabinet om personen die na her-indicatie niet meer tot de WSW zouden behoren, een passende arbeidsplaats buiten de WSW aan te bieden, is door het parlement destijds niet overgenomen. Het kabinet zal zich volgens de minister verder moeten bezinnen om de problematiek terug te dringen. Daarvoor is in 2007 twee keer 25 miljoen euro beschikbaar gesteld (kamerstuk 28130 nr 5-6).

Meer geld

Op 17 april 2007 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer waarin wordt aangekondigd dat extra middelen beschikbaar worden gesteld voor de WSW. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het amendement Irrgang waarmee eenmalig 23 mln. euro aan het gemeentefonds wordt toegevoerd ten behoeve van de wachtlijstproblematiek. Daarnaast wordt invulling gegeven aan het amendement Verburg/ Bussemaker waarmee eenmalig 25 mln. euro aan het decentrale deel van het WSW macrobudget wordt toegevoerd ten behoeve van deze wachtlijstproblematiek (kamerstuk 29817 nr 29/ 30800 B).

2.2.4 Fundamentele herbezinning WSW en wetswijziging

Fundamentele herbezinning

Op 2 juli 2007 stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer met een nota van wijziging van het wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen van het vorige kabinet (kamerstuk 29817- 30673 nr 6, 30).

De staatssecretaris constateert dat de afgelopen jaren het stelsel van de sociale zekerheid en zorg is hervormd teneinde de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. De WSW is volgens de staatssecretaris niet meegenomen in deze hervorming. Het nieuwe kabinet constateert een aantal vraagstukken in dit kader. Ten eerste ziet het kabinet een voortgaande groei van het beroep op de

WSW. Oorzaken hiervoor zijn een zeer beperkte uitstroom en een voortgaande groei van jong arbeidsgehandicapten met een uitkering. Ten tweede constateert het kabinet dat meerdere regelingen betrekking hebben op mensen met een arbeidshandicap en deze in onderlinge samenhang moeten worden gezien bij de aanpak van problemen. De staatssecretaris stelt dat de aanhangige wetswijziging voor modernisering van de WSW geen antwoord biedt voor de door het kabinet geconstateerde vraagstukken. Het doel zoals in 1998 beoogt komt in de uitvoering onvoldoende tot stand en de mogelijkheden om een SW- werknemer te detacheren of over te gaan tot begeleid werken worden onvoldoende benut. Daarom zal het kabinet voorliggend voorstel aanpassen. Doel is het versterken van de regie van gemeenten; het verzachten van de wachtlijstproblematiek; het geven van een extra stimulans om begeleid werken te realiseren en het verminderen van regeldruk. Door meer middelen beschikbaar te stellen wil het kabinet een bonussystematiek introduceren om de toestroom naar begeleid werken verder te stimuleren. De staatssecretaris voorziet een wetswijziging per 1 januari 2008. De voorgenomen wijziging kan op instemming rekenen van de VNG en de cliëntenorganisaties en volgens de staatssecretaris zijn veel gemeenten en SW- bedrijven al van start gegaan met verbetering van de uitvoeringspraktijk, mede onder invloed van regionale voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd door de VNG (kamerstuk 29817- 30673 nr 6, 30).

Behandeling Tweede Kamer en reactie staatssecretaris inzake Wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen

Op 25 september wordt het wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen behandeld door de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer. Begin oktober 2007 volgt de reactie van de staatssecretaris. De staatssecretaris constateert dat het merendeel van de fracties kan instemmen met voorliggend wetsvoorstel. De vragen van de leden van de fracties richten zich onder andere op de realisatie van het doel van de wet. Daarnaast wordt een aantal vragen gesteld over de inhoud van het wetsvoorstel en meer specifiek over de indicatiestelling; de financieringssystematiek; de wachtlijsten en de zeggenschap van de doelgroep (kamerstuk 30673 nr 8, 10).

Ten aanzien van de realisatie van het doel van de wet vragen de leden van de SP fractie waarom doelen onvoldoende van de grond zijn gekomen. De staatssecretaris geeft in reactie een weergave van de bevindingen van eerdere evaluaties van de WSW. De leden van de VVD en de ChristenUnie vragen waarom het wetsvoorstel is ingediend, terwijl ook een fundamentele herbezinning op de WSW in gang is gezet. De staatssecretaris stelt dat het wetsvoorstel ertoe moet leiden dat doelen beter worden

gerealiseerd en tegemoet wordt gekomen aan de noodzaak tot verandering zoals gevoeld door de veldpartijen. Daarnaast wordt door een aantal leden twijfels geuit over de haalbaarheid van de invoeringsdatum op 1 januari 2008. De staatssecretaris merkt op dat het vorig kabinet voornemens was tot invoering op 1 januari 2007 en in samenwerking met veldpartijen daar naartoe is gewerkt. Zodoende hebben deze partijen nu voldoende tijd voor de invoering van de wet. De leden van de fracties van CDA, VVD en de SP vragen naar de onderbouwing van het wetsvoorstel en naar de veronderstellingen die eraan ten grondslag liggen. Het CDA wenst een nadere onderbouwing van de veronderstelde positieve effecten. De VVD vraagt om een onderbouwing van de veronderstelling dat met de wet meer WSW plaatsen in reguliere bedrijven worden gerealiseerd. Ook vraagt de VVD om meerbare doelstellingen (kamerstuk 30673 nr 8, 10).

In reactie stelt de staatssecretaris dat uit de eerdere evaluatieonderzoeken is gebleken dat het realiseren van de doelen van de WSW wordt belemmerd door de door gemeenten als gering ervaren verantwoordelijkheid voor de WSW; de mogelijkheid die een WSW geïndiceerde heeft om zelf sturing te geven aan een passende WSW plaats; en de bereidheid en medewerking van reguliere werkgevers. De wetswijziging richt zich op het wegnemen van deze drie belemmeringen en zal daarom effect sorteren. Volgens de staatssecretaris heeft het kabinet bewust gekozen om geen kwantitatieve doelstelling te geven. De taakstelling omtrent begeleid werken zoals in de huidige wet geldt, komt te vervallen. Dit moet ertoe leiden dat meer maatwerk wordt geleverd (kamerstuk 30673 nr 8, 10).

Voortgang fundamentele herbezinning

Op 19 oktober 2007 gaat de staatssecretaris per brief aan de Tweede Kamer nader in op de wijze waarop de fundamentele herbezinning van de WSW invulling krijgt. De staatssecretaris benadrukt dat die herbezinning noodzakelijk is vanwege de voortgaande groei van het beroep op de WSW. Die herbezinning richt zich niet alleen op de WSW maar wordt gezien in samenhang tot andere regelingen inzake arbeidsgehandicapten. De staatssecretaris kondigt aan een commissie in te stellen van onafhankelijk deskundigen om met een gedragen analyse te komen van de oorzaken van het achterblijven van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en het schetsen van contouren voor de toekomst. Over de samenstelling wordt overleg gepleegd met VNG, Cedris, sociale partners en gehandicaptenorganisaties (kamerstuk 29817/ 30673 nr 32).

Moties en amendementen inzake Wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen

Eind oktober 2007 wordt een aantal moties en amendementen voorgesteld inzake het wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen. Deze hebben onder meer betrekking op de mogelijkheid een persoonsgebonden budget te schrappen; het verplicht aanbieden van een dienstbetrekking na een jaar door het SW- bedrijf; en een intensievere inspectie op de uitvoering van de wet (kamerstuk 30673 nr 13- 32)

Behandeling Eerste Kamer en reactie staatssecretaris inzake Wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen

Op 6 november 2007 wordt het wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen ter behandeling aangeboden aan de Eerste Kamer.

Op 13 november besluit de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet meer vóór de kerst te behandelen. Op 16 november verzoekt de staatssecretaris de Kamer dit besluit in heroverweging te nemen omdat het voor alle partijen van belang is dat het voorstel op 2 januari 2008 in werking kan treden. Op 10 december 2007 wordt het voorstel behandeld door de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Eerste Kamer. Net als in de Tweede Kamer richten de vragen van de leden zich met name op het realiseren van het doel van de WSW en op een aantal inhoudelijke aspecten zoals de wachtlijsten. Na vergelijkbare beantwoording als in de Tweede Kamer door de staatssecretaris, wordt het wetsvoorstel een dag later op 11 december 2007 als voldoende voorbereid beschouwd (kamerstuk 30673 A- E)

Inwerkingtreding

Op 1 januari 2008 treedt het wetsvoorstel Wijziging van de WSW in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen als wet in werking. Daarmee treden ook een wijziging van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken en een nieuwe Regeling uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken in werking (kamerstuk 30673 A- E).

Commissie Fundamentele Herbezinning WSW

Op 8 februari 2008 gaat de ingestelde commissie Fundamentele herbezinning WSW [commissie de Vries] van start met een onderzoek naar de wijze waarop binnen het huidige budgettaire kader de participatie kan worden bevorderd binnen de WSW. De

commissie is verzocht de ervaringen en opvattingen van de veldpartijen te betrekken bij het onderzoek en op 1 juli 2008 met advies te komen (kamerstuk 29817 nr 33).

Inspectierapporten

Op 27 februari 2008 stuurt de staatssecretaris aan de Tweede Kamer de rapporten 'Goed geplaatst' en 'Uitvoering WSW' van de Inspectie Werk en Inkomen. In de rapporten wordt geconcludeerd dat de uitvoering van de WSW op rechtmatigheid voldoet, maar de doelstellingen van de WSW niet in alle opzichten worden bereikt, met name wat betreft indicatiestelling en plaatsingen. De Inspectie is kritisch over de uniforme uitvoering van de indicatiestelling door het CWI. Oorzaak hiervoor is dat het ontbreekt aan eenduidige objectieve criteria op grond waarvan de arbeidshandicap wordt gecategoriseerd en waarop het advies voor begeleid werken wordt gebaseerd. De landelijke wachtlijst is sinds 2002 verdrievoudigd met als belangrijkste oorzaak een toenemende vraag naar WSW plaatsen. De staatssecretaris stelt dat maatregelen zijn voorzien met de wetswijziging inzake de fundamentele herbezinning WSW op 1 januari 2008 en vraagstukken worden onderzocht door de commissie de Vries (kamerstuk 29817 nr 34).

Rapport commissie De Vries

Op 9 oktober 2008 brengt de commissie de Vries haar rapport 'Werken naar vermogen' uit. De commissie stelt dat in de huidige tijd geen vrijwillige regeling zoals de huidige WSW past. Vereist is een regeling die mensen activeert om zoveel mogelijk te participeren. De commissie doet een voorstel voor een beloningssysteem waarbij gebruik wordt gemaakt van loondispensatie. Een reguliere werknemer kan een arbeidsgehandicapte in dienst nemen en betalen tegen de werkelijke productie. Vervolgens vindt aanvulling vanuit de uitkering voor betrokkene plaats. Doel van de systematiek is meer werken, langer werken, productiever worden en geheel regulier aan de slag gaan (kamerstuk 29817 nr 38, 39, 40).

Kabinetsreactie op rapport commissie De Vries

Aanvankelijk stelt de staatssecretaris op 24 december 2008 dat het kabinet meer tijd nodig heeft om een reactie voor te bereiden, onder andere om te bespreken met alle belanghebbende partijen (kamerstuk 29817 nr 38, 39, 40).

Op 13 februari 2009 stuurt de staatssecretaris de kabinetsreactie op het rapport van de commissie de Vries naar de Tweede Kamer. De staatssecretaris constateert dat de sociale werkvoorziening te kampen heeft met lange wachtlijsten en kostbaar is. Daarnaast worden de doelstellingen onvoldoende gerealiseerd. De WSW is volgens de

staatssecretaris gebaseerd op het streven naar emancipatie van mensen met een beperking, ofwel zoveel mogelijk meedoen in de reguliere samenleving. Aan die integratie in de samenleving schort het volgens de staatssecretaris. Als oorzaken worden genoemd de gebrekkige doorstroom naar begeleid werken zoals gevolg van een te gunstige WSW CAO; tegenstrijdige belangen van de SW- werkplaats versus die van de cliënt; en de nog geringe bereidwilligheid van werkgevers om mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Als oorzaken voor de groter wordende aanspraak op de WSW noemt de staatssecretaris de toenemende complexiteit van de samenleving waarbij een lichte handicap als grote belemmering wordt gezien. Daarnaast wordt genoemd de grote bekendheid van regelingen en de vroege indicatiestelling bij jong- arbeidsgehandicapten (kamerstuk 29817 nr 40).

De staatssecretaris constateert dat in het verleden is gebleken dat het inzetten van extra budget de WSW wachtlijst niet automatisch oplost. Een ander probleem is dat de structuur en de uitvoeringspraktijk leiden tot hoge kosten. Daarom is destijds de commissie de Vries ingesteld. Het kabinet onderschrijft de nieuwe benadering van de commissie dat van vrijblijvendheid in de WSW geen sprake meer kan zijn. Om invulling te geven aan de motie van het lid Spies (kamerstuk 31700 XV nr 30), wordt naar aanleiding van het advies van de commissie De Vries een voorstel gedaan voor een aantal SW- pilots (kamerstuk 29817 nr 40). Door het opzetten van de pilots moet meer duidelijkheid worden verkregen over de kritische succesfactoren van de voorstellen. De SER zal hierover ook om advies worden gevraagd. In een apart onderzoeksprogramma worden aanvullende vragen behandeld, die niet middels een pilot onderzocht kunnen worden. De pilots worden uitgevoerd in overleg met de VNG, Divosa, het Werkbedrijf en Cedris, en werkgevers- en werknemersorganisaties en het CPB. Ervaringen die zijn opgedaan met de Wet Werk en Bijstand worden hierin meegenomen (kamerstuk 29817 nr 40).

Brief uit het veld

Op 18 maart 2009 reageert de staatssecretaris naar de Tweede Kamer op een brief die is toegestuurd door de VNG, Cedris, Divosa, FNV Vakcentrale, ABVA/ KABO FNV, CNV en FG- raad waarin een aantal punten onder de aandacht wordt gebracht in het kader van het advies van de commissie De Vries. De staatssecretaris heeft daarop met de partijen een gesprek gevoerd en het belang van een gezamenlijk optreden in de uitvoering van de WSW benadrukt (kamerstuk 29817 nr 41).

Reactie commissie De Vries

Op 8 april 2009 gaat de staatssecretaris in op de reactie van de voorzitter van de commissie de Vries naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport van de commissie. De Vries stelt dat het kabinet terughoudend lijkt om gevolg te geven aan het voorstel voor een nieuwe beloningssystematiek zoals de commissie voorstelt. Het lijkt er volgens de Vries op dat het kabinet geen aanleiding voor extra maatregelen ziet. De staatssecretaris stelt dat het voorstel van de commissie een fundamentele wijziging van de WSW betreft, en het kabinet eerst wil toetsen of dit in de praktijk kans van slagen heeft. Bovendien acht het kabinet onderzoek naar de gevolgen van het voorstel noodzakelijk (kamerstuk 29817 nr 42).

Inspectierapport

Op 29 april 2009 volgt het eindverslag van het project 'Sociale Werkvoorziening' van de Arbeidsinspectie en het rapport 'Met begeleiding meer werk' van de Inspectie Werk en Inkomen. Geconcludeerd wordt dat een groot aantal SW- bedrijven nog tekortkomingen laat zien in machinebedrijven en de bedrijfshulpverlening voor verbetering vatbaar is. De Inspectie heeft haar onderzoek gericht op de kansen en belemmeringen bij arbeidsparticipatie voor mensen met een beperking, en concludeert dat er in 2008 een positieve ontwikkeling gaande was ten aanzien van de implementatie van de WSW. Uit het onderzoek blijkt ook dat een maatgerichte aanpak nodig is om de bereidheid van reguliere werkgevers voor begeleid werken te vergroten. De staatssecretaris stelt dat het ministerie verschillende initiatieven vanuit het bedrijfsleven en SW- bedrijven ondersteunt om specifieke aanpakken en methoden te ontwikkelen (kamerstuk 29817 nr 47).

Rapport Algemene Rekenkamer

Op 20 mei 2009 biedt de Algemene Rekenkamer haar rapport bij het jaarverslag van Sociale Zaken over het jaar 2008 aan, aan de Tweede Kamer. De Rekenkamer constateert dat de minister 'voldoende beleidsinformatie verzamelt om inzicht te hebben in de mate waarin de doelen van de sociale werkvoorziening gerealiseerd zijn. (...) Het ministerie gebruikt de beleidsinformatie om het beleid zo nodig bij te stellen' (kamerstuk 31924 XV nr 2, p33). Want, zo stelt de Rekenkamer, de problematiek van de lange wachtlijsten heeft geleid tot een fundamentele herbezinning van de sociale werkvoorziening in 2008 (kamerstuk 31924 XV nr 2)

Pilots herbezinning WSW

Op 2 juli 2009 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de voortgang van de pilots in het kader van de herbezinning van de WSW. De staatssecretaris constateert dat een goede samenwerking met alle veldpartijen van groot belang is. Daarnaast stelt de staatssecretaris dat het advies van de commissie de Vries goed aansluit bij de uitgangspunten van het regeerakkoord 'samen werken samen leven'. Aangekondigd wordt dat pilots zullen starten en tussentijds worden geëvalueerd (kamerstuk 29817 nr 50).

Op 23 oktober 2009 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer wederom over de voortgang van de pilots. Deze zijn in gang gezet en naar deze pilots wordt onderzoek gedaan. De staatssecretaris stelt: 'Het is nu vooral zaak dat SW- bedrijven en Werkpleinen hun mooie ideeën vertalen in concrete projectvoorstellen' (kamerstuk 29817 nr 51, p6). De staatssecretaris stelt dat het wetsvoorstel Tijdelijke wet pilot loondispensatie is aangeboden aan de Tweede Kamer. Om de voortgang van de pilot te volgen is een communicatieaanpak en onderzoeksprogramma opgezet (kamerstuk 29817 nr 51).

2.2.5 Val van het kabinet

In de nacht van 19 op 20 november 2010 valt het kabinet Balkenende IV. Daarmee eindigt de procesbeschrijving van de nWSW.

3. Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding

De Wet levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding [Euthanasiewet] is in werking getreden in 2002 en “strekt ertoe in het Wetboek van Strafrecht een bijzondere strafuitsluitingsgrond op te nemen voor de arts die levensbeëindiging op verzoek toepast of hulp bij zelfdoding verleent en daarbij voldoet aan bepaalde zorgvuldigheidseisen.” (kamerstuk 26691 nr 3, p1). In 2007 is de wet geëvalueerd onder auspiciën van ZonMw door het VU Medisch Centrum; het Erasmus Medisch Centrum; Universitair Medisch Centrum Utrecht, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek, in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid en het toenmalige ministerie van Justitie.⁵ Uit deze evaluatie blijkt dat de doelen van de wet worden gerealiseerd en de wet positieve neveneffecten heeft voor aanpalend beleid (kamerstuk 26691 nr 3; 31036 nr 1).

3.1 Beleidsvoorbereiding

3.1.1 Euthanasie rond de oorlog

Eene wettelijke regeling

In de periode tussen de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafrecht en de Tweede Wereldoorlog zijn vier euthanasiegerelateerde rechtszaken bekend. In 1923 publiceert Greeve (Weyers, 2004) het boek ‘Zelfmoord met ideeën betreffende eene wettelijke regeling’ waarin een ontwerp- wet wordt voorgesteld voor euthanasie en waarin een aantal eisen wordt gesteld aan dit handelen. Zo dient het verzoek schriftelijk te zijn en dient de situatie vooraf getoetst en beoordeeld te zijn op de mate van ziek zijn. Weyers (2004) concludeert dat bij de opstelling van het Wetboek van Strafrecht weinig rekening is gehouden met medici en met de situaties waarin zij zich kunnen bevinden. Daarentegen heeft het recht in die periode ook weinig rol gespeeld voor medici en hun handelen. De euthanasiegerelateerde rechtszaken in die tijd betreffen vooral niet- artsen (Weyers, 2004).

⁵ Met het aantreden van het kabinet Rutte op 14 oktober 2010 het ministerie van Veiligheid en Justitie genaamd.

Moord en taboe

Euthanasie wordt in die tijd gezien als moord en bevindt zich in de taboesfeer, mede door de gruweldaden in de oorlog. Het sterven wordt gezien als een natuurlijk onderdeel van het leven, dat vooral in de thuissituatie plaatsvindt. Hulp aan stervenden is dan vooral gericht op de verzorging, verpleging en pijnbestrijding en wordt voornamelijk door de familie uitgevoerd. Middelen om de dood snel te doen intreden lijken niet of nauwelijks voor handen. Soms geeft een arts een terminale patiënt in goed overleg en vertrouwelijke sfeer ‘een laatste zetje’. Daaraan zijn geen protocollen of regels verbonden. Dat is gewoon medisch handelen en wordt in die tijd gezien als het beste voor iedereen waaraan weinig bekendheid wordt gegeven. Omdat de arts een autoriteit is, wordt veelal niet getwijfeld aan zijn handelen. De arts handelt vaak uit barmhartigheid. In zorginstellingen bestaat veelal een stilzwijgende overeenkomst tussen de arts en de verpleegkundige omtrent het versneld doen intreden van de dood. Het laatste zetje verloopt in die tijd niet altijd even soepel. Artsen gebruiken morfine, een middel dat niet altijd werkt. Daarbij is de patiënt overgeleverd aan de kunde en welwillendheid van de arts (Weyers, 2004; The, 2008).

3.1.2 De discussie op gang

Beter maken

In de periode daarna, rond de jaren zestig en zeventig, komt de discussie omtrent euthanasie in Nederland op gang. De samenleving ontzuilt en de machtspositie van de arts brokkelt af. Door de groeiende welvaart en de ontwikkelingen in de medische technologie worden levensverlengende handelingen mogelijk en ontstaan nieuwe medisch-ethische vraagstukken, bijvoorbeeld omtrent reanimeren en beademen. Van artsen wordt verwacht dat ze patiënten beter maken. Ook is een verschuiving merkbaar in de plaats waar mensen sterven. Waar dat voorheen vooral thuis gebeurt, vindt dat nu op grotere schaal plaats in zorginstellingen, waardoor de aandacht voor sterfensbegeleiding toeneemt. Socioloog de Swaan (In: Weyers, 2004) stelt dat de Nederlandse moraal een goede voedingsbodem voor de legalisering van euthanasie is. In Nederland vindt men met name vanaf de jaren zestig dat ‘alles moet kunnen’ (Weyers, 2004; The, 2008).

Diversiteit aan definities

Over de definitie van het begrip euthanasie en het toepassen ervan door medici, zijn de meningen onder medici en in de samenleving verdeeld. De tegenargumenten zijn voornamelijk van principiële of godsdienstige aard. Ook over het vraagstuk of eutha-

nasie een louter medische zaak is of bijvoorbeeld ook een maatschappelijke, is geen eenduidigheid. Actieve levensbeëindiging is weinig of niet geaccepteerd. Wel is men het eens dat pijnbestrijding met het risico van levensbekorting geaccepteerd is, mits dit geen doel op zich is. Dit valt daarom niet onder de noemer euthanasie. (Weyers, 2004).

Onbespreekbaar

Op medisch-ethisch gebied leeft in die tijd de overtuiging dat de arts de patiënt niet behoort te informeren over zijn naderende dood, enerzijds omdat de dood onvoorspelbaar is en anderzijds om de patiënt niet de hoop te ontnemen. Opvallend is dat met de secularisatie en toenemende levensverwachting de dood steeds meer onbespreekbaar wordt. In 1965 wordt door het Katholiek Artsen Verbond de commissie Medische Ethiek ingesteld. Deze stelt de traditionele ethiek die uitgaat van absolute normen die gelegen zijn in de natuur, ter discussie. Want, ook de concrete situatie moet bij beslissingen in ogenschouw worden genomen. In die tijd ontstaat een eerste besef van patiëntenrecht, mede in het licht van individualisering, zelfbeschikking en zelfontplooiing. De patiënt kan bepaalde medische handeling weigeren. De commissie Medische Ethiek stelt daarom dat de rol van de arts zou moeten veranderen naar een meer adviserende rol, vanwege de steeds mondiger wordende patiënt. Kenmerken voor de relatie tussen arts en patiënt in die tijd is dat de barmhartigheid van de arts boven de zelfbeschikking van de patiënt staat (Weyers, 2004; The, 2008).

Strafzaak

In 1952 wordt voor het eerst een arts voor de rechter gedaagd wegens het overtreden van artikel 293 van het Wetboek van Strafrecht. De arts heeft zijn broer die ondraaglijk leed aan tuberculose en aan de vreselijke geur die hij hierdoor afscheidde, uit zijn lijden verlost. De arts wordt veroordeeld tot een jaar voorwaardelijke gevangenisstraf. De zaak krijgt weinig publieke aandacht (Weyers 2004).

Standpunt KNMG

In 1959 spreekt de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst [KNMG] haar standpunt uit over euthanasie in het boekje Medische Ethiek en Gedragsleer. De KNMG stelt dat vaste regels een goede richtlijn zijn voor medisch handelen rondom het levenseinde en dat euthanasie of hulp bij zelfdoding niet is toegestaan omdat de arts zich moet richten op behoud van het leven. Bovendien is euthanasie in strijd met de eed van Hippocrates. In datzelfde jaar organiseert het Nederlands Gesprekscentrum een conferentie over verlenging van het leven en in 1964

wordt door een commissie die is ingesteld naar aanleiding van deze conferentie een verhandeling over euthanasie gepubliceerd (KNMG, 1959; Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004, The, 2008).

Standpunt Gereformeerden

De eerste Nederlandse organisatie die zich expliciet uitspreekt over euthanasie is de Stichting Landelijk Orgaan van de Gereformeerde Gezindte voor de Bejaardenzorg. In 1968 stelt deze organisatie dat euthanasie om geloofsredenen niet is toegestaan, maar levensrekkende maatregelen ook niet altijd gepast zijn (Weyers, 2004).

Boek van den Berg

In 1969 leidt het boek 'Medische macht en medische ethiek' van Van den Berg (1969) tot een discussie tussen artsen, juristen en ethici omtrent euthanasie. Van den Berg stelt namelijk dat passief en actief ingrijpen geaccepteerd moet zijn, met zeggenschap van de patiënt en dat herziening van de medische ethiek noodzakelijk is. Patiënten zouden slachtoffer worden van de medische technologie. Ook in het buitenland, waaronder in Zwitserland en de Verenigde Staten ontstaan publicaties over euthanasie. Opvallend is dat deze vooral in Nederland grote aftrek kennen in en mindere mate in het eigen land. Kennedy en Schiethart (In: The, 2008) verklaren dit vanuit snelle sociale ontwikkelingen in de samenleving vanaf de jaren zestig. Oude ideeën, tradities en taboes worden daarbij losgelaten. Er wordt anders gedacht over de dood en mensen worden mondiger en mogen steeds meer meebeslissen. De samenleving wordt democratischer en er ontstaat een nieuwe wijze van communicatie tussen de arts en de patiënt, gekenmerkt door meer openheid. De vraag naar euthanasie heeft zich daarbij ontwikkeld in lijn met de ontwikkelingen in de machtspositie van de arts en de openheid van zijn relatie tot de patiënt. De patiënt zal pas nadenken over euthanasie, als hij weet dat hij ernstig ziek of stervende is (Van den Berg, 1969; Weyers, 2004; The, 2008).

Commissie Medische Ethiek en Hervormde Kerk

Het boek van Van den Berg leidt in 1970 tot bespreking van het onderwerp euthanasie in de Tweede Kamer. De CHU verzoekt om een onderzoek naar het vraagstuk van medische macht en medische ethiek, waarop staatssecretaris Kruizinga van het ministerie van Volksgezondheid een adviesaanvraag aan de Gezondheidsraad doet. Hiertoe stelt de Gezondheidsraad de commissie Medische Ethiek in. De commissie concludeert dat het niet mogelijk is om algemeen aanvaardbare ethische regels op te stellen voor euthanasie. Daarbij vindt de commissie het niet de taak van de overheid de

ethiek voor te schrijven en dienen de rechten van het individu gewaarborgd te blijven. In 1972 brengt de commissie verslag uit. Actieve euthanasie is volgens de commissie ethisch en wettelijk gezien niet toegestaan. Echter, indien de arts voor de situatie komt waarin hij zich moreel verplicht voelt levensbeëindigend te handelen, zal hij zich moeten kunnen verantwoorden aan de wetgever. Passieve en indirecte euthanasie is geaccepteerd. In lijn met het verslag van de commissie brengt de generale synode van de Nederlands Hervormde Kerk in 1972 haar standpunt uit over euthanasie. Indirecte en passieve euthanasie wordt geaccepteerd en het leven mag niet onnodig lang worden gerekt. Over actieve euthanasie wordt gesteld dat in de samenleving verschillende opvattingen bestaan en daarvoor ook ruimte moet zijn. Vragen omtrent de medische ethiek, waaronder over euthanasie, zijn niet meer voorbehouden aan uitsluitend de medische beroepsgroep, maar dienen publiekelijk te worden bediscussieerd. Dat vereist transparantie en verantwoording van de medische beroepsgroep over hun handelen (kamerstuk 1939; Van Eeden et al, 1996; RVZ, 1999; Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004, The, 2008).

Werkgroep Euthanasie

Eerder, in 1972 wordt door de KNMG een werkgroep Euthanasie ingesteld. De werkgroep heeft tot doel een standpunt inzake euthanasie te formuleren. Zij baseert zich daarbij op klinische ervaringen, de praktijk en bestaande nationale en internationale literatuur. De werkgroep tracht duidelijkheid te geven in de verwarrende hoeveelheid definities van euthanasie. De werkgroep hanteert het standpunt 'nee tenzij'. In 1973 tijdens de afrondingsfase van het rapport van de werkgroep, distantieert het lid Schulte zich van het standpunt 'nee tenzij' en van actieve euthanasie. Hij stelt een minderheidsrapport op tegen euthanasie. De KNMG houdt de publicatie van het meerderheidsrapport twee jaar tegen, vermoedelijk om de versplintering binnen de organisatie tegen te gaan. Uiteindelijk worden het rapport en het minderheidsrapport in 1975 gepubliceerd (KNMG, 1973; Weyers, 2004).

Stichting Vrijwillige Euthanasie

In 1973 wordt de Stichting Vrijwillige Euthanasie [SVE] opgericht, met standpunt 'nee tenzij'. Onder leiding van secretaris van Till- d'Aulnis de Bourouill werkt een denktank aan het formuleren van een euthanasiestandpunt met het doel de bewuste meningsvorming te bevorderen en het euthanasiestandpunt uiteindelijk wettelijk te verankeren en euthanasie in Nederland mogelijk te maken. De denktank is multidisciplinair samengesteld uit juristen, medici, ethici, sociologen en psychologen onder voorzitterschap van een Delftse hoogleraar. De samenstelling wisselt in de loop der

jaren. In 1978 en 1979 neemt een aantal ad hoc adviseurs deel aan de vergaderingen, onder wie de voorzitter van de CDA- commissie inzake euthanasie. De denktank komt tot een gezamenlijk standpunt zoals geformuleerd in 'De dood komt soms te laat' (SVE, 1975). Op dat moment acht de SVE de tijd nog niet rijp voor legalisering van euthanasie. Later wordt de SVE opgeheven als het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra wordt aangenomen in de Tweede Kamer (kamerstuk reeks 18331). Spreeuwenberg (In: The, 2008) stelt dat de kracht van de jaren zeventig is dat het euthanasiedebat in alle openheid en zonder oordelen gevoerd kon worden, met respect voor de verschillende perspectieven op het vraagstuk (SVE, 1975, 1980; RVZ, 1999; Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004, The, 2008).

Zaak Postma

Kort na de oprichting van de SVE wordt in februari 1973 huisarts Postma door de rechtbank Leeuwarden veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van een week. Mevrouw Postma heeft haar ernstig zieke moeder op diens verzoek dodelijke medicatie toegediend. Dat dit niet leidt tot strafvervolging is mede gelegen in de verklaringen van de Inspecteur voor de Volksgezondheid van Friesland als getuige- deskundige in deze zaak. Hij heeft, al dan niet bewust, de zaak beoordeeld op een aantal zorgvuldigheidseisen dat eigenlijk alleen geldt voor indirecte euthanasie en niet voor actieve euthanasie. Dit heeft tot gevolg dat in de rechtspraak dood als gevolg van pijnbestrijding gerechtvaardigd wordt. In 1977 neemt het Medisch Tuchtcollege dit standpunt over. Daarnaast heeft de verklaring van de inspecteur tot gevolg dat in de rechtspraak gestart wordt met het formuleren van een aantal eisen om een verzoek tot euthanasie in te willigen (Van Eeden et al, 1996; RVZ, 1999; Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004, The, 2008).

Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie

De leden van de SVE spreken voorafgaand aan de Leeuwarden- zaak onderling af niet naar buiten te treden met een reactie op deze zaak voordat het vonnis is uitgesproken. Het echtpaar Sybrandy, lid van de SVE en aanhanger van het standpunt 'ja tenzij', stapte daarop uit de stichting en richt in 1973 de Nederlandse Vereniging voor Vrijwillige Euthanasie [NVVE] op, met standpunt 'ja, mits'. De NVVE heeft tot doel sociale aanvaarding en daaruit voortvloeiende legalisatie van de vrijwillige euthanasie. Aanvankelijk weigert de staatssecretaris van Justitie de statuten van de Vereniging goed te keuren, hetgeen een vereiste is om als vereniging te kunnen bestaan. De NVVE stelt namelijk dat zij euthanasieverklaringen in het leven wil roepen, wat volgens de staatssecretaris kan worden gezien als het uitlokken van een strafbaar feit. De staatssecreta-

ris stelt voor de clause op te nemen dat verklaringen zijn toegestaan voor zover de wet deze toestaat, maar de NVVE weigert dit over te nemen (SVE, 1980; Van Eeden et al, 1996; RVZ, 1999; Weyers, 2004).

Abortus

Parallel aan het euthanasievraagstuk speelt in die jaren de maatschappelijk en politieke discussie omtrent de legalisering van abortus. De vraag of het leven te allen tijde behouden moet worden en de kwaliteit van het leven dat hiermee gepaard gaat, staat bij beide onderwerpen ter discussie. Door de individualisering vanaf de jaren zestig komt de patiënt meer centraal te staan. Begin jaren zeventig beoordeelt een speciaal aangestelde commissie per geval of een abortus is toegestaan. Daarbij hanteert de commissie het rampencriterium, waarbij abortus is toegestaan als het krijgen van het kind een ramp voor de vrouw zou zijn. Wanneer in een zekere casus de commissie oordeelt dat geen sprake is van een ramp, en de aankomende moeder zeer nadrukkelijk aangeeft dat dit wel het geval is, groeit het besef dat een ramp een subjectieve aangelegenheid is, en het oordeel van de 'patiënt' hierin doorslaggevend is. Een aantal artsen dat aanvankelijk bedenkingen heeft bij abortus, verandert haar standpunt wanneer zij geconfronteerd wordt met praktijkgevallen en meer in gesprek komt met de patiënten en hun perspectief leert kennen. Die benadering krijgt langzaamaan zijn weerslag op het euthanasievraagstuk. In het kader van het abortusvraagstuk wordt het Nederlands Artsenverbond [NAV] opgericht, dat zich tot doel stelt te bevorderen dat artsen zullen handelen met onvoorwaardelijke eerbied voor het leven. Dit standpunt geldt op dat moment ook voor het euthanasievraagstuk (Handelingen, 23 september 1976; kamerstuk 13012 nr 2; Trommel et al, 1999; RVZ, 1999; Weyers, 2004; Boot et al, 2005; The, 2008).

Eisen aan euthanasie en standpunten

De zaak Postma is aanleiding voor een grootse discussie onder juristen, medici en ethici omtrent euthanasie. Daarin lijkt steeds meer overeenstemming te komen over het idee dat medische en procedurele eisen moeten worden gesteld aan de overweging tot euthanasie. In de periode 1975 tot 1978 brengen verschillende organisaties hun standpunt uit omtrent euthanasiegerelateerde vraagstukken. Zo brengt de Adviescommissie inzake wetgeving over euthanasie, een interne commissie van de NVVE, in maart 1978 een rapport uit waaruit blijkt dat nog grote onduidelijkheid bestaat over het vraagstuk euthanasie, en bijvoorbeeld over waar de grens van de stervensfase ligt. De Gezondheidsraad stelt dat actieve euthanasie onderdeel moet blijven van het Wetboek van Strafrecht. Zij wil het bestrijden van pijn met de dood als neveneffect niet

onder de noemer euthanasie scharen. De werkgroep van de KNMG neemt het standpunt van de Gezondheidsraad dat het moet gaan om een ongeneeslijk zieke patiënt, en het standpunt van het bestuur van de KNMG dat de patiënt terminaal dient te zijn en uitsluitend een arts mag handelen, beide niet over. Volgens de werkgroep kan pas van euthanasie worden gesproken als de patiënt hier vrijwillig om vraagt en de arts geen andere oplossing voor de situatie ziet. Passieve euthanasie acht zij geaccepteerd en actieve euthanasie bij niet-terminale patiënten alleen in die gevallen waarin ook passieve euthanasie geaccepteerd zou zijn. Hulp bij zelfdoding van een gezond persoon betreft dit niet. Expliciet stelt de werkgroep dat er een grote diversiteit aan visies op euthanasie is en deze visies aan verandering onderhevig zijn. Zij acht het van belang dat de KNMG niet nu al een nieuw standpunt over euthanasie presenteert. Dit juist om te voorkomen dat artsen een bepaalde norm en ethiek voorgeschreven krijgen. In 1978 presenteert de KNMG haar standpunt dat actieve euthanasie in principe niet is toegestaan. Indien de arts zich hiertoe wel genoodzaakt voelt dient in ieder geval overleg plaats te vinden met de betrokkenen zoals de familie of met een collega-arts. Het stoppen of niet beginnen met een medische behandeling ziet de KNMG niet als euthanasie, en passieve euthanasie is geoorloofd. De SVE stelt in 1975 dat vrijwillige actieve euthanasie bij hoge uitzondering toelaatbaar is. Vrijwillige passieve euthanasie acht zij geaccepteerd. De SVE stelt dat het op dit moment te vroeg is om over te gaan tot legalisering van euthanasie, althans tot het wettelijk vastleggen van straffeloosheid (SVE, 1975, 1980; Van Eeden et al, 1996; RVZ, 1999; Weyers, 2004; The, 2008).

Commissie Wetgeving

Muntendam stelt de commissie Wetgeving in om te onderzoeken in hoeverre straffeloze vrijwillige euthanasie maatschappelijk aanvaardbaar is en wettelijk geregeld zou moeten worden. De commissie concludeert dat dit aanvaardbaar is indien sprake is van een bewust verzoek van een terminale patiënt en de uitvoering van euthanasie door een arts gebeurt. De commissie is geen voorstander van een wetswijziging. De commissie pleit ervoor de eisen die euthanasie maatschappelijk aanvaardbaar maken toe te passen in de rechtspraak, om een discrepantie tussen praktijk en wet te voorkomen. In dat geval pleit de commissie voor het opnemen van een strafuitsluitingsgrond in het Wetboek van Strafrecht, conform de aanvaardbaarheidseisen (RVZ, 1999; Weyers, 2004; The, 2008).

Weinig politiek

In de politiek is in de periode 1973 tot 1978, tijdens het kabinet Biesheuvel [1971-1973] en het kabinet Den Uyl [1973-1977], euthanasie geen belangrijk onderwerp van

discussie. Soms wordt tevergeefs gevraagd naar een reactie van de minister op de uitgebrachte rapporten van de Gezondheidsraad, of wordt door de Tweede Kamer voorgesteld onderzoek te doen naar het thema euthanasie. In de Raad van Europa is euthanasie wel een actief onderwerp. Zo wordt in 1976 aan de lidstaten aanbevolen interdisciplinaire onderzoekscommissies in te stellen, gericht op mogelijkheden voor strafuitsluitingsgronden bij euthanasie. Daarop wordt in de Tweede Kamer de motie Dees aangenomen gericht op het instellen van een Staatscommissie die onderzoek doet naar toekomstig overheidsbeleid op het gebied van euthanasie (kamerstuk 15300 XVII nr 26; RVZ, 1999; Weyers, 2004).

Veel definities, weinig druk, meer actoren

In deze periode, tot eind jaren zeventig, is nog geen sprake van eenduidigheid omtrent het begrip euthanasie. Pijnbestrijding met de dood als neveneffect en het stoppen of nalaten van medisch handelen worden gezien als normaal medische handelen en niet als euthanasie. Voorstanders van euthanasie hanteren als argumenten de barmhartigheid van de arts en het recht op zelfbeschikking van de patiënt. Tegenstanders spreken over eerbied voor het leven, het mogelijk schaden van de medische wereld en over de normerosie in de maatschappij. In die tijd mengen een aantal nieuwe participanten zich explicieter in het debat. Dit betreffen onder andere de SVE, de NVVE, de NAV als tegenhanger van de KNMG en adviesorganen zoals de Gezondheidsraad. Omdat vanuit verschillende hoeken nog geen grote druk wordt uitgeoefend op een wetswijziging, is ook nog geen sprake van grote politieke druk. Dit met uitzondering van het opvolgen van het verzoek van de Raad van Europa tot het instellen van een onderzoekscommissie (kamerstuk 15300 XVII nr 26, RVZ, 1999; Weyers, 2004).

Nieuw kabinet

In december 1977 treedt het linkse kabinet Den Uyl [1973- 1977] aan. Met name de positie van de patiënt wordt die jaren het onderwerp van discussie. In de nieuwe Grondwet wordt opgenomen dat een arts die een patiënt behandelt tegen diens wil in, strafbaar kan zijn. Daarnaast wordt eind jaren zeventig de commissie Rechten van de Patiënt van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid ingesteld. Deze commissie stelt dat de arts en de patiënt een medisch contract met elkaar moeten aangaan waarin beiden een inspanningsverplichting hebben (kamerstuk 15463 nr 2; Weyers, 2004).

Verdeelde meningen

In die tijd zijn de meningen over euthanasie verdeeld. Voorstanders spreken van het recht op zelfbeschikking en pleiten voor het gebruiken van euthanasieverklaringen.

Louter het zelfbeschikkingsrecht als enige reden voor euthanasie is volgens Weyers (2004) in die tijd voor vrijwel geen van de betrokken partijen toelaatbaar. De voorstanders zoeken naar mogelijkheden om het euthanasievraagstuk handen en voeten te geven in de praktijk, bijvoorbeeld door het formuleren van eisen waaraan een arts dient te voldoen bij het inwilligen van een euthanasieverzoek. Hierover is onder de voorstanders nog geen eenduidigheid. In die tijd verschijnt een aantal publicaties waarin de definitie van euthanasie nader wordt omschreven en de nadruk wordt gelegd op het recht op zelfbeschikking. Tegenstanders noemen het recht op leven en het gevaar van een medisch ethisch hellende vlak als argumenten, veelal gebaseerd op religieuze overwegingen (Van Eeden et al, 1996; RVZ, 1999; Weyers, 2004).

Protest

In 1979 tekent de Gezondheidsraad protest aan tegen het instellen van een Staatscommissie naar aanleiding van het verzoek van de Raad van Europa. Daarop verzoekt de staatssecretaris van Volksgezondheid de Gezondheidsraad advies omtrent de taakomschrijving van de in te stellen Staatscommissie (kamerstuk 15800 XVII nr 18).

Politieke verdeeldheid

De politieke partijen zijn verdeeld in het euthanasiedebat. De progressieve partijen zijn voorstander en pleiten voor zelfbeschikking en persoonlijke verantwoordelijkheid. De christelijke partijen stellen dat het leven een gift is van God en daarom behouden moet blijven. De wetenschappelijke bureaus van een aantal partijen waaronder van de PvdA, VVD en CDA, gaan zelf onderzoek instellen naar het onderwerp. Met name de partijen PvdA en VVD stellen dat een wetswijziging op den duur nodig is. Het CDA stelt dat de bestaande wetgeving ongewijzigd moet blijven. Tot concrete activiteiten leidt het in die tijd niet. In 1980 laat de minister van Justitie weten niet op korte termijn te komen met een voorstel tot wetswijziging maar wel snel over te gaan tot het instellen van een Staatscommissie (Handelingen 7 februari 1980; RVZ, 1999; Weyers, 2004).

Meer belangstelling

Door een toename van het aantal suïcide en pogingen daartoe neemt de belangstelling, ook in de wetenschapswereld, op dit terrein toe. Steeds meer houden ook niet-artsen zich bezig met vraagstukken omtrent euthanasie en zelfdoding (kamerstuk 15996 nr 1).

In 1980 verschijnt de discussienota 'Euthanasie en zelfdoding' van de SVE. Daarin wordt onder andere gepleit voor gespecialiseerde hulpverleners inzake de zelfdoding-

problematiek en voor het instellen van enkele mobiele hulpteams die onder bepaalde voorwaarden straffeloos hulp, informatie en middelen kunnen verschaffen. De SVE (1980) is van mening dat criteria moeten worden geformuleerd voor de beoordeling van een euthanasieverzoek; dat de wens van de patiënt moet worden gerespecteerd; dat het besluit nooit door één persoon genomen mag worden en dat eensgezindheid nodig is over de criteria en de methode van euthanasie. De patiënt is nu nog teveel overgeleverd aan toeval en oncontroleerbare inzichten van artsen en de officier van justitie. De SVE (1980) constateert dat artsen tot op dat moment geen richtlijnen hebben ontvangen van juridische kant, noch van vakbewegingen of de overheid, en dat deze organisaties ook geen poging hebben gedaan om tot consensus te komen inzake euthanasie (SVE, 1980).

In augustus 1980 verschijnt in het NRC Handelsblad redactioneel commentaar op de brochure 'Euthanasie en zelfdoding' van de SVE (1980). In het artikel wordt gesteld dat euthanasie, hulp bij zelfdoding, maatschappelijke gevaren kent. Het is een onderwerp dat strafrechtelijk verboden is en waarmee niet geëxperimenteerd kan worden. De keuzevrijheid van mensen moet voorop staan, maar kan alleen tot gelding komen wanneer bescherming van het leven de maatschappelijke grondnorm is. De vraag die voorligt, is hoe te komen van de theoretische mogelijkheden die het recht biedt naar een verantwoorde praktijk. Wetgeving wordt daarbij als sluitstuk gezien (NRC Handelsblad, 1980; Weyers, 2004; The, 2008).

Onderzoek

De SVE (1980) pleit voor het formuleren van voorwaarden waaronder euthanasie en hulp bij zelfdoding toelaatbaar zijn en wenst criteria op basis waarvan de vraag om euthanasie kan worden beoordeeld. De NVVE stelt een werkgroep in om onderzoek te doen naar het vraagstuk van zelfdoding. Zij stelt dat in een aantal gevallen zelfdoding menswaardig kan zijn, echter in een aantal gevallen alleen met behulp van anderen mogelijk is. Het Wetboek van Strafrecht houdt dit menswaardig handelen tegen. De werkgroep stelt zichzelf tot doel te onderzoeken in hoeverre deze wettelijke beperking kan worden opgeheven. Na onderzoek stelt zij voor de hulpverlener vrij te pleiten van strafvervolging wanneer hij heeft voldaan aan een aantal voorwaarden, en deze strafuitsluitingsgronden op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. De werkgroep pleit ook voor het instellen van landelijke toetsingscommissies waartoe de patiënt zich kan wenden en waar zijn verzoek om euthanasie wordt getoetst en eventueel wordt ingewilligd. Daarbij wordt opgemerkt dat die toetsingscommissie niet van overheidswege moet worden ingesteld, maar door organisaties en groeperingen uit de samenleving zelf (Weyers, 2004).

Handleiding suïcide

In die tijd publiceert een Schotse euthanasievereniging een handleiding met methoden voor het plegen van suïcide. De NVVE besluit een dergelijke handleiding niet in Nederland uit te brengen omdat zij mensen die verzoeken om euthanasie duidelijk onderscheidt van suïcideplegers. Zij acht het primair haar taak zich te richten op de eerste groep en niet op de tweede (Weyers, 2004).

Onderzoek

In 1975 wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd door de sociologen Van Heek, Hilhorst en Verhoef naar de praktijk en maatschappelijke aanvaardbaarheid van euthanasie. Uit dit onderzoek blijkt dat veel gegevens over dit onderwerp ontbreken onder andere omdat artsen euthanasiegevallen niet structureel registreren. Dit verandert enigszins wanneer vanaf 1976 de Continue MorbiditeitsRegistratiePeilstations worden ingesteld waarbij een aantal artsen wordt gevraagd om kwantitatieve gegevens aan te leveren omtrent euthanasiegevallen. De onderzoekers concluderen dat in praktijksituaties vaak niet expliciet wordt gesproken over euthanasie en dat in zorginstellingen euthanasie nog een taboe is. In de discussie omtrent levensbeëindigend handelen gaat het veelal om pijnbestrijding of het nalaten van handelen, zoals het niet meer toedienen van voedsel of vocht. Beslissingen komen niet op systematische, transparante en gestructureerde wijze tot stand, maar variëren per casus. Soms vindt intercollegiaal overleg plaats en soms wordt meer ad hoc gehandeld (Van Eeden et al, 1996; RVZ, 1999; Weyers, 2004).

Euthanasiebrochure

De NVVE constateert dat in opleidingen van artsen en in vakliteratuur relatief weinig aandacht wordt besteed aan euthanasie. Dit leidt ertoe dat de patiënt niet is verzekerd van goede en voldoende stervensbegeleiding. Daarom brengt de NVVE in 1980 de brochure Verantwoorde Euthanasie uit, geschreven door Admiraal. Dit boekje wordt later bekend als 'het boekje van Admiraal' en omvat een beschrijving van hoe euthanasie moet worden verricht. De methode van Admiraal wordt later breed aanvaard door de beroepsgroep en draagt bij aan het voorkomen van gerommel en geklungel bij het inwilligen van euthanasie. De kritiek die vanuit verschillende hoeken wordt geleverd op de brochure richt zich voornamelijk op het ontbreken van medische ethische overwegingen bij levensbeëindigend handelen (NVVE, 1980; Weyers, 2004).

Proefschrift

In datzelfde jaar 1981 verschijnt een proefschrift van Spreeuwenberg over euthanasie. Spreeuwenberg stelt in lijn met eerder sociologisch onderzoek, dat er zeer veel verschillende standpunten omtrent euthanasie onder artsen zijn en dat beslissingen in praktijksituaties weinig systematisch of op basis van vooraf vastgestelde criteria plaatsvindt. Volgens Spreeuwenberg (1981) is niet duidelijk op welke wijze betrokkenen een rol spelen in de afweging tot euthanasie. Daarnaast constateert Spreeuwenberg (1981) dat de arts vaak alleen handelt zonder consultatie van een collega omdat een adviesverzoek vaak niet wordt ingewilligd en dat de arts vaak onvoldoende kennis en middelen heeft om de euthanasie op medisch verantwoorde wijze uit te voeren. Spreeuwenberg (1981) stelt dat jonge huisartsen positiever ten opzichte van euthanasie staan dan ouderen en dat religie hierbij een rol speelt (Spreeuwenberg, 1981; Weyers, 2004; The, 2008).

Zaak Wertheim

Tussen 1978 en 1980 zijn vier euthanasiegerelateerde rechtszaken bekend. Een van deze zaken betreft de situatie waarin mevrouw Wertheim, een activiste van de NVVE, een einde maakt aan het leven van een vrouw die daartoe haar hulp heeft ingeroepen. Die bewuste dag verifieert mevrouw Wertheim het uitdrukkelijke verzoek om te sterven. In de avond zal zij in het gezelschap van de man en een vriendin van de vrouw, hulp bij zelfdoding bieden via slaappillen en drank. In de ochtend is de vrouw overleden. Mevrouw Wertheim stelt de dienstdoende arts hiervan op de hoogte en wordt vervolgens gearresteerd. Omdat suicide, hulp bij zelfdoding en het recht op zelfbeschikking maatschappelijk steeds meer geaccepteerd is, beroept mevrouw Wertheim zich op het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid. De interpretatie van de wet was volgens haar advocaat sinds 1886 gewijzigd. Aanvankelijk had de wetgever het leven op zich voor ogen terwijl in de huidige tijd het meer gaat om het individuele leven en het recht van het individu. Tijdens de rechtszaak formuleert de rechtbank een aantal eisen waaraan moet worden voldaan voor het vrijwaren van strafvervolgning. Zo dient er sprake te zijn van een vrijwillig weloverwogen verzoek van een ondraaglijk lijdende patiënt wiens lijden niet op andere wijze te verlichten is. Daarbij dient de beslissing nooit door één persoon genomen te worden; dient altijd een arts aanwezig te zijn en dient deze arts de levensbeëindigende handeling te verrichten. De rechtbank verwerpt de verweren van mevrouw Wertheim, en veroordeelt haar tot een voorwaardelijke gevangenisstraf omdat detentie haar onevenredig veel schade zou toebrengen (Weyers, 2004; The, 2008).

Een jaar later dient zich een vergelijkbare zaak aan, van een man wiens vrouw ondraaglijk lijdt. De man helpt de vrouw bij zelfdoding door middel van slaappillen en handelt daarbij volgens de rechter onzorgvuldig ondanks zijn goede bedoelingen. De rechtbank acht vervolging noodzakelijk wegens algemene preventie. De man krijgt een voorwaardelijke straf (Weyers, 2004; The, 2008).

Plenaire behandeling

De zaak Wertheim heeft grote gevolgen voor het handelen van het Openbaar Ministerie. In overleg met de minister van Justitie wordt in 1982 besloten dat elke euthanasie-gerelateerde zaak plenair moet worden behandeld in de vergadering van procureurs-generaal voordat een uitspraak wordt gedaan. In de zaak Postma en in de zaak Wertheim heeft de euthanasie of hulp bij zelfdoding niet louter betrekking op een terminale patiënt die lichamelijk lijdt. Hoewel veel artsen in die tijd van mening zijn dat dit een voorwaarde voor euthanasie of hulp bij zelfdoding is, is het oordeel van de rechtbank ruimer. Er is in tijd geen rechtszaak geweest waarin een arts in zijn hoedanigheid van arts veroordeeld is (kamerstuk 888; Weyers, 2004; The, 2008).

3.1.3 Aanzet tot legalisering

Nieuw kabinet en Commissie Belinfante

Met het aantreden van het eerste kabinet Lubbers in 1982 [1982- 1986], start de legalisering van euthanasie en hulp bij zelfdoding. In dat jaar presenteert de Gezondheidsraad (1982) een advies omtrent euthanasie. Zij baseert dit advies op de bevindingen van de Commissie Belinfante, ingesteld door de Gezondheidsraad om het de nog in te stellen Staatscommissie mogelijk te maken concrete aanbevelingen te doen. Hiertoe inventariseert de commissie de huidige praktijk van euthanasie en onderzoekt de rol van de overheid hierin. De commissie pleit voor voorwaarden bij euthanasie of hulp bij zelfdoding. Zij noemt hier het ondraaglijk en ongeneeslijk lijden en de terminale fase waarin de patiënt zich bevindt. De commissie concludeert een discrepantie tussen praktijk en wetgeving. Artsen geven vaak een verklaring van natuurlijk overlijden, teneinde rechtsvervolging te voorkomen. Ten aanzien van de rol van de overheid stelt de commissie dat twee opties mogelijk zijn. Ofwel de overheid ziet wel een taak ofwel de overheid ziet die taak niet (Gezondheidsraad, 1982; RVZ, 1999; Weyers, 2004).

Staatscommissie Euthanasie

Het rapport van de Gezondheidsraad wordt aangeboden aan de Tweede Kamer, waarna in 1982 de Staatscommissie Euthanasie wordt geïnstalleerd. De samenstelling

van deze commissie, onder voorzitterschap van de jurist Jeukens, raadsheer van de Hoge Raad en vicevoorzitterschap door de hoogleraar sociale geneeskunde Leenen leidt tot discussie. De commissie zou volgens de voorzitter van de NVVE zodanig zijn samengesteld dat het ondenkbaar is dat zij zich uitspreekt voor euthanasie en voor een wettelijke regeling. De staatssecretaris van Volksgezondheid geeft aan gestreefd te hebben naar een evenredige vertegenwoordiging vanuit verschillende disciplines (kamerstuk 940; Medisch Contact, 1985; Weyers, 2004; The, 2008).

Zorgvuldigheidseisen

Parallel aan deze ontwikkeling worden Rasker en Leenen door de redactie van het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde gevraagd samen een artikel te schrijven waarin de stand van zaken wordt samengevat. Leenen is van mening dat op basis van eerdere vonnissen niet tot strafvervolging zal worden overgegaan indien een arts aan alle zorgvuldigheidseisen heeft voldaan, en de arts dus veiliggesteld is. Korte tijd na de publicatie van het artikel over zorgvuldigheidseisen wordt een internist die volgens alle adviezen van dit artikel heeft gehandeld na melding van een geval van euthanasie bij een ongeneeslijk zieke patiënt, door de officier van justitie opgeroepen voor verhoor en beschuldigd van moord. De officier van justitie behandelt de zaak als een soort proefproces en niemand is bereid de advocatenkosten van de internist te vergoeden. De internist wordt vrijgesproken door de rechtbank. Een aantal artsen is daarop van mening dat bij het inwilligen van euthanasie de behandelende arts moet voldoen aan de zorgvuldigheidseisen, echter maar beter niet tot melding kan overgaan (Weyers, 2004; The, 2008).

Commissie Euthanasie

In 1982 richt de KNMG een eigen commissie Euthanasie op. Initieel wordt deze Commissie ingesteld om het standpunt van de KNMG dat euthanasie verboden is te bevestigen. Spreeuwenberg, inmiddels vertegenwoordiger van de Landelijke Huisartsen Vereniging wordt gevraagd om deel te nemen aan de commissie. Van Spreeuwenberg is uit publicaties bekend dat hij een progressiever standpunt aanhangt dan het hoofdbestuur van de KNMG. Andere commissieleden blijken veelal D66 aanhanger en voorstander van euthanasie. Omdat een progressief standpunt de commissie weinig haalbaar lijkt wordt een andere weg gekozen, waarbij de commissie richtlijnen formuleert inzake het inwilligen van een verzoek om euthanasie. Deze richtlijnen worden alleen voorgelegd aan het hoofdbestuur van de KNMG en niet aan de Algemene Leden Vergadering. De commissie wordt door de Staatscommissie geconsulteerd over haar standpunt in het euthanasiedebat. Dit draagt ertoe bij dat draagvlak ontstaat bij

de medische beroepsgroep voor euthanasie en een wettelijke regeling. Dat de achterban uiteindelijk geen bezwaar maakt tegen het standpunt van het hoofdbestuur van de KNMG verklaart een van de commissieleden Berkestijn door te stellen dat de maatschappij rijp was voor deze verandering (The, 2008).

Zaak Schoonheim

In 1982 eindigt huisarts Schoonheim het leven van een 95- jarige patiënt wegens ondraaglijk lijden. De hoofdofficier van Justitie pleit ervoor de zaak van de arts te seponeren, aangezien deze aan de zorgvuldigheidseisen heeft voldaan. De zaak wordt echter behandeld, volgens Weyers (2004) vermoedelijk om in de rechtspraak meer duidelijkheid te krijgen omtrent de zorgvuldigheidseisen en meer specifiek omtrent het ondraaglijk lijden en de consultatie van een onafhankelijke deskundige. Schoonheim verweert zich op basis van het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid, namelijk het recht op zelfbeschikking, en de rechtbank ontslaat hem van rechtsvervolging. Het Openbaar Ministerie gaat tegen het vonnis in hoger beroep (Weyers, 2004).

Recht op zelfbeschikking

De zaak Schoonheim leidt tot vragen in het parlement, naar de mate waarin in deze zaak sprake is van versoepeling van het vervolgingsbeleid. De minister van Justitie ontkent dit. De Staatscommissie Euthanasie stelt dat de uitspraak in deze zaak van wezenlijk belang is omdat wordt uitgegaan van het recht op zelfbeschikking, hetgeen fundamenteel anders is dan in eerdere rechtszaken. In de juridische wereld wordt gesteld dat het hoger beroep van het Openbaar Ministerie terecht is en tot doel heeft om een constructie te vinden die euthanasie of hulp bij zelfdoding onder voorwaarden vrijwaart van strafvervolging. De Nederlandse bisschoppen reageren schriftelijk aan premier Lubbers dat zij een uitholling van de wet zien en dat zij niet van mening zijn dat maatschappelijke denkbeelden altijd weerspiegeld moeten worden in de rechtspraak (kamerstuk Aanhangsel van de Handelingen 940, 836, 39; 39, 17; Weyers, 2004).

Geen onderzoek

Later in 1983 zal een andere zaak, de zaak Admiraal, waarin de anesthesist Admiraal euthanasie toepast bij een 34- jarige vrouw die lijdt aan MS, ook voor de rechtbank komen omdat het Openbaar Ministerie vragen heeft omtrent de consultatie. In deze zaak is Admiraal, auteur namens de NVVE van de brochure Verantwoorde euthanasie, benaderd door de patiënt met het verzoek om euthanasie omdat haar eigen arts dit verzoek weigerde in te willigen. Ook deze zaak leidt tot Kamervragen en een verzoek

om een onderzoek in te stellen naar de betreffende arts. De minister wijst dit verzoek af omdat hij hiertoe geen concrete aanleiding ziet (kamerstuk Aanhangsel van de Handelingen 256; Weyers, 2004; The, 2008).

Vervolgingsbeleid

Het Openbaar Ministerie besluit alleen tot vervolging over te gaan indien niet is voldaan aan de voorwaarden voor euthanasie of hulp bij zelfdoding zoals deze zijn bepaald in de zaken Wertheim en Postma. In een aantal rechtszaken dat hierop volgt wordt duidelijker welke eisen gesteld worden aan het lijden van de patiënt en aan consultatie; of bij euthanasie sprake is van een natuurlijke dood en of sprake moet zijn van een vrijwillig verzoek van de patiënt (Weyers, 2004; The, 2008).

3.1.4 Wetsvoorstel Wessel- Tuinstra versus de Proeve

Publicaties

Euthanasie krijgt vanaf begin jaren tachtig steeds meer publieke aandacht onder andere door publicatie van artikelen door artsen. In de praktijk van euthanasie pleit in 1983 de huisarts Kenter in een artikel over een aantal euthanasiegevallen dat veel opener gepubliceerd zou moeten worden over euthanasie teneinde meer begrip te creëren; fouten zoveel mogelijk te vermijden en de juridische achterstand op de medische wereld in te halen. In de Tweede Kamer worden vragen gesteld over dit artikel, waarop de minister van Justitie de hoofdofficier van Justitie een onderzoek laat instellen naar het handelen van de betreffende huisarts in een aantal euthanasiegevallen. Hoewel de arts niet altijd aan alle zorgvuldigheidseisen heeft voldaan, ziet het Gerechtshof onvoldoende reden het onderzoek voort te zetten (kamerstuk Aanhangsel van de Handelingen, 201; Weyers, 2004).

Euthanasieverklaringen

Later dat jaar publiceert huisarts Meyboom- de Jong dat in de praktijk niet of nauwelijks sprake is van euthanasieverklaringen en dat artsen moeite hebben met het geven van een verklaring van niet- natuurlijk overlijden in geval van euthanasie (Weyers, 2004). Een aantal andere artsen pleit, in een niet- gepubliceerd verslag dat is afgegeven als bijlage bij het Gerechtshof Leeuwarden door de raadsman van mevrouw Pols (Weyers, 2004), voor het opnemen van strafuitsluitingsgronden in het Wetboek van Strafrecht. Zij zien daarbij de toetsing vooraf of achteraf van de beslissing tot euthanasie door een toetsingscommissie als een verstoring van het proces. Weyers (2004) stelt dat uit verschillende artikelen en getuigenissen blijkt dat in die tijd euthanasie vaker

wordt uitgevoerd dan wordt vastgelegd. Artsen hechten meer belang aan de beoordeling van de situatie naar de mate waarin het ondraaglijk lijden door hen invoelbaar is, dan aan de procedurele eisen van melding en verslaglegging.

Onderzoek

Het onderzoek van Verhoef en Hilhorst naar de euthanasiepraktijk bij ziekenhuizen wordt voortgezet. Uit dit onderzoek blijkt dat patiënten meer impliciet dan expliciet om euthanasie verzoeken. Artsen en verpleegkundigen reageren in eerste instantie vooral afwijzend op dergelijke verzoeken. Indien een verzoek wordt ingewilligd wordt hieraan weinig geluid gegeven. Er is weinig eenduidigheid en transparantie in denken en handelen omtrent euthanasie. Wel is men het eens dat euthanasie alleen is toegestaan in situaties waarin sprake is van een vrijwillig verzoek van een ernstig lijdende en terminale patiënt met instemming van de betrokkenen. Consultatie of overleg ligt redelijkerwijs voor de hand, alhoewel sommige artsen daarvan het nut niet inzien of het zelfs als storend ervaren. De onderzoekers stellen vast dat de wettelijke regelgeving omtrent euthanasie weinig bekend is, maar deze onder de medici ook weinig van invloed is of indruk maakt aangezien de gedeelde mening is dat euthanasie een medische en geen juridische kwestie is (Weyers, 2004).

Initiatiefwetsvoorstel

In april 1984 dient het Tweede Kamerlid Wessel- Tuinstra van D66 een initiatiefwetsontwerp in, dat een arts vrijwaart van strafvervolging als deze aan een aantal zorgvuldigheidseisen heeft voldaan. Het Kamerlid doet dit op verzoek van de Adviesraad van D66 en krijgt daarbij hulp van de arts Poot, de officier van Justitie Josephus Jitta en de ethicus Dupuis. Ook de secretaris van de SVE is hierbij betrokken. Bijkomend voordeel is de multidisciplinaire samenstelling van de denktank van de SVE, waardoor het wetsvoorstel kan rekenen op instemming van verschillende partijen (kamerstuk reeks 18331; Weyers, 2004).

De achterliggende gedachte van het wetsontwerp is dat euthanasie in principe strafbaar is, tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan. Dit maakt de praktijk van euthanasie beheersbaar en controleerbaar. Daarnaast worden als argumenten genoemd de rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid, het hiaat tussen de medische praktijk en de wetgeving en de maatschappelijke oproep tot politieke actie in het euthanasievraagstuk. Uitgangspunten zijn de beschermwaardigheid van het leven; de humanisering van het sterven; het zelfbeschikkingsrecht onder bepaalde omstandigheden; de zorgvuldige hulpverlening en de controleerbaarheid van levensbeëindigend handelen. De rol van de overheid in het euthanasievraagstuk is het creëren van ruimte voor indivi-

duele beslissingen omtrent de beschermwaardigheid van het leven; de versterking van de positie van de zwakkeren in de samenleving en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de hulpverlening. In het wetsvoorstel wordt gesteld dat sprake dient te zijn van een terminale patiënt of een patiënt die ondraaglijk lijdt. Deze eisen zijn ontleend aan de rechtspraak en zijn volgens het Kamerlid Wessel- Tuinstra maatschappelijk geaccepteerd. Daarnaast dient het verzoek tot euthanasie weloverwogen en vrijwillig te zijn; dient de geneeskundige overtuigd te zijn van het lijden; dient een onafhankelijk deskundige te worden geraadpleegd en dient hij een verklaring van overlijden naar waarheid op te maken (kamerstuk 18331 nr 1-3; Legemaate et al, 2003, Weyers, 2004).

Advies Raad van State

In augustus 1984 adviseert de Raad van State dat het wetsontwerp nog onvoldoende bestudeerd is en het rapport van de Staatscommissie afgewacht moet worden. Daarnaast stelt de Raad dat het opnemen van strafuitsluitingsgronden ertoe leidt dat wanneer niet aan de zorgvuldigheidseisen is voldaan per definitie vervolgd zal worden. Dat acht de Raad ongewenst. Daarbij zou het Wetboek van Strafrecht zich niet lenen voor een gedetailleerde beschrijving van uitsluitinggronden (kamerstuk 18331 A, B; Weyers, 2004).

Geen juridische beoordeling

Artsen zijn niet onverdeeld van mening dat het levensbeëindigend handelen binnen een juridisch kader geplaatst dient te worden. Medische exceptie, waardoor strafrechtelijke melding van dergelijk handelen niet hoeft plaats te vinden en de controle in handen van de beroepsgroep blijft, behoort ook tot de mogelijkheden (Weyers, 2004).

Hoorzittingen

In 1984 organiseert de Staatscommissie Euthanasie een aantal hoorzittingen voor betrokkenen en belanghebbenden. Voorafgaand hieraan stuurt de Staatscommissie haar uitgangspunten voor reactie aan de genodigden (Weyers, 2004). Weyers (2004) stelt dat uit de reacties blijkt dat men het eens is over de handelingen die niet tot euthanasie maar tot normaal medisch handelen worden gerekend. De meningen over euthanasie zijn sterk verdeeld. Tegenstanders baseren zich op principiële en religieuze argumenten en voorstanders benadrukken de zorgvuldigheidseisen en het belang van goede informatievoorziening en opleidingen.

Standpunt Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van Pharmacie

Naar aanleiding van de hoorzittingen presenteert de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van Pharmacie [KNMP] haar standpunt omtrent euthanasie. Zij stelt dat het afleveren van euthanica niet tot normaal handelen van een apotheker behoort en strafbaar kan zijn, tenzij voldaan is aan een groot aantal zorgvuldigheidseisen. Tijdens de bespreking van dit standpunt blijken de meningen verdeeld. De KNMP stelt dat meer duidelijkheid omtrent de wet nodig is. De commissie Euthanica van de KNMP, waarin de arts Admiraal zitting heeft, geeft in 1985 een publicatie uit waarin staat welke euthanica een arts het best kan toepassen. Hoewel de commissieleden euthanasie via vergassing met helium een van de meeste effectieve methoden achten, realiseren zij zich dat dit, gezien de Nederlandse oorlogsgeschiedenis niet geaccepteerd is (Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004; The, 2008).

Actualisatie standpunt KNMG

In 1984 is de KNMG bezig met het actualiseren van haar standpunt omtrent euthanasie uit 1973, toen de KNMG afwijzend stond ten opzichte van euthanasie. In het nieuwe standpunt formuleert de KNMG een aantal eisen waaraan de arts moet voldoen voor gerechtvaardigde euthanasie. Het hoofdbestuur van de KNMG constateert dat de praktijk van euthanasie en de wetgeving hieromtrent sterk uiteenlopen en dat hieraan snel een einde moet komen. Het hoofdbestuur stelt dat de KNMG steun moet bieden aan artsen in euthanasiezaken, teneinde verantwoord en conform de zorgvuldigheidseisen te kunnen handelen. In tegenstelling tot haar eerdere standpunt stelt de KNMG dat niet per definitie sprake hoeft te zijn van een terminale patiënt. Met name de collegiale toetsing wordt van groot belang geacht. Daarom pleit de KNMG voor het instellen van onafhankelijke toetsingscommissies bestaande uit artsen. De KNMG stelt dat artsen gevrijwaard moeten worden van rechtsvervolging en pleit ervoor, totdat dit wettelijk geregeld is, afspraken te maken met het ministerie van Justitie (Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004; The, 2008).

Standpunt Nederland Artsen Verbond

Het NAV is van mening dat het toestaan van euthanasie door artsen een uitholling van dit vak tot gevolg heeft; dat het standpunt van de KNMG ertoe leidt dat het euthanasievraagstuk zich op een hellend vlak bevindt en dat het uitsluitend voorbehouden van de uitvoering van euthanasie door artsen verboden zou moeten worden. De arts dient volgens de NAV eerbied voor het leven te hebben. Daarnaast stelt de NAV dat in de toetsingscommissie per definitie geen principieel tegenstanders van euthanasie zitting zullen hebben en deze commissies daardoor partijdig zijn. Ook een aantal

artsen reageert op het standpunt van de KNMG. Zij stellen dat het niet de bedoeling kan zijn dat de toetsingscommissies een soort toestemmingscommissies worden (Weyers, 2004).

Zaak Admiraal

In 1985 moet de arts Admiraal zich voor de rechtbank verantwoorden en beroept zich op noodweer. Hij kon het verzoek van de ondraaglijk lijdende niet- terminale patiënt naar zijn oordeel niet weigeren en heeft de zorgvuldigheidseisen in acht genomen. Admiraal wordt als eerste in de geschiedenis niet veroordeeld voor het inwilligen van een verzoek om euthanasie. Uit deze rechtspraak wordt duidelijk dat noodweer een legitiem verweer kan zijn en euthanasie van toepassing kan zijn voor niet- terminale patiënten (Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004).

Meerderheidsrapport Staatscommissie Euthanasie

In juli 1985 presenteert de Staatscommissie Euthanasie haar rapport, bestaande uit een meerderheid- en een minderheidsdeel. De meerderheid van de commissie is van mening dat een wetswijziging op korte termijn noodzakelijk is. Uitsluitend het recht vormgeven via jurisprudentie zou namelijk een zeer langdurig traject betekenen (kamerstuk 18331 nr 8).

Weyers (2004) stelt dat Leenen bij de totstandkoming van dit rapport een dominante rol heeft gespeeld. Hij blijkt de enige echte voorvechter van een wetswijziging en is van mening dat toetsing vooraf, door consultatie, van groter belang is dan toetsing achteraf via toetsingscommissies. De commissie heeft veelvuldig contact onderhouden met relevante betrokkenen, in werkgroepen met medici en juristen, in overleggen met specialisten op het gebied van levensbeëindigend handelen en in hoorzittingen met organisaties als de KNMG en deskundige individuen. Leenen blijkt ook later een grote rol in het euthanasiedebat te spelen wanneer hij de definitie van euthanasie zodanig weten te formuleren dat deze definitie recht doet aan meerdere uitgangspunten in de samenleving en door de wetgever wordt overgenomen (Weyers, 2004; The, 2008).

Voorstel voor wetswijziging

In het rapport doet het meerderheidsdeel van de commissie een wetsvoorstel. Zij stelt voor in artikel 293 van het Wetboek van Strafrecht ‘van het leven beroven’ te wijzigen naar ‘het leven beëindigen’ en verlaagt daarbij de strafeis. Daarnaast wordt als de rechtvaardigheidsgrond toegevoegd dat het een situatie dient te betreffen waarin een arts het uitzichtloze leven van de patiënt op zorgvuldige wijze beëindigt. Als zorgvul-

digheidseisen wordt geformuleerd dat de arts de patiënt goed moet informeren; de arts overtuigd moet zijn van een weloverwogen en vrijwillig verzoek; dat er volgens de patiënt sprake is van een noodsituatie omdat er voor hem geen andere oplossing is en dat de arts een door het ministerie van Volksgezondheid aangewezen arts raadpleegt. Het bijhouden van een verslag neemt de Commissie expliciet niet op, omdat het niet verwerken van de bevindingen in een verslag rechtsvervolging zou betekenen, hetgeen volgens de Commissie weinig evenredig is. Daarnaast geeft de Commissie aan hoe te handelen indien de patiënt niet meer in staat is een schriftelijke wilsbeschikking toe te lichten. De arts dient zich dan te houden aan dezelfde zorgvuldigheidseisen, echter dient hij overtuigd te zijn van de vrijwilligheid en weloverwogenheid van het schriftelijke verzoek. Tevens geeft de Commissie aan welke handelingen niet onder euthanasie of hulp bij zelfdoding dienen te vallen. Artikel 294 met betrekking tot hulp bij zelfdoding wordt inhoudelijk niet gewijzigd. De Staatscommissie sluit aan bij het standpunt van de KNMG, met uitzondering van het voorstel van de KNMG dat een apotheker bij verstrekking van euthanica dient te beschikken over een schriftelijke verklaring van de arts dat hij gehandeld heeft conform de zorgvuldigheidseisen. Tot slot stelt de Staatscommissie dat niemand kan worden verplicht mee te werken aan levensbeëindigende handelingen (Staatscommissie Euthanasie, 1985).

Het hoofdbestuur van de KNMG neemt het meerderheidsstandpunt niet over omdat het te liberaal is. Het omvat niet de toevoeging dat het een terminale en ongeneeslijke zieke patiënt dient te betreffen. Het hoofdbestuur wacht een jaar met het publiceren van het rapport, dat op dat moment al is uitgelekt naar de media (Weyers, 2004; The, 2008).

Minderheidsrapport Staatscommissie Euthanasie

In het minderheidsdeel van de Staatscommissie, geschreven door de twee commissieleden Klijn en Nieboer, wordt gesteld dat een wetswijziging in Nederland op het gebied van euthanasie ons land internationaal gezien in een geïsoleerde positie brengt. Het fundamentele verschil van mening tussen het minderheid- en meerderheidsdeel is gelegen in het feit dat de meerderheid van de commissie stelt dat euthanasie vrijgesteld dient te zijn van strafvervolging wanneer sprake is van een patiënt in een onomkeerbaar coma. De minderheid stelt echter dat de vrijheid van de patiënt als principiële grens voor rechtsbescherming niet houdbaar is (Weyers, 2004).

Reacties

Op het rapport van de Staatscommissie volgen vele reacties, zowel van voor- als van tegenstanders. Voorstanders van legalisering van euthanasie staan positief tegenover

het rapport. Onder de voorstanders wordt ook kritiek geuit, bijvoorbeeld op het niet nader ingaan op de rol van de overheid en de wijze van politieke besluitvorming in deze discussie. Daarnaast stellen sommige voorstanders uit medische hoek dat een wettelijke bepaling ongewenst is. Euthanasie zou onderdeel moeten zijn van normaal medisch handelen aan het einde van het leven. Euthanasie moet daarom niet geïsoleerd worden van andere daartoe behorende handelingen. Ook een aantal voorstanders uit de juridische hoek stellen dat een wetswijziging ongewenst is. Zo pleit de advocaat Sutorius, die de zaak Schoonheim in behandeling heeft, voor het opnemen van een medische professionele standaard, buiten het Wetboek van Strafrecht om, om te voorkomen dat het strafrecht in elke euthanasiezaak een rol speelt. Straffurist Blad pleit voor een niet- strafrechtelijke regeling om criminalisering te voorkomen omdat dit het verbergen van handelingen tot gevolg kan hebben. Ook over de levensbeëindiging van comapatiënten en het beschrijven van handelingen die niet tot euthanasie behoren zijn meningen niet gelijklopend. Zo stellen tegenstanders, dat het uitgaan van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het zelfbeschikkingsrecht, zonder aandacht voor morele of juridische argumentatie onbegrijpelijk is (Weyers, 2004).

Regeringsstandpunt en wetsvoorstel

In oktober 1985 vraagt de Tweede Kamer aan premier Lubbers het regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport van de Staatscommissie. Lubbers stelt dat een wetsvoorstel in ontwerp is, maar dat niet bekend is wanneer dit gereed is omdat de Raad van State om advies moet worden gevraagd. De VVD stelt daarom voor dat zowel de behandeling van het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra als het ontwerpen van een wetsvoorstel door het kabinet doorgang vinden, zolang nog geen duidelijkheid kan worden gegeven (kamerstuk Handelingen 526, 572, 573).

Voorbereidend onderzoek

Eind 1985 worden de voorbereidingen van het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra afgerond en kunnen de PvdA, VVD, D66 en PPR zich vinden in het voorstel. De VVD en PvdA vinden het jammer dat het wetsvoorstel zich alleen richt op levensbeëindiging op vrijwillig verzoek omdat dit via de jurisprudentie geregeld is. Daarnaast wijzen zij euthanasie bij patiënten in een onomkeerbaar coma af. De christelijke partijen zijn tegenstander en vrezen voor aantasting van de bescherming van het leven en normverschuiving. Volgens het CDA leek het voor Wessel- Tuinstra al vast te staan dat de strafbaarheid van euthanasie opgeheven zou moeten worden, ongeacht het oordeel van de Staatscommissie hierover (kamerstuk 18331 nr 6- 8; Weyers, 2004).

Behandeling Tweede Kamer

Tijdens de voorbehandeling van het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra streven PvdA, D66 en PPR naar snelheid. De PvdA acht het van groot belang dat het wetsvoorstel aansluit bij de opvattingen van de Staatscommissie; de steun van de meerderheid van het parlement heeft; gedragen wordt door de beroepsgroepen en de samenleving en vooral zekerheid geeft aan de patiënt. De VVD wenst aanpassing van de zorgvuldigheidseisen meer in lijn met het rapport van de Staatscommissie Euthanasie en het CDA wenst aansluiting van het wetsvoorstel bij de uitgangspunten van de Staatscommissie (kamerstuk 18831 nr 4- 6; Weyers, 2004).

Alle partijen zien de noodzaak van helderheid op korte termijn; onderschrijven het rapport van de Staatscommissie en wensen afstemming van het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra op het rapport van de Staatscommissie. De partijen constateren dat de Staatscommissie een meer medische benadering hanteert dan Wessel- Tuinstra. Zo spreekt de Staatscommissie van zorgvuldig medisch handelen en medische consultatie en Wessel- Tuinstra van zorgvuldig handelen en consultatie. Overeenkomsten zien de partijen in het feit dat zowel de Staatscommissie als Wessel- Tuinstra de noodzaak zien van actie door de wetgever op dit gebied met name ten behoeve van de rechtszekerheid, en dat dit zich dient te richten op het Wetboek van Strafrecht. Waar beide daarin overeenstemming vinden, stelt de Raad van State dat het in het Wetboek van Strafrecht opnemen van omstandigheden en voorwaarden waaronder strafvervolgning wordt uitgesloten niet verdraagbaar is (kamerstuk 18831 nr 4- 6; Weyers, 2004).

Sommige partijen betreuren het gebrek aan eensgezindheid binnen de Staatscommissie en dat de Staatscommissie geen uitspraken doet over de uitgangspunten of de rol van de overheid in het euthanasievraagstuk. Dit met name gezien de motie Dees waarin hiernaar nadrukkelijk wordt verzocht en gezien de Gezondheidsraad die hiervoor beslispunten had aangedragen. De VVD formuleert deze uitgangspunten als beschermenswaardigheid van het leven; humanisering van het sterven; zelfbeschikingsrecht onder bepaalde omstandigheden en zorgvuldige hulpverlening. Met name ten aanzien van euthanasie bij comapatiënten zijn de politieke meningen verdeeld en is de discussie niet uitgekristalliseerd. De PvdA stelt dat het feit dat de Staatscommissie in haar rapport dat honderden pagina's beslaat, aan dit onderwerp slechts enkele pagina's besteedt, indicatief is voor de nog te voeren discussie (kamerstuk 18831 nr 4- 6; Weyers, 2004).

Aanpassing initiatiefwetsvoorstel

Wessel- Tuinstra neemt een deel van de door de VVD aangehaalde zorgvuldigheidseisen over. Daarbij wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke eisen

met betrekking tot het verzoek om euthanasie en de beoordeling van de betreffende situatie en de procedurele eisen met betrekking tot de verantwoording over het handelen van de arts. Het definiëren van wat niet onder euthanasie verstaan moet worden, wordt niet overgenomen in het wetsvoorstel. Ook de wijziging van de Wet op de lijkbezorging die de Staatscommissie voorstelt, om valse verklaringen van overlijden te voorkomen neemt Wessel- Tuinstra niet over. Zij acht de voorgestelde procedure niet ingewikkeld en stelt voor een formulier te introduceren, specifiek voor melding van gevallen van euthanasie of hulp bij zelfdoding aan de lijkschouwer (kamerstuk 18831 nr 9- 11; Weyers, 2004).

Vaste commissie

Op 19 december 1985 bespreken de Vaste commissie van Justitie en van Volksgezondheid het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra. Het CDA pleit voor een nieuw advies van de Raad van State, omdat het voorstel is gewijzigd op de zorgvuldigheidseisen en omdat na het eerste advies van de Raad de Staatscommissie haar rapport heeft uitgebracht. De Vaste commissie van Justitie is het hiermee eens, Volksgezondheid niet. De Vaste commissies sturen het voorstel naar de Tweede Kamer. VVD, PvdA en D66 achten een nieuw advies van de Raad van State overbodig. Het ordevoorstel wordt verworpen en de commissies zetten hun werkzaamheden voort (kamerstuk 18831 nr 9- 11; Weyers, 2004).

Uitstel wetgeving en Proeve

Begin 1986 stuurt premier Lubbers een brief aan de Tweede Kamer over de besprekingen van het rapport van de Staatscommissie door het kabinet. Daarbij staat de vraag centraal of de tijd rijp is voor wetgeving en hoe die er dan uit moet zien. Het kabinet onderkent de noodzaak vanuit de behoefte uit de medische wereld; de onrust in de rechtspraak en de maatschappelijke onvrede over het huidige vervolgingsbeleid. Het kabinet constateert dat de discussie nog onvoldoende op alle aspecten van het euthanasievraagstuk is uitgekristalliseerd en dat het scheppen van ruimte in de wetgeving grensverleggend zou kunnen werken. Het kabinet stelt dat de nadelen op dat moment nog zwaarder wegen dan de voordelen en pleit voor uitstel van wetgeving. Wanneer de Tweede Kamer daarover een andere mening heeft, doet het kabinet een Proeve van wetsvoorstel toekomen. In deze Proeve sluit het kabinet zich aan bij het rapport van de Staatscommissie. Verschil zit in het feit dat het kabinet spreekt van schulduitsluitingsgrond in plaats van rechtvaardigingsgrond waarmee de strafbaarheid van de dader en niet van het feit wordt uitgesloten. Daarnaast scherpt het kabinet de zorgvuldigheidseisen aan. Er moet sprake zijn van een concrete doodsverwachting;

geneeskundige behandeling moet geen enkel doel meer hebben; de arts dient schriftelijk verslag te leggen en de familie een rol te geven in de beslissing. Het kabinet wijkt af van het standpunt van de Staatscommissie door het niet overnemen van de eis tot het consulteren van een door het ministerie van Volksgezondheid aangestelde arts, en van strafuitsluiting bij patiënten in een onomkeerbaar coma. Waar noch de Staatscommissie noch het wetsontwerp Wessel- Tuinstra zich uitspreken over de positie van minderjarigen, stelt het kabinet dat toestemming van een wettelijke vertegenwoordiger in dit geval noodzakelijk is. De maatschappelijke discussie omtrent dit onderwerp is verdeeld (kamerstukken 19359 nr 1-3; Handelingen 17 febr. en 10 mrt. 1986; Weyers, 2004).

Verkiezingen

Het euthanasievraagstuk wordt onderwerp van de verkiezingsstrijd in februari 1986. Het CDA steunt het wetsvoorstel van D66 niet en verzoekt ook de VVD dit niet te doen. Het CDA stelt in haar verkiezingsprogramma dat euthanasie strafbaar moet zijn. De VVD stelt in haar programma dat de wetgever eisen moet formuleren die euthanasie toelaten. Partijvoorzitter Wiegel van de VVD spreekt zich uit dat voorlopig afgezien moet worden van wetgeving. Lubbers verzoekt aan de CDA- achterban het standpunt te versoepelen om een handreiking te doen richting de VVD. De christelijke partijen wijzen euthanasie af en de resterende partijen, waaronder de PvdA, pleiten voor een wetswijziging (Weyers, 2004).

Tweede Kamer behandeling initiatiefwetsvoorstel

In die maand licht Wessel- Tuinstra het wetsontwerp nader toe. Daarop worden 12 amendementen ingediend, waarvan het merendeel van het lid Dees. In zijn amendementen lijkt hij ernaar te streven het wetsontwerp Wessel- Tuinstra en de Proeve van het kabinet nader tot elkaar te brengen (kamerstuk 18331 nr 17- 36).

Vervolgens wordt het wetsvoorstel behandeld in de Vaste commissies van Justitie en Volksgezondheid, in aanwezigheid van de betrokken ministers. De linkse partijen, waaronder de PvdA en D66 zijn voorstander en pleiten voor wetgeving op korte termijn. De christelijke partijen zijn tegenstander. Het CDA wenst een principiële discussie te voeren over het toestaan van euthanasie. Daarbij wordt gerefereerd aan het zevende wereldcongres voor medisch recht in Gent, waar zou blijken dat vrijwel niemand zich kon vinden in de ontwikkelingen in Nederland. De overige politieke partijen spreken zich niet expliciet uit (kamerstuk 18331 Handelingen nr 50; Weyers, 2004).

Reacties op wetswijziging

De maatschappelijke meningen over het euthanasievraagstuk zijn in die tijd verdeeld. In 1986 spreekt hoogleraar criminologie Dessaur zich negatief uit over een wetwijziging. Hij stelt dat strenger moet worden opgetreden tegen levensbeëindigend handelen (Weyers, 2004).

De KNMG is voorstander van legalisering. Zij stuurt een brief aan de regering en Tweede Kamer over de Proeve en stelt dat de huidige praktijk beter controleerbaar moet worden en moet voorkomen dat sprake is van een hellend vlak. Het hoofdbestuur van de KNMG pleit voor het opnemen van een rechtvaardigheidsgrond. Daarnaast zou de Proeve onvoldoende aansluiten op de praktijk. Zo is het bijvoorbeeld zeer lastig te bepalen of de patiënt zich in de stervensfase bevindt. De secretaris-generaal van de KNMG stelt dat de Proeve de arts die tegenstander is van euthanasie de mogelijkheid biedt zijn visie op te leggen aan de patiënt door te stellen dat deze zich nog niet in de stervensfase bevindt. En de arts die voorstander is van euthanasie een instrument geeft om niet te wachten tot sprake is van daadwerkelijk ondraaglijk lijden (Weyers, 2004).

Spreeuwenberg, een van de opstellers van het KNMG standpunt, stelt (In: Weyers, 2004) dat de discussie nog onvoldoende is afgerond en nieuwe wetgeving niet uitputtend kan zijn. Het opnemen van een rechtvaardigingsgrond of strafuitsluitingsgrond lijkt volgens Spreeuwenberg het zeer uitzonderlijke karakter van dit handelen weg te nemen, hetgeen ongewenst is. Dergelijke uitzonderlijke situaties, waarmee de medische wereld geconfronteerd wordt, met name sinds de groeiende medische technieken en mogelijkheden om het leven te verlengen, zouden zich meer via jurisprudentie moeten regelen dan via de wetgever. Het KNMG verzoekt echter met klem om wetgeving in lijn met de jurisprudentie van het Openbaar Ministerie (Weyers, 2004).

Lubbers in NOS

In februari 1986 spreekt de politiek zich in de media uit over het euthanasievraagstuk. Premier Lubbers maakt in het NOS journaal kenbaar niet in te zullen stemmen met het initiatiefvoorstel. VVD fractievoorzitter Nijpels stelt als compromis om het advies van de Raad van State in te winnen over de Proeve en over het wetsontwerp Wessel-Tuinstra. Daarnaast wordt afgesproken dat voorlopig alleen over de amendementen aangaande het wetsvoorstel Wessel-Tuinstra wordt gestemd. De behandeling van het wetsvoorstel wordt voortgezet na de verkiezingen, omdat de VVD hierover geen duidelijk standpunt wenst in te nemen. Het CDA en de VVD geven te kennen uiteindelijk tot resultaten te willen komen (Weyers, 2004).

Commissievergaderingen en mogelijke crisis

Begin maart 1986 worden twee commissievergaderingen gehouden. In die tijd worden nog acht amendementen ingediend. De CDA minister Brinkman van Volksgezondheid geeft aan verheugd te zijn met de verzoeken om bezinning en aanvullend advies van de Raad van State. Hierop ontstaat een debat in de Tweede Kamer, met name over het optreden van Lubbers in het NOS journaal. Wessel- Tuinstra stelt voor de behandeling van het wetsontwerp voort te zetten. Het lid Dees geeft aan het compromis tussen CDA en VVD gepaard te zien met een inspanningsverplichting (kamerstuk 18331 nr 37- 44; Weyers, 2004).

Begin maart 1986 roept PvdA fractievoorzitter Den Uyl premier Lubbers op zich te verantwoorden over zijn standpunt en een mogelijke kabinetscrisis omtrent het euthanasievraagstuk. Een aantal dagen later wordt het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel in de commissievergadering afgerond. Het voorstel Wessel- Tuinstra wordt nogmaals besproken en op 20 maart 1986 is men voornemens erover te stemmen. Naar het oordeel van de Tweede Kamer treedt de regering weinig daadkrachtig op. De Kamer wenst duidelijkheid over het standpunt van de premier. Het lid Dees stelt voor nog niet te stemmen maar het advies van de Raad van State af te wachten. Deze heeft zich immers nog niet uitgesproken over de aangepaste versie van het wetsontwerp. Lubbers geeft aan zich te conformeren aan het compromis met de VVD. De Vries, fractieleider van het CDA, merkt op dat hij een discrepantie ziet tussen het CDA standpunt in de verkiezingen en de inhoud van de Proeve. Toch ziet hij meer aansluiting met de Proeve dan met het wetsontwerp Wessel- Tuinstra. Het voorstel van het lid Dees wordt aangenomen en het advies van de Raad van State wordt afgewacht alvorens over te gaan tot stemming. Een aantal Kamerleden merkt op dat het aantal voorstanders voor euthanasie in de Kamer veel lager is dan in de samenleving. Uit een onderzoek van Catsburg en De Boer uit 1986 (Weyers, 2004) zou blijken dat 71% van de katholieke burgers voorstander is, terwijl dit niet correspondeert met de standpunten en houding van het CDA (kamerstuk 18331 nr 37- 44; Weyers, 2004).

NVVE in media

In maart mengt de voorzitter van de NVVE, Fretz, zich in de discussie via een ingezonden brief in NRC Handelsblad. Hij stelt dat uitstel van de stemmingen over het wetsontwerp kan leiden tot grotere consensus. Hij stelt dat de tijd rijp is voor een wetswijziging als het merendeel van de samenleving voorstander is en de Tweede Kamer de wens heeft uitgesproken dit te vertalen in een wet. Fretz stelt dat het fundamentele verschil en daarmee ook het heikele punt tussen de Proeve en het wetsvoorstel is, dat de Proeve uitgaat van een concrete doodsverwachting en het wetsvoorstel

van een uitzichtloze noodsituatie. Een groot deel van de leden van de NVVE is zeer verontwaardigd over het publiek optreden van hun voorzitter. Dit leidt uiteindelijk tot vertrek van de meerderheid van het bestuur (Weyers, 2004).

Nieuw kabinet, geen overeenstemming, wel acties

In mei 1986 vinden de verkiezingen plaats en in juli dat jaar treedt het tweede kabinet Lubbers aan met het CDA en de VVD. Korthals Altes en Brinkman blijven respectievelijk minister van Justitie en Volksgezondheid. De partijen geven aan nog geen overeenstemming te kunnen bereiken in het euthanasievraagstuk. Wel zijn zij het eens dat aanpassing van de Wet op de lijkbezorging van belang is, om ervoor te zorgen dat artsen de verklaring van overlijden bij euthanasie naar waarheid invullen. Daarnaast pleiten beiden voor het wettelijk vastleggen van handelingen die niet tot euthanasie behoren. Voorgesteld wordt om het vervolgingsbeleid conform de jurisprudentie aan te houden. De ministers kondigen aan hierover in overleg gaan met de medische wereld, waarbij de evaluatie van de jurisprudentie onderwerp van gesprek is. De fracties spreken af om zich afwachtend op te stellen, tot het advies van de Raad van State en het kabinetsstandpunt dat hierop volgt. Daarnaast wordt aangekondigd advies aan te vragen bij de Gezondheidsraad omtrent de Proeve. Dit advies wordt in februari 1987 aangevraagd. Het CDA en de VVD spreken hun inspanningsverplichting uit om te komen tot inhoudelijke overeenstemming (kamerstuk 19555 nr 1; Weyers, 2004).

Publieke reacties

Een aantal deskundigen op het gebied van levensbeëindiging, waaronder Spreeuwenberg, schrijft een brief aan de regering en het parlement, gericht op de totstandkoming van het regeerakkoord. De deskundigen stellen dat zowel de Proeve als het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra niet aansluiten bij de praktijk. Zij pleiten voor wetgeving buiten het strafrecht onder andere omdat euthanasie niet kan worden losgekoppeld van de vertrouwensrelatie tussen de arts en de patiënt en de macht van de wet niet overschat moet worden. De deskundigen stellen dat de onzekere periode tot aan de nieuwe wetgeving ongewenst is. Daarbij stellen zij dat de vergadering van de procureurs- generaal ter beoordeling van een euthanasiezaak voorafgaand aan het levensbeëindigend handelen, moet worden vervangen door een commissie met medische tuchtrechters. Dit zou het rapporteren door artsen over euthanasiezaken meer kunnen stimuleren en een hoop bureaucratie kunnen voorkomen (kamerstuk 19359 nr 3-4-5; Weyers, 2004).

Advies Raad van State

In juli 1986 brengt de Raad van State haar advies uit. Zij concludeert dat de onzekere situatie omtrent vervolging niet moet voortduren. Zij constateert dat de meningen in de samenleving omtrent euthanasie verdeeld zijn. Daarnaast beoordeelt de Raad de omschrijving van een uitzichtloze noodsituatie en van een concrete doodsverwachting weinig toepasbaar in de praktijk. De Raad constateert dat er overeenstemming is over het opnemen van handelingen die niet onder euthanasie vallen, ondanks dat dit niet is opgenomen in het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra, doch wel in de Proeve en in het rapport van de Staatscommissie. Daarnaast ziet zij heil in het toelichten van de relatie tussen de zorgvuldigheidseisen en overmacht als reden voor euthanasie, waarbij die zorgvuldigheidseisen elders dan in het Wetboek van Strafrecht worden opgenomen, namelijk in de Wet regelende de uitvoering der geneeskunst. De Raad stelt daarom voor de Proeve en het wetsontwerp niet door te voeren in het Wetboek van Strafrecht. Zij stelt dat het de taak van de wetgever is rechtszekerheid te bieden, maar dat rechtsvorming niet alleen langs wetgeving tot stand kan komen. Zij pleit er daarom voor te wachten op meer jurisprudentie van de Hoge Raad. De Raad van State stelt wel voor om de handelingen die niet onder euthanasie vallen en de zorgvuldigheidseisen die in acht genomen moeten worden om in aanmerking te komen voor strafuitsluiting op te nemen in het Wetboek van Strafrecht (kamerstuk 18331 nr 43, C, D; Weyers, 2004).

Problematisch advies

Kamerlid Kohnstamm, die de verdediging van het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra heeft overgenomen omdat zij niet teruggekomen is in de Tweede Kamer na de verkiezingen, ziet geen aanleiding een andere weg in te slaan maar constateert dat het advies van de Raad problematisch is. Kohnstamm acht het opnemen van handelingen die niet onder euthanasie vallen onwenselijk (kamerstuk 19359 nr 3-4-5; Weyers, 2004).

Stilte en pressie

Het blijft stil in de Tweede Kamer tot april 1989. De KNMG geeft aan teleurgesteld te zijn over het advies van de Raad van State en stelt dat de rechtszekerheid, controleerbaarheid en toetsbaarheid hiermee niet gediend zijn. Indien het niet mogelijk is binnen afzienbare termijn te komen tot een wetswijziging pleit de KNMG ervoor om in overleg met het Openbaar Ministerie afspraken te maken over het vervolgingsbeleid en de meldingsprocedure voor euthanasie. Muntendam geeft aan dat het uitstel dat gepaard gaat met het advies van de Raad van State slechte wetgeving kan voorkomen (Weyers, 2004).

Adviesaanvragen

In 1987 wordt de aangekondigde adviesaanvraag aan de Gezondheidsraad over de zorgvuldigheidseisen ter voorbereiding op wetgeving officieel ingediend. Het kabinet wil deze zorgvuldigheidseisen opnemen in de Wet regelende de uitoefening der geneeskunst (WUG) en de strafbaarheid van euthanasie in het Wetboek van Strafrecht ongewijzigd laten met verwijzing naar de relatie tussen overmacht en de zorgvuldigheidseisen. Ook aan de vergadering van procureurs- generaal wordt advies gevraagd omtrent dit voorstel. Een aantal partijen waaronder de PvdA en D66 verzoekt de regering tot snelheid. De ministers van Justitie en Volksgezondheid geven daarop aan binnen drie maanden na het advies van de Gezondheidsraad het wetsvoorstel te kunnen indienen (kamerstuk 19359 nr 2-4).

Politieke verdeeldheid

De standpunten van de regeringspartijen lopen uiteen. Het CDA is geen voorstander van de legalisering van euthanasie. De VVD is tevreden dat het kabinet nu de noodzaak van een wetsvoorstel in ziet. Het standpunt van het CDA wordt in twijfel getrokken door de andere partijen. Want dat het CDA voorstelt dat euthanasie strafbaar blijft, betekent niet dat zij ook voorstander is dat er daadwerkelijk gestraft gaat worden (kamerstuk 19359 nr 6- 7; Weyers, 2004).

Advies Gezondheidsraad

In maart 1987 brengt de Gezondheidsraad advies uit over de zorgvuldigheidseisen, zoals die in de adviesaanvraag zijn geformuleerd. Daarbij is de omschrijving van het lijden of de situatie van de patiënt niet opgenomen (Weyers, 2004).

Reactie KNMG

De KNMG reageert. Zij voelt zich gepasseerd dat zij niet als eerste is gevraagd zich uit te spreken over zorgvuldigheidseisen. Daarnaast mist de KNMG in het advies de mogelijkheid om het lijden van de patiënt te verlichten en spreekt de KNMG zich uit tegen het opnemen van de negatieve begripsbepaling, ofwel de omschrijving van handelingen die niet onder euthanasie vallen. Het hoofdbestuur van de KNMG stelt voor onderscheid te maken tussen zorgvuldigheidseisen die wettelijk vastgelegd moeten zijn en zorgvuldigheidseisen die in een gedragscode opgenomen kunnen worden (Weyers, 2004).

Advies procureurs- generaal

Aansluitend op het advies van de Gezondheidsraad volgt een brief van de vergadering van procureurs- generaal. De vergadering stelt dat het opnemen van de negatieve begripsbepaling ongewenst is, onder andere omdat hieraan in de praktijk geen behoefte zou bestaan. Daarnaast is de vergadering voorstander van het opnemen van de zorgvuldigheidseisen in de WUG. Ten aanzien van de verklaring van overlijden, waarover wordt voorgesteld dat de arts zelf aangifte doet van het door hem begane strafbare feit, stelt de vergadering dat niet geëist kan worden dat een verdachte meewerkt aan zijn eigen veroordeling (Weyers, 2004).

3.1.5 Meer wetsvoorstellen in de Tweede Kamer

Wetsvoorstel houdende regelingen...

In juni 1987 is de termijn van drie maanden na het verschijnen van het advies van de Gezondheidsraad verstreken. Kohnstamm vraagt wanneer de regering met een voorstel komt, waarop de minister van Justitie antwoorde rond Prinsjesdag meer duidelijkheid te kunnen geven. In augustus 1987 ontvangt de Tweede Kamer een brief met de mededeling dat een wetsvoorstel, genaamd de ‘Wet houdende Regelen met betrekking tot de hulpverlening door een geneeskundige die zich beroept op overmacht bij de levensbeëindiging op uitdrukkelijk en ernstig verlangen van een patiënt’, bij de Raad van State aanhangig wordt gemaakt. In dit wetsvoorstel blijft het Wetboek van Strafrecht ongewijzigd en wordt de negatieve begripsbepaling niet opgenomen in het Wetboek van Strafrecht maar in de WUG, waarin ook de zorgvuldigheidseisen worden vermeld. Tenslotte worden geen wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de verklaring van overlijden (kamerstuk 19359 nr 8-10; Weyers, 2004).

Advies Raad van State

De Raad van State geeft in november 1987 aan geen grote bezwaren te hebben tegen het wetsvoorstel. Het eerdere advies van de Raad aan de regering om consultatie op te nemen van een door een beroepsorganisatie aangewezen geneeskundige, wat aanvankelijk niet is opgenomen in het wetsvoorstel, wordt wederom aanbevolen. Dit voorstel wordt niet overgenomen, vanuit de vrees voor routinematig handelen en het open willen laten van de vrije artskenning. De regering neemt vanuit het oog van wetsystematiek en doeltreffendheid de bepaling op dat een arts een schriftelijke verslaglegging aan de lijkschouwer moet doen toekomen. Dit voorstel wordt in december 1987 aan de Tweede Kamer toegestuurd (kamerstuk 19359 nr 10; 20383 nr 1- 5; Weyers, 2004).

Vaste commissies

Vanaf mei 1988 wordt het voorstel behandeld in de Vaste commissies van Justitie en Volksgezondheid. Het CDA is tevreden, de VVD afwachtend en de PvdA stelt dat dit voorstel het probleem niet oplost. D66 is teleurgesteld en stelt dat de memorie van toelichting van het wetsvoorstel zich voornamelijk richt op de vraag of het wetsvoorstel wel past binnen het regeerakkoord en het advies van de Raad van State, in plaats van dat een toelichting wordt gegeven op de mate waarin de onderliggende vraagstukken worden aangepakt. Ook de overige partijen zijn niet enthousiast. In december 1988 wordt de parlementaire voorbehandeling afgesloten (kamerstuk 20383 nr 5; Weyers, 2004).

Publieke reactie

Een aantal juristen reageert op het voorstel en stelt dat het duidelijk een politiek compromis betreft. Het verandert weinig aan de bestaande situatie. Het strafbaar stellen van euthanasie versus het voldoen aan zorgvuldigheidseisen in het kader van overmacht is weinig verenigbaar in de praktijk. Het Nederlands Artsenverbond [NAV] bestaande uit voornamelijk katholieke artsen, spreekt zich uit tegen het wetsvoorstel. Een medicus die zijn patiënt doodt zou volgens het NAV namelijk per definitie onzorgvuldig handelen (Weyers, 2004).

Eisen door jurisprudentie

Parallel aan de politieke ontwikkelingen doet de Hoge Raad uitspraak in drie euthanasiezaken. Daaruit blijkt dat de stervensfase een vereiste is voor zorgvuldige euthanasie; dat een arts geen verklaring van natuurlijk overlijden mag geven en dat consultatie gewenst is maar geen verplichting is (Weyers, 2004).

Vervolgingsbeleid

De onderhandelingen tussen de Overleggroep Openbaar Ministerie- Staattoezicht op de Volksgezondheid en de KNMG leiden ertoe dat het Openbaar Ministerie niet overgaat tot vervolging wanneer aan de zorgvuldigheidseisen is voldaan. De Hoge Raad neemt het standpunt in dat euthanasie verboden blijft conform het Wetboek van Strafrecht, maar kan worden gerechtvaardigd. Voor het CDA gaat de Hoge Raad te ver en is het onmogelijk nog met een wetsvoorstel te komen. De Proeve wordt ingetrokken en pogingen tot uitstel van beslissingen worden gedaan. De minder controversiële oplossing van wijziging van de WUG blijft met het wetsvoorstel Wessel-Tuinstra als twee alternatieven naast elkaar bestaan (kamerstuk 20383 nr 1- 10; Weyers, 2004).

Tweede Kamer behandeling, val van kabinet en wetsvoorstel NVVE

In april 1989 debatteert de Tweede Kamer over het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra en over het regeringsvoorstel waarbij in de WUG de zorgvuldigheidseisen worden opgenomen inclusief een beschrijving van wat niet onder euthanasie valt. Het CDA geeft geen steun aan het voorstel van Wessel- Tuinstra omdat zij niet instemt met actieve euthanasie, maar geeft wel steun aan het regeringsvoorstel. Behalve het CDA en de VVD verzetten de andere partijen zich tegen het regeringsvoorstel. Het Kamerdebat is nog niet afgerond, als het kabinet valt over het reiskostenforfait. De ontwikkelingen liggen daarmee stil. Naar aanleiding van het debat brengt de NVVE een brochure uit waarin zij zelf een wetsvoorstel doet. In dit voorstel wordt euthanasie gedecriminaliseerd mits voldaan is aan een aantal zorgvuldigheidseisen en sprake is van een uitdrukkelijk en herhaaldelijk verzoek van de patiënt. Zolang artsen als verdachten worden aangemerkt zal volgens de NVVE nooit openheid ontstaan (kamerstuk 20383 nr 12; NVVE, 1989)

Nieuw kabinet met afspraken

Het kabinet Lubbers III [1989- 1994] treedt aan met Hirsch Ballin en d'Ancona als respectievelijk minister voor Justitie en van Volksgezondheid. In het regeerakkoord wordt als compromis opgenomen dat een commissie van artsen en juristen wordt samengesteld om inzicht te krijgen in de medische euthanasiepraktijk. De regeringspartijen geven aan dat nieuwe wetgeving moet worden gezien in het licht van het advies van de commissie; actuele jurisprudentie; medische ontwikkelingen op het gebied van pijnbestrijding en voorzieningen van stervensbegeleiding en thuiszorg (Handelingen 28 nov. 1989, kamerstuk 20383 nr 12; Weyers 2004).

Commissie Remmelink

In 1990 wordt de commissie Onderzoek medische praktijk inzake Euthanasie [commissie Remmelink] ingesteld. Deze commissie geeft hoogleraar epidemiologie van der Maas de opdracht een onderzoek uit te voeren naar het thema levensbeëindigend handelen. (kamerstuk 20383 nr 13; Weyers, 2004).

Publieke reactie

De KNMG is verheugd dat de discussie omtrent euthanasie weer gestart is maar geeft ook aan zeer teleurgesteld te zijn wanneer het onderzoek van de commissie Remmelink alleen als uitstelstrategie wordt gehanteerd. Ook VVD, D66 en Groenlinks vrezen hiervoor. Voormalig minister van Justitie Korthals Altes geeft aan dat artsen geen medewerking zouden moeten verlenen aan het onderzoek om schade aan personen te

voorkomen. De KNMG adviseert haar leden wel medewerking te verlenen. De minister van Justitie spreekt met het Openbaar Ministerie af dat erop wordt toegezien dat de politie de benodigde informatie op een discrete manier verzamelt. Remmelink maakt met het Openbaar Ministerie de afspraak dat artsen die meewerken aan het onderzoek, niet vervolgd worden op basis van de door hen geleverde informatie. (kamerstuk 20383 nr 13, 14; Weyers, 2004; The, 2008)

Meldingsprocedure

In de Tweede Kamer worden vragen gesteld over de prijs die is betaald om artsen hun medewerking te laten verlenen aan het onderzoek. De minister stelt dat er in het overleg met de KNMG ieder geval niet gesproken is over euthanasieprotocollen en meldingsformulieren. In de pers meldt de KNMG echter dat de minister heeft toegezegd een meldingsprocedure te gaan hanteren, zoals ontwikkeld is door de Overleggroep Openbaar Ministerie- Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Deze meldingsprocedure omvat dat de arts geen verklaring van overlijden mag opmaken en de gemeentelijke lijkschouwer dient in te schakelen. Deze dient een verslag te maken en dit voor te leggen aan de officier van justitie. De officier besluit vervolgens of een verklaring van geen bezwaar tegen lijkbezorging kan worden afgegeven. Daarnaast adviseert de officier de top van het Openbaar Ministerie over mogelijke vervolging. De meldingsprocedure omvat ook een richtlijn bij het inzetten van politieonderzoek door de officier van justitie. Daarin wordt opgenomen dat de politie discreet en terughoudend dient te handelen. Artsen klagen hierover al jaren. Politieagenten in uniform zouden met sirenes aan komen rijden, de praktijk binnenvallen en de artsen urenlang verhoren. In november 1990 stuurt de minister de meldingsprocedure, die is opgesteld in overleg met de KNMG, de Overleggroep en de vergadering van procureurs- generaal naar de Tweede Kamer. Het CDA en de PvdA kunnen zich vinden in de meldingsprocedure omdat dit de melding van euthanasie door artsen kan verbeteren (kamerstuk 20383 nr 14- 16; Weyers, 2004).

Commissie Aanvaardbaarheid Levensbeëindigend handelen

In 1989 laait de discussie omtrent levensbeëindigend handelen bij wilsonbekwame patiënten op. In 1985 heeft de KNMG de commissie Aanvaardbaarheid Levensbeëindigend handelen [CAL] ingesteld met als doel te onderzoeken in hoeverre levensbeëindigend handelen bij zwaar defect geboren; patiënten in een langdurig coma en ernstig demente patiënten; en zelfdoding bij psychiatrisch patiënten aanvaardbaar is (Legemaate et al, 2002; Weyers, 2004).

De CAL is van mening dat levensbekortend handelen te rechtvaardigen is bij zwaar defect geboren en als medische behandeling een dusdanig ongunstig resultaat zou hebben dat men achteraf zou stellen dat niet- handelen beter was geweest. Datzelfde standpunt neemt de CAL in ten aanzien van patiënten in een langdurig en onomkeerbaar coma. Ten aanzien van dit levensbeëindigend handelen, formuleert de CAL een aantal zorgvuldigheidseisen, in lijn met de zorgvuldigheidseisen van euthanasie. De eventuele wilsbeschikking van de patiënt is cruciaal. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de opvatting van betrokkenen; dient een onafhankelijke consultatie plaats te vinden; en moet de arts schriftelijk verslag leggen. Ook ten aanzien van ernstig demente personen stelt de CAL de morele aanvaardbaarheid van levensverlengend handelen voorop. De CAL acht het wenselijk dat zorginstellingen een duidelijk standpunt innemen in het handelen bij ernstig demente patiënten en hiervoor procedures opstellen. Afspraken en werkwijzen in zorginstellingen zijn op dat moment nog veelal impliciet (Legemaate et al, 2002; Weyers, 2004).

Standpunt Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde

In reactie presenteert de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde [NVK] haar standpunt. Zij stelt dat niet zozeer het levensbekortend als wel het levensverlengend handelen voorop moet staan. Hierbij gaat het om het levensperspectief en de proportionaliteit van de behandeling. Vervolgens stelt de NVK dat beslissingen omtrent het medisch handelen bij demente patiënten gebaseerd dienen te zijn op de actuele wil van de patiënt en de medische indicatie. De NVK acht actieve euthanasie, louter gebaseerd op ernstige dementie niet acceptabel, met name indien geen sprake is van ondraaglijk lijden. In de rapporten van het CAL, de NVK en de NVVE staat het levensverlengend handelen voorop (Legemaate et al, 2002; Weyers, 2004; The, 2008).

“Oplossingen”

Met name ten aanzien van patiënten met ernstig hersenletsel lijkt de discussie zich snel op te lossen door de invoering van verkeerswetten; de verplichting van het dragen van een helm op een brommer; snelheidsbeperkingen en een alcoholverbod tijdens het rijden. De vermindering van het aantal, dat dit tot gevolg heeft, leidt ertoe dat de discussie omtrent euthanasie bij deze verkeersslachtoffers zichzelf voor dat moment oplost (Weyers, 2004; The, 2008).

Groei NVVE

In die tijd groeit de NVVE uit tot een grote organisatie bestaande uit onderdelen gericht op het informeren en in contact komen met leden en uit commissies van medi-

sche vertegenwoordigers. De NVVE formuleert twee doelen. Enerzijds de maatschappelijke aanvaardbaarheid en anderzijds de legalisering van euthanasie. De NVVE richt haar activiteiten op de politieke lobby en de ondersteuning van artsen en van mensen die in hun omgeving geconfronteerd worden met euthanasie. De NVVE richt zich niet op het aandragen van methoden voor zelfdoding, zoals een vergelijkbare organisatie in Schotland doet, maar verwijst patiënten met een dringend verzoek om euthanasie naar een aantal artsen. In een aantal gevallen worden verzoeken ingewilligd. Het initiële standpunt van de NVVE om zich uitsluitend te richten op euthanasie, wordt uitgebreid naar de aandacht voor hulp bij zelfdoding. Dit naar aanleiding van een rapport uit 1991 van een door de NVVE aangestelde Commissie naar een verantwoorde omgang met hulp bij zelfdoding. Deze commissie gaat uit van het zelfbeschikkingsrecht en daarbij niet per definitie van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. De commissie stelt als eis dat het verzoek van de patiënt weloverwogen en vrijwillig dient te zijn en dat er geen andere weg is (Legemaate et al, 2002; Weyers, 2004).

Drion en wetsvoorstel NVVE

In 1991 publiceert Drion, oud raadsheer van de Hoge Raad, een essay over zelfdoding bij oude mensen. Hij pleit ervoor euthanasie of hulp bij zelfdoding toe te staan bij oude mensen die klaar zijn met het leven. De NVVE neemt dit standpunt over en publiceert in 1996 een wetsvoorstel waarin dit standpunt is opgenomen. Ook uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt geen vervolging ingesteld te worden bij euthanasie van oude mensen die naar eigen zeggen klaar zijn met het leven (Weyers, 2004; The, 2008).

Protocollen

Vanaf het einde van de jaren tachtig neemt de aandacht voor protocollen omtrent euthanasie en hulp bij zelfdoding toe. Eind jaren tachtig doet de inspecteur van de Volksgezondheid een onderzoek naar de praktijk van euthanasie in Nederlandse huisartsen. Daaruit blijkt dat de schattingen van het aantal gevallen van euthanasie in de praktijk te hoog is. Daarnaast wordt geconcludeerd dat artsen vaak wel voldoen aan de inhoudelijke zorgvuldigheidseisen maar in mindere mate aan de procedure eisen. Veelal is sprake van ondraaglijk en uitzichtloos lijden en biedt een medische behandeling geen soelaas. Niet in alle gevallen wordt een onafhankelijk arts geconsulteerd of wordt verslag gelegd. De Inspecteur van de Volksgezondheid stelt dat in gevallen waarin de procedurele eisen worden gevolgd, ook de inhoudelijke eisen worden gevolgd. De reden dat artsen een verklaring van natuurlijk overlijden afgeven is de belasting van een juridisch onderzoek en de opvatting dat in de arts- patiënt relatie justitie geen rol

heeft. Eind jaren tachtig doet Benjaminsen (In: Weyers, 2004) onderzoek naar de praktijk van euthanasie in zorginstellingen. Indien instellingen een protocol hebben, voldoet dit vaak aan de juridische vereisten en is dit in overleg met de inspecteur voor de Volksgezondheid of met het Openbaar Ministerie tot stand gekomen (Weyers, 2004).

Rapport commissie Rummelink

In 1990 presenteert de commissie Rummelink haar rapport 'Medische beslissingen rond het levenseinde'. Zij concludeert dat het medisch handelen en de medische besluitvorming in Nederland van goede kwaliteit zijn. Dit kan verder worden verbeterd door openbare meningsvorming, bijvoorbeeld in collegiaal overleg. Daarom beveelt de commissie aan de mogelijkheden van kennisverspreiding omtrent medisch handelen rondom het levenseinde nader te onderzoeken (Nederlands Tijdschrift voor de Geneeskunde, 1997; Weyers, 2004).

Reactie kabinet en intrekken wetsvoorstel

In november 1991 reageert het kabinet op het rapport van de commissie Rummelink. Het kabinet stelt voor, omdat de meldingsprocedure volgens de commissie goed werkbaar is, deze te formaliseren door aanpassing van de Wet op de lijkbezorging. Daarbij wordt, in aansluiting op de visie van de commissie, ook levensbeëindigend handelen zonder verzoek opgenomen als onderdeel van de meldingsprocedure. Daarnaast wil het kabinet stimuleren dat de vergadering van procureurs- generaal in twijfelgevallen eerst de geneeskundige inspectie raadpleegt alvorens een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Het kabinet trekt het wetsvoorstel WUG in (kamerstuk 28303 nr 14; Weyers, 2004).

Publieke reacties

De reacties op het rapport van de commissie Rummelink zijn gemengd. Met name de NAV, NPV, een juristenvereniging en het Lindeboom Instituut zijn van mening dat vastgehouden moet worden aan de artikelen 293 en 294 in het Wetboek van Strafrecht. Het grote bezwaar voor deze partijen is dat de overheid haar plicht in de bescherming van het leven van burgers verzuimt en dat de geneeskunde wordt gedenuceerd. Een aantal gezondheidsjuristen en een deel van het hoofdbestuur van de KNMG is voorstander van het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra maar tegen levensbeëindiging zonder verzoek. Hun bezwaar is dat het voorstel juridisch gezien te weinig houvast geeft en rechtsonzekerheid niet vermindert. Daarnaast is er een aantal voorstanders van het regeringsstandpunt (Weyers, 2004).

Behandeling Tweede Kamer

Begin april 1992 debatteert de Tweede Kamer over het regeringsvoorstel, waarin de strafbaarheid van euthanasie gehandhaafd blijft; geen zorgvuldigheidseisen zijn opgenomen, maar de arts wel verplicht tot melding. Kohnstamm stelt dat D66 niet kan instemmen met het voorstel omdat het voorstel aangeeft hoe de arts op zorgvuldige wijze de wet kan overtreden. D66 wil aanpassing van de inhoudelijke norm. Ook Groenlinks en de VVD pleiten voor een dergelijke aanpassing. De partijen zijn het er over eens dat de meldingsprocedure voor levensbeëindiging met en zonder verzoek van elkaar gescheiden moeten worden. Een aantal andere partijen waaronder de GPV, SPG en RPF is geen voorstander van het wetsvoorstel en dient een aantal moties in. Het Openbaar Ministerie zou gevallen toetsen op basis van de informatie die door de arts zelf is aangedragen en met het wetsvoorstel bevindt het euthanasievraagstuk zich teveel op een hellend vlak. Het CDA is van mening dat meer jurisprudentie nodig is, doch CDA en PvdA staan achter de regeling (kamerstuk 20383 nr 5-10; Legemaate et al, 2002. Weyers, 2004).

Reactie minister

De minister van Justitie verdedigt zich en stelt dat controleerbaarheid en toetsbaarheid van essentieel belang is in de euthanasiepraktijk. De meldingsprocedure moet daarbij niet dienen als normering maar als toetsingsmogelijkheid. De staatssecretaris stelt dat de normatieve discussie langs twee lijnen vorm krijgt. Enerzijds zal door melding de jurisprudentie groeien en anderzijds zal binnen de beroepsgroep door intercollegiale toetsing een normering ontstaan. De staatssecretaris stelt dat over aspecten van het euthanasievraagstuk waarover nu nog geen eenduidigheid is, deze eenduidigheid naar verwachting wel zal ontstaan wanneer de Tweede Kamer de gang van zaken in de praktijk overneemt. Deze opmerking roept veel weerstand op in de Kamer en de discussie omtrent het onderscheid tussen een melding van levensbeëindiging zonder en met verzoek laat op (kamerstuk 20383 nr 5-10; Legemaate et al, 2002. Weyers, 2004).

Intrekken wetsvoorstel en nieuw wetsvoorstel

Op 9 april wordt in de Tweede Kamer gestemd over het wetsvoorstel en worden alle moties verworpen. Daarop wordt een dag later het wetsvoorstel ingetrokken en ontvangt de Tweede Kamer een voorstel van wijziging van de Wet op de Lijkbezorging. Bij deze wijzigingen gaat het erom dat de melding van de lijkschouwer aan de officier van justitie van niet- natuurlijk overlijden niet wordt vastgesteld door de minister van Justitie maar via een Algemene Maatregel van Bestuur door de ministers van Justitie en Volksgezondheid. Daarnaast wordt een formulier opgenomen waarmee de arts

verslaglegging dient te geven van de situatie in lijn met de zorgvuldigheidseisen. Hiermee krijgen de meldingsprocedure en de zorgvuldigheidseisen indirect een wettelijke basis (kamerstuk 20383 nr 28; 22552 nr 1, 2).

Het CDA en de PvdA kunnen zich vinden in dit voorstel. Daarbij merkt het CDA op dat een rechter altijd nog moet beoordelen of daadwerkelijk sprake is van noodweer. Daarnaast expliciteert het CDA dat het opnemen van levensbeëindigend handelen zonder verzoek in de wetwijziging niet per definitie betekent dat dit gerechtvaardigd is, maar slechts toetsbaar wordt gemaakt. Tot slot pleit het CDA voor een evaluatie van de wetwijziging na drie jaar. De andere partijen maken bezwaar. De VVD vindt het voorstel weinig aansluiten bij de fundamentele principes van het zelfbeschikkingsrecht. Daarnaast wordt bezwaar gemaakt tegen het opnemen van de meldingsprocedure voor levensbeëindigend handelen zonder verzoek. De partijen hebben het gevoel dat het kabinet niets heeft gedaan met de uitkomsten van eerdere debatten over dit onderwerp. De GPV denkt niet dat de meldingsprocedure zal leiden tot grotere transparantie. De partijen vragen zich af in hoeverre het voorstel overeenkomt met het juridische uitgangspunt dat niemand hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling; wat de rol van de lijkschouwer precies is en of het Openbaar Ministerie of juist de rechter de beslissing neemt in de afhandelingprocedure (kamerstuk 22572 nr 3- 6).

Ten aanzien van het meewerken aan eigen veroordeling stellen de ministers dat de lijkschouwer geen gemeentelijk opsporingsambtenaar is. Daarnaast kan de wetgever deze juridische regel ondergeschikt stellen aan een hoger doel, namelijk aan de toetsbaarheid van levensbeëindigend handelen. De taak van de lijkschouwer zou niet wezenlijk veranderd zijn. Hij dient de door de arts versterkte informatie te controleren op volledigheid en juistheid. In geval van levensbeëindiging op verzoek gaat niet de rechter maar het Openbaar Ministerie na of de arts zich terecht beroept op noodweer. De ministers pleiten voor meer jurisprudentie ten aanzien van levensbeëindiging zonder verzoek (kamerstuk 22572 nr 3- 6).

Tweede Kamer akkoord

In februari 1993 wordt in de Tweede Kamer gestemd over het regeringsvoorstel en over het wetsvoorstel Wessel- Tuinstra. Het wetsvoorstel wordt verworpen en het regeringsvoorstel aangenomen, met tweederde meerderheid (kamerstuk Handelingen 3401, Weyers, 2004).

3.1.6 Besluitvorming Eerste Kamer

Vervolgging voor jurisprudentie

De Eerste Kamer stelt dat niet kan worden verwacht dat een arts een weloverwogen keuze heeft gemaakt, wanneer de patiënt niet terminaal is. De Eerste Kamer verzoekt om aanscherping op dit vlak. De minister van Justitie zegt toe deze gevallen te laten beoordelen door een rechter. Dit leidt in 1992 en 1993 tot een stijging van het aantal vervolgingen van artsen ten opzichte van de jaren daarvoor. Hierdoor wordt dit standpunt wettelijk bevestigd (Weyers, 2004).

Daarnaast wordt in de Eerste Kamer gedebatteerd over zaken waarbij een arts terecht staat voor euthanasie bij psychiatrisch patiënten. De minister van Justitie stelt dat in deze situaties zeer lastig te objectiveren is of sprake is van ondraaglijk lijden en de mate waarin sprake is van vrije wilbepaling. Ook hier pleit de minister voor meer jurisprudentie. (Weyers, 2004).

Tevens wordt door de Eerste Kamer gevraagd naar de actieve betrokkenheid van de officieren van justitie bij het opstellen van euthanasieprotocollen en de mate waarin zij zich gecommitteerd hebben. Sommige leden vragen naar de mogelijkheid van toetsing vooraf. De ministers van Justitie en Volksgezondheid geven aan dat deze toetsing niet mogelijk is, omdat het in euthanasiegevallen zou gaan om overmacht in een noodtoestand. Toetsing vooraf is dan niet mogelijk en zou betekenen dat de overheid euthanasie toestaat ofwel legaliseert. In lijn met de Tweede Kamer pleit de Eerste Kamer voor een onderscheid tussen levensbeëindiging met en zonder verzoek. De ministers zeggen toe op het meldingsformulier voor artsen dit onderscheid aan te zullen aanbrengen (kamerstuk 22572 nr 275- C; Weyers, 2004).

Zaak Chabot

Ten aanzien van euthanasie bij psychiatrisch patiënten dient de zaak Chabot. In 1991 helpt de psychiater Chabot een 50 jarige vrouw bij zelfdoding. De vrouw heeft huwelijksproblemen, haar oudste zoon pleegt zeer onverwacht zelfmoord en haar jongste zoon zal korte tijd later overlijden aan kanker. De vrouw had al een poging tot zelfmoord ondernomen. De vrouw wordt via de NVVE in contact gebracht met Chabot. Chabot helpt de vrouw bij zelfdoding, in aanwezigheid van een andere arts en een vriendin van de vrouw en meldt dit vervolgens aan de lijkschouwer (Weyers, 2004). De rechtbank stelt dat de vrouw niet geestelijk ziek was, maar wel ondraaglijk leed. Het toepassen van vormen van therapie zouden naar verwachting weinig effect sorteren en de kans was groot dat de vrouw alsnog zelf zou proberen haar leven te beëin-

digen. De rechtbank kent verweer op basis van overmacht in de noodtoestand toe en ontslaat Chabot van rechtsvervolging (Weyers, 2004).

Het OM gaat in beroep. De deskundigen zijn het met elkaar eens dat niet altijd sprake hoeft te zijn van lichamelijk lijden of van een terminale fase en dat niet per se een onafhankelijke arts geconsulteerd moet worden. De aandacht wordt daarom gericht op de zorgvuldigheidseisen. Het Hof oordeelt dat Chabot daaraan heeft voldaan en ontslaat hem van rechtsvervolging (Weyers, 2004).

Het OM gaat in cassatie bij de Hoge Raad om drie redenen. Ten eerste dat geen sprake was van een noodtoestand omdat de patiënt niet terminaal was en dat in de medische wereld geen eenduidigheid bestaat over hulp bij zelfdoding van psychiatrisch patiënten. Ten tweede is de vraag of Chabot handelde conform wetenschappelijk verantwoord medisch inzicht en de geldende normen van medische ethiek. Het OM vindt het vrijwillige en weloverwogen verzoek twijfelachtig aangezien de vrouw psychiatrisch leed. Ten derde stelt het OM dat consultatie had moeten plaatsvinden. De Hoge Raad verwerpt de eerste reden want ook bij niet- somatische klachten of een niet- terminale situatie kan sprake zijn van ondraaglijk lijden. De Hoge Raad verwerpt ook dat bij psychiatrisch patiënten geen sprake zou kunnen zijn van vrije wilsbeschikking. De Hoge Raad stelt wel dat een consult plaats dient te vinden en dat een reëel behandelingsperspectief niet mag worden afgewezen door de patiënt. Uiteindelijk verwerpt de Hoge Raad het beroep op noodweer en veroordeelt Chabot strafbaar en schuldig. Chabot wordt geen straf opgelegd maar resteert een zaak voor het Medisch Tuchtcollege. De inspecteur voor de Volksgezondheid stelt dat Chabot ernstig tekort geschoten is in het behandelen van de vrouw en geen consultatie heeft gepleegd. Chabot krijgt een berisping (Weyers, 2004).

De uitspraak van de Hoge Raad ondersteunt niet het standpunt van de minister van Justitie ten aanzien van levensbeëindigend handelen bij een niet- terminale fase. De Hoge Raad ondersteunt wel het standpunt van de beroepsgroep dat niet per se gesteld kan worden dat een psychiatrisch patiënt geen vrijwillig en weloverwogen verzoek kan doen. De jurisprudentie in de zaak Chabot heeft duidelijk gemaakt dat levensbeëindigend handelen bij niet- terminale en psychiatrische patiënten extra zorgvuldigheid vraagt en dat de psychiatrische patiënt daarbij een vorm van behandeling niet mag weigeren (Weyers, 2004).

Funke- arrest

Parallel aan deze ontwikkelingen heeft het Europese Hof van Justitie in 1991 in het Funke- arrest bepaald dat medewerking aan de eigen veroordeling in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens [EVRM]. Uit jurisprudentie bij de

Nederlandse Hoge Raad blijkt dat het verdedigingsrecht pas gaat werken als er sprake is van een handeling waarbij de verdachte kan concluderen dat strafvervolging zal worden ingesteld. Bij de opening van een gerechtelijk onderzoek wordt nog niet gesproken van een dergelijke handeling. De regering is daarom van mening dat de meldingsprocedure anders is dan het Funke- arrest (Weyers, 2004).

Wetsvoorstel wordt aangenomen

In november 1993 debatteert de Eerste Kamer. Zij blijft van mening dat de meldingsprocedure van levensbeëindiging met en zonder verzoek niet samengevoegd moeten worden. De discussie over levensbeëindiging zonder verzoek zou nog te actueel zijn. Met name het CDA kan zich niet vinden in het voorstel. Om een kabinetscrisis te voorkomen roept de PvdA het CDA op tot medewerking. Eind november 1993 wordt het wetsvoorstel met een klein meerderheid in de Eerste Kamer aangenomen (kamerstuk Handelingen 431).

3.1.7 Het gaat door...

Nieuw kabinet

In juli 1994 treedt minister d'Ancona van Volksgezondheid af in verband met haar benoeming bij het Europees Parlement. Minister Ritzen [PvdA] neemt het stokje over. Staatssecretaris Simons is al in februari dat jaar afgetreden vanwege zijn lijsttrekkerschap bij de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam. In augustus 1994 eindigt de regeerperiode voor het kabinet Lubbers III en treedt het kabinet Kok I aan met de partijen PvdA, VVD en D66 en met Borst- Eilers [D66] als minister van Volksgezondheid en Terpstra [VVD] als staatssecretaris. Gesproken wordt over het euthanasievraagstuk en meer specifiek over de zaak Chabot. Minister Sorgdrager van Justitie stelt dat zij zal bevorderen dat meer jurisprudentie komt in zaken waarover nog discussie bestaat. Daarbij gaat het met name om patiënten die hun wil niet kenbaar kunnen maken (kamerstuk 23877 nr 1).

Politieke verdeeldheid

Een aantal christelijke partijen is ongerust over het standpunt van het kabinet inzake euthanasie en dient twee moties in ten aanzien van de terminale fase van de patiënt en de situatie bij psychiatrisch patiënten. De Tweede Kamer verwerpt de moties (kamerstuk 23877 nr 2).

De politiek blijft verdeeld. Onder de voorstanders zijn twee stromingen te onderkennen. De eerste stroming, vooral D66- ers en juristen, is aanhanger van het zelfbe-

schikkingsrecht en de tweede stroming, met name artsen, is aanhanger van de barmhartigheid (Weyers, 2004).

Evaluatie meldingsprocedure

Ten behoeve van de evaluatie van de meldingsprocedure formuleren de ministers Sorgdrager van Justitie en Borst- Eilers van Volksgezondheid medio 1995 de onderzoeksopdracht hiertoe. Het parlement dringt aan op een multidisciplinair onderzoeksteam, met vertegenwoordiging vanuit juridisch en van medisch vakgebied. Dit verzoek wordt afgewezen met als argument dat het van belang is voor de vergelijkbaarheid eenzelfde opzet te hanteren als in eerder evaluatieonderzoek. Tijdens dit onderzoek, uitgevoerd door van der Wal en van der Maas, stelt de minister van Justitie in de media van mening te zijn dat in de meldingsprocedure het strafrechtelijke kader nog verder naar de achtergrond mag verschuiven. Begin 1996 moet zij zich hierover verantwoorden in de Tweede Kamer. De minister kondigt aan dat de KNMG voornemens is dat jaar een initiatief te starten waarbij artsen die een verzoek krijgen voor euthanasie zich kunnen wenden tot een steunpunt voor overleg en advies. Een ander idee van de KNMG is het instellen van toetsingscommissies bestaande uit artsen, juristen en ethici, die vooraf een beoordeling maken van een voorliggende aanvraag voor euthanasie. Daarnaast adviseert de KNMG aan artsen de middelen die worden toegepast bij euthanasie en hulp bij zelfdoding zoveel mogelijk door de patiënt zelf in te laten nemen, ten einde het zelfbeschikkingsrecht explicieter tot uitdrukking te laten komen (kamerstuk 23877 nr 2; Legemaate et al, 2002. Weyers, 2004).

NVVE publiceert wetsvoorstel

Om de snelheid omtrent de euthanasiewetgeving op te voeren publiceert de NVVE in 1996 een voorontwerp euthanasiewet met daarin de onderwerpen euthanasie; hulp bij zelfdoding en de pil van Drion (Weyers, 2004).

Evaluatierapport

Eind 1996 wordt het landelijke evaluatieonderzoek afgerond met het rapport 'Euthanasie en andere medische beslissingen rond het einde van het leven'. De regering concludeert dat de kwaliteit van medisch handelen rondom het levenseinde is verbeterd, maar de doelstelling van de meldingsprocedure nog niet is bereikt. De regering stelt voor regionale toetsingscommissies in te stellen, als buffer tussen de arts en het Openbaar Ministerie. Daarnaast stelt de regering voor om onderscheid aan te brengen in de toetsing van levensbeëindiging met en zonder verzoek, door voor levensbeëindiging zonder verzoek één centrale toetsingscommissie in te stellen. De regionale toet-

singscommissies dienen een jaarlijks verslag uit te brengen om het maatschappelijk inzicht; de controle op levensbeëindigend handelen en de eenheid in handelen te vergroten. De toetsingscommissies kunnen drempelverlagend en zelfs educatief werken (kamerstuk 23877 nr 13).

Reacties

De KNMG reageert in 1997 kritisch op dit voorstel. Het instellen van toetsingscommissies wordt positief ontvangen, maar men heeft twijfels over het handhaven van de strafbaarheid (Weyers, 2004). Rechtssocioloog Klijn (In: Weyers, 2004) wijst erop dat het onderzoek eigenlijk bedoeld was als evaluatie, maar in feite geen evaluatie is. Het onderzoek geeft bijvoorbeeld geen inzicht in de effecten van de juridische regels op het gedrag van artsen.

Project Steun en Consultatie bij Euthanasie

In 1997 gaat het project Steun en Consultatie bij Euthanasie in Nederland van start [SCEN]. Artsen kunnen daar advies inwinnen bij een gespecialiseerde arts inzake euthanasie of een SCEN arts inschakelen voor onafhankelijke consult in een euthanasie-casus. In 1998 wordt dit project geëvalueerd. Artsen en politici ervaren het project als succesvol. Daarom wordt door de regering aan het project een landelijke dekking toegerekend (kamerstuk 26691 nr 9, 23; Weyers, 2004).

Palliatieve zorg

In die tijd groeit de aandacht voor palliatieve zorg en gaat de overheid meer geld besteden aan de ontwikkeling van kennis en vaardigheden op dit gebied. Daarnaast wordt meer aandacht besteed aan de afstemming tussen verschillende zorginstellingen waarmee de patiënt te maken krijgt; het inrichten van speciale afdelingen voor deze patiënten en het formuleren van kwaliteitscriteria (kamerstuk 29509 nr 4; reeks 21545; reeks 23633).

Patiëntenperspectief

De aandacht voor euthanasie stijgt en vanuit verschillende perspectieven ontstaan publicaties. Ook wordt een aantal patiëntenverenigingen opgericht, zoals Stichting de Einder en Stichting Vrijwillig Leven [SVL], een afsplitsing van de NVVE (Weyers, 2004).

Weinig politieke steun

Het onderscheid tussen het artsenperspectief en het patiëntenperspectief wordt door de oprichting van patiëntenverenigingen scherper. Verzoeken van de NVVE aan de regering om onderzoek te doen naar dit patiëntenperspectief worden van de hand gewezen. Daarop verzoekt de NVVE het Verweij- Jonkerinstituut tot uitvoering hiervan. Uit dit onderzoek in 1996 blijkt dat artsen wel bereidwillig lijken een verzoek om euthanasie in te willigen, echter de uiteindelijke daad zo ver voor zich uit schuiven, dat de patiënt al overleden is. Daarnaast blijkt het voor patiënten erg lastig tot oplossingen te komen indien de arts een verzoek hartgrondig weigert. Confrontaties worden soms uit de weg gegaan en in zorginstellingen is hard doorwerken en snel veel patiënten behandelen het motto (Verweij- Jonker Instituut, 1996).

Toetsingscommissies

Begin 1997 kondigt het kabinet aan de aangekondigde toetsingscommissies te zullen instellen. De voorbereidingen hiervoor voltrekken zich gedurende het gehele jaar. De toetsingscommissies zullen bestaan uit artsen, juristen en ethici en zullen een melding van levensbeëindiging op verzoek beoordelen aan de hand van de zorgvuldigheidscriteria. De arts en het OM worden geïnformeerd over het oordeel. Indien het oordeel positief is ziet het OM af van rechtsvervolging. De rol van de lijkschouwer beperkt zich tot het controleren of de arts de formulieren juist en volledig heeft ingevuld. Het Forensisch Medisch Genootschap is op dat moment bezig met het opstellen van protocollen om lijkschouwers te informeren over de nieuwe werkwijze. De ministers doen dit voorstel, samen met een concept ministeriele regeling voor het instellen van een 'Commissie voor levensbeëindigend handelen zonder verzoek' aan de Tweede Kamer toekomen en verzoeken de Raad van State om advies omtrent de levensbeëindiging zonder verzoek (kamerstuk 23877 nr 13; Weyers, 2004).

Het feit dat een wijziging van het Wetboek van Strafrecht niet leidt tot een toename van het aantal meldingen, is voor de ministers aanleiding voor het instellen van de toetsingscommissies in plaats van het wijzigen van het Wetboek van Strafrecht. Daarnaast zien de ministers weinig in een wijziging van de wet. Het instellen van een toetsingscommissie moet leiden tot het bevorderen van de kwaliteit van medisch handelen. In dit kader loopt nog een aantal andere activiteiten, welke zich nog in een beginfase bevindt waardoor de tijd nog niet rijp is voor een wetswijziging. De ministers noemen hier de verdere uitbreiding van kennis en ontwikkeling op het gebied van palliatieve zorg en het SCEN- project ((kamerstuk 23877 nr 13; Weyers, 2004).

Van initiatiefwetsvoorstel naar regeringsvoorstel

Vlak voor het geplande debat in de Tweede Kamer in maart 1998 kondigt D66 aan samen met PvdA en VVD een initiatiefwetsvoorstel te hebben ontworpen om euthanasie onder bepaalde voorwaarden te legaliseren. In maart en april 1998 debatteert en stemt de Tweede Kamer en aansluitend de Eerste Kamer over dit voorstel. In augustus 1998 treedt het kabinet Kok II aan. In het regeerakkoord stelt het kabinet dat zij de rol van artsen bij euthanasie wenst vast te leggen in het Wetboek van Strafrecht. Indien een arts aan de zorgvuldigheidseisen heeft voldaan, is hij niet strafbaar. Het kabinet neemt het initiatiefwetsvoorstel over en legt dit als eigen wetsvoorstel voor aan de Raad van State. Vanaf november 1998 starten de werkzaamheden van de toetsingscommissies bij meldingen van levensbeëindigend handelen op verzoek (kamerstuk 26000 nr 1- 6; Weyers, 2004).

Advies Raad van State

In augustus 1999 ontvangt de Tweede Kamer het wetsvoorstel Toetsing van levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding, en een aantal voorstellen voor wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de lijkbezorging. Ten opzichte van eerdere voorstellen worden de zorgvuldigheidseisen die gelden als strafuitsluitingsgrond niet opgenomen in het Wetboek van Strafrecht maar in het wetsvoorstel. In het Wetboek van Strafrecht wordt een verwijzing naar de nieuwe wet gedaan en naar de Wet op de Lijkbezorging in verband met de vereiste melding van overlijden aan de lijkschouwer. Op advies van de Raad van State wordt de bepaling omtrent euthanasie bij minderjarigen aangepast. Bij jongeren tussen de 16 en 18 jaar is de wens van de jongere doorslaggevend. Bij jongeren tussen de 12 en de 16 jaar hebben de ouders een sterke invloed maar is het oordeel van de arts inzake de noodsituatie van de patiënt doorslaggevend. Daarnaast verzoekt de Raad om meer duidelijkheid omtrent de schriftelijke wilsverklaring. De minister neemt hiertoe een toelichting op in de wet (kamerstuk 26691 nr 1, 2, A; Weyers, 2004).

In de Wet toetsing op levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding worden ook de rol en taak van de toetsingscommissies opgenomen. Indien de toetsingscommissie oordeelt dat een arts zorgvuldig heeft gehandeld, wordt geen melding gemaakt aan het Openbaar Ministerie. Wanneer zij dit oordeel niet kan geven en de officier van justitie geen verlof voor begraving of verbranding kan geven, wordt melding gemaakt aan het College van Procureurs- Generaal en aan de inspectie voor de gezondheidszorg. Tot slot neemt de regering het advies van de Raad van State over om te voorkomen dat een oordeel van de toetsingscommissie kan worden getoetst door een administratieve rechter. Het klachtrecht en de Wet nationale ombudsman blijven van

toepassing op de oordelen van de toetsingscommissies. Hoewel de regering dit ongewenst acht, leidt dit niet tot aanpassing van de wetgeving (kamerstuk 26691 nr 3, 4; Weyers, 2004; ZonMw, 2007).

Vooronderzoek Vaste commissies

In februari 2000 start de voorbehandeling van het wetsvoorstel in de Vaste commissies. Heikel blijkt de regeling ten aanzien van minderjarigen. Daarnaast wordt de rol van de toetsingscommissies in relatie tot het kleiner worden van de rol van het OM besproken; wordt de regeling omtrent de schriftelijke wilsverklaring als onduidelijk ervaren; is men nog niet overtuigd dat de wet niet in strijd is met het EVRM en stelt een aantal leden dat het te vroeg is voor de wet omdat de ontwikkelingen op het gebied van palliatieve zorg nog volop gaande zijn. Sommige artsen hebben bijvoorbeeld de ervaring dat verzoeken om euthanasie wegebben wanneer patiënten goed verzorgd worden in een hospice (kamerstuk 26691 nr 5; Weyers, 2004; The, 2008).

Reactie ministers

In juli 2000 reageren de ministers op de vragen van de Vaste commissie. Het wetsvoorstel wordt aangepast. Zo wordt de bepaling omtrent minderjarigen ingetrokken, met name omdat de beroepsgroep heeft aangegeven te kunnen functioneren zonder deze bepaling. Daarnaast wordt toegevoegd dat de onafhankelijk consulterend arts ook een schriftelijke verslaglegging dient te doen. Daarnaast stellen de ministers de ontwikkelingen op het gebied van de palliatieve zorg nauwlettend te volgen. En wordt een derde landelijk onderzoek toegezegd (kamerstuk 26691 nr 6, 7; Weyers, 2004).

Wetgevingsoverleg

Op 30 oktober wordt de voorbehandeling van het wetsvoorstel afgerond met een wetgevingsoverleg. In dit overleg brengen de RPF en SGP een aantal amendementen in. Deze hebben betrekking op het verplicht aanbieden van palliatieve zorg en een betere regeling aangaande gewetensbezwaren. Centraal discussiepunt is of een toetsingscommissie een zorgvuldig oordeel kan geven als niet aan alle zorgvuldigheidseisen is voldaan. De ministers stellen dat een kleine afwijking van deze eisen niet per definitie leidt tot onzorgvuldig handelen. Over de toetsingscommissies zijn de politieke partijen het nog niet eens. Zo spreekt GroenLinks over lekenrechtspraak; twijfelt de VVD of een toetsingscommissie het meldingsgedrag van artsen positief beïnvloedt en wordt gesproken over hoe te handelen indien de toetsingscommissieleden het niet eens worden. Algemeen vraagstuk is of het wetsvoorstel het sluitstuk van de discussie is. De ministers geven aan dat de pil van Drion niet gelegaliseerd wordt. De minister

van Justitie [VVD] stelt dat in het wetsvoorstel geen sprake is van het zelfbeschikingsrecht, maar wel van het tegemoetkomen aan de zelfbeschikking van de patiënt. De minister stelt dat sprake moet zijn van ondraaglijk en uitzichtloos lijden, maar dat dit niet altijd voldoende voorwaarde is voor het inwilligen van een verzoek. De minister van Volksgezondheid [D66] stelt dat een patiënt die lichamelijk en psychisch gezond is maar het leven niet langer kan volhouden wel een reëel punt kan hebben. De minister pleit ervoor de discussie in de samenleving op dit punt voort te zetten (kamerstuk 26691 nr 17-22).

Tweede Kamer akkoord

In november 2000 debatteert de Tweede Kamer over de legalisering van euthanasie. Dezelfde discussiepunten komen ter tafel. Daarnaast worden twee nota's van wijziging van kracht. Deze betreffen een tweetal redactionele punten. Eind november wordt het wetsvoorstel met tweederde van de meerderheid aangenomen. Twee amendementen aangaande het rapporteren van de toetsingscommissies in een vast format teneinde transparantie te bevorderen, en aangaande de noodzaak om ook bij een wilsverklaring de zorgvuldigheidseisen in acht te nemen, worden aangenomen (Handelingen 21, 22 en 23 nov. 2000; kamerstuk 26691 nr 24- 25- 137; Weyers, 2004).

Debat Eerste Kamer

In februari, maart en april 2001 debatteert de Eerste Kamer over het wetsvoorstel. De ministers van Justitie en Volksgezondheid geven in hun memorie van antwoord aan dat zij met het wetsvoorstel de rechtszekerheid van de arts en van de patiënt nevenschikt stellen en dat getracht wordt de belangen van beide in een evenwichtige balans te houden. De ministers stellen met het wetsvoorstel tegemoet te komen aan de wens van het merendeel van de Nederlandse samenleving. Uit een onderzoek van NIPO en het SCP blijkt volgens de ministers dat 80% van de Nederlandse bevolking van mening is dat levensbeëindigend handelen bij een uitzichtloos en ondraaglijk lijden mogelijk moet zijn. Daarbij wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel alleen voorziet in de maatschappelijke discussie aangaande uitzichtloos en ondraaglijk lijden en niet bijvoorbeeld aangaande levensmoeheid of zaken buiten de medische context. Daarnaast komt het wetsvoorstel tegemoet aan de KNMG die stelt dat het strafbaar stellen van levensbeëindigend handelen niet zal leiden tot een stijging van het aantal meldingen. Het inwilligen van euthanasie wordt niet zonder meer strafbaar gesteld. Melding en toetsing zijn noodzakelijk om de kwaliteit van dit handelen te kunnen bewaken en maatschappelijk controleerbaar te houden. De ministers zijn van mening dat de wetgever het normatieve kader dient te stellen maar dat beoordeling van de feiten plaats

dient te vinden door het veld zelf (Handelingen 26, 27; kamerstuk 26691 nr 137-137H).

Ten aanzien van de relatie tot de internationale wetgeving stellen de ministers dat het EVRM en jurisprudentie van het Europese Mensenrechtenhof geen duidelijkheid geven omtrent euthanasie. Het Verdrag stamt uit de jaren '50 terwijl de euthanasiediscussie in Nederland pas rond de jaren '70 ontstond. In het Verdrag staat niets opgenomen over euthanasie. Het Europese Hof heeft tot op heden geen uitspraak gedaan in euthanasiezaken, omdat in geen van de lidstaten wetgeving op dit gebied bestaat. De ministers stellen dat uit de literatuur blijkt dat artikel 2 EVRM aangaande het recht op leven nadere uitwerking behoeft en dat daarover geen communis opinio bestaat (Handelingen 26, 27; kamerstuk 26691 nr 137-137H).

75.000 reacties

De voorzitter van de Eerste Kamer opent op 9 april 2001 de vergadering met de mededeling dat ongeveer 75.000 reacties zijn binnengekomen van burgers en diverse organisaties en verenigingen, met een gelijke hoeveelheid voor- en tegenstanders. Een aantal van deze reacties is de afgelopen tijd ook in de media verschenen. De ministers van Justitie en Volksgezondheid stellen dat de tegenstanders zich beroepen op het onvoldoende waarborgen van de beschermwaardigheid van het menselijk leven. De ministers stellen dat voorliggend wetsvoorstel juist recht doet aan die bezorgdheid (kamerstuk Handelingen nr 26).

Wetsvoorstel wordt aangenomen

Op 10 april 2001 wordt het wetsvoorstel met tweederde van de stemmen in de Eerste Kamer aangenomen. Aangekondigd wordt dat de nieuwe wet op 1 januari 2002 in werking zal treden. Dit wordt 1 april 2002 omdat het kabinet separaat een Algemene Maatregel van Bestuur aangaande het formulier voor de verklaring van overlijden naar de Raad van State voor advies stuurt. (Handelingen 26, 27; kamerstuk 26691 nr 137-137H; Raad van State, 2001/2002, Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004).

Nederlandse Koninkrijksrapportage van het Comité van de rechten van de mens

In september 2001 geeft de minister van Volksgezondheid namens de minister van Justitie in een brief aan de Tweede Kamer een reactie op de derde Nederlandse Koninkrijksrapportage van het Comité van de rechten van de mens. Het Comité stelt niet de rechtmatigheid van de wet ter discussie of de mate waarin deze zich verdraagt tot de EVRM, maar is bezorgd over de mate waarin de nieuwe wetgeving misbruik kan tegengaan en vooral over de toepassing ervan in de praktijk; de toepassing van de

zorgvuldigheidscriteria; het belang van de toetsingsprocedure vooraf en over de positie van minderjarigen. De ministers geven aan dat deze punten ook aandacht kregen tijdens de voorbereiding en behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en de Eerste Kamer. De ministers geven aan aandacht te hebben voor de handhaving van de wet in de praktijk en zeggen een periodieke evaluatie toe. Begin december wordt in de Tweede Kamer een aantal vragen gesteld naar aanleiding van de rapportage van het Comité, onder andere naar de communicatie van de Nederlandse wetgeving in het buitenland en naar de mate waarin de regering de bevindingen van het Comité overneemt. Het kabinet stelt hierover dat zij pas zal overgaan tot het eventueel aanscherpen van de wet nadat de wet is geëvalueerd (kamerstuk 26691 nr 42).

Nederland in de wereld

In november en december 2001 wordt tijdens de behandeling van de begrotingen van Justitie en van Volksgezondheid door een aantal Kamerleden gesteld dat onder andere de euthanasiewetgeving ertoe leidt dat Nederland zich in internationaal verband in een geïsoleerde positie bevindt en dat met deze wetgeving de klassieke christelijk moraal wordt doorbroken. Daarnaast wordt een discussie gevoerd omtrent de nog nader te onderzoeken relatie tussen palliatieve zorg en euthanasie. Zo stelt Kamerlid Mosterd dat de regering in de agenda Ethiek en Gezondheid aankondigt in 2002 te starten met het Centrum voor Ethiek en Gezondheid, dat een rol zou kunnen spelen in de discussie omtrent palliatieve zorg en euthanasie (kamerstuk Handelingen nr 26, 27).

NRC Handelsblad

Eind november reageert de minister van Volksgezondheid in een brief aan de Tweede Kamer op een artikel in het NRC Handelsblad waarin een weergave wordt gegeven van de discussie over euthanasie in een intervisiegroep van artsen. Uit het artikel blijkt dat geen enkele arts met een euthanasieverzoek geconfronteerd wil worden. In lijn met de visie van de wetgever wordt euthanasie door de artsen als uiterste remedie gezien. Mede dankzij deze visie zijn de ontwikkelingen omtrent medisch handelen rondom het levenseinde verder gegroeid. De aandacht voor palliatieve zorg is aanzienlijk toegenomen, vanwege de ontwikkelingen in de medische techniek. De minister constateert dat de ontwikkelingen in Nederland op dat gebied vergelijkbaar zijn met die in het buitenland. Daarnaast geeft de minister aan dat inmiddels een derde evaluatieonderzoek naar medische beslissingen rondom het levenseinde is gestart, door van der Maas en van der Wal (kamerstuk 26691 nr 44).

Internationale reacties

In het buitenland wordt geschokt gereageerd op de ontwikkeling van een euthanasiewet in Nederland. Het mensenrechtencomité van de Verenigde Naties spreekt haar zorgen uit en de World Medical Association is tegenstander van betrokkenheid van artsen bij actieve euthanasie. In België wordt in 2002 een euthanasiewet aangenomen, die vergelijkbaar is met de wet in Nederland. En in de Verenigde Staten, in de staat Oregon kent men een vergelijkbare wet. In Engeland is euthanasie verboden, vanuit de gedachte dat mensen zich op geen enkele wijze gedwongen zouden moeten voelen tot euthanasie. Zwitserland heeft sinds 1942 wetgeving omtrent hulp bij zelfdoding bij terminale patiënten. Deze staat toe dat ook niet- artsen deze hulp kunnen verstrekken, mits met de zelfdoding geen ander belang wordt gediend. Daardoor kent Zwitserland speciale klinieken die zich richten op euthanasie en hulp bij zelfdoding, en wordt zelfs gesproken van zelfmoordtoerisme. Een voorbeeld hiervan wordt weergegeven in de documentaire *The suicide Tourist*, waarin een Engelsman die lijdt aan een dodelijke spierziekte naar Zwitserland is gereisd om vervolgens in een speciale kliniek voor de camera de hulp bij zelfdoding te krijgen. In Duitsland is euthanasie een gevoelig discussiepunt. Euthanasie wordt daar gedefinieerd als de beëindiging van een minderwaardig leven en is verboden. In Israël is in 2006 wetgeving aangenomen die het toestaat dat een verzoek van ondraaglijk lijdende patiënten om te stoppen met kunstmatige of machinale in leven- houding te beëindigen. Niet het afzien van vervolging maar juist het vervolgen maakt Nederland in internationale vergelijking uniek op dit gebied (Weyers, 2004; The, 2008).

Inwerkingtreding

De wet treedt op 1 april 2002 in werking. Met de introductie van de wet zijn de zorgvuldigheidseisen en het juridische kader vastgesteld en met de periodieke onderzoeken wordt de praktijk van euthanasie inzichtelijk gemaakt. Dit ten behoeve van de kwaliteitsborging van de medische handelingen omtrent euthanasie. De wetgever tracht daarmee twee doelen te combineren, namelijk de maatschappelijke toetsing en de kwaliteitstoetsing. De maatschappelijke toetsing heeft betrekking op het verkrijgen van inzicht in en controle over het levensbeëindigend handelen van artsen. De kwaliteitstoetsing heeft betrekking op de kwaliteit van dat handelen. (kamerstuk reeks 26691; Legemaate et al, 2002, Weyers, 2004; The, 2009).

3.2 Effectiviteit

In 2007 is de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding geëvalueerd op doeltreffendheid en neveneffecten door ZonMW in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam, het Amsterdam Medisch Centrum, het Erasmus Medisch Centrum Rotterdam het Universitair Medisch Centrum Utrecht en het Centraal Bureau voor de statistiek. De opzet van dit onderzoek is vergelijkbaar met de evaluatieonderzoeken die in 2001, 1995 en 1990 zijn uitgevoerd naar de praktijk van medische besluitvorming rond het levenseinde.

3.2.1 Evaluatie

In de evaluatie uit 2001 is geconcludeerd dat ten opzichte van eerdere jaren het aantal gevallen van euthanasie zich gestabiliseerd lijkt te hebben. Het meldingspercentage is duidelijk gestegen, met name sinds de invoering van het SCEN- project. Het absolute aantal meldingen is gedaald. Omdat gegevens over de totale aantallen gevallen van euthanasie en hulp bij zelfdoding ontbreken worden twee verklaringen hiervoor mogelijk geacht. Ten eerste kan sprake zijn van een afname van de totale aantallen, waardoor het percentage meldingen niet is afgenomen. Indien de totale aantallen gevallen niet zijn afgenomen kan sprake zijn van een daling van het aantal meldingen en daarmee de meldingsbereidheid. In de evaluatie wordt aangegeven dat dit laatste onwaarschijnlijk is, gezien de positieve appreciatie die artsen in het onderzoek geven over de geldende toetsingsprocedure. Geconcludeerd wordt dat de geldende toetsingsprocedure, de door de beroepsgroep vastgestelde zorgvuldigheidseisen en het maatschappelijke draagvlak voor een euthanasieregeling, een belangrijke aanloop in de beleidsvoorbereiding vormen (Begeleidingscommissie evaluatieonderzoek naar de besluitvorming euthanasiewet, 2003).

De wetgever beoogt met de wet drie doelen namelijk rechtszekerheid, transparantie of maatschappelijke controle en kwaliteitsbevordering met als uitgangspunt de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming van het leven met erkenning van de mogelijkheid het leven naar eigen inzicht in te richten. De wetgever heeft met de wet getracht een balans te vinden tussen eerbied voor het leven versus barmhartigheid ter voorkoming of beperking van lijden en zelfbeschikking van de patiënt. Niet die zelfbeschikking staat centraal in de wet en de toepassing ervan, maar de plicht van de arts om de patiënt zijn lijden te verlichten. Deze doelen blijken te worden bereikt met de wet en door in de praktijk euthanasie onder voorwaarden vrij te waren van strafvervolging maar wel op te nemen in het Wetboek van Strafrecht, wordt de balans tussen de verschillende waarden gevonden, volgens betrokken partijen. Hierna volgt een toelichting (kamerstuk reeks 31036; ZonMw, 2007):

- **Rechtszekerheid**

Rechtszekerheid heeft betrekking op “duidelijkheid over wat rechtens geldt en voorts om wat men ter zake van controle, handhaving en sanctionering kan verwachten.”(ZonMw, 2007, p233). Daarbij gaat het de wetgever om de rechtszekerheid van de arts en van de patiënt, naar het gepercipieerde oordeel van beiden en de voorspelbaarheid van de werking van het systeem. Wat betreft de rechtszekerheid voor artsen oordeelt 75% dat deze is toegenomen. Organisaties van artsen bevestigen dit. Slechts 5% van de artsen ziet geen verbetering van de rechtszekerheid. “Het systeem van melding en toetsing werkt voor de meeste gevallen voorspelbaar. (...) Dat komt ook tot uiting in de stijging van het meldingspercentage. In grensgevallen is de rechtszekerheid beperkter. Dat komt vooral omdat de wet ten aanzien van de zorgvuldigheidseisen met een aantal globale, open begrippen werkt en het functioneren van het Openbaar Ministerie afhankelijk is van het rechtspolitieke klimaat in Nederland. Dit kan ertoe leiden dat de vervolgingsrichtlijn van het OM aan verandering onderhevig is. De rechtszekerheid is er minder voor de patiënt aangezien de wet niet het recht op euthanasie voor de patiënt regelt, maar de illusie kan wekken hierin wel te voorzien indien de inhoud van de wet onvoldoende bekend is. De mogelijkheid om een schriftelijke wilsverklaring op te stellen, kan ten onrechte de verwachting wekken dat te allen tijde tot euthanasie overgegaan kan worden;

- **Transparantie**

Voor het bereiken van transparantie en maatschappelijke controle omtrent de praktijk van euthanasie wordt gesteld dat de meldingsbereidheid van artsen en de inzichtelijkheid van gegevens over de praktijk en de wijze van toetsing cruciaal zijn. Met een stijging van het aantal meldingen van 54% in 2001 naar 80% in 2005 wordt gesteld dat de transparantie met de wet wordt bevorderd. De resterende 20% wordt verklaard vanuit het soort middelen dat wordt gebruikt. Toepassing van morfine wordt veelal niet gezien als levensbeëindigend handelen en daarom niet als zodanig gemeld. Hoewel de doelstellingen van transparantie en maatschappelijke controle op gespannen voet staan met mogelijke strafrechtelijke vervolging, ervaart de grote meerderheid van de beroepsgroep geen onoverkomelijke problemen hiermee;

- **Kwaliteitsbevordering**

Een van de doelen van de wet is het waarborgen, bewaken en bevorderen van de kwaliteit en zorgvuldigheid van levensbeëindigend handelen op verzoek. De kwaliteitsbevordering hangt onlosmakelijk samen met de meldingsbereidheid van artsen en de mate waarin zij zich toetsbaar opstellen. De stijging van het aantal meldingen en het

feit dat de regionale toetsingscommissies jaarlijks slechts enkele van de in totaal 2000 meldingen als onzorgvuldig beoordelen, leiden tot de conclusie dat de kwaliteit wordt bevorderd. De verplichte consultatie, de toetsing vooraf, de publicatie van oordelen en de voorlichting door de regionale toetsingscommissies aan de beroepsgroep dragen hieraan bij (kamerstuk 31036 nr 1; ZonMw, 2007).

Andere bevindingen uit het evaluatieonderzoek in 2007 zijn (kamerstuk 31036 nr 1, ZonMW, 2007):

- Daling aantal sterfgevallen door en verzoeken om euthanasie

In de periode 1990 tot 2007 is een daling van het aantal sterfgevallen door euthanasie waarneembaar. Daarnaast is ook het aantal verzoeken om euthanasie gedaald. Dit wordt verklaard vanuit een daling van het absolute aantal sterfgevallen met daarbinnen een groter aantal mensen boven de 80 jaar, bij wie euthanasie niet vaak wordt toegepast. Een tweede verklaring is dat in de loop der jaren de mogelijkheden voor pijn- of symptoombestrijding bij patiënten is toegenomen. Artsen zien daarbij een relatie tussen een toename van de mogelijkheden voor palliatieve zorg en een afname van het aantal sterfgevallen door euthanasie. Tot slot wordt als verklaring geboden de toegenomen kennis over de werking van morfine, waardoor in mindere mate een levensbekortend effect wordt toegeschreven aan morfine. Het aantal euthanasiegevallen door morfine is hierdoor gedaald. Opvallend is de bevinding dat hulp bij zelfdoding vooral wordt toegepast door huisartsen en in aanzienlijk mindere mate door artsen in zorginstellingen. De door de KNMG uitgesproken voorkeur voor hulp bij zelfdoding boven toepassing van euthanasie krijgt weinig vervolg, omdat artsen oordelen dat de patiënt de betreffende middelen vaak niet zelf kan innemen of artsen meer vertrouwen hebben in hun eigen handelen in deze situaties. Daarnaast blijkt uit een onderzoek onder artsen, als onderdeel van de evaluatie, dat 90% vindt goed op de hoogte te zijn van de wetgeving. Uit nader onderzoek blijkt echter dat 70% niet weet dat euthanasie niet uitsluitend is toegestaan bij terminale patiënten en ook de regelgeving omtrent wilsonbekwame of minderjarige patiënten niet bekend is;

- Toename meldingen

In 2005 werd ongeveer 80% van de euthanasiegevallen gemeld. In 2001 was dit 54%. Redenen voor het niet melden is dat de arts het handelen niet als levensbeëindigend beschouwt, vooral ingegeven door de middelen die worden toegepast. Voordat de wet van kracht werd, betroffen de argumenten voor het niet melden onder andere de vertrouwelijkheid van de arts- patiënt relatie of de angst voor strafvervolg;

- Toename bekendheid en naleving

Artsen vinden dat door de wet hun rechtszekerheid is verbeterd en de wet bijdraagt aan zorgvuldig handelen. De zorgvuldigheidseisen worden bijna altijd nageleefd. Wel blijkt 25% van de artsen problemen te ervaren in de beoordeling van de zorgvuldigheidseisen bij de patiënt. De wetgever heeft ervoor gekozen de materiële zorgvuldigheidseisen open te formuleren zodat nadere invulling zou plaatsvinden via de rechtspraak en de regionale toetsingscommissies;

- Vertaling van de wet in regelgeving

Tweederde van de Nederlandse zorginstellingen heeft een schriftelijke regeling omtrent euthanasie. Een kwart van deze instellingen heeft deze regeling niet bekend gemaakt aan haar artsen. Het merendeel van de artsen werkzaam in een zorginstelling wenst nadere praktische uitwerking van een dergelijke richtlijn. Een derde van de richtlijnen was niet aangepast sinds de inwerkingtreding van de wet; een derde bleek strikter te zijn dan de wet en een deel bleek niet volledig te zijn;

- Adequate taakvervulling

De regionale toetsingscommissies functioneren in overeenstemming met de wet. De effectiviteit van de toetsing neemt toe naarmate artsen beter weten hoe te handelen. Ook de taakinvulling door het Openbaar Ministerie is in overeenstemming met de bedoelingen van de wet. Eind 2003 is een vervolgingsrichtlijn gepubliceerd waarin is opgenomen dat alleen tot vervolging wordt overgegaan indien de arts aan de materiële zorgvuldigheidseisen niet heeft voldaan. Deze richtlijn heeft bijgedragen aan de rechtszekerheid van de arts. De inspectie vervult haar rol adequaat, en is daarbij vooral gericht op de professionaliteit en goede beroepsuitoefening van de arts;

- Relatie tot andere wetgeving

De relatie tot het Wetboek van Strafrecht kan met name bij grensgevallen leiden tot spanningen. Het niet melden van levensbeëindiging op verzoek wordt namelijk gelijk gesteld met de uitvoering daarvan. Ook blijken soms verschillende duidingen van hetzelfde feit. Voor de mate waarin sprake is van een zorgvuldige uitvoering van het levensbeëindigend handelen wordt gesteld dat het tuchtrecht geschikter is dan het Wetboek van Strafrecht. Verder zijn geen inconsistenties gevonden van de wet ten opzichte van andere (inter)nationale wetgeving, zoals het EVRM. Twijfel bestaat of de verenigbaarheid met het zwijgrecht, het nemo tenetur beginsel, de Straatsburgse toets kan doorstaan;

- Toekomstbestendigheid

Omdat de wet een open systeem betreft dat nader ingevuld kan worden door de rechtspraak en de regionale toetsingscommissies, biedt de wet ruimte voor veranderende maatschappelijke visies en ontwikkelingen (kamerstuk 31036 nr 1; ZonMw, 2007).

3.2.2 Reactie bewindslieden

In reactie op de evaluatie van de wet stellen de bewindslieden eind 2007 dat hoewel de wet als doeltreffend wordt beoordeeld een aantal aspecten aandacht vereist. Dit betreffen de kennis van artsen van de wet; de mate waarin zorginstellingen beleid omtrent euthanasie opstellen en dit bekend maken aan betrokkenen. Daarnaast stellen de bewindslieden dat een wijziging van de wet niet aan de orde is omdat zij in het coalitieakkoord afgesproken hebben de wetgeving niet te wijzigen of experimenten toe te staan, bijvoorbeeld met de pil van Drion. Verbeterpunten in de aansluiting van de wet op de praktijk zijn wel mogelijk, waaronder de aandacht voor de kwaliteit van de taakuitvoering van de toetsingscommissies en het beperken van de zittingstermijn van commissieleden; de aandacht voor het waarborgen van de anonimiteit bij publicatie van oordelen van de toetsingscommissie; uniformering van de beleidslijnen van het OM omtrent de wijze waarop zij omgaat met de melding van levensbeëindiging door de lijkschouwer en het opnemen van een modelverslag voor de beoordeling van het handelen van de arts. Daarnaast stelt het kabinet voor over te gaan tot uitbreiding van SCEN naar ziekenhuizen. Hiertoe zal de Inspectie voor de gezondheidszorg het instellingsbeleid hieromtrent onderdeel te laten zijn van haar toezicht. Daarnaast zal het kabinet met koepelorganisaties in gesprek gaan over het opstellen van een modelrichtlijn omtrent dergelijk handelen (kamerstuk 31036 nr 2).

3.2.3 Val van het kabinet

In de nacht van 19 op 20 februari 2010 valt het kabinet Balkenende IV. Daarmee eindigt de chronologische beschrijving van de totstandkoming van de Euthanasiewet.

4. Winkelsluitingswet

De Winkeltijdenwet is in werking getreden in 1996. De wet stelt regels met betrekking tot de openingstijden van winkels en de tijden waarop goederen, anders dan in een winkel, bedrijfsmatig aan particulieren mogen worden aangeboden of verkocht. In 2006 is de wet geëvalueerd door de B&A- groep in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Uit deze evaluatie blijkt dat de wet op hoofdlijnen goed functioneert en doelen zijn gerealiseerd (B&A groep, 2007).

4.1 Beleidsvoorbereiding

4.1.1 Winkelsluitingswet 1930

Gemeentelijke verordeningen

In de 19^e en begin 20^e eeuw ontstaat door concurrentie tussen winkeliers een grote diversiteit aan openingstijden van winkels. Pogingen van groepen van ondernemers om afspraken te maken over sluitingstijden zijn weinig succesvol. Het lukt niet overeenstemming te bereiken. Op verzoek van een aantal georganiseerde winkeliers gaan gemeenten de winkelsluiting via verordeningen regelen. Aanvankelijk hebben deze verordeningen geen verbindend karakter, totdat in maart 1912 de Hoge Raad anders bepaalt. Rond 1930 bestaan er 293 gemeentelijke verordeningen omtrent openingstijden van winkels. Enerzijds dragen de verordeningen bij aan de behoefte van winkeliers aan afspraken over de rusttijd. Anderzijds is het grote bezwaar dat in verschillende gemeenten ook verschillende verordeningen bestaan. Dit werkt concurrentie in de hand (Stoop, 2001).

Wetsvoorstel Staatscommissie

Het vraagstuk omtrent winkelsluiting is onderwerp van het Derde Internationale Congres voor den Handeldrijvenden Middenstand in 1902. In 1909 is de Staatscommissie voor den Handeldrijvenden en Industrieelen Middenstand van mening dat een wettelijke regeling voor de openingstijden nodig is. Zij doet een wetsvoorstel. Dit voorstel wordt niet door het christelijke kabinet Heemskerk [1908- 1913] overgenomen, vanwege de verdeeldheid tussen partijen en de invloed van de Eerste Wereldoorlog. Tegenstanders achten overheidsingrijpen ongewenst en in strijd met een staat van vrije burgers. Voorstanders achten overheidsingrijpen noodzakelijk vanwege de maatschappelijk ongewenste toestanden die ontstaan vanwege overmatig lange werktijden (Stoop, 2001).

Nieuw kabinet en parlementaire democratie

Het kabinet Heemskerk wordt in 1913 opgevolgd door het liberale en vooruitstrevende kabinet Cort van der Linden [1913- 1918]. Onder dit kabinet wordt het districtenstelsel vervangen door de evenredige vertegenwoordiging en is sprake van een parlementaire democratie. Van 1918 tot 1925 regeren de kabinetten Ruijs de Beerenbrouck I en II, met rooms-katholieke; christelijk- historische en anti- revolutionaire samenstelling.

Arbeidswet en voorontwerp Werktijdenbesluit

In 1919 treedt de Arbeidswet in werking en wordt het mogelijk de arbeidstijd van werknemers te bepalen. In 1921 verschijnt een voorontwerp Werktijdenbesluit met een werk- en rusttijdenregeling voor winkelpersoneel. Hierdoor groeit de behoefte aan een wettelijke regeling voor winkelsluiting. Want, wanneer een Werktijdenbesluit in werking treedt zonder een regeling omtrent winkelsluiting kan een ongelijke concurrentie ontstaan tussen winkeliers met en zonder personeel (Stoop, 2001).

Wetsontwerp Middenstandsraad en 'regeling der winkelsluiting'

In 1920 presenteert de Middenstandsraad een ontwerp voor een winkelsluitingswet, naar het voorbeeld van de Staatscommissie. In de jaren 1926 tot 1929 ontwerpt ook minister de Bruine van Arbeid [CHU], van het kabinet de Geer I [1926- 1929] een winkelsluitingswet. Deze wordt later door minister Verschuur [RKSP] van Economische Zaken van het derde kabinet Ruijs de Berenbrouck [1929- 1933] als zijnde 'de regeling der winkelsluiting' ingediend. Deze regeling komt uit rooms- katholieke hoek (kamerstuk reeks 19; Stoop, 2001).

Behandeling en akkoord Tweede Kamer

Begin maart 1930 wordt 'de regeling der winkelsluiting' behandeld in de Tweede Kamer. Daarbij zijn twee verzoekschriften ingediend. Een van de Vereening van banketbakkers en exploitanten van bestelzaken te Wassenaar en een van de voorzitter en secretaris der algemeene melkverkoopersvereniging te Rotterdam. De leden van de Tweede Kamer discussiëren over hoe te komen tot een algemeen oordeel over de winkelsluiting en de mate waarin de overheid hierin een taak heeft. Andere besprekingspunten zijn wat de gemeentelijke bevoegdheid moet zijn en hoe om te gaan met de zondagssluiting. Vanuit liberale hoek wordt kritiek geuit op het dwingende karakter van de regeling. De ondernemer zonder personeel wordt in een ongelijke concurrentiepositie gezet. Vanuit anti- revolutionaire hoek, door het lid Smeenk, wordt dit bestreden. Het wetsvoorstel perkt niet de individuele vrijheid maar de bedrijfsvrijheid in.

Dit zou legitiem zijn want wanneer men een onderneming start, treedt men toe tot de bedrijfsgemeenschap, waarin verschillende algemeen geldende wetten en regels gelden. Smeenk maakt bezwaar tegen de vele uitzonderingen op de zondagssluiting die de regeling bevat, zoals voor apotheken, koffiehuisen, restaurants en de verkoop van ijs (kamerstuk reeks 19).

Het lid Visscher, ook van anti- revolutionaire kant, acht een wettelijke regeling voor winkelsluiting overbodig. Dit zou op gemeentelijk niveau geregeld kunnen worden. Bovendien bevat de regeling volgens Visscher naar het oordeel van zijn fractie geen bevredigend voorschrift omtrent de zondagssluiting. Hij adviseert de regering het voorstel in te trekken. Ook het lid Van Dis van de SGP is tegenstander van het voorstel. Hij pleit voor intrekking gezien de vele uitzonderingsbepalingen op de zondagssluiting en de inperking van de persoonlijke vrijheid van de ondernemer. Van Dis dient een aantal amendementen in, gericht op beperking van de uitzonderingsbepalingen op zondag, waarna in de Tweede Kamer een godsdienstige discussie ontstaat. Van Dis stelt dat louter apotheken op zondag geopend mogen zijn. Visscher en een aantal van zijn partijgenoten zijn tegen de opstelling van Van Dis. Zij zijn lid van de Gereformeerde Bond in de Nederlands Hervormde Kerk, welke eenzelfde opvatting hanteert over zondagssluiting als de SGP. Visscher stelt dat sociale omstandigheden ertoe kunnen leiden dat uitzonderingen op de zondagssluiting noodzakelijk zijn. Het amendement van het lid Smeenk, om te voorzien in zondagssluiting op Kerst- Paas- en Pinksterdag, wordt aanvaard. Op 21 maart 1930 wordt het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. De SGP behoort tot de tegenstemmers. De anti- revolutionaire partij kan zich vinden in het voorstel omdat het de zondagsrust bevordert (kamerstuk reeks 19).

Behandeling en akkoord Eerste Kamer

In de Eerste Kamer wordt de relatie tussen 'de regeling der winkelsluiting' en de Zondagswet uit 1815 bediscussieerd. Volgens minister Verschuur van Economische Zaken kan de regeling naast de Zondagswet bestaan, omdat het uitgaat van een sociaal motief en de Zondagswet van een religieus motief. De anti- revolutionaire leden in de Eerste Kamer stellen echter dat de bevoegdheid van een gemeentebestuur om afwijkende regelingen in te stellen voor de zondag tot moeilijkheden leidt wanneer de Zondagswet niet wordt herzien. Met de toezegging van de regering tot herziening, wordt de regeling der winkelsluiting op 27 november 1930 aangenomen in de Eerste Kamer (kamerstuk reeks 19, Stoop, 2001).

Inwerkingtreding 'regeling der winkelsluiting': Winkelsluitingswet 1930

Op 1 mei 1932 treedt de regeling in werking als de Winkelsluitingswet 1930, tegelijk met het Werktijdenbesluit 1930. Dit heeft enige tijd geduurd na goedkeuring door de Eerste Kamer, omdat gemeenteraden in de gelegenheid zijn gesteld hun verordeningen aan te passen aan de nieuwe wetgeving. De wet heeft het karakter van een kaderwet met algemene grenzen van verkoopuren, waarbinnen gemeentebesturen nadere regelingen kunnen opstellen (kamerstuk reeks 19). De Winkelsluitingswet 1930 omvat de volgende kaders:

- Sluiting van winkels op zondag, met uitzondering van melk- vis- en fruitwinkels die tot 12 uur open mogen zijn. Winkels in brood, banket, suikerwerk en chocolade mogen op zondag vier achtereenvolgende uren open zijn en winkeliers die de Sabbat- of Zevendedag vieren mogen een langer aantal uren open zijn;
- Sluiting van winkels op werkdagen van 8 uur 's avonds tot 5 uur 's ochtends;
- Verbod op markt- en straathandel op zondag, met uitzondering van geringe eetwaren.

4.1.2 Wijziging Winkelsluitingswet 1930

Nieuw kabinet

Van 26 mei 1933 tot 10 augustus 1939 regeren de kabinetten Colijn II tot en met V in verschillende rooms-katholieke, anti- revolutionaire en christelijk- historische samenstelling, aangevuld met vertegenwoordiging vanuit een liberale en een vrijzinnig democratische partij (kamerstuk 190 nr 1-3).

Initiatief wetsvoorstel

Op 10 november 1932 dient het lid Vos een initiatiefvoorstel in tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1930. Vos stelt dat de Winkelsluitingswet in werking is getreden ondanks het verzet in de Tweede Kamer en het bezwaar van het Verbond van Nederlandsche Werkgevers; de Koninklijke Nederlandschen Middenstandsbond en de Nederlandschen R-K Middenstandsbond. Deze organisaties hebben de minister verzocht tot uitstel van het wetsvoorstel omdat in de meeste gemeenten nog geen verordeningen gereed zijn. Dit heeft volgens Vos geleid tot een verwarrende situatie in de praktijk, waarvan winkeliers en consumenten nadelen hebben ondervonden. Vos stelt: 'De

praktijk heeft intusschen wel uitgewezen hoe onjuist deze beslissing is geweest en hoezeer de belanghebbenden naar verruiming van het aantal verkooppuren op Zondag snakken` (kamerstuk 190 nr 3, p3). Ook stelt Vos dat uit onderzoeken, onder andere uitgevoerd door het departement op verzoek van belanghebbenden, en door de Kamers van Koophandel en Fabrieken, zou blijken dat de Winkelsluitingswet aanwijsbare schade veroorzaakt bij winkeliers (kamerstuk 190 nr 1-3).

Crisisvoorstel

Vanwege de economische crisis in de jaren dertig wordt vanuit rooms-katholieke hoek druk uitgeoefend op de regering om via een wetswijziging verruiming van de winkelopeningstijden mogelijk te maken. In december 1933 worden daarom door minister Verschuur van Economische Zaken twee voorstellen ingediend. Het eerste voorstel betreft een tijdelijke crisismaatregel die verruiming van de sluitingstijden van de Winkelsluitingswet 1930 mogelijk maakt door openstelling van winkels op zondag toe te staan tot januari 1935. Daarvoor dient de gemeente een besluit te nemen na goed overleg met de betrokken ondernemers (kamerstuk 265 nr 4; Stoop, 2001).

Het tweede voorstel van de minister betreft een aantal technische wijzigingen. Dit naar aanleiding van de ervaringen en interpretaties van de wet en de verschillende bezwaren die in de praktijk zijn gebleken. Deze bezwaren hebben onder andere betrekking op de mogelijkheid van de verkoop van consumptie- ijs en een nadere definitie van wat verstaan moet worden onder bloemen- melk- vis en fruitwinkels. De Winkelsluitingswet laat de verkoop van consumptie- ijs volledig vrij, hetgeen op dat moment in de praktijk leidt tot ontduiking van de wet. Daarnaast wordt een verruiming van de wet voorgesteld voor winkeliers die Israëlitische feestdagen vieren. In de technische wijziging wordt nader ingegaan op de bevoegdheid van de gemeenteraad om van de bepalingen in de wet af te wijken, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, om bijvoorbeeld 'de uit de thans genoten vrijheid voortspruitende concurrentie aan banden te leggen' (kamerstuk 270 nr 3, p5). Aan gemeenten wordt een overgangsperiode van zes maanden voorgesteld om de technische wijzigingen door te laten werken in lokale verordeningen (kamerstuk 265 nr 4; Stoop, 2001).

Behandeling crisisvoorstel Tweede Kamer

Minister Verschuur geeft aan dat het crisisvoorstel de steun van het gehele kabinet heeft. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer op 10 januari 1934, blijkt het merendeel van de leden bezwaar te maken. Het crisisvoorstel zou in strijd zijn met de regeringsverklaring waarin is opgenomen dat omwille van de noodzakelijke eendracht politieke en geestelijke tegenstellingen moeten worden voorkomen. De leden stellen

dat het initiatiefvoorstel Vos te vergaand was om verder in behandeling te nemen. Het regeringsvoorstel zou slechts de noodzakelijke wijzigingen omvatten en principiële tegenstellingen verminderen. Het nu voorliggende crisisvoorstel achten de leden echter dusdanig omvangrijk, dat het niet meer in lijn loopt met het initiële regeringsvoorstel (kamerstuk 265 nr 4).

Een aantal leden in de Tweede Kamer maakt verschillende bezwaren. Het crisisvoorstel druist in tegen de afspraken omtrent de zondagsrust. Een van de pijlers van de Winkelsluitingswet 1930 is de sluiting op zondag om de zondagsrust te bevorderen; om de winkelier een vrije dag te gunnen en om daarbij concurrentiemogelijkheden te voorkomen. Hoewel het crisisvoorstel een tijdelijk karakter heeft tot 1 januari 1935 en het definitieve akkoord van verruiming van de openingstijden van een winkel alleen wordt toegestaan bij buitengewone omstandigheden; nadat winkeliers gehoord zijn, de gemeenteraad heeft besloten en goedkeuring daarvan door de Kroon heeft plaatsgevonden, achten deze leden de principiële bezwaren zwaarder wegend (kamerstuk 265 nr 4).

Andere leden stellen dat het crisisvoorstel tegemoet komt aan de behoefte aan en strikte handhaving van zondagsrust, gecombineerd met de tegemoetkoming aan economische moeilijkheden van de middenstand op dat moment. Een groot deel van de leden stelt dat een verruiming van de openingstijden noodzakelijk is om winkeliers van de ondergang te behoeden. Sommigen achten het horen van winkeliers in strijd met het Nederlandse staatsrecht (kamerstuk 265 nr 4).

Over de noodzaak van het crisisvoorstel in relatie tot het economische tij, zijn de meningen in de Tweede Kamer verdeeld. Sommigen zien een wetswijziging als noodzakelijk om faillissementen te voorkomen. Zij verwijzen naar het feit dat de rooms-katholieke belangenorganisaties zich in dit kader voor verruiming van de openstelling van winkels hebben uitgesproken. Anderen zien het wetsvoorstel als een zedelijk ontoelaatbaar middel dat wordt ingezet terwijl niet is bewezen dat een wetswijziging daadwerkelijk doeltreffend zal zijn. Bovendien achten zij het niet juist dat de regering de aankoop van niet- noodzakelijke consumptiemiddelen bevordert in tijden waarin zuinigheid nodig is. Andere leden zien als gevaar een toename van kinderarbeid door openstelling op zondag (kamerstuk 265 nr 4).

Behandeling technisch voorstel Tweede Kamer

Op 1 maart 1934 wordt in de Tweede Kamer gesproken over de technische wijzigingen van de Winkelsluitingswet. Er bestaat verdeeldheid. Een aantal leden geeft aan slechts behoefte te hebben aan een regeling voor grote bedrijven, en kleine winkels buiten beschouwing te laten. Andere leden delen deze mening niet. Ook wordt gedisc-

cussieerd over de vraag of of de verkoop via automaten opgenomen dient te worden in de wet. Want, het bijvullen van automaten in de late avonduren of op zondag zou in strijd zijn met de wet. Door een aantal leden wordt voorgesteld de verkoop van vlees op zondag gelijk te stellen aan die van vis, om plattelandsbevolking na de kerkgang de gelegenheid te geven inkopen te doen, waartoe zij op zaterdag vanwege de grote afstanden niet altijd in staat zijn. Daarnaast wordt voorgesteld slijterijen de mogelijkheid te geven een aantal uren op zondag geopend te zijn, want deze winkels zouden sterk lijden onder de verplichte sluiting, omdat winkels die wel open mogen zijn op zondag en cafés nu drank gaan verkopen (kamerstuk 270 nr 4).

Daarnaast wordt gesproken over het waarmerken van een voorschrift van openingstijden door de burgemeester, dat winkels op hun toegangsdeur moeten hangen. Het technische voorstel gaat volgens de leden van de Tweede Kamer niet in op de wijze waarop een winkelier bezwaar kan maken tegen het besluit van de burgemeester. Ook is niet bekend of grote gemeenten gecompenseerd worden voor de kosten die het uitvaardigen van de voorschriften met zich meebrengt. En wat te doen bij winkels die geen toegangsdeur hebben? (kamerstuk 270 nr 4).

De meningen van de leden zijn verdeeld over het toestaan van opening op zondag van winkeliers die Israëlitische feestdagen vieren welke vallen op doordeweekse dagen. Het gaat sommige leden niet zozeer om het aantal uren van openstelling, maar om de grote begunstiging ten opzichte van andere winkeliers. Veel leden verzetten zich tegen het idee dat tegen aanhangers van kerkgenootschappen die hun rustdag niet op zondag vieren, geen afwijkende bepalingen worden getroffen. Dit zou volgens de leden in strijd zijn met de algemeen geldende opvatting dat deze aanhangers economisch achtergesteld worden. Deze opvatting zou voortkomen uit de Bakkerswet. Tot slot pleiten enkele leden voor een toevoeging van de bevoegdheden van de commissaris van de politie en een opsporingsambtenaar in het kader van handhaving van de wet (kamerstuk 270 nr 4).

Reactie minister

Op 3 maart 1934 reageert de minister in een memorie van antwoord aan de Tweede Kamer. De minister stelt dat het crisisvoorstel een gevolg is van een in de praktijk ontstane behoefte. De economische omstandigheden leiden ertoe dat veel gemeentebesturen verordeningen hebben verstrekt ter verruiming van de openingstijden van winkels. Uit onderzoek van het Economische Instituut voor den Middenstand in het najaar 1932 naar de toestand van consumptie- artikelbedrijven in grote steden blijkt dat de achteruitgang van de middenstand wordt veroorzaakt door het economische tij; de Winkelsluitingswet en de Zondagswet. De minister geeft aan dat al in januari 1933

Kamervragen zijn gesteld over de uitkomsten van het onderzoek en mogelijkheden tot verruiming van de Winkelsluitingswet. Vanwege een kabinetscrisis is daaraan geen invulling gegeven. Bij aanvang van het nieuwe kabinet is door middenstandskringen aangedrongen op verruiming van openingstijden. Omdat de meningen daarover niet volledig gelijklopend zijn, heeft het enige tijd geduurd alvorens het tot een voorstel is gekomen. De Middenstandsraad is daarbij geraadpleegd. De minister benadrukt dat bij de Winkelsluitingswet 1930 al bepaald is dat afwijking van de zondagssluiting mogelijk is bij winkelbedrijven waar de algemene sluiting te bezwaarlijk is. Volgens de minister wijkt voorliggend crisisvoorstel daarvan niet veel af (kamerstuk 265 nr 5- 7).

Amendementen en nota van wijziging crisisvoorstel

In diezelfde maand wordt door het lid Vos een aantal amendementen ingediend. Deze hebben betrekking op uitbreiding van het aantal uren dat een winkelier open mag zijn op zondag van 6 naar 10 uren, en op verlenging van de duur van het crisisvoorstel van 1 januari 1935 naar 1 januari 1936. Later die maand volgt een nota van wijziging, waarbij de regelgeving omtrent consumptie- ijs wordt aangepast (kamerstuk 265 nr 7-8).

Reactie minister en nota van wijziging Winkelsluitingswet

Medio maart 1934 reageert de minister schriftelijk aan de Tweede Kamer. De minister is verheugd dat het technische voorstel in hoofdlijn instemming van de Tweede Kamer krijgt. De noodzaak onderscheid te maken tussen grote en kleine winkels ziet de minister niet. De wettelijke voorbereiding van de Verkoopautomatenwet, welke op dat moment gaande is, wordt geïntegreerd in de Winkelsluitingswet. Daartoe wordt een nota van wijziging aangeboden. De minister ziet geen aanleiding om de voorstellen van een aantal leden tot wijziging van de openstelling op een aantal momenten, waar op op St. Nicolaasdag wanneer dit een zondag is, of een vroegere openstelling van melkwinkels op het platteland. Ook de gelijkstelling van vlees- en viswinkels en aanpassing van de openingstijden van slijterijen acht de minister niet nodig, want wijzigingen op dit gebied zouden een blijvende aantasting van de wettelijk geregelde zondagsrust betekenen (kamerstuk 270 nr 5-7).

Akkoord commissie van Rapporteurs

Op 20 maart 1934 wordt het verslag van de commissie van Rapporteurs voor het technische voorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1930 aangeboden aan de Tweede Kamer. De commissie acht het voorstel voldoende voorbereid (kamerstuk 270.8).

Crisisvoorstel van de agenda

Op 21 april 1934 wordt het crisisvoorstel van minister Verschuur voorlopig van de agenda van de Tweede Kamer gehaald. Minister Verschuur treedt om gezondheidsredenen af als minister van Economische Zaken en Colijn, van de anti-revolutionaire partij en principieel tegenstander van zondagsopening, neemt tijdelijk zijn plaats in (Stoop, 2001).

Behandeling technisch voorstel Tweede Kamer

Medio mei 1934 wordt het technische voorstel wederom behandeld in de Tweede Kamer. Het gaat dan onder andere om het vergemakkelijken van de toepassing en controle op naleving van de wet. Expliciet vermeldt minister Colijn dat een voorstel gericht op het mogelijk maken van zondagsopening in strijd is met de grondslag van het kabinet en de regeringsverklaring waarin de 'christelijke volksaspiraties' bron van kracht worden genoemd (Stoop, 2001, p197). Toch ontstaat in de Kamer een discussie over de openstelling op zondag. De meningen zijn verdeeld en gesteld wordt dat de Winkelsluitingswet de politieke en geestelijke tegenstellingen in Nederland op scherp zet (kamerstuk 270 nr 12, 13, 17; 2.I. 5; Stoop, 2001).

Amendement en schorsing

In mei dat jaar wordt een aantal amendementen ingediend. Deze hebben betrekking op het toepassen van het voorschrift voor openingstijden op zondag en op verruimingsmogelijkheden van de openingstijden op zondag van bepaalde winkels onder buitengewone omstandigheden (kamerstuk 270 nr 12, 13, 17; 2.I. 5; Stoop, 2001).

Reactie minister

Op 30 juni 1934 stuurt de minister een brief aan de Tweede Kamer. De bespreking van het voorstel op 24 mei is geschorst, naar aanleiding van het amendement van het lid Teulings over het bieden van financiële verlichting door verruiming van openingstijden op zondag aan noodlijdende middenstandsbedrijven. Met deze schorsing neemt minister Colijn afstand van het standpunt van het merendeel van de ministerraad. Dit merendeel heeft een rooms-katholieke, liberale en vrijzinnig-democratische achtergrond en is voorstander van openstelling op zondag. Aanpassing van de wet zou volgens de minister betekenen een verruiming van de wet die verder gaat dan strikt noodzakelijk. Hiermee zou niet tegemoet gekomen worden aan diegenen die verruiming niet wenselijk achten. De minister ziet daarom twee opties. Optie 1 is het in behandeling nemen van het crisisvoorstel, intrekking van het technische voorstel en indienen van een nieuw wetsvoorstel zonder de verruiming van openingstijden. Optie

2 is het verwijderen van de verruiming uit voorliggend technisch voorstel en daarin het crisisvoorstel integreren. De minister kiest voor de laatste optie en dient een nota van wijziging in (kamerstuk 270 nr 12, 13, 17; 2.I. 5; Stoop, 2001).

Nieuwe minister en nieuwe wet

In juli 1934 treedt Steenberghe aan als minister van Economische Zaken en wordt het technische voorstel opnieuw behandeld in de Tweede Kamer. Het kabinet blijft van mening dat openstelling op zondag onder bepaalde omstandigheden mogelijk moet zijn. Het voorstel wordt met ruime meerderheid van stemmen in de Tweede en de Eerste Kamer aanvaard. Economische motieven spelen daarbij een grotere rol dan principiële motieven (Stoop, 2001).

Inwerkingtreding wijziging Winkelsluitingswet 1930 en intrekking crisisvoorstel

Op 27 juli 1934 treedt de wijziging van de Winkelsluitingswet in werking. Het aantal uren dat winkeliers open mogen zijn op zaterdag en dat Israëlitische winkeliers open mogen zijn op zondag wordt met twee uur verruimd. De beperkte opening van bepaalde winkels op zondag wordt verruimd van vier aar zes uur en ook de openstelling van tabakswinkels en slijterijen op zondag wordt mogelijk gesteld. Op 8 september 1934 wordt het crisisvoorstel introkken (kamerstuk 265 nr 9).

4.1.3 Wijziging in oorlogstijd

Eensgezindheid kabinet

In oktober 1934 stelt minister Oud van Financiën in een memorie van antwoord aan de Tweede Kamer dat de toon en inhoud van de Troonrede somber zijn en in lijn met de werkelijke toestand in Nederland. Maatregelen van de regering hebben veelal het karakter van crisismaatregelen. Het regeringsbeleid krijgt naast instemming ook kritiek. Desondanks stelt de minister dat, hoewel in sommige gevallen zoals de Winkelsluitingswet sprake is van verschil van politiek inzicht tussen partijen, geen sprake is van ernstig uiteenlopende meningen binnen het kabinet (kamerstuk 2.I. 5)

Ontevredenheid

In januari 1935 volgen het voorlopige en eindverslag van commissie van rapporteurs omtrent 'de algemene beschouwingen van de rijksbegroting van het Huis der Koningin over het jaar 1935'. Daarin wordt opgemerkt dat de loop der zaken omtrent de Winkelsluitingswet louter een beperkte wijziging van de bestaande regeling van de zondagssluiting tot gevolg heeft gehad. Deze uitkomst zou in lijn liggen met hetgeen

de regering zelf ook al eerder had voorgesteld. En ook al had een meerderheid van de Tweede Kamer een meer vergaande regeling in gedachte, volgens de minister van Economische Zaken zou geen sprake zijn van grote onverdeeldheid binnen het kabinet. Een aantal Eerste Kamer leden stelt echter dat sprake is van zeer grote ontevredenheid vanuit rooms-katholieke hoek (kamerstuk 2.I).

Pleidooi voor wetswijziging

In februari 1936 blijkt uit het voorlopige en eindverslag van de commissie van rapporteurs over de begroting van het ministerie van Sociale Zaken dat een wijziging van de Winkelsluitingswet wordt bepleit. Sommige leden van de Eerste Kamer stellen dat, hoewel het verboden is personeel op zondag in dienst te hebben, winkeliers hun winkel wel kunnen openstellen. Andere leden stellen dat beperkingen van de winkelsluiting ongewenst zijn. De minister van Sociale Zaken kan zich niet bereid verklaren dat de kinderen van de winkeliers op zondag de arbeid verrichten, buiten de voor arbeiders in winkels toegestane grenzen van de Arbeidswet (kamerstuk 2. XII).

Behandeling Tweede Kamer

In november 1936 wenst een aantal leden van de Tweede Kamer met minister Gelissen van Handel van gedachte te wisselen over de toekomstige economische politiek en het besluit tot het loslaten van 'de gouden standaard'. De leden van de Tweede Kamer spreken over de moeilijke situatie van de middenstand, die al voorafgaand aan het loslaten van de gouden standaard lastig was. Dit blijkt volgens de leden uit het onderzoek van het Economisch Instituut voor den Middenstand; uit het aantal faillissementen en uit de toename van het aantal zaken dat slechts in volstrekte afhankelijkheid van fabrikant of bankinstelling kan functioneren. De crisismaatregel van muntcorrectie heeft een economische impuls gegeven, echter de consument ziet louter de negatieve gevolgen in de vorm van een hoge eindprijs van producten. De leden van de Tweede Kamer achten het van belang dat consumenten worden geïnformeerd over de achterliggende motieven tot prijsverhogingen. Daarnaast bespreken de leden de te nemen maatregelen om de middenstand een financieel- economische impuls te geven door verstrekking van kredieten en wordt van gedachte gewisseld over bescherming van de kleine bedrijven tegen de opkomst van het grootwinkelbedrijf (kamerstuk 2. X. 7- 8).

Reactie minister

In zijn reactie stelt de minister van Handel in de memorie van antwoord bij de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer dat in deze moeilijke tijden de midden-

stand zijn volledige aandacht krijgt. De Winkelsluitingswet blijft een punt van discussie, maar de minister ziet geen aanleiding tot wijzigingen of ingrijpen door de overheid, omdat in de middenstand al een grote mate van centralisatie van middenstandsverenigingen heeft plaatsgevonden (kamerstuk 2. X. 7- 8).

Wijziging Zondagswet

In januari 1938 wordt in het voorlopig en eindverslag van de commissie van rapporteurs over de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken gesproken over een wijziging van de Zondagswet, welke verband houdt met de Winkelsluitingswet. De leden van de Eerste Kamer stellen dat het voornemen van de regering om de Zondagswet uit 1815 nieuw leven in te blazen niet past bij de tegenwoordige tijd. Die wet heeft door het gewoonterecht haar kracht verloren en voor bepaalde gebieden van de wet zijn andere wetten gaan gelden, waaronder de Winkelsluitingswet. Sommige leden zijn voorstander van zondagsrust, maar achten het ook van belang dat rekening wordt gehouden met de zeer uiteenlopende wensen hieromtrent in de samenleving. In zijn reactie stelt minister Van Boeijen van Binnenlandse Zaken dat in de samenleving grote meningsverschillen bestaan omtrent de Zondagswet, maar dat wel eensgezindheid bestaat over de behoefte aan zondagsrust. De minister bestrijdt de opmerking van een aantal leden van de Eerste Kamer dat het nieuw leven inblazen van de Zondagswet het doordrukken van Calvinistische ideeën is. De minister ziet een ontwikkeling gaande waarbij een steeds groter deel van de samenleving de zondagsrust als algemeen sociale maatstaf wil zien. De tijd is volgens de minister echter nog niet rijp om over te gaan tot wettelijke verankering van deze maatstaf (kamerstuk 2. V).

Nieuwe kabinetten

Van augustus 1939 tot september 1940 treedt het kabinet de Geer II aan met minister Steenberghe [RKSP] op Economische Zaken. Tijdens dit kabinet wordt het ministerie van Economische Zaken opgesplitst in het ministerie van Handel, Nijverheid en Scheepvaart en het ministerie van Landbouw en Visserij. Van september 1940 tot juni 1945 regeren de kabinetten Gerbrandy I tot en met III. Tijdens Gerbrandy I regeert minister Steenberghe het departement van Handel. Tijdens Gerbrandy II in 1941 wordt hij in dat jaar opgevolgd door van den Tempel [SDAP] en vervolgens door minister Kerstens [KVP]. In 1945 treedt met het kabinet Gerbrandy III minister Gispén [ARP] aan op Handel. Aansluitend tot juni 1946 regeert het kabinet Schermerhorn- Drees met minister Vos [SDAP/ PvdA] op Handel. Daarop volgt tot augustus 1948 het kabinet Beel I met tot 14 januari 1948 minister Huysmans [KVP], aansluitend tot 21 januari minister Mansholt [PvdA] en tot het einde van de kabinetsperiode

minister van den Brink [KVP] op Economische Zaken. Vanaf dat moment tot maart 1951 regeert het kabinet Drees- Van Schaik en in de periode tot aan december 1958 de drie kabinetten Drees. Minister Van den Brink regeert tot 1952 en wordt opgevolgd door Zijlstra [ARP]. In de periode van januari 1938 tot aan de Tweede Wereldoorlog wordt in de Tweede Kamer af en toe gesproken over de Winkelsluitingswet en daaraan gerelateerd de zondagsrust. De politieke aandacht voor de wet vermindert.

Tweede Wereldoorlog, Winkelsluitingsbesluit en Koninklijk Besluit 1945

Tijdens de Tweede Wereldoorlog wordt een aantal wijzigingen in de Winkelsluitingswet doorgevoerd. De sluitingstijd van winkels wordt vervroegd, aanvankelijk met als doel de besparing van brandstof en verlichting en later als gevolg van de vordering van arbeidskrachten door de bezetter en de toenemende problemen met distributie. Hier toe treedt in 1941 het Winkelsluitingsbesluit in werking. Daarnaast worden per Koninklijk Besluit 1945 voorschriften uitgevaardigd aangaande het verplicht geopend zijn van winkels om de consument te beschermen tegen de sluitingsdrang van winkeliers (kamerstuk 3378 nr 2; 1665 2-3; Handelingen 16 mrt. 1949).

4.1.4 Winkelsluitingswet 1951

Voorontwerp nieuwe Winkelsluitingswet

Na de Tweede Wereldoorlog is door de grote ontredde ring moeilijk inzicht te verkrijgen in de behoefte aan verkooptijd. In 1946 verzoekt de minister Vos van Handel de Middenstandsraad en betrokken landelijke organisaties om advies aangaande de wensen van het bedrijfsleven, Uit de adviezen blijken de meningen over de behoefte aan verkooptijd zeer uiteen te lopen. De minister besluit daarop te wachten met een nieuwe wet. In oktober 1947 wint de minister opnieuw het advies in van ondernemers, werknemers en consumenten. Op basis hiervan wordt een voorontwerp van een nieuwe Winkelsluitingswet opgesteld en toegestuurd aan de ondernemers, werknemers en consumenten met het verzoek hierop te reageren en de reactie publiekelijk bekend te maken. Door de openbare bespreking krijgen consumenten in vergelijking tot voorheen een grotere mogelijkheid hun mening kenbaar te maken. Op basis van alle adviezen en meningen constateert de minister dat de meningen omtrent winkelsluiting aan verandering onderhevig zijn en meer eensluidend zijn dan vlak na de oorlog. Zo wordt op 16 maart 1949 tijdens de behandeling van een aantal andere wetsontwerpen in de Tweede Kamer geconstateerd dat waar in de jaren ervoor principiële bezwaren bestonden tegen overheidsingrijpen bij zelfstandig ondernemers, daarvan nu geen sprake meer is (kamerstuk 3378 nr 2; 1665 2-3; Handelingen 16 mrt. 1949).

Wetsvoorstel 'regeling van de winkelsluiting': Winkelsluitingswet 1951

Op 1 juni 1950 wordt door minister Mansholt en staatssecretaris van der Grinten van Economische Zaken een 'regeling van de winkelsluiting' ofwel het wetsvoorstel voor de Winkelsluitingswet 1951 aangeboden aan de Tweede Kamer. De minister constateert dat al geruime tijd behoefte bestaat aan een nieuwe Winkelsluitingswet. Hiervoor wordt een aantal redenen gegeven. Op dat moment bestaan drie wettelijke regelingen inzake dezelfde materie. Dit zijn de Winkelsluitingswet 1930; het Winkelsluitingsbesluit 1941 en het Koninklijk besluit 1945. In de praktijk leidt dat tot moeilijkheden en voorgesteld wordt beide besluiten in te trekken. Bovendien blijkt het Winkelsluitingsbesluit 1941 niet meer te passen bij de naoorlogse situatie. Bij winkeliers en organisaties van winkelpersoneel bestaat een algemene behoefte aan winkelsluiting op zondag. Hoewel minder overeenstemming bestaat over de avondsluiting, heeft de minister het beeld dat de meningen in de samenleving over een Winkelsluitingswet afwijken van en meer eensgezind zijn dan de opvattingen kort na de Tweede Wereldoorlog (kamerstuk 1665 2-3; 3378 nr 2)

Omdat de nieuwe voornemens afwijken van de bestaande Winkelsluitingswet wordt niet overgegaan tot wijziging van de bestaande wet, maar tot nieuwe wetgeving. De nieuwe Winkelsluitingswet 1951 wijkt op de volgende punten af van de Winkelsluitingswet uit 1930 (kamerstuk 1665 nr 3):

- Algehele winkelsluiting op zondag

Volgens de minister wensen vrijwel alle ondernemers sluiting op zondag. De vrijstelling van zondagssluiting voor Israëlitische winkeliers die hun feestdagen op andere dagen dan zondagen vieren komt in de nieuwe wet te vervallen. Zij worden in de nieuwe wet gecompenseerd via de mogelijkheid tot openstelling voor een halve werkdag of werkavond. Daarbij moeten zij aan burgemeester en wethouders aantonen tot een bepaald kerkgenootschap te horen;

- Sluiting van winkels op werkdagen om 18.00 uur

In de nieuwe wet wordt voorgesteld de sluiting op 18.00 uur te bepalen, met de mogelijkheid tot afwijking tot uiterlijk 20.00 uur met toestemming van de gemeenteraad. Hierbij dienen de Kamers van Koophandel en Fabrieken te worden gehoord. Een avond in de week mag een winkel tot 22.00 uur open zijn;

- Sluiting van winkels gedurende een halve dag per week

De minister stelt dat een groot deel van de bevolking gewend is geraakt aan de vrije zaterdagmiddag. En inmiddels is ook een groot aantal gemeentelijke verordeningen

hiervoor afgegeven. Omdat deze niet op elkaar zijn afgestemd is sprake van een grote diversiteit aan sluitingstijden. Een uniforme landelijke sluitingsregeling wordt echter door winkeliers en winkelpersoneel onwenselijk geacht. Daarom heeft de minister besloten drie dagen aan te geven waarop een winkel mag besluiten een halve dag te sluiten. Dit betreffen, in lijn met de ingewonnen adviezen, maandag, dinsdag en zaterdag. De minister constateert dat sprake is van een groei in omvang en betekenis van de organisaties van het bedrijfsleven. Verschillende organisaties zien het vraagstuk van de winkelsluiting als een landelijk in plaats van een plaatselijk probleem. Daarom is het met de nieuwe wet mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur alsnog een uniforme sluitingsregeling vast te stellen. Gemeenteraden hebben de mogelijkheid hiervan af te wijken, op grond van plaatselijke omstandigheden;

- Mogelijkheid ook andere bedrijfsruimten dan winkels onder de Winkelsluitingswet te brengen

De Winkelsluitingswet 1930 had betrekking op winkels en kapperssalons. Later in 1941 zijn daaraan toegevoegd de fotografische ateliers. De nieuwe wet wordt ook van toepassing verklaard op bedrijfsruimten waar publiek wordt bediend, zoals bibliotheken en schoonheidssalons;

- Regeling inzake markt- en straathandel en handel te water

Vanwege weer- en seizoensomstandigheden kunnen de verkooptijden van markt- en straathandel en handel te water niet samenvallen met die van winkels. Dit zou oneerlijke concurrentie tot gevolg kunnen hebben. Daarom wordt de sluitingstijd van deze handel bepaald op 19.00 uur. Afwijking naar een later tijdstip is mogelijk na besluitvorming door de gemeenteraad;

- Regeling met betrekking tot automaten

De Winkelsluitingswet 1930 kent geen bepalingen ten aanzien van de verkoop via automaten. Hierdoor is ontduiking van de wet op grote schaal ontstaan en is van arbeidsrust weinig terecht gekomen in verband met het bijvullen van automaten. De nieuwe wet laat de verkoop via automaten vrij voor zover deze zich niet in een winkel bevinden. Bijvullen is verboden buiten de tijden dat de bijbehorende winkel gesloten is en bij volle of halfvolle automaten (kamerstuk 1665 nr 3).

Behandeling commissie voor de Middenstand

Op 15 augustus 1950 deelt de Vaste commissie voor de Middenstand in de Tweede Kamer mee dat het wetsvoorstel van de Winkelsluitingswet 1951 nog bij de commissie in behandeling is (kamerstuk 1757 nr 1).

Op 5 januari 1951 verschijnt het voorlopig verslag van de commissie. De commissie stelt dat het wetsvoorstel de praktijk van winkelsluiting overzichtelijker maakt. Bovendien wordt met het voorstel het bezettingsrecht uit de Nederlandse wetgeving verwijderd. De commissie is tevreden met de wijze waarop het voorstel via een publieke discussie met belanghebbenden tot stand gekomen is. Daarnaast vraagt de commissie naar de mate waarin rekening is gehouden met wetgeving in de Beneluxlanden (kamerstuk 1665 nr 5).

Inhoudelijk stemt de commissie in met de algehele sluiting op zondag en doordeweekse sluiting van winkels om 18.00 uur om sociaal economische redenen. De commissie heeft ernstige bezwaren tegen de uitzonderingen die een gemeenteraad kan stellen ten aanzien van de doordeweekse sluiting. De Commissie stemt in met het idee van een halve sluitingsdag per week. Echter, de uitzondering die hierop gemaakt kan worden door een algemene maatregel van bestuur en de uitzondering die vervolgens daarop weer gemaakt kan worden door een gemeenteraad, acht de commissie ongewenst en geen goede garantie voor een ondernemer. De commissie wenst dat de halve dag per week imperatief wordt voorgeschreven. De commissie acht de invloed van weer en seizoenen op de markthandel minder groot dan in het wetsvoorstel is opgenomen. Daarnaast constateert de commissie dat het wetsvoorstel geen vakantieregeling omvat. Tot slot stelt een deel van de commissie dat de Winkelsluitingswet 1930 gedeeltelijk faalt omdat deze geen bepaling kent met betrekking tot het strafbaar stellen van de koper. Deze bepaling zou dan in de praktijk betrekking hebben op de situatie waarbij een winkelier wordt gedwongen tot verkoop buiten de sluitingstijden om, omdat de koper anders zijn waar elders haalt (kamerstuk 1665 nr 5).

Reactie minister en nota van wijziging

Op 17 mei 1951 reageert de minister in een memorie van antwoord aan de Tweede Kamer samen met een nota van wijziging en een gewijzigd ontwerp van wet. Hij stelt dat over het wetsvoorstel voor de Winkelsluitingswet 1951 overleg heeft plaatsgevonden met andere Beneluxlanden, maar wetgeving daar ofwel ontbreekt ofwel aanzienlijk afwijkt. De minister maakt bezwaar tegen het voorstel van de commissie om de halve dag-sluiting imperatief voor te schrijven. Want, in het voorontwerp van de wet was deze bepaling opgenomen maar later verwijderd vanwege de vele bezwaren van belanghebbenden in de detailhandel, die hierdoor in moeilijkheden zouden komen. De

minister geeft het voorbeeld van bakkers die overgehouden brood niet meer kunnen verkopen. De minister stelt voor de halvedag- sluiting op verzoek van het bedrijfsleven te bepalen. De opvatting van de commissie ten aanzien van de markthandel deelt de minister niet. De minister stelt dat in het voorontwerp een vakantieregeling was opgenomen, maar deze vanwege bezwaren van betrokkenen is verwijderd omdat ingrijpen door een gemeenteraad bij een zelfstandig ondernemer op dit gebied niet gewenst wordt geacht. Tot slot vindt de minister dat de strafbaarheid van de koper niet goed past in het wetsvoorstel (kamerstuk 1665 nr 6, 7-8).

Intrekking Winkelsluitingswet 1930; het Winkelsluitingsbesluit 1941 en het Koninklijk Besluit 1945

Op 19 en 21 juni 1951 vindt een mondeling overleg plaats tussen de Vaste commissie voor de Middenstand en de minister van Economische Zaken. Medio juli dat jaar volgt een tweede nota van wijziging. Daarin wordt opgenomen dat de sluitingstijd van winkels die voornamelijk rookwaren verkopen wordt uitgebreid naar 19.00 uur en dat een koopavond uitsluitend op donderdag mogelijk is. Daarnaast wordt een vakantieregeling opgenomen in het wetsvoorstel en worden winkeliers die de Israëlitische feestdagen vieren gecompenseerd via zondagsopening. De strafbaarstelling van de koper is na ernstige overwegingen niet overgenomen. Daarop volgt een nader gewijzigd ontwerp van wet en worden de Winkelsluitingswet 1930; het Winkelsluitingsbesluit 1941 en het Koninklijk Besluit 1945 ingetrokken (kamerstuk 1665 nr 10, 11).

Vaste commissie Eerste Kamer

In november 1951 volgt het voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs aan de Eerste Kamer. Een aantal leden constateert een principiële fout in het wetsvoorstel voor de Winkelsluitingswet 1951, namelijk dat veel wordt overgelaten aan de plaatselijke overheid en de wet louter een kader biedt. Andere leden achten het van groot belang dat aan plaatselijke omstandigheden recht gedaan kan worden (kamerstuk 1665 nr 3, 25, 25A).

De commissie is verheugd over de wijze waarop het voorstel tot stand gekomen is maar ziet hierin ook nadelen. De vraag is in hoeverre het verkregen beeld van de wensen uit de samenleving, gebaseerd op vele meningen, daadwerkelijk representatief is. De leden stellen dat niet de verwachting gewekt moet worden dat wetgeving tot stand komt op verzoek van de belanghebbenden en de minister zich daarbij louter laat leiden door hun meningen. De minister dient zelf ook een standpunt in te nemen. De leden vinden dat de minister tijdens de voorgaande behandelingen van het wetsvoorstel te vergaand tot concessies bereid was. De leden stemmen in met het voorstel maar

uiten de verwachting dat dit binnenkort weer aan verandering onderhevig zal zijn (kamerstuk 1665 nr 3, 25, 25A).

Reactie minister

Begin januari 1952 reageert de minister in een memorie van antwoord aan de Eerste Kamer. De minister constateert dat met het wetsvoorstel wordt gestreefd naar een-vormigheid van het recht, gecombineerd met ruimte voor maatschappelijke omstan-digheden. De wijze waarop het voorstel tot stand gekomen is acht de minister van groot belang in een kwestie waarin zoveel belangen botsen.

De minister stelt dat de halvedag- sluiting een van de meest omstreden onderdelen van het wetsvoorstel is. Daaraan wordt geen wijziging aangebracht door imperatief voor te schrijven, omdat recht moet worden gedaan aan de nodige verhoging van efficiency en productiviteit in de detailhandel. Tot slot stelt de minister te zullen na-gaan bij zijn collega- minister van Sociale Zaken of naar aanleiding van het wetsvoor-stel herziening van het Werktijdenbesluit nodig is (kamerstuk 1665 nr 3, 25, 25A).

Inwerkingtreding Winkelsluitingswet 1951

De Winkelsluitingswet 1951 treedt in werking op 1 oktober 1952. De wet richt zich niet alleen op de sluitingstijden van winkels, maar in het kader van de concurrentie ook op markt- en straathandel; handel te water en andere kleinhandel. Het betreft een kaderwet welke voorschrijft dat winkels gesloten moeten zijn op zondag en door de week tussen 6 uur 's avonds en 5 uur 's ochtends. Voor markt- en straathandel en handel te water is de door de weeks openingstijd een uur langer omdat dit afhankelijk is van de weer- en seizoensinvloeden. Van de wettelijke voorschriften kan worden afgeweken bij algemene maatregel van bestuur; gemeentelijke verordening en besluit van burgemeesters en wethouders. Bij algemene maatregel van bestuur zijn op verzoek van betrokken ondernemers en werknemers de sluitingstijden van kappers- tabak- en viswinkels met maximaal een uur verruimd. Bij gemeentelijke verordening kunnen gemeenteraden uitvoeringsregelingen treffen, aangaande het instellen van een koop-avond; het treffen van een sluitingsregeling voor een halve werkdag per week; en het vaststellen van een vakantieregeling. Hiervoor dienen de Kamers van Koophandel en Fabrieken te worden gehoord, onder andere om de streekbelangen tot recht te laten komen (kamerstuk 3378 nr 2; 3700 X nr 10).

In de Winkelsluitingswet 1930 was voor de sluitingsregeling voor een halve dag per week goedkeuring van de Kroon nodig. Dit is in de wet van 1951 niet meer nodig. Ook hier geldt dat de Kamers van Koophandel en Fabrieken gehoord dienen te wor-den. De gemeentebesturen kunnen daarbij afwijken van wat winkeliers wenselijk ach-

ten, teneinde de concurrentieverhoudingen te bewaken. De minister spreekt in dit kader van een vruchtbare samenwerking tussen de Kamers en de gemeentebesturen (kamerstuk 3378 nr 2; 3700 X nr 10).

Nieuw in de wet van 1951 is de vakantieregeling. De Raad voor het Grootwinkelbedrijf acht dit een verspilling van kapitaal en stelt al veel offers te hebben geleverd door extra personeel in dienst te nemen voor de jaarlijkse vakanties. Ook de economisch zwakkere ondernemers zijn geen voorstander. De minister stelt dat de vakantie-regeling tot doel heeft om de concurrentieverhoudingen te bewaken. Naast deze normale verordeningen kan een gemeenteraad bijzondere voorzieningen treffen, waarbij de verboden in de wet terzijde worden geschoven. Zonder goedkeuring van de Kroon kan een gemeenteraad gedurende 21 dagen ontheffing van sluitingsbepalingen verlenen. Wanneer daarmee van de zondagssluiting wordt afgeweken is wel de goedkeuring van de Kroon nodig. De Kroon bewaakt dat ontheffingsregelingen niet zonder noodzaak worden vastgesteld en dat de uniformiteit geborgd is. Ook bij de bijzondere voorzieningen is instemming van de Kamers van Koophandel en Fabrieken nodig. De Kamers zijn veelal belast met onderzoek onder ondernemers en personeel naar hun behoeften. Daarnaast behartigen zij de belangen van consumenten en winkelpersoneel en zien zij toe op eerlijke concurrentieverhoudingen. De regel is dat bij belangrijke aangelegenheden overleg plaatsvindt met organisaties van betrokken werknemers (kamerstuk 3378 nr 2; 3700 X nr 10).

4.1.5 Uitvoeringspraktijk 1

Middenstandsnota 1954

In de Middenstandsnota 1954 gaat de minister van Economische Zaken in op de praktijk van de winkelsluiting. De minister constateert dat in de loop der jaren een groot aantal verzoeken van gemeentelijke verordeningen is binnengekomen. Het merendeel daarvan diende ter verruiming van de verkoopmogelijkheden van het kopende publiek, maar niet in verband met noodzakelijke omstandigheden. Deze verzoeken zijn niet ingewilligd. Ingewilligde verzoeken hebben betrekking op gemeenten met een landelijke bevolking die pas laat op de dag het werk beëindigt; toeristische locaties; grensplaatsen waarbij geconcurrereerd wordt met Belgische of Duitse openingstijden; bad- en seizoensplaatsen, bedevaartsoorden en ziekenhuizen; gemeenten waar het merendeel van de bevolking alleen op zondag naar het dorp komt na de kerkdienst en tot slot gemeenten met een stedelijke bevolking die behoefte heeft aan geringe consumptieproducten in de avond of zondag. Gemeenten hebben een mogelijkheid de wet te beperken, bijvoorbeeld daar waar de bevolking vanuit godsdienstige overtuiging

zondagsrust wenst. Deze verordeningen, die ook goedkeuring van de Kroon behoeven, komen volgens de minister veel voor (kamerstuk 3378 nr 2; 3700 X nr 10).

De minister stelt dat het systeem van de Winkelsluitingswet 1951, waarbij de wet het kader biedt en de lokale overheid tot nadere invulling kan overgaan, met instemming van de Kamers van Koophandel en Fabrieken en goedkeuring van de Kroon, goed werkt. Het zorgt volgens de minister voor een evenwicht tussen verschillende landelijke, streek- en plaatselijke belangen, rekening houdend met godsdienstige gezindheid; plaatselijke omstandigheden; concurrentieverhoudingen en de gang van zaken in aangrenzende gemeenten. Daarbij worden ondernemers en werknemers gehoord. De Kamers vervullen een belangrijke schakel tussen de rijksoverheid, regering, gemeenten, ondernemers, werknemers en consumenten. Overtreding van de Winkelsluitingswet is geregeld in de Wet op de Economische Delicten. Jurisprudentie heeft er volgens de minister toe geleid dat in bepaalde winkelsluitingskwesities de grenzen scherper gesteld konden worden. Bovendien vindt regelmatig overleg plaats tussen de ministerieel contactambtenaar en de economische officieren van justitie (kamerstuk 3378 nr 2; 3700 X nr 10).

Moeilijkheden in praktijk

De minister constateert in de Middenstandsnota 1954 een aantal moeilijkheden bij de toepassing van de Winkelsluitingswet. Zo zou de compensatie van de viering van Israëlitische feestdagen door beperkte openstelling op zondag ontoereikend zijn. Overwogen wordt om de keuze voor het tijdvak waarbinnen bepaalde winkeliers gedurende zes achtereenvolgende uren op zondag open mogen zijn, vrij te laten. Het verbod op opening op zondag zoals geregeld in de wet van 1951 stuit op kritiek van winkeliers die volgens de wet van 1930 dit verbod niet kenden, met name gezien de bepalingen omtrent straatverkoop op zondag. De minister stelt dat een aantal rechterlijke uitspraken aanleiding geeft tot de opvatting dat de verkoop van suiker, chocolade en banket op zondag geoorloofd is. Daarom heeft de minister aan betrokken organisaties gevraagd inzicht te geven in de gevolgen van sluiting op zondag voor de omzet- en winstderving (kamerstuk 3378 nr 2; 3700 X nr 10).

Een andere moeilijkheid wordt veroorzaakt door het bezwaar uit de praktijk tegen het verbod op het vullen van automaten buiten de sluitingstijden om. In de wet van 1930 is de verkoop via automaten volledig buiten beschouwing gelaten. De minister stelt dat jurisprudentie nog te incidenteel is om hierover nadere uitspraken te doen (kamerstuk 3378 nr 2; 3700 X nr 10).

Een ander onderwerp dat in tegenstelling tot de wet van 1930 in de wet van 1951 is opgenomen is de bevoegdheid van burgemeesters en wethouders tot verbodsonthef-

fing van avondverkoop bij tentoonstellingen. In het voorontwerp van de wet was dit wel opgenomen maar op verzoek van de Vaste commissie voor de Middenstand in de Tweede Kamer is dit eruit gehaald. Avondverkoop kan alleen nog ofwel met goedkeuring van de gemeenteraad wanneer de avondverkoop valt binnen de 21 dagen- vrijstelling, ofwel met goedkeuring van de Kroon. Gemeentebesturen hebben hiertegen bezwaar gemaakt en vinden deze procedure te omslachtig. De minister stelt dat door deze uitgebreide procedure in ieder geval niet lichtvaardig kan worden omgesprongen met deze kwestie. Al met al verwacht de minister dat de Winkelsluitingswet 1951 haar doel zal dienen (kamerstuk 3378 nr 2; 3700 X nr 10).

Aankondiging wetswijziging

Op 11 november 1954 kondigt minister Zijlstra van Economische Zaken in de algemene beschouwingen bij zijn begroting voor het 1955 aan dat hij een aantal praktijkervaringen met de Winkelsluitingswet zal meenemen in de aankomende wijziging van die wet. Dit heeft onder andere betrekking op de vraag of een bepaalde vorm van handel, zoals de rijdende handel, moet vallen onder de definitie van een winkel en daarmee onder de wet (kamerstuk 3700 X nr 10).

In september 1955 stelt de minister in de memorie van toelichting bij zijn begroting dat de ervaringen die zijn opgedaan met de Winkelsluitingswet 1951 hebben uitgewezen dat de wet aanpassing behoeft. De minister kondigt een spoedige indiening van een nieuw wetsontwerp aan. In november 1955 attendeert de Tweede Kamer de minister erop dat in Amsterdam getracht wordt tot periodieke openstelling van winkels op zondag in verband met zogenaamd vreemdelingenbezoek (kamerstuk 4100 X nr 2,12).

4.1.6 Wijziging Winkelsluitingswet 1951

Wetswijziging Winkelsluitingswet 1951

Op 15 maart 1957 ontvangt de Tweede Kamer van staatssecretaris Veldkamp van Economische Zaken een ontwerp van wet tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1951. In aansluiting op hetgeen geconstateerd in de Middenstandsnota 1954, tracht de staatssecretaris met het voorstel tegemoet te komen aan de behoeften in de praktijk. De Kamers van Koophandel en Fabrieken is advies gevraagd over koopavonden rond Sint Nicolaas en Kerst. Dit heeft geleid tot een voorstel voor verruiming van de openingstijden. De Koninklijke Nederlandse Middenstandsbond, de Nederlands Katholieke Middenstandsbond en de Christelijke Middenstandsbond hebben in 1954, 1955 en 1956 hun leden opgeroepen op 24 december de winkels te sluiten om 18.00 in

plaats van om 21.00 uur. Daaraan is massaal gehoor gegeven. De staatssecretaris is daarop van mening dat de sluiting op die dag op 18.00 uur kan worden gesteld. Ten aanzien van de compensatie van Sabbat en Zevendedag- houdende winkeliers constateert de staatssecretaris dat deze in de huidige wet onvoldoende is en deze winkeliers hun winkels op zondag van 10.00 uur tot 18.00 uur mogen openhouden. Tevens wordt in de wetswijziging op aandringen van gemeentebesturen de verkoop van zacht fruit gedurende de zomermaanden op werkdagavonden mogelijk gemaakt (kamerstuk 4617 nr 1- 4).

Daarnaast constateert de staatssecretaris dat in de praktijk is gebleken dat behoefte bestaat aan avondopenstelling van straathandel en handel te water op christelijk feestdagen, zoals ook is toegestaan in de Winkelsluitingswet 1930. De staatssecretaris stelt voor om deze regeling te herstellen. Met de wetswijziging wil de staatssecretaris het mogelijk maken dat na sluiting van winkels, waren tot 20.00 uur aan huis te koop aangeboden kunnen worden. Ook de regeling zoals vervat in de Winkelsluitingswet 1930, waarin de broodbezorging vrij is gelaten, wil de staatssecretaris in ere herstellen. Met de minister van Justitie is de afspraak gemaakt dat overtredingen van de broodbezorging zoals nu is geregeld in de wet 1951 niet worden vervolgd. Want, in de praktijk doen zich problemen voor met de broodbezorging wanneer deze aan beperkte tijden gebonden is (kamerstuk 4617 nr 1- 4).

De staatssecretaris stelt dat sprake is van ongewenste consequenties die de Hoge Raad in een tweetal arresten heeft gegeven aan het begrip winkel. De interpretatie van het begrip door de Hoge Raad leidt ertoe dat winkels niet na sluitingstijd open mogen zijn voor bijvoorbeeld tentoonstellingen, modeshows of boeklezingen. In de Winkelsluitingswet 1930 was geregeld dat burgemeesters en wethouders hiervoor ontheffing konden geven. In het ontwerp van de Winkelsluitingswet 1951 was deze bepaling ook opgenomen, maar op verzoek van de Tweede Kamer weer verwijderd. De Vereniging Nederlandse Gemeenten stelden destijds deze situatie ongewenst te vinden en een aantal gemeenten heeft toch ontheffing verleend. Dit bleek een omslachtige procedure. De staatssecretaris stelt daarom voor dat ook aan burgemeesters en wethouders de mogelijkheid tot ontheffing moet worden geboden (kamerstuk 4617 nr 1- 4).

Ten aanzien van de mogelijkheid van een gemeenteraad om winkeliers een verplichte sluiting op te leggen, zoals geregeld in de huidige wet stelt de staatssecretaris dat dit in de praktijk leidt tot ongewenste situaties. Ook het voorschrift dat de Kamers van Koophandel en Fabrieken gehoord moeten worden, werkt niet altijd. Daarom stelt de staatssecretaris voor dat uitsluitend op verzoek van de Kamers van Koophandel en Fabrieken verordeningen omtrent de sluiting van winkels kunnen worden afgekondigd (kamerstuk 4617 nr 1- 4).

Behandeling Vaste commissie voor de Middenstand

In december 1957 wordt het voorstel voor de wijziging van de Winkelsluitingswet 1951 behandeld door de commissie voor de Middenstand in de Tweede Kamer. De leden van de commissie vragen zich af of belanghebbenden voldoende zijn geraadpleegd en waarom geen advies is ingewonnen bij de SER. Dat geen advies is ingewonnen bij het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel achten zij legitiem omdat deze destijds nog in oprichting was. De leden verzoeken alsnog advies in te winnen, om een hoge graad van eenstemmigheid te bereiken (kamerstuk 4617 nr 5).

De leden vinden dat de wetswijziging het onvoldoende mogelijk maakt om rekening te houden met de plaatselijke omstandigheden van winkels en met uiteenlopende behoeften van verschillende branches. De leden vragen de regering om haar mening aangaande de 'figuur van geldwisselaar' die zich ophoudt bij automaten en waardoor de Winkelsluitingswet wordt ontdoken. De leden zijn verdeeld over de sluitingstijden rond Sint Nicolaas en Kerst. Zij zijn verheugd dat op 24 december de sluiting op 18.00 uur is gesteld maar willen uitzonderingen wel mogelijk maken. Ook zijn zij verdeeld over de ontheffing van sluitingsbepalingen voor tentoonstellingen, modeshows en boeklezingen en vragen zij een nadere toelichting op de achtergrond van de verplicht opgelegde sluiting. Daarnaast stellen de leden dat de wet eenvoudiger wordt wanneer geen onderscheid wordt gemaakt tussen het bezorgen van brood en andere waren na sluitingstijd van winkels (kamerstuk 4617 nr 5).

Reactie staatssecretaris

Begin april 1958 reageert staatssecretaris Veldkamp van Economische Zaken in een memorie van antwoord aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris stelt dat de verdeeldheid in meningen over de wetswijziging niet verbazingwekkend is, gezien de grote hoeveelheid tegenstrijdige belangen. Via het directoraat- generaal voor de Middenstand en het Toerisme bij het ministerie van Economische Zaken wordt voortdurend contact onderhouden met diverse belanghebbenden. Ook heeft de staatssecretaris diverse adviezen ontvangen en zijn op een aantal punten enquêtes gehouden over het wetsvoorstel. Zo heeft de Stichting ter behartiging van de Nederlandse Detailhandel in Aardappelen, Groenten en Fruit 'Centraal Belang' in 1954 een enquête gehouden aangaande het sluitingstijdstip van winkels. En in juni 1954 heeft de Centrale Vereniging voor de Markt- Straat en Rivierhandel een positief advies uitgebracht naar aanleiding van een eigen onderzoek (kamerstuk 4617 nr 6).

Het advies van de SER is niet ingewonnen omdat de voorgenomen wijziging geen belangrijke sociaal- economische maatregelen omvat. Ten aanzien van het voorstel van de commissie om in het wijzigingsvoorstel een bepaling op te nemen die een ge-

meenteraad de mogelijkheid geeft om aanvullende regelingen te stellen waar de wet niet in voorziet, bijvoorbeeld om goed af te stemmen op plaatselijke omstandigheden, stelt de staatssecretaris dat dit overbodig is. Want, het is een algemeen aanvaard staatsrechtelijk beginsel dat de gemeenteraad bevoegd is tot het stellen van aanvullende regels. Ten aanzien van de 'figuur van geldwisselaar' stelt de staatssecretaris dat deze groep niet van dusdanige omvang is dat regelgeving nodig is (kamerstuk 4617 nr 6).

Om tegemoet te komen aan de bezwaren van een aantal commissieleden omtrent de verplichte halvedag- sluiting op Christelijke feestdagen stelt de staatssecretaris dat opheffing van de verplichte halvedag- sluiting destijds op aandringen van de commissie is opgenomen in de wet, en nu deze opheffing weer ongedaan zou worden gemaakt. Het voorstel van de commissie om de uitlevering van brood gelijk te stellen aan andere waren, gaat de staatssecretaris te ver en zou leiden tot ongelijke concurrentieverhoudingen. Ten aanzien van de gemaakte opmerkingen over de verplichte halvedag- sluiting en de vakantieregeling stelt de staatssecretaris dat de uiteindelijke beslissing bij de gemeenteraad blijft liggen (kamerstuk 4617 nr 6).

Vervolgbehandeling

In mei en juni 1958 wordt het wetsvoorstel voor een wijziging van de Winkelsluitingswet 1951 verder bediscussieerd door de Vaste commissie voor de Middenstand en staatssecretaris Veldkamp. Daarbij gaat het onder andere over de sluiting rond Sint Nicolaas en Kerst; de eenduidige richtlijnen omtrent de verkoop van zacht fruit en het bezorgen van brood; en het opnemen van een beroepsmogelijkheid in de wet aangaande de weigering van ontheffingen om rechtszekerheid aan het bedrijfsleven te bieden. De staatssecretaris denkt dat het opnemen van een dergelijke bepaling niet nodig is (kamerstuk 4617 nr 9- 12). Deze vervolgbehandeling van de wetswijziging leidt tot twee nota's van wijziging waarin onder andere wordt gesteld dat afwijking van sluiting niet alleen op verzoek van de Kamers van Koophandel en Fabrieken plaats dient te vinden, maar ook nadat de Kamers gunstig hebben geadviseerd (kamerstuk 4617 nr 13- 20).

Amendementen

Op 18 juni 1958 volgen acht amendementen. Deze hebben betrekking op de verkoop van waren bij tentoonstellingen, modeshows en boeklezingen; de sluiting voorafgaand aan Sint Nicolaas en Kerst; en handhaving van de bevoegdheden van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet (kamerstuk 4617 nr 13- 20).

Behandeling Eerste Kamer

Eind juli 1958 wordt het wetsvoorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1951 behandeld in de Eerste Kamer. Een groot deel van de leden stemt in met de voorgestelde wijzigingen. De leden stellen dat de wijzigingen niet van principiële aard zijn en de belangen van betrokkenen goed gediend worden. Daarnaast stellen de leden dat niet verwacht kan worden dat met de voorgenomen wijziging ieders wensen vervuld worden (kamerstuk 4617 nr 200).

Nieuwe kabinetten

Eind 1958 valt het laatste kabinet Drees, waarmee een einde komt aan de Rooms Katholieke- PvdA samenwerking. In de periode december 1958 tot mei 1959 regeert het interim-kabinet Beel II, met minister Zijlstra [ARP] van Economische Zaken. Aansluitend tot juli 1963 regeert het kabinet De Quay voor het eerste sinds de Tweede Wereldoorlog zonder de PvdA met minister de Pous [CHU] van Economische Zaken.

Behandeling Eerste Kamer

In reactie op het eindverslag van de commissie der rapporteurs stelt staatssecretaris Veldkamp van Economische Zaken in januari 1959 in zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer verheugd te zijn met de instemming van de rapporteurs. Met het voorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet worden de belangen van consumenten, winkeliers en personeel gediend. Hoewel het volgens de staatssecretaris niet mogelijk zal zijn iedereen tevreden te stemmen. De staatssecretaris stelt dat gewaakt moet worden voor vele wetswijzigingen op dit onderwerp om onrust zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom heeft de wet het karakter van een raamwet en dient nauw contact onderhouden te worden met het Hoofdbedrijfschap Detailhandel en met consumenten. De staatssecretaris stelt dat een interdepartementale Commissie Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties zich op dat moment bezig houdt met een studie naar een mogelijke regeling van het winkelsluitingsrecht in het kader van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Tot slot zegt de staatssecretaris toe nog een aantal kleine wijzigingen te zullen aanbrengen in het wijzigingsvoorstel onder andere ten aanzien van de opening rond Sint Nicolaas en het duidelijk optreden van het Openbaar Ministerie bij ontduiking van de wet in geval van de 'figuur van geldwisselaars' bij automaten. Met de memorie van antwoord van de staatssecretaris sluit de commissie der rapporteurs haar eindverslag (kamerstuk 4617 nr 68).

Inwerkingtreding gewijzigde Winkelsluitingswet 1951

Op 1 april 1959 treedt de gewijzigde Winkelsluitingswet 1951 in werking. Met deze wet is aangesloten bij een aantal behoeften in de praktijk. De bevoegdheid van burgemeesters en wethouders is uitgebreid en de controlemogelijkheden op de naleving van de wet zijn verbeterd. Om voortdurende wetswijzigingen te voorkomen maakt de wet het mogelijk om door middel van een algemene maatregel van bestuur vrijstelling te verlenen van verboden. Het verzoek vanuit de praktijk is daarbij voorgeschreven. De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de wijziging van regels wordt daarnaast gewaarborgd door het verplichte verzoek of advies van de Kamers van Koophandel en Fabrieken bij het vaststellen van verordeningen (kamerstuk 5819 nr 1; 2).

4.1.7 Herziening en adviezen

Inzage vrijstellingsbeleid

Begin april 1961 stuurt staatssecretaris Veldkamp van Economische Zaken een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer met een toelichting op het vrijstellingsbeleid aangaande de zondagssluiting in de Winkelsluitingswet. Dit naar aanleiding van eerdere verzoeken uit de Tweede Kamer. De staatssecretaris merkt op dat in de praktijk bij alle vrijstellingen winkeliers zijn gehoord en dat bij de vrijgestelde ondernemingen slechts weinig winkelpersoneel betrokken is, aangezien winkeliers op die zondagen zelf of met hun familie werken (kamerstuk 6100 X 16).

Begroting Economische Zaken 1962

In september 1961 biedt de minister van Economische Zaken zijn begroting voor het jaar 1962 aan, aan de Tweede Kamer. Daarin wordt vermeld dat de minister streeft naar een wetswijziging van de Vestigingswet Bedrijven 1954 en naar een wetsontwerp aangaande een overgangsregeling voor de wederverkoop van brood, op advies van de SER. Op verzoek van de staatssecretaris heeft het Hoofdbedrijfschap Detailhandel advies uitgebracht inzake de Winkelsluitingswet 1951. Begin jaren zestig wordt het Hoofdbedrijfschap Detailhandel door de minister van Economische Zaken om advies gevraagd inzake winkels in stationsgebouwen en de mogelijkheid tot verruiming van de bezorgingsmogelijkheden op werkdagen. Hoewel de minister verruiming wenselijk acht, is deze wijziging van de Winkelsluitingswet te gering om tot wetswijziging over te gaan. De minister geeft aan dat intussen een speciale commissie van de SER onderzoek doet naar de relatie tussen de winkelsluiting en de ontwikkelingen in de arbeidstijdverkortung. Indien dit leidt tot wetswijziging zou de beoogde verruiming van bezorgingsmogelijkheden hierin meegenomen worden (kamerstuk 6500 XIII nr 2, 9)

Nieuwe kabinetten

In de periode juli 1963 tot april 1965 regeert het kabinet Marijnen in dezelfde samenstelling als het voorgaande kabinet, met minister Andriessen [CHU] en staatssecretaris Bakker [ARP] op Economische Zaken. Aansluitend regeert het kabinet Cals tot november 1966 met minister den Uyl [PvdA] op Economische Zaken. Tot april 1967 regeert het kabinet Zijlstra als rompkabinet met minister Bakker [ARP] en staatssecretaris van Son [KVP] op Economische Zaken. En tot juli 1971 is het kabinet de Jong aan de macht met respectievelijk Bock [KVP], Witteveen [VVD] en Nelissen [KVP] als minister van Economische Zaken en van Son als staatssecretaris.

Winkelsluitingswet in het licht van andere ontwikkelingen

In november 1963 vraag de Vaste commissie in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de begroting van Economische Zaken voor het jaar 1964 aan de minister naar de gevolgen voor de Winkelsluitingswet, van het besluit van de regering om buitenshuis werkende gehuwde vrouwen te stimuleren. De minister ziet geen aanleiding voor wijzigingen maar stelt wel dat de Winkelsluitingswet onder andere moet worden bezien in het licht van de ontwikkelingen inzake de arbeidstijdverkorting (kamerstuk 7400 XIII nr 8).

Tijdens de behandeling van de begroting in de Eerste Kamer stelt een aantal leden voorstander te zijn van verruiming van openingstijden van winkels omdat zij een verbetering in de behartiging van de belangen van consumenten en meer specifiek van alleenstaande en gehuwde werkende vrouwen wenselijk achten. Ten aanzien van de eerder gedane intrekking van de zondagochtendregeling door de staatssecretaris, stellen de leden dat dit niet leidt tot een verbetering van de openingstijden maar tot een achteruitgang van de bestaande situatie. De staatssecretaris had op 9 juni 1961 middels een circulaire aan de colleges van burgemeester en wethouders opgeroepen tot het intrekken van de openstelling op zondagochtend. Daarnaast dringen de leden aan op intrekking van de bepaling van verplichte vakantiestelling via gemeentelijke verordeningen, ook hier met het oog op de behartiging van de belangen van de consument (kamerstuk 7400 XIII nr 8).

Aankondiging wettelijke regeling

Op 19 maart 1964 voert de staatssecretaris van Economische Zaken een mondeling overleg met de commissie voor de Middenstand. De staatssecretaris stelt dat de relatief hoge conjunctuur aanleiding is om ervoor te zorgen dat het systeem van vrije concurrentie goed kan blijven functioneren en niet tot misstanden leidt. Daarom wordt

aangekondigd hiertoe een wettelijke regeling te ontwerpen waarin ook het onderwerp winkelsluiting aan bod komt. (kamerstuk 7800 XIII nr 10).

Overleg commissie voor Middenstand

Op 19 juni 1965 voert de staatssecretaris een mondeling overleg met de commissie voor de Middenstand. De commissie pleit voor een versoepeling van de winkelsluitingstijden nu er grote onvrede bestaat over de werktijdverkorting en een verordening van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel waardoor weinig tot geen differentiatie in opening- en sluitingstijden van winkels in Nederland meer bestaat. De consument wordt hierdoor beperkt. De commissie vraagt de staatssecretaris onderzoek te doen naar de gehele winkelsluitingsproblematiek. De staatssecretaris geeft aan persoonlijk voorstander te zijn van versoepeling van sluitingstijden, ook in het licht van toerisme en nieuwe vormen van vakantiebesteding. Problemen doen zich in de praktijk voor omdat volgens de bewindspersoon er sprake is van grote belangentegenstellingen binnen de detailhandel. Ten aanzien van de vraag om onderzoek stelt de staatssecretaris dat eerder de commissie Ordelijk Economisch Verkeer is ingesteld, welke de hele problematiek van het ordelijk economische verkeer bestudeerd. Daarnaast stelt de staatssecretaris dat van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel een diepgaand onderzoek mag worden verwacht. Dat is voor de staatssecretaris aanleiding nog niet tot een wetswijziging over te gaan (kamerstuk 8327 nr 1)

Wenselijk geachte herziening

In het najaar van 1967 stelt minister Bakker van Economische Zaken in de toelichting bij zijn begroting voor 1968 dat denkbaar is dat de commissie Ordelijk Economisch Verkeer tot een ontwerp van wet komt waarin de winkelsluiting is opgenomen. Een wenselijk geachte herziening van de huidige wet zou daarop echter niet moeten wachten. De minister hoopt dat het Hoofdbedrijfschap Detailhandel spoedig met advies komt omtrent het vraagstuk van winkelsluiting. Naar aanleiding van dat advies kan worden gezien of aanpassing van de Winkelsluitingswet volstaat, of nieuwe wetgeving nodig is. De minister stelt dat in ieder geval de ondernemer meer vrijheid dient te krijgen, zonder afbreuk te doen aan sociale verworvenheden van de detailhandel (kamerstuk 9300 XIII nr 2).

Advies Hoofdbedrijfschap voor de Detailhandel

Een jaar later, in het najaar van 1968 tijdens de behandeling van de begroting van Economische Zaken over het jaar 1969, stelt de minister dat bij het Hoofdbedrijfschap voor de Detailhandel is aangedrongen op spoed bij het uitbrengen van advies.

Dit advies richt zich op de mate waarin ondernemers meer vrijheid moeten krijgen in het bepalen van sluitingstijden, in het licht van de moderne ontwikkelingen in de detailhandel en veranderende koopgewoonten van consumenten (kamerstuk 9800 XIII nr 2)

Advies SER

Eind april 1970 verzoekt de staatssecretaris van Economische Zaken de SER om advies aangaande een wijziging van de Winkelsluitingswet 1951. De commissie Ordelijk Economisch Verkeer constateerde al eerder dat handhaving van een wettelijke regeling omtrent de sluitingstijden van winkels in sociaal opzicht gewenst is. Want de ondernemer moet beschermd worden tegen lange openingstijden die hij mogelijk hanteert vanuit concurrentiemotieven. De commissie pleit voor een meer flexibele regeling, waarbij ondernemers zelf de openingstijden bepalen, mits deze binnen het voorgescreven maximum aantal uren openstelling blijven en de openingsuren duidelijk worden aangekondigd aan de consument. Zodoende kunnen ondernemers zich aanpassen aan de ontwikkelingen in de maatschappij en kan het winkelapparaat efficiënt worden benut. In de adviesaanvraag aan de SER wordt deze principiële herziening van de wet zoals de commissie voorstaat afgewezen. Want, het bestuur van het Hoofdbedrijf-schap voor de Detailhandel en de Kamers van Koophandel en Fabrieken, stellen dat een flexibele regeling niet het gewenste effect zal opleveren en sociale spanningen tot gevolg zal hebben. Het Hoofdbedrijfschap heeft ter voorbereiding op haar advies een commissie ingesteld om onderzoek te doen naar de arbeidsvoorwaarden van winkel-personeel; de wijze van bedrijfsuitoefening; en de behoeften van de consument. Het Hoofdbedrijfschap constateert dat met de Winkelsluitingswet 1951 welke is gewijzigd in 1959 een groot aantal belangen gemoeid zijn. Dit mede omdat de wet twee doelen verenigd, namelijk de rusttijd van de ondernemer en het scheppen van gelijke concu- rentievoorwaarden. Het Hoofdbedrijfschap stelt dat het gelukt is om de noodzakelijke unanimiteit te verkrijgen, maar dat de staatssecretaris moet accepteren dat een regeling die iedereen tevreden stemt onhaalbaar is (SER, 1972).

De adviesaanvraag van de staatssecretaris aan de SER is in lijn met de adviezen van het Hoofdbedrijfschap en de Kamers van Koophandel en Fabrieken en richt zich onder andere op de volgende punten (SER, 1972):

- Gelijktelling van de christelijke feestdagen met zondagen omdat in de meubelsector de ontwikkeling gaande is waarbij op zondag verkoopshows gehouden worden en personeel gedwongen wordt te werken;

- Verplichtstelling van de halvedag- sluiting met de vrijheid voor de winkelier om de keuze te maken voor de sluitingsdag;
- Instellen van een maandelijks koopavond en gemeenteraden de mogelijkheid bieden een extra koopavond in te stellen, om tegemoet te komen aan de behoeften van de consument. Overigens zijn de leden van het Hoofdbestuur hierover niet gelijkgesteld;
- Instellen van gemeentelijke verordening van 1 jaar voor de verplichte vakantiesluiting, als overgangsregeling naar uiteindelijke opheffing. Dit omdat de verplichting voor ondernemers en werknemers om gelijktijdig vakantie te nemen ongewenst wordt geacht;
- Verscherpte controle op de verkoop bij tentoonstellingen. Het voorstel van het Hoofdbestuur om verschillende verboden in dit kader op te nemen wordt niet overgenomen door de staatssecretaris;
- Vervangen van de Koninklijke goedkeuring van gemeentelijke verordeningen door goedkeuring door de minister van Economische Zaken.

Later, op 23 juni 1972 brengt de SER haar advies uit. Ten behoeve van het advies heeft de SER de commissie Woestijne ingesteld en is de commissie Consumentenangelegenheden van de SER verzocht haar visie op het onderwerp kenbaar te maken. De SER constateert dat de ontwikkelingen met betrekking tot de structuur van het winkelapparaat; de vijfdaagse werkweek; en het consumentengedrag aanleiding zijn voor wijziging van de Winkelsluitingswet. Ook vestigt de SER aandacht op de buitenshuis werkende gehuwde vrouw; eenpersoonshuishoudens; en verdergaande arbeidstijdverkorting. De SER pleit voor meer vrijheid en flexibiliteit voor ondernemers om zich aan te passen aan maatschappelijke ontwikkelingen en sociale wensen. De SER merkt daarbij wel op dat uit onderzoek van het Hoofdbedrijfchap is gebleken dat een groot deel van de winkeliers en personeel van mening is dat de wet gehandhaafd moet blijven. Daarom zoekt de SER de flexibiliteit in (SER, 1972):

- Vrijheid in de beslissing omtrent vakantiesluiting;
- Vrijheid in de keuze omtrent de halvedag- sluiting;

- Vrijheid ten aanzien van de openstelling mits uiterlijk tot 18.00 uur in de avond en maximaal 55 uur per week;
- Handhaving van de voorschriften omtrent zondagsluiting;
- Vrijheid ten aanzien van de keuze voor een koopavond per week.

Of bij consumenten daadwerkelijk een grotere behoefte bestaat om buiten de reguliere openingstijden inkopen te doen, is onduidelijk. De commissie Consumentenaangelegenheden is hierover verdeeld (SER, 1972).

Nieuwe kabinetten

In de periode juli 1971 tot mei 1973 regeren de kabinetten Biesheuvel I en II, met minister Langman [VVD] en staatssecretaris Oostenbrink [KVP] op Economische Zaken. Vanaf mei 1973 tot december 1977 regeert het kabinet den Uyl met minister Lubbers [KVP] en tot september 1977 staatssecretaris Hazekamp [KVP] op Economische Zaken.

Advies interdepartementale werkgroep

Naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer wordt in 1971 een interdepartementale werkgroep ingesteld om onderzoek te doen naar detailhandelsactiviteiten buiten de winkelgebieden. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de staatssecretaris van Economische Zaken stellen alvorens een reactie te geven eerst het advies van de Rijksplanologische commissie in te winnen. In maart 1973 wordt het rapport van de werkgroep aangeboden aan de Tweede Kamer. De werkgroep stelt dat het rapport moet worden gezien als een aanzet tot beleidsvorming van een nieuw verschijnsel. Het gaat dan om de uitoefening van detailhandelsactiviteiten op industrie-terreinen en van de vestiging van warenhuizen buiten de traditionele winkelgebieden. Ten aanzien van de Winkelsluitingswet constateert de werkgroep dat hoewel verruiming van de openingstijden voor winkels buiten het winkelgebied gunstig kan zijn, een wijziging van de wet niet te verwachten is gezien het negatieve advies van de SER en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel op een verruiming van de sluitingstijd en gezien het standpunt van de regering hieromtrent (kamerstuk 12321 nr 1, 2).

Urgentienota Milieuhygiëne

In september 1973 stuurt de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne de Urgentienota Milieuhygiëne aan de Tweede Kamer. Daarin stelt de minister dat de wette-

lijke regeling van de winkelsluitingstijden een verandering heeft. Aanvankelijk was deze regeling gebaseerd op het handhaven van aanvaardbare concurrentieverhoudingen en op overwegingen van persoonlijke aard. De minister stelt dat tot nu toe weinig aandacht is voor de belangen van de consument, met name nu het behoeftepatroon van de consument aan verandering onderhevig is. De minister noemt hier de vrije zaterdag voor een groot deel van de bevolking; de uitbreiding van de weekendrecreatie; het toenemend aantal werkende vrouwen en het ontstaan van nieuwe winkelcentra. De minister pleit voor aanpassing van de wet, afgestemd op de behoefte van de consument, zonder afbreuk te doen aan de situatie van de winkeliers (kamerstuk 11906 nr 8).

4.1.8 Winkelsluitingswet 1976

'Nieuwe regeling van de winkelsluiting': wetsvoorstel Winkelsluitingswet 1975/ 1976

Op 14 januari 1975 stuurt de staatssecretaris van Economische Zaken het voorstel 'nieuw regeling van de winkelsluiting' naar de Tweede Kamer (kamerstuk 13247 nr 1, 2). In de memorie van toelichting stelt de staatssecretaris 'wijzigingen in het maatschappelijk gedragpatroon en de structuur van het detailhandelsapparaat, die na de wijziging van de wet in 1959 zijn opgetreden, zijn de oorzaak geweest, dat reeds sedert geruime tijd van vele zijden gepleit is voor een aanpassing van deze regeling' (kamerstuk 31247 nr 3 p 7). Vanwege de tegengestelde belangen die hiermee gemoeid zijn heeft het enige tijd geduurd voordat het voorstel van wet tot stand gekomen is. Nadat de adviezen van het Hoofdbedrijf Detailhandel, de commissie Consumenten-aangelegenheden en de SER zijn ingewonnen, heeft overleg plaatsgevonden met consumenten, werknemers en ondernemers in de detailhandel, de Kamers van Koophandel en Fabrieken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (kamerstuk 13247 nr 3). Ook de Raad voor de Territoriale Decentralisatie heeft haar advies uitgebracht (kamerstuk 13600 VII nr 2). Daarom heeft het wetsvoorstel duidelijke kenmerken van een compromis, waarbij gezocht is naar een goede balans tussen voortdurend verschuivende belangen, aldus de staatssecretaris. Daarbij leiden enerzijds sociale belangen tot de wens de openingstijden van winkels te beperken en anderzijds economische belangen tot verdere openstelling van winkels. Van de twee doelen die in de Winkelsluitingswet verenigd worden, blijkt voornamelijk het doel van de garantie van redelijke arbeidstijden van belang in de praktijk. Want, de drang om open te blijven met als mogelijk gevolg ongelijke concurrentieverhoudingen is afgenomen. Desalniettemin achten ondernemers het bestaan van een wettelijke regeling volgens de staatssecretaris wel van belang (kamerstuk 13247 nr 3).

De staatssecretaris stelt dat in de huidige Winkelsluitingswet relatief strakke regels worden gegeven voor openstelling. Dit past bij het tijdsbeeld ten tijde van de totstandkoming van de wet, gekenmerkt door een eenvormig distributieapparaat en een weinig gevarieerd behoeftepatroon bij consumenten. Tegenwoordig is meer behoefte aan versoepeling van die regels. De vraag is hoever deze versoepeling dient te gaan. De staatssecretaris geeft aan daarvoor aan te sluiten bij het advies van de SER. Uitgangspunt is dat een ondernemer zelf de openingstijden kan bepalen en de verplichte halve dag-sluiting komt te vervallen. De sluiting op weekdagen om 18.00 uur is een belangrijk onderdeel gebleken van het compromis. De commissie voor Consumenten-aangelegenheden heeft verschuiving tot 19.00 uur voorgesteld. Het grootwinkelbedrijf tot 22.00 uur en de werknemersorganisaties, midden- en kleinbedrijf, de SER en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel tot 18.00 uur. De SER stelt dat de 18.00 uur-sluiting een sociale verworvenheid is en dat verschuiving kan leiden tot sociale spanningen. Bovendien is volgens de SER discutabel in hoeverre behoefte bestaat aan een later openstellingsuur. De staatssecretaris stelt dat het gedrag van consumenten zich heeft aangepast aan de sluiting om 18.00 uur (kamerstuk 13247 nr 3).

Ook de zaterdagsluiting en vakantieregeling zijn punt van discussie tussen de belanghebbenden. De SER en werknemersorganisaties zien een sluiting op zaterdag om 13.00 uur, terwijl de staatssecretaris stelt dat de behoefte van consumenten aan openstelling op zaterdagmiddag groot is. Ook aan de wekelijkse koopavond blijkt volgens de staatssecretaris behoefte te bestaan.

Ten aanzien van de vakantieregeling stelt de staatssecretaris dat de verplichte vakantiesluiting van maximaal 12 dagen per jaar een belangrijke verliespost met zich meebrengt in de praktijk. In lijn met de SER stelt de staatssecretaris dat ondernemingen zelf in staat worden geacht de vakantiesluiting te regelen. Het voorstel van het Hoofdbedrijfschap voor een overgangsregeling acht de staatssecretaris niet nodig omdat inmiddels ruime tijd is verstreken voordat voorliggend voorstel in werking treedt (kamerstuk 13247 nr 3).

Ten aanzien van de openstelling voor tentoonstellingen, modeshows en boeklezingen stelt de staatssecretaris dat met de wijziging van de Winkelsluitingswet in 1959 een wijziging is aangebracht door ontheffing van het verbod te vergemakkelijken. In de praktijk heeft dit erin geresulteerd dat ontheffingen zijn verleend voor situaties die niet als tentoonstelling, modeshow of boeklezing kunnen worden beschouwd. Daarom wordt voorgesteld, in lijn met het advies van de SER, om bij algemene maatregel van bestuur ontheffing van het openingsverbod onder bepaalde voorwaarden mogelijk te maken. Daarbij dienen representatieve organisaties van werkgevers en werknemers gehoord te worden (kamerstuk 13247 nr 3).

Het verzoek van de Kamers van Koophandel en Fabrieken om het advies dat zij afgeven aan gemeenteraden omtrent de besluitvorming over vrijstellingen en ontheffingen bindend te verklaren wordt door de staatssecretaris niet ingewilligd omdat niet alleen bedrijfsbelangen meespelen maar ook die van consumenten (kamerstuk 13247 nr 3).

Met het wegvallen van de verplichtingen omtrent de halve dag- sluiting; de vakantiesluiting en de koopavond, en de bemoeienis van de Kamers van Koophandel en Fabrieken hierbij wordt in voorliggend wetsvoorstel een verlichting aangebracht ten opzichte van de huidige Winkelsluitingswet. Een verlichting wordt daarnaast geboden door de wijziging dat vrijstellingen bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden verleend en er geen onderscheid meer is tussen vrijstellingen die in de wet zijn opgenomen en andere vrijstellingen die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden genomen. Daarnaast geldt de wijziging dat de goedkeuring door de Kroon wordt vervangen door ministeriele goedkeuring. Daartegenover wordt in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om de openingstijden van winkels via gewaarmerkte aankondiging bekend te maken (kamerstuk 13247 nr 3).

De hoofdpunten van het voorstel ‘ nieuwe regeling van de winkelsluiting’ zijn (kamerstuk 13247 nr 3):

- Behoud van verbod op openstelling op zondag;
- Gelijktelling van Nieuwjaarsdag, Tweede Paasdag, Hemelvaartsdag, Tweede Pinksterdag en beide Kerstdagen;
- Maximale opening van 55 uur per week;
- Verbod op opening tussen 18.00 uur en 05.00 uur;
- Vrijheid ten aanzien van de halvedag- sluiting, de keuze voor 1 koopavond per week en de vakantiesluiting;
- Handhaving van de bestaande vrijstelling- en ontheffingsmogelijkheden.

De staatssecretaris neemt het advies van de SER voor beperkte geldigheid van verordeningen, bijvoorbeeld voor de duur van een jaar, niet over. De reden hiervoor is dat vrijstelling van een verbod op openstelling in de praktijk vaak wordt gegeven in

verband met toerisme. Deze reden is vaak niet van tijdelijk aard, waarmee ook een verordening niet van deze aard hoeft te zijn (kamerstuk 13247 nr 3).

Nota van verbetering

Op 13 februari 1975 wordt een nota van verbetering met tekstuele wijzigingen van het wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer (kamerstuk 13247 nr 4).

Behandeling Tweede Kamer

Medio juni 1975 wordt het wetsvoorstel behandeld in de Tweede kamer. De bijzondere commissie belast met de voorbereiding van het voorstel heeft in de Staatscourant van februari 1975 een mededeling gepubliceerd waarin zij een oproep doet om te reageren op voorliggend wetsvoorstel. Tijdens de behandeling stelt de PvdA dat het voorstel duidelijk een compromis betreft en dat feitelijke gegevens over de achterliggende problematiek ofwel ontbreken ofwel naar haar oordeel subjectief zijn. Ook D66 constateert gebrek aan onderliggende informatie. De KVP fractie stelt, samen met de VNG, dat het nodig is zo spoedig mogelijk de inhoud van de algemene maatregelen van bestuur bekend te maken. Daarnaast vraagt de fractie naar de mate waarin met het wetsvoorstel daadwerkelijk aan ondernemers meer vrijheid wordt geboden. De leden van de VVD, de ARP, de CHU, D66 en DS '70 stemmen in met het voorstel. De leden van de PPR onderkennen de veranderende maatschappelijke gedragspatronen. De CPN fractie stelt dat bij een dergelijk wetsvoorstel de belangen van de zwakkere ondernemers en van consumenten zwaar dienen te wegen. De fractie ziet dit onvoldoende terug in het voorstel (kamerstuk 13247 nr 5).

Memorie van antwoord

Eind december 1975 ontvangt de Tweede Kamer de memorie van antwoord van staatssecretaris Hazekamp van Economische Zaken. Daarin wordt gesteld dat de vaststelling van openingsuren door ondernemers zelf niet volledig kan worden overgelaten aan de markt, vanwege de onderlinge concurrentie. Van belang is een evenwicht tussen de sociale en economische belangen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de speciale kenmerken van de detailhandel, die juist op minder gebruikelijke arbeidsuren bedrijfsactiviteiten ontplooit. De staatssecretaris benadrukt dat het wetsvoorstel niet ten doel heeft de arbeidstijden van werknemers te regelen, noch de belangen van consumenten te behartigen (kamerstuk 13247 nr 6).

De staatssecretaris licht toe dat ter onderbouwing van het wetsvoorstel het Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf [EIM] en het Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS] begin 1975 zijn verzocht onderzoek te doen naar het weekpa-

troon voor de detailhandelsomzetten. Daartoe zijn enquêtes afgenomen bij winkeliers. In hoeverre de uitkomsten representatief zijn is volgens de staatssecretaris niet exact bekend. Onderzoeksgegevens over consumentengedrag of – behoeften omtrent de wenselijkheid van openstelling van winkels tot 19.00 uur zijn niet beschikbaar. Toch acht de staatssecretaris de gegevens een objectieve bron van goede informatie en stelt een goed beeld te hebben van de wensen en behoeften in de praktijk, ingegeven door de adviesinstanties en door de reacties die ontvangen zijn vanuit de praktijk op het voorstel (kamerstuk 13247 nr 6).

De suggestie van een aantal leden van de Tweede Kamer om werknemers mee te laten beslissen bij besluiten van ondernemers omtrent de openingsuren van de winkel, acht de staatssecretaris overbodig. Dit omdat een groot deel van de ondernemers weinig personeel heeft en grotere ondernemingen afspraken via collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen vastleggen.

Ten aanzien van de openstelling op zaterdagmiddag stelt de staatssecretaris dat bij consumenten grote behoefte hieraan bestaat en uit onderzoek blijkt dat deze middag een groot aandeel levert aan de weekomzet van winkels. In de loop der jaren zou aan deze behoefte weinig gewijzigd zijn. Bovendien zou een eventuele sluiting op zaterdagmiddag volgens de staatssecretaris gepaard moeten gaan met een ruimere openstelling door de week, hetgeen niet wenselijk is voor eenmanszaken (kamerstuk 13247 nr 6).

Nota van wijzigingen en gewijzigd ontwerp van wet

Aansluitend op de memorie van antwoord volgt een nota van wijzigingen en een gewijzigd voorstel van wet. Daarin wordt gesteld dat de Winkelsluitingswet 1951 wordt ingetrokken en de nieuwe wet kan worden aangehaald als de Winkelsluitingswet 1975 (kamerstuk 13247 nr 7, 8).

Eindverslag

Op 12 februari 1976 worden in de Tweede Kamer na kennisneming van de memorie van antwoord nog enkele vragen en opmerkingen gemaakt. Zo zien de leden de uitkomsten van de onderzoeken van EIM en het CBS graag tegemoet; wordt gevraagd naar een eventueel onderzoek naar ondernemingen die een zaterdagsluiting hanteren; en wordt gevraagd naar gegevens van de Arbeidsinspectie over naleving van de wet. Na de beraadslaging wordt het wetsvoorstel als voldoende voorbereid beschouwd (kamerstuk 13247 nr 9).

Reactie staatssecretaris

Begin maart 1976 reageert de staatssecretaris op de aanvullende vragen van de Tweede Kamer. De bekendstelling van onderzoeksgegevens van EIM en CBS en de Arbeidsinspectie wordt aangekondigd (kamerstuk 13247 nr 10).

Winkelsluitingswet 1975 wordt 1976

Begin maart wordt een nota van wijzigingen aangeboden aan de Tweede Kamer met daarin de wijziging van het jaartal van de nieuwe wet (kamerstuk 13247 nr 11).

Amendementen

In maart 1976 wordt een aantal amendementen ingediend, onder andere tegen Goede Vrijdag als koopavond; de aansluiting tussen de Winkelsluitingswet en de Zondagswet door vrijstellingen en ontheffingen alleen te laten gelden op zondag na 13.00 uur; beperkte geldigheid van verordeningen omtrent de openstelling op zondag; vermindering van het maximaal aantal openingsuren per week en tot slot het vaststellen van eenzelfde koopavond voor een gehele gemeente om oneerlijke concurrentie tegen te gaan (kamerstuk 13247 nr 12- 33).

Motie Salomons

Medio maart 1976 wordt de motie Salomons aangenomen in de Tweede Kamer aangaande de relatie tussen de arbeidstijden en de winkeltijden. Salomons stelt dat met de nieuwe wet de openstellingsduur van winkels de normale arbeidsweek ver overschrijdt en striktere naleving van de arbeid- en rusttijden gewenst is. Salomons constateert dat “mede doordat de werkgeversorganisaties weigeren mee te werken aan het opnemen van een strafsancie in en controle op de naleving van de bepalingen met betrekking tot arbeidsvoorwaardenregelingen in de detailhandel deze garantie ontbreekt” (kamerstuk 13247 nr 34, p1). Volgens Salomons heeft de overheid hierin een verantwoordelijkheid en dient zonodig het inspectieapparaat te worden uitgebreid. Salomons wenst inzicht in de feitelijke naleving van het Werktijdenbesluit van begin jaren dertig en in de mate waarin regelingen ten aanzien van compensaties voor het werken op zaterdagmiddag of op koopavonden worden nageleefd. Later volgt nog een amendement van het lid Salomons voor inperking van het maximaal aantal openingsuren per week van 55 naar 52 (kamerstuk 13247 nr 34, 37).

Toezeggingen

Ter uitvoering van de motie Salomons worden twee toezeggingen aan de Tweede Kamer gedaan. Dit betreft de intensivering van controles in winkels met betrekking

tot het Werktijdenbesluit 1930 en de rapportage door de Arbeidsinspectie over de toepassing van dit besluit (kamerstuk 13247 nr 41).

Derde nota van wijziging

Op 18 maart 1976 ontvangt de Tweede Kamer de derde nota van wijziging met betrekking tot het instellen van een koopavond voorafgaand aan 5 en 24 december. Deze nota van wijziging wordt later aangevuld door de koopavonden ook te laten gelden voor markt- en straathandel en handel te water (kamerstuk 13247 nr 36, 38, 39).

Gewijzigd ontwerp van wet in Eerste Kamer

In het voorjaar 1976 wordt een gewijzigd ontwerp van wet aangeboden aan de Eerste Kamer. In mei dat jaar volgt het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Economische Zaken. De leden vragen naar de te verwachten gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten in de grensgebieden in geografische zin. Daarnaast wordt gevraagd naar de rechtspositionele positie van werknemers; de mogelijkheden tot uitoefening van controle op naleving en de concurrentiepositie binnen de detailhandel. Ook merken de leden op dat het midden- en kleinbedrijf eerder kenbaar heeft gemaakt voorstander te zijn van de verplichte halvedag-sluiting (kamerstuk 13247 nr 115, 115 a).

Reactie staatssecretaris

Medio juni 1976 reageert de staatssecretaris van Economische Zaken in een memorie van antwoord aan de Eerste Kamer. Voor gemeenten in grensgebieden wordt een verschuiving ten opzichte van het huidige regime van openstelling tot 18.00 uur naar 17.00 uur voorgesteld. Ten aanzien van overige consequenties kan de staatssecretaris geen nadere informatie geven dan eerder al verstrekt aan de Tweede Kamer. De Vaste commissie sluit met dit antwoord haar eindverslag (kamerstuk 13247 nr 115b).

Inwerkingtreding

Op 23 juni 1976 treedt de Winkelsluitingswet 1976 in werking (kamerstuk 14100 XIII nr 3).

4.1.9 Uitvoeringspraktijk 2

Voorbereiding van uitvoering

In september 1977 stelt de minister van Economische Zaken tijdens de behandeling van zijn begroting voor het jaar 1978 dat de Winkelsluitingswet 1976 naar verwachting

in de eerste helft van 1978 ten uitvoer wordt gebracht. De algemene maatregelen van bestuur, met betrekking tot algemeen geldende vrijstellingen; het uitstellen van goederen en het aanmerken van bepaalde bedrijven als winkels, zijn in voorbereiding. De minister geeft aan dat daarover advies is ingewonnen bij betrokkenen. De minister stelt dat gemeenteraden verplicht zijn een koopavond aan te wijzen. De minister stelt dat gemeentelijke verordeningen ten aanzien van de koopavond getoetst te worden aan de wet, en dat vrijstellingsverordeningen daarbovenop moeten worden goedgekeurd. Pas nadat deze procedure is voltooid kan de wet volledig in werking treden. Kort daarna geeft de minister aan in de Tweede Kamer dat de Winkelsluitingswet 1976 naar verwachting in de eerste helft van 1978 ten uitvoer wordt gebracht. Voorafgaand daaraan stuurt de minister een circulaire aan alle detailhandelaren ter voorlichting, en met een model aankondigingkaart van de openingsuren. (kamerstuk 14800 XIII nr 2, 7; 16093 nr 2).

Nieuwe kabinetten

Van december 1977 tot november 1982 regeren de kabinetten Van Agt I tot en met III, met tot 1981 minister Van Aardenne [VVD] en respectievelijk staatssecretaris Hazekamp [CDA] en Beylen [VVD] op Economische Zaken. Aansluitend regeren minister Terlouw [D66] en respectievelijk staatssecretaris Dik [D66] en Van Zeil [CDA] op Economische Zaken.

Voorbereiding van uitvoering

Op 21 februari 1978 geeft de minister van Economische Zaken in de Tweede Kamer aan dat de voorbereiding van de uitvoering van de Winkelsluitingswet 1976 naar wens vordert. Een acceptabel aantal gemeenten heeft een koopavondverordening ingezonden en een deel daarvan is al goedgekeurd. Overige gemeenten is verzocht hun verordeningen uiterlijk 1 april 1978 in te zenden zodat de wet nog voor de koopdrukte in december ten uitvoer kan worden gebracht (kamerstuk 14800 XIII nr 16).

Onderzoek naar naleving

Medio juli 1978 volgt een brief van de minister van Sociale Zaken aan de Tweede Kamer. Daarin wordt zoals toegezegd verslag gedaan van een onderzoek van de Arbeidsinspectie en de Loontechnische Dienst van het departement naar de naleving van de arbeidsvoorwaarden in de detailhandel en van het Werktijdenbesluit 1930. Begin februari 1980 volgt een vervolgonderzoek naar de naleving. Uit de onderzoeken blijkt dat compensatieregelingen in kleine bedrijven niet of niet juist worden toegepast (kamerstuk 13247 nr 40, 41, 43).

Uitvoering

Op 1 november 1978 wordt de Winkelsluitingswet 1978 officieel ten uitvoer gebracht. Op dat moment treden tevens het Besluit van 6 december 1977 met betrekking tot de toepassing van landelijke vrijstellingsregelingen omtrent de zondagssluiting in werking, welke met de besluiten van 23 februari en 19 november 1979 wordt gewijzigd. Ook treedt in werking het Besluit van 14 december 1977 aangaande de bevoegdheden van burgemeesters en wethouders om ontheffingen voor uitstallingen te verlenen (kamerstuk Handelingen 25^{ste} vergadering 22 november 1978; 16093 nr 2).

Behandeling onderzoeken Tweede Kamer

Begin juli 1979 wordt het verslag van het overleg tussen de Vaste commissie voor Sociale Zaken en voor het Midden- en Kleinbedrijf met de minister van Sociale Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit overleg, gehouden in november 1978, heeft betrekking op de rapporten van de Arbeidsinspectie en de Loontechnische Dienst. Op de vragen van de commissie aan de staatssecretaris over de voorlichting aan de detailhandel wordt gesteld dat begin 1979 een voorlichtingsbrochure zou verschijnen over de nieuwe Winkelsluitingswet, alvorens met controles gestart zou worden. De staatssecretaris merkt op dat persoonlijke banden tussen winkeliers in de detailhandel vaak nauwer zijn dan daarbuiten en dit van invloed kan zijn op bijvoorbeeld de mate van bescherming die werknemers nodig hebben. De staatssecretaris stelt ook dat deze factoren lastig te betrekken zijn in onderzoeken naar de naleving van de wet en dat de mogelijkheid daartoe wordt onderzocht door zijn departement (kamerstuk 13247 nr 42).

Knelpunten

Op 10 maart 1980 stuurt de staatssecretaris van Economische Zaken een brief aan de Tweede Kamer met een overzicht van knelpunten in de uitvoering van de Winkelsluitingswet 1976. De staatssecretaris constateert dat in een aantal gemeenten, in het zuiden en oosten van het land, behoefte bestaat aan vrijstelling van het zondagsverbod voor de viering van festiviteiten. Omdat deze niet onder de noemer van plaatselijke omstandigheden volgens de Winkelsluitingswet vallen, kan deze vrijstelling niet worden verleend. De staatssecretaris wil dit via een algemene maatregel van bestuur voor twee zondagen per jaar mogelijk maken. Andere knelpunten doen zich voor bij de verkoop van antiek en bij antiekbeurzen, welke niet voor ontheffing of vrijstelling in aanmerking komen. Ook bij pasar- malams en oosterse markten doet zich het probleem voor dat ontheffing niet kan worden gegeven omdat commerciële activiteiten worden ondernomen en het niet louter gaat op sociaal of culturele doeleinden. De

staatssecretaris stelt voor de knelpunten op te lossen via een algemene maatregel van bestuur omdat op deze manier aanpassingen van de wet aan veranderende omstandigheden makkelijker mogelijk wordt dan via een wetswijziging. De staatssecretaris benadrukt tijdens de behandeling van de knelpunten in de Tweede Kamer dat consumentenorganisaties bij adviesaanvragen apart om hun oordeel wordt gevraagd en de inspraak van consumenten verder tot uiting komt via de commissies voor de Winkelsluitingswet van de Kamers van Koophandel.

Op 8 maart 1980 wordt het uitvoeringsbesluit van 14 december 1977 uitgebreid, waarmee burgemeesters en wethouders de bevoegdheid krijgen om twee zon- en feestdagen per kalenderjaar ontheffing te verlenen ter gelegenheid van specifieke plaatselijke festiviteiten (kamerstuk 16093 nr 1, 2, 3; 17870 nr 3)

Consumentenbeleid

In het voorjaar 1980 wordt de nota Consument en Consumptie behandeld door de Vaste commissie van Economische Zaken. Met de nota wordt de basis gelegd voor het consumptiebeleid waarmee de overheid de consument in staat wil stellen in eigen verantwoordelijkheid keuzen te maken die het best bijdragen aan de behoeftebevrediging. Begin 1982 brengt de regering het activiteitenprogramma voor het overheidsbeleid gericht op consumptie en consument uit, voor de jaren 1982- 1985. Vanwege de val van het kabinet vindt de behandeling daarvan aanvankelijk nog niet plaats (kamerstuk 17600 XIII nr 8).

Nieuwe kabinetten

Van november 1982 tot augustus 1994 regeren de kabinetten Lubbers I tot en met III. In het eerste kabinet zitten minister Van Aardenne [VVD] en respectievelijk staatssecretaris Bolkestein [VVD] en Van Zeil [CDA] op Economische Zaken. In het tweede kabinet Lubbers betreft dit minister de Korte [VVD] en staatssecretaris Evenhuis [VVD] en later Heerma [CDA] en Van Rooy [CDA]. In het laatste kabinet Lubbers regeren minister Andriessen [CDA] en respectievelijk staatssecretaris Bukman [CDA] en Van Rooy [CDA] op Economische Zaken.

Consument Effect Rapportage

In juni 1982 wordt door het Instituut voor Sociaal Beleidsonderzoek een onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van het activiteitenprogramma consumptie en consument. Het onderzoek richt zich onder andere op de mogelijkheden tot benutting van het instrument Consument Effect Rapportage ten behoeve van de beleidsvorming. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken

en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden [SWOKA] (kamerstuk 17600 XIII nr 8).

Jaarrapport Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden

Eind september 1982 stuurt de minister van Economische Zaken het jaarrapport Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden van de Interdepartementale Coördinatie-Commissie[ICC] voor Consumentenzaken naar de Tweede Kamer. De ICC constateert dat weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over verschillende componenten van de consumptie. Ook blijkt het inzicht in bestaande en lopende onderzoeken op dat gebied gebrekkig. De ICC stelt dat kennisverbeteringen te verwachten zijn, door de totstandkoming van een geïntegreerd bestand van relevante data bij de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden [SWOKA]. Hiertoe heeft de Stichting in 1981 subsidie ontvangen van het ministerie van Economische Zaken (kamerstuk 17600 XIII nr 8).

In het jaarrapport overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden 1981- 1982 constateert de minister een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, relevant voor de Winkelsluitingswet. De minister spreekt van veranderingen in leefvormen en meer specifiek van een verschuiving van het traditionele gezin naar een- en tweepersoonshuishoudens. Daarnaast noemt de minister veranderingen in betaalde arbeid, waaronder de stijging van de vrouwelijke beroepsbevolking, dat gepaard gaat met de groei van het aantal deeltijdbanen. Bovendien worden de arbeidsmarktsectoren waar veel vrouwen werken minder hard getroffen door de economische recessie (kamerstuk 17600 XIII nr 8).

Tegelijk beoordeelt de minister het werkgelegenheidsperspectief voor vrouwen niet gunstig. De herverdeling van arbeid heeft gevolgen voor de verdeling van inkomens en vrije tijd, en daarmee voor de mogelijkheden om door middel van consumptie behoeften te bevredigen. De minister geeft aan dat het Nederlands Economisch Instituut een onderzoek uitvoert in opdracht van het ministerie van Economische Zaken naar de consumptieve gevolgen van de verdeling van arbeid. De minister stelt dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid van belang is voor de emancipatie van de vrouw. In dat kader heeft de Emancipatiecommissie in haar advies 'Arbeid' gepleit voor een vijfjarige werkdag. In het vorige Regeerakkoord bestond het voornemen om advies aan te vragen bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en/ of de Emancipatieraad over de lange termijn gevolgen van arbeidstijdverkorting. Boven genoemde sociaal- culturele factoren; de ontwikkelingen in samenlevingsverbanden; en de mogelijkheden om inkomen te verwerven bepalen de mate van vrijheid van individuen en van hun consumptieve mogelijkheden. De algemene stijging van de

welvaart heeft meer alternatieven mogelijk gemaakt en heeft geleid tot een groei van met consumptieve middelen bekostigde consumptie, zoals de werkzaamheden in de quataire sector. De minister constateert dat 'de weg naar effectuering van de potenti-eel emanciperende invloed van de vergrote economische mogelijkheden wordt be-moeilijkt door een aantal knelpunten. Van deze knelpunten is bij voorbeeld sprake wanneer school- werk- en winkeltijden niet op elkaar zijn afgestemd (...) (p79). De Emancipatiekommissie bevestigt dit in het advies 'Arbeid' uit 1980 en de Nederlandse Gezinsraad in haar rapport 'het eenoudergezin' uit 1978 (kamerstuk 17600 XIII nr 8).

De minister stelt dat de openingstijden van de winkels een belangrijk aandachtspunt zijn voor de overheid. Vanuit consumenten- en emancipatiebewegingen om van-uit alleenstaanden en paren waarvan beide partners buitenshuis werken de verplichte sluitingstijden van winkels op een later tijdstip vast te stellen. De regering heeft beslo-ten niet aan de sluitingstijd van de Winkelsluitingswet te tornen. Om tegemoet te ko-men aan buitenshuis werkende vrouwen wil de regering de mogelijkheid onderzoeken de verkoop vanuit avondwinkels te verruimen (kamerstuk 17600 XIII nr 8).

Avondwinkel als oplossing

In de brief 'Het Midden- en Kleinbedrijf in hoofdlijnen' van september 1982 stelt de staatssecretaris van Economische Zaken na te denken over ruimere mogelijkheden voor avondwinkels, om aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Het me-rendeel van de Vaste commissie van Economische Zaken in de Tweede Kamer ziet de avondwinkel niet als adequate oplossing voor de behoefte aan ruimere koopmogelijk-heden (kamerstuk 20980 nr 3).

4.1.10 Wijziging Winkelsluitingswet 1976

Wijziging Winkelsluitingswet 1976

Op 18 april 1983 biedt de staatssecretaris van Economische Zaken een voorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 aan, aan de Tweede Kamer. De staatssecre-taris stelt dat de wijziging van 8 maart 1980 nog onvoldoende ruimte biedt openings-stelling van winkels. Wel stelt de staatssecretaris dat het ongewenst is meer dagen vrij-stelling van het zondagsverbod te geven dan noodzakelijk is. Diverse gemeentebestu-ren hebben zich voor een verruiming uitgesproken en het Hoofdbedrijfschap Detail-handel, de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel en de VNG hebben op eigen initiatief geadviseerd om de bestaande regeling te verruimen. Volgens de staats-secretaris kan uit het bezoekersaantal van openstellingen op zondag worden afgeleid dat ook bij consumenten een behoefte aan verdere verruiming van openstelling be-

staat. Dit is voor de staatssecretaris aanleiding voor een wijziging van de Winkelsluitingswet 1976, zonder daarbij de doelen van de wet aan te tasten. Het voorstel betreft de volgende wijziging (kamerstuk 17870 nr 1, 2, 3):

- Uitbreiding van het aantal dagen voor zondagverkoop per jaar van twee naar vier. En daarmee de mogelijkheid voor een gemeenteraad om 10 werkdagen en vier zon- en feestdagen vrijstelling van het zondagsverbod te verlenen;
- Geen onderscheid naar soorten evenementen;
- Geen omschrijving van het assortiment goederen dat voor verkoop in aanmerking komt;
- Decentralisatie van gemeentelijk beleid omtrent de verkoop op zon- en feestdagen, met de voorwaarde dat de Kamers van Koophandel en Fabrieken gehoord worden;
- Intrekking besluit 14 december 1977.

Behandeling Tweede Kamer

Op 10 augustus 1983 wordt het wijzigingsvoorstel behandeld door de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf. Deze ontving eerder reacties van de Nederlandse vereniging tot bevordering van de Zondagsrust en de Zondagsheiliging, van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, van het Centraal bureau voor woninginrichting- en meubileringbedrijven en van het Koninklijk Nederlands Ondernemersverbod (kamerstuk 17870 nr 4).

Tijdens de behandeling stellen de leden van de PvdA dat de staatssecretaris teveel heeft gekozen voor handhaving van de bestaande situatie. De leden betreuren het dat de binnen de vakbeweging begonnen discussie over modaliteiten van openstellingsuren hierdoor is beëindigd. De leden van de VVD vragen of in de toekomst nog meer knelpunten te verwachten zijn en of de wet niet typisch voor deregulering in aanmerking komt. Zij verwijzen naar het vonnis van het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de gemeente Nuenen, waarbij een veel ruimere strekking aan de wet is gegeven, op het punt van de organisatie van meubelbeurzen. De leden van D66 hebben weinig moeite met het voorstel. De RPF fractie is niet overtuigd van de noodzaak en de GPV fractie is verbaasd over het voorstel tot wijziging omdat de Winkel-

sluitingwet 1976 tot stand is gekomen na een zorgvuldige procedure (kamerstuk 17870 nr 4).

Reactie staatssecretaris

Op 21 december 1983 reageert de staatssecretaris op de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De staatssecretaris geeft aan een notitie te hebben opgesteld met voorstellen voor verdergaande wijzigingen van de Winkelsluitingswet. Dit naar aanleiding van een discussie die eerder is gevoerd met de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf (kamerstuk 17870 nr 5).

Verzoek om inbreng belanghebbenden

Vervolgens stuurt de staatssecretaris een notitie aan organisaties van belanghebbenden waarin hij zijn verdergaande ideeën over een nieuwe opzet van de Winkelsluitingswet uiteenzet en de organisaties vraagt om hun visie. Het voorstel van de staatssecretaris voor een gemeentelijke bevoegdheid tot verruiming van de doordeweekse sluitingstijd van 18.00 naar 19.00 uur wordt unaniem geweigerd. Een verruiming tot 19.00 uur zonder gemeentelijke bevoegdheid krijgt instemming van de consumentenorganisaties; de Raad voor het Filiaal- en Grootwinkelbedrijf en de FNV. Tegen het voorstel zijn de dienstenbonden FNV en CNV, de werkgeversorganisaties KNOV en NCOV en een aantal organisaties uit het midden- en kleinbedrijf (kamerstuk 20980 nr 3).

Amendementen en motie

In februari wordt een aantal amendementen ingediend, onder andere ter voorkoming van verdergaande liberalisering van de Winkelsluitingswet (kamerstuk 17870 nr 6, 7). Op 15 februari 1984 verzoekt het lid Groenman de regering met een motie om voor 1 juni 1984 met voorstellen voor een wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 te komen, met betrekking tot grootschalige verkoopactiviteiten op zondag, met een maximum aantal uren per week. Later wordt hieraan toegevoegd het verzoek het advies van de SER omtrent openstelling op zondag in te winnen (kamerstuk 17870 nr 8, 9).

Behandeling Eerste Kamer

Op 27 maart 1984 wordt het wijzigingsvoorstel behandeld door de Vaste commissie voor Economische Zaken in de Eerste Kamer. Tijdens de behandeling stelt de staatssecretaris nogmaals dat de Winkelsluitingswet altijd het karakter van een compromis zal hebben en voorgestelde wijziging legitiem is vanwege de meningsvorming bij grote groepen in de samenleving, en gezien de huidige economische situatie (kamerstuk 17870 147, 147a).

Inwerkingtreding

Op 28 april 1984 treedt de wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 in werking (kamerstuk 18647 nr 2)

Adviesaanvraag SER

Naar aanleiding van de inbreng van belanghebbenden op het voorstel vraagt de staatssecretaris op 19 juli 1984 de SER om advies over verruiming van de koopmogelijkheden, decentralisatie en vereenvoudiging (kamerstuk 20980 nr 3).

Wetswijziging Winkelsluitingswet 1976

In september 1984 stelt de staatssecretaris van Economische Zaken dat, ondanks de wijziging van de Winkelsluitingswet in april dat jaar, de wet toch nog een nadere aanpassing behoeft. In oktober dat jaar stuurt de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer waarin hij aankondigt een wijziging te zullen doorvoeren via een algemene maatregel van bestuur. Deze wijziging heeft betrekking op de verkoop van goederen bij benzinestations. (kamerstuk 18647 nr 2, 19200 XIII nr 11)

4.1.11 Initiatiefwetsvoorstel

Initiatiefwetsvoorstel Groenman

Medio december 1985 biedt Kamerlid Groenman een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 aan, aan de Tweede Kamer (kamerstuk 19348 nr 1,2). In de memorie van toelichting stelt Groenman dat maatschappelijke en economische ontwikkelingen in de loop der tijd verschillende eisen hebben gesteld aan de sluitingstijden van winkels. De voormalige staatssecretaris van Economische Zaken heeft destijds gesteld dat de Winkeltijdenwet 1976 daarom het karakter heeft van een compromis tussen sociale en economische belangen. Op dit moment is volgens Groenman enerzijds sprake van een behoefte aan beperkte openingstijden, vanwege de behoeften van ondernemers en werknemers in de detailhandel om hun sociale positie te verbeteren net als nu in andere bedrijfssectoren plaatsvindt. Anderzijds hebben consumenten behoefte aan ruimere openingstijden, omdat zij te weinig koopmogelijkheden ervaren. Dit sluit aan bij de behoefte van de detailhandel om een soepele regeling voor openingstijden, in het kader van de gewijzigde structuur in de detailhandel en de sterk verhoogde investeringen die moeten worden gedaan in het winkelapparaat. Zij wenst een zo efficiënt mogelijk gebruik van dit winkelapparaat (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

De Winkelsluitingswet 1976 heeft de opening- en sluitingstijden zoals opgenomen in de Winkeltijdenwet 1951 grotendeels in tact gelaten. Wijzigingen zijn aangebracht in

de wijze waarop een ondernemer zijn openingstijden kenbaar moet maken. Daarnaast is het aantal openingsuren gemaximeerd tot de norm van 52 uur per week. Groenman stelt in het initiatiefvoorstel niet te willen tornen aan die norm, omdat dit de spil vormt van de doelstellingen van de wet. Doelstellingen zijn ten eerste het garanderen dat zelfstandigen geen onredelijk lange arbeidstijden moeten aanhouden en daardoor onvoldoende aan het maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen, en ten tweede het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen zodat de uitgangspositie van alle deelnemers aan het economisch verkeer zoveel mogelijk gelijk is. In de wet van 1976 zijn twee randvoorwaarden geformuleerd. In de eerste plaats dat rekening gehouden dient te worden met de rentabiliteit van de ondernemer. In de tweede plaats dat er voldoende koopmogelijkheden zijn voor de consument (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Groenman stelt dat het na jaren nodig is om de tweede randvoorwaarde meer zwaarte te geven. Kort na inwerkingtreding van de wet op 1 november 1976 stuurde in maart 1980 de staatssecretaris van Economische Zaken een knelpuntennotitie naar de Tweede Kamer. In de jaren daarna heeft de Vaste commissie meerdere malen aangedrongen op een discussie over de openingstijden van winkels. Dit resulteerde eind 1983 in een notitie van de staatssecretaris en medio 1984 in een adviesaanvraag aan de SER om de mogelijkheden voor verruiming van openingstijden te onderzoeken maar met een verbod tot openingstelling van winkels na 18.00 uur (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

In reactie op de notitie van de staatssecretaris bracht de Emancipatieraad advies, waarin werd voorgesteld gemeenten de bevoegdheid te geven het sluitingstijdstip te bepalen met 19.00 uur als uiterste. Daarop is in maart 1985 de motie- Groenman aangenomen waarin wordt gepleit voor verbetering van de bereikbaarheid van winkels. Daarnaast heeft D66 gepleit voor ruimere openingstijden omdat dit door een groeiend aantal mensen als knellend wordt ervaren. Met voorliggend initiatiefvoorstel geeft Groenman hieraan invulling (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Groenman stelt op basis van de cijfers van het Centraal Planbureau dat het om een grote groep mensen gaat die de huidige wet als knellend ervaart. Bovendien hebben de afgelopen tijd consumentenorganisaties en organisaties van alleenstaanden en vrouwen aangedrongen op verruiming, aldus Groenman. Tevens verwijst Groenman naar een onderzoek van Prodis in opdracht van de Vereniging van Grootbedrijven in Levensmiddelen naar de consequenties van ruimere openingstijden van winkels. Daaruit blijkt 19% van de consumenten buiten de gewoonlijke winkeluren te kopen. Zo'n 16 a 17% van de consumenten is geïnteresseerd in ruimere openingstijden. Bij mensen met een volledige werkkring buitenshuis bedraagt dit 31% en bij alleenstaanden en jonge gezinnen zonder kinderen is dit 39%. Met het initiatiefvoorstel stelt Groenman ernaar

gestreefd te hebben dat tegemoet wordt gekomen aan de behoefte aan ruimere openingstijden, met behoud van de doelstellingen van de Winkelsluitingswet. Groenman stelt voor om winkeliers de mogelijkheid te bieden de openingstijd te verruimen van 18.00 uur naar 19.00 uur, met behoud van de maximumnorm van 52 uur per week. Dit betekent dat de winkelier zelf een afweging moet maken tussen langer of korter open zijn, aangezien de maximumnorm niet wijzigt (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Groenman wijst erop dat de ontwikkelingen in de arbeidstijdverkorting een tegenargument voor verruiming van openingstijden zijn. Door deze ontwikkelingen zou het probleem van de openingstijden vanzelf oplossen. Groenman constateert dat de arbeidstijdverkorting tot op heden niet heeft geleid tot vermindering van de werktijd per dag, en nog geen zicht bestaat op arbeidstijdverkorting van voldoende omvang. Ook het argument dat de maximumnorm van 52 uur en een werkweek van 40 uur mensen voldoende koopmogelijkheden biedt gaat volgens Groenman niet meer op, aangezien van mensen steeds langere reistijden tussen werk en thuis wordt verlangd (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Aanleiding voor het initiatiefwetsvoorstel is de uitspraak van de staatssecretaris van Economische Zaken in een publicatie van de NCOV dat verruiming van de openingstijden niet zijn voorkeur heeft; en het feit dat in september 1984 duidelijk werd dat het advies van de SER omtrent de mogelijkheden van verruiming van openingstijden niet eerder dan in 1986 verwacht kon worden.

In het initiatief wetsvoorstel wordt voorgesteld ten opzichte van de Winkelsluitingswet 1976 de aanvangstijd van 5.00 uur in de ochtend te wijzigen naar 6.00 uur. Daarnaast heeft Groenman overwogen de formulering van de wet aan te passen door te spreken van openingstijden in plaats van sluitingstijden. Dit raakt echter volgens Groenman een principiële discussie over in hoeverre een ondernemer vrij is zijn openingstijden te kiezen. Dit kan een meer ingrijpende verandering tot gevolg hebben, dan noodzakelijk om op dit moment in een maatschappelijke behoefte te voorzien. Wel lijkt Groenman de fundamentele discussie hierover zeer gewenst (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Het voorstel van de staatssecretaris om gemeenten de bevoegdheid te geven te bepalen of ondernemers tot 19.00 uur open mogen zijn, en het voorstel van de SER om hiertoe een proef in te stellen bij vijf gemeenten, wijst Groenman af. Groenman acht het niet wenselijk om de grenzen van individueel ondernemerschap te laten afhangen van gemeentelijke besluitvorming. Groenman streeft ernaar collectief bepaalde beperkingen op te heffen zodat de ondernemer meer vrijheid krijgt. Uit onderzoek van het EIM blijkt dat ondernemers van mening zijn dat winkeltijden landelijke regelgeving dient te betreffen. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat 14% van de ondernemers de

openingstelling tot 19.00 zinvol vindt. Groenman wijst daarnaast op een artikel van dr. B. Nooteboom waarin wordt gesteld dat verlenging van de openingstijden waarschijnlijk ongunstig uitpakt voor kleinere winkels. Voor een verschuiving van die tijden geldt dat niet omdat de kleine winkels juist een concurrentiepositie kunnen innemen ten opzichte van de grote winkels. Want het ligt voor de hand te veronderstellen van consumenten geneigd zijn hun winkelaankopen zoveel mogelijk te doen op locaties geconcentreerd op een locatie en een tijdstip, meestal nabij het stadscentrum, waar juist die kleine en niet de grote winkels gelokaliseerd zijn (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Groenman stelt dat de Emancipatieraad bezwaar heeft gemaakt tegen een ruimere Winkelsluitingswet, vanuit het perspectief van de positie van het personeel. Hoewel een winkelier zijn personeel niet kan dwingen tot arbeid, zal met een verschuiving van de winkeltijden wel druk kunnen ontstaan. De Emancipatieraad stelt dat verruiming tot 19.00 uur niet de oplossing is voor het probleem van de combineerbaarheid van betaalde arbeid en huishoudelijke verantwoordelijkheden, mits voortgang wordt geboekt op het gebied van de arbeidstijdverkorting. De Emancipatieraad ziet nadelige gevolgen voor werkende vrouwen en pleit voor een vijfjarige werkweek. De Raad legt het zwaartepunt bij de negatieve gevolgen van verruiming voor werkende vrouwen en niet bij de positieve gevolgen voor consumenten en ondernemers, aldus Groenman. Bovendien is volgens Groenman de ontwikkeling van de arbeidsduurverkorting zeer onzeker. Groenman stelt dat de positie van de meewerkende vrouw niet in de eerste plaats wordt bepaald door de Winkelsluitingswet. In dit kader wijst Groenman op de verslechtering van de fiscale positie van de meewerkende echtgenoot/-genote in de Tweeverdienerswetgeving. Groenman wacht het rapport van de commissie Meewerkende Vrouw van het ministerie van Economische Zaken af. Het zwaartepunt dat de Emancipatieraad legt bij de negatieve gevolgen voor werkende vrouwen strookt volgens Groenman niet met het streven van de Raad naar een betere positie van vrouwen met een dubbele belasting. Nu lijkt de bestaande situatie een belemmering voor maatregelen ter verbetering (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

De SER heeft de commissie Consumenten Aangelegenheden belast met de voorbereiding van de adviesaanvraag. De commissie heeft een werkgroep ingesteld, welke medio 1985 een ontwerpadvies heeft voorgelegd aan de commissie. Daarop heeft de commissie de werkgroep verzocht zich nogmaals te buigen over het advies. Dit zal naar verwachting in het voorjaar 1986 worden afgerond.

Het ontwerpadvies bevat volgens Groenman geen eensluidende conclusies ten aanzien van het sluitingstijdstip van winkels. Een deel van de SER, de vertegenwoordigers van het KNOV, NCOV en de drie CLO's, pleit in lijn met de staatssecretaris voor handhaving van het tijdstip van 18.00 uur, en zoekt de verruiming in de moge-

lijkheden van avondwinkels. Dit deel verwacht negatieve effecten van extra arbeidstijd voor kleine zelfstandigen. Groenman stelt dat die avondwinkels zich hoofdzakelijk alleen in de hoofdstad bevinden, een ander en duurder winkelaanbod en een ander consumentensegment kennen dan reguliere winkels en verruiming van het regime van avondwinkels een concurrentiebedreiging kan vormen voor die reguliere winkels (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Een ander deel van de SER, de ondernemersleden van de NCW en het VNO; vier kroonleden en door de Consumentenbond in de commissie voor Consumentenaangelegenheden aangewezen leden, pleit voor onmiddellijke verruiming naar 19.00 uur, omdat avondwinkels niet aan de behoeften van consumenten tegemoet komen. Dit sluit aan bij het voorstel van Groenman (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Nog een ander deel van de Raad pleit voor uitstel van besluitvorming totdat onderzoek is gedaan naar de maatschappelijke behoeften tot verruiming. Dit deel stelt een proef voor waarin in vijf gemeenten tijdelijk een sluitingstijd van 19.00 uur wordt gehanteerd. Groenman verwacht niet dat deze proef een representatieve uitkomst zal geven. Te verwachten is dat de gemeenten die deelnemen aan de proef een zuigende werking hebben op consumenten in nabij gelegen gemeenten en daardoor niet zichtbaar wordt in welke gemeenten welke behoeften bestaan. Bovendien is Groenman van mening dat voor elke ondernemer eenzelfde regime moet gelden en de ondernemer vrij moet zijn om zijn sluitingstijdstip te bepalen binnen de maximumnorm van 52 uur (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Het deel van de SER bestaande uit werknemersleden; de consumentenleden in de commissie voor Consumentenaangelegenheden en aangewezenen door het Konsumenten Contact zien heil in een beperkte aanvulling van de winkelvoorziening met een middag/ avondwinkel, met openingstijd van 12.00 tot 21.00 uur. Groenman acht dit ongewenst, omdat hierdoor drie soorten winkels ontstaat, dit niet de overzichtelijkheid van marktverhoudingen ten goede komt en stringente controle vereist. Tot slot pleiten vier Kroonleden van de SER voor een vrije mogelijkheid van openstelling, binnen de maximumnorm van 52 uur. Groenman merkt op dat het buitenland ruimere openingstijden kent dan Nederland (kamerstuk 19348 nr 3, 8).

Advies Raad van State

Op 19 december 1985 legt de staatssecretaris van Economische Zaken het wetsvoorstel Groenman voor aan de Raad van State voor advies. Op 23 april 1986 volgt het advies. De Raad stelt dat met het gebruiken van het ontwerpadvies en daarmee het doorbreken van de adviesprocedure van de SER een zorgvuldige wetgevingsprocedure is doorbroken. Groenman wist immers dat de SER zich nog zou beraden over het

ontwerpadvies van de werkgroep. Hierover was door de voorzitter van de SER een brief gestuurd aan de staatssecretaris van Economische Zaken. De Raad acht het wetsvoorstel louter een visie van de politieke groepering waarvan de initiatiefnemer deel uitmaakt. De Raad acht dit mede onwenselijk aangezien wijziging van het sluitingstijdstip naar 19.00 uur zeer omstreden is. De bepaling van de sluitingstijd om 18.00 uur is destijds volgens de Raad na zeer lang en moeizaam onderhandelen tussen de sociale partners binnen de SER tot stand gebracht als een onderdeel van een toetaalpakket. De Raad is van mening dat de SER destijds na een lange periode erin is geslaagd tot een compromis te komen. De sluitingstijd is daarbij een onderdeel van het pakket, dat nodig was om tot een aanvaardbaar compromis te komen (Kamerstuk 19348 nr 4, 5, A).

Advies SER

Op 20 juni 1986 presenteert de SER haar definitieve advies. De SER constateert dat het vraagstuk van de winkelsluiting nog steeds een hoop haken en ogen kent en geen enkele oplossing alle belanghebbenden zal bevredigen. De SER ziet vier oplossingsrichtingen (SER, 1986; kamerstuk 21963 nr 3):

- Avondwinkels met een beperkt assortiment, geopend tussen 15.30 uur en 01.00 uur;
- Middag- avondwinkels met een beperkt assortiment, open tussen 12.00 uur en 21.00 uur;
- Verschuiving van het sluitingstijdstip van dagwinkels naar 19.00 uur;
- Openstelling van dagwinkels gedurende de gehele week, maximaal 52 uur per week;

De SER stelt dat de sterke wijzigingen die zich in de loop der jaren hebben voorgedaan enerzijds te wijten zijn aan de maatschappelijke ontwikkelingen en aan de noodzaak tot wetgeving. Anderzijds stelt de SER dat sprake is van wijzigende opvattingen omtrent de rol van de overheid bij dergelijke vraagstukken. De SER stelt dat kort na inwerkingtreding van de Winkelsluitingswet in 1976 in de praktijk knelpunten ontstonden. Het gemeentelijke vrijstelling- en ontheffingsbeleid kon onvoldoende inspelen op de behoeften omtrent tentoonstellingen en koopmogelijkheden voor toeristen. De beperkingen die gevoeld werden omtrent koopmogelijkheden op zon- en

feestdagen zijn destijds opgelost met een beperkte wetswijziging, waardoor de gemeenteraad bij verordening op maximaal vier zon- en feestdagen per jaar vrijstelling kan verlenen voor dergelijke commerciële activiteiten. De SER merkt op dat de discussie omtrent de winkelsluiting de afgelopen jaren in belangrijke mate is gevoed door de staatssecretaris van Economische Zaken, welke zelf een aantal verschillende en uiteenlopende voorstellen voor wijziging van de wet heeft gedaan (SER, 1986; kamerstuk 21963 nr 3).

De SER stelt dat voorafgaand aan de totstandkoming van voorliggend voorstel de staatssecretaris belanghebbenden om advies heeft gevraagd. Het is de SER echter niet duidelijk welke overwegingen precies ten grondslag liggen aan voorliggend voorstel tot verruiming van koopmogelijkheden. Bovendien acht de SER het van belang dat de veronderstellingen omtrent verruiming van openingstijden als oplossing voor geconstateerde knelpunten, terecht zijn. De SER wijst erop dat in het rapport van de commissie Deregulering [de commissie van der Grinten] uit 1983 wordt geadviseerd de Winkelsluitingswet te handhaven (SER, 1986; kamerstuk 21963 nr 3).

Reactie Groenman

Eind augustus 1986 reageert Groenman naar de Tweede Kamer over het advies van de Raad van State. Groenman wijst erop dat het advies van de SER eerder verwacht werd omdat in de Kamer was aangedrongen op spoedige afwikkeling. Groenman stelt dat in de adviesaanvraag afstand is genomen van de mogelijkheid van verruiming tot 19.00 uur en oplossingen alleen worden gezocht in het regime van avondwinkels. Groenman wijst erop dat de staatssecretaris zich negatief heeft uitgelaten in een publicatie van NCOV over het tijdstip van 19.00 uur en ook in de notitie 'Het Middel en Kleinbedrijf in hoofdlijnen' dat in 1982 is aangeboden aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris erkende wel de maatschappelijke ontwikkelingen die vragen om aanpassing van de wet. In mei 1983 stuurde de staatssecretaris een discussienota aan diverse betrokken organisaties in het veld en ter kennisname aan de Tweede Kamer met een voorstel om gemeenten de vrijheid te geven vergunningen te verlenen tot verruiming van het sluitingstijdstip naar 19.00 uur. Dit voorstel komt volgens Groenman niet terug in de adviesaanvraag van de SER. Daarom is bij aanvang volgens Groenman niet duidelijk of het advies van de SER zich zou richten op louter het regime voor avondwinkels of ook het sluitingstijdstip (kamerstuk 19348 nr 6).

Groenman stelt dat in de adviesaanvraag uit 1970, die vooraf ging aan de Winkelsluitingswet 1975 werd gesteld dat het sluitingstijdstip van 18.00 uur krap zou kunnen zijn voor werkende vrouwen en ongehuwden, maar de regering geen zwaarwegende argumenten had dit te wijzigen. De commissie Ordelijk Economisch Verkeer heeft

destijds aanbevolen tot aanpassing van de wet. En de commissie Consumentenaangelegenheden adviseerde de SER uit te gaan van een sluitingstijdstip van 19.00 uur omdat de starre regelgeving niet meer zou aansluiten bij de behoeften van de consument. Volgens Groenman is niet gebleken dat het sluitingstijdstip het doorslaggevende punt was in het destijds bereikte compromis, zoals de Raad van State stelt. Tot slot zegt Groenman dat de Raad van State stelt dat overeenstemming tussen de betrokken maatschappelijke groeperingen van wezenlijk belang is. Groenman wijst op een passage bij de Winkelsluitingswet 1975: 'Over de vraag hoever de versoepeling zou moeten gaan zal door de grote onderlinge tegenstellingen der bij deze materie betrokken belanghebbenden wel nimmer overeenstemming kunnen worden bereikt' (p4). Groenman is van mening dat de Raad van State niet kan bedoelen dat wanneer geen overeenstemming wordt bereikt, de status quo gehandhaafd moet blijven (kamerstuk 19348 nr 6).

Voorbereidend onderzoek Vaste commissie Midden- en Kleinbedrijf

Eind oktober 1986 brengt de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf verslag uit. De commissie vindt de timing van het initiatiefvoorstel niet gelukkig gekozen. De discussie over de sluitingstijd is nog niet lang geleden gevoerd. Bovendien is de bereidheid van de regering gesteund door de Kamer om een adviesaanvraag in te dienen bij de SER 'een reden niet te pogen de Winkelsluitingswet op een onderdeel aan te passen' (kamerstuk 19347 nr 7, p1). De leden van de PvdA en D66 kunnen zich vinden in het wetsvoorstel. De VVD is verbaasd over de timing, gezien de adviesaanvraag bij de SER. Andere partijen reageren met gemengde gevoelens. De commissie is ermee ingenomen dat aan de doelstellingen van de wet uit 1976 niet getornd wordt, maar zien in het initiatiefvoorstel wel een zwaar accent bij de koopmogelijkheden van consumenten in plaats van de bescherming van werknemers en ondernemers. De leden achten gelijke kansen van groot belang en achten het een taak van de overheid invulling te geven aan beleid hiertoe (kamerstuk 19348 nr 7).

De leden van het CDA wijzen nog op de wetvoorbereiding van de wet uit 1976. Zij stellen dat toentertijd sprake was van een compromis welke niemand tevreden stelde maar iedereen toch als redelijk heeft ervaren. Daarom pleit het CDA voor terughoudendheid tenzij er zwaar geldende maatschappelijke redenen zijn om het bereikte compromis nu ter discussie te stellen. Het CDA stelt dat in tijden van economische groei de neiging bestaat de openingstijden te beperken en in tijden van economische recessie deze te verruimen. Het zou onwenselijk zijn bij elke wisseling van het tijde wet te wijzigen. Daarnaast wijst het CDA erop dat het artikel van Nooteboom, waarop Groenman zich baseert, louter een veronderstelling betreft. Ten aanzien van

de buitenlandse situatie waarnaar verwezen wordt stelt het CDA dat te verwachten is, juist op basis van die ervaringen, dat mensen de auto zullen nemen naar grote winkels en dus kleine winkels negatieve gevolgen ondervinden van verruiming van sluitingstijden. Tot slot stelt het CDA dat uit het EIM onderzoek niet wordt vermeld dat 80% van de ondernemers geen verandering wil, in het licht van te verwachten gezinsproblematiek (kamerstuk 19348 nr 7).

De PvdA pleit voor grotere flexibiliteit in de tijden waarop winkels open mogen zijn en presenteert hiervoor een aantal alternatieve varianten. De leden van de VVD pleiten voor marktwerking en concurrentievrijheid en daarnaast een meer fundamentele discussie over het oplossen van bestaande knelpunten. Zij twijfelen aan de mate van draagvlak voor het wetsvoorstel en refereren aan de wetvoorbereiding van de Winkelsluitingswet uit 1930, die na 30 jaar discussie tot stand is gekomen en omgeven was en is met emoties. De VVD constateert dat bepaalde maatschappelijke groeperingen een andere mening is toegedaan dan eerder het geval zoals de FNV en de Consumentenbond die 20.000 handtekeningen hebben aangeboden aan de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf in hun protest tegen verdere winkelopenstelling. De VVD wil meer inzicht in de maatschappelijke behoeften voor een wijziging van de wet en nadere uitwerking van de wet in de praktijk. De VVD verzoekt Groenman om een reactie op een onderzoeksproject van MDO scholieren naar de meningen ten aanzien van een wijziging van de wet. En naar de schriftelijke reacties die zijn binnengekomen van winkeliers en naar het standpunt van de KNOV en de NCOV omtrent de kostenverhoging van verruiming van de sluitingstijd, welke niet gepaard zou gaan met omzetverhoging (kamerstuk 19348 nr 7).

De leden van D66 onderkennen het bezwaar van opening van winkels op zondag in relatie tot mogelijke gewetensbezwaren van ondernemers en gevolgen die dit kan hebben voor hun concurrentiepositie. D66 is voorstander van een principiële discussie over de mate van vrijheid van ondernemers om zelf hun openingstijden te bepalen, met inachtneming van bescherming van de ondernemer tegen overmatige werktijden. Denkbaar is het louter stellen van een maximumnorm van 52 uur, zonder nader bepalingen ten aanzien van sluitingstijden. D66 stelt dat de gevolgen van verlenging van openingstijden na 19.00 uur zowel positief als negatief zullen zijn, maar naar verwachting zich nauwelijks zullen voordoen omdat de behoefte van de consument na 19.00 uur inkopen te doen beperkt is en winkeliers nauwelijks gebruik zullen maken van de mogelijkheid om de winkel na 19.00 uur open te houden (kamerstuk 19348 nr 7).

De leden van de SGP en de PPR achten de noodzaak tot wetgeving onvoldoende. Dat iets als knellend wordt ervaren, betekent niet dat er daadwerkelijk een probleem is. Ook de onderbouwing van de noodzaak tot wetgeving middels onderzoek achten

zij summier. De PPR stelt dat meer onderzoek is gedaan onder ondernemers dan onder consumenten. Ook over het dilemma van werkende vrouwen omtrent het combineren van betaalde arbeid met huishoudelijke verantwoordelijkheden zien de leden weinig terug in de memorie van toelichting. Het aantal consumenten dat geïnteresseerd is in verruiming van openingstijden is niet aanzienlijk groot en het aantal alleenstaanden betreft vooral verweduwde bejaarden of mensen die niet actief zijn in beroepsarbeid. De SGP twijfelt aan de mate van vrijheid die de ondernemer wordt geboden en stelt dat verruiming van sluitingstijden juist een dwingende werking heeft in het licht van de concurrentieverhoudingen. Uit de vele commentaren op het initiatiefvoorstel is volgens de SGP af te leiden dat grootwinkelbedrijven positief staan ten opzichte van het wetsvoorstel en kleinere winkels negatiever. Want, in de avonduren hebben meer mensen een auto tot hun beschikking om hun inkopen bij de grootwinkelbedrijven te doen, waar veel artikelen in een keer te verkrijgen zijn. De SGP acht de consequenties van de voorgestelde verruiming voor winkeliers onvoldoende toegelicht. Het werk is niet afgelopen na sluiting om 19.00 uur. Dat zou ten koste kunnen gaan van de tijd die wordt besteed aan het gezinsleven. In dat kader stelt het CDA dat 'de sociale positie en het kunnen deelnemen aan gezinsleven en maatschappelijke activiteiten voor zowel werknemers, werkgevers, meewerkende partners en hun gezinnen, mag en moet in de parlementaire behandeling een centrale rol spelen en vraagt dus om nadere toelichting' (kamerstuk 19348 nr 7, p14).

Volgens de partijen is de noodzaak van het wetsvoorstel niet aangetoond. De argumentatie omtrent de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces is weinig houdbaar omdat het aantal volledige banen voor vrouwen nauwelijks is toegenomen en het aantal arbeidsuren per persoon is gedaald. Het wetsvoorstel biedt geen oplossing voor de bestaande knelpunten en zal naar verwachting gepaard gaan met een massaal verzet. Bovendien heeft de regering aangekondigd in de huidige kabinetsperiode te komen met een wetsvoorstel tot minder centrale bemoeienis met betrekking tot de Winkelsluitingswet. Het wetsvoorstel wordt als onvoldoende gegrond beoordeeld (kamerstuk 19348 nr 7).

4.1.12 Regeringsvoorstel

Beleidsvoornemens Winkelsluitingswet 1976

In november 1986 vindt een uitgebreide commissievergadering over het Midden- en Kleinbedrijf plaats. De staatssecretaris van Economische Zaken kondigt aan binnen afzienbare termijn tot een wetsvoorstel te komen voor minder overheidsbemoeienis van de Winkelsluitingswet 1976. Daarnaast is gesproken over de beperking die diverse

gemeenten ervaren met de vrijstelling van het verbod van openstelling op zon- en feestdagen, welke vier keer per jaar wordt gegeven (kamerstuk 20035 nr 1).

Memorie van antwoord

Eind december 1986 stuurt Groenman een memorie van antwoord aangaande het initiatiefvoorstel naar de Tweede Kamer. Groenman wijst naast de afspraken in het regeerakkoord ook op de inhoud van de verkiezingsprogramma's die hieraan vooraf gingen. In het VVD programma wordt het consumentenbelang nadrukkelijk genoemd. Het CDA heeft niets opgenomen over de Winkelsluitingswet en de PvdA pleit voor meer vrijheid binnen het maximaal aantal openingsuren per week. Ook in het D66 programma wordt gepleit voor meer vrijheid voor ondernemers binnen de maximale norm (kamerstuk 19348 nr 8).

Groenman constateert dat meerdere interpretaties van de doelstellingen van de wet bestaan. Voor de duidelijkheid wordt nogmaals aangegeven dat de Winkelsluitingswet beoogt eerlijke concurrentieverhoudingen in de handel te bevorderen en redelijke arbeidstijden voor ondernemers te garanderen. Met het initiatiefvoorstel wordt hieraan niet getornd, louter wordt meer nadruk gelegd op de randvoorwaarde om de consument voldoende koopmogelijkheid te geven. Groenman benadrukt dat in de doelstellingen niet wordt ingegaan op de gevolgen voor gezinnen en personeel.

Groenman ontkent dat maatschappelijke onrust aanleiding is voor het voorstel. Veel meer zijn het de maatschappelijke ontwikkelingen die zich sinds 1976 hebben voltrokken, welke aanleiding zijn. Groenman onderkent dat de mate van draagvlak voor het voorstel verschillend geïnterpreteerd kan worden. Om die mate goed te kunnen beoordelen moet naar de samenstelling en aard van het totaal aan consumenten worden gekeken, waarbinnen zich sterk veranderende leef- en werkpatronen voordoen (kamerstuk 19348 nr 8).

Het voorstel van de FNV om eerst grondig onderzoek te doen naar de behoeften in de samenleving dient volgens Groenman weinig nut, aangezien in een dergelijk onderzoek gevraagd wordt naar een hypothetische situatie. Groenman wijst op een onderzoek van EIM naar de mening van winkeliers over de versoepeling van de winkelsluitingstijden (kamerstuk 19348 nr 8).

Met behulp van cijfers van het CBS over onder ander de samenstelling van de beroepsbevolking en de verdeling van de arbeidstijd over werkzame mannen en vrouwen, weerspreekt Groenman de stelling van onder andere het CDA. Groenman stelt dat het onderzoek van La Roi aantoont dat het initiatiefvoorstel werkt zoals bedoeld. Uit het onderzoek van Prodis blijkt dat van de vrouwen in loondienst 75% een baan van 20 uur of meer heeft. De wens om later te winkelen zou volgens Prodis bestaan

bij vrouwen met een volledige werkkring buitenshuis, bij alleenstaanden, jonge gezinnen zonder kinderen en bewoners van grote en middelgrote steden en forensenplaatsen. In het licht van de te verwachten groei van het aantal werkende vrouwen, alleenstaanden, tweeverdieners en forensen, kan worden verondersteld dat de behoefte om te winkelen buiten de normale openingstijden alleen maar zal groeien. Cijfers over de mate waarin flexibele openingstijden gunstig zijn voor kleine buurtwinkels, zijn volgens Groenman niet beschikbaar. Wel blijkt dat mensen in de loop der jaren een steeds grotere afstand afleggen tussen werk en woning. Bovendien, zo stelt Groenman, is een belangrijk neveneffect van het openhouden van de buurtwinkel dat de buurt levendig wordt gehouden. Dit ten gunste van het ouderenbeleid dat er op gericht is ouderen zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk te laten wonen (kamerstuk 19348 nr 8).

Om tegemoet te komen aan de bezwaren om langer te werken is in het wetsvoorstel gekozen voor een minimale verschuiving van openingsuren. Dit volstaat om in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen. Een verdergaande flexibiliteit zoals beoogd door de PvdA is daarom niet nodig. De voorgestelde gemeentelijke vaststelling van openingstijden acht Groenman ongewenst, omdat een bepaalde mate van diversiteit in zekere zin het doel is van het voorstel. Want, die diversiteit doet zich ook onder consumenten voor (kamerstuk 19348 nr 8).

Groenman stelt dat de Consumentenbond altijd het standpunt heeft gehuldigd dat consumenten baat hebben bij een openstelling tot 19.00 uur. Over het SER advies stelt Groenman dat de SER erop wijst dat 'voor het vraagstuk van de openingstijden van winkels naar zijn oordeel geen enkele oplossing denkbaar is die alle partijen volledig zal bevredigen.' (kamerstuk 19348 nr 8, p24). De SER stelt voor periodiek te toetsen of de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van onder andere arbeid en de samenstelling van huishoudens nog aansluiten bij het wettelijke kader. Groenman ziet het initiatiefvoorstel als een dergelijke toetsing (kamerstuk 19348 nr 8).

Volgens de SER mogen de doelstellingen van de wet niet los gezien worden van de maatschappelijke functie van de detailhandel om consumenten van koopmogelijkheden te voorzien. De SER stelt dat de toepassing van de wet moet worden getoetst aan een voor de consument toereikende openstellingduur om inkopen te doen en de aanwezigheid van een fijnmazig net van distributieve voorzieningen. De SER stemt in met de maximumnorm van 52 uur per week en het verschuiven van het openingsuur van 5.00 naar 6.00 uur. Voor de SER staat niet vast dat verschuiving van de sluitingstijd tot 19.00 uur in strijd is met doelstelling van de wet om kleine ondernemers te beschermen tegen overmatige werktijden. Ook staat volgens de SER niet vast dat latere openstelling leidt tot een wijziging in de arbeidsverhoudingen tussen winkelbe-

drijven. In de adviesaanvraag van de regering wordt voorgesteld te komen tot meer over het land gespreide avondwinkels met nadere omschrijving van assortiment en uitsluitend voor werkdagen. De ondernemersleden kunnen instemmen met dit voorstel maar de werknemers- en consumentenleden niet. Groenman geeft aan geen voorstander te zijn van verruiming van het regime voor avondwinkels omdat dit de concurrentiepositie van dagwinkel kan aantasten, en is verheugd dat het CDA deze mening deelt (kamerstuk 19348 nr 8).

Eindverslag Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf

Eind april 1987 volgt het eindverslag van de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf. De commissie acht het initiatiefvoorstel Groenman voldoende voorbereid mits Groenman tijdig antwoord geeft op een aantal vragen en opmerkingen. Het CDA geeft aan geen maatschappelijke ontwikkelingen te zien die nopen tot het initiatiefvoorstel. De PvdA geeft een aantal varianten van verdergaande versoepeling en vragen Groenman hierop te reageren. De VVD wijst op het belang van een fundamentele discussie over de winkelsluitingstijden en haar verzoek om een uitgebreid onderzoek naar de maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen in dit kader. De SGP blijft van mening dat de belangen van kleine zelfstandigen onvoldoende zijn meegenomen in het voorstel. De PPR acht het voorstel onvoldoende onderbouwd en vraagt zich af in hoeverre een onderzoek van MDO scholieren voldoende representatief is (kamerstuk 19348 nr 9).

Advies Emancipatieraad

In april 1987 stuurt de staatssecretaris van Economische Zaken het advies van de Emancipatieraad inzake het initiatiefvoorstel Groenman naar de Tweede Kamer. Dit naar aanleiding van het verzoek tot advies in maart dat jaar. De Emancipatieraad heeft haar advies uit 1984 in heroverweging genomen en komt tot het advies om de winkelsluitingstijd te handhaven op 18.00 uur. Dit in het kader van de negatieve gevolgen voor vrouwen die in winkelbedrijven werkzaam zijn; hun mogelijkheden te participeren in het sociale en culturele leven; betaalde arbeid te combineren met onbetaalde arbeid en voor laagopgeleiden om opleidingen te volgen ter verbetering van hun positie (kamerstuk 19348 nr 10).

De grootst mogelijke minderheid van de Emancipatieraad heeft zich uitgesproken voor verruiming naar 19.00 uur. De negatieve gevolgen wegen volgens de Emancipatieraad zwaarder dan de positieve gevolgen. De Raad wijst erop dat uit onderzoek van Prodis blijkt dat het een kleine groep vrouwelijke consumenten betreft en knellend ervaren openingstijden van winkels zal verminderen omdat steeds meer arbeid deeltijd

wordt verricht. Knellender zijn volgens de Raad de beperkte openingstijden van de kinderopvang of dienstverlenende instanties. Ook ziet de Emancipatieraad een verruiming van de tijden gepaard gaan met een toename van het aantal flexibele en afroepcontracten, hetgeen de arbeidsmarktpositie van vrouwen niet ten goede komt. De grootst mogelijke minderheid die voorstander is van verruiming van de sluitingstijd geeft als argument dat aan de voorwaarde die de Raad in 1984 stelde omtrent de arbeidstijdverkortings voor handhaving van 18.00 uur als sluitingstijdstip niet is voldaan. Daarnaast ziet deze minderheid dat de wet uit 1976 nog is gebaseerd op een traditionele taakverdeling tussen mannen en vrouwen, welke aan verandering onderhevig is. Verruiming van de sluitingstijd maakt het beter mogelijk betaalde en onbetaalde arbeid te combineren (kamerstuk 19348 nr 10).

Brief Groenman

Op 1 juli 1987 vindt een mondeling overleg plaats in de Tweede Kamer. De staatssecretaris van Economische Zaken deelt mede dat de komende weken een standpunt van het kabinet verwacht kan worden. Op 2 juli zegt Groenman in een brief aan de Tweede Kamer te wachten met het indienen van de nota naar aanleiding van het eindverslag, totdat het kabinetsstandpunt bekend is (kamerstuk 19348 nr 11).

Beleidsvoornemens kabinet

Op 10 juli 1987 sturen de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Sociale Zaken een brief aan de Tweede Kamer aangaande de beleidsvoornemens van het kabinet omtrent de Winkelsluitingswet 1976. Dit naar aanleiding van het SER advies hierover. In de brief wordt gesteld dat het kabinet aanpassing van het wettelijke regime onontkoombaar acht gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en gewijzigde opvatting over de rol van de overheid ten aanzien van regelgeving. De veranderde leefpatronen en koopgewoonten leiden ertoe dat aan een van de randvoorwaarden van de huidige wet, namelijk het bieden van voldoende koopmogelijkheid voor de consument, niet voldaan kan worden. Het kabinet constateert dat de arbeidstijdverkortings onvoldoende soelaas heeft geboden. Winkelen is steeds meer een vrije tijdsbesteding geworden. Om aan de maatschappelijke behoeften te voldoen is een flexibel openstellingregime nodig. Als daaraan tegemoet gekomen wordt moet dat volgens het kabinet ruimhartig gebeuren en commercieel aantrekkelijk zijn. Het kabinet kiest voor een keuzemodel als oplossing. Daarbij heeft de ondernemer de mogelijkheid een dagwinkel te hebben met sluitingstijdstip om 18.00 uur of een middag/ avondwinkel met openingstijd om 12.00 uur en sluitingstijd om 21.00 uur (kamerstuk 19348 nr 12; 20035 nr 1).

Het kabinet neemt afstand van het initiatiefvoorstel Groenman omdat dit tegen hardnekkige bezwaren stuit. Want, verruiming van het sluitingstijdstip naar 19.00 uur is formeel een vrije keuze maar in de praktijk in het licht van de concurrentieverhoudingen niet. Bovendien komt het onvoldoende tegemoet aan de veranderende leef- en kooppatronen. Over de beperking die sommige gemeenten ervaren inzake de jaarlijkse vrijstelling van verbod op openstelling op zon- en feestdagen stellen de bewindslieden een wetswijziging voorbarig te vinden. Bovendien is de voorgestelde goedkeuring die door de minister moet worden verleend bij afwijking van de wet niet in lijn met het streven naar decentralisatie (kamerstuk 19348 nr 12; 20035 nr 1).

Mondeling overleg Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf

Eind oktober 1987 vindt een mondeling overleg plaats tussen de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf en de staatssecretaris van Economische Zaken. Groenman dringt aan op helderheid over het tijdstip waarop het kabinetsstandpunt verwacht mag worden. De staatssecretaris kondigt aan binnen enkele weken hiermee te komen (kamerstuk 20035 nr 2).

Brief staatssecretaris

Eind februari 1988 volgt een brief van de staatssecretaris. Daarin wordt gesteld dat de staatssecretaris de afgelopen maanden overleg heeft gevoerd met een aantal organisaties van direct belanghebbenden en met een aantal gemeenten over een middag/avondwinkel. Dit heeft niet geleid tot wijziging van inzicht omtrent de Winkelsluitingswet. De staatssecretaris geeft een overzicht van de meningen van geraadpleegden: “het Hoofdbedrijfschap Ambachten, de ondernemersorganisaties KNOV en NCOV en de Dienstenbonden FNV en CNV zien nog steeds geen noodzaak de wet te veranderen; De Dienstenbonden zouden zich, bij onontkoombare wetswijziging, node kunnen vinden in een middag/avondwinkel met beperkt assortiment. De Raad voor het Filiaal- en Grootwinkelbedrijf is voorstander van een verruiming van het regime van de Winkelsluitingswet 1976. De Consumentenbond geeft de voorkeur aan een verlenging van de openingstijd tot 19.00 uur. Het Konsumenten Kontakt prefereert de middag/avondwinkel met beperkt assortiment. Het Hoofdbedrijfschap Detailhandel en de Emancipatieraad hebben over de middag/avondwinkel geen eenduidig standpunt ingenomen. Een aantal gemeenten heeft aangedrongen op ruimhartige toepassing van de huidige wet. Behalve opvattingen over de voorgenomen nieuwe regeling werd de wens tot decentralisatie beklemtoond. Vooral werden pleidooien gehouden voor meer avondwinkels en openingsmogelijkheden op zon- en feestdagen” (Kamerstuk 20035 nr 3, p1).

De staatssecretaris constateert een aantal demografische ontwikkelingen en veranderingen in leef- en werkpatronen welke een flexibel en sterk gevarieerd voorzieningenniveau vereisen. Daarnaast constateert de staatssecretaris dat maatschappelijke veranderingen ruimtelijke gevolgen kunnen hebben die van belang zijn voor de economische ordening. Aansluitend daarop noemt de staatssecretaris de ontwikkelingen in de levensmiddelendistributie, waarbij ondernemers naar eigen keuze en plaats consumenten moeten kunnen bedienen. Tot slot stelt de staatssecretaris dat de Winkelsluitingswet moet worden gezien in het licht van de bevordering van de economische groei door marktwerking. Dit betekent verruiming van de wet en meer flexibiliteit. (kamerstuk 20035 nr 3)

Nota naar aanleiding van eindverslag

In februari 1988 stuurt Groenman een nota naar aanleiding van het eindverslag naar de Tweede Kamer. Groenman constateert dat geen van de fracties met uitzondering van het CDA bezwaar maakt tegen het initiatiefvoorstel. De voorstellen van de PvdA voor verdere verruiming tot 21.00 uur worden door Groenman tegengesproken. De voordelen daarvan gelden volgens Groenman ook voor het voorstel van verruiming tot 19.00 uur, terwijl de nadelen ervan in de sociale en privésfeer zich meer manifesteren op dit latere uur. Groenman gaat nader in op gegevens uit consumentenonderzoek. Onderzoeksgegevens moeten volgens Groenman gerelativeerd worden omdat deze uitgaan van een hypothetische situatie en alleen de praktijk kan uitwijzen in hoeverre veranderingen in leefpatronen daadwerkelijk leiden tot veranderingen in kooppatronen. Bovendien moet volgens Groenman onderscheid gemaakt worden tussen verschillende gemeenten; consumenten en artikelen (kamerstuk 19348 nr 12).

Eerder, in 1987, verrichtte de Consumentenbond onderzoek onder haar leden naar de opvattingen over de Winkelsluitingswet, over het kabinetsvoorstel en over het initiatiefvoorstel. Van de respondenten verkoos 25% de huidige situatie; 37% het initiatiefvoorstel en 26% het keuzemodel van het kabinet. Mensen die de huidige situatie prefereerden waren voornamelijk gezinnen met kinderen waarvan ofwel een partner buitenshuis werkt of beide partners geen baan buitenshuis hebben. Van de respondenten die geen mening hadden of de huidige situatie prefereerden, is de keuze tussen het initiatiefvoorstel en het kabinetsvoorstel voorgelegd. 66% gaf de voorkeur aan het initiatiefvoorstel. De Consumentenbond concludeert dat het initiatiefvoorstel de meest evenwichtige steun krijgt (kamerstuk 19348 nr 12).

Daarnaast is door AGB Attwood, bureau voor marktanalyse, onderzoek verricht onder 2000 huishoudens naar de mate waarin zij tevreden zijn met de huidige openingstijden van winkels. De mate van tevredenheid blijkt positief te correleren met de

leeftijd en gezinsgrootte van de ondervraagde. Van de alternatieven die respondenten is voorgelegd scoren de alternatieven die de thuisblijvende partner met een werkring betere mogelijkheden geven na werktijd boodschappen te doen het best. Groenman ziet dit als een bevestiging van het initiatiefvoorstel, hoewel in het onderzoek niet wordt gesproken over het kabinet- of het initiatiefvoorstel (kamerstuk 19348 nr 12).

Tevens heeft Burke- interview een onderzoek gedaan ter gelegenheid van het Vakcentrum jubileumcongres in 1987. In dat onderzoek werd gevraagd naar de mening van de klant naar de mate waarin zich bepaalde trends voordoen en aan de orde zullen komen in de supermarkt. Uit het onderzoek blijkt dat 27% van de Nederlandse consumenten het op prijs stelt wanneer de winkels tot 19.00 uur geopend zouden zijn. Het Vakcentrum stelt dat dit nu als zo'n anderhalf miljoen huishoudens betreft (kamerstuk 19348 nr 12).

De Federatie Groothandel in Levensmiddelen, een vertegenwoordiging van zelfstandig ondernemers die tezamen 85% van het marktaandeel in de zelfstandige levensmiddelenbranche beslaan, heeft Bureau Marketing Resultants onderzoek laten verrichten onder aangesloten leden. Uit het rapport 'Resultaten onderzoek winkelopeningstijden' van september 1987 blijkt 16% voorstander te zijn van flexibilisering. 33% wil tot 19.00 uur open zijn en 5% ziet heil in de beleidsvoornemens van het kabinet (kamerstuk 19348 nr 12).

Het EIM heeft in januari 1987 de 'Nota vervolgonderzoek inzake openstelling van winkels' uitgebracht met de mening van ondernemers inzake de openstelling van winkels. Dit als vervolg op het onderzoek 'Openstelling van winkels' uit 1984. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd op verzoek van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, naar aanleiding van de discussie in 1984 omtrent het initiatiefwetsvoorstel. In het onderzoek zijn de meningen van ruim 4000 winkeliers gepeild. 35% daarvan stelt dat de detailhandel meer vrijheid moet krijgen in het bepalen van openingstijden. Van de respondenten geeft 5% aan voorstander te zijn van openstelling tot 19.00 uur (kamerstuk 19348 nr 12).

Het CDA stelt dat op basis van het onderzoek van EIM geconcludeerd kan worden dat er geen behoefte is bij ondernemers voor verruiming van de openstelling. De PvdA stelt dat in ieder geval wel meer behoefte bestaat aan vrijheid in het algemeen. Groenman merkt op dat de filiaalbedrijven aangesloten bij de Raad voor het Filiaal- en Grootwinkelbedrijf niet in het onderzoek van EIM betrokken zijn, terwijl die Raad een derde van de Nederlandse detailhandel vertegenwoordigt. Bovendien is die Raad als geheel voorstander van verruiming van openingstijden. Groenman wijst nog op een experiment van Ahold om dagelijkse levensmiddelen aan te bieden via automaten

buiten de winkel. Dit duidt volgens Groenman op een te verwachten vraag naar verruiming.

Groenman betreurt het dat de staatssecretaris het verzoek van de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf om een onafhankelijk onderzoek onder ondernemers naar mogelijke oplossingsrichtingen van de hand heeft gewezen (kamerstuk 19348 nr 12).

In de nota naar aanleiding van het eindverslag stelt Groenman dat de veronderstelling die ten grondslag ligt aan de eerder door de PvdA gepresenteerde alternatieve oplossingen niet aanspreekt. Deze veronderstelling heeft betrekking op de factoren die een rol spelen bij de totstandkoming van openstellinggroosters bij winkel. Uit onderzoek van EIM is gebleken dat niet de concurrentie- overwegingen maar de verwachte bedrijfsdrukte een grote rol speelt (kamerstuk 19348 nr 12).

Groenman geeft commentaar op het kabinetsvoorstel. Dit voorstel zou voorbij gaan aan de bezwaren die door ondernemers en werknemers zijn aangevoerd tegen elk later sluitingsuur. Het voorstel zou de ondernemer geen flexibiliteit bieden omdat deze gedwongen wordt ofwel een dagwinkel ofwel een middag/ avondwinkel te voeren. Bovendien is volgens Groenman de vraag of het redelijk is de consument die is aangewezen op een middag/ avondwinkel hogere prijzen te laten betalen. Het keuzemodel biedt grote ondernemers de mogelijkheid zowel een dag- als een middag/avondwinkel in een gemeente te houden. Volgens Groenman heeft de consument er geen behoefte aan om 20.30 uur “ een krop sla en een fles melk te kopen” (Kamerstuk 19348 nr 12, p17). Groenman benadrukt dat de KNOV, NCOV en de Raad voor het Filiaal en Grootwinkelbedrijf zich tegenstander hebben verklaard van het kabinetsvoorstel (kamerstuk 19348 nr 12).

Groenman richt zicht met het initiatiefvoorstel op de behoefte van de consument aan dagelijkse primaire levensmiddelen. Het kabinet richt zich met het wetsvoorstel aanvullend op het zogenaamde recreatief winkelen, naar meer duurzame consumptiegoederen. Volgens Groenman levert de middag/ avondwinkel bij de eerste groep een groter probleem dan bij de tweede. Groenman onderkent dat in bepaalde branches de openingstijden van een middag/ avondwinkel gunstiger kunnen zijn maar stelt tegelijk dat handhaving van de dagwinkel met openingstijd tot 18.00 uur onvoldoende tegemoet komt aan maatschappelijke behoeften (kamerstuk 19348 nr 12).

Mondeling overleg Beleidsvoornemen

Medio maart 1988 vindt een mondeling overleg plaats tussen de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf en de staatssecretaris over de Winkelsluitingswet. De CDA fractie geeft aan niet te kunnen instemmen met de verdere voorbereiding van de

beleidsvoornemens. Volgens het CDA was in het regeerakkoord opgenomen dat alleen zou worden ingegaan op wijzigingen van de Winkelsluitingswet als deze door de betrokken bedrijfssectoren zelf naar voren waren gebracht. Dat is nu niet het geval, aldus het CDA. De SGP pleit voor handhaving van de bestaande Winkelsluitingswet omdat verruiming een zware belasting voor winkeliers betekent (kamerstuk 20035 nr 4).

De VVD stelt dat het de taak is van de overheid periodiek de effectiviteit van wetgeving en de aansluiting op maatschappelijke ontwikkelingen te onderzoeken. De VVD acht het haar taak, aangezien zij dit in haar verkiezingsprogramma heeft opgenomen, te pogen tot versoepeling van de Winkelsluitingswet. De PvdA is verbaasd over het standpunt van de KNOV, dat in een brief in februari dat jaar een wetswijziging afwijst, maar de voorzitter van de KNOV op een partijbijeenkomst van de VVD aangeeft de hoofdpunten van het regeringsbeleid te ondersteunen. Verder wil de PvdA vooralsnog geen standpunt innemen in het kabinetsvoorstel (kamerstuk 20035 nr 4).

Groenman wijst nog eens op het onderscheid tussen het inkopen van levensmiddelen en het zogenaamde recreatief winkelen. Voor dat laatste gaat het om de aankoop van duurzame consumptiegoederen waarvoor de consument vaak meer tijd nodig heeft dan overdag beschikbaar is (kamerstuk 20035 nr 4).

De staatssecretaris stelt dat de huidige wet te star is gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en patronen. De staatssecretaris voelt er niet voor knelpunten op te lossen door massaal gebruik te maken van artikel 9 in de wet, die ontheffing van verbod mogelijk maakt. Dit is bedoeld voor uitzonderlijke situaties. Over de precieze invulling van het beleidsvoornemen is de staatssecretaris bereid te spreken en het sluitingstijdstip van 21.00 uur is niet heilig. Het was een bewuste keuze nog niet met een direct uitgewerkt wetsvoorstel te komen, om de discussie met betrokkenen en de Kamer open te houden, aldus de staatssecretaris. Tot slot stelt de staatssecretaris begrepen te hebben dat de Vaste commissie de verdere behandeling van een wetsvoorstel niet afwijst (kamerstuk 20035 nr 4).

Amendementen

In maart 1988 dient het lid Schaefer een aantal amendementen in gericht op openstelling van winkels tot 21.00 uur, binnen de maximumnorm van 52 uur openstelling per week. De gemeenteraad dient daartoe een verordening op te stellen, nadat representatieve organisaties van belanghebbenden gehoord zijn (kamerstuk 19348 nr 15, 16).

Aansluitend volgt in mei een aantal amendementen van het lid Lankhorst, gericht op openstelling van winkels tot 19.00 uur, binnen de maximumnorm van 52 uur openstelling per week, en met wettelijke verordening is terug te brengen tot een tijdstip tussen

18.00 en 19.00 uur. Deze verordening kan plaatsvinden nadat de Kamer van Koophandel, werkgevers, werknemers en consumenten gehoord zijn. Lankhorst benadrukt dat “het tijdstip waarop ’s avonds de winkels sluiten moet zo breed mogelijk worden geaccepteerd door de ondernemers, het winkelpersoneel en de consumenten”. (kamerstuk 19348 nr 17, p3).

Motie

In juni 1988 dient het lid Schaefer een motie in. Schaefer constateert dat de staatssecretaris met een voorstel voor wijziging van de Winkelsluitingswet komt. Omdat de behandeling hiervan naar verwachting enige tijd zal duren, stelt Schaefer voor te experimenteren met flexibele openingstijden bij een aantal gemeenten. (kamerstuk 19348 nr 18).

Brief staatssecretaris

Aansluitend op de motie Schaefer volgt een brief van de staatssecretaris. De staatssecretaris concludeert dat een experiment zoals het lid Schaefer voorstelt een wetwijziging van de Winkelsluitingswet vereist, aangezien afwijken van de voorgeschreven sluitingstijden verboden is, ook bij een experiment. De staatssecretaris geeft aan bereid te zijn in het kader van een project D’ gemeenten en D’ provincies de mogelijkheid van een experiment te bezien. Dit betreft een experiment waarbij gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen tot vrijstelling of ontheffing van landelijk geldende verboden en een experiment om aan ondernemers meer vrijheid te geven in het bepalen van hun openingstijden (kamerstuk 19348 nr 19).

4.1.13 Wijziging Winkelsluitingswet 1976

Wetsvoorstel wijziging Winkelsluitingswet 1976

Op 22 december 1988 sturen de staatssecretaris van Economische Zaken en van Sociale Zaken een voorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet naar de Tweede Kamer. Daarin achten zij het wenselijk in de bestaande wet een regeling op te nemen voor het openstellingregime van de middag- en avondwinkels. Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, de commissie Hirsch Ballin. De commissie stelt dat landelijke deregulering van de Winkelsluitingswet 1976 wenselijk en aanvaardbaar is, bijvoorbeeld via vereenvoudiging door wat betreft openstelling louter een maximum van 52 uur te stellen. Het advies geeft geen aanleiding tot wijziging van het voorstel. Wel stellen de bewindslieden

den dat verdergaande deregulering onvoldoende steun in de samenleving krijgt (kamerstuk 20980 nr 1, 2, A, 3).

Het voorstel heeft tot mogelijk gevolg dat de beschikbaarheid van alcoholverkopende winkels toeneemt en daarom beperkende maatregelen voor de verkoop daarvan nodig zijn. Ook kan het voorstel gevolgen hebben voor het Werktijdenbesluit. Daarover wordt door de staatssecretaris van Sociale Zaken advies aangevraagd bij de SER. De bewindslieden staan positief tegenover het advies van de commissie Hirsch Ballin om door middel van een experiment binnen het 'project D' gemeenten en D' provincies' de effecten van liberalisering te onderzoeken. De ministerraad heeft hiermee ingestemd. Negatief staan zij tegenover het advies van de SER voor geheel vrije keuze van de 52 maximale openingsuren per week en voor het opnemen van een evaluatiebepaling. Dat laatste zou overbodig zijn omdat het onderwerp dusdanig levend is bij betrokkenen dat het voortdurend ter discussie staat (kamerstuk 20980 nr 1, 2, A, 3).

Memorie van toelichting

In de memorie van toelichting stellen de staatssecretarissen van Economische Zaken en van Sociale Zaken dat de doelstellingen van de Winkelsluitingswet in de loop der jaren niet gewijzigd zijn. Die doelstellingen dienen zodanig te worden gerealiseerd dat de ondernemer een rendabele bedrijfsvoering kan houden, de consument voldoende koopgelegenheid heeft en de wet flexibel is voor speciale situaties. De bewindslieden stellen dat zij knelpunten constateren wanneer zij de huidige wet naast de maatschappelijke ontwikkelingen houden zoals het groeiend aantal gezinnen waarvan beide partners werken; het groeiend aantal een- en tweepersoonshuishoudens; het groeiend aantal etnische minderheden en de groter wordende variëteit in arbeidstijden. De mogelijkheid om buiten arbeidstijden inkopen te doen op koopavond of zaterdag wordt als te gering ervaren. Ook recreatief winkelen is maar beperkt mogelijk en met het huidige regime wordt het weggennet en de parkeergelegenheden niet ontlast. Bovendien dient een nieuw regime van middag- en avondwinkels aan te sluiten bij de trend van deregulering en marktwerking in het licht van optimale dienstverlening. Het wetsvoorstel dient ondernemers in de detailhandel meer mogelijkheden te bieden hun openingsuren te bepalen om beter op de wensen van het winkelend publiek in te spelen. Positieve neveneffecten zijn de voordelen voor de toeristische sector, een levendiger straatbeeld 's avonds en daardoor een positieve bijdrage aan bestrijding van criminaliteit, en een efficiënter gebruik van infrastructuur. De eventuele extra lasten die het voorstel met zich mee zou brengen wegen niet op tegen de baten. Het voorstel is getoetst aan de aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving uit 1984 (kamerstuk 20980 nr 3).

Gezien de voorgeschiedenis van de Winkelsluitingswet en de wijziging van het winkelsluitingsregime met dag- en middag- avondwinkels achten de bewindslieden het van belang de wijzigingen die geen verband houden met de wijziging van de winkelsluitingstijden separaat in een binnenkort in te dienen wetsvoorstel op te nemen. Om tegemoet te komen aan de wens van verruiming van de koopmogelijkheden is aan de SER een voorstel voor verruiming van de mogelijkheid van avondwinkels voorgelegd. De SER is verdeeld over de mate waarin een middag- of avondwinkel een adequate oplossing is. Wel is de SER het unaniem eens over de handhaving van 52 openingsuren per week en acht zij verschuiving van de openingstijden mogelijk. Nadat het advies van de SER in juli 1987 is ontvangen, zijn belanghebbenden nogmaals gehoord. Dit mede gezien de lange tijd die de SER nodig had om tot haar advies te komen en gezien de tegenstrijdige belangen gemoeid met dit onderwerp (kamerstuk 20980 nr 3).

De bewindslieden stellen dat het advies van de SER en het aanvullend horen van belanghebbenden zijn meegenomen bij de totstandkoming van voorliggend voorstel. Daarnaast hebben de uitkomsten van het onderzoek 'Brancheverkenning van de Levensmiddelenverdeling in Nederland' van Projectbureau Prodis B.V. uit juni 1983 in opdracht van de Vereniging van Grootbedrijven in Levensmiddelen een rol gespeeld. Uit het onderzoek is gebleken dat 11 tot 16% van de consumenten behoefte heeft aan andere openingstijden. In 1987 is uit onderzoek van de Consumentenbond gebleken dat 25% van de consumenten tevreden is met de openingsuren. Uit onderzoek van het EIM uit 1984 en het verdiepende onderzoek door het Hoofdbedrijfschap in 1986 is gebleken dat 16% van de winkeliers meer vrijheid wil slechts 5% een verruiming naar 19.00 uur wenselijk acht. Dit aandeel is groter in een enquête die is afgenomen door de Federatie van de Groothandel in Levensmiddelen in 1987 onder levensmiddelen-de-taillisten (kamerstuk 20980 nr 3).

De bewindslieden lichten de belangrijkste beweegredenen voor het wetsvoorstel nader toe (kamerstuk 20980 nr 3):

- Regelgeving omtrent winkelsluitingstijden dient te worden bezien in een goede afstemming tussen marktwerking en overheidsingrijpen. Meer dan noodzakelijke regelgeving moet worden voorkomen;
- Er is een wens uit de samenleving voor verruiming van de openingsuren;
- Het wetsvoorstel is een aanvulling op het huidige regime. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan degene die geen behoefte heeft aan andere openingstij-

den en tegelijk via de middag/ avondwinkel aan degene die daaraan wel behoefte heeft;

- Ondernemers krijgen een keuzemogelijkheid geboden.

De bewindslieden stellen dat hun wetsvoorstel afwijkt van het initiatiefwetsvoorstel Groenman op het punt van de keuzemogelijkheid. Het initiatiefvoorstel Groenman en de amendementen van de leden Schaefer en Lankhorst zijn afgewezen omdat verruiming van het bestaande regime het risico in zich heeft dat de winkelier vanuit concurrentieoverwegingen lange openingstijden hanteert. Het voorstel van de bewindslieden kent dit risico niet. Enige wijziging ten opzichte van het huidige regime is mede op advies van de SER de verschuiving van de openingstijd van 5.00 naar 6.00 uur, aldus de bewindslieden (kamerstuk 20980 nr 3).

Advies Raad van State

In oktober 1988 volgt het advies van de Raad van State op het kabinetsvoorstel. De Raad is van mening dat enkele maatschappelijke aspecten van het vraagstuk van winkelsluiting onderbelicht blijven. Zij wenst nader inzicht in de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel voor het vestigingspatroon in de detailhandel. De Raad ziet niet op welke wijze in het voorstel aandacht is besteed aan het verschil in behoeften van het grootwinkelbedrijf en de kleine ondernemer of tussen de stad en het platteland. Bovendien stelt de Raad dat de Winkelsluitingswet niet het kader is waarbinnen werknemers beschermd moeten worden voor overmatige werktijden. En hoewel het voorstel ook van groot belang is voor deze groep, wordt hieraan in het voorstel weinig aandacht besteed. Tevens wenst de Raad nadere toelichting op de mogelijkheid die in het voorstel wordt geboden om ook op zaterdagavond open te zijn, aangezien voor het merendeels van de consumenten daaraan geen behoefte zou bestaan. Tot slot merkt de Raad op dat niet wordt verwezen naar de Zondagswet en dat geen evaluatiebepaling is opgenomen (kamerstuk 20980 B).

Reactie staatssecretaris

Eind december 1988 reageert de staatssecretaris van Economische Zaken. De staatssecretaris stelt dat met het wetsvoorstel een verdere versoepeling van de praktijk wordt beoogd, door naast het regime voor dagwinkels ook een regime voor middag/ avondwinkels te bieden. Bij de beoordeling van het wetsvoorstel dient het volgens de staatssecretaris niet te gaan om de mate waarin van de geboden mogelijkheid tot versoepeling daadwerkelijk gebruikt gaat worden. Ondernemers zijn volledig vrij te kie-

zen welk regime zij hanteren. Wel merkt de staatssecretaris op dat een omschakeling van dag naar middag/ avondwinkels niet te verwachten is, zo zou blijken uit enquêtes. Een nadere toelichting op de openstelling op zaterdagavond acht de staatssecretaris niet nodig. De behoefte zou bij consumenten bestaan en indien deze niet bestaat, kunnen winkels alsnog hun deuren sluiten. Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid van openstelling op zondag. Aan het verzoek tot een evaluatiebepaling wordt gehoor gegeven (kamerstuk 20980 B).

4.1.14 Initiatiefwetsvoorstel

Initiatiefvoorstel tweede koopavond

Op 19 januari 1989 doen de leden Schartman en Terpstra een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet. Zij stellen voor gemeenteraden, in overleg met de Kamers van Koophandel en de plaatselijke ondernemers, de mogelijkheid te bieden tot het vaststellen van een tweede koopavond. Het idee daarachter is dat het huidige winkelsluitingsregime gehandhaafd blijft, maar wel tegemoet gekomen wordt aan de behoefte van een groeiende groep consumenten. De wijziging heeft geen gevolgen voor het Werktijdenbesluit, maar kan mogelijk extra aandacht voor controle op naleving met zich meebrengen. De leden zien hun voorstel als een second best, dat kan rekenen op veel draagvlak en waarmee rust kan worden bereikt in de jarenlange discussie. Het voorstel is tot stand gekomen na overleg met belanghebbenden, aldus de indieners. Het wijkt af van enige vorm van liberalisering, omdat hiertegen door ondernemers en werknemers bezwaar is gemaakt. Met hun voorstel wijken de leden af van het initiële standpunt van hun fractie. Dit achten zij legitiem omdat zij een oplossing voor het vraagstuk zeer belangrijk vinden. (kamerstuk 21000 nr 1, 2, 3).

Advies Raad van state

Op 13 februari 1989 wordt het initiatiefvoorstel voor een tweede koopavond voor advies voorgelegd aan de Raad van State (kamerstuk 21000 nr 4).

Behandeling Tweede Kamer

In maart 1989 vindt de behandeling van het kabinetsvoorstel plaats door de Vaste commissie voor het Midden-en Kleinbedrijf in de Tweede kamer. De CDA fractie heeft kritische gevoelens ten aanzien van de wijziging van de Winkelsluitingswet. Zij is voorstander van handhaving van bestaande wetgeving en vraagt zich af in hoeverre de voorgestelde wijzigingen zich verhouden tot de doelen van de wet.

De PvdA fractie stelt dat het wetsvoorstel zich kenmerkt door centrale sturing, gebrek aan vertrouwen in de lokale bestuurskracht en weinig geloof in marktwerking. De leden zijn voorstander van meer vrijheid voor de ondernemer (kamerstuk 20980 nr 4). De VVD fractie is redelijk enthousiast over het voorstel, omdat het aansluit bij de trend van deregulering en bij de doelstelling van de grootste ondernemersorganisatie KNOV, zijnde streven naar een sociaal- economisch klimaat waarin de ondernemer vrijheid krijgt. De leden van D66 vinden het voorstel irreëel en inflexibel. Zij vragen zich af waarom verruiming van het huidige regime naar 19.00 uur niet mogelijk is als oplossing. Ook de leden van de PPR fractie vragen dit. De SGP is gemengd verdeeld over het voorstel en heeft het vermoeden dat het voorstel ingrijpender is dan in eerste instantie doet vermoeden. Zij willen inzicht in de effecten van het voorstel. De PSP fractie onderkent dat aanpassing van de wet nodig is omdat deze gebaseerd is op de niet meer geldende traditionele taakverdeling. De leden van de GPV fractie stellen dat het initiatiefwetsvoorstel Groenman niet aanvaard is en het kabinetsvoorstel nog verder gaat dan dit (kamerstuk 20980 nr 4).

Reactie bewindslieden

Op 11 april 1989 reageren de staatssecretarissen van Economische Zaken en van Sociale Zaken. Zij constateren dat de verschillende fracties een verruiming noodzakelijk achten, maar dat de wijze waarop dit moet gebeuren zeer verschilt. Die diversiteit is ook zichtbaar bij belanghebbenden. Daarom wordt met voorliggend voorstel naast het huidige regime een tweede regime van openingstijden geboden. Dit stelt de ondernemer in staat een duidelijke keuze te maken, zodat een eventuele concurrentiedrang kan worden vermeden. In het verleden heeft de Emancipatieraad twee keer geadviseerd over de Winkelsluitingswet. Die adviezen waren volgens de bewindslieden echter zeer verdeeld, enerzijds vanwege vrouwen die in de detailhandel werken en liever niet te laat op de dag vertrekken en anderzijds vanwege vrouwen die na afloop van het werk boodschappen willen doen (kamerstuk 20980 nr 5).

De bewindslieden stellen dat een verruiming van de dagopeningstijden naar 19.00 uur niet wenselijk is vanwege de concurrentiedwang die dit tot gevolg kan hebben en daarmee de inbreuk op de rust van de ondernemer. Handhaving van het sluitingsuur op 18.00 uur geeft de ondernemer en winkelpersoneel bescherming (kamerstuk 20980 nr 5).

Op de vraag van de CDA fractie waarom de regering niet heeft overwogen de bevoegdheden van gemeenten te verruimen, stellen de bewindslieden dat het voorstel een antwoord geeft op algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij hoort een algemeen geldend regime en geen differentiatie per gemeente. Ook vragen de leden

van de CDA fractie waarom een groeiend aandeel etnische minderheden aanleiding zou zijn tot aanpassing van de wet. De bewindslieden stellen dat bij deze groep vaak sprake is van een dagindeling die afwijkt van de Nederlandse. De bewindslieden kunnen niet instemmen met de opmerking van de CDA fractie dat niet alle alleenstaanden verruiming van de openingstijden wensen, omdat deze groep ook haar ATV en snipperdagen zou kunnen inzetten. Over de opmerking van de PvdA dat sprake zou zijn van weinig vertrouwen in de lokale bestuurscapaciteiten stellen de bewindslieden dat het voorstel voortkomt uit het feit dat belangenorganisaties als de KNOV, NCOV, RFGB en de Consumentenbond hebben aangegeven bezwaren tegen verdergaande gemeentelijke bevoegdheden te hebben (kamerstuk 20980 nr 5).

De bewindslieden stellen dat binnenkort nog een separaat wetsvoorstel zal worden ingediend aangaande de wijzigingen die geen verband houden met de wijziging van de winkelsluitingstijden. Het gaat dan om onderwerpen die in het advies van de SER aan bod zijn gekomen ten aanzien van toezichtprocedures, verordeningmogelijkheden en regels van meer technische aard. Dit wetsvoorstel wordt verwacht begin 1990. Op vragen naar de aansluiting tussen voorliggend voorstel en de winkelsluitingsregimes in het buitenland stellen de bewindslieden dat de regimes in de Beneluxlanden aanmerkelijk ruimer zijn, ook op zondag, en niet passen binnen de Nederlandse cultuur. Leefpatronen in Europa zouden teveel van elkaar verschillen (kamerstuk 20980 nr 5).

Hoewel de bewindslieden onderkennen dat hun voorstel gevolgen kan hebben voor ondernemers en werknemers in het midden- en kleinbedrijf, zij verwijzen naar de protestdemonstratie op 20 februari 1989, stellen zij dat het voorstel de ondernemer een keuze geeft en geen verplichting oplegt, en het huidige regime van de Winkelsluitingswet gehandhaafd blijft. Twee type regimes leidt tot meer differentiatie in openingstijden, hetgeen ook beoogd wordt. Binnenkort wordt aan de SER en de Raad voor het Jeugdbeleid advies gevraagd over het Werktijdenbesluit voor winkels en het Jongerenstatuut (kamerstuk 20980 nr 5).

Nota van wijziging

Op 11 april 1989 volgt een nota van wijziging in de Tweede Kamer, met nadere aanscherping van opening- en sluitingstijden. Het sluitingstijdstip op zaterdag voor middag- en avondwinkels wordt niet op 21.00 maar op 17.00 uur bepaald, waarmee voor de zaterdag eenzelfde regime geldt voor dag- en middag/ avondwinkels (kamerstuk 20980 nr 6, 7,8).

Aanhouden behandeling

Op 20 november 1989 stelt de minister-president dat de behandeling van het wetsvoorstel wordt aangehouden gezien de demissionaire status van het kabinet (kamerstuk 20980 nr 9).

Begroting Economische Zaken voor het jaar 1990

In september 1989 stelt de minister van Economische Zaken in zijn begroting voor 1990 dat ter realisatie van de doelstellingen van het consumenten- en marktbeleid de voorkeur wordt gegeven aan een zo groot mogelijk rol van marktpartijen, in lijn met het streven naar een terughoudende rol van de overheid. Om hieraan invulling te geven voor wat betreft het consumentenbeleid, is een stuurgroep gevormd van vertegenwoordigers van de Consumentenbond en het Konsumenten Kontakt. Om het streven naar marktwerking ook op het gebied van winkelsluiting te realiseren, is op 22 december 1988 het wetsvoorstel hieromtrent aangeboden aan de Tweede Kamer. Onder voorbehoud van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel wordt geëxperimenteerd met de Winkelsluitingswet in het kader van het project D' gemeenten en D' provincies (kamerstuk 21300 XIII nr 2).

4.1.15 Compromisvoorstel

Aankondiging Compromisvoorstel

Op 12 maart 1990 kondigt de staatssecretaris van Economische Zaken een nieuw wetsvoorstel voor de wijziging van de Winkelsluitingswet aan (kamerstuk 20980 nr 9).

Advies Raad van State

Op 30 juli 1990 wordt het compromisvoorstel voor advies aangeboden aan de Raad van State. Deze doet op 27 november 1990 haar advies aan de Koningin toekomen. De Raad adviseert in de memorie van toelichting bij het voorstel de eerder door de minister gemaakte opmerking over de criteria van beleidsvrijheid van gemeenten op te nemen. In deze opmerking stelt de minister dat de criteria die de beleidsvrijheid van de gemeenten bij het geven van ontheffingen en vrijstellingen begrenzen, een belemmering kunnen vormen voor nieuwe ontwikkelingen. De minister stelt dat maatschappelijke ontwikkelingen daarom nauwlettend in de gaten gehouden moeten worden. Ook verzoekt de Raad op te nemen in hoeverre het compromisvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel D' gemeenten en D' provincies inzake experimenten op het gebied van decentralisatie en deregulering. Daarnaast adviseert de Raad een evaluatiebepaling op te nemen (kamerstuk 21963 A, B).

Begroting Economische Zaken voor het jaar 1991

In september 1990 stelt de minister van Economische Zaken in zijn begroting voor het jaar 1991 dat de invoering van middag/ avondwinkels via de wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 nog aanhangig is. Dit wetsvoorstel zal worden ingetrokken en vervangen door het compromisvoorstel (kamerstuk 21800 XIII nr 3).

Reactie minister

Op 14 december 1990 reageert de minister van Economische Zaken op het advies van de Raad van State. De minister stelt dat de nadere aanscherping van de criteria van beleidsvrijheid van gemeenten noodzakelijk is vanwege het wegvallen van het toezicht door de centrale overheid. Over de relatie met het wetsvoorstel D'gemeenten en D'provincies stelt de minister dat het kabinet niet voornemens is te experimenteren met deregulering en decentralisatie van de Winkelsluitingswet. Eerder is bij nota van wijziging deze mogelijkheid uit dat wetsvoorstel verwijderd. Onlangs is een amendement ingediend om de experimenten op het terrein van de Winkelsluitingswet weer in te voeren (kamerstuk 21963 A, B).

Het verzoek van de Raad om een overgangsbepaling in te voeren omtrent de vrijstellingen die door gemeenten worden gegeven, wordt door de minister niet ingewilligd. Want, er mag op worden vertrouwd dat gemeente zich aan de wettelijke kaders houden. De SER adviseerde eerder een verplichting op te nemen tot toezending van vergunningen, verordeningen en ontheffingen door gemeenten. Ook het verzoek tot een evaluatiebepaling wordt niet opgenomen. De minister stelt de ontwikkelingen omtrent de wet nauwlettend te volgen (kamerstuk 21963 A, B).

Memorie van toelichting

Op 17 december 1990 wordt het compromisvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer. De minister van Economische Zaken constateert dat maatschappelijke ontwikkelingen waaronder een groeiende behoefte aan meer koopmogelijkheden aanleiding zijn voor een wetswijziging. Er zijn indicaties dat ook een deel van de ondernemers hierop wil inspelen, bijvoorbeeld door het voeren van een avondwinkel, de opkomst van elektronisch winkelen en de verkoop bij benzinepompen. Behoeften zijn veranderd en de rol van de overheid als wetgever ook (kamerstuk 21963 nr 1- 3).

In de memorie van toelichting stelt de minister van Economische Zaken dat bij zijn aantreden een wetsvoorstel voor de invoering van middag/ en avondwinkels voor lag. Dit voorstel kon echter niet rekenen op veel draagvlak. Daarom heeft de minister opnieuw alle belanghebbenden bijeen geroepen om tot overeenstemming te komen. De minister heeft aan de KNOV, NCOV, VNO, NCW, Raad FGB, Consumenten-

bond, Konsumenten Kontakt, FNV, Dienstenbond FNV, CNV, Dienstenbond CNV en de VNG gevraagd “ een unaniem voorstel te doen over een openstellingregime, dat tot verruiming van de koopmogelijkheden zou leiden en geen oncontroleerbare verfiningen zou inhouden” (kamerstuk 21300 XIII nr 80, p1).

De minister stelt dat voorliggend compromisvoorstel op veel draagvlak kan rekenen. Belangrijkste wijzigingen van het voorstel ten opzichte van de huidige wet zijn (kamerstuk 21963 nr 1- 3):

- Verruiming van het sluitingstijdstip van 18.00 naar 18.30 uur;
- Verruiming van het maximum aantal openingsuren van 52 naar 55 uur;
- Verschuiving van het vroegste openingstijdstip van 5 naar 6 uur;
- Vervallen van het onderscheid tussen verschillende soorten handel en tussen manifestaties ter bezichtiging dan wel ter verkoop van goederen;
- Uiterst sluitingstijdstip van detailhandel buiten de winkel om 19.00 uur;
- Vervallen van goedkeuring van gemeentelijke verordeningen door de minister van Economische Zaken;
- Mogelijkheid om na sluitingstijd recepties te houden;
- Invoering vijf extra koopavonden.

De minister stelt dat op dit moment de effecten van het compromisvoorstel op de concurrentieverhoudingen niet in te schatten zijn. De verruiming van het sluitingstijdstip heeft bij de werknemersvakbonden geleid tot diverse stakingen. Uiteindelijk zijn de vakbonden met de werkgevers overeengekomen in de CAO nadere afspraken te maken over de werktijden van personeel. De verkoop via postorderbedrijven, tele-shoppen en verkoop via advertenties valt buiten de werking van de wet omdat niemand dit zal ervaren als verkoop via een winkel en deze vormen van verkoop niet controleerbaar zijn (kamerstuk 21963 nr 1- 3). Het onderscheid dat in de huidige wet wordt gemaakt naar markt; straat en handel te water komt te vervallen, omdat deze vormen van detailhandel meer incidenteel dan structureel voorkomen. De vrijstelling voor automaten die niet in of vanuit een winkel bijgevoerd kunnen worden, wordt uit-

gebreid naar de vrijstelling voor alle automaten buiten een winkel (kamerstuk 21963 nr 1- 3).

In de huidige Winkelsluitingwet hebben gemeenten de mogelijkheid vrijstelling te verlenen vanwege bepaalde plaatselijke omstandigheden. In de praktijk blijken deze omstandigheden vaak van algemene en landelijke dan van plaatselijke aard te zijn. Daarom is in voorliggend compromisvoorstel een aantal landelijke vrijstellingen opgenomen. Het goedkeuringsregime van vrijstellingen voor toerisme wordt gehandhaafd, met een nadere definiëring van de mogelijkheden voor toerisme. In lijn met het advies van de SER worden de huidige avondwinkels gehandhaafd en wordt een maximum aantal avondwinkels per gemeente gesteld, inclusief voorwaarden voor het te voeren assortiment zijnde uitsluitend eet- en drinkwaren (kamerstuk 21963 nr 1- 3).

De belangrijkste wijziging is het vervallen van de goedkeuring van gemeentelijke verordeningen door de minister van Economische Zaken. Gemeenten blijven wel verplicht de Kamers van Koophandel en Fabrieken te horen en plaatselijke ondernemers en het bedrijfsleven te betrekken bij besluiten. Ook komt de verplichting tot toezending van informatie van verordeningen, vrijstellingen en ontheffingen door gemeenten aan het ministerie van Economische Zaken te vervallen. Want, het geven van vrijheid maar vervolgens uitoefenen van controle past volgens de minister niet in de decentralisatiegedachte (kamerstuk 21963 nr 1- 3). Ten aanzien van de koopavonden stelt de minister dat op verzoek van enkele belangenorganisaties een andere verdeling van extra koopavonden wordt gedaan. Aanleiding is dat steeds vaker cadeaus worden gegeven met Kerst in plaats van met Sint Nicolaas. Tot slot stelt de minister dat het voorstel is getoetst aan de aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (kamerstuk 21963 nr 1- 3).

Intrekking wetsvoorstel middag/ avondwinkels

Op 13 februari 1991 wordt het wetsvoorstel voor middag/ avondwinkels ingetrokken in verband met het voorliggende compromisvoorstel (kamerstuk 20980 nr 9).

Behandeling Tweede Kamer

In mei 1991 wordt het compromisvoorstel behandeld in de Tweede Kamer. De CDA fractie vraagt naar de mate waarin de regering de lopende discussie omtrent het wetsvoorstel D'gemeenten en D'provincies mee wenst te nemen in de wijziging van de Winkelsluitingswet. Ook vragen de leden naar de mogelijkheid van openstelling van winkels voor islamitische ondernemers tijdens de ramadan (kamerstuk 21963 nr 4, 5).

De leden van D66 stellen dat het niet de bedoeling kan zijn dat voorliggend compromisvoorstel tot parlementaire uitholling leidt. Een wettelijk stelsel kan uiteindelijk

niet door belanghebbenden worden bepaald. De leden van GroenLinks zijn tevreden met de intrekking van het wetsvoorstel voor middag- en avondwinkels. Met voorliggend compromisvoorstel vrezen zij wel een verslechtering van de omstandigheden voor winkelpersoneel. Ook betreuren zij het dat met de intrekking van het initiatiefvoorstel Groenman, nu het inzicht in de effecten van verruiming van openingstijden wordt gemist (kamerstuk 21963 nr 4, 5).

De leden van de SGP fractie vragen de minister naar de mate waarin voorliggend voorstel zich verhoudt tot de gewenste soberheid, aangezien koopmogelijkheden worden verruimd. Ook vragen zij naar de gevolgen van het compromisvoorstel voor het gezin- en maatschappelijke leven voor werkers in de detailhandel. De leden van de PvdA zijn van mening dat de maatschappelijke ontwikkelingen nog niet uitgekristalliseerd zijn en de toekomstbestendigheid van het voorstel discutabel is. De PvdA pleit voor verruiming van het sluitingstijdstip naar 21.00 uur en volledige vrijheid voor ondernemers (kamerstuk 21963 nr 4, 5).

Reactie minister

Eind mei 1991 volgt de reactie van de minister. De minister is het eens met de leden van D66 dat de bewindslieden en de Kamer het wettelijke kader bepalen en niet belanghebbenden. Echter, gezien de diversiteit in belangen en knelpunten in de praktijk acht de minister een zo breed mogelijk draagvlak van belang. De vrees van GroenLinks voor verslechtering van de arbeidsomstandigheden acht de minister overdreven. Ten aanzien van de opmerking over versobering stelt de minister dat het wetsvoorstel niet beoogt de consumptie te vergroten, maar consumenten die niet in staat zijn overdag inkopen te doen hiertoe op andere momenten in staat te stellen. Ten aanzien van het uitkristalliseren van de maatschappelijke ontwikkelingen stelt de minister dat deze nooit stil staan, en hierop dan ook niet gewacht moet worden. De voorgestelde verruiming van het sluitingstijdstip naar 21.00 uur en volledige vrijheid voor ondernemers hebben volgens de minister onvoldoende draagvlak. Bovendien ziet de minister geen aanleiding tot wijziging nu de consumentenorganisaties hebben ingestemd met voorliggend compromisvoorstel. De minister onderkent dat de vakorganisaties niet hebben ingestemd met het compromisvoorstel. De minister acht het bijzonder dat ondernemers uit de kring van het midden- en kleinbedrijf, het grootwinkelbedrijf en de consumentenorganisaties zich alle wel in het voorstel kunnen vinden (kamerstuk 21963 nr 5).

Ten aanzien van openstelling tijdens de ramadan stelt de minister bereid te zijn hierover in overleg te treden met het Nederlands Centrum voor Buitenlanders. Ten aanzien van de gevolgen van het voorstel voor het gezin- en maatschappelijke leven

stelt de minister niet te verwachten dat veel winkelbezoek na 18.00 uur zal ontstaan. Over de relatie tussen het compromisvoorstel en het wetsvoorstel D'gemeenten en D'provincies stelt de minister dat het laatste voorstel experimenten mogelijk maakt, waardoor op langere termijn kan worden nagegaan of verdere verruiming van de openingstijden wenselijk is. De uitkomsten van deze experimenten zijn op zijn vroegst pas na twee jaar bekend en kunnen dus op de korte termijn niet worden meegenomen in een wijziging van de Winkelsluitingswet. Daarbij geeft de minister aan zelf aanvaankelijk geen voorstander te zijn van de experimenten (kamerstuk 21963 nr 5).

Ter onderbouwing van het compromisvoorstel verwijst de minister naar het Woningbehoefte- onderzoek van het CBS waaruit blijkt dat het aantal eenpersoonshuishoudens, tweepersoonshuishoudens zonder kinderen en eenoudergezinnen de afgelopen jaren is gestegen. Gegevens over te verwachten ontwikkelingen zijn volgens de minister niet beschikbaar. De minister verwijst in dat kader naar de toekomststudies van het Centraal Planbureau [CPB]. Op het verzoek van de Tweede Kamer om onderzoek te doen naar de wens van veranderende sluitingstijden gaat de minister niet in. Want, "onbetwist is dat ene deel van de bevolking, zij het niet het grootste deel, thans behoefte heeft aan het na 18.00 uur boodschappen kunnen doen. Het gaat er dan niet om hoe groot dit percentage exact is, doch of aan de behoefte van een dergelijke minderheid tegemoet gekomen dient te worden"(kamerstuk 21963 nr 5, p 15). Wel verwijst de minister naar een onderzoek van de Kamers van Koophandel en Fabrieken in mei 1988 in Amsterdam naar de vestigingscriteria van avondwinkels. Daaruit is gebleken dat vooral alleenstaanden en mensen die een tweepersoonshuishouden vormen meer gebruik maken van een avondwinkel. De minister ziet de avondwinkel niet als vervanging van de dagwinkel, maar als aanvulling daarop. De uitkomsten van het onderzoek van de Kamers van Koophandel en Fabrieken worden bevestigd door een onderzoek van de Erasmus Universiteit dat in 1989 in Rotterdam is uitgevoerd (kamerstuk 21963 nr 5).

Tot slot stelt de minister dat in het compromisvoorstel niet gekozen is voor decentralisatie omdat de wet als uitgangspunt heeft te komen tot een uniforme regeling voor alle ondernemers, met de mogelijkheid van flexibiliteit op grond van plaatselijke omstandigheden (kamerstuk 21963 nr 5).

Eindverslag

Eind juli 1991 wordt na behandeling in de Tweede Kamer het eindverslag van de Vaste commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf vastgesteld en oordeelt zij dat de openbare behandeling voldoende is voorbereid (kamerstuk 21963 nr 7).

Tweede nota van wijziging

Op 30 augustus 1991 wordt de tweede nota van wijziging aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze nota betreft wijzigingen die verband houden met de toezeggingen die zijn gedaan aan de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsontwerp D'gemeenten en D'provincies. Aan het wetsvoorstel wordt een nieuw artikel toegevoegd, waarin staat dat in de experimenterende gemeenten de bij gemeentelijke verordening vast te stellen sluitingstijden in plaats van de wettelijke sluitingstijden komen. Daarnaast wordt opgenomen dat ondernemers een aankondigingkaart van opening- en sluitingstijden dienen in te vullen die door burgemeester en wethouders wordt ge- waarmerkt (kamerstuk 21963 nr 9)

Amendementen

Op 10, 11 en 12 september 1991 wordt een aantal amendementen voorgesteld in de Tweede Kamer, onder andere door het lid Groenman. Deze hebben betrekking op verruiming van het sluitingstijdstip van 18.30 naar 19.00 uur in lijn met het initiatiefvoorstel Groenman; vijf jaar na inwerkingtreding van het compromisvoorstel conclusies te verbinden uit de resultaten van de experimenten; de situatie omtrent de sluiting zoals bedoeld in 1976 in ere te herstellen; de zondagsopening voor recreatieve behoeften in het zuiden des land te verruimen en tot slot de mogelijkheden voor openstelling op zondag te schrappen (kamerstuk 21963 nr 10- 14, 17, 21, 22).

Gewijzigd voorstel van wet in Eerste Kamer

Op 4 oktober 1991 wordt het wetsvoorstel aangeboden aan de Eerste Kamer (kamerstuk 21963 nr 27).

Behandeling Eerste Kamer

Op 14 januari 1992 volgt het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Economisch Zaken. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer vraagt de CDA fractie naar de hoofdmotieven voor het wetsvoorstel. De leden van de PvdA refereren aan een opmerking van de secretaris- generaal van Economische Zaken dat hij bereid is alle gemeenten te vragen de verordeningen naar het departement te sturen en dat de Winkelsluitingswet een geval van legislatieve monumentenzorg is. Ook vragen de leden naar het oordeel van de minister over de geringe bereidheid van de KNOV en de NCOV om de experimenten een kans te geven. De leden van D66 vinden het compromisvoorstel een mager resultaat van een jarenlange discussie en stellen een verruiming van de sluitingstijd naar 19.00 uur voor. Daarnaast wensen zij inzicht in veranderingen in consumentengedrag. De leden van de VVD stemmen in maar vinden het een

beperkte wijziging van de huidige situatie. De GPV- fractie stelt dat de rechtsgrond voor de regeling ligt in de opdracht van de overheid om voorwaarden voor fair economisch spel te scheppen, waarbinnen burgers zekerheid wordt geboden (kamerstuk 21963 nr 27a).

Memorie van antwoord

Op 19 maart 1992 reageert de minister van Economische Zaken naar de Eerste kamer. Aangaande het hoofdmotief voor het wetsvoorstel stelt de minister dat sprake was van een toenemende aandrang tot verruiming van de openingstijden vanuit de veranderende maatschappelijke omstandigheden. De minister noemt drie redenen voor het voorstel. In de eerste plaats dat aan deze wens tot verruiming tegemoet gekomen moet worden. In de tweede plaats dat een afweging plaatsvindt tussen alle betrokken belangen en in de derde plaats dat aangesloten wordt bij de behoefte aan decentralisatie. Ten aanzien van de opmerkingen over de secretaris- generaal stelt de minister dat deze onvolledig is geciteerd. Over de verhouding tussen het fair economische spel en de bescherming van burgers stelt de minister dat een balans moet worden gevonden tussen het mogelijk maken van differentiatie van ondernemingen versus een eerlijk concurrentieklimaat (kamerstuk 21963 nr 27b).

Ten aanzien van de veranderingen in consumentengedrag stelt de minister dat uit gegevens van het CBS blijkt dat het aantal kant- en klaarmaaltijden in het winkelassortiment toeneemt en dat door het vroege sluitingstijdstip winkels niet goed kunnen concurreren met de afhaalchinese of pizza- express. Daarnaast geeft de minister een overzicht van het aantal huishoudens dat beschikt over verschillende type koel- en vrieskasten. De minister stelt echter dat uit deze gegevens, welke zijn opgevraagd door de leden van D66, niet mag worden geconcludeerd dat het doen van dagelijkse boodschappen minder urgent is geworden (kamerstuk 21963 nr 27b).

Ten aanzien van de experimenten stelt de minister dat een analyse niet goed mogelijk is, omdat het nog te vroeg is en omdat een gering aantal ondernemers deelneemt aan de experimenten. Die geringe deelname verklaart de minister vanuit de gewenningsperiode die nodig is; het ongunstige tijdstip waarop de experimenten van start gingen, zijnde in de winter; en het feit dat het niet om een verplichting gaat. Tot slot merkt de minister op dat de beleving van zondag is verschoven in de loop der jaren. In het voorliggend voorstel wordt een maximum van acht zon- en feestdagen gesteld waarop een winkel geopend mag zijn. De beslissing hiertoe ligt bij de gemeente (kamerstuk 21963 nr 27b).

Eindverslag

Op 14 april 1992 wordt het eindverslag van de Vaste commissie voor Economische Zaken openbaar gemaakt, waarmee de commissie de openbare beraadslaging voldoende voorbereid acht (kamerstuk 21963 nr 27d).

Inwerkingtreding

Op 20 mei 1992 wordt de wet tot wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 aangenomen. Deze treedt op 1 januari 1993 in werking, waarbij de inwerkingtreding van bepaalde onderdelen van de wet bij Koninklijk Besluit worden bepaald. Daarmee krijgt de consument ruimere koopmogelijkheden door verschuiving van het sluitingstijdstip naar 18.30 uur door de week en op zaterdag naar 18.00 uur, en door verruiming van het maximum aantal openingsuren van 52 naar 55 uur per week. De minister geeft aan dat na zeer lange tijd van politieke agendering van dit onderwerp, deze wetswijziging een voorbeeld is van het streven naar meer marktwerking (kamerstuk 22800 XIII nr 2, 3).

4.1.16 Aankondiging Winkelopeningswet

Wijziging gemeentewet en Winkelsluitingswet

In november 1992 wordt een wijziging van de gemeentewet in behandeling genomen. Daarmee worden de artikelen 14 en 15 van de Winkelsluitingswet geschrapt. Deze hebben betrekking op de aankondiging van besluiten omtrent verordeningen; de geldigheid van verordeningen gedurende drie jaar; en de bevoegdheden van de gemeenteraad hieromtrent (kamerstuk 22893 nr 3).

Experimenten

Op 21 april 1994 stuurt staatssecretaris de Graaff- Nauta een brief aan de Tweede Kamer met de uitkomsten van de experimenten in het kader van de wet D'gemeenten en D'provincies. De wet heeft geleid tot verduidelijking en vereenvoudiging in de verhoudingen tussen de rijksoverheid en de gemeenten en de provincies. De staatssecretaris constateert dat de opbrengst van de experimenten relatief beperkt is gebleven. Ten aanzien van de Winkelsluitingswet verwijst de staatssecretaris naar de brief van 8 maart dat jaar van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt inzake het betreffende experiment. De minister stelt dat naar aanleiding van de evaluatie van het experiment het kabinet geen aanleiding ziet om een strak keurslijf aan regels omtrent winkelsluiting te handhaven. De definitieve beslissing hierover en de mogelijkheid tot een nieuw wetsvoorstel te komen wordt overgelaten

aan een volgend kabinet. De experimenten worden tot die tijd verlengd (kamerstuk 22236 nr 27).

Nieuwe kabinetten

In de periode augustus 1994 tot juli 2002 regeren de kabinetten Kok I en II, met tijdens het eerste kabinet minister Wijers [D66] en staatssecretaris Dok- van Weele [PvdA] op Economische Zaken. In het tweede kabinet opgevolgd door minister Jorritsma [VVD] en staatssecretaris Ybema [D66].

Brief formateur

In augustus 1994 zegt de formateur in een brief aan de Tweede Kamer dat, om de moderne arbeid- en leefpatronen niet in de weg te staan de restricties in de Winkelsluitingswet 1976 sterk verminderd zullen worden (kamerstuk 23715 nr 11)

Liberalisering Winkelsluitingswet 1976

Op 19 december 1994 presenteert de minister van Economische Zaken in een brief aan de Tweede Kamer het besluit van het kabinet inzake de liberalisering van de Winkelsluitingswet. Gelijktijdig met de brief is aan de SER, de VNG en de Emancipatieraad om advies gevraagd, op te leveren uiterlijk op 1 maart 1995 (kamerstuk 24035 nr 1).

De minister stelt dat liberalisering van de Winkelsluitingswet het eerste onderwerp is van het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit [MDW], zoals aangekondigd in het regeerakkoord. In oktober 1994 heeft de minister een interdepartementale werkgroep ingesteld om de mogelijkheden tot verruiming van de wet te onderzoeken. Deze werkgroep heeft op 2 december aan de ministeriele commissie MDW geadviseerd dat winkeltijden een zaak zijn van vrije keuze en marktwerking en voorschriften alleen vanwege openbare orde en veiligheid en vanwege de betekenis van de zondag kunnen worden uitgevaardigd (kamerstuk 24035 nr 1).

Herijking van overheidsoptreden bij de winkelsluiting is volgens de minister nodig om meer ruimte te bieden voor afstemmingsmogelijkheden van vraag en aanbod. Winkelsluitingstijden dienen onderwerp te zijn van marktwerking en vrije ondernemerskeuze. Dit past binnen de materiële opvattingen van het modern bestuur. In het regeerakkoord is afgesproken dat, 'om de moderne arbeid- en leefpatronen niet in de weg te staan de restricties in de Winkelsluitingswet sterk worden verminderd' (kamerstuk 24035 nr 1, p3).

De minister stelt dat vanaf het begin van de jaren tachtig initiatieven gaande zijn om de openingstijden te verruimen. Dit in het licht van de steeds groter wordende

differentiatie in de samenleving; meer-eisendheid van consumenten als gevolg van scholing en betere toegang tot informatie; de groeiende multiculturele samenleving; de groeiende verscheidenheid tussen burgers in hun rol als werknemer; de groeiende diversiteit in arbeidspatronen; het groeiend aantal huishoudens en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Uit een enquête van de Consumentenbond uit 1994 blijkt dat ruim 60% van de werkende alleenstaanden en 70% van de tweeverdieners voorstander is van verruiming van de winkeltijden (kamerstuk 24035 nr 1).

De minister noemt een aantal voordelen van de verruiming van de winkeltijden. Zo kan het een impuls geven aan ruimere openingsstelling van ook niet-commerciële dienstverlening. Daarnaast biedt verruiming van de winkeltijden de fysieke detailhandel de mogelijkheid zich beter te onderscheiden naar toegankelijkheid met name nu de dynamische technologie het makkelijker maakt om vraag en aanbod bijeen te brengen. Flexibiliteit van ondernemingen wordt vergroot. Er ontstaat meer ruimte voor innovatief ondernemen en vanwege de spreiding van het winkelend publiek verdwijnt de piekbelasting van het winkelapparaat. Vergroting van arbeidsdeelname is de hoofd-doelstelling van het kabinet en met de verruiming van de winkeltijden is een groei in het aantal banen te verwachten, aldus de minister. Andere positieve neveneffecten zijn volgens de minister, na onderzoek van Kremers en Gradus (1994), te verwachten voor de emancipatie van de vrouw en de integratie van etnische minderheden. Een negatief effect is te verwachten in de zin van een toename in de beleidsdruk op de afbakeningslijnen van de wet, vanwege de handhavinglasten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven (kamerstuk 24035 nr 1).

De minister is voornemens een winkelopeningswet voor te bereiden en deze voor het zomerreces 1995 in te dienen. Die wet wordt afgestemd op het aanhangige wetsvoorstel voor een Arbeidstijdenwet. De voorgenenomen winkelopeningswet kent twee doelen. Ten eerste de gelijke uitgangsposities in de detailhandel. De minister stelt dat 'in een omgeving waarin concurrentie en verscheidenheid de kenmerken zijn, is er steeds minder aanleiding om te trachten te verschillen tussen grote en kleine ondernemers te corrigeren' (kamerstuk 24035 nr 1, p8). Ten tweede het beperken van de arbeidstijden van zelfstandigen. De minister stelt dat 'er geen dwingende causaliteit is tussen het regime van winkelopeningstijden en de arbeidstijden van zelfstandigen' (kamerstuk 24035 nr 1, p8).

Uitgangspunten van de voor te bereiden winkelopeningswet zijn (kamerstuk 24035 nr 1):

- Winkelopeningstijden zijn een zaak van individuele keuze van ondernemers;
- De maximum openingsduur per week vervalt;
- Winkels zijn in principe tussen 00.00 en 06.00 uur gesloten;
- Winkels zijn op zondag in principe gesloten;
- Huidige landelijke vrijstellingen en ontheffingsmogelijkheden blijven gehandhaafd.

Uitzonderingen worden gemaakt voor de markt- en straathandel, waarvoor het huidige regime gehandhaafd blijft. Daarnaast gelden uitzonderingen voor alle winkels wanneer overdag of 's nachts sprake is van onaanvaardbare risico's voor openbare orde en veiligheid in de zin van hinder, overlast en criminaliteit. Dit ondanks het feit dat volgens de minister de relatie tussen winkelopening en openbare orde en veiligheid nog onbepaald is. Tot slot geldt een uitzondering voor de zondag. De minister stelt daarover dat het niet past bij de huidige bestuurlijke opvattingen om als overheid normatieve opvattingen voor te schrijven. Dit zou betekenen dat het zondagsverbod komt te vervallen. Echter, de zondag is een gemeenschappelijk ervaren rustpunt en er moet een balans worden gevonden met de behoefte aan vrijheid, aldus de minister (kamerstuk 24035 nr 1).

Advies Raad van State en reactie minister

Op 9 juni 1995 wordt het voorstel voor de winkelopeningswet aangeboden aan de Raad van State voor advies. Op 19 juni reageert de minister hierop. De Raad stelt dat uitvoeriger aandacht moet worden besteed aan de elementen van omzetverlies en werkdruk; de mate waarin sprake is van tegenstanders van het wetsvoorstel zoals het onderzoek van EIM impliceert; de te verwachten feitelijke ontwikkeling van de politietaken die voortvloeien uit handhaving van de wet en tot slot de mate waarin minder liberalisering meer kansen biedt voor ondernemers om zich aan te passen aan de nieuwe marktverhoudingen zoals de SER bepleit. Voor deze punten wordt door de minister een passage opgenomen in het wetsvoorstel (kamerstuk 24226 B).

Daarnaast stelt de Raad dat het wetsvoorstel zich richt op ruimten waar goederen worden verkocht en hiermee dienstverlenende bedrijven zoals kappers en reisbureaus en openstelling van voor het publiek toegankelijke besloten ruimten buiten beschouwing worden gelaten. De minister stelt dat het niet in de lijn van het wetsvoorstel ligt om regels te stellen aan deze ruimten, omdat met het wetsvoorstel juist een verruiming wordt beoogd (kamerstuk 24226 B).

Ook stelt de Raad dat aandacht nodig is voor de relatie tussen het voorstel en de Zondagswet. De minister stelt dat het voorstel hierin voorziet. In dit kader constateert de Raad op basis van het onderzoek 'Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland' van het CPB dat in toenemende mate sprake kan zijn van een behoefte aan openstelling op zondag en dat wanneer gemeenten hiervoor vrijstelling verlenen, aangrenzende gemeenten dit vanuit concurrentie ook zullen doen. Dit leidt volgens de Raad tot een situatie waarin het verbod op zondagsopenstelling een illusie is (kamerstuk 24226 B).

Tot slot stelt de Raad dat in het voorstel onderscheid wordt gemaakt tussen administratief- rechtelijke handhaving in geval van het verbod op zondagsopenstelling en strafrechtelijke handhaving bij de andere verboden in de wet. De minister geeft aan het wetsvoorstel hierop aan te passen (kamerstuk 24226 B).

4.1.17 Winkeltijdenwet

Wetsvoorstel Winkeltijdenwet

Op 22 juni 1995 wordt het wetsvoorstel 'vaststelling van ruimere regels met betrekking tot de openingstijden van winkels' ofwel de Winkeltijdenwet aangeboden aan de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting stelt de minister dat de wetgever al enige jaren tracht de Winkelsluitingswet af te stemmen op maatschappelijke ontwikkelingen. Voor het laatst heeft dit in 1992 geleid tot verruiming van het maximum aan openingsuren van 52 naar 55 uur. In 1994 is in het regeerakkoord afgesproken de aandacht te richten op versterking van de economische groeidynamiek; vergroting van de werkgelegenheid; en de mogelijkheid tot differentiatie van arbeidspatronen. Marktwerving en eigen verantwoordelijkheid zijn daarbij belangrijke begrippen. De minister stelt dat de huidige Winkelsluitingswet niet meer voldoet aan de veranderende economische en sociale verhoudingen, en de toenemende diversiteit in vraag en aanbod. De minister stelt dat een overheid die daarin onnodig ingrijpt in de markt nieuwe initiatieven remt. Parallel aan de ontwikkelingen omtrent verruiming van de winkeltijden wordt gestreefd naar meer flexibiliteit van de openstelling van publieke diensten. Daarvoor is door de minister van Binnenlandse Zaken een plan van aanpak opgesteld

als onderdeel van de derde Beleidsnota Informatievoorziening Openbare Sector (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

De minister van Economische Zaken stelt dat afgelopen jaren twee experimenten hebben plaatsgevonden in het kader van de wet D'gemeenten en D'provincies. Het eerste experiment richtte zich op het verlenen van ontheffingen van de verboden in de Winkelsluitingswet en het tweede experiment op verruiming van de tijdstippen waarop winkels geopend mogen zijn. Uit de evaluatie van de experimenten blijkt dat verdergaande flexibilisering en verruiming van de Winkelsluitingswet geen bezwaren opleveren. Destijds is besloten de uitwerking van de evaluatie in een nieuw wetsvoorstel aan een volgend kabinet over te laten. De experimenten zijn toen voor onbepaalde tijd verlengd (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

De minister geeft een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de jaren ervoor: Eind 1994 heeft het kabinet het plan van aanpak MDW aan de Tweede Kamer gezonden. Daarin is de ambitie van het kabinet gesteld om een krachtige impuls te geven aan een moderne samenleving met een economische structuur met ruimte voor innovatie en creativiteit. In het kader van het MDW project is een interdepartementale werkgroep samengesteld die een voorstel tot wijziging van de Winkelsluitingswet heeft voorbereid. Eind 1994 is de SER, de VNG en de Emancipatieraad om advies gevraagd. Uitgangspunt bij die vraag was de ambitie om de economische dynamiek te versterken, de werkgelegenheid te vergroten en af te stemmen op veranderende leef- en werkpatronen. Het Nederlands Centrum Buitenlanders heeft op eigen initiatief advies uitgebracht. Het Centrum ziet voordelen van liberalisering voor de positie van de allochtoon als consument, werknemer en ondernemer (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

De liberalisering van de winkeltijden geeft volgens de minister ondernemers de ruimte voor eigen keuze; geeft nieuwe initiatieven meer kans en creëert kansen voor werkgelegenheid en voor arbeidsparticipatie. Ondernemers kunnen zich meer van elkaar onderscheiden op basis van toegankelijkheid en meer flexibiliteit biedt de mogelijkheid voor extra service. Bovendien is een lagere piekbelasting van het winkelapparaat te verwachten en zal de bedrijfseconomische organisatie door flexibiliteit verder verbeteren (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

Volgens de minister wordt dit onderschreven door het onderzoek 'Economische effecten van liberalisering van winkeltijden in Nederland, van het Centraal Planbureau. Uit onderzoek van de Consumentenbond blijkt volgens de minister dat 60% van de alleenstaanden en 70% van de tweeverdieners voorstander is van verruiming van de winkeltijden. Ter bevordering van de betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming is als experiment het wetsvoorstel op internet gepubliceerd. Ongeveer honderd men-

sen hebben hierop gereageerd, het merendeel positief. De negatieve reacties die de minister hebben bereikt, betreffen vooral de opening van winkels op zondag. Uit onderzoek 'Verruiming Winkelsluitingswet: plussen en minnen, zakelijk bekeken' van het EIM in opdracht van de Koninklijke Vereniging MKB Nederland in 1995 zou blijken dat volgens onderzoek van de Consumentenbond 70% geen voorstander is van verruiming van winkeltijden (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

De minister stelt dat de doelen van de Winkelsluitingswet 1976 ondanks verschillende wetswijzigingen in de loop der jaren niet veranderd zijn. Tegenwoordig zijn deze doelen volgens de minister niet langer houdbaar. Het eerste doel, zijnde het bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen in de detailhandel past niet meer bij de visie van het kabinet voor generieke wetgeving en marktwerking in plaats van sector specifieke wetgeving. De tweede doelstelling, zijnde het waarborgen van redelijke werktijden voor zelfstandig ondernemers, heeft zijn waarde volgens de minister verloren. Ondernemers zijn zelf goed in staat hun openingstijden vast te stellen en behoeven geen bescherming. Dit zou ook blijken uit de experimenten in het kader van D'gemeenten en D'provincies. Onderzoek van EIM naar de situatie in het buitenland toont aan dat ook bij een ruimer winkelregime geen sprake is van ongelimiteerde openstelling. Het CPB verwacht op basis van eigen onderzoek een stijging van het aantal openingsuren van 5 per week, het EIM verwacht er slechts 1. Beide onderzoeken stellen dat verruiming zich zal voordoen daar waar het nodig wordt geacht. Het schrikbeeld van een 24 uren economie is daarom niet aan de orde, aldus de minister (kamerstuk 24226 nr 1, 2, 3, 5).

Adviezen SER, VNG en Emancipatieraad

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Winkeltijdenwet geeft de minister een korte weergave van de adviezen van de SER, VNG en Emancipatieraad (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

De SER heeft op 17 maart 1995 advies uitgebracht. Hoewel de leden van de SER allen een verruiming voor ogen hebben, zijn zij niet eensgezind over de wijze waarop dit moet plaatsvinden. Een deel van de SER bestaande uit ondernemersvertegenwoordigers anders dan van het midden- en kleinbedrijf stemt in met het voorstel, maar vraagt extra aandacht voor de aspecten van openbare orde en veiligheid en stelt voor de acht zondagsopeningen te garanderen. Een aantal kroonleden gaat nog verder, door niet in te stemmen met de zondagssluiting. Het merendeel van de SER bestaande uit vertegenwoordigers van werknemers, ondernemersvertegenwoordigers uit het midden- en kleinbedrijf en de grootste meerderheid van de leden pleit voor beperkte verruiming. Dit betekent sluiting door de week om 20.00 uur en op zaterdag om 18.00

uur; maximaal een koopavond per week en geen zondagsopenstelling. Daarbij pleit zij voor een onderzoek na vier jaar, naar de mate waarin verdere verruiming van winkel-tijden nodig is (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

De minister stelt dat ten aanzien van de zondagsopenstelling een balans is gevonden tussen vrijheid voor ondernemers en respect voor de zondag als rustdag. Omdat de beleving van zondag sterk verschilt in de samenleving, wordt in het wetsvoorstel aan gemeenten de mogelijkheid van openstelling op zondag geboden. Een beperkt openingsregime en maximeren van het aantal openingsuren wijkt af van de fundamen-tele invalshoek die het kabinet voor ogen heeft. De angst van een aantal leden van de SER dat de positie van kleine winkeliers abrupt en ingrijpend kan veranderen, relati-veert de minister. Uit onderzoek van het CPB en EIM blijkt dat sprake zal zijn van een verhoging van de werkdruk voor kleine ondernemers en een lichte terugloop van de winst en daarmee het inkomen. De keuze om langer te werken of minder te verdie-nen ligt volgens de minister bij de ondernemer zelf. De kleine ondernemer wordt, ongeacht welke wet dan ook, geconfronteerd met veranderende maatschappelijke ontwikkelingen, die aanpassing behoeven. De schaalvergroting in de detailhandel is een onomkeerbaar proces, waarin de Winkelsluitingswet niets verandert, aldus de mi-nister (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

De VNG heeft op 10 maart 1995 haar advies uitgebracht. De VNG stemt in het voorstel en daarmee de vrije keuze van ondernemers voor openingstijden. De VNG pleit voor openstelling op zondag, maar wanneer het karakter van de zondag richting-gevend is voor een andere beslissing, gaat de VNG ook akkoord. De VNG doet in haar advies een voorstel voor openstelling op een aantal feestdagen.

Op 15 maart 1995 heeft de Emancipatieraad haar advies uitgebracht. Hoewel de Raad voor verruiming van openingstijden is, is het advies niet unaniem. De Raad pleit ervoor het nachtregime te wijzigen van 00.00 uur naar 22.00 uur, in het licht van de sociale veiligheid en het feit dat dan geen openbaar vervoer beschikbaar is. Een min-derheid van de Raad pleit voor beperkte verruiming door te volstaan met een extra koopavond in de week. Daarnaast pleit de Raad voor verbetering van de positie van de vrouw in de detailhandel en spreekt zij over bescherming van bepaalde vormen van arbeidscontracten. De minister stelt dat arbeidsvoorwaardelijke zaken geen onderwerp zijn van het voorliggend wetsvoorstel. In het licht van het gewenste maatschappelijke draagvlak en de beleving van de sociale veiligheid zal de minister het nachtregime wijzigen in lijn met het advies van de Emancipatieraad (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

De minister stelt dat in de voorgenomen nieuwe Winkeltijdenwet gemeenten via verordeningen kunnen afwijken van de wet. Dit met uitzondering van de tijdstippen

tussen 6.00 uur en 22.00 uur op doordeweekse dagen, om te voorkomen dat gemeenten een te grote beperking gaan opleggen. Een beperking die door de overheid wordt opgelegd is dat winkels in principe op zon- en feestdagen gesloten moeten zijn en dat de gemeenteraad een bewuste afweging moet maken om op zondag open te gaan. Een tweede beperking is de verplichte sluiting van winkels tijdens de nachtelijke uren. Gemeenten hebben de mogelijkheid hiervan af te wijken (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

Door in het wetsvoorstel gemeenten een ruimere bevoegdheid dan in de huidige wet te geven om vrijstellingen te verlenen, stelt de minister dat bezien is in hoeverre afgezien kan worden van landelijke vrijstellingen. Dit heeft geleid tot het voorstel dat gemeenten geen vrijstelling kunnen geven bij voorzieningen voor de volksgezondheid; het verkeer en vervoer; en de verkoop van bladen en tijdschriften (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

De mate van inspraak bij verordeningen wordt volgens de Gemeentewet overgelaten aan de gemeenteraad. Volgens die wet moet een gemeenteraad een inspraakverplichting goed kunnen motiveren en kan deze niet zomaar worden opgelegd. In het wetsvoorstel voor de Winkeltijdenwet wordt bepaald dat gemeenten altijd op vrijwillige basis een verordening kunnen voorleggen aan de Kamers van Koophandel en Fabrieken. Ten aanzien van het Werktijdenbesluit 1932 stelt de minister dat dit wordt geïntegreerd in het aanhangige wetsvoorstel voor een Arbeidstijdenwet (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

Ten aanzien van de openbare orde en veiligheid stelt de minister dat de bewindslieden van Binnenlandse zaken en Justitie de gevolgen van ruimere openstelling van winkels voor de criminaliteit en de inzet van politiepersoneel laten onderzoeken. Op dit moment is volgens de minister nog ongewis hoe het regime van koopavonden en koopzondagen zich verder zal ontwikkelen. In het kader van de openbare orde en veiligheid merkt de minister op dat geen objectief criterium te hanteren is voor de [nacht]beleving van mensen en voor de mate waarin iets als hinder wordt ervaren. Er zijn geen directe aanwijzingen dat ruimere openstelling leidt tot vergroting van de winkelcriminaliteit. Wel blijkt uit ervaringsgegevens dat openstelling kan leiden tot verhoogde inzet van politiepersoneel. Onduidelijk is wat de gevolgen van verruiming van openstelling zijn voor de werkdruk. Duidelijk is dat met het verlaten van het maximum aantal openingsuren per week, controle alleen hoeft plaats te vinden in de nacht en op zon- en feestdagen. Uit het onderzoek van Binnenlandse Zaken en Justitie blijken zich geen significante verschillen voor te doen bij een verschuiving van het nachtrecht van 22.00 uur naar 24.00 uur (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

Op basis van de onderzoeken van het CPB en het EIM geeft de minister inzicht in de bedrijfseffecten van de voorgenomen wet. De minister stelt dat de financiële en administratieve lasten voor de detailhandel als gevolg van de huidige wet niet bekend zijn. Het gaat in ieder geval om de leges die een ondernemer verschuldigd is bij aanvraag van een aankondigingskaart voor zijn openingstijden en de leges bij aanvraag van een ontheffing. Beide komen met het wetsvoorstel te vervallen. Het EIM constateert een toenemende benutting van bestaande mogelijkheden om buiten de reguliere openingsuren boodschappen te doen, ofwel recreatief winkelen. Ook constateert het EIM dat deregulering meer marktwerking en meer dynamiek in het ondernemen oplevert. Het EIM verwacht geen grote veranderingen in de omzet en werkgelegenheid. Bij gelijkblijvende omzet verwacht het EIM een werkgelegenheidsdaling en bij stijging van de omzet een bescheiden werkgelegenheidswinst. Het CPB stelt dat verruiming van openingstijden zal leiden tot een bescheiden omzetgroei in de detailhandel en tot een toename van de werkgelegenheid (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

Het CPB is kritisch over het onderzoek van EIM. Volgens het CPB gaan consumenten erop vooruit en zorgt marktwerking ervoor dat de verruiming daar plaatsvindt waar het nodig is. Het CPB is onzeker over de omvang van de werkgelegenheidseffecten. De effecten op de omzet zouden gering zijn. Het CPB stelt dat liberalisering van de Winkelsluitingswet de bestaande trend van schaalvergroting versnelt en kleine ondernemers mogelijkheden tot flexibeler profileren biedt (SER, 1995; Emancipatieraad, 1995; kamerstuk 24226 nr 3).

Behandeling Tweede Kamer en reactie minister

Op 2 oktober 1995 volgt het verslag van de Vaste commissie voor Economische Zaken over de voorgenomen Winkeltijdenwet. Op 23 oktober 1995 reageert de minister hierop in een nota aan de Tweede Kamer (kamerstuk 24226 nr 4, 5). Tijdens de behandeling stemmen de PvdA, VVD en D66 in grote lijnen in met het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA spreken hun zorgen uit over de druk die met het voorstel wordt gelegd bij kleine winkeliers en personeel. De minister stelt dat de druk die bij deze groep ontstaat voornamelijk wordt veroorzaakt door de schaalvergroting in de detailhandel, hetgeen losgezien moet worden van de voorgenomen Winkeltijdenwet. De minister stelt dat juist met de wet kleine ondernemers de mogelijkheid wordt geboden zich te onderscheiden door flexibiliteit. Hierbij verwijst de minister naar de ervaringen in Zweden op dit gebied. Ook vragen de leden naar de gevolgen van de verruiming van de openingstijden van 1992. De minister geeft aan de indruk te heb-

ben dat partijen zich geruisloos hebben aangepast, aangezien hem geen andersoortige signalen hebben bereikt (kamerstuk 24226 nr 5).

Het CDA stelt dat de meest recente wijzigingen van de Winkelsluitingswet, verruiming van het maximumaantal openingsuren en verschuiving van het sluitingstijdstip van 18.00 naar 18.30 uur, in de praktijk niet optimaal zijn benut. De minister stelt dat niet echt sprake is van een wijziging maar meer van een codificatie van hetgeen al bij gemeentelijke verordeningen geregeld was. De minister stelt dat het uitgangspunt van de voorgenomen Winkeltijdenwet niet is om vanuit de centrale overheid te bezien wat precies nodig of goed is aan openingstijden. Ook vrezen de leden van het CDA dat met het voorliggende voorstel eenzelfde situatie wordt gecreëerd als begin van de eeuw. Daarbij stellende leden dat openstelling van winkels juist een terrein is waar ruimte is voor nationale wetgeving. Zij vragen waarom de regering in haar toelichting de nadruk legt op de situatie in het buitenland.

De minister stelt dat 'De Nederlandse cultuur staat niet geïsoleerd van die in omringende landen en verwacht mag worden dat de effecten enige overeenkomst zullen vertonen' (kamerstuk 24226 nr 5, p6). Ook vragen de leden van het CDA waarom de regering een ommezwaai heeft gemaakt van regulering naar deregulering. De minister stelt dat met voorliggend wetsvoorstel nog steeds sprake is van overheidsregulering, maar een verdergaande vorm niet past bij de hedendaagse maatschappij. De leden van het CDA vragen de minister af te zien van de voornemens tot verruiming van openingstijden. De minister geeft aan dat verruiming geen verplichting is maar een mogelijkheid. Tot slot vragen de leden naar de mate van draagvlak voor het voorstel, aangezien niet alle werknemers verruiming als prettig zullen ervaren. De minister geeft aan dat dit een kwestie van wennen is (kamerstuk 24226 nr 5).

Volgens de minister is de huidige wet een belemmering om betaald werk en zorgtaken te combineren. Dit blijkt uit de 'Inventarisatie van het beleid van departementen ter bevordering van de combinatie van betaald werk en zorgtaken en de herverdeling van onbetaalde arbeid' een onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in opdracht van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid en de Projectgroep Herverdeling onbetaalde arbeid uit 1994 (kamerstuk 24226 nr 5).

De leden van de SGP vragen naar het onderzoek naar de wensen van burgers en bedrijven omtrent de openstelling van publieke diensten. De minister stelt dat een eerste inventarisatie in de loop van 1996 te verwachten is. De leden van de GPV vragen waarin het kabinet kiest voor volledige liberalisering en niet voor een meer geleidelijke weg. De minister stelt dat de weg van de geleidelijkheid teveel aansluit bij de huidige Winkelsluitingswet, met de daarin geldende veronderstelling dat de centrale

overheid weet wat goed is voor de detailhandel. De leden van de VVD stellen dat geen sprake is van volledige liberalisering aangezien de wet grenzen stelt. De minister geeft aan dat deze grenzen zijn getrokken ten behoeve van de openbare orde en veiligheid en de bijzondere positie van de zondag in de samenleving. De leden van de RPF fractie vragen naar de samenhang tussen voorliggend voorstel en de resultaten van de experimenten welke minder vergaand zijn dan het voorstel. De minister stelt dat, ook al zijn de experimenten beperkter van aard, te verwachten is dat met het wetsvoorstel voor de Winkeltijdenwet zich vergelijkbare effecten zullen voordoen (kamerstuk 24226 nr 5).

Nota van wijziging

Op 23 oktober 1995 ontvangt de Tweede Kamer een nota van wijziging waarin aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid wordt gegeven om vrijstellingen te verlenen van in de wet opgenomen verboden tot openstelling van winkels, met behoud van het primaat bij de gemeenteraad (kamerstuk 24226 nr 6).

Amendementen

In november 1995 wordt een aantal amendementen voorgesteld in de Tweede Kamer. Deze hebben onder andere betrekking op verlenging van openingstijden door de week van 20.00 uur naar 22.00 uur; handhaving van het regime voor zon- en feestdagen; uitbreiding van het aantal open zondagen van acht naar twaalf en tot slot het opnemen van een evaluatiebepaling in het kader van het verkrijgen van inzicht in de relatie tussen verruiming van openingstijden en winkelcriminaliteit. Alleen het amendement aangaande de verruiming van het aantal open zondagen van acht naar twaalf wordt aangenomen (kamerstuk 24226 nr 7- 13)

Moties

Eind november 1995 wordt een aantal moties ingediend in de Tweede Kamer. Deze hebben betrekking op verruiming van de openstelling van overheidsinstellingen; en op het opnemen van een evaluatiebepaling en herbezinning twee jaar na invoering van de wet. Bij meerderheid van stemmen wordt het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen (kamerstuk 24226 nr 14- 17)

Gewijzigd wetsvoorstel Eerste Kamer

Op 5 december 1995 wordt het gewijzigd voorstel van wet aangeboden aan de Eerste Kamer (kamerstuk 24226 nr 141).

Behandeling Eerste Kamer en reactie minister

Op 29 januari 1996 volgt het voorlopig verslag van de Vaste commissie voor Economische Zaken en op 5 en 26 februari 1996 volgt de reactie van de minister per nota. De VVD fractie vraagt naar de ruimere exploitatiemogelijkheden die ontstaan bij tankstations. De minister geeft aan dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer hierover een motie is aangenomen, die de assortimentsbeperking van de huidige Winkelsluitingswet opheft. Op verzoek van de leden van de VVD zal de minister het Instituut Midden- en Kleinbedrijf vragen een voorlichtingscampagne te organiseren over de nieuwe Winkeltijdenwet voor kleine winkeliers. De leden van de CDA fractie vinden dat het voorstel van het merendeel van de SER, waarin wordt gepleit voor minder vergaande verruiming, te snel van de baan is geschoven. Onvoldoende is aangetoond dat dit voorstel niet tegemoet komt aan de wensen van consumenten en grootwinkelbedrijven. De minister stelt dat het meerderheidsvoorstel ook zou omvatten, dat na vier jaar een heroverweging zou moeten plaatsvinden naar de mate waarin een verdere verruiming wenselijk zou zijn. De minister acht dit ondoenlijk in de praktijk. Met het voorstel wordt tegemoet gekomen aan behoeften in de praktijk en de ondernemer heeft de vrijheid zijn eigen openingstijden te bepalen (kamerstuk 24226 nr 141A, B, D).

De leden van het CDA vragen de minister om een reactie op het rapport van de Stichting voor Economisch Onderzoek [SEO]. Het SEO stelt dat ruimere winkeltijden niet leiden tot omzetstijging van de detailhandel. Reguliere winkels zouden niet worden geconfronteerd met concurrentie van teleshopping of postorderbedrijven. Ook zouden volgens het SEO kleine winkels geen concurrentieweerstand kunnen bieden tegen grote winkels. Het SEO constateert dat het wetsvoorstel voor de Winkeltijdenwet onvoldoende onderbouwd is en pleit voor nieuw onderzoek. De minister stelt geen waarde te hechten aan het onderzoek van SEO, omdat de beweringen in het rapport niet of minimaal onderbouwd zijn en de veronderstellingen onjuist zijn (kamerstuk 24226 nr 141A, B, D).

Op de vraag van D66 naar de mate waarin de consumentenbelangen betrokken zijn bij de totstandkoming van de wet stelt de minister dat deze uitdrukkelijk zijn betrokken, onder andere via de Consumentenbond. De leden van de fracties van SGP, GPV en RPF zijn bezorgd over de zondagsrust. De minister stelt dat de bescherming van werknemers niet via de Winkeltijdenwet wordt geregeld maar via de nieuwe Arbeidstijdenwet; de CAO's en het Burgerlijk Wetboek. Tot slot stelt de SP fractie dat voorliggend voorstel de 24 uren economie dichterbij brengt en dat het maatschappelijk draagvlak voor het voorstel ontbreekt. De minister stelt dat het wetsvoorstel niet voor

ogen heeft dat winkels permanent open zijn en het voorstel een betere afstemming tussen vraag en aanbod mogelijk maakt (kamerstuk 24226 nr 141A, B, D).

Aanvullende vragen

Na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt door de leden van de CDA fractie een aantal aanvullende vragen gesteld. De minister beantwoordt deze, waarna de commissie het wetsvoorstel rijp acht voor openbare behandeling. De vragen van het CDA hebben betrekking op de situatie bij de invoering van de Winkeltijdenwet in het midden van het kalenderjaar. Daardoor zijn in een kalenderjaar twee wetten na elkaar van toepassing en zouden daardoor meer dan twaalf koopzondagen mogelijk zijn. De minister geeft aan dat gemeenten hierin zelf verantwoordelijkheid dienen te nemen. Tot slot kondigt de minister aan twee jaar na invoering van de wet een brede evaluatie te houden. Het MKB Nederland pleit voor een evaluatie gericht op inventarisatie van de meningen van voor- en tegenstanders en voor permanent onderzoek naar de effecten van de winkeltijden. De minister voorziet een evaluatie gericht op het nieuwe winkeltijdenregime en acht een permanent onderzoek te belastend (kamerstuk 24226 nr 141A, B, D).

Inwerkingtreding Winkeltijdenwet

Op 21 maart 1996 wordt het wetsvoorstel voor de Winkeltijdenwet zonder stemming aangenomen door de Eerste Kamer. Daarbij wordt opgemerkt dat de leden van het CDA, SGP, RPF en SP zich niet met het wetsvoorstel kunnen verenigen. Op 1 juni 1996 treedt de Winkeltijdenwet in werking. Daarmee is de beleidsvoorbereiding inclusief de besluitvorming van deze wet afgerond (kamerstuk 24226 nr 141A, B, D).

4.2 Effectiviteit

Met de inwerkingtreding van de Winkeltijdenwet in 1996 is de ontwikkeling van deze wet niet afgerond. In de jaren na de officiële inwerkingtreding blijft de wet onderwerp van parlementaire behandeling. Hoewel strikt genomen van beleidsvoorbereiding geen sprake meer is, is deze doorontwikkeling van de wet wel relevant te vermelden, met het oog op de effectiviteit van de wet. Hierna volgt een verkorte weergave van ontwikkelingen in de periode 1996 tot 2006, waarna weer een officieel wetswijzigingstraject wordt gestart. De beschrijving van de ontwikkelingen van de wet eindigt in dit proefschrift bij de val van het kabinet Balkenende IV.

4.2.1 Ontwikkelingen

1996: Positieve effecten

Een maand na de officiële inwerkingtreding geeft de minister van Economische Zaken in een brief aan de Tweede Kamer aan de indruk te hebben dat veel bedrijven gebruik maken van de verruimingsmogelijkheden en het publiek tevreden is gezien de grote opkomst op koopzondagen (kamerstuk 24036 nr 20). In september 1996 worden de positieve effecten van de Winkeltijdenwet bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor het jaar 1997 aangehaald. Uit een onderzoek van RMK blijkt dat de verruiming van de winkeltijden heeft geleid tot een groei in de omzet van de detailhandel (kamerstuk handelingen 25000 XIII nr 16, 1045).

1997: Tevredenheid

Op 20 augustus 1997 stuurt de minister van Economische Zaken een brief aan de Tweede Kamer aangaande de voortgang van het project MDW. Daarin vermeldt de minister dat uit onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat het publiek tevreden is over de openingstijden. De minister stelt dat met de Winkeltijdenwet een nieuw soort winkel is ontstaan, de zogenaamde convenience store voor vergeten boodschappen. Deze winkel maakt volgens de minister gebruik van de ruimere openingsmogelijkheden van de wet en van de onbenutte mogelijkheden, zoals localisering op NS stations of benzinestations (kamerstuk 24036 nr 36).

In september 1997 worden de resultaten van onderzoek van CBS naar de bekendheid, het gebruik en de tevredenheid van huishoudens met onder andere de Winkeltijdenwet behandeld als onderdeel van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor het jaar 1998. De winkeltijden zijn bij vrijwel iedereen bekend en worden positief beoordeeld. De tevredenheid met de opening op zondag wordt als voldoende beoordeeld (kamerstuk 25600 XIII nr 2). Bij de behandeling van de begroting in de Tweede Kamer wordt door de GPV een motie ingediend, gericht op het oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling in de wet door gemeenten, om zodoende af te kunnen wijken van het maximum van twaalf koopzondagen per jaar. De voorzitter van de Tweede Kamer wijst van Middelkoop, de indiener van het voorstel, erop de discussie omtrent de Winkeltijdenwet niet nogmaals over te willen doen (kamerstuk 25600 XIII nr 21). In datzelfde jaar wordt in de Tweede Kamer gesproken over de verkoop via supermarkten en bij tankstations. Ook blijft de koopzondag voor de GPV een onderwerp van gesprek. Dat jaar kondigt de minister van Economische Zaken aan de Winkeltijdenwet te evalueren in 1998 (kamerstuk aanhangsel 1515).

1998: Aankondiging evaluaties

Begin 1998 is de Winkeltijdenwet onderdeel van de besluitvorming omtrent het wetsvoorstel voor de Drank- en Horecawet, wat betreft de verkoop van alcohol bij benzinestations en het toezicht hierop (kamerstuk 25969 nr 3). In de voortgangsrapportage over het project MDW kondigt de minister aan dat de evaluatie van de Winkeltijdenwet voor het zomerreces van 1998 gereed zal zijn en dat de projecten/ experimenten met de Winkeltijdenwet zijn afgerond (kamerstuk 24036 nr 87, 113).

4.2.2 Eerste evaluaties

Onderzoek effecten van de Winkeltijdenwet

Op 16 juni 1998 verschijnt het rapport 'Effecten van de Winkeltijdenwet' van onderzoeksbureau KPMG Bureau voor Economische Argumentatie in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. KPMG constateert dat de gevolgen van de wet nog niet zijn uitgekristalliseerd en het onderzoek slechts een richting kan aangeven waarin de wet zich ontwikkelt. Met de invoering van de wet hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om twaalf koopzondagen per jaar toe te wijzen, en in geval van toerisme is dit aantal ongelimiteerd. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten gemiddeld acht koopzondagen hebben toegewezen, het aantal ten tijde van de Winkelsluitingswet, de voorganger van de Winkeltijdenwet. In gemeenten met toeristische bestemmingen is dit aantal 44. Weinig winkels, met uitzondering van supermarkten, hebben gebruik gemaakt van de maximale verruiming van openingstijden. Doorslaggevende factoren zijn bedrijfseconomische consequenties en de keuze van de concurrent. De openstelling in de detailhandel vertoont een positieve samenhang met de mate van verstedelijking (KPMG, 1998).

KPMG veronderstelt, in lijn met het doel van de Winkeltijdenwet, dat ondernemers hun openingstijden en assortiment zullen afstemmen op de behoefte van de consument. KPMG heeft dit in een enquête getoetst. Bijna 62% van de consumenten maakt gebruik van avondopenstelling en 57,3% van de consumenten is tevreden met deze openstelling. Ten aanzien van de waardering voor de koopzondag is 26,5% tevreden en 15% ontevreden. Onder de consumenten bestaan volgens KPMG grote verschillen in gebruik en waardering van verruimde winkeltijden. Met name de groep die arbeid en zorgtaken combineert is positief gestemd omdat de Winkeltijdenwet kennelijk een bijdrage levert aan vermindering van knelpunten in de dagindeling van deze groep (KPMG, 1998).

De mate waarin economische effecten voorkomen is afhankelijk van de behoeften van de consument. KPMG stelt dat de Winkeltijdenwet heeft bijgedragen aan de trend

van marktwinst van grotere winkels met een algemeen assortiment ten opzicht van de speciaalzaken. Het zijn de winkels die al succesvol waren, die hun winkeltijden hebben verruimd. KPMG constateert dat de effecten van de wet op andere sectoren gering zijn en dat toerisme en evenementen door zondagsopenstelling worden gestimuleerd. Over de arbeidsmarktontwikkelingen zijn weinig gegevens beschikbaar. Wel kan een richting van ontwikkeling worden aangegeven: de wet heeft een positief effect op de werkgelegenheid en uitbreiding doet zich met name voor bij parttimers en hulpkrachten. De werkdruk in supermarkten is afgenomen omdat de groei van de werkgelegenheid hoog is en de omzet per medewerker gedaald is. Ook is sprake van meer spreiding in plaats van piekbelasting van de drukte in winkels. De handhavinginspanning van gemeenten is nauwelijks veranderd en ook het effect van de wet op de openbare orde is gelijk gebleven. Wel wordt een toename geconstateerd van het aantal overvallen in sectoren waar openingstijden zijn verruimd. Belangenorganisaties van etnische ondernemers hebben geen onderzoek gedaan naar de effecten van de wet maar stellen anderhalf jaar na invoering nog steeds voorstander te zijn van de wet (KPMG, 1998).

Effecten nieuwe winkeltijdenwet op de detailhandel

In juni 1998 presenteert Research voor Beleid het onderzoek 'Effecten nieuwe winkeltijdenwet op de detailhandel' in opdracht van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel. Uit het onderzoek blijkt dat op 1 juni 1996 26% van de detailhandelsbedrijven zijn winkeltijden door de week en op zaterdag heeft verruimd. Van de kleine winkels blijft 8% na 18.00 uur open en van de grote winkels is dit 35%. Avondopenstelling wordt vooral benut door supermarkten en warenhuizen. De belangrijkste reden voor verruiming van doordeweekse openingstijden is vergroting van de omzet en het gedrag van consumenten. Redenen om openingstijden niet te wijzigen zijn de verwachting dat dit geen rendement oplevert; bezettingsproblemen of persoonlijke bezwaren (Research voor Beleid, 1998).

Sinds 1995 hanteren de meeste gemeenten acht koopzondagen per jaar. Ongeveer 50% heeft dit uitgebreid naar het maximum van 12 per jaar. De belangrijkste overweging is de wens van de winkelier. Ongeveer de helft van de winkeliers hanteert geen koopzondag. De belangrijkste reden voor het voeren van koopzondag is concurrentie. De helft van de winkeliers voert overleg over de winkeltijden via de lokale winkeliersvereniging. Communicatie over winkeltijden vindt plaats via publiciteitscampagnes. Wat betreft de kooppatronen wordt geconstateerd dat sprake is van een afname in de ochtenden en een toename in de middagen. Bovendien is een sterke terugloop merkbaar in het bezoek op de traditionele koopavond. Ongeveer 10% van de winkeliers die hun openingstijden heeft verruimd stelt dat sprake is van een nieuwe omzet. Iets min-

der dan de helft van de winkeliers geeft aan dat de nieuwe openingsuren niet rendabel zijn. Ten aanzien van de werkgelegenheidseffecten wordt geconstateerd dat driekwart van de winkels aangeeft met de verruiming nieuw personeel te hebben aangetrokken, maar het dan zelden om fulltime banen gaat. Ongeveer de helft van de winkeliers geeft aan met grote weerstand van personeel geconfronteerd te worden. Knelpunten worden geconstateerd bij het inroosteren van personeel, bij het vinden van vakdeskundig personeel en bij toeslagen die betaald moeten worden voor werken in de avond. De helft van de winkeliers ziet geen relatie tussen verruiming van openingstijden en winkelcriminaliteit (Research voor Beleid, 1998).

4.2.3 Vervolgontwikkelingen

1999: Behandeling Tweede Kamer

Op 10 augustus 1999 biedt de minister van Economische Zaken de evaluaties van de Winkeltijdenwet aan, aan de Tweede Kamer. De minister heeft het CPB gevraagd de geïnventariseerde effecten te plaatsen in de destijds gemaakte economische effecten van verruiming van de winkeltijden. De minister is positief gestemd over de resultaten en effecten van de Winkeltijdenwet (kamerstuk 26200 XIII nr 54).

Op 18 november 1999 worden de evaluaties besproken met de Vaste commissie voor Economische Zaken in de Tweede Kamer. De leden van D66 constateren dat er algehele tevredenheid bestaat over de wet. De PvdA stelt dat de onderzoeksresultaten gerelativeerd moeten worden omdat andere onderzoeken tot andere resultaten kunnen leiden. De VVD is verheugd. Het CDA stelt dat de evaluaties van de Winkeltijdenwet ook besproken moeten worden door de Vaste commissie voor Sociale Zaken. Voor het CDA is de wet een stap te ver en belichten de evaluaties te eenzijdig alleen de baten en niet de lasten. Ook de SP vindt de resultaten en de reactie van de minister hierop gebaseerd op selectiviteit. Volgens de RPF moet de zondagopening worden verboden en dient nader onderzoek te worden gedaan naar de effecten van de wet voor werknemers. Ook de SGP is niet positief gestemd. GroenLinks geeft aan eerder ingestemd te hebben met de wet (kamerstuk 26800 XIII nr 41).

Op 7 december 1999 wordt een aantal moties ingediend, onder andere ter vermindering van het aantal koopzondagen en met een verzoek aan de regering onderzoek te doen naar de effecten van de wet op zelfstandig ondernemers en op werknemers. Daarnaast wordt de regering verzocht de weg terug te nemen in lijn met het advies van de SER uit 1995 en in verband met de onder druk staande arbeidscontracten de sluitingstijden te vervroegen en het aantal koopzondagen te verminderen. Tot slot wordt een motie ingediend om nadere eisen te stellen aan de toerismebepaling in de

wet. De vier moties worden verworpen (kamerstuk 26800 XIII nr 33- 36, handelingen 2347).

2000 tot 2004: Onderwerp bij aanpalende wetgeving

Medio april 2000 is de Winkeltijdenwet onderwerp van gesprek wanneer een initiatiefvoorstel wordt ingediend aangaande gewetensbezwaren bij zondagsarbeid. Ook wordt de wet genoemd bij de behandeling van het wetsvoorstel tot opzegging van het Verdrag betreffende de wekelijkse rusttijd in de handel en op kantoren. De evaluatie van de Winkeltijdenwet wordt aangehaald bij het initiatiefvoorstel voor wijziging van de Arbeidstijdenwet en het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van zeggenschap van werknemers over arbeidstijden, dat ook gedurende het jaar 2001 onderwerp van besluitvorming is. Uit een inventarisatie van FNV en CNV onder hun leden, uitgevoerd naar aanleiding van de evaluatie van de Winkeltijdenwet, blijken werknemers niet tevreden te zijn over het werken op zondag of in de avond (kamerstuk 27075 nr 3, 26988 nr 5, 27224 nr 3).

Op 7 maart 2002 stuurt de minister van Economische Zaken een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een eerder aan de minister toegezonden brief over een artikel in de Volkskrant van februari dat jaar. In dat artikel wordt ingegaan op een onderzoek naar de effecten van de Winkeltijdenwet. Dit onderzoek zou zijn uitgevoerd onder zelfstandig winkeliers, volgens de minister de traditionele tegenstanders van de Winkeltijdenwet. De minister constateert onnauwkeurigheden in het artikel, welke hij recht wenst te zetten. De minister stelt dat aan de artikelen in de Volkskrant geen beleidsmatige effecten verbonden worden (kamerstuk 28000 XIII nr 47).

Eind 2003 stelt de minister van Economische Zaken bij de behandeling van zijn begroting voor het jaar 2004 dat de regering geen voorstellen zal doen voor verdere verruiming van de Winkeltijdenwet (kamerstuk 29200 XIII, handelingen 493).

Nieuwe kabinetten

In de periode juli 2002 tot februari 2010 regeren de kabinetten Balkenende I tot en met IV, met tot oktober 2002 minister Heinsbroek [LPF] en staatssecretaris Wijn [CDA] op Economische Zaken, opgevolgd door minister Hoogervorst [VVD] tot aan de val van het eerste kabinet. Tijdens het tweede kabinet regeren minister Brinckhorst [D66] en staatssecretaris Van Gennip [CDA] op Economische Zaken, in juni 2006 opgevolgd door minister Zalm [VVD]. Tijdens het derde kabinet regeren minister Wijn [CDA] en staatssecretaris van Gennip [CDA] op Economische Zaken. Tijdens het laatste kabinet betreffen dit minister Van der Hoeven [CDA] en tot februari 2010 staatssecretaris Heemskerk [PvdA].

2004 tot 2006: aankondiging tweede evaluatie

In september 2004 wordt bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2005 aangekondigd dat de Winkeltijdenwet wordt geëvalueerd in 2005 (kamerstuk 29800 XIII nr 2). In september 2005 wordt bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2006 aangekondigd dat de evaluatie van de Winkeltijdenwet eind 2005/ begin 2006 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd (kamerstuk 30300 XIII nr 2).

4.2.4 Tweede evaluatie

Op 6 oktober 2006 wordt de tweede evaluatie van de Winkeltijdenwet 'Evaluatie Winkeltijdenwet: Regels, ruimte en rendement' van de B&A groep in opdracht van het ministerie van Economische Zaken naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarbij wordt een kabinetsreactie overgelaten aan het volgende kabinet (kamerstuk 30800 XIII nr 8). In de tweede evaluatie uitgevoerd door de B&A groep in opdracht van het ministerie van Economische Zaken wordt ingegaan op de wijze waarop de Winkeltijdenwet functioneert in de praktijk. Het gaat om de mate waarin de wet de beoogde ruimte voor veranderende arbeid- en leefpatronen heeft gebracht. Daarnaast gaat het om de mate waarin deregulering heeft geleid tot betere marktwerking in de zin van aanpassing van openingstijden aan consumentenvoorkeuren, en wat de sociale en economische effecten van de wet zijn. In de evaluatie wordt ook ingegaan op de effecten van de wet voor de concurrentieverhoudingen en op de wijze waarop de wet als gemeentelijk instrument functioneert. De evaluatie is uitgevoerd middels enquêtes en interviews met betrokkenen (B&A groep, 2006).

Samenvattend gesteld concluderen de evaluatoren dat de Winkeltijdenwet naar tevredenheid van betrokkenen functioneert. De wet heeft geleid tot verruiming van de openstelling van winkels, van een maximum van 55 uur ten tijde van de Winkelsluitingswet naar gemiddeld 65 uur per week in de huidige situatie. Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de winkeliers en de gemeenten geen behoefte heeft aan wijziging van de huidige openingstijden. Ook blijkt dat gemeenten steeds meer gebruik maken van de mogelijkheid van koopzondagen. Wel vindt ongeveer 20% het maximum aantal toegestane koopzondagen te weinig en meer dan de helft van de gemeenten wil meer vrijheid in het vaststellen van het aantal koopzondagen (B&A groep, 2006).

De evaluatoren concluderen dat met de verruiming van openingstijden de winkeliers hun openingstijden beter aanpassen aan consumentenvoorkeuren en dus betere marktwerking wordt gerealiseerd. Daarnaast leidt de verruiming tot meer keuzevrijheid

en daarmee tot de beoogde ruimte voor veranderende arbeid- en leefpatronen. Vooral vrouwen en gezinnen met kinderen hebben hiervan profijt. Uit het onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de bevolking, vooral jong en hoogopgeleid, gebruik maakt van de koopzondag. Consumenten blijken weinig vraag te hebben naar uitbreiding van de zondagsopenstelling. Wel is behoefte aan meer duidelijkheid over de openingstijden. Een kleine groep consumenten heeft bezwaren tegen de koopzondag en tweede van de winkeliers hecht aan zondagsrust. Werknemers hebben weinig bezwaar tegen het werken op zondag of in de avond. Financiële compensatie is hierop van invloed. In een aantal gevallen worden negatieve gevolgen van avond- en zondagsopenstelling ervaren in relatie tot de privé- tijd. In een aantal andere gevallen wordt de flexibiliteit juist als prettig ervaren (B&A groep, 2006).

Winkeliers ervaren een toegenomen gevoel van onveiligheid bij de avondopenstelling. Werknemers, consumenten en gemeenten delen deze ervaring niet, zo blijkt uit het onderzoek. Winkeliers ervaren voldoende ruimte om binnen de grenzen van de wet tijden af te stemmen op de consumentenvoorkeuren. De evaluatoren concluderen dat de komende jaren nog ruimte voor groei overblijft binnen de wet. Winkeliers ervaren ook geen problemen in de gemeentelijke toepassing van de wet, en met het gemeentelijke beleid dat binnen de kaders wordt ontwikkeld. Gemeenten zien de Winkeltijdenwet als een goed beleidsinstrument. Van handhaving is weinig sprake. Enerzijds omdat winkeliers zich aan de wet houden. Anderzijds omdat bij overtreding de politie niet actief ingrijpt en de geldboete voor winkeliers te gering is om effect te sorteren. Bij overtredingen is volgens de evaluatoren sprake van winkeliers die zich benadeeld voelen door de wet, bijvoorbeeld omdat zij concurrentie ondervinden van buurgemeenten of vanwege hun locatie minder dagen geopend mogen zijn dan collega-winkeliers in dezelfde gemeente. Gemeenten zien een stijgende behoefte aan verruiming van de koopzondag vanwege een toenemend aantal verzoeken om ontheffing. Mogelijkheden worden gezocht via de toerismebepaling (B&A groep, 2006).

De precieze effecten van de Winkeltijdenwet zijn volgens de evaluatoren lastig te isoleren van de dynamiek in de detailhandel. Gesteld wordt dat een aantal ontwikkelingen congruent is aan verwachtingen bij de invoering van de wet. Zo zijn de omzet en werkgelegenheid in de detailhandel toegenomen. Uit de enquêtes blijkt dat het merendeel van het grootwinkelbedrijf dit toerekent aan de Winkeltijdenwet, maar kleinere winkeliers deze mening niet delen. Daarnaast zijn verwachtingen uitgekomen omtrent het proces van schaalvergroting en in beperkte mate van innovatie in logistiek en personeelsplanning. De evaluatoren stellen dat verwachtingen omtrent het drukkende effect van de wet op de prijzen en omtrent de nieuwe toetredingen tot de markt niet kunnen worden aangetoond (B&A groep, 2006).

4.2.5 Initiatiefwetsvoorstel

Initiatiefvoorstel toerismebepaling Winkeltijdenwet

Op 21 december 2006 wordt door de leden Van der Vliet en Gesthuizen een initiatiefvoorstel ingediend tot verduidelijking van de toerismebepaling in de Winkeltijdenwet (kamerstuk 30914 nr 1-3). De leden stellen dat de zondag een bijzondere positie heeft in de Nederlandse samenleving en dat uit de praktijk van de Winkeltijden is gebleken dat de vrijstellingsbepaling omtrent toerisme niet in alle gemeenten op dezelfde manier wordt toegepast. Op basis van de evaluatie van de Winkeltijdenwet stellen de leden dat de interpretatie van de wet door gemeenten twijfelachtig is in het licht van de beoogde doelstellingen van de wetgever. Zij verwijzen naar de opmerking van de Raad van State destijds bij haar advies over het wetsvoorstel voor de Winkeltijdenwet dat met de vrijstellingen voor het verbod tot openstelling op zondag de praktijk een illusie is. De leden pleiten daarom met hun initiatiefvoorstel voor verduidelijking van de toerismebepaling in de wet, aangezien de regering heeft aangegeven af te zien van een wetswijziging. In 1991 heeft de regering gesteld dat ten aanzien van toerisme vrijstelling van het verbod van zondagsopening kan worden gegeven wanneer sprake is van een toeristische aantrekkingskracht waar de publieksstroom op af komt en dat de behoefte aan winkelfaciliteiten daarvan afkomstig is. Er zijn toen geen nadere afspraken gemaakt over het aantal uren dat een winkel geopend mocht zijn, omdat de regering vertrouwde op een goede afweging door gemeenten. Volgens de indieners van het initiatiefvoorstel blijkt uit de evaluatie van de Winkeltijdenwet dat het merendeel van de burgers, winkeliers en werknemers geen behoefte heeft aan verruiming van openstelling op zondag (kamerstuk 30914 nr 1-3).

Nieuw ten opzichte van de huidige wetgeving wordt met het initiatiefvoorstel beoogd dat de verordening van een gemeente inzake toerisme pas in werking kan treden na goedkeuring door de minister van Economische Zaken. Deze heeft de mogelijkheid hieraan nadere regels te stellen. Argumentatie voor dit voorstel is dat de zondag moet worden behouden als rustdag; dat Nederland zich aan het ILO verdrag omtrent rusttijden in de handel en op kantoren heeft te houden; dat de belangen van kleine ondernemers moeten worden behartigd en oneerlijke concurrentie moet worden voorkomen; dat de werkingssfeer van de toerismebepaling wordt uitgebreid naar delen van de gemeente die niet toeristisch zijn en tot slot dat verbetering van de handhaving door de rijksoverheid nodig is (kamerstuk 30914 nr 1-3).

Advies Raad van State

Op 14 februari 2007 brengt de Raad van State haar advies uit over het initiatiefvoorstel en de indieners reageren hierop in november 2008. De Raad stelt dat de motivatie voor het voorstel wordt afgeleid van de evaluatieresultaten van de Winkeltijdenwet. De Raad stelt echter dat de resultaten maar ten dele correct zijn geïnterpreteerd door de indieners en dit kader nuancering behoeft. De Raad constateert dat met het initiatiefvoorstel de minister meer invloed zal krijgen dan in de huidige Winkeltijdenwet. De Raad mist, gezien de ingrijpendheid voor de praktijk, een afweging van de huidige toezichtinstrumenten van gemeenten. Ook stelt de Raad dat onduidelijk is in hoeverre gemeenten op dit moment niet op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen functioneren in dit kader. De indieners achter het noodzakelijk om een specifieke toezichtbepaling op te nemen, omdat in de praktijk sprake zou zijn van oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling door gemeenten en gemeenten de wet zeer ruim interpreteren. De Raad merkt op dat hetgeen de indieners voorstellen ten aanzien van de zondagsopening, niet in lijn is met hetgeen de wetgever initieel heeft beoogd. De indieners stellen dat wellicht volgens de letterlijke tekst van de wet de indruk kan bestaan dat een zeer ruimere interpretatie van de toerismebepaling mogelijk zou zijn, maar de historische context anders aantoon (kamerstuk 30914 nr 4).

Wijziging initiatiefvoorstel

In november 2008 wordt het wetsvoorstel van de leden Van der Vlies en Gesthuizen gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Het voorstel betreft de verduidelijking van de toerismebepaling ten behoeve van de handhaving. Daarbij zijn de bepalingen inzake toerisme en avondwinkels in lijn gebracht met de huidige wet, waarin het zondagsverbod zoveel mogelijk gehandhaafd blijft (kamerstuk 30914 nr 5).

4.2.6 Regeringsvoorstel

Wetsvoorstel wijziging Winkeltijdenwet ter inkadering in verband met toeristische aantrekkingskracht.

Inmiddels is op 6 oktober 2008 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer voor een wijziging van de Winkeltijdenwet, met het oog op inkadering van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen of een ontheffingsbevoegdheid toe te kennen in verband met de toeristische aantrekkingskracht van een gemeente (kamerstuk 31728 nr 1, 2, 3).

In de memorie van toelichting geeft de minister van Economische Zaken aan dat met voorliggend voorstel uitvoering wordt gegeven aan het voornemen in het Coalitieakkoord om oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling uit de Winkeltijdenwet ter

verruiming van het aantal koopzondagen tegen te gaan. Openstelling op zondag kan ten koste gaan van de zondagsrust, de leefbaarheid, de openbare orde en veiligheid (kamerstuk 31728 nr 1, 2, 3).

De minister geeft twee ontwikkelingen die aanleiding zijn voor het voorstel. De eerste is dat in de praktijk sprake is van een toenemend aantal koopzondagen en de tweede is de ruimere interpretatie van de toerismebepaling dan initieel bedoeld door de wetgever. De minister constateert dat hierdoor sprake is van uitholling van het uitgangspunt van de wet. Meer duidelijkheid is gewenst omdat de criteria voor de toepassing van de toerismebepaling niet helder zijn (kamerstuk 31728 nr 1, 2, 3). Het doel van voorliggend voorstel is dat vrijstelling van het verbod van openstelling op zondag alleen mogelijk is wanneer sprake is van toerisme van substantiële omvang en wanneer bij de afweging tot vrijstelling naast de economische belangen ook meer immateriële belangen worden overwogen. Aan gemeenten wordt op deze manier meer houvast geboden bij hun beslissing (kamerstuk 31728 nr 1, 2, 3). De minister stelt dat ter voorbereiding op voorliggend voorstel consultatie heeft plaatsgevonden met betrokkenen. De VNG, FNC, CNV, Consumentenbond, Centraal Bureau Levensmiddelen en de Raad Nederlandse Detailhandel zijn verzocht om commentaar. Daarnaast is voorliggend voorstel gepubliceerd op internet ten behoeve van reacties. Van het Reformatorisch Maatschappelijke Unie, de Stichting Keerpunt en het Deputaatschap bij de hoge overheid van de Gereformeerde Gemeenten heeft de minister brieven ontvangen waarin gepleit wordt voor meer centraal toezicht door de rijksoverheid. De VNG is voorstander van volledige decentralisatie. De FNV en CNV vinden dat sprake is van teveel beleidsvrijheid en pleiten voor een centrale ex ante toetsing op gemeentelijke besluiten. De ondernemersorganisaties stemt niet in met de inkadering van de toerismebepaling en vinden dat gemeenten onvoorwaardelijk vrijstellingen moeten kunnen geven. Ook de Consumentenbond pleit voor decentrale onvoorwaardelijke beslissingsbevoegdheid (kamerstuk 31728 nr 1, 2, 3).

Hoewel de indieners van het initiatiefvoorstel het regeringsvoorstel beperkt vinden, is het regeringsvoorstel wel aanleiding om in hun initiatiefvoorstel een aantal wijzigingen door te voeren. Zo wordt een aantal criteria toegevoegd dat gemeenten bij hun besluitvorming over vrijstelling van het zondagsverbod dienen mee te nemen. Dit betreffen de afweging van de zondagsrust; de belangen van werknemers en kleine winkeliers; de openbare orde en veiligheid; en tot slot de leefbaarheid in de gemeente. Ook wordt een aanpassing van de regels voor avondwinkels opgenomen. Van de regeling voor avondwinkels wordt in de praktijk steeds meer gebruik gemaakt waardoor winkels die door de week als supermarkt fungeren, in de avond als avondwinkel doorgaan. De indieners stellen dat sprake is van een situatie waarbij de regeling voor

avondwinkels wordt gebruikt om op zondag open te zijn. Dit achten zij ongewenst. (kamerstuk 30914 nr 4, 5, 6).

Advies Raad van State

Op 19 mei 2008 volgt het advies van de Raad van State inzake het wetsvoorstel en op 30 september dat jaar de reactie van de minister van Economische Zaken. De Raad van State is van oordeel dat de probleemstelling en de noodzaak tot voorliggend voorstel nader overwogen moeten worden, onder andere omdat de resultaten van de tweede evaluatie van de Winkeltijdenwet niet direct een aanknopingspunt geven voor de veronderstelde problematiek. De Raad vraagt ook naar de mate van draagvlak, aangezien de VNG geen voorstander is. De Raad verzoekt om nadere onderbouwing waarom de bestaande wetstekst onvoldoende houvast biedt voor gemeenten en of volstaan kan worden met een informatiebrochure. Daarnaast is de Raad van mening dat gezien het uitgangspunt van decentralisatie, besluitvorming zonder problemen overgelaten kan worden aan de gemeenteraad (kamerstuk 31728 nr 4).

Moties wetsvoorstel

Op 21 januari 2009 wordt het wetsvoorstel behandeld in de Tweede Kamer. Drie moties worden ingediend in de Tweede Kamer, met onder andere een verzoek het wetsvoorstel in te trekken, omdat het niet past bij de maatregelen van het kabinet om de economie te stimuleren (kamerstuk 31728/ 30914 nr 5, 6, 7).

Behandeling wetsvoorstel Tweede Kamer

Op 23 januari 2009 wordt het verslag van de Vaste commissie voor Economische Zaken vastgesteld. De leden van de CDA fractie achten een wetswijziging noodzakelijk om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Zij hechten grote waarde aan een zorgvuldige afweging door gemeenten. De leden van de SP zijn teleurgesteld omdat naar hun oordeel het voorstel onvoldoende oneigenlijk gebruik zal tegengaan. De VVD is zeer teleurgesteld en ziet het voorstel niet als oplossing voor het probleem. Ook de leden van D66 zijn verontrust. De SGP stemt in met het voorstel (kamerstuk 31728 nr 8).

Behandeling initiatiefvoorstel Tweede Kamer

Op 26 januari 2009 wordt het initiatiefvoorstel behandeld in de Tweede Kamer. In lijn met de eerdere wijzigingsvoorstellen inzake het zondagsverbod op winkelopstelling, kunnen de leden van de SGP en de ChristenUnie zich vinden in het initiatiefvoorstel. De leden van de VVD hebben geen sympathie voor het voorstel omdat het de vrijheid van de markt inperkt. Ook de leden van D66 zijn verontrust over de inperking van

vrijheid, bemoeizuchtig overheidsingrijpen en gebrek aan decentrale belangenafweging. (kamerstuk 30914 nr 7).

Amendementen

In de periode februari tot augustus 2009 wordt een aantal amendementen inzake het wetsvoorstel voorgesteld. Deze hebben onder andere betrekking op het zelfbeschikingsrecht van gemeenten; het teniet doen van het verbod van openstelling op zondag; en het beperken van het zondagsverbod tot winkels in de bebouwde kom (kamerstuk 31728 nr 9- 15).

Reactie minister

Op 8 september 2009 reageert de minister in een nota aan de Tweede Kamer. De minister stelt dat met het voorstel wordt beoogd dat oneigenlijk gebruik van de toerismebepaling wordt tegengegaan, maar niet dat het aantal koopzondagen wordt ingeperkt. Met het wetsvoorstel wordt aan gemeenten meer houvast geboden bij hun beslissingen en worden naast economische ook immateriële belangen betrokken. De decentrale uitvoering van de wet blijft gehandhaafd. Ten behoeve van inzicht in de economische gevolgen van het voorstel heeft de minister het CPB verzocht de effecten in kaart te brengen. Naar aanleiding van de vragen van verschillende fracties naar de feitelijke toepassing van de Winkeltijdenwet, heeft marktonderzoeksbureau Stratus een enquête afgenomen bij gemeenten (kamerstuk 31728 nr 16)

Behandeling initiatiefvoorstel en wetsvoorstel Tweede Kamer

In november 2009 worden beide voorstellen behandeld in de Tweede Kamer en wordt een aantal moties en amendementen voorgesteld inzake het wetsvoorstel. Deze hebben onder andere betrekking op het nader aanscherpen van de definitie van toerisme; het aanhouden van het wetsvoorstel tot de economische conjunctuur duurzaam is aangetrokken; flankerend beleid te ontwikkelen om verliezen in werkgelegenheid te compenseren; het voorstel aan te houden tot de Europese Commissie duidelijkheid verschaft over de mate waarin de wijziging in strijd is met het vrije verkeer van diensten; en tot slot het actief bevorderen dat meer werk wordt gemaakt van handhaving. Later, in januari 2010 worden bij stemming alle moties en amendementen verworpen met uitzondering van het amendement van het lid Van der Staaij. Dit betreft het expliciteren van de positie van de winkelier zonder of met weinig personeel in de wet, zodat zijn belangen waaronder het recht niet op zondag te hoeven werken, in de afweging van gemeenten worden meegenomen. Van der Staaij heeft Actal verzocht om een advies aangaande de gevolgen van het amendement. Actal constateert dat het

amendement gevolgen heeft voor de administratieve lasten (kamerstuk 31728 nr 20, 22, 23- 35; 30914 nr 9, 10).

Nota van wijziging

Naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer sturen de indieners van het initiatiefvoorstel een nota van wijziging aan de Tweede Kamer. Daarin wordt het toezicht door de minister van Economische Zaken uit het voorstel gehaald (kamerstuk 30914 nr 11).

Reactie minister

Op 24 november 2009 reageert de minister in een brief aan de Tweede Kamer. De minister stelt dat de huidige Winkeltijdenwet en voorliggend voorstel in overeenstemming zijn met het Europees recht. Mevrouw In 't Veld, lid van het Europees Parlement, zou aan de Europese Commissie bevestiging hebben gevraagd dat zondagssluiting Nederland minder aantrekkelijk maakt voor de vestiging en exploitatie dan andere Europese landen en daarmee een belemmering vormt voor het recht op vrije vestiging en dus in strijd is met het Europese recht. Het antwoord van de commissie is nog niet ontvangen (kamerstuk 31728 nr 35).

Wetsvoorstel Eerste Kamer

Op 24 november 2009 wordt het gewijzigd voorstel van wet aangeboden aan de Eerste Kamer. Op 2 februari 2010 volgt het voorlopige verslag van de Vaste commissie voor Economische Zaken. De standpunten van de fracties wijken niet af van die geuit tijdens de behandeling in de Tweede Kamer. Zo kan het CDA zich vinden in het voorstel en zijn de VVD en D66 teleurgesteld en uiten hun zorg. (kamerstuk 31728 nr A, B).

4.2.7 Val van het kabinet

In februari 2010 valt het kabinet Balkenende IV. Een maand later wordt gestemd over het controversieel verklaren van voorliggende wijziging van de Winkeltijdenwet. VVD, D66, GroenLinks, SP, PvdA en de fractie- Yildirim voor dit voorstel en de overige fracties tegen zodat het voorstel wordt verworpen (kamerstuk 31728, handelingen nr 21 p 883). Met de val van het kabinet Balkenende IV eindigt de procesbeschrijving van de Winkeltijdenwet. In de loop van 2010 blijft de wet onderwerp van publieke en politieke discussie. Met name de toepassing van de toerismebepaling in de wet blijft actueel en er volgt een wetsvoorstel voor verruiming van het aantal koopzondagen met belegging van de beslissingsbevoegdheid bij de gemeenten.