

Vergaderjaar 2011–2012

33 161

Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 januari 2012 en het nader rapport d.d. 27 januari 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 november 2011, no. 11.002688, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen), met memorie van toelichting.

Het voorstel implementeert de aangekondigde² maatregelen in het kader van «werken naar vermogen». Kern daarvan is dat de Wet werk en bijstand (Wwb) wordt omgevormd tot een «Wet werken naar vermogen» (Wwnv). In die wet komt het accent, meer nog dan thans het geval is, te liggen op activering. Een belangrijk nieuw instrument daarvoor is dat van loondispensatie, waarbij het verrichten van reguliere arbeid tegen een beloning onder het wettelijke minimumloon (wml) onder voorwaarden wordt toegestaan. Personen die thans vallen onder de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), de Wet investeren in jongeren (Wij) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) worden overgeheveld naar de Wwnv, met uitzondering van de uitkeringsgerechtigden die beschikken over onvoldoende dan wel geen mogelijkheid tot reguliere arbeid.

Op 21 december 2011 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het wetsvoorstel beraadslaagd.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie met name Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 297.

De Afdeling onderschrijft de met het voorstel beoogde integratie van regelingen in de Wwnv, de bundeling van re-integratiebudgetten en de inzet van het instrument van loondispensatie. Door de integratie van regelingen en budgetten vindt ook integratie van bestuurlijke verantwoordelijkheid plaats. Met de invoering van het instrument van loondispensatie wordt een belemmering aan de zogenoemde onderkant van de arbeidsmarkt weggenomen. Dit kan een impuls geven aan het aanboren van nieuwe vraag naar arbeid.

De Afdeling heeft evenwel een aantal vragen bij de opzet en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Haar opmerkingen hebben meer in het bijzonder betrekking op de Wsw. Zij zal hierna ingaan op de betekenis van het voorstel voor werkgevers en voor hen die zullen worden aangesproken op werken naar hun vermogen, alsmede voor de gemeenten, met name ook op de vraag in hoeverre deze voldoende in staat worden gesteld om hun rol in het proces van uitvoering van met name de Wsw op adequate wijze te vervullen.

De Afdeling is van oordeel dat in verband met haar opmerkingen aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 november 2011, nr. 11.002688, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 13 januari 2012, nr. W12.11.0477/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de met het voorstel beoogde integratie van regelingen in de Wwv, de bundeling van re-integratiebudgetten en de inzet van het instrument loondispensatie. De Afdeling heeft evenwel een aantal vragen bij de opzet en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen.

1. Werkgevers

a. De betekenis van het instrument loondispensatie. Welke andere factoren bepalen effectieve activering?

Het voorstel betekent een ander accent in het re-integratiebeleid. Uitgangspunt is dat een belangrijk deel van hen die thans een uitkering genieten op grond van één van de wetten die opgaan in de Wwnv, in beginsel in staat moet worden geacht om (weer) deel te nemen in het arbeidsproces, zij het afgestemd op hun vermogen daartoe. Het voorstel betekent dat de aandacht in belangrijke mate wordt verlegd van de ontwikkeling en begeleiding van de uitkeringsgerechtigde naar het wegnemen van belemmeringen voor de werkgever voor het aannemen van personen als hier bedoeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het instrument van loondispensatie is hierbij een belangrijk nieuw element. Met dit instrument kunnen werkgevers, onder voorwaarden, personen als werknemer aanstellen tegen een loon dat lager ligt dan het wml. Aan hen die niet in staat zijn tot een productiviteit ter waarde van minimaal het wml en die om deze reden thans zijn afgesneden van de arbeidsmarkt, kan op deze wijze een toegang worden geboden tot de arbeidsmarkt. Het wml werkt voor de werkgever dan niet meer als drempel om iemand aan te stellen om arbeid te laten verrichten, terwijl door de loonaanvullende uitkering voor de werknemer/uitkeringsgerechtigde werken toch loont.

Om op voorhand de focus op deze mogelijke ontwikkelingen zo scherp mogelijk te krijgen, acht de Afdeling het van belang dat de toelichting een – kwalitatieve en kwantitatieve – analyse geeft van de betekenis die het instrument loondispensatie kan hebben voor het met het voorstel beoogde hoofddoel. Zo'n analyse zou mede moeten ingaan op de demografische en economische ontwikkelingen op en perspectieven van de arbeidsmarkt. Meer in het bijzonder denkt de Afdeling daarbij aan het effect van loondispensatie op de vraag naar ongeschoolde arbeid, waarvoor het wml op dit moment mogelijk een drempel vormt. Zo'n analyse is van belang voor een goed inzicht in de te verwachten effecten van de invoering van het instrument loondispensatie.

In dit verband werd de aandacht van de Afdeling getrokken door de in de toelichting opgenomen stelling dat bij werkgevers bereidheid bestaat om personen met een arbeidsbeperking werk te bieden.¹ In dat kader verwijst de toelichting naar een reeks bedrijven die (vrijwel) alle niet behoren tot het midden- en kleinbedrijf (MKB), dit terwijl het MKB, zeker ook voor het onderhavige voorstel, een uiterst belangrijk segment vormt van de arbeidsmarkt. De Afdeling mist node een verdere onderbouwing van de bedoelde stelling, ter zake van de verschillende groepen die onder het stelsel van de Wwnv zullen gaan vallen, en gedifferentieerd naar de segmenten van de arbeidsmarkt, in de verschillende regio's. Zij merkt in dit verband op dat voor een werkgever de loonwaarde van potentiële werknemers uit de doelgroepen waarop het wetsvoorstel ziet weliswaar van belang is, maar dat deze niet de enige relevante overweging zal vormen voor het al dan niet bieden van werk aan personen met een arbeidsbeperking. Zo zullen ongetwijfeld ook de kosten van eventueel noodzakelijke begeleiding en technische voorzieningen onderdeel kunnen vormen van de bedrijfseconomische afweging. De Afdeling acht een gedegen onderbouwing van de bedoelde stelling wenselijk nu, zoals ook uit de toelichting naar voren komt, de bereidheid van werkgevers cruciaal is voor het slagen van de gekozen opzet.

In het verlengde van het voorgaande acht de Afdeling het van belang dat een nader en scherper inzicht wordt verkregen in de gehele reeks van factoren die tot belemmeringen (kunnen) leiden voor de inzet van personen die zich bevinden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Enkele van deze factoren, zoals het wml, administratieve lasten en de sociale verzekeringen, worden al in de toelichting benoemd. Er zijn echter nog de nodige andere factoren, zoals noodzakelijke scholing en aanpassing van het ontslagrecht; deze blijven in de toelichting onderbelicht. Voor een effectieve aanpak gericht op het wegnemen van de bedoelde belemmeringen is inzicht wenselijk in al deze factoren, in hun samenhang, meer in het bijzonder voor zover hun aanpak ligt binnen de mogelijkheden van de wetgever en van de overheidsorganisaties die het aangaat. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de met de Wwnv gekozen aanpak, en met name van het instrument loondispensatie daarbinnen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en daarbij meer in het bijzonder de positieve verwachting ten aanzien van het instrument loondispensatie nader te onderbouwen.

b. Pilots loondispensatie

In de toelichting² wordt vermeld dat met de Tijdelijke wet pilot loondispensatie (die in werking trad medio 2010 en op 1 januari 2013 vervalt) pilots met betrekking tot loondispensatie zijn opgezet. Hoewel hiermee thans nog weinig ervaring is opgedaan³, heeft de regering om sociale, economische en financiële redenen besloten loondispensatie al vanaf 2013 breed in te voeren.

¹ Zie memorie van toelichting, paragraaf 2.4 (verwezen wordt naar de Wajongmonitor) en paragraaf 7.1, onder 1. Het valt op dat de toelichting zwijgt over de vraag of de organisaties van werkgevers zijn geraadpleegd over het voorontwerp.

² Zie memorie van toelichting, hoofdstuk 3, inleiding.

³ Uit de toelichting blijkt dat er eind mei 2011 786 deelnemers waren, van wie 7 met een arbeidscontract. De overige deelnemers werken met behoud van uitkering.

In de toelichting wordt niet nader uiteengezet wat die sociale, economische en financiële redenen zijn. De pilots vragen tijd alvorens zij kunnen leiden tot conclusies. De toelichting maakt evenmin duidelijk waarom het verantwoord is om, met het voorstel, vooruit te lopen op de uitkomst van de pilots, die toch waren bedoeld om nader zicht te krijgen op de betekenis van het instrument loondispensatie. Zonder enig zicht op deze uitkomst, lijken de pilots als experiment, achteraf gezien, weinig zinvol te zijn geweest.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de betekenis van de pilots en het voorstel toe te lichten in het perspectief van de ervaringen die althans tot het moment van indienen met deze pilots zijn opgedaan.

1. Werkgevers

a. De betekenis van het instrument loondispensatie

Met genoegen constateer ik dat de Afdeling advisering onderschrijft dat het voorstel betekent dat het instrument loondispensatie een belangrijk element is dat een impuls kan geven aan het aanboren van nieuwe vraag naar arbeid.

De Afdeling advisering acht een – kwalitatieve en kwantitatieve – analyse van de betekenis die het instrument loondispensatie kan hebben voor het met het voorstel beoogde hoofddoel van belang. De Afdeling advisering noemt daarbij dat een dergelijke analyse in zou moeten gaan op de demografische en economische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en het effect daarvan op de vraag naar ongeschoolde arbeid.

Vanuit het re-integratiebeleid is continu aandacht voor de arbeidsmarkt en de ontwikkelingen rond vraag en aanbod van werk. Technologische ontwikkelingen en globalisering leiden tot een toenemende vraag naar hoogopgeleiden. Tegelijkertijd is een aantal werkzaamheden aan de onderkant nauwelijks te automatiseren of uit te besteden aan lagelonenlanden. Denk bijvoorbeeld aan schoonmaak, bezorgservices en persoonlijke dienstverlening. Kortom: er blijft een aanzienlijke vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ter illustratie: tussen 1993 en 2006 is het werkgelegenheidsaandeel van de laagst betaalde beroepen met ruim 2¼ procentpunt toegenomen. Die van de hoogstbetaalde beroepen met bijna 2½ procentpunt. Daarnaast zal de vergrijzing leiden tot een verminderd arbeidsaanbod en het gevaar van krapte op de arbeidsmarkt. Ook dat biedt kansen voor het onbenutte arbeidspotentieel aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze kansen kunnen op dit moment echter niet verzilverd worden door mensen met een productiviteit die lager is dan het minimumloon. In dit licht is inzet van het instrument loondispensatie van belang om het arbeidspotentieel aan de onderkant optimaal te benutten.

Verder adviseert de Afdeling in de memorie van toelichting een verdere onderbouwing van de stelling dat bij werkgevers bereidheid bestaat om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden, ter zake van de verschillende groepen die onder het stelsel van de Wwv zullen gaan vallen, en gedifferentieerd naar de segmenten van de arbeidsmarkt, in de verschillende regio's.

Met de Afdeling advisering onderken ik dat het midden- en kleinbedrijf een belangrijk segment van de arbeidsmarkt is voor het creëren van voldoende arbeidsplekken voor de Wwv-doelgroep. Ook binnen deze groep bedrijven staan veel ondernemers positief tegenover het bieden van werkplekken aan mensen met een afstand tot de

arbeidsmarkt. Ik noem een aantal concrete voorbeelden: Blomsma Print & Sign, Boogaard Almere, Nedco, Annie Connect en Dorint Hotel. Ook zijn MKB-ondernemers actief binnen regionale werkgeversnetwerken en andere verbanden met het doel het bieden van werkplekken aan mensen met een arbeidsbeperking. Voorbeelden hiervan zijn onder andere het Atlantpartnership, het sociaal akkoord Rivierenland en het Werkgeversakkoord Midden Brabant. Een ander voorbeeld van betrokkenheid vanuit het MKB is het driejarige samenwerkingsverband tussen MKB-Nederland en Cedris. Binnen deze samenwerking, die onderdeel uitmaakt van de pilots werken naar vermogen, is in vijf regio's gewerkt aan een betere aansluiting tussen sw-bedrijven en het MKB op lokaal en regionaal niveau. De memorie van toelichting is met deze voorbeelden uitgebreid.

Dat werkgevers bereid zijn om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen volgt daarnaast uit meerdere rapporten en onderzoeken. De memorie van toelichting verwijst naar de eerste en tweede Wajongmonitor. Zo laat de eerste rapportage van de Wajongmonitor zien dat, ondanks de economische crisis, het aantal Wajongers dat bij een reguliere werkgever aan de slag ging in één jaar toenam met 6,3 procent. Ook de tweede Wajongmonitor laat een stijging zien. In absolute aantallen nam het aantal werkende Wajongers toe met 7 procent: van 47 600 eind 2009 naar 50 400 eind 2010. Deze stijging is geheel gerealiseerd bij reguliere werkgevers. Het aantal werkgevers met een Wajonger in dienst is tussen 2009 en 2010 gestegen van 3,8 procent naar 4,2 procent ofwel van circa 13 300 naar 14 400 werkgevers.

Ook stijgt het aantal cao-afspraken met bepalingen over het bieden van stage- en werkplekken aan bijvoorbeeld Wajongers. Uit de Najaarsrapportage cao-afspraken 2011 blijkt dat sociale partners in 45 van de 100 onderzochte cao's afspraken hebben gemaakt over de bevordering van instroom van werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Overigens heeft het kabinet, onder meer in het kader van werken naar vermogen, voortdurend contacten met werkgevers en werkgeversorganisaties over het belang van het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Ook in deze gesprekken blijkt de bereidheid van werkgevers om kansen te bieden aan mensen uit deze groep.

Voor het kabinet is hiermee voldoende onderbouwd dat werkgevers positief zijn over het bieden van kansen aan mensen met een arbeidsbeperking. Paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, vervullen de arbeidsmarktregio's een belangrijke rol bij het omzetten van de bereidheid van werkgevers in daadwerkelijke plaatsingen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of arbeidsbeperking. Het is daarbij noodzakelijk dat de regio's inzicht hebben in de arbeidsmarktsituatie in de regio. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) ontwikkelt daarom maandelijks actuele regionale arbeidsmarktinformatie en stelt deze online ter beschikking aan partijen in de regio zoals gemeente, scholen en werkgevers. Op deze manier kan aangesloten worden op de specifieke arbeidsvraag van werkgevers in de regio.

De Afdeling advisering merkt terecht op dat de loonwaarde van de potentiële werknemer weliswaar van belang is, maar dat ook zaken als kosten van begeleiding en technische voorzieningen onderdeel kunnen vormen van de bedrijfseconomische afweging. Gemeenten kunnen werknemers (indien nodig) dan ook een vergoeding voor begeleiding en technische voorzieningen meegeven. Daarnaast kunnen gemeenten het

instrument van een no-risk polis bij ziekte inzetten voor mensen die met loondispensatie werken. Gemeenten dienen deze mogelijkheid eveneens uit te werken in een verordening. Voorts biedt de premiekorting arbeidsgehandicapten werkgevers een premievoordeel als zij mensen met een arbeidshandicap in dienst nemen. Dit is toegelicht in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting.

In het verlengde van het voorgaande acht de Afdeling advisering het van belang dat een scherper inzicht wordt verkregen in de gehele reeks van factoren die tot belemmeringen (kunnen) leiden voor de inzet van personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierbij zou ook ingegaan moeten worden op bijvoorbeeld scholing en ontslagrecht.

Hierbij past de aantekening dat loondispensatie niet betrekking heeft op de gehele onderkant van de arbeidsmarkt, maar alleen op mensen met een verdien capaciteit onder het minimumloon. De commissie fundamentele herbezinning Wsw (commissie de Vries)¹ heeft een uitgebreid advies geschreven, dat ingaat op de participatie van mensen die niet het minimumloon kunnen verdienen. Daarbij stelt de commissie een uniforme benadering voor van alle mensen die ondersteuning nodig hebben. Voor iedereen moet hetzelfde instrumentarium beschikbaar zijn ongeacht uitkeringsachtergrond, om vervolgens maatwerk te (kunnen) bieden en hen zoveel mogelijk te laten participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Als beloningssysteem stelt de commissie loondispensatie voor. Het kabinet volgt op hoofdlijnen dit advies.

b. Pilot loondispensatie

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting nader verduidelijkt waarom het op grond van sociale, economische en financiële redenen noodzakelijk is loondispensatie al vanaf 2013, vooruitlopend op de eindevaluatie van de pilots loondispensatie, breed in te voeren. De memorie van toelichting is nader aangevuld met de betekenis van de pilot loondispensatie voor het wetsvoorstel, de betekenis voor de implementatie van de WWNV en de ervaringen die althans tot het moment van indienen met deze pilots zijn opgedaan.

Informatie die na het indienen van het wetsvoorstel wordt verkregen, wordt gebruikt voor de lagere regelgeving en voor de implementatie van de WWNV. Ik wil dan ook benadrukken dat ik de pilot loondispensatie nog steeds zeer zinvol acht.

2. Belanghebbenden

a. Loondispensatie: verdringingseffecten op de arbeidsmarkt?

Het voorgestelde instrument van loondispensatie kan alleen worden ingezet voor hen die vallen onder de Wwnv. Daarmee kan een nieuwe vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden aangeboord. Doordat de betrokken personen arbeid kunnen gaan verrichten tegen een loon dat lager is dan het wml, valt echter niet uit te sluiten dat er op de arbeidsmarkt ook verdringingseffecten zullen optreden. De Afdeling wijst in dit verband op hen die weliswaar niet vallen onder de Wwnv maar die eveneens beschikken over een verdien capaciteit beneden het wml. Daarbij kan worden gedacht aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het kader van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao), alsmede de Wsw.

¹ Zie Kabinetsstandpunt Werken naar Vermogen (kamerstukken II 2008/2009, 29 817, nr. 40, februari 2009).

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het mogelijke effect van de inzet van het instrument van de loondispensatie op de arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktperspectieven van hen voor wie dit instrument niet mag worden ingezet, en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Verhouding loondispensatie – Wsw

In aansluiting op hetgeen hiervoor onder a. is opgemerkt, merkt de Afdeling het volgende op.

Blijkens het in artikel 1, onderdeel A, voorgestelde artikel 6, eerste lid, onder e, Wwb behoren tot de doelgroep van de loondispensatie personen die algemene bijstand ontvangen of een niet-uitkeringsgerechtigde zijn en van wie is vastgesteld dat zij als gevolg van lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen dan wel vanwege andere redenen met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, doch wel tot tenminste 20 procent daarvan. Tot de doelgroep voor de (nieuwe) Wsw behoren, blijkens artikel 1, eerste lid, Wsw personen, die nog niet de leeftijd hebben bereikt waarop volgens de Algemene Ouderdomswet recht op ouderdomspensioen ontstaat en die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling uitsluitend onder aangepaste en beschutte omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.

De Afdeling is de afbakening tussen beide doelgroepen niet geheel duidelijk. Bij loondispensatie is weliswaar sprake van reguliere arbeid bij een reguliere werkgever, maar de werknemer is als gevolg van lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen dan wel vanwege andere redenen niet in staat arbeid te verrichten op het niveau van minimaal het wml. Bij de Wsw is weliswaar van belang dat de werknemer uitsluitend in aangepaste en beschutte omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat is. Dit criterium behoeft op zichzelf echter niet al op voorhand uit te sluiten dat deze aangepaste en beschutte arbeid ook zou kunnen plaatsvinden bij een reguliere werkgever. Hoewel de achtergrond en doelstellingen, ook historisch gezien, voor deze doelgroepen van elkaar verschillen, komen deze groepen in de praktijk mogelijk dicht bij elkaar te liggen en zullen zij elkaar mogelijk voor een deel gaan overlappen, terwijl de regimes waarin zij vallen van elkaar verschillen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen beide doelgroepen, en bij handhaving van het onderscheid tussen hen deze verhouding te verduidelijken.

c. Toegang tot de Wsw

Het voorstel beoogt een drastische beperking van de instroom in de Wsw, met dien verstande dat van de uitgestroomde plaatsen tenminste een derde opnieuw dient te worden ingevuld met Wsw-gerechtigden.¹ De Afdeling merkt op dat de Wsw is gericht op hen die uitsluitend beschermd kunnen werken; zij kunnen daartoe aan deze wet aanspraken ontlenen. Ingevolge het voorgestelde artikel 1 Wsw, waarin de doelgroep voor de Wsw is gedefinieerd, vindt de indicatie voor de Wsw plaats op basis van objectieve criteria. De toelichting maakt niet duidelijk of de beoogde vergaande beperking van de instroom mogelijk zal zijn zonder dat afbreuk wordt gedaan aan een goede uitvoering en naleving van de in artikel 1 bedoelde objectieve criteria. Berust het voorstel op dit punt op ervaringsgegevens met betrekking tot de arbeidscapaciteiten van hen die tot nu toe instroomden in de Wsw, of gaat het hier voor alles om een financiële taakstelling?

¹ Zie memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

d. Eerbiedigende werking m.b.t. Wsw en Wajong

Met de aangepaste Wajong en Wsw wordt de instroom in die regelingen beperkt en zullen betrokkenen zoveel mogelijk vallen onder de regels van de Wwnv. Voor jonggehandicapten die volledig arbeidsongeschikt zijn, blijft echter een uitkering op grond van de Wajong beschikbaar. Verder blijft de Wsw beschikbaar voor personen die uitsluitend in een beschutte werkomgeving tot arbeid in staat zijn.

Voor de Wajong geldt dat de zittende populatie via herkeuringen zal worden heringedeeld. Afhankelijk van het jaar van instroom, zullen voor personen die over voldoende verdien capaciteit beschikken de regels van Wwnv gaan gelden (instroom vanaf 2012), dan wel zal een (aangepast) regime van de Wajong blijven gelden.

Voor de Wsw blijven degenen die tot 2013 zijn ingestroomd in het stelsel van de Wsw oude stijl. Vanaf 2013 gelden de nieuwe regels voor de nieuwe instroom.

De Afdeling constateert dat er in sterke mate is gekozen voor eerbiedigende werking van lopende contracten en uitkeringen. In de toelichting wordt geen nadere motivering voor de gemaakte keuzes gegeven, maar wordt wel gesteld dat de voorgestelde wijzigingen naar het oordeel van de regering voldoen aan artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De regering voert daartoe aan dat hiermee het billijk evenwicht in acht wordt genomen tussen het algemeen belang en het individueel belang van bescherming van eigendom en met name dat door de inmenging geen disproportionele last wordt opgelegd.

De Afdeling meent dat de genoemde bepaling een ruime beoordelingsruimte laat in de afweging van belangen. De ruime mate waarin met het voorstel is gekozen voor eerbiedigende werking, leidt ertoe dat inderdaad niet snel sprake zal zijn van een disproportionele last voor betrokkene. Het ontbreken van een inhoudelijke motivering en afweging in de toelichting beschouwt de Afdeling in dit licht gezien echter als een gebrek. Zij wijst er op dat de nadruk op de eerbiediging van bestaande rechten verhult dat bij deze afweging meer aspecten moeten worden afgewogen. Zo moet worden onderkend dat met de nu gemaakte keuzes nog decennia lang (tot medio jaren vijftig) verschillende regimes naast elkaar zullen blijven gelden.¹ Hierbij spelen budgettaire aspecten een belangrijke rol, evenals de uitvoeringslasten van het zeer langdurig naast elkaar bestaan van verschillende regimes.² Daarnaast wordt bij een zo lange overgangperiode het vraagstuk van gelijkheid van behandeling van onderscheiden groepen personen steeds klemmender.

In dit verband moet voorts worden onderkend dat eerbiediging niet alleen maar (financiële) voordelen geeft: zij kan voor de betrokken personen ook nadelen hebben. Zo zullen bijvoorbeeld degenen in de Wsw voor wie de regels van de Wwnv niet gelden ook niet in aanmerking komen voor loondispensatie. Doordat zij onder de eerbiedigende werking vallen, zullen zij, zoals hiervoor aan de orde is geweest, op de arbeidsmarkt in een moeilijker positie kunnen komen ten opzichte van hen die wel in aanmerking komen voor inzet van het instrument loondispensatie. Nog anders geformuleerd: niet valt uit te sluiten dat er personen zijn voor wie de keuze voor eerbiedigende werking juist in de weg zal blijken te staan aan kansen die invoering van het nieuwe regime ook voor hen zou bieden.

¹ Immers de cesuur voor de Wajong is gelegd bij de instroom in 2012, bij de Wsw in 2013. Bij instroom van een 18-jarige in de Wsw in 2012, blijven voor die persoon de oude regels van de Wsw gelden tot het bereiken van de AOW-leeftijd, dus minimaal tot 2059. Bij verhoging van de AOW-leeftijd schuift deze datum uiteraard mee.

² Zie daarvoor hierna, onder 3.2.

De Afdeling adviseert de keuze voor een zo ruim overgangsregime in de Wajong en de Wsw in het licht van het voorgaande, en mede van wat hierna, onder 3, wordt opgemerkt over de effecten van het voorstel voor de gemeenten, nader te overwegen, en, binnen de grenzen van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, te kiezen voor een in de tijd beperkter overgangsregime.

2. Belanghebbenden

a. Loondispensatie: verdringingseffecten op de arbeidsmarkt

In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting wordt in algemene zin reeds ingegaan op de effecten van loondispensatie op de arbeidsmarkt. Door het wetsvoorstel kan op korte termijn in beperkte mate sprake zijn van verdringing. Er komen door loondispensatie immers meer mensen die kunnen werken rond het minimumloon op de arbeidsmarkt en voor die nieuwe groep zijn er niet meteen meer arbeidsplaatsen beschikbaar. Het CPB gaat er echter doorgaans van uit dat extra arbeidsaanbod leidt tot extra arbeidsvraag. De verwachting is daarom dat er op termijn nieuwe banen bijkomen rond het minimumloon. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering wordt de betreffende passage aangevuld door aan te geven dat de inzet van het instrument loondispensatie met waarborgen is omkleed en dat er voorts geen aanwijzingen zijn dat er in de huidige situatie (loondispensatie kan al worden ingezet voor Wajongers en in de pilotgemeenten loondispensatie) sprake is van verdringing.

De Afdeling advisering wijst in dit verband specifiek op mensen met een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), alsmede die werken op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) die niet met loondispensatie kunnen werken en adviseert zo nodig het voorstel aan te passen. Ik zie geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen, omdat het instrument loondispensatie voor deze groepen niet aan de orde is.

Voor mensen met een WIA- of WAO-uitkering is loondispensatie niet aan de orde, omdat hun positie wezenlijk verschilt van degenen in de WWNV die met loondispensatie werken omdat zij het minimumloon niet kunnen verdienen. WIA- en WAO-gerechtigden hebben een arbeidsverleden en hebben aangetoond het minimumloon te kunnen verdienen.

Ten aanzien van de nieuwe instroom in de Wsw gaat het niet om werk bij een reguliere werkgever maar om beschermt werk. Zoals hierna aangegeven (onder 2b) kan een Wsw-geïndiceerde niet tot de doelgroep loondispensatie behoren.

b. Verhouding loondispensatie – Wsw

De Wsw-indicatie en de toegangstoets voor loondispensatie worden op elkaar aangesloten. Iemand kan niet tot beide doelgroepen behoren omdat de Wsw-indicatie uitsluit dat beschermt werk bij een reguliere werkgever kan plaatsvinden. Het wetsvoorstel regelt dus dat loondispensatie in de Wsw niet aan de orde is. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering is de verhouding tussen de doelgroep loondispensatie en Wsw in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting nader verduidelijkt.

c. Toegang tot de Wsw

Het UWV voert op basis van objectieve criteria de indicatiestelling uit van mensen die een Wsw-indicatie aanvragen. Deze criteria worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Op basis van het nieuwe Wsw-criterium is een inschatting gemaakt van de afname van het Wsw-bestand en de daarvan afgeleide taakstelling. Op basis van UWV-ervaringsgegevens is af te leiden dat circa twee derde van mensen die nu een Wsw-indicatie aanvragen op basis van de aangescherpte indicatiecriteria niet meer tot de Wsw doelgroep behoren. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering is de passage over de objectiviteit van de uitvoering van de indicatiestelling Wsw in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting aangevuld.

d. Eerbiedigende werking met betrekking tot Wsw en Wajong

Ik onderschrijf de gedachtegang van de Afdeling advisering dat ook argumenten voorhanden zijn om te kiezen voor onmiddellijke of uitgestelde werking van het nieuwe stelsel.

Het kabinet volgt met de gemaakte keuze de afspraken die voortvloeien uit het Regeerakkoord. Daarom is gekozen voor het overgangsrecht, zoals neergelegd in de Wwv.

In het kader van de Wsw heeft het kabinet bewust gekozen de huidige werkenden in de Wsw niet te herindiceren op basis van de nieuwe criteria. Mensen die met een Wsw-indicatie werkzaam zijn hebben een dienstbetrekking naar arbeidsrecht. Indien zij bij herindicatie hun Wsw-indicatie verliezen dienen gemeenten conform de Wsw voldoende inspanning te plegen deze mensen aan een alternatieve dienstbetrekking te helpen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting de nadere overweging bij de keuze voor eerbiedigende werking met betrekking tot de Wsw en de Wajong opgenomen.

3. Gemeenten

Het voorstel geeft de gemeenten een centrale rol bij de re-integratie. In dat verband, en allereerst, moet ervan worden uitgegaan dat re-integratie in het reguliere arbeidsproces van de personen op wie het voorstel ziet niet vanzelf gaat. Afhankelijk van de situatie, zullen deze personen doorgaans ook in de toekomst enige vorm van begeleiding vanuit hun gemeente nodig hebben. Daarnaast zullen de gemeenten ook beleid en een gerichte aanpak moeten ontwikkelen om werkgevers te benaderen en hen te stimuleren tot het formuleren van een vraag naar arbeid ook van personen uit de doelgroepen op wie het wetsvoorstel ziet, met name door in te haken op het instrument loondispensatie. Wil de uitvoering van de Wwv succesvol kunnen zijn, dan dienen de gemeenten te beschikken over de capaciteit en de personele kwaliteiten die nodig zijn om deze – deels nieuwe – rollen effectief te vervullen.

Zoals ook uit de toelichting¹ naar voren komt, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in haar overleggen met het kabinet over het voorstel ernstige zorgen naar voren gebracht. Deze zorgen richten zich voor een belangrijk deel op de uitvoering van de Wsw. Blijkens het commentaar van de VNG bij het voorstel is de regering er kennelijk nog niet in geslaagd de zorgen die leven bij de gemeenten weg te nemen. Dit brengt risico's mee voor een goede en effectieve uitvoering van de Wwv, nu gemeenten daarin een belangrijke rol hebben.

¹ Zie memorie van toelichting, paragraaf 7.1.

Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

3.1. Wsw

Bijzondere aandacht verdient de uitvoering door de gemeenten van de Wsw gegeven het regime van de Wwnv. Dit betreft zowel de exploitatie van de Wsw-bedrijven als de financiering van de uitvoering van de Wsw in relatie tot hen die tot deze regeling zijn toegelaten.

a. Exploitatie

Een belangrijk knelpunt bij de uitvoering van de Wsw is dat deze sector als geheel verlies maakt. Dit is het gevolg van een combinatie van tekortschietende productiviteit en relatief hoge beloningen.¹ De CAO-beloningen in de Wsw kunnen op dit moment namelijk oplopen tot 130–140% van het wml, terwijl de arbeidsproductiviteit van de Wsw-werknemers doorgaans onder wml-niveau ligt. Daardoor is de uitvoering van de Wsw in veel gevallen verliesgevend. Indien de in een CAO vastgelegde beloningsstructuren voor hen die thans al in de Wsw werkzaam zijn na de inwerkingtreding van de Wwnv onaangetast zouden blijven, zal dit een in verhouding groot beslag leggen op de beschikbare financiële ruimte van de gemeenten. Dit betreft niet alleen de uitvoering van de Wsw maar daarmee, gegeven de bundeling van re-integratie-budgetten, ook die van de andere regelingen waarop het voorstel ziet.²

Gelet op het vorenstaande signaleert de Afdeling met bezorgdheid dat de Wsw-bedrijven zich gesteld zullen gaan zien voor steeds zwaardere problemen in het rond krijgen van hun exploitatie. Dit kan niet zonder gevolgen blijven voor hun functioneren. De toelichting maakt weliswaar melding van herstructureringsfaciliteit van € 400 mln. De Afdeling heeft in de toelichting echter node een nadere analyse gemist van het perspectief voor de uitvoering van de Wsw, en met name voor de levensvatbaarheid van de daartoe gevormde bedrijven, in de door het voorstel te creëren nieuwe omstandigheden. Deze zullen er immers toe leiden dat de populatie van deze bedrijven³ in de (verdere) toekomst uitsluitend zal worden gevormd door personen voor wie de plaatsing in deze bedrijven een vorm van dagbesteding zal zijn, met hooguit een afgeleide bedrijfs-economische betekenis voor de desbetreffende organisatie en haar financiers.⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het vorenstaande en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Financiën

De Wwnv betekent een decentralisatie van beleid die gepaard gaat met een bezuiniging die oploopt tot een kleine € 2 mrd. structureel.⁵ Daarvan betreft rond de € 300 mln de re-integratiebudgetten. Deze bezuiniging is volgens de regering verantwoord omdat na invoering van de Wwnv de re-integratiemiddelen efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet.⁶ Zoals opgemerkt onder 2.d. en hierna, onder 3.2., voorziet het voorstel in belangrijke overgangsmatregelen. Met name het nog vele jaren voortbestaan van de Wsw oude stijl en de daarmee verbonden CAO- en pensioenlasten kan voor gemeenten aanzienlijke kosten met zich brengen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

1° Wsw-CAO

Er is thans een CAO voor de Wsw. Daarin is voor het huidige bestand Wsw-ers gemiddeld een loonniveau van 110% van het WML afgesproken.⁷ De VNG heeft aangegeven dat het voorstel ertoe zal leiden dat de

¹ Zie het advies «Goed benut, goed bestuurd» van de Commissie Toekomst en transitie sociale werkvoorziening (Commissie Westerlaken) (15 september 2011).

² Hierna, onder b., zal de Afdeling ingaan op de vraag naar aanpassing van CAO-lonen.

³ Naast hen die op grond van de eerbiedigende werking nog onder de «oude» voorwaarden in het WSW-bedrijf werkzaam zijn.

⁴ Dit nog daargelaten het feit dat de reductie van de instroom ook gevolgen zal hebben voor het aantal bedrijven dat op verantwoorde wijze in stand kan worden gelaten.

⁵ Zie memorie van toelichting, paragraaf 8.1.

⁶ Zie memorie van toelichting, paragraaf 8.5.

⁷ Het gaat hier om een gemiddelde: de beloning van sommigen loopt op tot 140% van het WML.

loonkosten van de bestaande CAO-afspraken voor de gemeenten een te zware last zullen vormen.

De regering stelt in de toelichting dat de Wwnv geen nadere voorwaarden stelt aan de arbeidsvoorwaarden in de Wsw, maar dat gemeenten daarvoor zelf verantwoordelijk zijn en blijven.¹ De VNG heeft echter aangevoerd dat zij weinig mogelijkheden ziet om de huidige loonkosten en andere arbeidsvoorwaarden door onderhandeling aan te passen. In verband met deze opvatting van de VNG is het aangewezen dat de toelichting nader ingaat op de mogelijkheden van de gemeenten om te komen tot neerwaartse aanpassing van het loonniveau, niet alleen voor de nieuwe instroom maar met name ook voor hen die vallen onder de huidige CAO.

2° Wsw-pensioen

Er is een pensioenfonds voor de sociale werkvoorziening, het Pensioenfonds voor Werk en (Re)integratie (PWRI). De VNG heeft aangegeven dat de beoogde lagere instroom in de Wsw zal leiden tot minder premieinkomsten voor het fonds. Als gevolg daarvan dreigen financieringsproblemen voor het PWRI, en daarmee voor de gemeenten (als werkgever). In de toelichting wordt niet ingegaan op deze problematiek. De Staatssecretaris van SZW heeft de Afdeling laten weten dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het beheer van het PWRI en dat er geen rijksbijdrage ten behoeve van het PWRI zal worden verstrekt. Gelet op het voorgaande, en daargelaten hoe de bedragen moeten worden gewaardeerd die in de toelichting en door de VNG zijn genoemd, concludeert de Afdeling dat na de invoering van de Wwnv de financiering van de Wsw de gemeenten stelt voor een aanzienlijke opgave. Daar komt bij dat althans een aantal gemeenten op het moment van inwerking-treding van het voorstel ten aanzien van de Wwb een financiële achterstand kent. Dit alles kan een risico betekenen voor een goede uitvoering van het voorstel in zijn totaliteit, dat wil zeggen ook voor die gedeelten die niet zien op de Wsw. In dit verband dient tevens acht te worden geslagen op de cumulatieve effecten – en eventuele risico's – van de verschillende maatregelen waarmee gemeenten thans worden geconfronteerd. Naast het onderhavige voorstel moet in dit verband met name worden gewezen op de voorgenomen overheveling van een belangrijk gedeelte van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten naar de Wet maatschappelijke ondersteuning en van de uitvoering van de jeugdzorg naar gemeenten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande, en daarbij antwoord te geven op de vraag of de wetgever ervan mag uitgaan dat, mede gelet op de beschikbare financiële middelen, in alle gemeenten een goede uitvoering van de Wwnv, in al haar onderdelen, voldoende zal zijn gewaarborgd.

3.2. Overgangsmatregelen: verschillende regimes

Het voorstel gaat uit van bundeling van re-integratieregelingen en -budgetten. De voorgestelde overgangsmatregelen leiden er toe dat voor bepaalde groepen gedurende een lange periode afzonderlijke regimes blijven gelden. Het gaat hier om personen die vallen onder de voorgestelde overgangsregimes in de Wajong en op het laten voortbestaan van de Wsw in de huidige vorm voor hen die bij inwerking-treding van de Wwnv al in dat kader werkzaam zijn. Deze overgangsmatregelen betekenen dat de gemeenten, alles bijeen, nog ruim 40 jaar voor deze wetten verschillende regimes naast elkaar zullen moeten uitvoeren.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van het zo lang naast elkaar laten bestaan van verschillende regimes voor de uitvoering en de uitvoerbaarheid van het voorstel.

¹ Zie memorie van toelichting, paragraaf 7.1, onder 2.

3. Gemeenten

3.1. Wsw

a. Exploitatie

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op het perspectief voor de uitvoering van de Wsw, De Afdeling advisering wijst er op dat Wsw-bedrijven zich gesteld zullen zien voor steeds zwaardere problemen in het rond krijgen van hun exploitatie, enerzijds vanwege de in een cao vastgelegde beloningsstructuren voor hen die thans al in de Wsw werkzaam zijn en anderzijds vanwege de nieuwe instroom met beperkte verdienmogelijkheden.

Met de brief van 27 mei 2011¹ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de middelen in het gebundelde re-integratiebudget dat gemeenten gaan ontvangen voor de doelgroep van de WWNV. In deze brief heb ik uiteengezet dat er binnen de uitvoering van de Wsw ruimte is voor efficiencyverbeteringen. Zo kan er meer werk gemaakt worden van detachering en begeleid werken. Door meer mensen buiten het sw-bedrijf te laten werken kan er worden bespaard op kosten voor huisvesting, facilitaire zaken, indirect personeel en dergelijke. Tevens kunnen opbrengsten worden verhoogd; er is ruimte voor hogere inleenvergoedingen bij detacheringen en lagere loonkostensubsidies bij begeleid werken. Voorts zijn besparingen mogelijk wanneer kritischer wordt gekeken naar de wijze waarop de uitvoering is ingericht. Hier gaat het bijvoorbeeld om huisvesting, overheadkosten en niet-rendabele productielijnen en werkvormen. Gemeenten kunnen verliesgevend en kapitaalintensieve werksoorten afstoten en deze vervangen door werksoorten met een hogere toegevoegde waarde en lagere kostenstructuur. Daarnaast zullen door de uitstroom van met name de «dure» doelgroep van voor 1998 de totale loonkosten afnemen. In 2009 maakte deze groep nog 53 procent van de Wsw-populatie uit. In 2015 is dat gedaald naar 40 procent.

De commissie Toekomst en transitie sociale werkvoorziening concludeert in haar in opdracht van de VNG en Cedris gemaakte rapport «Goed benut, goed bestuurd» dat op langere termijn een uitvoering mogelijk is die past binnen de huidige en toekomstige financiële kaders. Voor de transitieperiode ziet de commissie het tempo van bezuinigingen als risico. De commissie doet daarom de aanbeveling om een herstructurerings- en transitiefonds te realiseren. Het kabinet voorziet in een herstructureringsfaciliteit, waarvoor in de periode 2012–2018 400 miljoen euro beschikbaar is. In paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

In het kader van de pilots Werken naar vermogen heeft sw-bedrijf Novatec een instrument opgezet om de toegevoegde waarde van de huidige en toekomstige werksoorten te analyseren. Op basis daarvan kan een sw-bedrijf een meer bedrijfsmatige keuze maken. Het instrument staat voor alle sw-bedrijven open en is te vinden op <http://www.cedris-kennisbank.nl/>.

Ik ben het niet eens met de Afdeling advisering dat de nieuwe doelgroep alleen bestaat uit mensen die door hun lage arbeidsproductiviteit slechts een afgeleide economische betekenis hebben. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, zijn twee criteria van belang bij de vraag of iemand in de toekomst in aanmerking komt voor de Wsw:

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 28 719, nr. 78.

- Er zijn veel technische aanpassingen in de werkplek nodig, dan wel de productiviteit is te laag voor een reguliere werkgever om lonend te zijn;
- Er is permanente begeleiding noodzakelijk.

Deze criteria laten onverlet dat er sprake kan zijn van een arbeidsproductiviteit met een economische betekenis.

b. Financiën

De Afdeling advisering is van opvatting dat het aangewezen is in de toelichting in te gaan op de mogelijkheden die gemeenten hebben om te komen tot neerwaartse aanpassing van het loonniveau. Het kabinet is echter geen partij in de cao-onderhandeling. De arbeidsvoorwaarden zijn aan de VNG (namens de gemeenten) en de vakbonden. Het is derhalve niet aan het kabinet de mogelijkheden te schetsen om het loonniveau neerwaarts aan te passen. Het kabinet is ook geen partij in de pensioenregeling die door het Pensioenfonds voor Werk en (Re)integratie (PWRI) wordt uitgevoerd.¹ Derhalve wordt in de memorie van toelichting niet nader ingegaan op deze pensioenregeling.

De Afdeling advisering merkt op dat een aantal gemeenten op het moment van inwerkingtreding van het voorstel ten aanzien van de WWB een financiële achterstand kent. De Afdeling doelt op de gemeentelijke tekorten op het I-deel. Tevens wijst de Afdeling op de cumulatieve effecten – en eventuele risico's – van de verschillende maatregelen waarmee gemeenten thans geconfronteerd worden, zoals de voorgenomen overheveling van een gedeelte van de AWBZ en de uitvoering van de jeugdzorg.

Het kabinet heeft ervoor gekozen bij de financiering via het inkomensdeel van de bijstand terug te keren naar de systematiek van vóór het bestuursakkoord uit 2007. Daarmee zijn de financiële risico's voor gemeenten aanzienlijk kleiner dan in de periode van het bestuursakkoord uit 2007.

Daarnaast hebben verschillende decentralisaties (van begeleiding van AWBZ naar WMO en van de jeugdzorg) de aandacht van het kabinet. De decentralisatie naar gemeenten van taken op het terrein van onder andere begeleiding, jeugdzorg, werk en bijstand, geeft gemeenten de ruimte om te komen tot meer samenhang en maatwerk. De decentralisaties maken het effectiever.

Het kabinet kiest voor een zorgvuldige implementatie van deze maatregelen.

Voor de taken die de komende jaren naar gemeenten gaan, worden – veelal in samenwerking met de VNG en andere stakeholders – zogeheten transitie – of implementatiebureaus ingericht. Die voorzien in het verstrekken van goede voorbeelden, factsheets, handreikingen en leveren informatie aan relevante partijen om de communicatie richting cliënten vorm te geven.

3.2. Overgangsmatregelen: verschillende regimes

De uitvoering van de Wajong blijft in handen van UWV. Mensen die vanaf 2013 niet (meer) in aanmerking komen voor de Wajong komen onder het regime van de WWNV, uitgevoerd door gemeenten.

Vanaf 1 januari 2013 wordt de toegang tot de Wsw beperkt tot mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen werken. De Wsw als route naar werk blijft in zijn huidige vorm bestaan. Gemeenten hebben de mogelijkheid mensen met zowel een oude als een nieuwe Wsw-indicatie een Wsw-dienstbetrekking aan te blijven bieden. Voor diegene die na

¹ Zie: beantwoording Kamervragen van het lid Vermeij d.d. 28 juni 2011 (Kamervragen (aanhangsel) II 2010–2011, 3014).

invoering van de WWNV niet meer in aanmerking komt voor een Wsw-indicatie staat de mogelijkheid voor inzet van loondispensatie open. In paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is, mede naar aanleiding van punt 2b, het onderscheid tussen de verschillende doelgroepen nader gepreciseerd.

4. Overige opmerkingen

a. Delegatiebepaling

In artikel II, onderdeel H, wordt met het voorgestelde vierde lid van artikel 12 Wsw een delegatiebepaling in deze wet voorgesteld. Ingevolge deze bepaling wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) geregeld wanneer ingezetenen die zijn geïndiceerd, beschikbaar zijn om een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, te aanvaarden. De Afdeling heeft een toelichting op deze delegatiebepaling gemist. Zij merkt op dat het moment waarop een geïndiceerde persoon een dienstbetrekking kan aanvaarden per individu kan verschillen. Ziet de Afdeling het goed, dan is bedoeld bij amvb te bepalen aan de hand van welke algemene regels het moment kan worden bepaald waarop betrokkene beschikbaar zal kunnen zijn. Indien dit juist is, dient dit in de wettekst te worden gepreciseerd.¹ De Afdeling adviseert de delegatiebepaling aan te passen en in de toelichting in te gaan op het soort regels dat bij amvb zal worden gesteld.

b. Indeling Wajong

In het in artikel III, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a:13 Wajong wordt voor wat betreft de verplichtingen van de jonggehandicapte die is ingestroomd in 2012 verwezen naar bepalingen in hoofdstuk 3 van de Wajong. De Afdeling constateert dat met de Wet van 3 december 2009 tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning (Stb. 2009, 580) in hoofdstuk 2a van de Wajong de plichten in diverse artikelen zijn uitgeschreven.

Gelet op het feit dat de Wajong voor drie verschillende groepen jonggehandicapten verschillende regels stelt, adviseert de Afdeling, ten behoeve van een goede leesbaarheid van de wet, de verplichtingen voor jonggehandicapten die zijn ingestroomd in 2012 als zodanig uit te schrijven en op te nemen in hoofdstuk 1a.

c. Definitie begrip voorziening

In de in artikel IV, onderdeel A, voorgestelde definitie van het begrip re-integratievoorziening in de Wet participatiebudget, wordt de ondersteuning bij arbeidsinschakeling door de gemeente gedefinieerd als voorziening. De Afdeling constateert dat bijvoorbeeld in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 7, eerste lid, onderdeel a, Wwb, waarnaar in bedoelde definitiebepaling ook wordt verwezen, wordt bepaald dat de gemeente in het kader van die ondersteuning bij arbeidsinschakeling een voorziening kan aanbieden. De ondersteuning zelf kan daarom niet als voorziening worden gedefinieerd. De Afdeling adviseert de definitie van het begrip re-integratievoorziening aan te passen.

¹ Zie ook aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

4. Overige opmerkingen

a. Delegatiebepaling

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering om de delegatiebepaling in artikel 12, vierde lid, van de Wsw te preciseren en toe te lichten, is besloten om de delegatiebepaling te schrappen en de regels omtrent beschikbaarheid van de geïndiceerde in de wet zelf op te nemen. De omstandigheden waaronder een geïndiceerde niet beschikbaar is om een dienstbetrekking te aanvaarden worden nu genoemd in artikel 12, vierde en vijfde lid, van de Wsw. De artikelsgewijze toelichting is op dit punt uitgebreid.

b. Indeling Wajong

Terecht merkt de Afdeling advisering op dat ook in hoofdstuk 2 de plichten van jonggehandicapten met recht op arbeidsondersteuning op grond van dat hoofdstuk zijn uitgeschreven. Hiervoor is destijds gekozen omdat in hoofdstuk 2 meer en andere plichten gingen gelden dan de plichten die al waren opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 1a is echter, anders dan bij hoofdstuk 2, zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij hoofdstuk 3. In hoofdstuk 1a worden daarom uitsluitend regels opgenomen voor zover zij afwijken van hoofdstuk 3. De plichten in het nieuwe hoofdstuk 1a zijn gelijk aan de plichten in hoofdstuk 3. Nu in artikel 1a:13 exact is aangegeven welke artikelen uit hoofdstuk 3 van overeenkomstige toepassing zijn op hoofdstuk 1a, ben ik van mening dat het wetsvoorstel hiermee voldoende leesbaar is.

c. Definitie begrip voorziening

De Afdeling advisering stelt terecht dat ondersteuning bij arbeidsinschakeling niet als voorziening kan worden gedefinieerd. In het begrip re-integratievoorziening wordt echter niet naar de ondersteuning bij arbeidsinschakeling verwezen, maar naar de voorzieningen die in het kader van die ondersteuning kunnen worden aangeboden.

5. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling advisering zijn overgenomen, met uitzondering van:

- Het voorstel om de doelgroepen in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 2, te omschrijven zonder te verwijzen naar bepalingen uit de Wet WIA. Het omschrijven van die doelgroepen zonder gebruik te maken van verwijzingen levert een niet duidelijk leesbare bepaling op.
- Het voorstel om het in artikel II, onderdeel E, voorgestelde artikel 8 van de Wsw anders te formuleren. De tekst van het door de Afdeling advisering voorgestelde nieuwe artikel 8 levert echter onduidelijkheid op door de verwijzing naar kosten van uitvoering met uitzondering van de uitvoeringskosten. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Afdeling advisering is in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat de uitkering zijn grondslag vindt in de Wet participatiebudget.
- Het vervangen van de verwijzing van het in artikel II, onderdeel G, voorgestelde artikel 11, tweede lid, van de Wsw naar artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van de Wsw. Met de huidige zinsnede wordt bedoeld

te verwijzen naar de regels die worden gehanteerd voor herindicatie. Indien we deze zinsnede vervangen door de voorgestelde zinsnede, wordt niet naar de regels omtrent herindicatie verwezen, maar naar de personen uit artikel 6, tweede lid, onderdeel a.

- Het voorstel om in artikel 3a, derde lid, van de Wet participatiebudget in te voegen «in een jaar» is niet overgenomen omdat dit te weinig vrijheid laat voor gemeenten. Daarnaast zou dit veel administratieve lasten met zich meebrengen. Voor de duidelijkheid is in paragraaf 8.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting het woord «jaarlijks» geschrapt.

Overige aanpassingen

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een aantal wijzigingen aan te brengen.

Het is mogelijk dat de mensen die de gemeente aan het werk helpt, snel uitvallen door ziekte. Het gaat dan om personen die werken met loondispensatie en mensen die werken tegen tenminste het minimumloon, maar dat korter dan twee jaar volhouden. In dat geval bestaat het risico op bovenmatige verstrekkingen van uitkeringen van de werknemersverzekeringen zoals de ZW en de WIA. Het wetsvoorstel regelt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de re-integratie van deze personen, ook als zij uitvallen door ziekte en een ZW- of WIA-uitkering hebben. In het wetsvoorstel wordt daarnaast de mogelijkheid geïntroduceerd om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat de uitkeringslasten ZW en WIA van deze groep ten laste worden gebracht van de gemeente waar de betreffende werknemer woont. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt als uit monitoring blijkt dat sprake is van bovenmatige verstrekking van uitkeringen aan mensen die vanuit de WWNV aan het werk zijn gegaan.

In het wetsvoorstel en hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting is verduidelijkt dat als iemand niet werkt met loondispensatie de gemeente niet periodiek middels een toegangstoets hoeft vast te laten stellen of iemand nog tot de doelgroep behoort. Pas als de gemeente na de bij lagere regelgeving geregelde termijn voor de periodieke herhaling van de toegangstoets het instrument loondispensatie alsnog voor deze persoon wil inzetten, zal middels een toegangstoets eerst moeten worden vastgesteld of iemand nog tot de doelgroep loondispensatie behoort.

In hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting is de tekst over de herstructureringsfaciliteit geactualiseerd naar de laatste stand van zaken.

In het wetsvoorstel is een aantal technische aanpassingen aangebracht en er zijn enkele redactionele wijzigingen in de memorie van toelichting doorgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.11.0477/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Toelichten wat wordt bedoeld met de zinsnede «rechtens geldend loon» in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 6, tweede lid, onderdeel g, Wwb.
- In het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 2, Wwb de doelgroepen omschrijven zonder te verwijzen naar de artikelen 34a, 35 en 36 Wia.
- In het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 10c, eerste lid, Wwb de zinsnede «uit de doelgroep loondispensatie» vervangen door: die behoort tot de doelgroep loondispensatie.
- Het in artikel II, onderdeel E, voorgestelde artikel 8 Wsw als volgt formuleren:

Artikel 8

De uitvoering van de hoofdstukken 2 en 3, met uitzondering van de uitvoeringskosten, wordt bekostigd uit de uitkering die het college ontvangt op grond van de Wet participatiebudget. (reden wijziging: anders lijkt het alsof in de Wsw de uitkering ten behoeve van re-integratie wordt vastgesteld, terwijl de Wet participatiebudget daar de basis voor is)

- In de toelichting op artikel II, onderdeel E, aangeven waaruit de uitvoeringskosten Wsw worden betaald.
- In het in artikel II, onderdeel G, voorgestelde artikel 11, tweede lid, Wsw de zinsnede «die tot de doelgroep behoren overeenkomstig de krachtens artikel 6, tweede lid, onderdeel a, gestelde regels» vervangen door:; bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel a.
- In het in artikel III, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a:1, vierde lid, Wajong na «duurzaam» invoegen: geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben.
- In het in artikel III, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a:1, vijfde lid, de zinsnede «vierde lid» vervangen door: vijfde lid.
- In het in artikel III, onderdeel B, voorgestelde hoofdstuk 1a Wajong een algemene bepaling opnemen die de het begrip grondslag definieert (vergelijk artikel 2:1 Wajong).
- In het in artikel IV, onderdeel D, voorgestelde artikel 3a, derde lid, Wet participatiebudget na de zinsnede «het aantal van deze dienstbetrekkingen dat» invoegen: in een jaar.
- In het in artikel V, onderdeel D, aan hoofdstuk II van de Ziektewet toe te voegen artikel de zinsnede «Wet invoering Wet werken naar vermogen» vervangen door: Invoeringswet Wet werken naar vermogen.
- In de met artikel VII, onderdeel I, aan de Wia toe te voegen twee artikelen de zinsnede «Invoeringswet Werken naar vermogen» telkens vervangen door: Invoeringswet Wet werken naar vermogen.
- Artikel VIII, onderdeel F, toelichten (in de artikelsgewijze toelichting wordt voor een toelichting op dit artikel ten onrechte verwezen naar hoofdstuk 5 van de toelichting).