

Vergaderjaar 2013–2014

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. 108

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 november 2013 en het nader rapport d.d. 29 november 2013, aangeboden aan de Koning 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 9 september 2013, no. 13.001845, 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 de vierde nota van wijziging bij 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 toelichting.

De nota van wijziging wijzigt het voorstel Invoeringswet Wet werken naar vermogen (Wwnv)¹ en vormt deze om tot een «Invoeringswet Participatiewet».

De Wwnv voorzag in bundeling bij gemeenten van verantwoordelijkheden en budgetten op het terrein van de re-integratie. Daartoe werden verschillende regelingen geïntegreerd in de Wet werk en bijstand en vond ontschotting van verantwoordelijkheden en budgetten plaats. Enkele regelingen bleven in het voorstel voor de Wwnv gehandhaafd, met name op het terrein van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), en een instandhoudingsverplichting in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw).

Belangrijk element van de Wwnv was voorts de introductie van het instrument loondispensatie.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nrs. 1–3.

De thans voorliggende vierde nota van wijziging geeft uitvoering aan de wijzigingen ingevolge de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het regeerakkoord «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012. In dit regeerakkoord is gekozen voor het in samenhang decentraliseren van een aantal beleidsterreinen in het sociale domein. Naast de regelingen inzake re-integratie aan de onderkant van de arbeidsmarkt betreft het met name de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg. Voorts is in het regeerakkoord gekozen voor een hervorming van regels betreffende de arbeidsmarkt.

Verder wordt het voorstel aangepast in verband met de afspraken die hierover zijn gemaakt in het op 11 april 2013 gesloten Sociaal Akkoord.

De nota van wijziging handhaaft de hoofdelementen van het voorstel voor de Wwnv, te weten decentralisatie naar gemeenten van de re-integratietaken en ontschotting van verantwoordelijkheden en budgetten.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wwnv betreffen:

- het instrument loondispensatie wordt vervangen door het instrument loonkostensubsidie;*
- afschaffen instandhoudingsverplichting Wsw-voorzieningen;*
- invoering van een voorziening beschut werk;*
- herkeuring Wajong-bestand: wie arbeidsvermogen heeft komt te vallen onder de Participatiewet.*

Een quotumregeling voor de verplichte indienstneming van arbeidsgehandicapten wordt in de toelichting bij de nota van wijziging wel aangekondigd, maar nog niet ingevoerd. Een wetsvoorstel zal later bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De Afdeling plaatst de nota van wijziging tegen de achtergrond van de bredere decentralisatieagenda. Daarover heeft de Afdeling reeds eerder een drietal uitgangspunten geformuleerd.² Zij gaat in het bijzonder in op de mate waarin en de wijze waarop gemeenten in staat worden gesteld de taken uit te voeren die zij in het kader van het voorstel krijgen toebedeeld. Zij twijfelt eraan of het instrumentarium dat met het voorstel wordt geïntroduceerd, voldoende zal zijn om de beoogde doelen te bereiken. In verband daarmee is zij van oordeel dat de nota van wijziging nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 9 september 2013, nr. 2013-001845, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen d.d. 20 december 2012 (W04.12.0239/l). Deze zijn:

- Een benadering die is gericht op maatwerk, vraagt om integraliteit in de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op brede, met elkaar samenhangende terreinen: sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid. Hernieuwde verkokering van de beleidsterreinen moet vermeden worden en ontschotting van budgetten is essentieel. Wanneer de decentralisaties elk afzonderlijk worden vormgegeven, is het risico groot dat decentrale overheden onvoldoende beslissingsruimte krijgen om de beoogde integrale uitvoering te verwezenlijken, en bestaat ook het risico van afwentelingseffecten.
- Maatwerk vereist voorts dat alleen de opdracht om taken uit te voeren wordt gedecentraliseerd (de «wat-vraag»), niet de wijze waarop die uitvoering gestalte krijgt (de «hoe-vraag»). Alleen in een specifieke, op de lokale situatie afgestemde vormgeving kan maatwerk worden geleverd en kan efficiencywinst worden behaald. Naar de mate waarin het antwoord op de «hoe-vraag» op rijksniveau weer wordt vastgelegd, nemen de mogelijkheden om de veronderstelde efficiencywinst te behalen weer af en worden de taakstellingen irreëel.
- Bij deze benadering hoort dat wordt aanvaard dat decentrale overheden de «hoe-vraag» voor de gedecentraliseerde taken op uiteenlopende wijzen beantwoorden. Ook hier geldt dat de efficiencywinst en bijgevolg de taakstellingen niet worden behaald naar de mate waarin decentrale verschillen niet worden aanvaard.

wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 november 2013, nr. W12.13.0314/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling twijfelt of het instrumentarium dat met het voorstel wordt geïntroduceerd, voldoende zal zijn om de beoogde doelen te bereiken. Zij is van oordeel dat de nota van wijziging nader dient te worden overwogen.

Het kabinet is van mening dat met de Participatiewet en de afspraken uit het sociaal akkoord de condities voor gemeenten om mensen met een arbeidsbeperking aan regulier werk te helpen aanzienlijk worden verbeterd. Met de Participatiewet en de andere decentralisaties krijgen gemeenten de ruimte om door middel van maatwerk te komen tot een integrale aanpak voor mensen die ondersteuning behoeven. Door de afspraken met sociale partners over de extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking en de afspraak om te komen tot 35 regionale werkbedrijven, die zorgdragen dat de mensen met een arbeidsbeperking daadwerkelijk aan de slag gaan bij reguliere werkgevers, hebben de sociale partners zich verbonden aan de doelstelling van de Participatiewet. Daarmee is een breed draagvlak ontstaan om van de Participatiewet een succes te maken. Voorts is het financieel kader voor gemeenten opzichte van het wetsvoorstel Werken naar Vermogen fors verbeterd. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding de nota van wijziging nader te overwegen. Wel is naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling de toelichting op onderdelen aangepast. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

1. Participatiewet en arbeidsmarkt

In de Participatiewet krijgen gemeenten een belangrijke uitbreiding van taken bij de re-integratie van verschillende groepen personen die een relatief grote afstand tot arbeidsmarkt hebben. Door de instroom in de Wsw af te sluiten en de herkeuringen van wajong-ers zal de omvang van de groep die onder de Participatiewet gaat vallen sterk toenemen. De doelgroep van de Wsw omvat thans ongeveer 90.000 personen. Afsluiting van de Wsw betekent uiteindelijk structureel een toename van het bestand met 90.000 personen (30.000 beschut werken, 60.000 regulier).³ Door de herkeuring van wajong-ers zal de toename in de Participatiewet structureel zo'n 170.000 mensen betreffen.⁴ De geleidelijkheid van de overheveling betekent volgens de toelichting dat de toename van de gemeentelijke doelgroep tot 2018 circa 94.000 mensen bedraagt.⁵ Dat is nog ongerekend de werklozen die vanwege de oplopende werkloosheid geen werk vinden en daardoor aan het einde van hun WWV-periode geraken. Daarnaast moet rekening worden gehouden met toename van de doelgroep als gevolg van de voorgenomen verkorting van de duur van het recht op uitkering op grond van de Werkloosheidswet.

a. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Het succes van de re-integratie-inspanningen van gemeenten zal niet alleen door gemeenten zelf beïnvloed kunnen worden, maar in belangrijke mate ook afhangen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarbij zullen gemeenten, los van conjuncturele aspecten, zoals de werkloosheid die thans sterk oploopt,⁶ mede afhankelijk zijn van de mate waarin institutionele veranderingen op de arbeidsmarkt, die ertoe leiden dat de werking van de arbeidsmarkt wordt verbeterd en de vraag naar arbeid toeneemt,

³ Memorie van toelichting, hoofdstuk 10, tabel 3.

⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 10, paragrafen 10.5 en 10.6.

⁵ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2, tabel 1 op blz. 40.

⁶ Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2014.

worden doorgevoerd. In het vandaag eveneens vastgestelde advies over de Wet werk en zekerheid heeft de Afdeling opgemerkt dat zij van oordeel is dat de betekenis van dat voorstel voor een betere werking van de arbeidsmarkt vrij beperkt is.⁷ Eerder heeft de Afdeling ook gewezen op de ontwikkeling van de micro-lastendruk, die grote invloed heeft op de kosten van arbeid en daarmee op de vraag naar arbeid.⁸

b. Voldoende banen?

In de toelichting wordt vermeld dat in het Sociaal akkoord tussen sociale partners is afgesproken dat de werkgevers in de jaren tot 2026 125.000 personen in dienst zullen nemen.⁹ Voor de periode tot 2018 betreffen de gemaakte afspraken het in dienst nemen van iets meer dan 40.000 personen. De toename van de gemeentelijke doelgroep is in deze periode 94.000. De met de werkgevers gemaakte afspraken zijn in deze periode derhalve niet voldoende om de toename van de gemeentelijke doelgroep volledig op te vangen. Uit de toelichting is niet op te maken dat de verdere toename van de gemeentelijke doelgroep in latere jaren wel wordt opgevangen. Dit betekent dat een deel van de betrokkenen, voor zover niet vallend onder de categorie beschut werken, zal terugvallen op de bijstand.

De Afdeling merkt voorts op dat onzeker is in welke mate werkgevers op het niveau van de ondernemingen daadwerkelijk invulling zullen geven aan wat op landelijk niveau is overeengekomen. Dat geldt in het bijzonder voor werkgevers die niet zijn aangesloten bij de organisaties die deze afspraken hebben gemaakt. Maar ook ten aanzien van diegenen die wél zijn aangesloten bestaan er geen middelen om ervoor te zorgen dat door vertegenwoordigers gemaakte afspraken worden nagekomen. De effectiviteit van deze afspraken zal voorts in belangrijke mate afhangen van de ontwikkeling van de vraag naar arbeid.

De toelichting vermeldt dat, indien de in het Sociaal akkoord gemaakte afspraken onvoldoende resultaat hebben, een quotumregeling voor arbeidsgehandicapten als stok achter de deur zal worden ingevoerd.¹⁰ Blijkens de toelichting zal een zodanig voorstel in het najaar van 2013 gereed zijn. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk waarom een quotumregeling wél effectief zou zijn indien de vraag naar arbeid achterblijft en de gemaakte afspraken geen uitkomst bieden.

c. Conclusie

De Afdeling heeft in de toelichting een beschouwing gemist over de meer algemene aspecten van arbeidsmarktbeleid die op de effectuering en effectiviteit van het re-integratiebeleid op gemeentelijk niveau van grote invloed zijn. Zij adviseert de toelichting aan te vullen met de bedoelde beschouwing over de algemene aspecten van arbeidsmarktbeleid en tegen de achtergrond van het vorenstaande alsnog dragend te motiveren dat gemeenten in staat kunnen worden geacht om de beoogde aantallen personen daadwerkelijk aan de slag te krijgen, ook gelet op de thans voorziene budgettaire kaders.

⁷ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende het voorstel van wet tot wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid) (W12.13.0315/III).

⁸ Advies over de Miljoenennota 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 3).

⁹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.

¹⁰ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.

In de punten hierna gaat de Afdeling nader in op de middelen en instrumenten die ingevolge het gewijzigde voorstel beschikbaar worden gesteld aan gemeenten. Zij twijfelt eraan of deze instrumenten afdoende zullen zijn om de met het voorstel bij gemeenten belegde taken adequaat uit te voeren.

1. Participatiewet en arbeidsmarkt

a. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt terecht dat het succes van de re-integratie-inspanningen van gemeenten niet alleen door gemeenten zelf beïnvloed wordt, maar ook zal afhangen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De Afdeling verwijst daarbij naar haar advies over de Wet werk en zekerheid en naar haar eerdere advies over de Miljoenennota 2014.

Zij geeft verder aan in de toelichting een beschouwing te missen over de meer algemene aspecten van arbeidsmarktbeleid die op de effectuering en effectiviteit van het re-integratiebeleid op gemeentelijk niveau van invloed zijn.

Nederland verkeert op dit momenteel in een economische crisis met als gevolg een sterk oplopende werkloosheid. Het werkloosheidspercentage is in Nederland opgelopen van 3,7 procent sinds het begin van de economische crisis in september 2008 (de val van Lehman Brothers) naar 8,6procent in september 2013. De achterblijvende binnenlandse bestedingen zijn het gevolg van de huizenmarktcrisis, vermogensverliezen en onzekerheid rond het opgebouwde pensioenvermogen. De oorzaak van de huidige economische crisis ligt daarom grotendeels buiten de invloedssfeer van het arbeidsmarktbeleid en een eenvoudige oplossing om de werkloosheid aan te pakken is niet voorhanden. Dit heeft als implicatie dat er geen eenvoudige oplossing voorhanden is om de werkloosheid te lijf te gaan. De overheid kan de oorzaken van de crisis weliswaar niet wegnemen, maar ziet het wel als een belangrijke taak om de gevolgen van de crisis voor met name kwetsbare groepen te beperken en tegelijkertijd maatregelen te nemen om de arbeidsmarkt voor te bereiden op de uitdagingen voor de toekomst.

De Participatiewet grijpt aan op deze twee sporen van het kabinetsbeleid. Ondanks een oplopende werkloosheid zijn er jaarlijks nog steeds meer dan 900.000 baanvinders en ontstaan nog steeds iedere dag gemiddeld 2000 vacatures.

Vooral bij kwetsbare groepen, zoals jongeren, ouderen, mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een arbeidsbeperking, blijft extra ondersteuning nodig om hen te begeleiden naar (nieuw) werk. Daarom wordt vooral voor deze groepen een coherent pakket aan maatregelen voorgesteld, waarbij individuele maatregelen elkaar versterken en waarvoor het tempo en bestuursniveau zodanig worden gekozen dat deze het meest optimaal uitpakken.

De Participatiewet is niet alleen bedoeld om kwetsbare groepen voor de korte termijn te ondersteunen. Nadrukkelijk heeft de wet ook als doel om de arbeidsparticipatie van de doelgroep voor de lange termijn te vergroten. Dit is hard nodig met het oog op de gevolgen van de vergrijzing.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is daarom in hoofdstuk 2 van het Algemene deel van de toelichting over de algemene aspecten van arbeidsmarktbeleid in relatie tot de nota van wijziging voor de Participatiewet in bovenbedoelde zin uitgebreid.

b. Voldoende banen?

De Afdeling is van mening dat in de periode tot 2018 de afspraken met werkgevers over de structureel in totaal 125.000 extra banen de toename van de gemeentelijke doelgroep, die 94.000 bedraagt, niet kunnen opvangen.

Door de beoordeling op arbeidsvermogen van de mensen in de Wajong is de toestroom in de nieuwe doelgroep in de periode tot 2018 hoog, daarna neemt deze aanzienlijk af. Gemeenten leiden mensen niet alleen toe naar de extra banen, maar zullen ze, zoals nu ook het geval is, waar mogelijk toeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt. Door de afspraak met werkgevers komen de komende periode aanzienlijk meer banen ter beschikking voor de doelgroep dan thans het geval is. Ter vergelijking: er werken 28.600 mensen vanuit de Wajong in een reguliere baan en 25.400 mensen vanuit de Wajong via de Wsw¹¹.

Gemeenten krijgen daarnaast de beschikking over het instrument beschut werk. In de structurele situatie stelt het kabinet de gemeenten middelen beschikbaar voor 30.000 beschut werkplekken. Ook deze plekken komen beschikbaar voor de doelgroep van de Participatiewet. Om de doelgroep te begeleiden naar werk, beschikken gemeenten over een uitgebreid instrumentarium. Dat instrumentarium wordt met de komst van de Participatiewet uitgebreid met de nieuwe vorm van loonkostensubsidie en de hiervoor genoemde voorziening beschut werk. Met behulp van loonkostensubsidie kunnen mensen met een arbeidsbeperking aan banen worden geholpen die anders voor hen onbereikbaar zouden zijn geweest. Daarnaast beschikken gemeenten over andere instrumenten, zoals werkplekaanpassingen, jobcoaches en de no-riskpolis.

Verder merkt de Afdeling op dat uit de toelichting niet is op te maken dat in de jaren na 2018 de toename van de nieuwe gemeentelijke doelgroep wel wordt opgevangen. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de gemeentelijke doelgroep na 2018 met circa 10.000 personen per jaar zal groeien. Van dit aantal zullen circa 4000 mensen al bekend zijn bij de gemeente. Het aantal extra banen dat op basis van de afspraken met sociale partners in de markt- en overheidssector beschikbaar komt, groeit tussen 2018 en 2026 eveneens met ca. 10.000 per jaar tot het aantal van 125.000 is bereikt. De Afdeling stelt terecht dat het daadwerkelijk beschikbaar komen van banen voor de doelgroep van de Participatiewet belangrijk is. De afspraken die het kabinet met de sociale partners heeft gemaakt zijn een verbetering ten opzichte van de situatie bij het initiële wetsvoorstel Werken naar vermogen, waarin deze garantstelling voor extra banen niet bestond.

Verder is de afspraak uit het Sociaal Akkoord over de 35 Werkbedrijven belangrijk om mensen naar werk toe te leiden. In de Werkbedrijven werken gemeenten en sociale partners samen om mensen toe te leiden naar de extra banen. Niet alleen op landelijk, maar ook op regionaal niveau is daarmee de betrokkenheid van werkgevers gegarandeerd om de mensen uit de doelgroep toe te leiden naar de door werkgevers beschikbaar gestelde banen.

¹¹ cijfers ultimo 2011, bron: *Monitor Arbeidsparticipatie 2012*.

De Werkbedrijven zullen als schakel fungeren tussen de werkgever en de mensen met een arbeidsbeperking die aan de slag worden geholpen. De praktijk heeft in de afgelopen jaren geleerd dat het tot stand brengen van een «match» tussen werkzoekende en werkgever geen sinecure is en tijd vergt. Het vraagt inspanningen van de werkgevers, gemeenten, UWV en de mensen zelf om werkzoekenden op de geschikte werkplek te plaatsen. De betrokkenheid van deze partijen bij de Werkbedrijven vergroot de kansen op plaatsing.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is hoofdstuk 2 van het Algemene deel van de toelichting over de extra banen waarvoor werkgevers zich garant hebben gesteld in bovengenoemde zin uitgebreid.

Het doel van de Participatiewet is om zo veel mogelijk mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking, bij voorkeur via werk te laten participeren in de samenleving. Het doel van de Participatiewet is niet om iedereen naar werk toe te leiden. Voor een aantal mensen is dat niet of nog niet mogelijk. Het doel van de wet is evenmin om mensen een garantie op werk te geven. De Participatiewet creëert wel de randvoorwaarden om een substantieel deel van de doelgroep meer kansen te geven op werk dan in de huidige situatie het geval is.

De afspraken uit het Sociaal Akkoord en de extra instrumenten zijn een belangrijke aanvulling op de mogelijkheden die gemeenten al hadden om het doel te bereiken om zoveel mogelijk mensen naar werk toe te leiden.

De Afdeling stelt de vraag waarom de quotumregeling die nog in voorbereiding is, wel effectief zal zijn, als blijkt dat de werkgevers zich niet aan de afspraken uit het Sociaal Akkoord houden. De quotumregeling is, zoals de Afdeling ook aangeeft, bedoeld als «stok achter de deur». De quotumregeling zal een wettelijke verplichting opleggen aan werkgevers. Met deze regeling die als afzonderlijk wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zal worden ingediend, introduceert het kabinet een financiële prikkel voor werkgevers om te voldoen aan de dan op hen rustende plicht. Hiermee zullen werkgevers dan via een wettelijke plicht per individueel bedrijf aangesproken worden om hun bijdrage te leveren aan het vergroten van de werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking.

2. Loonkostensubsidie en loondispensatie

In het oorspronkelijke voorstel voor de Wwnv was de introductie van het instrument loondispensatie voorzien. Volgens de toelichting is er bij de direct betrokkenen een groter draagvlak voor een loonkostensubsidie dan voor het instrument loondispensatie en geeft loonkostensubsidie minder bureaucratie.¹²

Bij de in het oorspronkelijke voorstel voor de Wwnv opgenomen loondispensatie wordt de productiviteit (loonwaarde) van de werknemer bepaald indien die lager is dan het wettelijk minimumloon (wml). De werkgever betaalt de werknemer naar rato van die aldus bepaalde loonwaarde en de gemeente vult het inkomen van de werknemer vervolgens aan tot maximaal het wml. Er was expliciet bepaald dat de geldelijke beloning voor arbeid door de gemeente werd verminderd tot de loonwaarde, in afwijking van hetgeen bij en krachtens de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is bepaald.¹³

¹² Memorie van toelichting, hoofdstuk 4.

¹³ Het oorspronkelijk voorgestelde artikel 10c, eerste lid, Wwnv.

Bij de loonkostensubsidie zoals thans voorgesteld, betaalt de werkgever minimaal het wml of het toepasselijke cao-loon aan de werknemer en draagt hij voorts de werkgeverslasten. De gemeente verleent een loonkostensubsidie aan de werkgever ten bedrage van het verschil tussen het wml en de loonwaarde.

Uit de toelichting blijkt dat de kosten van het instrument loonkostensubsidie voor werkgevers hoger zijn dan die van het instrument loondispensatie.¹⁴ Bij toepasselijkheid van een cao waarin afspraken over loon boven wml zijn gemaakt zal de werkgever immers niet alleen de loonwaarde, maar ook het verschil tussen wml en het cao-loon moeten vergoeden, alsmede worden geconfronteerd met hogere werkgeverslasten die uit een cao voortvloeien, zoals pensioenlasten. De toelichting vermeldt dat het instrument loonkostensubsidie ook voor gemeenten duurder is dan loondispensatie. Hiervoor is € 480 miljoen aan extra middelen beschikbaar gesteld. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waardoor deze hogere kosten worden veroorzaakt. De Afdeling neemt aan dat die hogere kosten het gevolg zijn van het feit dat anders dan bij loondispensatie altijd aanvulling tot wml-niveau plaatsvindt en voorts van het feit dat gemeenten ook een deel van de (hogere) werkgeverslasten voor hun rekening nemen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

De toelichting vermeldt dat toch de voorkeur is gegeven aan het instrument loonkostensubsidie, omdat dit minder bureaucratie oplevert. Het is de Afdeling niet op voorhand duidelijk waarom het voorgestelde instrument van de loonkostensubsidie ondanks de hogere kosten effectiever zou zijn dan dat van loondispensatie. Mede gelet op de ervaringen met het instrument van de loondispensatie in de huidige Wajong en een onlangs gehouden pilot¹⁵ wordt uit de toelichting niet duidelijk waarom loonkostensubsidie een positiever effect zou hebben op het aantal personen dat daadwerkelijk in dienst zal worden genomen.¹⁶ Daarbij komt dat het instrument loonkostensubsidie voor langdurig werklozen, arbeidsongeschikten of herbeoordeelde met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat op 1 januari 2009 met de inwerkingtreding van Wet Stimulering Arbeidsparticipatie werd ingevoerd, is afgeschaft.¹⁷ Reden voor de afschaffing was dat de toegevoegde waarde van het instrument onvoldoende was komen vast te staan. Het gebruik van de loonkostensubsidie was beperkt gebleven en daarnaast bleek dat voor slechts 20% van de werkgevers die gebruik hebben gemaakt van het instrument van de loonkostensubsidie deze loonkostensubsidie van doorslaggevende betekenis was geweest bij het aannemen van een

¹⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 10.

¹⁵ Tijdelijke wet pilot loondispensatie.

¹⁶ In de Wajong bestaat al langere tijd ervaring met het instrument loondispensatie. Het aantal wajongers dat bij een reguliere werkgever met loondispensatie aan de slag is, neemt toe. Het lijkt er daarbij op dat werken na een toekenning van loondispensatie duurzaam is, aldus UWV (UWV memo 16 juli 2013, Wajongers aan het werk met loondispensatie). Uit de evaluatie van een pilot met loondispensatie in het kader van Werken naar vermogen, is ook naar voren gekomen dat het instrument loondispensatie een bruikbaar instrument kan zijn (Kamerstukken II 2012/13, 29 817, nr. 126). De Afdeling wijst ook op de voorliggende toelichting, waarin wordt vermeld dat de lopende loondispensatieafspraken voor wajongers zullen doorlopen, omdat wanneer deze wajongers onder andere voorwaarden zouden moeten gaan werken, het risico zou bestaan dat zij hun baan verliezen (toelichting, hoofdstuk 7).

¹⁷ Afschaffing van de bedoelde loonkostensubsidie vond plaats met de inwerkingtreding van de Wet van 21 mei 2012 tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met aanpassing van de dienstverlening van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aan werkgevers en werkzoekenden en de opheffing van de Raad voor werk en inkomen als publiekrechtelijke rechtspersoon met een wettelijke taak en van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de inzet van het re-integratiebudget Werkloosheidswet en van loonkostensubsidies (Stb. 2012, 224).

moelijk plaatsbare werkzoekende. Ook bij re-integratiebedrijven was er geen eenduidig beeld van de toegevoegde waarde van het instrument. Vanwege het uitblijven van een duidelijk aantoonbare toegevoegde waarde van het instrument van de loonkostensubsidie heeft de regering besloten daarvoor geen nieuwe middelen beschikbaar te stellen.¹⁸

Gelet op het vorenstaande rijst de vraag wat, uit een oogpunt van efficiënt gebruik van publieke middelen, de inzet rechtvaardigt van extra middelen van € 480 miljoen die met deze keuze samenhangt. Dit geldt volgens de Afdeling te meer omdat die middelen niet ingezet zullen kunnen worden voor kosten van de begeleiding die gemaakt zullen moeten worden om tot een succesvolle participatie van deze groepen te komen.

Voorts merkt de Afdeling op dat, anders dan bij het instrument van de loondispensatie, het wml, onderscheidenlijk de cao, van toepassing is op de met de werknemer gesloten arbeidsovereenkomst. Dit leidt er temeer toe dat de werkgever alleen bereid zal zijn de werknemer in dienst te nemen indien langdurige zekerheid wordt gegeven over de beschikbaarheid van loonkostensubsidie voor de desbetreffende werknemer.¹⁹ Het is de vraag of die zekerheid met het voorstel in voldoende mate wordt geboden.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling niet overtuigd van de keuze voor het instrument loonkostensubsidie in plaats van loondispensatie. Zij adviseert in de toelichting de gemaakte keuze nader te bezien, en de nota van wijziging aan te passen.

2. Loonkostensubsidie en loondispensatie

Voor het instrument loonkostensubsidie is 480 miljoen euro aan extra middelen beschikbaar gesteld. Het is de Afdeling niet duidelijk waardoor de hogere kosten voor loonkostensubsidie worden veroorzaakt. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken. Het advies van de Afdeling geeft het kabinet aanleiding de toelichting bij de nota van wijziging op dit punt verder te verduidelijken.

De Afdeling is niet overtuigd van de keuze voor het instrument loonkostensubsidie in plaats van loondispensatie. Het is de Afdeling niet duidelijk waarom dit duurdere instrument effectiever zou zijn dan loondispensatie. De Afdeling wijst daarbij op de ervaringen met loondispensatie in de Wajong en de Tijdelijke wet pilot loondispensatie. Ook wijst de Afdeling op het feit dat het instrument loonkostensubsidie dat met de Wet Stimulering Arbeidsparticipatie werd ingevoerd, weer is afgeschaft omdat de toegevoegde waarde ervan onvoldoende was komen vast te staan. De Afdeling adviseert in de toelichting de gemaakte keuze nader te bezien, en de nota van wijziging aan te passen.

Zowel met het instrument loonkostensubsidie als het instrument loondispensatie kan prima het doel bereikt worden om meer mensen aan het werk te krijgen bij reguliere werkgevers. Ieder van de twee methoden heeft voor- en nadelen. De keuze voor loonkostensubsidie is ingegeven door het feit dat draagvlak bij de partijen die er daadwerkelijk bij betrokken zijn, doorslaggevend is.

¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 065, nr. 3, paragraaf 2.4.4.

¹⁹ De VNG wijst hier ook op in haar commentaar van 8 augustus 2013 (kenmerk BAW1/U201301093) op de nota van wijziging. Het gaat daarbij niet alleen om zekerheid binnen de desbetreffende gemeente, maar ook om bijvoorbeeld de situatie dat de werknemer verhuist naar een andere gemeente of bij gemeentelijke herindeling.

Het kabinet koos aanvankelijk, in het regeerakkoord, voor loondispensatie. Bij loondispensatie kan de werkgever iemand namelijk het loon betalen dat correspondeert met zijn verdien capaciteit onder WML. De werkgever draagt ook overige lasten af naar rato van het loon. De inkomensondersteuning die bovenop het loon wordt gegeven is weliswaar afhankelijk van de loonhoogte, maar deze uitkering wordt geen onderdeel van het loon. Deze systematiek zet de werknemer aan tot het maximaliseren van zijn verdienvermogen. Loondispensatie is tevens een voordelig instrument.

Zowel sociale partners als gemeenten hebben echter een voorkeur voor loonkostensubsidie en dragen daarvoor een aantal argumenten aan.

Het voornaamste voordeel van loonkostensubsidie dat daarbij naar voren komt betreft het feit dat de werknemer overeenkomstig de van toepassing zijnde collectieve arbeidsovereenkomst dan wel conform de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt beloond en dat op deze beloning ook de sociale zekerheid en de pensioenopbouw van de werknemer worden gebaseerd. Dit sluit aan bij het uitgangspunt om ook mensen met arbeidsbeperkingen een volwaardige positie op de arbeidsmarkt te bieden. De werknemer heeft bij de inzet van het instrument loonkostensubsidie één inkomstenbron, namelijk het loon dat hij ontvangt van de werkgever. Dit biedt hem meer overzicht en leidt tot minder administratieve belasting. Verder heeft het instrument loonkostensubsidie als voordeel dat het minder administratieve handelingen voor de werkgever en gemeenten met zich meebrengt. Werkgevers hoeven geen aparte loonadministratie op te zetten. Voor gemeenten is de toepassing van het instrument loonkostensubsidie eenvoudiger en minder bureaucratisch. Zij krijgen daardoor meer beleidsruimte. Anders dan bij loondispensatie hoeven gemeenten bij de inzet van loonkostensubsidie immers in principe geen aanvullende uitkering te berekenen. Bij de inzet van loondispensatie zou een specifieke aanvullende uitkering moeten worden bepaald, waarvan de vaststelling zou afwijken van die van de reguliere bijstand. Bij loonkostensubsidie krijgt de werknemer het loon van de werkgever. In principe is dan geen aanvullende bijstand nodig. Indien wel bijstand nodig is, is dat reguliere bijstand die op de voor gemeenten bekende wijze kan worden vastgesteld. Dit is voor gemeenten eenvoudiger. Onder meer vanwege deze redenen hebben gemeenten een voorkeur voor het instrument loonkostensubsidie.

De keuze voor loonkostensubsidie staat niet op zichzelf. Deze is gemaakt in het licht van het totaal aan gemaakte afspraken in het sociaal akkoord. Naast de keuze voor loonkostensubsidie, stellen werkgevers in de marktsector en de publieke sector zich met de afspraken in het sociaal akkoord garant voor 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarmee bieden werkgevers deze mensen een wezenlijk perspectief op arbeidsparticipatie. Draagvlak en gedeelde verantwoordelijkheid zijn essentiële voorwaarden voor een succesvolle aanpak.

In reactie op de opmerkingen van de Afdeling over de afschaffing van het instrument loonkostensubsidie dat met de Wet Stimulering Arbeidsparticipatie (Wet STAP) werd ingevoerd, wordt opgemerkt dat deze vorm van loonkostensubsidie wezenlijk verschilt van de loonkostensubsidie die in deze nota van wijziging wordt voorgesteld. De loonkostensubsidie op basis van de Wet STAP werd op 1 januari 2009 ingevoerd binnen het UWV-domein ten behoeve van langdurig werklozen, arbeidsongeschikten en herbeoordeelden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze doelgroep komt niet overeen met de doelgroep voor loonkostensubsidie zoals gedefinieerd in de Participatiewet. De doelgroep van de Participatiewet wordt gevormd door mensen uit de gemeentelijke populatie met verminderde productiviteit. Daarbij komt dat de loonkostensubsidie uit de Wet STAP een ander karakter had. Zo bedroeg de loonkostensubsidie uit

de Wet STAP standaard 50 procent van het wettelijk minimumloon en kon de subsidie voor maximaal een jaar worden toegekend. De loonkosten-subsidie voor de Participatiewet bedraagt het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde van een werknemer, en kan bovendien structureel worden toegekend. De reden voor de afschaffing van het instrument loonkostensubsidie uit de Wet STAP was -zoals de Afdeling terecht aangeeft- dat de toegevoegde waarde van het instrument onvoldoende was komen vast te staan. Dat hield voor de Wajongpopulatie ook verband met het feit dat UWV voor hen reeds beschikte over het instrument loondispensatie. Het gebruik van loonkostensubsidie uit de wet STAP was beperkt en voor slechts 20 procent van de werkgevers was de loonkostensubsidie van doorslaggevende betekenis geweest bij het aannemen van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Het kabinet verwacht, mede gezien de afspraken in het sociaal akkoord en de doelgroep, dat het gebruik van loonkostensubsidie door gemeenten in de Participatiewet substantieel zal zijn. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat het instrument loonkostensubsidie zoals dat is vormgegeven in de Participatiewet, het structurele karakter ervan en bovendien het draagvlak voor het instrument door alle betrokken partijen, bijdragen aan het doel van de Participatiewet: mensen met een arbeidsbeperking zo veel mogelijk naar vermogen laten participeren op de arbeidsmarkt.

De Afdeling vraagt zich af of met het voorstel voor loonkostensubsidie de werkgever voldoende zekerheid wordt geboden over langdurige beschikbaarheid van loonkostensubsidie. De Afdeling verwijst daarbij in een voetnoot naar commentaar van de VNG van 8 augustus 2013 op de nota van wijziging, waarin het gaat om zekerheid binnen de desbetreffende gemeente en ook om zekerheid bij verhuizing naar een andere gemeente.

Het kabinet wijst erop dat een besluit tot toekenning van loonkostensubsidie geldt zolang een werknemer tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Als wordt vastgesteld dat een werknemer niet meer tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort, wordt het besluit ingetrokken. Wanneer een werknemer die met loonkostensubsidie in een dienstbetrekking werkt, verhuist naar een andere gemeente, blijft het college van de gemeente die het besluit tot toekenning van loonkostensubsidie oorspronkelijk nam voor de duur van die dienstbetrekking verantwoordelijk voor de doelgroepvaststelling, de periodieke loonwaardebepaling en de vaststelling van de loonkostensubsidie. Het college van deze gemeente blijft ook verantwoordelijk voor de betaling van de loonkostensubsidie aan de werkgever waarmee de dienstbetrekking is overeengekomen. Hiermee wordt juist beoogd te voorkomen dat een werkgever bij verhuizing van een werknemer naar een andere gemeente te maken krijgt met een andere lokale benadering.

In het financiële kader van de Participatiewet is er tot slot rekening mee gehouden dat gemeenten mensen langdurig zullen moeten ondersteunen via de inzet van loonkostensubsidies. Gemeenten mogen de inzet van loonkostensubsidies betalen uit het inkomensdeel van de participatiewet. Naar aanleiding van de afspraken in het sociaal akkoord heeft het kabinet een bedrag oplopend tot 480 miljoen euro structureel hieraan toegevoegd. Via de macrosystematiek van het inkomensdeel wordt bij de berekening van het macrobudget rekening gehouden met de feitelijke uitgaven aan loonkostensubsidies. Op deze manier is geborgd dat gemeenten loonkostensubsidies structureel kunnen verstrekken aan werkgevers.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft het kabinet de toelichting van de nota van wijziging verder verduidelijkt in bovengenoemde zin.

3. Wsw

In het voorstel voor de Wwnv was een verplichting tot instandhouding van Wsw-voorzieningen (en -banen) opgenomen. De instandhoudingsverplichting zou gemeenten in financiële problemen kunnen brengen, omdat deze sector als geheel verlies maakt door een combinatie van tekortschietende productiviteit en relatief hoge beloningen en door financieringsproblemen bij Wsw-pensioenen.

In de nu voorliggende nota van wijziging vervalt de instandhoudingsverplichting en wordt de instroom vanaf 1 januari 2015 stopgezet. In de financiering wordt hiermee rekening gehouden door deze relatief langzaam af te bouwen. Daarbij komt een (oplopende) efficiencykorting.

Zoals al in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de orde is gesteld, zullen veel gemeenten worden gedwongen tot maatregelen in verband met de bestaande beloningsstructuren in relatie tot de productiviteit en winstgevendheid van deze voorzieningen.²⁰ Daarbij kan gedacht worden aan herstructurering van bedrijven, alsook aan het binnen het kader van de gemaakte afspraken over arbeidsvoorwaarden rationaliseren van beloningen en eventueel aan herkeuringen. Ook is denkbaar dat cao-overleg tot aanpassing van beloningsstructuren leidt.

Het stopzetten van de instroom in de Wsw roept de vraag op welk perspectief er bestaat voor de voortzetting van de bestaande Wsw-voorzieningen. Zij zullen immers worden geconfronteerd met een afnemend en vergrijzend werknemersbestand, veelal met relatief hoge (loon)kosten. Ook zullen zij een oplossing moeten vinden voor de pensioenproblematiek, die wordt versterkt door het steeds ouder wordende bestand met steeds minder actieve deelnemers.

Voorts merkt de Afdeling op dat de instandhouding van de Wsw-voorzieningen een fors beslag legt op de mogelijkheden van gemeenten om de verschillende participatiedoelstellingen te bereiken. Blijkens de toelichting²¹ slokt het Wsw-budget voor lange tijd een zeer groot deel van het budget op dat beschikbaar is voor de participatietaken (dat budget bedraagt thans ruim € 2,3 miljard en wordt in langzame stappen afgebouwd naar nihil; in 2018 bedraagt het budget nog ruim € 1,7 miljard). Die middelen kunnen derhalve niet worden gebruikt voor de nieuwe instrumenten, terwijl de doelgroep voor gemeenten sterk toeneemt. Dit betekent dat voor een lange periode veel geld opgaat aan een klein deel van de doelgroep van gemeenten. Nu het hoofdzakelijk loonkosten betreft, zijn er nauwelijks andere mogelijkheden beschikbaar dan het aanpassen van de beloningsstructuren, inclusief pensioenen, of het beëindigen van de desbetreffende Wsw-activiteiten. De toelichting gaat niet in op de vraag op welke wijze gemeenten daadwerkelijk de kosten van de Wsw kunnen beheersen, mede om te voorkomen dat onvoldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor de andere doelgroepen. Het gaat daarbij niet alleen om de loonkostensubsidies, maar in het bijzonder ook om de kosten van begeleiding die gemaakt moeten worden om tot succesvolle participatie van deze kwetsbare doelgroepen te komen. Die subsidies en begeleiding kunnen niet worden betaald, indien het niet lukt de kosten voor de Wsw te beheersen en af te bouwen.

²⁰ Zie onder andere Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 4.

²¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 10.

De Afdeling adviseert de problematiek rond de Wsw-voorzieningen nader te bezien en de nota van wijziging aan te passen.

3. Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

De Afdeling vraagt zich af welk perspectief er bestaat voor de voortzetting van de bestaande Wsw-voorzieningen, bij een afnemend en een vergrijzend Wsw-bestand. De Afdeling vraagt daarbij ook aandacht voor de pensioenproblematiek.

Met de Participatiewet wordt de instroom in de Wsw afgesloten. De mensen die al op basis van de Wsw werkzaam zijn, behouden hun wettelijke rechten en plichten. Het Rijk beëindigt geen dienstbetrekkingen. Het kabinet is van mening dat gemeenten voldoende mogelijkheden hebben om het werk van mensen met een Wsw-dienstbetrekking te blijven organiseren. Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de wijze waarop zij de uitvoering van de Wsw vormgeven. Veel gemeenten hebben er voor gekozen de uitvoering van de Wsw via een sw-bedrijf te organiseren. Deze bedrijven hebben expertise opgebouwd om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen, zowel intern als extern bij een reguliere werkgever.

Met de Participatiewet en het afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen, worden gemeenten verantwoordelijk voor een grotere groep mensen met een arbeidsbeperking. Gemeenten krijgen daarvoor onder andere de beschikking over de nieuwe instrumenten loonkosten-subsidie en de participatievoorziening beschut werk. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de wijze waarop zij het aan de slag helpen van mensen met een arbeidsbeperking organiseren. Het staat gemeenten vrij om de door de sw-bedrijven opgebouwde expertise daarbij in te zetten en de sw-bedrijven te betrekken. Ook nu al zijn er gemeenten die sw-bedrijven inzetten voor de re-integratie van de gemeentelijke doelgroep.

Sociale partners zijn verantwoordelijk voor afspraken over de financiering van de Wsw-pensioenen. Het Rijk heeft daar geen rol in. Wel is het kabinet in overleg met de VNG over de precieze gevolgen van de Participatiewet voor de pensioenlasten. Het kabinet is bereid te bezien welk effect op de pensioenlasten uitgaat door de voorziene afsluiting van de instroom in de Wsw en in overleg met de VNG om tot een oplossing te komen.

Verder merkt de Afdeling op dat het Wsw-budget voor lange tijd een groot deel van het participatiebudget opslokt. De middelen voor het zittend bestand Wsw kunnen niet ingezet worden voor nieuwe instrumenten terwijl de doelgroep voor gemeenten sterk toeneemt.

Na invoering van de Participatiewet bestaat de voeding van het participatiebudget uit het huidige participatiebudget (548 miljoen euro, zowel in 2018 als structureel) en het huidige Wsw-budget, dat ruim drie maal zo groot is als het huidige participatiebudget. Aan het budget worden geleidelijk de re-integratiemiddelen

Wajong van het UWV toegevoegd (in 2018: 75 miljoen euro, structureel: 111 miljoen euro) en de middelen voor de no-riskpolis (in 2018: 26 miljoen euro, structureel:

40 miljoen euro). Vanaf 2015 beschikken de gemeenten over één ontschot participatiebudget. Daarnaast worden met de afname van het Wsw-bestand niet alle Wsw-middelen uit het participatiebudget onttrokken. Er blijven middelen van het afnemende Wsw-budget voor begeleiding van de gemeentelijke doelgroep in het participatiebudget (in 2018: 92 miljoen euro, structureel 503 miljoen). Daarmee kunnen gemeenten (onder andere) mensen die geen toegang meer hebben tot de Wsw begeleiden naar beschut werk of een baan bij een reguliere werkgever. Tabel 10 in hoofdstuk 10 van het algemene deel van de

toelichting geeft een totaal overzicht van de voeding van het participatiebudget. In de structurele situatie hebben gemeenten de beschikking over opgeteld € 1,2 miljard in het participatiebudget. Behalve middelen voor begeleiding, krijgen gemeenten ook via het Inkomensdeel van de Participatiewet (I-deel) middelen ter beschikking om mensen aan het werk te helpen, die niet meer de Wsw kunnen instromen.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de vraag op welke wijze gemeenten daadwerkelijk de kosten van de Wsw kunnen beheersen, mede om te voorkomen dat onvoldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor de andere doelgroepen.

Gemeenten hebben volledige beleidsvrijheid in het organiseren van het werk voor mensen met een Wsw-indicatie. Zoals ook in de toelichting is vermeld, wordt erkend dat het tempo van de korting per Wsw-plek onder de WWNV te hoog was. Daarom is in het Regeerakkoord afgesproken dat deze korting een jaar later zou ingaan (toen nog per 1 januari 2014) en dat deze korting over zes jaar zou worden verspreid in plaats van over drie jaar. In het Sociaal Akkoord is de efficiëncykorting nog een jaar uitgesteld naar 2015. Het uitstel en de spreiding van de efficiëncykorting levert gemeenten ten opzichte van de WWNV een voordeel op van 1 miljard euro in de periode 2013–2019. Daarnaast raamt het kabinet de autonome uitstroom uit de Wsw behoedzamer ten opzichte van WWNV, zodat gemeenten geen risico lopen op een langzamere afname van het zittend bestand dan geraamd. Ook deze behoedzamere veronderstellingen voor de uitstroom leveren gemeenten meer ruimte op.

Een recent onderzoek in opdracht van brancheorganisatie Cedris bevestigt dat er mogelijkheden zijn om efficiënter te werken in de sociale werkvoorziening en beschrijft deze mogelijkheden²². Ook de VNG ziet mogelijkheden efficiënter te werken in de sociale werkvoorziening, maar schetst daarbij diverse onzekerheden. De financiële zorgen van de VNG worden serieus genomen. Daarom ontwikkelt het kabinet in overleg met de VNG een «thermometer» om zo jaarlijks de ontwikkelingen te volgen en zo een beeld te krijgen of de onderliggende aannames voor de berekening van de financiële middelen voor het Wsw zittend bestand hierop aansluiten. Het kabinet zal hierover met VNG in gesprek blijven. Het ministerie van SZW ondersteunt daarnaast de sw-sector via een ondersteuningsprogramma om de bedrijfsvoering te versterken. Cedris gaat dit programma uitvoeren.

Naar aanleiding van het advies is in hoofdstuk 6 van de toelichting nader ingegaan op de wijze waarop het kabinet gemeenten ondersteunt bij het realiseren van de efficiëncykorting.

4. Beschut werken

In verband met het stopzetten van de instroom in de Wsw voorziet het voorstel in de introductie van een nieuwe voorziening beschut werk. In artikel 10b (artikel I, onder F) van het voorstel voor een Participatiewet is bepaald dat beschut werk de vorm moet hebben van een dienstbetrekking. Voorts vermeldt de toelichting dat de beloning van werknemers met een dienstbetrekking beschut werk geschiedt volgens de cao van de branche waarin zij werkzaam zijn, dan wel – als er geen cao van toepassing is – het wml. Dit betekent dat, afhankelijk van de cao die van toepassing is, de deelnemers aan beschut werken op verschillende inkomensniveau's worden ingeschakeld. De op hen van toepassing zijnde loonkostensubsidie bedraagt maximaal 70% wml. In afwijking van de reguliere loonkostensubsidie is geen sprake van een jaarlijkse loonwaar-

²² Robert Capel, Optimalisatie verdienvermogen, juni 2013.

debepaling, maar kan worden volstaan met het eens in de drie jaar bepalen van de loonwaarde.

Bij de voorziening beschut werken gaat het om personen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Het gaat volgens de toelichting om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen een zodanige mate van begeleiding en aanpassing nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt.²³ Blijkens de toelichting is toch gekozen voor de eis van een dienstbetrekking, om beschut werk te onderscheiden van de dagbesteding in de AWBZ, en omdat bij beschut werk wel sprake is van loonvormende arbeid.²⁴

Nu het hier gaat om mensen die door hun beperkingen een zodanige mate van begeleiding en aanpassing nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, zoals de toelichting stelt, roept dit volgens de Afdeling de vraag op of beschut werk door deze groep in het algemeen niet meer de kenmerken zal hebben van dagbesteding dan van loonvormende arbeid. Er kan immers van de werkgever nu juist niet worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. De vraag is of het wettelijke vereiste van een dienstbetrekking, zoals het voorstel voorschrijft, niet te belemmerend zal werken voor het functioneren van de voorziening.²⁵ De Afdeling twijfelt er daarom aan, gelet op de doelstelling van activering van ook deze groep met een zeer beperkte productiviteit, of het in de rede ligt wettelijk te bepalen dat sprake is van een dienstbetrekking, en of het niet meer voor de hand zou liggen dit aan de praktijk over te laten. Indien toch de verplichting van een dienstbetrekking onvermijdelijk is, rijst de vraag hoe wordt voorkomen dat voor deze categorie loonniveaus ontstaan die bezwarend zijn voor gemeenten.

Voorts wijst de Afdeling op een aantal voorwaarden die ingevolge het voorstel zullen gelden voor beschut werken. Zo geldt het wml, onderscheidenlijk de arbeidsvoorwaarden die in een geldende cao zijn opgenomen en bedraagt de loonkostensubsidie maximaal het verschil tussen de loonwaarde en het wml. Daarmee verschillen de voorwaarden waaronder de doelgroep beschut werk aan werk geholpen moet worden niet wezenlijk van die welke gelden voor de reguliere doelgroep van gemeenten. Het roept de vraag op waarom een werkgever van wie in dit opzicht niets mag worden verwacht, bereid zou zijn deze personen in dienst te nemen in plaats van anderen die tot de reguliere doelgroep behoren.

Verder merkt de Afdeling op dat ook wanneer de voorziening niet bij een reguliere werkgever maar bij de gemeente zelf wordt uitgevoerd, de genoemde voorwaarden ertoe leiden dat deze voorziening relatief hoge kosten meebrengt. Gelet op de budgettaire beperkingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd en het karakter van de voorziening, twijfelt de Afdeling eraan of op deze wijze publieke middelen adequaat worden gebruikt en of het niet meer voor de hand zou liggen de beloningsstructuur af te stemmen op het karakter van de voorziening en op de productiviteit van de betrokkenen.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de bovengenoemde voorwaarden voor de voorziening beschut werken alsnog dragend te motiveren en zo nodig de nota van wijziging aan te passen.

²³ Memorie van toelichting, hoofdstuk 5.

²⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 5.

²⁵ Zie in dit verband ook het commentaar van de VNG van 8 augustus 2013 op de nota van wijziging.

4. Beschut werken

De Afdeling vraagt zich af of beschut werk door deze groep in het algemeen niet meer lijkt op een vorm van dagbesteding dan van loonvormende arbeid. Zij koppelt deze vraag aan het feit dat het gaat om mensen die door hun beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van het werk nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. De Afdeling twijfelt er daarom aan, gelet op de doelstelling van activering van deze groep met een zeer beperkte productiviteit, of het in de rede ligt wettelijk te bepalen dat sprake is van een dienstbetrekking.

In het Regeerakkoord is afgesproken dat beschut werk niet meer, zoals bij de Wwv nog wel voorzien was, onder de vlag van de Wsw en in de vorm van een Wsw dienstbetrekking plaatsvindt. Gemeenten krijgen beleidsvrijheid bij het inrichten van beschut werk, waarbij zij gebruik kunnen maken van dezelfde instrumenten als voor de rest van de gemeentelijke doelgroep. Dit biedt gemeenten veel ruimte voor de inrichting van beschut werk binnen een samenhangende participatiebenadering. Beschut werk kenmerkt zich door een hoge mate van (structurele) ondersteuning en aanpassing van het werk. Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk, zegt niet per definitie iets over de mate van productiviteit van deze persoon. De voorziening is juist bedoeld voor mensen die met deze (structurele) ondersteuning wel in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten. Het kabinet vindt de constructie van een dienstbetrekking hiervoor passend. Dit, alsook dat mensen die beschut werk doen daadwerkelijk productieve en loonvormende arbeid leveren, onderscheidt de voorziening beschut werk van dagbesteding in de AWBZ.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in hoofdstuk 5 van de toelichting de nadere overwegingen voor het verplicht invullen van de participatievoorziening beschut werk via een dienstbetrekking uitgebreid.

De Afdeling constateert dat de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten voor het organiseren van beschut werk niet verschillen van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten voor de overige doelgroep. Dit roept bij haar de vraag op waarom een werkgever bereid zou zijn deze persoon in dienst te nemen in plaats van andere mensen die tot de reguliere doelgroep behoren. Wanneer de voorziening niet bij een reguliere werkgever maar bij de gemeenten zelf wordt uitgevoerd, leiden genoemde voorwaarden tot relatief hoge kosten voor gemeenten. De Afdeling vraagt hoe, indien de verplichting van een dienstbetrekking onvermijdelijk is, wordt voorkomen dat voor deze categorie loonniveaus ontstaan die bezwarend zijn voor gemeenten. De Afdeling twijfelt eraan of het niet meer voor de hand zou liggen de beloningsstructuur af te stemmen op het karakter van de voorziening en de productiviteit van de betrokkene.

De Afdeling constateert terecht dat de instrumenten die gemeenten voor het organiseren van beschut werk kunnen inzetten niet verschillen van de instrumenten voor de overige doelgroepen. Bij de inzet van loonkosten-subsidie kunnen gemeenten vanuit het I-deel het verschil financieren tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon. Als het cao-loon hoger is, dan is dit voor rekening van de werkgever. Aandachtspunt hierbij is dat de aanvulling tot het cao-loon niet ten koste mag gaan van het aantal plekken (in de structurele situatie 30.000) voor beschut werk, waarop de financiering voor deze voorziening is gebaseerd. Het maken van cao-afspraken is een zaak waarin werknemers en werkgevers (waaronder gemeenten) gezamenlijk aan zet zijn. Werkgevers, en dus ook

gemeenten, kennen het belang om het cao-loon voor deze groep zo dicht mogelijk bij het wettelijk minimumloon te houden. Het kabinet heeft hierin geen beslissende rol. Wel heeft het kabinet daarom in de brief van 11 april 2013 over het sociaal akkoord gewezen op het belang dat het cao-loon voor deze groep zo dicht mogelijk bij het wettelijk minimumloon ligt.

5. Decentralisatie en samenwerking

Het voorstel gaat uit van een versterking van de financiële verantwoordelijkheid en regiefunctie van gemeenten op het terrein van re-integratie.²⁶

Tegelijkertijd vermeldt de toelichting dat werkgevers niet met iedere afzonderlijke gemeente zaken kunnen en willen doen.²⁷ Gemeenten worden daarom verplicht (op grond van de Wet SUWI) samen te werken op het niveau van de 35 arbeidsmarktregio's. Daarnaast voorziet het voorgestelde artikel 8b Participatiewet in de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges voor de uitvoering van taken samenwerken. Voorts kunnen regels worden gesteld over de vorm van samenwerking. In dit verband wijst de Afdeling op een paradox, inhoudende dat waar beoogd wordt door middel van decentralisatie taken dichterbij de burger te laten uitvoeren, dit in de praktijk gepaard gaat met gemeentelijke schaalvergroting, in eerste instantie vooral via verplichte samenwerkingsverbanden, waardoor het bestuur fysiek centraliseert en daarmee juist verder van de burger af komt te staan.²⁸

Ook betekent de verplichte bovenlokale samenwerking dat de regiefunctie van individuele gemeenten beperkter wordt. Door de verplichte samenwerking zal hun invloed op de beleidskeuzes en de bijbehorende kosten immers kleiner zijn, terwijl de kosten wel voor rekening van de individuele gemeenten komen. Dit roept spanning op met het uitgangspunt van het voorstel, te weten dat gemeenten verantwoordelijk zijn en kunnen worden gehouden (ook financieel) voor het succes dat zij met hun re-integratieaanpak bereiken.

Hoewel de Afdeling onderkent dat samenwerking tussen gemeenten nodig is, met name waar het gaat om bovenlokale, vaak gespecialiseerde voorzieningen, valt echter, gelet op de regierol en (budgettaire) verantwoordelijkheid van gemeenten, niet op voorhand in te zien waarom de benodigde samenwerking niet door gemeenten zelf vorm gegeven kan worden. De Afdeling merkt voorts op dat het interbestuurlijk toezicht, in het bijzonder de regeling van de taakverwaarlozing, voldoende zou moeten zijn om gemeenten die de vereiste resultaten niet bereiken, daarop aan te spreken. Naar het oordeel van de Afdeling is het verplicht stellen van bepaalde samenwerkingsvormen dan ook eerst – als stok achter de deur – aan de orde als ontoelaatbare knelpunten zouden ontstaan die niet anders dan door het stellen van nadere regels kunnen worden ondervangen.

Voorts merkt de Afdeling op dat de (wettelijk) verplichte samenwerkingsverbanden bij de onderscheiden decentralisaties verschillend worden samengesteld. Zo is in het voorstel voor de Jeugdwet ook voorzien in mogelijke gedwongen bovengemeentelijke samenwerking. Vooralsnog is niet verzekerd dat deze verschillende vormen van bovengemeentelijke

²⁶ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

²⁷ Memorie van toelichting, hoofdstuk 3.

²⁸ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 december 2012 betreffende de Derde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen (W04.12.0239/I) en de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 februari 2013 inzake decentralisaties (kenmerk 2013-0000108917).

samenwerking op elkaar worden afgestemd. De per wettelijke regeling van bovenaf opgelegde samenwerkingsverbanden leiden in hun geheel tot een lappendeken, zonder dat gemeenten in staat zijn of worden gesteld – omdat het gaat om verplichte samenwerking – tot afstemming ervan te komen. Dit doet niet alleen afbreuk aan de regierol van gemeenten, maar ook aan de beoogde integraliteit van de verschillende beleidsterreinen in het sociale domein.²⁹

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

5. Decentralisatie en samenwerking

De Afdeling wijst op de paradox dat decentralisatie beoogt taken dichter bij de burger te laten uitvoeren, terwijl dit in de praktijk gepaard gaat met schaalvergroting waardoor het bestuur verder van de burger komt af te staan. Hoewel de Afdeling onderkent dat samenwerking tussen gemeenten nodig is, stelt zij vast dat de regiefunctie van gemeenten beperkter wordt door verplichte bovenlokale samenwerking. Tot slot vreest de Afdeling een lappendeken van samenwerkingsverbanden omdat deze verschillen per decentralisatie.

Ook voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten de taak en verantwoordelijkheid om congruentie te vinden en samen te werken bij de uitvoering van hun taken in het sociaal domein. Hiervoor zijn, zoals de Afdeling ook opmerkt, regels opgenomen in de Wet SUWI. In dat kader gaat het ook om de samenwerking met UWV op het terrein van werkgeversdienstverlening en arbeidsbemiddeling.

Het kabinet streeft naar congruente regio's in het brede sociale domein (Jeugdwet en Wmo), maar gaat er daarbij vanuit dat reeds bestaande, goed functionerende samenwerkingsverbanden gerespecteerd dienen te worden. De VNG inventariseert welke regio's ontstaan en in welke mate zij elkaar overlappen.

Artikel 8b, dat de Afdeling in haar advies noemt, is een delegatiebepaling die als stok achter de deur is opgenomen in de Participatiewet om de samenwerking binnen het sociale domein nader te regelen indien dat nodig mocht blijken te zijn. Deze bepaling is een aanvulling op de al bestaande mogelijkheid voor gemeenten om in gemeenschappelijke regelingen samen te werken bij de uitvoering van de Participatiewet. De voorgestelde bepaling is in dit artikel opgenomen, omdat, in geval regels over deze samenwerking in het sociale domein zouden moeten worden gesteld, de uitvoering in de vorm van een gemeenschappelijke regeling de voorkeur heeft. Evenals in de Jeugdwet (voorgesteld artikel 2.8 van de Jeugdwet) is het uitgangspunt dat de gemeenten zelf de verantwoordelijkheid nemen om te zoeken naar congruente samenwerkingsverbanden. Daarbij hoort ook het vinden van een schaalgrootte die aansluit bij de aan gemeenten opgedragen taken op grond van de verschillende wetten in het sociale domein. Mochten de gemeenten deze verantwoordelijkheid niet oppakken, dan biedt artikel 8b de bevoegdheid om in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daar regels over te stellen.

Deze sturing op de samenwerking en afstemming binnen het sociale domein zal in samenhang met uitvoering in de arbeidsmarktregio's worden gezien. De uitvoering in de 35 arbeidsmarktregio's is vooral van

²⁹ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 mei 2013 over de Jeugdwet (W13.13.0096/III).

belang voor de uitvoering van de Participatiewet vanwege de dienstverlening aan werkgevers, de afspraken over extra banen en de overgang van de doelgroep uit de Wet WAJONG. Deze regio's zijn ontstaan en gevormd op initiatief van gemeenten en UWV op grond van de Wet SUWI. Aanleiding voor de vorming van de regio's was om werkgeversdienstverlening te organiseren en om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. De samenwerking in de arbeidsmarktregio's bij de uitvoering van de Participatiewet (inclusief de Wet SUWI) zal voortborduren op deze ontwikkeling en helpt om de belangrijkste taak, namelijk mensen met een arbeidsbeperking aan het werk helpen, efficiënter uit te voeren. Iedere arbeidsmarktregio krijgt een werkbedrijf, dat de schakel gaat vormen tussen de mensen uit de doelgroep en de extra banen die werkgevers beschikbaar stellen. Gemeenten, die in het werkbedrijf de lead hebben, werken hierin samen met sociale partners en UWV. In de Wet SUWI zal een bepaling worden opgenomen op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over deze vorm van samenwerking in de werkbedrijven. In elke regio zal onder regie van het werkbedrijf een aantal functionaliteiten worden aangeboden. Dit zijn onder meer de dienstverlening aan werkgevers, het zorgdragen voor een eenduidige inzet van instrumenten (zoals loonkostensubsidie, proefplaatsing en jobcoaching), de verstrekking van voorzieningen (zoals werkplekaanpassingen), de inzet van de no-riskpolis en het maken van afspraken over de organisatie van beschermt werk. Regionale samenwerking biedt mogelijkheden voor een eenduidiger dienstverlening aan werkgevers en mensen met een arbeidsbeperking. Door regionaal samen te werken wordt expertise gebundeld en kan vraag en aanbod van werkzoekenden en werkgevers beter op elkaar worden afgestemd, dan wanneer de afzonderlijke gemeenten dat zouden doen. Daarmee wordt de kans op een geslaagde bemiddeling tussen werkzoekenden en werkgevers vergroot.

6. Woonplaats

Het voorstel knoopt voor de verantwoordelijkheid van een gemeente voor het aanbieden van participatievoorzieningen aan bij de woonplaats van de betrokkene. Met de keuze van de woonplaats bij deze decentralisatie, alsook bij de andere decentralisaties (jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning), worden aan het bepalen van de woonplaats steeds ingrijpender gevolgen verbonden. Dit kan ook meebrengen dat vaker dan thans het geval is bestuurlijke geschillen hieromtrent tussen gemeenten zullen gaan ontstaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden en in te gaan op wijze waarop met een toename van deze geschillen moet worden omgegaan.

6. Woonplaats

De Afdeling gaat er van uit dat sprake zou kunnen zijn van toename van bestuurlijke geschillen tussen gemeenten over de verantwoordelijkheid voor de re-integratievoorzieningen en adviseert in de toelichting hieraan aandacht te besteden.

Het uitgangspunt dat de gemeente waarin de betrokkene woonachtig is verantwoordelijk is voor de uitkering en de voorzieningen, is ook nu al opgenomen in de Wet werk en bijstand en de Wsw. Er is niet gebleken dat dit nu in de praktijk tot conflicten zou leiden omdat de betrokkene een andere woonplaats kan kiezen. In geval van loonkostensubsidie wordt op dit uitgangspunt een uitzondering gemaakt in artikel 10d, achtste lid. Daarbij is bepaald dat in geval van verplaatsing van de woonplaats van de

betrokkene, de loonkostensubsidie verleend blijft worden door de gemeente waarin de betrokken werknemer woonde bij het totstandkomen van de dienstbetrekking. Een vergelijkbare regeling is ook opgenomen in de Wsw. Voor het overige is een nadere regeling van de verantwoordelijke gemeente niet nodig gebleken. Er is dus geen sprake van een gewijzigde benadering in het kader van de Participatiewet, waardoor er geen toename van bestuurlijke geschillen wordt verwacht.

7. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

7. Redactionele bijlage

Aan de redactionele kanttekening van de Afdeling is gevolg gegeven.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om in de nota van wijziging nog een aantal wijzigingen aan te brengen. Het betreft:

- verduidelijking dat loonkostensubsidie ook voorziet in de werkgeverslasten, voor zover behorend bij het verschil tussen WML en de loonwaarde van de werknemer; deze werkgeverslasten worden dus, aan werkgevers die loonkostensubsidie krijgen vergoed;
- het schrappen van de 80 procent grens bij de doelgroep loonkostensubsidie; dit heeft ook doorwerking naar de mobiliteitsbonus.

Ten slotte zijn in de nota van wijziging nog enkele redactionele en wetstechnische verbeteringen opgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.13.0314/III

- In het in onderdeel 27 voorgestelde artikel 19, eerste lid, onder b, van de Wet sociale werkvoorziening na «is afgelopen» invoegen: om herindicatie verzoekt.