

Vergaderjaar 1995–1996

24 787

Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. INLEIDING

1.1. Herziening van de Wet Sociale Werkvoorziening

De Wet Sociale Werkvoorziening is aan het einde van de jaren zestig tot stand gebracht met het doel een eenduidig kader te scheppen voor het aanbieden van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen die door een handicap niet in de gelegenheid zijn om onder normale omstandigheden te werken. De WSW, die in de plaats kwam van enkele regelingen gericht op specifieke groepen werknemers, geeft aan de gemeenten de taak te bevorderen dat arbeid onder aangepaste omstandigheden tot stand komt en regelt de voorwaarden waaronder het rijk een financiële bijdrage verstrekt.

Sinds de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 1969 heeft de sociale werkvoorziening een stormachtige groei doorgemaakt. In een kwart eeuw is het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening toegenomen van ruim 40 000 tot meer dan 85 000 personen op dit moment. Mede in verband met de stijgende lasten die deze groei met zich bracht, is de wet in de loop der jaren een aantal malen op onderdelen gewijzigd.

Een zeer ingrijpende wijziging werd doorgevoerd bij wet van 28 september 1988 (Stb. 1988, 440). Met deze wetswijziging werd een wettelijke basis gecreëerd voor een meerjarig beleidsexperiment «Budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering» (BDD). Belangrijkste onderdeel van deze beleidsoperatie was de invoering van een systeem van budgetfinanciering in plaats van de tot dan toe gehanteerde open-einde financiering door het rijk. Tevens werden belangrijke verantwoordelijkheden overgedragen aan gemeenten, onder andere door het intrekken van gedetailleerde organisatievoorschriften voor de sociale werkvoorziening en door het afschaffen van preventief toezicht van rijkswege. Tot slot werd een herziening van het arbeidsvoorwaardenregime voor de sociale werkvoorziening voorzien. De duur van het beleidsexperiment werd in principe beperkt tot de jaren 1989–1992, met

een mogelijke uitloop tot en met 1994. Daarna zouden de in de experimentele periode opgedane ervaringen zijn vastgelegd in nieuwe regelgeving.

Reeds bij de opzet van de beleidsoperatie werd de wenselijkheid onderkend van een evaluatie van het totaal aan ervaringen dat zou worden opgedaan. Om die reden is voorzien in een programma-evaluatie op grond van door een extern adviesbureau te verzamelen gegevens. De twee rapportages van het adviesbureau en de op grond daarvan geformuleerde conclusies zijn aan de Tweede Kamer aangeboden in mei 1991 (Kamerstukken II 1990–1991, 21 800 XV, nr. 71) en september 1993 (Kamerstukken II, 1993–1994, 23 400 XV, nr. 30).

Nadat in de loop van 1993 de vormgeving van een concept-wetsvoorstel tot herziening van de WSW ter hand was genomen, werd al spoedig duidelijk dat niet kon worden volstaan met een herziening die zich beperkte tot in de regelgeving verwerken van de tot dan toe in het kader van de beleidsoperatie opgedane ervaringen met een nieuwe financieringswijze en andere nieuw ontwikkelde instrumenten.

Gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap, veranderingen in de bestuurlijke omgeving en de noodzaak tot afstemming met andere in de laatste jaren geïntroduceerde arbeidsmarkt-instrumenten, zoals de banenpools en de Jeugdwerkgarantiewet, maakten een bredere herijking van de Wet Sociale Werkvoorziening gewenst dan in het kader van de beleidsoperatie BDD was voorzien.

1.2. De advisering door de commissie-Houben

Met het oog op deze herijking stelde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eind 1993 een kleine commissie in van onafhankelijke deskundigen (de commissie-Houben). Deze kreeg tot taak te adviseren over de «toekomstbestendigheid van het inmiddels voorbereide concept-wetsvoorstel tot wijziging van de WSW. In haar tussenbericht van 10 maart 1994 adviseerde de commissie om het concept-wetsvoorstel vooralsnog niet in procedure te brengen. In de eindrapportage, die in juni 1994 naar buiten werd gebracht onder de titel «In werk voorzien», gaf de commissie analyses van de hiervoor genoemde aspecten en deed zij een aantal aanbevelingen voor een verdergaande herziening van de regelgeving. Om voldoende ruimte te scheppen voor een bredere herijking van de WSW werd bij wet van 29 september 1994 (Stb. 1994, 730) de mogelijkheid geopend de experimentele periode te verlengen tot en met 1996. Bij koninklijk besluit van 25 september 1995, Stb. 463 is deze mogelijkheid benut.

De commissie-Houben signaleert in haar eindrapportage een aantal belangrijke knelpunten waarvoor de nieuwe wetgeving een oplossing zou moeten bieden. Ten aanzien van de doelgroep van de sociale werkvoorziening signaleert de commissie een zekere «vervaging». In de huidige situatie van structurele werkloosheid zijn ook vele anderen op grote afstand van de arbeidsmarkt geraakt met een al even minimale kans om zonder steun van de overheid een baan te verwerven als vele gehandicapten. De exacte definiëring van de doelgroep van de werkvoorziening vergt daarom volgens de commissie een hernieuwde politieke keuze. Tevens is een strakke afbakening naar andere arbeidsmarktinstrumenten noodzakelijk.

In de tweede plaats wijst de commissie op het risico van een «verwarring van verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau doordat de

verantwoordelijkheid voor een efficiënte bedrijfsvoering, voor het afdekken van financiële tekorten en voor de indicatiestelling en selectie van kandidaat-werknemers feitelijk in één hand liggen. Onafhankelijke indicatiestelling is om die reden gewenst. Ook wijst de commissie op de onwenselijkheid van een automatische neerwaartse bijstelling van de rijksvergoeding per arbeidsplaats naarmate de gemeenten meer arbeidsplaatsen tot stand brengen. In plaats daarvan zou een periodiek contract tussen rijk en gemeenten moeten worden afgesloten over het te realiseren aantal arbeidsplaatsen en de daarvoor te verstrekken vergoeding.

1.3. Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid

Mede naar aanleiding van de rapportage van de commissie-Houben is bij de kabinetsformatie 1994 in het regeerakkoord vastgelegd dat in de loop van de kabinetsperiode voorstellen zouden worden gedaan voor een stroomlijning van de programma's voor gesubsidieerde arbeid. Een notitie met de hoofdlijnen voor een dergelijke stroomlijning is in augustus 1995 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden na consultatie van de bij de onderscheiden regelingen betrokken instanties en belangenorganisaties (Kamerstukken II 1994–1995, 24 347, nrs. 1 en 2). In deze notitie wordt de indiening aangekondigd van het onderhavige voorstel tot herziening van de Wet Sociale Werkvoorziening en van een voorstel voor een nieuwe Wet inschakeling werkzoekenden, die in de plaats komt van onder andere de huidige Rijksbijdrageregeling banenpools en de Jeugdwerkgarantiewet. In de notitie is een reactie op het rapport van de commissie-Houben vervat.

Ten aanzien van de sociale werkvoorziening wordt in de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» voorgesteld te komen tot een hernieuwde afbakening van de doelgroep en de introductie van een onafhankelijke indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening. Ook wordt voorgesteld voorzieningen voor begeleid werken onder de vigeur van de WSW te brengen. Voor de rechtspositie van de WSW-werknemers is de overgang naar een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht voorzien, gekoppeld aan de overdracht van de werkgeversrol in het arbeidsvoorwaardenoverleg naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Voor nieuwe werknemers is het uitgangspunt in de notitie een arbeidsovereenkomst van 32 uur op het niveau van het minimumloon. Na twee jaar kan een functieloon worden geboden. Aanspraken van de zittende werknemers worden niet aangetast. Voor wat betreft de bekostiging wordt voorgesteld een systematiek van budgetfinanciering te handhaven, waarbij de vergoeding per arbeidsplaats wordt gerelateerd aan de mate van arbeidshandicap van de werknemer.

1.4. Advies van de Sociaal-Economische Raad en de VNG

De notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» is bij brief van 19 december 1995 voor advies voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad. De raad heeft op 16 februari 1996 zijn advies vastgesteld. De raad is het eens met het kabinet dat een stroomlijning van instrumenten van gesubsidieerde arbeid wenselijk is. De raad kan zich ook in algemene zin vinden in de doelstellingen van het kabinet alsook in de praktische motieven die aan de stroomlijnoperatie ten grondslag liggen. Met het kabinet meent de raad dat het specifieke karakter van de sociale werkvoorziening tot op zekere hoogte een aparte benadering rechtvaardigt. Als belangrijkste overweging daarbij geldt dat het hier gaat om een kwetsbare groep die extra bescherming nodig heeft. De raad stemt dan ook in met het voornemen deze regeling met een afzonderlijke bekostiging te

handhaven en de afstemming met de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden te realiseren via een herziening van de WSW.

Ten aanzien van de specifieke kabinetsvoorstellen ten aanzien van de Wsw komt de raad tot de volgende conclusies. De raad staat positief tegenover het voornemen de omschrijving van de SW-doelgroep te verduidelijken en beter hanteerbaar te maken. Naar het oordeel van de raad dient de indicatiestelling voor de Wsw te worden opgedragen aan een onafhankelijk orgaan. Wat de bestuurlijke vormgeving hiervan betreft, komt de raad tot de conclusie dat de constructie van een zelfstandig bestuursorgaan hiervoor het meest in aanmerking komt. De raad hecht er aan dat bij de samenstelling van de indicatieteams wordt voorzien in arbeidsmarkdeskundigheid. De indicatieteams dienen voorts bij de uitoefening van hun taken een zekere ruimte te hebben om maatwerk te kunnen leveren. Gelet op de samenhang met taken van de bedrijfsverenigingen en Arbeidsvoorziening is daarnaast overleg en afstemming met deze instanties gewenst.

De raad beschouwt het voornemen tot omzetting van de SW-dienstbetrekking in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht als een logische stap in de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening, waarbij meer en meer de nadruk is komen te liggen op de mondigheid en de gelijkwaardigheid van de werknemer met een handicap. De raad stemt tevens in met de aan de stroomlijningsnota ten grondslag liggende gedachte dat een stroomlijning van gesubsidieerde arbeid tevens een afstemming vraagt ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Over de uitwerking van dit uitgangspunt voor arbeidsduur en beloning is de raad echter verdeeld.

De raad stemt in met het voornemen de huidige vaste rijksvergoeding per arbeidsplaats te vervangen door een vergoeding die afhankelijk is van de ernst van de handicap. De raad vraagt in dit verband aandacht voor het wegnemen van een knelpunt in het huidige bekostigingsmodel dat er toe leidt dat bij een groei van het aantal arbeidsplaatsen automatisch de vergoeding per arbeidsplaats afneemt.

Tenslotte gaat de raad in op het voorstel in de stroomlijningsnotitie om te komen tot een herschikking van verantwoordelijkheden op het terrein van begeleid werken. De raad wijst dit voorstel af. De raad constateert dat ondanks de voorgenomen herschikking van verantwoordelijkheden een bemoeienis van de bedrijfsverenigingen met begeleid werken blijft bestaan. Van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden is derhalve naar het oordeel van de raad geen sprake. De raad wijst er tevens op dat de beloningsverschillen tussen SW-werknemers en werknemers in het kader van begeleid werken in belangrijke mate zullen verdwijnen door de voornemens op het punt van de arbeidsvoorwaarden van nieuwe SW-werknemers.

Overleg met de VNG over het onderhavige wetsvoorstel heeft op een punt een afwijkende opvatting aan het licht gebracht. Hoewel in het wetsvoorstel is afgestapt van de optie om de indicering voor de sociale werkvoorziening neer te leggen bij een zelfstandig bestuursorgaan en aan de gemeente de taak is gegeven om via gemeentelijke indicatiecommissies kandidaten voor de sociale werkvoorziening voor te dragen, acht de VNG de gemeentelijke betrokkenheid onvoldoende gewaarborgd. De VNG geeft de voorkeur aan een volledige gemeentelijke verantwoordelijkheid op dit terrein, ingekaderd door inhoudelijke en procedurele voorschriften en eventueel toezicht door het rijk.

Over een ander punt wordt het overleg voortgezet. Dat heeft betrekking op de veronderstelling van de VNG dat op financieel terrein te weinig garanties worden geboden. In bespreking is hoe kan worden voorkomen dat de strakkere omschrijving van de doelgroep op termijn zal leiden tot verminderde financiële resultaten en dat onzekerheid zou kunnen ontstaan over eventuele herverdeel-effecten. Men is bovendien van mening dat een oplossing moet worden getroffen voor de financiële problemen die gemeenten thans reeds ondervinden door de in het kader van de Decentralisatie Impuls opgelegde bezuinigingen in combinatie met de effecten van het vigerende financieel verdeelmodel. Wel wordt erkend dat voortzetting van dit model niet gewenst is.

Tenslotte is mede in dit verband ook het vraagstuk van het werkgeverschap nog voorwerp van beraad.

1.5. De opbouw van de memorie van toelichting

In de onderhavige wet zijn de in de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» ten aanzien van de sociale werkvoorziening uitgesproken voornemens uitgewerkt, rekening houdend met het advies van de Sociaal-Economische Raad. In de volgende hoofdstukken van de memorie van toelichting wordt waar nodig nader ingegaan op een aantal specifieke onderdelen van het advies van de raad.

Het kabinet heeft gekozen voor indiening van een nieuwe Wet sociale werkvoorziening in plaats van een herziening van de bestaande WSW in verband met het ingrijpende karakter van de noodzakelijke wijzigingen. Deze omvatten onder andere een nieuwe, strakkere omschrijving van de doelgroep en een nieuwe wijze van indicering van kandidaat-werknemers, een verdere normalisering van de arbeidsverhouding en de medezeggenschap van werknemers die een dienstbetrekking in het kader van deze wet hebben, een nieuwe invulling van de bekostiging van gemeenten en een herschikking van de bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten. Tevens is een afstemming met andere regelingen op het terrein van gesubsidieerde arbeid beoogd. Al deze wijzigingen tesamen maken naar het oordeel van het kabinet een nieuwe wet noodzakelijk. Bovendien wordt daarmee de duidelijkheid en doorzichtigheid van de wettelijke regeling gediend.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting wordt in de eerste plaats aangegeven welke overwegingen ten grondslag liggen aan de gekozen verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het rijk en de gemeenten voor de sociale werkvoorziening en aan de beslissing een speciale voorziening te treffen voor de indicatiestelling SW. Ook wordt ingegaan op de noodzaak om, ondanks het streven naar de stroomlijning van de regelingen voor gesubsidieerde arbeid, vast te houden aan afzonderlijke regelgeving voor de sociale werkvoorziening en op de mogelijkheden voor gemeenten om desondanks over te gaan tot een geïntegreerde uitvoering van de regelingen voor gesubsidieerde arbeid waarvoor zij de verantwoordelijkheid dragen.

Hoofdstuk 3 van de toelichting beargumenteert de noodzaak van een strakkere omschrijving van de doelgroep van de sociale werkvoorziening ten opzichte van de globale en voor ruime uitleg vatbare definitie van de «personenkring» die in 1967 is gekozen en geeft een nadere invulling aan de elementen die in de nieuwe situatie de doelgroep bepalen: het in staat zijn tot regelmatige arbeid en het door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen aangewezen zijn op aangepaste omstandigheden.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de werkwijze van de nieuw in te stellen Dienst indicatie alsmede de gemeentelijke (advies)commissies ten behoeve van de sociale werkvoorziening in het kader van de aanmelding van kandidaat-werknemers, de indicatiestelling en de plaatsing in de sociale werkvoorziening. Hoofdstuk 5 gaat in op een aantal aspecten van de in de sociale werkvoorziening aangeboden arbeid onder aangepaste omstandigheden. Tevens wordt ingegaan op de positie van het begeleid werken in relatie tot deze wet.

De hoofdstukken 6, 7 en 8 behandelen achtereenvolgend de overgang van een dienstbetrekking sui generis naar een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, ook in de sociale werkvoorziening, de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en de nieuwe regeling van de medezeggenschap.

De hoofdstukken 9 en 10 behandelen de bekostiging van de gemeenten en van het nieuwe landelijke orgaan voor de indicatiestelling, de informatievoorziening van het rijk door deze instanties en het toezicht van de rijksoverheid op een juiste uitvoering van de wet.

2. DE BESTUURLIJKE VORMGEVING

2.1. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten

De Wet Sociale Werkvoorziening regelt dat rijk en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen die door een handicap daarop aangewezen zijn. Voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid is bij de inrichting van de wet in 1967 gekozen vanuit de overweging dat het tot stand brengen van arbeid onder aangepaste omstandigheden het beste op lokaal niveau kan geschieden. Tegelijkertijd is het tot stand komen van een dergelijke voorziening van een over het hele land gezien voldoende kwalitatief en kwantitatief niveau van een dusdanige importantie dat medebetrokkenheid van de rijksoverheid in voorwaardenscheppende en toetsende zin gewenst is. Het parlement moest de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te allen tijde kunnen aanspreken en verantwoordelijk kunnen stellen voor de instandhouding van deze voorziening en een juiste wijze van uitvoering. Deze overwegingen golden in 1967 en zijn in de kern nog ongewijzigd.

Het vorenstaande bepaalt de beleids- en beheersvrijheid die aan gemeenten kan worden gelaten en beperkt tevens de mogelijkheid om te komen tot een volledige overdracht van de zeggenschap over de sociale werkvoorziening naar gemeenten. De verdeling van de rijksmiddelen die voor de sociale werkvoorziening ter beschikking worden gesteld en de mogelijkheid van verrekening, danwel terugvordering van de beschikbaar gestelde middelen indien sprake is van onjuiste of onvoldoende uitvoering van de Wsw door de gemeenten zijn – in combinatie met de informatieverplichting en het toezichtsinstrumentarium – voldoende instrumenten om de verantwoordelijkheid van het rijk ten opzichte van het parlement inhoud te kunnen geven.

2.2. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten

De manier waarop invulling is gegeven aan de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het terrein van de sociale werkvoorziening is in de loop van de jaren aan aanzienlijke veranderingen

onderhevig geweest. Met name in de eerste twee decennia na de totstandkoming van de Wet Sociale Werkvoorziening was er een zeer intensieve rijksbemoeyenis met de wijze waarop gemeenten de sociale werkvoorziening uitvoerden.

Die bemoeyenis kwam tot uitdrukking in de subsidiëring van specifieke uitgavenposten, gedetailleerde regelgeving ten aanzien van de organisatie, de arbeidsverhouding en de besteding van de middelen, in het vereiste van toestemming vooraf voor bepaalde gemeentelijke acties en in een gedetailleerd toezicht achteraf op rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering.

De inzet van het in 1989 ingezette beleidsexperiment was om de regelgeving, en daarmee de bestuurlijke verhoudingen, zodanig te wijzigen dat zo veel mogelijk bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het lokale niveau worden neergelegd. Bij de start van de beleidsoperatie is niet in detail uitgewerkt in welke mate de decentralisatie van de WSW verder zou gaan dan de medebewindsfiguur uit de wet van 1969. In de experimentele fase zou daarover meer duidelijkheid worden gezocht, binnen de kaders van territoriale decentralisatie.

De in de beleidsoperatie gekozen uitgangspunten zijn verder aangescherpt bij de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet (Stb. 1992, 96). Iedere noodzaak om gemeenten anders te laten opereren dan in de Gemeentewet is voorzien, moet thans immers worden beargumenteerd. In het kader van de onderhavige wet zijn het met name de beginselen van rechtsgelijkheid en van doelmatigheid van het openbaar bestuur die tot verbijzonderingen ten opzichte van de Gemeentewet nopen, overigens zonder de zelfstandige waarde van taak en functie van de gemeente ten aanzien van de sociale werkvoorziening geweld aan te doen. De beide beginselen noodzaken met name tot nadere regelgeving ten aanzien van de toelating en het ontslag uit de sociale werkvoorziening, ten aanzien van enkele aspecten van de arbeidsvoorwaarden en ten aanzien van de verdeling van de rijksmiddelen. Voor het overige is het gekozen uitgangspunt aan gemeenten een zo groot mogelijke vrijheid bij de uitvoering van de wet te bieden.

Zowel de specifieke problematiek van de indicatie voor de sociale werkvoorziening als de verdelingsvraagstukken in het kader van de bekostiging maken het tevens gewenst om de Wet sociale werkvoorziening naast de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden als afzonderlijke wettelijke regeling voor gesubsidieerde arbeid te laten voortbestaan. In dit kader is tevens van belang dat bij de sociale werkvoorziening feitelijk sprake is van een afzonderlijk type van gesubsidieerde arbeid. Het gaat veelal om bedrijven die speciaal door de overheid in stand worden gehouden om arbeid onder aangepaste omstandigheden te bieden aan gehandicapten.

Voor de gemeenten die zowel in de Wsw als in de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden worden belast met de uitvoering betekent het bestaan van twee regelingen tot op zekere hoogte een complicatie bij de verwezenlijking van één lokale regie op het gehele terrein van de gesubsidieerde arbeid. Op een aantal punten zal immers sprake zijn van – noodzakelijke – verschillen. Op andere punten, waar in de oude regelgeving nog onnodig een afwijkende benadering bestond, wordt in de nieuwe situatie gekozen voor een uniforme aanpak die een geïntegreerde uitvoering door gemeenten mogelijk maakt. Zo wordt de benadering van de rechtspositie, de arbeidsvoorwaarden en de medezeggenschap van werknemers in het kader van deze regelingen zo veel mogelijk geharmoniseerd en verdwijnen de divergerende eisen die in de oude regelgeving

aan de uitvoeringsorganisaties werden gesteld. Ook ten aanzien van de informatievoorziening van gemeenten naar het rijk en voor de invulling van het rijkstoezicht wordt een eensluidende benadering gekozen.

2.3. Het specifieke karakter van de bekostiging

Een dwingende overweging om een afzonderlijke wettelijke regeling voor de sociale werkvoorziening te treffen is van bestuurlijk-financiële aard. Gemeenten hebben in het verleden bij de uitvoering van de sociale werkvoorziening op grote schaal gekozen voor intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen of op grond van bilaterale afspraken. Hun taken in het kader van de Wsw zijn in dat geval opgedragen aan een regionaal werkvoorzieningschap of aan een centrumgemeente. Slechts negentien, over het algemeen grotere, gemeenten voeren op dit moment de wet zelfstandig uit.

Bij de bekostiging van de sociale werkvoorziening wordt met deze intergemeentelijke samenwerking rekening gehouden. De middelen worden niet toegekend aan alle gemeenten afzonderlijk maar aan 101 «bestuurlijke eenheden». In het kader van de Decentralisatie Impuls is in 1993 nagegaan of de overstap naar een financiering via afzonderlijke gemeenten haalbaar was. De conclusie was toen dat in elk geval herverdeeleffecten zouden optreden. Ruim 60% van de gemeenten zou te maken krijgen met herverdeeleffecten van meer dan 25%. De omvang van deze herverdeeleffecten vloeit voort uit de in het verleden ontstane scheve verdeling van SW-arbeidsplaatsen over het land. Correctie van deze scheve verdeling is slechts mogelijk op langere termijn en langs de weg van geleidelijkheid. Zowel de nieuwe wijze van indicatie als bepaalde elementen in de nieuwe bekostigingssystematiek zullen naar verwachting een dergelijke correctie kunnen bewerkstelligen. Het tempo waarin herverdeling optreedt kan worden beheerst door de wijze van invulling van de sociaal-demografische factoren in het verdeelmodel (zie § 9.4.) en door het stellen van grenzen aan de mutatie die van jaar op jaar in de budgetten van gemeenten ten hoogste mag optreden.

Een belangrijke stap, die in 1992 experimenteel is gezet, is de koppeling van de toekenning van budgetten aan een daarmee te realiseren aantal arbeidsplaatsen. Feitelijk is daarmee de overgang gemaakt van een bijdrage in de kosten van de uitvoering naar een subsidie, gekoppeld aan een resultaatverplichting. Door deze overstap in bekostigingsfilosofie, die nu ook consequent in de regelgeving is neergelegd, vervalt de noodzaak van een min of meer gedetailleerde bemoeienis van rijkswege met de wijze waarop de kosten van gemeente tot gemeente zijn opgebouwd. In hoofdstuk 9 en in de artikelsgewijze toelichting wordt op de nog resterende specifieke regelgeving ten aanzien van de bekostiging ingegaan.

2.4. Een andere wijze van indiceren

Het vraagstuk van de verdeling van verantwoordelijkheden bij de indicatie voor de sociale werkvoorziening is uitvoerig met alle betrokken partijen besproken in het kader van de experimentele beleidsoperatie. De kwestie werd zo urgent geacht dat reeds in 1991 tussentijds advies werd gevraagd aan de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de Sociaal-Economische Raad. In de adviesaanvraag worden de eisen geformuleerd die in de nieuwe situatie aan de toelatingsprocedure moeten worden gesteld. Vereist is dat de toelatingsprocedure zorgvuldig verloopt, dat de besluitvorming over de toelating zorgvuldig moet zijn en dat zowel de beoordeling als de beslissing persoonsgericht moeten zijn, onafhankelijk van de plaatsingsmogelijkheden in een werkverband en dus

onafhankelijk van de behoeften vanuit het bedrijfsproces van de SW-organisatie.

In de adviesaanvraag is beargumenteerd dat het de voorkeur verdient niet elk van deze operationele doelstellingen afzonderlijk en gedetailleerd te laten controleren door de rijksoverheid. In plaats daarvan werd voorgesteld het gemeentebestuur te verplichten tot de instelling van een commissie die belast wordt met de advisering over de vraag of een persoon tot de doelgroep behoort.

De Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening onderschreef in haar advies de uitgangspunten voor de nieuwe procedure. Vooral het principe van een onafhankelijke besluitvorming met het oog op een objectieve beslissing achtte de commissie van wezenlijk belang. De commissie was echter verdeeld over de bestuurlijke vormgeving. Een deel van de commissie was van oordeel dat het op grond van de uitgangspunten noodzakelijk is het onderzoek van personen die zich aanmelden en de indicatie voor de sociale werkvoorziening buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid te plaatsen. Dit deel van de commissie adviseerde de taken op te dragen aan een onafhankelijk regionaal orgaan. Een ander deel van de commissie had voorkeur voor een gemeentelijke commissie.

Gezien het verdeelde advies is besloten niet tussentijds tot een aanpassing van de regelgeving over te gaan. In de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» is het vraagstuk opnieuw opgepakt, in aansluiting op de analyse van de commissie-Houben van de gemeentelijke taken op het terrein van de sociale werkvoorziening. Deze heeft er op gewezen dat het niet voor de hand ligt de verantwoordelijkheid voor de vaststelling wie tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening behoort bij de gemeente te laten. De gemeente moet immers voortdurend de afweging maken tussen de randvoorwaarden uit een oogpunt van bedrijfsvoering en overwegingen van rechtvaardigheid ten aanzien van de doelgroep. In de stroomlijningsnotitie heeft het kabinet deze analyse onderschreven. Ook de Sociaal-Economische Raad heeft dat gedaan in zijn advies van 16 februari 1996.

Het advies van de commissie-Houben om als mogelijke oplossing van een «verwarring van verantwoordelijkheden» onafhankelijke indicatiecommissies in te stellen, die beslissen op grond van rijksnormen, is in deze wet uitgewerkt. De onafhankelijke indicatie omvat een toelatingsonderzoek door een team van deskundigen, benoemd op grond van hun professionaliteit en zonder binding met de gemeente of andere aanmeldende of uitvoerende instanties.

Wel heeft het kabinet, een en ander nader overwegende, de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de instelling van een gemeentelijke (advies)commissie met betrekking tot de sociale werkvoorziening, in tact gelaten. In concreto gaat het nu om door de gemeenten (gezamenlijk) in te stellen adviescommissies die kandidaten voordragen aan de minister. Hierbij dienen wel randvoorwaarden te worden aangegeven ten aanzien van deskundigheid en onafhankelijkheid van de commissies. De taken van de commissies worden in de wet vastgelegd en er zullen eisen worden gesteld aan de samenstelling van de adviescommissie. Dit laatste betreft eisen op het gebied van deskundigheid (tenminste arbeids- en arbeidsmarktdeskundigheid, en medische en psychologische deskundigheid) en eisen in de sfeer van incompatibiliteiten (bij voorbeeld een commissielid is niet betrokken bij de bedrijfsvoering van de sociale werkvoorziening). Met een dergelijke invulling blijft sprake van een zekere verantwoordelijkheid van de gemeente inzake de indicering, zij het dat met het oog op de ook door de commissie-Houben gesignaleerde innerlijke spanning in de taken en verantwoordelijkheden die tot dusver bij de gemeente

berusten, gekozen wordt voor adviescommissies in plaats van commissies met beslissingsbevoegdheid.

Inrichting van adviescommissies op het niveau van de bestuurlijke eenheden heeft duidelijk voordelen boven instelling per gemeente. Zo leidt organisatie per bestuurlijke eenheid tot een betere (regionale) afstemming qua beoordelingswijze en wordt de inzet van menskracht beter gebundeld. Het ligt in de rede dat gemeenten vanuit hun eigen belang vrijwillig voor een dergelijke bundeling kiezen; met de VNG zal in overleg worden getreden om deze bundeling te bevorderen.

De beslissingsbevoegdheid omtrent de indicatie berust dus niet langer bij de gemeente. Overwogen is de indicatie als gemeentelijke taak op te trekken naar het provinciaal niveau, met name vanuit de gedachte dat onnodige centralisatie vermeden moet worden. Hier is evenwel niet voor gekozen. In het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie (vbo) is het streven van het kabinet erop gericht om termijn te komen tot een aanpassing van de bestuurlijke structuur om een sterk en slagvaardig gemeentelijk en provinciaal bestuur te realiseren. In de oorspronkelijke wetsvoorstellen inzake de vorming van de stadsprovincie Rotterdam was bepaald dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening zou overgaan naar de provincie. In die situatie zou er opnieuw sprake zijn van een belangenvermenging wanneer de indicatiestelling bij de provincie zou worden neergelegd. Omdat het kabinet vasthoudt aan de in het vbo-traject aanvankelijk gekozen inzet, moet er rekening mee gehouden dat in de toekomst voor bepaalde provincies (nieuwe stijl) zal gelden dat de uitvoering van de Wsw daar berust, en niet bij de gemeenten. Bijkomend punt is dat de uitvoerende activiteit betreffende de indicatiestelling niet aansluit bij het reguliere takenpakket van de provincies.

Alles overwegende is nu gekozen voor indicatiestelling op het niveau van de centrale overheid. Voor de bestuurlijke inrichting op dat niveau zijn meerdere varianten denkbaar, met name qua mate van (interne) verzelfstandiging. Het kabinet acht het om praktische redenen gewenst om – binnen de ministeriële verantwoordelijkheid – het hoofd van een verzelfstandigde dienst met de afdoening te belasten.

De eigenlijke indicatiestelling – het nemen van de beschikking – wordt derhalve neergelegd bij de directeur van een nieuw te creëren dienst die hiërarchisch onder de minister valt. Deze organisatorisch afgescheiden eenheid zal expliciet met het nemen van de indicatiebeschikkingen worden belast en krijgt daartoe beheersmatige en tevens beleidsmatige bevoegdheden toebedeeld. De gemeentelijke adviescommissies dienen de Dienst indicatie sociale werkvoorziening van advies inzake de indicering. De minister is volledig verantwoordelijk voor het functioneren van de dienst en kan ook aanwijzingen geven. De directeur van de dienst kan de aan hem toegekende bevoegdheden dus niet volstrekt naar eigen inzicht hanteren. Als ambtenaar binnen het ressort van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hij gehouden zich naar diens instructies te gedragen, ook waar het de uitvoering van de in deze wet aan hem toegekende bevoegdheden betreft.

De directeur van de dienst geeft een indicatiebeschikking af. Tevens bewaakt de dienst de landelijke normstelling, waarmee niet alleen bij het nemen van de beschikking, maar ook reeds bij de advisering door de gemeentelijke commissies rekening dient te worden gehouden. De dienst toetst of de adviescommissies redelijkerwijs tot hun in de advisering neergelegd oordeel hebben kunnen komen en of het onderzoek door die commissies op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Het op één centraal punt neerleggen van de beschikkingenbevoegdheid heeft als voordeel dat de indicering in het hele land op uniforme wijze tot stand komt. Dat is zeer beslist nodig, omdat in de toekomstige situatie de indicering gepaard gaat met de indeling in drie categorieën van arbeids-handicaps die corresponderen met drie vergoedingsniveaus. Versnippering van de besluitvorming zou tot differentiatie in de beoordelingswijze kunnen leiden, hetgeen zeer ongewenst is.

Als uitgangspunt voor de bestuurlijke vormgeving geldt dat de uitvoering zal plaatsvinden op afstand van het beleid, doch wel onder verantwoordelijkheid van de minister. De beleidsbepaling op het gebied van de sociale werkvoorziening in den brede – met inbegrip van de daaraan gekoppelde regelgeving – zal op het ministerie zelf blijven plaatsvinden.

De hier geschetste constructie, met een nieuw element van ministeriële bevoegdheid, acht het kabinet zeer goed werkbaar. De sturingsmogelijkheden kunnen langs die lijn voldoende worden geregeld. Aanvankelijk was het kabinet van plan een nieuw te vormen zelfstandig bestuursorgaan met de taken met betrekking tot de indicatiestelling te belasten. Het advies van de Raad van State, die meende, dat indien de taak van de indicatie op rijksniveau wordt getild het meer voor de hand ligt deze taak neer te leggen bij een departementale dienst of bestaand orgaan dan bij een apart bestuursorgaan, heeft het kabinet doen besluiten deze weg te verlaten, zij het met handhaving van de keuze voor het centrale niveau. Dit is evenwel geen keuze die voor alle tijden vaststaat. Afhankelijk van de ervaringen die in de praktijk met het nu gekozen model straks zullen worden opgedaan – artikel 43 van de wet bevat een evaluatiebepaling – , kan in de toekomst eventueel besloten worden tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk gemeenten.

Op de werkwijze met betrekking tot de indicatiestelling wordt ingegaan in hoofdstuk 4 en in de artikelsgewijze toelichting.

2.5. Modaliteiten voor de uitvoering van de wet door gemeenten

In § 2.3. is al aangegeven dat de uitvoering van de Wsw door gemeenten in de praktijk een aantal verschillende vormen heeft aangenomen.

In de meeste gevallen is sprake van intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een werkvoorzieningschap op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Daarnaast voert een aantal gemeenten de wet zelfstandig uit. Andere gemeenten hebben op grond van bilaterale afspraken hun taken overgedragen aan een andere gemeente, waarbij veelal hun betrokkenheid tot uitdrukking wordt gebracht in een bestuurscommissie.

Ook bij de totstandkoming van deze wet behouden de gemeenten de mogelijkheid de meest passende modaliteit voor de uitvoering te kiezen. Voor zover de taken van de gemeente volledig worden ondergebracht in een werkvoorzieningschap of volledig worden opgedragen aan een andere gemeente of aan de provincie is vervolgens die instantie het aanspreekpunt voor de rijksoverheid. Gemeenten die hun taken niet onverdeeld hebben overgedragen worden rechtstreeks aangesproken. Bij de inwerkingtreding van de herziene wet zal aan alle gemeenten opgave worden gevraagd van de voor die gemeente toepasselijke uitvoeringsmodaliteit.

2.6. De verhouding tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie

De commissie-Houben heeft in zijn rapport «In werk voorzien» gepleit voor een verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisaties. De overwegingen die de commissie daarvoor aanvoert hebben betrekking op het scheiden van de verantwoordelijkheid voor de sociale doelstellingen en de exploitatie van de voorziening en op het versterken van het bedrijfsmatige karakter van de uitvoering die door een publieke rechtsvorm belemmerd zou worden. In de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» heeft het kabinet aangegeven een eventuele verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld door de keuze van een privaatrechtelijke rechtsvorm, een gemeentelijke verantwoordelijkheid te vinden. Ook voorheen bestond al de mogelijkheid een private rechtsvorm te kiezen. Vereiste was wel dat in die gevallen de rechtsbetrekking tussen gemeente en private rechtspersoon werd geregeld in een aanwijzingsbesluit. In de herziene wet is in artikel 2 dit vereiste gehandhaafd.

3. DE DOELGROEP

3.1. Inleiding

Bij de totstandkoming van de Wet Sociale Werkvoorziening in 1967 is de doelgroep beperkt tot personen «die tot arbeid in staat zijn, maar voor wie, in belangrijke mate ten gevolge van bij hen gelegen factoren, gelegenheid om onder normale omstandigheden arbeid te verrichten niet of nog niet aanwezig is». Bedoeling van de wet is om deze personen zo veel mogelijk gelijke kansen op arbeid te bieden als anderen. Het oude artikel waarin de «personenkring» werd beschreven, is sinds de inwerkingtreding van de WSW enkele malen op ondergeschikte punten gewijzigd. De kern van de omschrijving is echter in al die jaren onveranderd gebleven.

De WSW is tot stand gekomen in een tijd van, in het huidige perspectief beschouwd, vrijwel volledige werkgelegenheid. De categorie die als moeilijk plaatsbaar moest worden aangemerkt, bestond in die periode voor een belangrijk deel uit personen die door lichamelijke of verstandelijke beperkingen niet bij een gewone werkgever konden worden geplaatst. Zonder bezwaar kon worden volstaan met een omschrijving van de doelgroep van de sociale werkvoorziening die grote interpretatieruimte bood aan de uitvoerende gemeenten.

Met de groei van de werkloosheid in de achterliggende decennia is geleidelijk de druk op de toelating tot de SW toegenomen. Het aantal SW-arbeidsplaatsen is sinds de inwerkingtreding van de wet meer dan verdubbeld. Niettemin is het aantal aanmeldingen nog altijd een veelvoud van het aantal beschikbaar komende plaatsen. Naar het oordeel van het kabinet kan het probleem van de groeiende wachtlijsten voor de sociale werkvoorziening niet worden opgelost door een voortgaande groei van de SW. Ook de financiële middelen daartoe ontbreken. Veeleer is er aanleiding kritisch te kijken naar de ruime omschrijving van de doelgroep en de beperkte selectiviteit van de indicatie.

Voor een hernieuwde afbakening van de doelgroep is in de eerste plaats van belang dat in de afgelopen periode ook voor andere werklozen op ruime schaal voorzieningen voor gesubsidieerde arbeid in het leven zijn geroepen. Ook is de aandacht voor en de mogelijkheid tot aanpassing van werk aan de werknemer in het reguliere arbeidsproces toegenomen, door uitbreiding van de Arbo-zorg en verruiming van AAW-werkvoorzieningen. Rekening houdend met deze ontwikkelingen is voor nieuwe instroom een

omschrijving van de doelgroep gerechtvaardigd die nauwkeuriger is toegesneden op de primaire doelstelling van de sociale werkvoorziening.

Arbeid onder (specifiek) aangepaste omstandigheden is in de hier geschetste benadering bestemd voor personen die tot regelmatige arbeid in staat zijn, maar die door een lichamelijke, verstandelijke, of psychische beperking alleen onder deze aangepaste omstandigheden kunnen werken. Het kan gaan om een zeer breed scala van aanpassingen: fysieke aanpassingen aan werkplek en werkomgeving die niet in een gewoon bedrijf kunnen worden gerealiseerd, specifieke uitsplitsing van taken, aanpassingen in de wijze van werkbegeleiding, werktempo of arbeidsduur.

Met inbegrip van de specifieke aanpassingen staat voorop dat de sociale werkvoorziening een arbeidsomgeving is. Als een persoon met een handicap niet regelmatig kan werken dan bieden diverse zorginstellingen de mogelijkheid van dagopvang. Een eenduidige afbakening ten opzichte van deze voorzieningen is een noodzakelijke voorwaarde om in de praktijk een naadloze aansluiting tussen voorzieningen te kunnen garanderen.

Met de nieuwe definitie wordt beoogd tegen te gaan dat personen tot arbeid onder aangepaste omstandigheden worden toegelaten die niet nagenoeg geheel ten gevolge van lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen werkloos zijn. Dit heeft met name consequenties voor de toelating van personen bij wie weliswaar persoonlijke beperkingen een rol spelen bij hun werkloosheid, maar bij wie deze beperkingen niet van medisch vaststelbare aard zijn of van doorslaggevende betekenis. In het verleden werden dergelijke personen wel ingedeeld als behorende tot de categorie «overige handicaps». Onderkend moet worden dat in een aantal gevallen sprake zal zijn van een combinatie van afzonderlijke beperkingen die elk voor zich geen belemmering behoeven te vormen voor werken onder normale omstandigheden, maar die dat in combinatie wel zijn.

Een tweede element in de omschrijving van de doelgroep is, dat niet slechts de beperkingen als zodanig beslissend moeten zijn voor de mate van «arbeidshandicap», maar de mate waarin deze beperkingen de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen: noodzaak tot specifieke aanpassing van werkplek en werkomgeving, specifieke uitsplitsing van taken, specifieke werkbegeleiding, aanpassing van werktempo, arbeidsduur of aan de productiviteit te stellen eisen. Ten behoeve van de bekostiging worden drie niveaus van arbeidshandicap onderscheiden (zie § 4.3).

3.2. Toelatingscriteria

Bij de indicatie moet de gemeentelijke adviescommissie een oordeel formuleren over drie elementen die in de omschrijving van de doelgroep worden genoemd. Beoordeeld moet worden of de aangemelde persoon:

- * tot regelmatige arbeid in staat is;
- * lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen heeft,
- * waardoor alleen onder specifiek aangepaste omstandigheden gewerkt kan worden.

Deze drie elementen zijn niet los van elkaar te zien en moeten in onderlinge samenhang beoordeeld worden. Voor een indicatie voor de sociale werkvoorziening moet aan alle drie de criteria gelijktijdig worden voldaan, waarbij geen sprake is van een duidelijke hiërarchie tussen de onderscheiden elementen. Wel zal, afhankelijk van het arbeidsverleden en

de ernst van de beperkingen, een zwaarder accent liggen op het eerste, tweede of derde aspect.

Zo kan bij een relatief geringe beperking en een recent arbeidsverleden de nadruk sterker liggen op de vraag in hoeverre het (on)mogelijk is te werken onder normale omstandigheden, al dan niet gefaciliteerd met een aanpassing van de arbeidsplaats of met een loonkostensubsidie ter compensatie van een substantieel verminderde arbeidsprestatie. De vraag naar het in staat zijn tot regelmatige arbeid zal eerder op de voorgrond staan bij ernstiger handicaps.

Onderstaand worden de drie elementen uit de doelgroepomschrijving nader ingevuld.

3.3. In staat tot regelmatige arbeid

De omschrijving «in staat om regelmatige arbeid te verrichten» biedt, naar in het verleden is gebleken, slechts een globaal houvast bij de indicatie. Om die reden wordt de omschrijving hier geconcretiseerd aan de hand van vier criteria die norm zullen zijn voor de gemeentelijke adviescommissies. Deze criteria zijn een nadere uitwerking van de elementen die reeds aan de Tweede Kamer zijn meegedeeld bij brief van 24 februari 1994 (Kamerstukken II, 1993–1994, 22 820, nr. 13). Samengevat houden deze criteria in dat voor een SW-indicatie:

- * meer dan één functie moet kunnen worden vervuld;
- * de noodzakelijke begeleidingstijd gelimiteerd is tot een verhouding van circa 1:10;
- * minimaal een uur aaneengesloten kan worden gewerkt;
- * betrokkene in staat moet zijn een minimumprestatie te leveren van tenminste 10%.

Aan deze criteria moet gelijktijdig worden voldaan. De criteria maken het mogelijk te komen tot een naadloze aansluiting tussen enerzijds de sociale werkvoorziening en anderzijds de voorzieningen voor dagopvang.

In den lande is hier en daar de indruk ontstaan dat de introductie van de nieuwe criteria tot gevolg heeft dat personen tot de sociale werkvoorziening zullen worden toegelaten met een mindere productiviteit dan thans gebruikelijk. Deze indruk berust op het misverstand dat met het opheffen per 1 april 1993 van de afzonderlijke rechtspositieregeling voor de B-categorie de toelatingsnormen tot de sociale werkvoorziening zouden zijn aangescherpt. Dat is geenszins het geval. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om met de nu uitgewerkte criteria een hogere of lagere norm voor de ondergrens te stellen dan in het verleden reeds het geval was. De hiervoor genoemde criteria beogen een nadere invulling van het bestaande concept «in staat tot regelmatige arbeid».

De Sociaal-Economische Raad heeft in haar advies van 16 februari 1996 eveneens een kanttekening geplaatst bij de criteria voor de ondergrens. In tegenstelling tot de hiervoor gesignaleerde opvatting dat door de introductie van de vier criteria de toegang tot de sociale werkvoorziening zou worden vergemakkelijkt voor laag-productieve werknemers spreekt de Sociaal-Economische Raad de zorg uit dat het vereiste dat aan een combinatie van eisen moet worden voldaan, de facto zal leiden tot een verscherping van de eisen die aan de doelgroep worden gesteld en een verhoging van de ondergrens. De raad adviseert daarom slechts het criterium van een minimumprestatie te hanteren.

Hiervoor is al aangegeven dat met de criteria slechts een explicitering en niet een wijziging van de ondergrens wordt beoogd. Het advies van de

raad voor een enkelvoudig criterium is niet overgenomen. De vraag of een persoon in staat is een bepaalde minimumprestatie te leveren, is slechts één van de dimensies van het in staat zijn tot regelmatige arbeid. Voor een juiste afbakening van de doelgroep zijn naar het oordeel van het kabinet alle genoemde dimensies van belang.

In beschouwing moet worden genomen dat voor de indicatie het in staat zijn doorslaggevend is en niet noodzakelijk het feitelijk presteren. Diegenen die wel in staat zijn tot regelmatige arbeid, maar op andere gronden dan vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen sterk suboptimaal functioneren, verliezen daarmee niet hun SW-indicatie. In dat geval dienen andere maatregelen genomen te worden.

3.4. Beperkingen

De lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen van een (kandidaat)werknemer moeten beoordeeld worden in het licht van de feitelijk te verrichten activiteiten om te kunnen beoordelen of ook feitelijk sprake is van een handicap. Daarbij moet bovendien in beschouwing worden genomen in hoeverre er mogelijkheden zijn tot compensatie, bij de persoon zelf of met behulp van aanpassingen en hulpmiddelen in de omgeving.

In extremo kan dit inhouden dat een vergaand verlies van doorgaans onmisbare lichamelijke functies of geen rol van betekenis speelt bij bepaalde activiteiten of nagenoeg geheel gecompenseerd wordt door technische of personele voorzieningen of door buitengewone vaardigheden van de persoon zelf, die daarbij tot grote prestaties kan komen ondanks zware lichamelijke beperkingen.

In veel situaties zullen fysieke beperkingen echter op voorhand een onmiskenbare handicap betekenen, zeker als de verstandelijke capaciteiten en de psychische gesteldheid geen beduidend tegenwicht bieden. Evenzo zullen aanmerkelijke verstandelijke en psychische beperkingen in veel werksituaties een niet te miskennen handicap zijn, die een als normaal geaccepteerd functioneren in de weg staat. In het bijzonder het samengaan van meerdere beperkingen leidt over het algemeen tot een beduidende handicap in uiteenlopende situaties, zelfs als deze beperkingen op zich mild zijn.

3.5. Specifiek aangepaste omstandigheden

Naast het vaststellen van het in staat zijn tot regelmatige arbeid, en van de aanwezigheid van een of meer evidente lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen, moet beoordeeld worden of betrokkene ten gevolge van die beperkingen alleen onder specifiek aangepaste omstandigheden in staat is tot arbeid.

Over het algemeen zal bij de beoordeling van de vraag of een persoon ook onder normale omstandigheden te werk kan worden gesteld de visie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie of de bedrijfsvereniging van groot belang zijn. Zij verzorgen immers de reguliere bemiddeling naar arbeid, al dan niet in combinatie met bijvoorbeeld het treffen van een werkvoorziening op grond van de AAW. Voor de gemeentelijke adviescommissies is rekening houdend met de visie van de reguliere bemiddelende instanties aan de orde of de noodzakelijke specifieke aanpassingen via de sociale werkvoorziening gerealiseerd kunnen worden.

In de praktijk kan sprake zijn van een zeer breed scala aan aanpassingen, zoals technische aanpassingen aan de werkomgeving en de

werkplek van de werknemer, aanpassingen bestaande uit een specifieke uitsplitsing van taken binnen werkeenheden, een specifieke wijze van leidinggeven, aanpassingen in de mate van begeleiding op de werkplek en in aangepaste vereisten met betrekking tot werktempo, arbeidsduur en arbeidsprestatie.

De vraag waar de grenzen voor een aanpassing ook binnen de sociale werkvoorziening liggen, kan niet eenduidig worden gegeven. Op het punt van de benodigde specifieke werkbegeleiding en het werktempo zijn de grenzen feitelijk aangegeven door de in het begrip «regelmatige arbeid» begrepen grenzen. Bij taakdeling worden de grenzen feitelijk bepaald door het eenvoudigste functieniveau dat in de sociale werkvoorziening beschikbaar is. Dergelijke functies zijn beschreven in het functievoorbeeldenboek voor de sociale werkvoorziening.

Voor wat betreft de kosten van aanpassing van de directe werkplek geldt dat de gemeente als uitvoerder van de sociale werkvoorziening niet aan het onmogelijke kan worden gehouden. Als richtlijn zou kunnen dienen dat de kosten van aanpassing van een arbeidsplaats niet meer behoeven te zijn dan uit het aan een persoon gerelateerde subsidiebedrag kan worden bekostigd.

3.6. Verwachte effecten van de gewijzigde doelgroepomschrijving

Van groot belang voor de bestaande SW-organisaties is de vraag welke effecten op middellange termijn mogen worden verwacht op het functioneren van deze organisaties als gevolg van de veranderingen in de omschrijving van de doelgroep. Bij een analyse van de effecten moet onderscheid worden gemaakt tussen de effecten van de wat strakkere omschrijving van de doelgroep als geheel, de gevolgen van de explicitering van de ondergrens «in staat tot regelmatige arbeid» en de gevolgen van de nieuwe wijze van indicatiestelling. Bovendien moet onderscheid worden gemaakt tussen de effecten op de omvang van de wachtlijst en de te verwachten effecten op de feitelijke instroom in de sociale werkvoorziening.

Zoals hiervoor al aangegeven heeft de explicitering van de ondergrens van de sociale werkvoorziening niet het doel deze grens hoger of lager te leggen dan thans reeds het geval is. Het is echter niet uitgesloten dat de verduidelijking op dit punt zal leiden tot enige toename van het aantal aanmeldingen (en positieve indicaties).

Naar verwachting zal de nieuwe wijze van indicatiestelling met name de kwaliteit van de indicatie en het inzicht in de aard van de beperkingen en de benodigde aanpassingen op de werkplek verbeteren. Minder dan thans het geval is zullen daardoor personen op de wachtlijst worden geplaatst, die vervolgens toch in staat blijken reguliere arbeid te aanvaarden.

Een eerste globale toets van de wachtlijst van een aantal bestuurlijke eenheden aan de hand van de nieuwe omschrijving van de doelgroep duidt er op dat mogelijk circa éénderde van de voorheen voor de sociale werkvoorziening geïndiceerden niet zou worden toegelaten. Dit zou tot consequentie hebben dat er een einde komt aan de voortdurende groei van de wachtlijsten en dat de omvang van de wachtlijsten zich stabiliseert op een wat lager niveau dan thans gebruikelijk. De grotere plaatsingskans die het gevolg is van de maximum-arbeidsduur van 32 uur voor nieuwe werknemers en de afspraken over de verkorting van de arbeidsduur van zittende werknemers tot 36 uur met ingang van 1997 kunnen tot een verdere verkleining van de wachtlijsten leiden.

Wat de consequenties van de strakkere doelgroepomschrijving zijn voor de feitelijke instroom kan niet op grond van de hier voor genoemde toets worden vastgesteld. Bijna de helft van de jaarlijkse uitstroom uit de wachtlijst betreft in de oude situatie immers uitschrijvingen om andere redenen dan plaatsing in de sociale werkvoorziening. Aangenomen mag worden dat dit zeker ook kansrijkere kandidaten betreft.

Gegevens die werden verzameld in het kader van de door het ministerie in 1992 geïnitieerde experimenten ter bevordering van doorstroming uit de sociale werkvoorziening duiden er op dat circa 10% van de werknemers wenste door te stromen naar reguliere arbeid en daartoe ook in staat werd geacht («Verslag experimenten doorstroming en ondergrens», 1994).

De strakkere omschrijving van de doelgroep zal er naar verwachting per saldo toe leiden dat een categorie van de populatie niet langer instroomt, maar in plaats daarvan aangewezen is op reguliere arbeid of op arbeid in het kader van de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden. De plaats van deze categorie zal worden ingenomen door een doorsnee van de resterende wachtlijstpopulatie.

De instroom van de gewijzigde populatie zal zich langs de weg der geleidelijkheid voltrekken. Uit de beschikbare gegevens valt af te leiden dat ongeveer 5% van de populatie per jaar uit- en instroomt. Een eerste analyse van de te verwachten financiële effecten laat zien dat bij een verstandig beleid veranderingen in productiviteit en veranderingen in loonniveau als gevolg van de gewijzigde populatie elkaar grotendeels compenseren, zodat ook op middellange termijn geen problemen voor de financiering behoeven te worden verwacht.

In het kader van de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden wordt aan sociale werkvoorzieningsorganisaties de mogelijkheid geboden om tot een bepaald maximum gedetacheerde Wiw-werknemers te plaatsen. Dergelijke plaatsingen kunnen ertoe bijdragen dat ondanks de wijziging van de doelgroep de huidige wijze van bedrijfsvoering kan worden gecontinueerd.

3.7. Begeleid werken

Begeleid werken is een relatief nieuwe vorm van arbeidsinpassing voor met name personen met een verstandelijke handicap, waarbij integratie in de arbeid wordt nagestreefd buiten de beschutte omgeving van de dagverblijven en buiten het traditionele sociale werkvoorzieningsbedrijf. In de jaren negentig ontstond in dit kader een aantal arbeidsintegratieprojecten voor gehandicapten, over het algemeen bekostigd uit zeer uiteenlopende en vaak tijdelijke bronnen.

Een impuls voor deze ontwikkeling werd ontleend aan ervaringen in het buitenland, waarbij mensen die in Nederland een DVO-indicatie zouden hebben gekregen in staat bleken om met de juiste begeleiding op een gewone arbeidsplaats te werken. Termen als «job coaching» en «supported employment», die ook wel voor deze projecten worden gehanteerd, wijzen op deze buitenlandse invloed.

In 1992 heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van de ervaringen in een concreet arbeidsintegratieproject – het zogenaamde Breman-project – in een motie verzocht om een oplossing voor de beloningsverschillen tussen degene die in het desbetreffende project werkten en werknemers in de sociale werkvoorziening (Kamerstukken II 1992–1993, 22 800 XV, nr. 39). Bovendien werd gevraagd om een financieringsmogelijkheid voor de

begeleidingskosten van de deelnemers, omdat de continuïteit van het project door een gebrek aan middelen in gevaar dreigde te komen.

Ook het kabinet hecht een groot belang aan de verdere ontwikkeling van deze nieuwe vorm van arbeidsinpassing van gehandicapte werknemers. In de loop van 1994 is binnen de arbeidsongeschiktheidsregelingen een basis gecreëerd voor de financiële ondersteuning van projecten voor begeleid werken. Het gaat in feite om de gecombineerde toepassing van twee regelingen. De Regeling persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers (Stcrt. 1994, 43) maakt het mogelijk voor maximaal 15% van de werktijd persoonlijke begeleiding op de werkplek te vergoeden. De Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid (Stcrt. 1994, 34) bepaalt dat voor de deelnemers de som van het verkregen loon, geaccumuleerd met een AAW- of WAO-uitkering, ten minste gelijk is aan het wettelijk geldend minimumloon.

De doelgroep van de laatstgenoemde regeling bestaat uit personen die gewoonlijk tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening worden gerekend (artikel 11). Zij worden met loondispensatie en intensieve extra begeleiding op de werkplek aan een baan geholpen bij een reguliere werkgever.

In haar advisering over de laatstgenoemde regeling heeft de Sociale Verzekeringsraad aangegeven dat aan een afwijkende anticumulatie-regeling voor een specifieke doelgroep bezwaren verbonden zijn. Ook werd gewezen op het feit dat personen in een vergelijkbare positie die geen AAW- of WAO-uitkering hebben buiten de boot vallen. Om die reden kreeg de regeling een tijdelijk karakter en is een adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad aangekondigd over een structurele oplossing.

Tijdens de parlementaire behandeling van de begroting 1996 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kwam de kwestie opnieuw aan de orde. Geconstateerd werd dat nog altijd sprake is van inkomensverschillen, omdat begeleid werken een beloning tot ten hoogste 100 procent van het wettelijk minimumloon kent bij samenloop met een WAO-/AAW uitkering, terwijl de WSW functieloon kent. De Tweede Kamer aanvaardde een motie waarin het kabinet wordt gevraagd onverwijld een standpunt aan de Kamer aan te bieden inzake de stroomlijning van de inkomenswaarborgen voor gehandicapte werknemers met als overweging dat het wenselijk is dat het fenomeen «begeleid werken» meer wordt gestimuleerd (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 400 XV, nr. 29).

Naar het oordeel van het kabinet is «begeleid werken» in de huidige vorm gezien de intensiteit van de begeleiding op de werkplek in combinatie met de hoogte van de ondersteuning in de sfeer van de beloning te beschouwen als een vorm van werken onder specifiek aangepaste omstandigheden, zij het dat in deze situatie wordt gewerkt in een geïntegreerde arbeidsomgeving bij een reguliere werkgever die daaraan zijn medewerking verleent. Gezien de nauwe samenhang die op dit moment bestaat met de doelgroep van de sociale werkvoorziening ligt een geïntegreerde indicatie voor SW en begeleid werken voor de hand. Op die manier kan een optimale afweging worden gemaakt tussen de verschillende mogelijkheden. Op de wijze waarop deze afweging kan geschieden wordt ingegaan in het volgende hoofdstuk, waar de indicatiestelling aan de orde is.

Bij brief van 19 december 1995 (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 400 XV, nr. 33) is aangegeven dat het de bedoeling van het kabinet is het

inkomensvraagstuk op te lossen in het kader van de onderhavige wet, op zodanige wijze dat arbeidsplaatsen in het kader van begeleid werken op dezelfde voet worden behandeld als arbeidsplaatsen in SW-bedrijven.

In de huidige situatie zijn reeds de Regeling persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers en de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid van toepassing, die de mogelijkheid tot begeleid werken via de bedrijfsvereniging hebben geopend. Gelet op de eerste ervaringen en resultaten is er aanleiding deze bestaande mogelijkheden te handhaven. Daarnaast ligt het in de rede dat in de nieuwe situatie ook de gemeente voor een persoon die begeleid werkt een rijkssubsidie kan ontvangen die is gerelateerd aan de zwaarte van de arbeidshandicap. De gemeente heeft vervolgens de mogelijkheid aan een reguliere werkgever een subsidie te verstrekken voor de indienstname van een gehandicapte werknemer. Deze subsidie kan zowel een vergoeding voor de werkgever omvatten voor de noodzakelijke begeleiding van de werknemer als een vergoeding voor de verminderde prestatie. Met nadruk wordt opgemerkt dat het begeleid werken als zodanig niet wordt ingepast in de bestaande SW-organisaties. In het kader van het traject Samenwerking Werk en Inkomen kan tot een nadere afstemming worden gekomen van de organisatie van begeleid werken via het kanaal van de bedrijfsvereniging enerzijds en dat van de gemeente anderzijds. Uitgangspunt hierbij zal zijn het voortbouwen op wat reeds in ontwikkeling is gebracht.

De rijkssubsidie per arbeidsplaats zal over het algemeen voldoende zijn om het verschil tussen het CAO-loon en de loonwaarde van de arbeidsprestatie, plus de begeleidingskosten, te dekken. Het omslagpunt ligt bij de situatie waarin de subsidie aan de werkgever de rijksvergoeding zou overstijgen. In dat geval wordt een arbeidsplaats in de sociale werkvoorziening meer passend geacht dan begeleid werken.

Voor subsidieverlening aan de werkgever gelden twee voorwaarden. In de eerste plaats moet zijn vastgesteld dat betrokkene behoort tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening en dat betrokkene in aanmerking wenst te komen en kan komen voor begeleid werken. Daarmee ontstaat de inspanningsverplichting voor de gemeente om betrokkene ook aan dergelijke arbeid te helpen.

In de tweede plaats dient de begeleiding op de werkplek te worden geboden door personen die op enigerlei wijze verbonden zijn aan een rechtspersoon die onder meer tot doel heeft deze ondersteuning te verlenen. Daarmee wordt het professionele karakter van de ondersteuning gewaarborgd.

De begeleiding die in de praktijk wordt gegeven is zeer gevarieerd van karakter. De begeleider kan een passende arbeidsplaats voor betrokkene zoeken, een begeleidingsplan opstellen, de afspraken tussen werknemer en werkgever regelen, de werknemer introduceren bij collega's en leidinggevend, de werknemer inwerken in zijn nieuwe functie en begeleiden na de inwerkperiode en de afspraken tussen werkgever en werknemer bewaken. De begeleiding heeft meestal een permanent karakter en is met name tijdens de inwerkperiode zeer intensief. Alle hier genoemde kenmerken van het begeleid werken tesamen zijn voor het kabinet voldoende aanleiding om het begeleid werken aan te merken als een vorm van arbeid onder aangepaste omstandigheden waarvoor binnen de Wsw ruimte moet worden geboden. Een wettelijke basis voor begeleid werken in de Wsw zal bovendien naar verwachting een stimulans voor een bredere toepassing kunnen betekenen.

In de adviesaanvraag over de notitie «Stroomlijning gesubsidieerde arbeid» aan de Sociaal-Economische Raad is expliciet aandacht gevraagd voor de problematiek van het begeleid werken. De raad wijst er in haar advies op dat de inkomensverschillen tussen begeleid werken en sociale werkvoorziening worden gemitigeerd door het voornemen van het kabinet om de arbeidsvoorwaarden zodanig te reguleren dat in het algemeen sprake is van 32-uurscontracten en beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon gedurende de eerste twee jaar.

Tevens wijst de raad er op dat in het kader van het flankerend beleid bij de privatisering van de arbeidsongeschiktheidsregelingen het voornemen bestaat de Regeling persoonlijke ondersteuning gehandicapte werknemers een bredere werking te geven dan alleen de groep die gelijk kan worden gesteld met de doelgroep van de Wsw. De raad merkt op dat het naast elkaar bestaan van een mogelijkheid tot begeleid werken in de Wsw en deze regeling niet leidt tot een helderder verantwoordelijkheidsverdeling tussen de uitvoeringsorganisaties voor de sociale verzekeringen en de gemeenten.

De kanttekening van de Sociaal-Economische Raad met betrekking tot de mitigering van de inkomensverschillen tussen sociale werkvoorziening en begeleid werken, in ieder geval gedurende de eerste twee jaar, is juist. Opgemerkt moet echter worden dat een dienstbetrekking in het kader van begeleid werken zich over het algemeen over een langere periode dan twee jaar zal uitstrekken. Daarnaast zijn in het vorenstaande nog een aantal redenen genoemd om begeleid werken in de wet mogelijk te maken, die door de raad niet zijn weersproken. Met name het gegeven dat begeleid werken door de intensiteit van de begeleiding in combinatie met de hoogte van de ondersteuning in de sfeer van de beloning moet worden beschouwd als een vorm van arbeid onder aangepaste omstandigheden is in dit verband van belang. Alles afwegende resteren er naar het oordeel van het kabinet voldoende redenen om vast te houden aan het voornemen om begeleid werken ook in het kader van de Wsw mogelijk te maken.

3.8. Bevordering van uitstroom

Het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden is een belangrijke doelstelling van de wet die in artikel 3 is vastgelegd. Teneinde de doorstroming uit de sociale werkvoorziening een financiële stimulans te kunnen geven is in artikel 10 van de wet voor het rijk de mogelijkheid gecreëerd om middelen ter bevordering van de uitstroom ter beschikking te stellen. Deze middelen moeten worden aangewend om werknemers die daartoe in staat zijn te ondersteunen bij het vinden van een reguliere arbeidsplaats. In afwijking van het tot nu toe gevoerde beleid, dat vooral een actief uitstroombelief door SW-bedrijven pogde te realiseren, zal het zich nu met name richten op de werknemer. Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan het beschikbaar stellen van een bedrag waarmee arbeidsbemiddeling kan worden ingekocht op basis van «no cure, no pay». Ook kan een premie worden uitgekeerd aan de werknemer die er in slaagt buiten de sociale werkvoorziening regulier werk te vinden op voorwaarde dat hij na een jaar nog steeds aan het werk is.

4. AANMELDING, INDICATIE EN PLAATSING

4.1. Inleiding

De wijze waarop de toelating van kandidaat-werknemers tot de sociale werkvoorziening verloopt, is van groot belang voor de uitvoering van de wet. In de toelatingsprocedure wordt bepaald of inderdaad die personen worden toegelaten, die conform de wettelijke bepalingen zijn aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden in de sociale werkvoorziening.

Eerste stap in de toelatingsprocedure is de aanmelding van de persoon die in aanmerking wil komen voor arbeid op grond van de Wet sociale werkvoorziening. Deze aanmelding kan geschieden door betrokkene zelf, of met instemming van betrokkene door bijvoorbeeld het arbeidsbureau, de bedrijfsvereniging of het speciaal onderwijs. Aanmelding geschiedt op grond van vrijwilligheid.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het gewenst is dat de indicatie voor de sociale werkvoorziening op basis van deskundigheid en onafhankelijkheid van partijen die bij de uitvoering belanghebbend zijn, wordt verricht. Aanmelding geschiedt rechtstreeks bij de bij de indicering betrokken decentrale instantie. Het nemen van de beschikking geschiedt op centraal niveau, in casu door de directeur van de Dienst indicatie sociale werkvoorziening, die ressorteert onder de minister.

4.2. De Dienst indicatie sociale werkvoorziening

De verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling gaat over naar – het niveau van – de minister. De directeur van de – nieuwe – Dienst indicatie sociale werkvoorziening geeft namens de minister de beschikkingen af. Hiertoe zal een organisatorisch afgescheiden eenheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gecreëerd, aan welke tevens beleidsmatige en beheersmatige bevoegdheden zullen worden toegekend. De dienst valt zoals gezegd onder de hiërarchische verantwoordelijkheid van de betrokken minister, waarbij de feitelijke gevalbehandeling aan de de directeur van de dienst is geattribueerd.

De Dienst indicatie sociale werkvoorziening beoordeelt de adviezen van de verschillende gemeentelijke adviescommissies en neemt op basis daarvan individuele beschikkingen. Dit betekent dat de adviezen van de adviescommissie, dus ook de afwijzende adviezen, onverwijld in handen van de dienst worden gesteld. De dienst zal nagaan hoe de adviescommissie tot haar oordeel is gekomen en toetst of het advies overeenstemt met de landelijke normen ten aanzien van de doelgroepbepaling. De dienst bewaakt langs die weg de centrale rijksnormen.

De beschikkingsbevoegdheid berust bij de directeur van de dienst. Bezwaarschriften worden derhalve ook afgewikkeld door deze dienst. In geval van beroep tegen beschikkingen van de dienst dient men zich te wenden tot de administratieve kamer van de rechtbank. Voor administratief beroep bij de minister is niet gekozen omdat de minister immers ook op grond van de attributiefiguur volledig verantwoordelijk is en blijft voor de genomen indicatiebeschikkingen. Een beroepsmogelijkheid op de minister zou dan tot een ongewenste verwarring van verantwoordelijkheid leiden.

De dienst zal over een breed dossier moeten kunnen beschikken, waarin alle relevante bescheiden zijn opgenomen. Het spreekt voor zich dat informatie waarover bij het nemen van de beschikking moet worden beschikt reeds in het kader van de advisering door de adviescommissie

beschikbaar moet zijn gekomen. Deze informatie dient door de adviescommissie in handen van de dienst te worden gesteld. De wet biedt een kader nadere regels te stellen met betrekking tot de informatie, die door de gemeentelijke adviescommissies aan de dienst wordt verstrekt.

Omdat de vraag naar arbeid in de sociale werkvoorziening het aanbod overtreft, zullen personen van wie is vastgesteld dat zij tot de doelgroep behoren in het algemeen eerst op een wachtlijst worden geplaatst. Voor het beheer van deze wachtlijst is de dienst verantwoordelijk, waardoor een onafhankelijk verkregen overzicht ontstaat van de actuele vraag naar arbeid onder aangepaste omstandigheden per gemeente. De dienst informeert de gemeente welke van zijn ingezetenen voor plaatsing in de sociale werkvoorziening in aanmerking komen en presenteert die informatie in volgorde van hun plaatsing op de wachtlijst.

4.3. De gemeentelijke adviescommissie sociale werkvoorziening

Aanmeldingen vinden rechtstreeks plaats bij de door de gemeente ingestelde adviescommissie. In de eerste plaats legt de adviescommissie voor een ieder die zich aanmeldt voor de sociale werkvoorziening in een advies vast of betrokkene behoort tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening. Dit doet de commissie op grond van de beschikbare dossier-informatie, aangevuld met de bevindingen uit eigen onderzoek of onderzoek door derden. Het oordeel van de commissie wordt steeds vastgelegd in een advies ten behoeve van de directeur van de dienst. De adviescommissie brengt derhalve een advies uit waarin is aangegeven of de aangemelde persoon in staat is tot regelmatige arbeid zonder verstoring van de werksfeer. Tevens gaat de commissie na of betrokkene lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen heeft waardoor hij (of zij) is aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden. Bij de beantwoording van de vraag of een persoon onder normale omstandigheden kan werken, is de visie van de arbeidsvoorziening c.q. bedrijfsvereniging van groot belang.

In het verlengde van het oordeel dat een voor de sociale werkvoorziening aangemeld persoon tot de doelgroep behoort, gaat de adviescommissie na of betrokkene in aanmerking wil komen voor begeleid werken.

Indien er geen factoren zijn die een functioneren onder normale omstandigheden in de weg staan, dan kan het advies luiden dat betrokkene naar het oordeel van de commissie dient te worden doorgeleid naar de gemeente als verantwoordelijke voor andere vormen van gesubsidieerde arbeid of zou moeten worden terugverwezen naar de arbeidsvoorziening of de bedrijfsvereniging voor reguliere arbeidsbemiddeling. Als geoordeeld wordt dat de aangemelde persoon niet in staat is tot regelmatige arbeid, dan zal dat veelal een advies inzake indicering voor een dagvoorziening in de zorgsector inhouden.

Als de adviescommissie van oordeel is dat de onderzochte tot de doelgroep behoort, dan wordt door de commissie tevens een advies inzake de mate van beperking vastgesteld, alsmede de indeling van betrokkene in een van de volgende drie categorieën van arbeidshandicap:

- * licht arbeidsgehandicapt, die, hoewel aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden, zonder ver strekkende maatregelen in staat geacht worden een redelijke prestatie te kunnen leveren;

- * matig arbeidsgehandicapt die, aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden, met ver strekkende maatregelen in staat geacht worden een redelijke prestatie te kunnen leveren, of bij wie dergelijke maatregelen niet noodzakelijk zijn, maar die niettemin slechts tot een matige prestatie in staat zijn;

* ernstig arbeidsgehandicapten die, aangewezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden, ook met ver strekkende maatregelen slechts in staat geacht worden een matige prestatie te kunnen leveren.

Deze indeling is medebepalend voor de hoogte van het aan de gemeente toe te kennen subsidiebedrag.

Verder wordt, voorzover relevant, in het advies een globale indicatie gegeven welke voorzieningen aanwezig moeten zijn of getroffen moeten worden om in een aangepaste werksituatie te voorzien. Een precies oordeel over deze noodzakelijke compenserende voorzieningen is eerst mogelijk bij de feitelijke plaatsing, waarbij dan door de daarbij betrokken deskundigen vastgesteld moet worden van welke invloed de beperkingen zijn, gezien in het licht van de feitelijke functie.

Een nieuw onderdeel van de indicering heeft betrekking op personen die reeds als werknemer in het kader van de sociale werkvoorziening of begeleid werken werkzaam zijn. Artikel 12, tweede lid van de wet regelt dat alle werknemers in het kader van de Wsw periodiek, bijvoorbeeld iedere drie tot vijf jaar, opnieuw volgens de reguliere procedure met betrekking tot de indicering worden gezien, zowel met het oog op de vraag of zij nog altijd tot de doelgroep behoren als ten behoeve van een eventuele herindeling naar mate van arbeidshandicap. Een dergelijke herindicatie hoeft niet altijd te leiden tot een fysiek heronderzoek. Artikel 6, derde lid, bepaalt dat de gemeente gehouden is het oordeel van de dienst te vragen indien de gemeente voornemens is een werknemer te ontslaan.

5. DE ARBEID IN DE SOCIALE WERKVOORZIENING

5.1. Inleiding

Arbeid vervult in onze samenleving een tweeledige rol. In de eerste plaats biedt betaalde arbeid de mogelijkheid om een inkomen te verwerven en op die wijze te voorzien in een zelfstandig bestaan. In de tweede plaats is arbeid de mogelijkheid bij uitstek om actief te participeren in de samenleving en zich op deze wijze te ontplooien.

De doelgroep van de sociale werkvoorziening bestaat uit personen die tot regelmatige arbeid in staat zijn. Door de lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen die zij ondervinden, zijn zij evenwel niet in staat een plaats in het reguliere arbeidsproces te verwerven. Daardoor zijn zij voor hun inkomensvoorziening in principe op een sociale uitkering aangewezen en worden zij tegelijkertijd ernstig belemmerd in hun mogelijkheden voor maatschappelijke participatie en ontplooiing. De sociale werkvoorziening beoogt aan deze doelgroep toch de mogelijkheden te bieden om zelfstandig een inkomen te verwerven en arbeid te verrichten, zij het onder aangepaste omstandigheden. De regeling is bedoeld om een anders onoverkomelijke achterstand als gevolg van lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen weg te nemen.

5.2. Maatschappelijk zinvolle arbeid

Wil de SW-arbeid de in de vorige paragraaf geschetste functie voor de doelgroep vervullen, dan moet sprake zijn van arbeid die zowel voor betrokkene persoonlijk als maatschappelijk als zinvol kan worden aangemerkt. Dat betekent dat het resultaat van de arbeid aan bepaalde eisen moet voldoen. Indien naar de geproduceerde goederen en diensten geen vraag bestaat, is geen sprake van zinvolle arbeid.

In principe kunnen in het kader van de sociale werkvoorziening twee vormen van maatschappelijk zinvolle arbeid worden onderscheiden. Het merendeel van de goederen en diensten die in de sociale werkvoorziening worden geproduceerd, wordt afgezet onder normale marktverhoudingen en tegen normale marktprijzen. De rijkssubsidie dient hier in principe uitsluitend om het opbrengstverlies te compenseren ten gevolge van de geringere arbeidsproductiviteit en de extra-kosten die verband houden met het realiseren van aangepaste omstandigheden. Voor het overige wordt de verrichte arbeid geheel door de afnemer betaald.

Als geen batenopleverende arbeid beschikbaar is, terwijl betrokkenen wel op arbeid is aangewezen, wordt daarnaast in sommige gevallen additioneel werk aangeboden, waarvoor wel maatschappelijke, maar geen koopkrachtige vraag bestaat. De rijkssubsidie vergoedt in dat geval ook een belangrijk deel van de kosten van de geleverde productie.

Onder het bekostigingssysteem dat van toepassing was vanaf het begin van de jaren tachtig werd aan de gemeenten expliciet de verplichting opgelegd een adequate vergoeding te realiseren voor de werkzaamheden die in Wsw-kader werden verricht. Niet geld opleverende werkobjecten werden slechts in zeer specifieke situaties toegestaan. Naast de principiële overweging dat in de sociale werkvoorziening sprake dient te zijn van volwaardige arbeid in economische zin, golden met name financiële overwegingen.

De geldelijke opbrengsten uit de verkoop van goederen en diensten kwamen immers tot uitdrukking in de exploitatie van de gemeente en waren dus van invloed op de hoogte van de rijksvergoeding. In de nieuwe situatie, waarin de rijksoverheid zich niet meer rechtstreeks met de kostenopbouw van de sociale werkvoorziening bemoeit, wordt een dergelijke verplichting tot het vragen van een adequate vergoeding niet langer nodig geacht. Gemeenten ondervinden rechtstreeks de financiële consequenties indien een te lage vergoeding voor de SW-arbeid wordt bedongen.

Omdat ook in de nieuwe situatie sprake blijft van arbeid waarvoor een aanzienlijke rijkssubsidie wordt verstrekt, is wel in artikel 5 van de wet de verplichting opgenomen dat voor de SW-werkzaamheden een vergoeding moet worden bedongen die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden. Voor derden die van mening zijn dat zij door onverantwoorde concurrentie schade ondervinden, staat de gang naar de burgerlijke rechter open.

In het project «Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit» (deelproject markt en overheid) wordt een analyse gemaakt van de oorzaken en kenmerken van concurrentie tussen overheidsondernemers en particuliere ondernemers. Met deze analyse wordt nagegaan hoe gestuurd kan worden op vermindering van concurrentieverstoring en worden een beoordelingskader en oplossingsmethoden ontwikkeld. In dit kader wordt ook de sociale werkvoorziening betrokken.

5.3. Situering van arbeid onder aangepaste omstandigheden

Het werken onder aangepaste omstandigheden kan in principe in verschillende settings gerealiseerd worden. In het merendeel van de gevallen wordt op dit moment gewerkt in een sociale werkvoorzieningsbedrijf dat specifiek is ingericht voor het werken onder aangepaste omstandigheden. Maar ook andere vormen komen voor. Zo kan het zijn dat een specifiek daartoe ingerichte afdeling, een zogenaamde enclave, onder leiding van speciaal opgeleid personeel de gelegenheid biedt voor

werken onder aangepaste omstandigheden binnen de organisatorische setting van een gewone arbeidsorganisatie. In andere gevallen wordt als gedetacheerde gewerkt binnen een reguliere werksetting, onder leiding van het daar werkzame leidinggevend personeel, waarbij specifieke ondersteuning op afstand beschikbaar is. In hoofdstuk 3 is daarnaast gewezen op de mogelijkheden van begeleid werken.

De vraag welke vorm van arbeid onder aangepaste omstandigheden voor een werknemer het meest passend is, zal in alle gevallen moeten worden beantwoord door een afweging te maken tussen de voordelen van integratie in een reguliere werksituatie en de mogelijkheid de noodzakelijke aanpassingen op een acceptabele manier te realiseren. Het oordeel van de betrokken werknemer wordt bij de besluitvorming uiteraard meegewogen.

Bij de periodieke herindicering van de werknemers zal in dergelijke gevallen worden nagaan of nog altijd sprake is van arbeid onder specifiek aangepaste omstandigheden die een dienstbetrekking in het kader van de Wsw rechtvaardigen. Is dat niet het geval dan is een overgang naar een arbeidsplaats in het kader van de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden of bemiddeling naar niet-gesubsidieerde arbeid aan de orde.

5.4. Specifieke eisen, te stellen aan arbeid onder aangepaste omstandigheden

De wet formuleert in artikel 3 een aantal vereisten waaraan de hier bedoelde arbeid moet voldoen. In de eerste plaats moet de arbeid onder aangepaste omstandigheden worden verricht. Daarnaast geldt dat de arbeid gericht moet zijn op het behoud, danwel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer.

Het vereiste dat de arbeid onder aangepaste omstandigheden moet worden verricht, houdt rechtstreeks verband met het gegeven dat de SW-werknemers zodanige lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen ondervinden dat deelname aan arbeid onder gebruikelijke omstandigheden niet tot de mogelijkheden behoort. De aanpassingen hebben tot doel om deze beperkingen zodanig te compenseren dat het verrichten van arbeid alsnog mogelijk wordt.

In de praktijk is sprake van een zeer breed scala van aanpassingen, zoals fysieke aanpassingen aan de werkomgeving en aan de directe werkplek van de werknemer, aanpassingen bestaande uit een specifieke uitsplitsing van taken binnen werkeenheden, een specifieke wijze van leidinggeven, aanpassingen in de mate van begeleiding op de werkplek en in het werktempo of de arbeidsduur. In het algemeen zal het gaan om een dusdanige (combinatie van) aanpassingen dat die niet in een normale bedrijfssituatie te realiseren is.

Het tweede vereiste, dat de arbeid gericht moet zijn op het behoud dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid, richt zich op het in stand houden en verder ontwikkelen van de capaciteiten van de werknemers. Dit benadrukt de functie die de sociale werkvoorziening heeft op het terrein van de arbeidsrevalidatie en – zo mogelijk – de toeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt. Het aspect van het bevorderen van de doorstroom naar regulier werk is conform het advies van de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de Sociaal-Economische Raad uit 1985 expliciet in de wettekst vastgelegd.

De opdracht tot het in stand houden en verder ontwikkelen van capaciteiten vraagt om een zorgvuldige analyse van mogelijkheden en beperkingen, al vanaf het moment van het toelatingsonderzoek. Een goed inzicht is van belang om reeds bij feitelijke plaatsing zoveel mogelijk rekening te kunnen houden met de actuele mogelijkheden van betrokkene, met de ontwikkelingskansen en met de belangstelling. Voor een goede bijsturing van het ontwikkelingsproces en het maken van gemotiveerde keuzes bij verandering van werk, kan een regelmatige herbeoordeling van genoemde aspecten niet gemist worden.

5.5. Beoordeling van de kwaliteit van de aanpassingen

Voor het analyseren en beoordelen in hoeverre bepaalde werkzaamheden aansluiten bij de capaciteiten en beperkingen van (toekomstige) werknemers, zijn in de loop der jaren de nodige methoden en technieken ontwikkeld. Deze methoden en technieken worden echter voornamelijk gebruikt bij personen in de periode die vooraf gaat aan hun (eventuele) plaatsing in de sociale werkvoorziening. Deze voorfase heeft vooral het testen en trainen van (potentiële) werknemers tot doel, waarbij ook sprake kan zijn van een vorm van selectie om te beoordelen op welke werkplek de kandidaten het best tot hun recht komen. Indien eenmaal werkzaam in de sociale werkvoorziening wordt het functioneren in veel gevallen niet meer zo systematisch en structureel gevolgd.

In de loop van de experimentele periode is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een instrument ontwikkeld dat het mogelijk moet maken om ook tijdens de dienstbetrekking de kwaliteit van de aansluiting tussen de aangeboden arbeid en de capaciteiten (en de beperkingen) van de SW-werknemers te blijven volgen.

Dit zogenaamde profielensysteem is primair bedoeld als handreiking voor het management van de SW-bedrijven en is in 1992 op basis van vrijwilligheid in de sociale werkvoorziening geïntroduceerd.

Uitgangspunt was dat het hanteren van het profielensysteem – waarbij niet alleen een beoordeling wordt gegeven over de aansluiting tussen capaciteiten en functie en over het functioneren van de werknemer, maar ook de werknemer in staat wordt gesteld een oordeel te geven over het eigen functioneren en het werk – een voldoende waarborg biedt voor het realiseren van de eisen die aan de SW-arbeid worden gesteld.

Artikel 3 biedt de mogelijkheid het gebruik van een systeem als hiervoor geschetst bij lagere regelgeving op te leggen. Op grond van evaluatieonderzoek is vastgesteld dat het gebruik een bijdrage levert aan de aandacht voor, het inzicht in en de verbetering van de kwaliteit van de aansluiting tussen de aangeboden arbeid en de capaciteiten van de werknemers en het aanbieden van arbeid onder specifiek aangepaste omstandigheden bevordert.

Inhoudelijke toetsing van de toepassing van een dergelijk systeem is primair een taak van degenen die binnen de organisatie zijn belast met de arbo-zorg en van het medezeggenschapsorgaan. De Inspectiedienst I-SZW zal daarnaast in het kader van zijn aandacht voor de arbeidsomstandigheden steekproefsgewijs en thematisch nagaan op welke wijze het systeem wordt gehanteerd.

6. DE DIENSTBETREKKING

6.1. Inleiding

De werknemer in de sociale werkvoorziening heeft een arbeidsverhouding met de gemeente. Als uitvoerder van de wet vormt het gemeentebestuur ook de meest aangewezen instantie om de dienstbetrekking aan te gaan. De rechtszekerheid van de WSW-werknemer wordt daardoor optimaal gewaarborgd.

Op grond van de wet van 1967 werd deze dienstbetrekking volledig beheerst door de WSW. Het gewone arbeidsovereenkomstenrecht was op WSW-werknemers niet van toepassing. Wel waren belangrijke elementen in de SW-regelgeving gedupliceerd.

Met de onderhavige wet wordt de regelgeving rondom de dienstbetrekking verder vereenvoudigd. De SW-specifieke regelgeving wordt grotendeels vervangen door de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de arbeidsovereenkomst. Dit hoofdstuk behandelt de overwegingen die aan deze keuze ten grondslag liggen en de toepasbaarheid van algemene regelgeving waarvan de sociale werkvoorziening tot nu toe was uitgesloten.

6.2. De oorspronkelijke keuze voor een speciale dienstbetrekking

Bij de totstandkoming van de Wet Sociale Werkvoorziening in 1967 heeft de wetgever een drietal mogelijkheden ten aanzien van de rechtspositie van WSW-werknemers overwogen (Kamerstukken II 1965–1966, 8609, nr. 3, blz. 14):

- een speciale dienstbetrekking bij de gemeente als WSW-werknemer;
- een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en werknemer;
- een aanstelling bij de gemeente als ambtenaar.

In alle drie de gevallen was sprake van een relatie tussen de WSW-werknemer en de overheid, vanuit de gedachte dat de WSW-werknemer een speciale bescherming nodig heeft om zich te kunnen handhaven als werknemer en dat deze bescherming slechts door de overheid kan worden verleend. In de toelichting bij de wet werd benadrukt dat de verhouding tussen WSW-werknemer en gemeente primair wordt bepaald door de sociale taak van de overheid. Dit rechtvaardigde een speciale dienstbetrekking.

Zowel in een privaatrechtelijke overeenkomst als in een ambtelijke aanstelling komt de aard van deze verhouding onvoldoende tot uiting, aldus de toenmalige overweging van de wetgever. In een privaatrechtelijke overeenkomst valt de nadruk op de wilsovereenstemming tussen partijen, terwijl juist in overeenstemming met de aard van de verhouding de wederzijdse rechten en verplichtingen van de overheid en de gehandicapte werknemer dienen te worden vastgesteld bij of krachtens de wet. Ook werd niet gekozen voor een ambtelijke aanstelling, ondanks het feit dat volgens de bepalingen van de wet de werknemer steeds in dienstbetrekking staat tot het gemeentebestuur. Het uitgangspunt dat de verhouding tussen de werknemer en het gemeentebestuur primair wordt bepaald door de sociale taak van de overheid, leverde indertijd afdoende reden op om hier een publiekrechtelijke dienstbetrekking van eigen aard te introduceren. Dit moest het mogelijk maken een beleid te voeren dat afgestemd is op de bijzondere positie van de betrokken personen.

De invoering van het volumebeleid in 1984 leidde tot een aanpassing van de bevorderingsplicht waardoor de aanmelding tot de sociale werkvoorziening een meer vrijwillig karakter kreeg. Desalniettemin werd de WSW-dienstbetrekking nog steeds gekenmerkt door een zekere eenzijdigheid van de arbeidsverhouding, die volledig was vastgelegd in de wet zelf en in een aantal lagere regelingen: het Besluit en de Regeling rechtspositie en arbeidsvoorwaarden sociale werkvoorziening en het Besluit vrijwillig vervroegde uittreding sociale werkvoorziening. Dit laatste besluit is in 1994 vervallen.

In het model dat ten grondslag lag aan de oorspronkelijke keuze voor een dienstbetrekking sui generis met het gemeentebestuur, had ook de rijksoverheid een taak ten aanzien van de werknemer. De verantwoordelijkheid van het rijk voor de sociale werkvoorziening kwam onder meer ook tot uiting in het gedetailleerd aangeven van de rechten en plichten die de WSW-werknemer en het gemeentebestuur als werkgever ten opzichte van elkaar hadden. De rol van de overheid als wetgever en als werkgever waren vanuit de optiek van het zorgmodel dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden.

6.3. Naar een arbeidsovereenkomst volgens het Burgerlijk Wetboek

De wijzigingen die gedurende de beleidsoperatie BDD zijn gerealiseerd, hebben de regelgeving rondom de WSW-dienstbetrekking sterk vereenvoudigd en leidden deels ook tot een verschuiving van verantwoordelijkheden naar gemeenten. De arbeidsverhouding tussen WSW-werknemer en gemeentelijke werkgever lag echter nog steeds in de WSW zelf verankerd.

Met de onderhavige wet wordt afstand genomen van een dienstbetrekking die volledig wordt beheerst door hetgeen bij of krachtens de Wsw is bepaald. Heroverweging van de oorspronkelijke keuze voor een speciale dienstbetrekking valt uit in het voordeel van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeentebestuur en SW-werknemer. Een aantal overwegingen ligt aan deze keuze ten grondslag.

6.3.1. Veranderde rol van het rijk en de gemeente

Maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen en veranderde opvattingen ten aanzien van gehandicapten in het bijzonder hebben ertoe geleid dat de rol van de overheid meer en meer gedefinieerd wordt in termen van het scheppen van noodzakelijke voorwaarden dan van alles regelend. De taak van de overheid ten aanzien van de sociale werkvoorziening laat zich in die zin nog primair vertalen in het bieden van de gelegenheid om onder aangepaste omstandigheden arbeid te kunnen verrichten. Dit betekent onder meer dat de rol van de overheid als wetgever en als werkgever duidelijker van elkaar gescheiden kunnen worden.

De veranderde opvatting over de rol van de overheid loopt parallel aan de toegenomen verantwoordelijkheid van gemeenten voor taken die in medebewind worden uitgevoerd. Dit betekent dat de oorspronkelijke zorgtaak van de rijksoverheid voor de SW-werknemer grotendeels en in gewijzigde vorm bij de gemeente kan komen te liggen. De verantwoordelijkheid van het rijk voor de sociale werkvoorziening laat zich in de gewijzigde verhoudingen tussen rijk en gemeente vertalen in financiële termen, en een daarbij behorende zorg voor de kwantiteit en kwaliteit van de voorziening. De precieze invulling van de voorziening is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Dit geldt niet alleen voor de wijze waarop de sociale werkvoorziening wordt georganiseerd, maar ook voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de arbeidsverhouding.

Wanneer personen een beroep doen op de sociale werkvoorziening, kan de verhouding tussen het gemeentebestuur als werkgever en de SW-werknemer worden gedefinieerd als een wilsovereenstemming tussen partijen. De keuze voor het aangaan van een dienstverband bij de sociale werkvoorziening ligt hiermee expliciet bij de aspirant-werknemer. Dit past ook beter bij de uitvoeringspraktijk, waarin sprake is van vrijwillige aanmelding.

De keuze voor een arbeidsovereenkomst benadrukt ook heel duidelijk dat het gemeentebestuur als werkgever een eigen verantwoordelijkheid heeft. Het dienstverband dat het aangaat wordt immers niet langer volledig beheerst door de bepalingen die de Wsw oplegt. Het gemeentebestuur weet zich ook gebonden op grond van de overeenkomst die het als werkgever aangaat met de werknemer. Het dienstverband dat wordt aangegaan, moet aldus primair begrepen worden vanuit de zorg die de gemeente heeft voor het bieden van arbeid aan personen die hierop aanspraak maken.

Hoewel de SW-werknemer in dienstbetrekking staat tot het gemeentebestuur, wordt ook nu bewust niet gekozen voor een aanstelling als ambtenaar. De sociale werkvoorziening is immers niet belast met de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Een ambtelijke rechtspositie ligt daarom niet in de rede.

6.3.2. Verdere deregulering

De overgang naar een arbeidsovereenkomst is ook vanuit de dereguleringsgedachte te beargumenteren. WSW-specifieke regelgeving op het gebied van de dienstbetrekking wordt immers zoveel mogelijk vervangen door algemene regelgeving, in casu Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek, titel 7A, afdeling 1 tot en met 6. Slechts bepalingen van het BW met betrekking tot de arbeidsovereenkomst die onverenigbaar zijn met de doelstelling van de Wsw, zijn in de nieuwe wet uitgesloten dan wel beperkt. Eveneens met het oog op het doel van de wet zijn enkele aanvullende bepalingen met betrekking tot de dienstbetrekking opgenomen.

De wet gaat ervan uit dat partijen een collectieve arbeidsovereenkomst sluiten, waarin de arbeidsvoorwaarden van de SW-werknemers nader worden geregeld. Tot dat moment voorziet de wetswijziging in een regeling waarin de arbeidsvoorwaarden zijn vastgesteld door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vanaf het moment dat voor de sociale werkvoorziening een CAO van kracht is geworden, wordt de tijdelijke regeling ingetrokken. De dienstbetrekking wordt dan beheerst door:

- de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, Boek 7A, titel 7A, voorzover van toepassing;
- enkele relevante bepalingen uit de Wet sociale werkvoorziening;
- de bepalingen van de CAO die van toepassing is, voorzover deze niet in strijd zijn met het BW en de Wsw.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de algemene regelgeving die van toepassing is op de dienstbetrekking op grond van een arbeidsovereenkomst en de uitzonderingen en aanvullingen die hierop in de Wsw worden gemaakt. De af te sluiten CAO is onderwerp van

hoofdstuk 7, waar de vorming van de arbeidsvoorwaarden van SW-werknemers wordt behandeld.

6.3.3. Toepasbaarheid van het Burgerlijk Wetboek, boek 7a, titel 7A

In artikel 2, eerste lid, zijn de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek over de arbeidsverhouding van toepassing verklaard op de arbeidsverhouding van de werknemer in de sociale werkvoorziening, overeenkomstig artikel 1637z van het BW.

Het uitgangspunt is dat de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek met zo weinig mogelijk uitzonderingen van toepassing moeten zijn. Hoewel de arbeid in de sociale werkvoorziening onder aangepaste omstandigheden plaatsvindt, kan de arbeidsovereenkomst voor de SW-werknemer alle kenmerken hebben van de overeenkomst zoals bedoeld in artikel 1637a van het BW. De werknemer verricht produktieve arbeid, die qua inhoud niet wezenlijk verschilt van arbeid die onder normale omstandigheden wordt verricht, en is gehouden deze arbeid zelf te verrichten. Voorts is de werkgever verplicht loon te betalen. Het betalen van loon is de prestatie van de werkgever voor de door de werknemer geleverde arbeidsprestatie. De werknemer is in dienst van de werkgever en staat derhalve tot hem in een gezagsverhouding.

Een groot aantal bepalingen kan zonder enig probleem van toepassing zijn op de werknemers in de sociale werkvoorziening, omdat bij de vorming van de vroegere rechtspositie van de werknemers rekening was gehouden met toepasselijke bepalingen uit het BW. Enkele bepalingen zijn door hun aard niet van toepassing op werknemers in de sociale werkvoorziening. De in deze bepalingen beschreven situaties doen zich namelijk in de sociale werkvoorziening niet voor.

Via arbeid wordt de werknemer in staat gesteld zijn arbeidsbekwaamheid te behouden en te bevorderen. Op de werkgever berust dan ook de plicht om arbeid aan te bieden die past binnen de doelstelling van de wet. De werkgever is natuurlijk niet tot het onmogelijke gehouden, maar van hem wordt terzake wel een uiterste inspanning verwacht. Mede met het oog op de doelstelling van de wet, kan de werkgever ook de deelneming van de werknemer aan voorlichtings- en scholingsactiviteiten bevorderen en zoodoorg de uitvoering van zodanige activiteiten. Het wordt aan partijen overgelaten hierover nadere afspraken te maken bij CAO.

Op het punt van de proeftijd wijkt het BW af van de eerdere SW-regelgeving. Het Besluit rechtspositie en arbeidsvoorwaarden sociale werkvoorziening stelde dat de werknemer tijdelijk voor een periode van twee maanden in dienst werd genomen. Wanneer bleek dat de werknemer tijdens deze periode niet langer voldeed aan de vereisten die voor de indienstneming golden, kon het gemeentebestuur de tijdelijke dienstbetrekking ten hoogste twee maal verlengen met twee maanden. De werknemer die voldeed aan de eisen kreeg een dienstbetrekking van bepaalde of onbepaalde tijd aangeboden.

Op grond van artikel 1639n van het Burgerlijk Wetboek kan een proeftijd worden bedongen. Gedurende de proeftijd kan de dienstbetrekking worden beëindigd zonder opzegging of zonder inachtneming van de bepalingen die terzake gelden. De duur van de proeftijd, of bij verlenging de gezamenlijke proeftijden, is dwingend bepaald op maximaal twee maanden en dient voor beide partijen gelijk te zijn. Van het treffen van afwijkende bepalingen op dit punt is afgezien in verband met de verplichting voor de gemeente om ook bij ontslag tijdens de proeftijd – via

tussenkomst van de gemeentelijke adviescommissie – het oordeel van de Dienst indicatie sociale werkvoorziening te vragen (zie § 6.3.4).

De voorwaarden waaronder een dienstbetrekking van bepaalde tijd kon worden aangeboden, waren in SW-regelgeving precies omschreven. In de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» is gesteld dat ook in de onderhavige wet nadere regels zullen worden opgenomen die bepalen dat aan nieuwe werknemers in eerste instantie een arbeidsovereenkomst voor twee jaar wordt aangeboden. Reden was dat in de eerste twee jaar nader wordt bezien of betrokkene werkelijk en permanent op de sociale werkvoorziening is aangewezen. Nu nadrukkelijk is bepaald dat het niet langer behoren tot de Wsw-doelgroep een dwingende ontslaggrond is, is ook op dit punt afgezien van regelgeving die afwijkt van het Burgerlijk Wetboek.

Een laatste punt dat zou kunnen noodzaken tot afwijkende regelgeving is het volgende. In de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» wordt uitgegaan van 32-uurs banen voor de werknemers die na de inwerkingtreding van de nieuwe wet in dienst treden met een beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon. Overweging daarbij is dat aan zo veel mogelijk personen die zijn aangewezen op de sociale werkvoorziening een arbeidsovereenkomst moet worden geboden en dat de stimulans voor doorstroming naar regulier werk aanwezig moet blijven. Slechts in individuele gevallen, die verband houden met persoonlijke factoren, kan een dienstbetrekking van meer dan 32 uur worden overeengekomen. Het (verdeelde) advies van de Sociaal-Economische Raad ten aanzien van deze elementen geeft geen aanleiding om van het oorspronkelijke voornemen af te zien.

Om invulling te geven aan deze vereisten is gekozen voor een benadering via de bekostigingssystematiek. In gevallen dat sprake moest zijn van een dienstbetrekking van 32 uur wordt deze dienstbetrekking ook slechts voor 32 uur betrokken bij de vaststelling van de subsidie. Indien de gemeente om haar moverende redenen een dienstbetrekking voor meer uren is aangegaan, komen de meerkosten voor rekening van de gemeente. In gevallen waar is afgeweken van het vereiste van beloning op het niveau van het minimumloon wordt de dienstbetrekking niet betrokken in de subsidiëring.

6.3.4. Afwijkende en aanvullende bepalingen

Ontslagbepalingen in het BW

Met betrekking tot de mogelijkheid tot ontslag uit de sociale werkvoorziening wordt aangesloten bij de ontslagbepalingen in het BW. De artikelen 1639e tot en met 1939x van het BW regelen de wijze waarop de door de arbeidsovereenkomst ontstane dienstbetrekking eindigt.

Gegeven de doelstelling van de wet en het daaruit voortvloeiende karakter van de voorziening is de opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever aangepast. Deze aanpassing is noodzakelijk omdat de arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening uitsluitend beschikbaar mogen zijn voor personen die behoren tot de doelgroep. In artikel 6, tweede en derde lid, van de wet is aangegeven wanneer het gemeentebestuur de arbeidsovereenkomst kan opzeggen en wanneer de arbeidsovereenkomst dient te worden opgezegd. Opzegging door de werknemer is niet beperkt of aangevuld. Dit geldt ook voor de in het BW opgenomen ontslagverboden.

Preventieve ontslagtoets

Het BBA (1945) is niet van toepassing op de arbeidsverhouding van werknemers bij een publiekrechtelijk lichaam (artikel 2, lid 1). In artikel 6, derde lid, van deze wet is de bepaling opgenomen dat bij een voorgenomen ontslag herindicatie plaatsvindt. Daarbij toetst de directeur van de dienst of het voorgenomen ontslag geen gevolg is van de arbeids-handicap waardoor betrokkene tot de doelgroep behoort. Indien het verzoek tot ontslag wordt gemotiveerd door de arbeidshandicap, maar de gemeentelijke adviescommissie acht betrokkene toch tot arbeid in de zin van de wet in staat – zonedig met nadere aanpassingen op de werkplek of in de begeleiding – dan brengt de adviescommissie een negatief advies uit. Het advies kan worden gezien als een preventieve toets die bevordert dat het gemeentebestuur pas tot ontslag over gaat na zorgvuldige besluitvorming. Het bovenstaande is eveneens van toepassing bij ontslag tijdens de proeftijd.

Ontslagbepalingen i.v.m. het niet langer behoren tot de doelgroep

De verplichting de arbeidsovereenkomst te beëindigen, geldt in die situaties dat de werknemer niet langer behoort tot de doelgroep, omdat zijn arbeidsbekwaamheid zodanig is dat hij in staat moet worden geacht arbeid onder normale omstandigheden te verrichten of omdat hij niet langer in staat is tot arbeid in de zin van deze wet.

In artikel 28 van de WSW was bepaald dat het gemeentebestuur de dienstbetrekking diende te beëindigen wanneer de werknemer niet langer in staat was tot arbeid in de zin van de wet en er voor hem een alternatieve opvangmogelijkheid feitelijk beschikbaar was. In artikel 6, tweede lid, sub b, is daarbij aangesloten.

Een werknemer die na indicatie in staat wordt geacht tot arbeid onder normale omstandigheden kan worden ontslagen indien hij een aanbod tot arbeid onder dergelijke omstandigheden heeft geweigerd. Artikel 4 van de wet regelt dat de gemeente, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de uitvoeringsinstanties sociale verzekeringen samenwerken om de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van personen van wie de gemeente verwacht dat zij binnen een jaar in staat zullen zijn om arbeid te verrichten onder normale omstandigheden.

7. COLLECTIEVE ARBEIDSVOORWAARDENVORMING

7.1. Inleiding

Op grond van het bepaalde in de WSW 1967 lag de bevoegdheid tot het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden van SW-werknemers bij het rijk. Artikel 30 WSW gaf de Kroon en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de taak om regels te stellen met betrekking tot de rechten en plichten van werknemers of gewezen werknemers.

De eenzijdige bevoegdheid van het rijk om de arbeidsvoorwaarden vast te stellen, lag geheel in lijn met de oorspronkelijke keuze voor een WSW-specifieke dienstbetrekking. Dit neemt niet weg dat in de loop der jaren een overlegstructuur is ontstaan tussen de overheid en de werknemersorganisaties die de SW-werknemers vertegenwoordigen. Binnen het kader van dit overleg kreeg de arbeidsvoorwaardenvorming gestalte.

Bij de start van de beleidsoperatie BDD werd aangegeven dat er voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden een andere vorm gevonden moest worden dan eenzijdige vaststelling door het rijk. Nog tijdens de experimentele fase zou gezocht moeten worden naar een inrichting van het overleg die meer in overeenstemming is met gelijkwaardigheid van partijen.

De onderhavige wet gaat uit van een arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de vertegenwoordiger(s) van gemeentelijke werkgevers en SW-werknemers. De ontwikkeling van de arbeidsvoorwaardenvorming is hiermee te karakteriseren als een van eenzijdige arbeidsvoorwaardenvaststelling naar CAO-onderhandeling. Een eerste stap in dit proces is gezet met de formalisering van het overleg, die tijdens de beleidsoperatie is gerealiseerd. Met de oprichting van een aantal stichtingen ten behoeve van de regelingen voor gewezen WSW-werknemers is op onderdelen reeds een paritaire verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming gerealiseerd.

Alle partijen die in het Centraal Overleg Sociale Werkvoorziening participeerden, hebben hun overwegingen en intenties ten aanzien van de vorming van een CAO voor de sociale werkvoorziening neergelegd in een gemeenschappelijke verklaring (Kamerstukken II 1991–1992, 22 300 XV, nr 73). Partijen kwamen overeen dat de wijziging in regelgeving door het ministerie en de vorming van een CAO door partijen gelijktijdig en in onderlinge samenhang zouden worden voorbereid. Tussen de minister als werkgever in het voormalige arbeidsvoorwaardenoverleg en AbvaKabo, CFO en VNG worden afspraken gemaakt met betrekking tot de inhoud van de eerste af te sluiten CAO.

7.2. Formalisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg

Sinds het midden van de jaren '70 hebben de werknemersorganisaties gestreefd naar een gelijkwaardige positie in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Zij vonden het bezwaarlijk dat er geen wettelijk recht op overleg bestond en dat aan het gevoerde overleg ook geen rechten konden worden ontleend. Desalniettemin is in de loop der jaren een informele overlegstructuur tot stand gekomen. Dit betekende dat het overleg geenszins een vrijblijvende aangelegenheid was. Erkenning van de gelijkwaardigheid van partijen door het kabinet heeft geleid tot een wettelijke grondslag voor het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de werknemers in de sociale werkvoorziening. Met de wetwijziging van 2 november 1990 (Stb. 573) werd vastgelegd dat in nadere regelgeving moest worden bepaald op welke wijze het arbeidsvoorwaardenoverleg werd gevoerd en welke organisaties daarbij waren betrokken.

Per 1 september 1991 werd het Besluit centraal overleg sociale werkvoorziening van kracht (Besluit van 28 mei 1991, Stb. 288). Hierin was bepaald dat over de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden niet werd beslist dan nadat daarover door of namens de minister overleg was gevoerd met de – representatief geachte – werknemersorganisaties AbvaKabo (vakbond voor werknemers in dienst van overheid, onderwijs, instellingen voor gezondheidszorg en welzijnswerk, bejaardentehuizen, sociale werkvoorziening en nutsbedrijven in NV-vorm) en CFO (CNV-bond voor overheid, gezondheid, welzijn en sociale werkvoorziening). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was in dit Centraal Overleg Sociale Werkvoorziening adviseur. In de VNG-delegatie werd een vertegenwoordiging van het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (NOSW) opgenomen.

Wanneer het overleg onverhoopt niet tot overeenstemming leidde, konden beide partijen afzonderlijk advies inwinnen van de Advies- en Arbitragecommissie voor geschillen tussen de overheid als werkgeefster en de ambtenarencentrales (Commissie-Albeda). Een verzoek aan de commissie om arbitrage in een geschil kon alleen geschieden in overeenstemming tussen beide partijen, gezien het bindende karakter van de uitspraak.

7.3. Overdracht van de werkgeversrol in het Centraal Overleg Sociale Werkvoorziening

Formalisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg was een belangrijke stap naar een grotere gelijkwaardigheid van partijen die bij dat overleg waren betrokken, maar kon als zodanig niet worden beschouwd als einddoel. Ook binnen de context van het geformaliseerde overleg, bleef de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden uiteindelijk een taak van het rijk.

Vanuit het streven van het kabinet naar een terugtrekende overheid in het algemeen en een zo groot mogelijke decentrale uitvoering van de WSW in het bijzonder, is de vraag gesteld of de rijksoverheid, in casu de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, noodzakelijkerwijs werkgeverspartij in het Centraal Overleg Sociale Werkvoorziening dient te zijn. Het ligt in de rede om met het oog op de overdracht van bevoegdheden aan het lokale bestuursniveau juist op een dergelijk belangrijk onderdeel de wet te wijzigen. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel met betrekking tot de beleidsoperatie BDD werd in de motie Oomen-Ruijten/Spieker hierop ook aangedrongen (Kamerstukken II 1987–1988, 20 512, nr. 18). In deze motie sprak de Tweede Kamer uit dat na het experiment met de budgetfinanciering de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in belangrijke mate vorm moest krijgen.

Overdracht van de werkgeversrol is ook gewenst vanuit het streven de sociale werkvoorziening zoveel mogelijk te benaderen als volwaardige sector. Dit betekent dat de arbeidsverhoudingen zo mogelijk dienen te worden genormaliseerd. Een proces dat ook in de overige delen van de collectieve sector valt te constateren. De werkgeversrol kan alleen worden overgedragen aan een organisatie die in het arbeidsvoorwaardenoverleg de werkgevers (de gemeenten) representeert, met wie de SW-werknemers een arbeidsovereenkomst aangaan. De VNG heeft de mogelijkheid tot het maken van bindende afspraken met de werknemers-organisaties over de arbeidsvoorwaarden zowel van de werknemers van gemeenten als van de SW-werknemers. Omdat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet langer als werkgever participeert in het arbeidsvoorwaardenoverleg, vervult hij eveneens niet langer die rol in het bestuur van het pensioen-, AOV- en VUT-fonds. Ook in deze besturen kunnen de werkgeverszetels worden bezet door de VNG.

Met de afspraken die de VNG maakt in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg worden niet alleen de afzonderlijke gemeenten gebonden, maar via hen evenzeer de gemeenschappelijke regelingen die de wet namens gemeenten uitvoeren en privaatrechtelijke rechtspersonen die op grond van een aanwijzingsbesluit namens de gemeente een deel van de wetsuitvoering voor hun rekening nemen.

7.4. De verantwoordelijkheid van het rijk bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden

De behoefte van de rijksoverheid om de kosten van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling te beheersen, was een belangrijke overweging om de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in eigen hand te houden. Immers, de sociale werkvoorziening maakt deel uit van de collectieve sector, waarvan de financiering voor een groot deel plaatsvindt uit collectieve middelen. Beheersing van de kosten is voor de rijksoverheid dan ook een wezenlijke zorg bij het in stand houden van de voorziening. In de voormalige bekostigingsstructuur waarin eerst en vooral de lonen van de werknemers werden vergoed, vormden de loonkosten een belangrijke factor in de totale kostenontwikkeling van de sociale werkvoorziening.

Met de totstandkoming van een CAO voor de sociale werkvoorziening wordt de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden duidelijk en bewust verlegd. De gemeenten en de werknemersorganisaties krijgen een gelijkwaardige positie in het overleg, terwijl de rijksoverheid zich terugtrekt. De contractvrijheid van CAO-partijen impliceert dat de verantwoordelijkheid voor het onderhandelingsresultaat en de kostenontwikkeling door de arbeidsvoorwaarden bij de partijen zelf ligt.

Waar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kaders wil stellen aan de arbeidsvoorwaarden op grond van de doelstellingen die hij met de wet wil realiseren, staan in principe twee mogelijkheden open. Dergelijke kaders kunnen in wettelijke bepalingen worden neergelegd of via de voorwaarden te stellen bij de subsidieverstrekking aan de gemeenten worden afgedwongen. In de onderhavige wet is voor die laatste route gekozen waar het gaat om de wenselijk geachte arbeidsduur van 32 uur per week en de beloning op het niveau van het minimumloon gedurende de eerste twee jaar van het dienstverband.

Met het systeem van budgetfinanciering is vanuit de optiek van het rijk een instrument gevonden ter beheersing van de uitvoeringskosten. Bovendien blijft het rijk onder de nieuwe, gedecentraliseerde verhouding tussen gemeenten en rijksoverheid verantwoordelijkheid dragen voor de omvang en de kwaliteit van de voorziening. Onder deze condities kunnen de organisatie(s) van de SW-werknemers en de gemeentelijke werkgevers gezamenlijk de arbeidsvoorwaarden vaststellen, zonder dat dit ten koste zal gaan van het uiteindelijke voorzieningenniveau en zonder dat eventuele meerkosten kunnen worden afgewenteld op de rijksoverheid. Het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden hoeft dan niet langer een bevoegdheid van het rijk te zijn, maar het resultaat van een gelijkwaardig overleg tussen CAO-partijen. De resultaten van het overleg kunnen in die situatie neerslaan in een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO).

Het feit dat de minister in een CAO-situatie niet langer als werkgever participeert in het overleg, betekent geenszins dat het rijk het zicht verliest op de feitelijke ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden. Partijen doen op basis van de Wet op de loonvorming de minister mededeling van het sluiten, wijzigen of opzeggen van een collectieve arbeidsovereenkomst.

Wanneer een gemeente niet langer zou zijn aangesloten bij de VNG die de werkgeversrol vervult in het arbeidsvoorwaardenoverleg, hoeft dit geen gevolgen te hebben voor de werkingssfeer van de CAO. Het gemeentebestuur kan als werkgever in deze situatie immers worden gebonden aan de CAO op grond van een aan te vragen besluit tot algemeen verbindendverklaring. Wanneer de Minister van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid de bepalingen van de CAO algemeen verbindend heeft verklaard, gelden deze voor alle SW-werkgevers en SW-werknemers.

CAO-bepalingen die een (VUT-)fonds betreffen kunnen voor een periode van maximaal 5 jaar verbindend worden verklaard. Voor een algemeen verbindend verklaring van deze bepalingen gelden overigens specifieke (beleids)voorwaarden. Zo moeten blijkens een CAO-bepaling de statuten en het reglement van het fonds een integraal deel uitmaken van de CAO.

8. DE MEDEZEGGENSCHAP

8.1. Inleiding

Artikel 24 van de WSW verplichtte het gemeentebestuur tot het bevorderen van de oprichting en instandhouding van organen van overleg tussen de leiding van het werkverband en de werknemers. De wijze waarop de medezeggenschap van werknemers in de sociale werkvoorziening gestalte moest krijgen werd in 1977 vastgelegd in het Besluit organen van overleg sociale werkvoorziening (Besluit OVO), dat in 1986 geheel is herzien (Besluit van 24 december 1986, Stb. 724).

De keuze om werknemers in de sociale werkvoorziening werkzaam te laten zijn op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht heeft ook gevolgen voor de regelgeving inzake de medezeggenschap, omdat daardoor de Wet op de ondernemingsraden op deze sector van toepassing wordt. Op grond van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de huidige keuze voor een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, is het eveneens gewenst op het gebied van de medezeggenschap van SW-werknemers zoveel mogelijk aan te sluiten bij algemene regelgeving.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de inhoudelijke verschillen tussen het Besluit OVO en de Wet op de ondernemingsraden niet groot zijn. Op basis van het uitgangspunt dat de medezeggenschap van werknemers in de sociale werkvoorziening vergelijkbaar moet zijn met die van de werknemers in de marktsector, heeft de Wet op de ondernemingsraden bij de opstelling van het Besluit OVO als belangrijk richtsnoer gediend. De rechten en de bevoegdheden van het orgaan van overleg komen dan ook overeen met die van de ondernemingsraad.

De inhoudelijke verschillen hebben in het bijzonder betrekking op de beroepsgang bij geschillen en de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

8.2. Beroepsgang

Het Besluit OVO kende de volgende algemene beroepsgang. Bij een verschil van mening tussen de overlegpartners was het gemeentebestuur de eerste beroepsinstantie, die naar aanleiding van een door het orgaan ingediend beroepsschrift een beslissing nam. Wanneer het orgaan bezwaar wilde maken tegen de beslissing van het gemeentebestuur, kon het orgaan het geschil voorleggen aan de commissie organen van overleg, die een bemiddelende taak had. Leidde dit niet tot een oplossing, dan kon het orgaan in beroep gaan bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor geschillen over adviesplichtige beslissingen zoals bedoeld in artikel 29, Besluit OVO, gold een afwijkende beroepsgang, waarbij het orgaan het geschil direct aan de minister kon voorleggen.

In de geschillenregeling van het Besluit OVO was er gezien het bijzondere karakter van de sociale werkvoorziening in het verleden voor gekozen geschillen binnen «eigen kring» op te lossen. De geschillen-procedure van de Wet op de ondernemingsraden biedt echter voldoende garanties voor een rechtsgang waarin rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van de sociale werkvoorziening.

Het handhaven van een bijzondere geschillenprocedure ten behoeve van de sociale werkvoorziening, die afwijkt van de beroepsgang van de Wet op de ondernemingsraden, is daarom niet noodzakelijk.

8.3. Ontheffing

In het Besluit OVO was ook een van de Wet op de ondernemingsraden afwijkende bepaling opgenomen voor het verlenen van ontheffing van de verplichting een orgaan van overleg in te stellen. Indien bijzondere omstandigheden een goede toepassing van het Besluit OVO in de weg stonden, kon de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een termijn van ten hoogste vijf jaar op verzoek van het gemeentebestuur geheel of gedeeltelijk ontheffing verlenen om het Besluit OVO toe te passen. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan de situatie waarin de werknemers zodanig gehandicapt zijn, dat zij niet in staat zijn te achten zelf aan het overleg deel te nemen dan wel vertegenwoordigers voor het overlegorgaan te kiezen.

De Wet op de ondernemingsraden bevat een vergelijkbare bepaling. Artikel 5 bepaalt dat, indien bijzondere omstandigheden een goede toepassing van de Wet op de ondernemingsraden in de weg staan, de Sociaal-Economische Raad voor een termijn van ten hoogste vijf jaar op verzoek van de ondernemer ontheffing van de verplichting een ondernemingsraad in te stellen kan verlenen.

De mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing is derhalve niet uniek voor het Besluit OVO, maar kan ook bij de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden worden verkregen, indien bijzondere omstandigheden een goede toepassing van de wet in de weg staan. De situatie waarin werknemers in overwegende mate zodanig gehandicapt zijn dat zij niet in staat moeten worden geacht hun actief en passief kiesrecht uit te oefenen, is naar mijn oordeel als een bijzondere omstandigheid aan te merken. Ook bij toepassing van de Wet op de ondernemingsraden kan in dat geval aan het verlenen van ontheffing de voorwaarde worden verbonden een alternatieve vorm van overleg in te stellen. Het verschil tussen beide regelingen is dus voornamelijk gelegen in de onderscheiden beslisser over het verzoek tot verlening van ontheffing.

Daar de procedure voor ontheffingsverzoeken die bij de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden wordt gehanteerd, voldoende waarborgen biedt om te komen tot een zorgvuldige beslissing, is het niet noodzakelijk om voor de sociale werkvoorziening een bijzondere bepaling voor ontheffingsverzoeken te handhaven.

8.4. Een gezamenlijke ondernemingsraad voor WSW-werknemers en ambtelijk personeel

De aparte medezeggenschapsregelgeving voor ambtenaren en werknemers werkzaam op basis van de Wet Sociale Werkvoorziening heeft in de sociale werkvoorziening geleid tot een dubbele overlegstructuur, waarbij enerzijds het ambtelijk personeel en anderzijds de SW-werknemers een eigen medezeggenschapsorgaan hebben.

De medezeggenschapsrechten van de ambtenaren zijn per mei 1995 geregeld in de Wet op de ondernemingsraden, voordien functioneerden er ten behoeve van het ambtelijk personeel medezeggenschapscommissies. Nu de Wet op de ondernemingsraden voor de SW-werknemers van toepassing wordt, komt er een einde aan de dubbele overlegstructuur in de sociale werkvoorziening. Er kan dan immers een ondernemingsraad worden ingesteld die is samengesteld uit vertegenwoordigers van het ambtelijk personeel en SW-werknemers.

Over de wenselijkheid van een gezamenlijk medezeggenschapsorgaan wordt verschillend gedacht, waarbij in het bijzonder wordt gewezen op het risico van de dominantie van het overleg door de ambtelijke vertegenwoordigers. Vooralsnog kan dit bezwaar worden ondervangen door toepassing van een kiesgroepenstelsel op basis van artikel 9, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden. Bij toepassing van dit stelsel, waarbij SW-werknemers en ambtenaren een eigen kiesgroep hebben, is elke kiesgroep naar rato in de raad vertegenwoordigd. Gelet op de bepaling van artikel 9, vierde lid, van de Wet op de ondernemingsraden dat de verschillende groepen die in de onderneming werkzaam zijn, zoveel mogelijk in de ondernemingsraad vertegenwoordigd dienen te zijn, heeft toepassing van het kiesgroepenstelsel in de sociale werkvoorziening dan ook de voorkeur.

8.5. Betrokkenheid van de VNG bij uitoefening SER-bevoegdheden

De bijzondere bepalingen voor ondernemingsraden bij de overheid zoals neergelegd in hoofdstuk VIIIb van de Wet op de ondernemingsraden, zijn voor de sociale werkvoorziening niet van toepassing, omdat het hier in de regel niet zal gaan om ondernemingen waarin uitsluitend of nagenoeg uitsluitend krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht. Dit betekent dat niet de Minister van Binnenlandse Zaken, maar de Sociaal-Economische Raad een aantal bevoegdheden met betrekking tot de sociale werkvoorziening zal uitoefenen.

In de Wet op de ondernemingsraden worden aan de Sociaal-Economische Raad ondermeer de volgende bevoegdheden toegekend:

- het verlenen van ontheffing om een ondernemingsraad in te stellen (artikel 5);

- het stellen van nadere regels voor de inhoud van het ondernemingsraadreglement (artikel 8, tweede en derde lid);
- het verlenen van ontheffing ten aanzien van diverse wettelijke bepalingen voor ondernemingsraden ingesteld voor ondernemingen waarin in de regel minder dan 100 personen werkzaam zijn (artikel 35a, derde lid);

- het instellen en stellen van nadere regels met betrekking tot de bedrijfscommissies (artikelen 37, 38, 39 en 41, tweede lid).

De voorgenomen overdracht van de werkgeversrol (hoofdstuk 7) houdt in dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten namens de gemeenten optreedt als de werkgeversorganisatie ten behoeve van de sociale werkvoorziening. In tegenstelling tot de werknemersorganisaties is de VNG als representatieve werkgeversorganisatie niet in de Sociaal-Economische Raad vertegenwoordigd en heeft derhalve bij de uitoefening van de genoemde bevoegdheden geen invloed. Om die reden is aan de Sociaal-Economische Raad gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop de VNG bij de uitoefening van de in de Wet op de ondernemingsraden neergelegde bevoegdheden ten behoeve van sociale werkvoorziening kan worden betrokken. In zijn advies heeft de Sociaal-Economische Raad aangegeven een wettelijke regeling waarin de positie

van de VNG in het overleg binnen de Raad over de uitoefening van deze bevoegdheden wordt vastgelegd, niet noodzakelijk te achten. De Sociaal-Economische Raad zegt daarentegen toe de VNG te zullen betrekken bij de voorbereiding van besluiten als bedoeld in de artikelen 5, 8, tweede en derde lid, 35a, derde lid, 37, 38, 39 en 41, tweede lid van de Wet op de ondernemingsraden voor zover deze de sociale werkvoorziening betreffen. De Sociaal-Economische Raad noemt daarbij in concreto dat:

- de VNG in de gelegenheid zal worden gesteld van haar zienswijze te doen blijken bij verzoeken om ontheffing van de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad in de sociale werkvoorziening;
- de VNG zal worden ingeschakeld bij de vaststelling van een verordening die in het bijzonder de sociale werkvoorziening aangaat;
- de VNG zal worden aangewezen als representatieve organisatie van werkgevers voor de sociale werkvoorziening en is derhalve gerechtigd tot het benoemen van de helft van de leden van een in te stellen bedrijfscommissie voor deze sector.

Gezien de toezegging van de Sociaal-Economische Raad dat de VNG telkenmale als adviseur zal worden ingeschakeld wanneer er aangelegenheden betreffende de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden in de sociale werkvoorziening aan de orde zijn, acht ik het niet noodzakelijk de betrokkenheid van de VNG bij de uitoefening van genoemde bevoegdheden in de regelgeving vast te leggen.

8.6. De integrale toepassing van de Wet op de ondernemingsraden

De integrale toepassing van de Wet op de ondernemingsraden in de sociale werkvoorziening brengt naar zich laat aanzien vooralsnog geen bijzondere knelpunten in de uitvoering met zich mee. De Wet op de ondernemingsraden biedt voldoende mogelijkheden en waarborgen dat er rekening wordt gehouden met het eigen karakter van de sociale werkvoorziening, ook wanneer het de beroepsgang en de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing betreft. Desondanks is het wenselijk de ontwikkelingen op het terrein van de medezeggenschap nadrukkelijk te volgen, mede in relatie tot de gewijzigde omschrijving van de doelgroep. De verhouding tussen het ambtelijk personeel en de SW-werknemers in de ondernemingsraad blijft in de toekomst een punt van aandacht. Het functioneren van de medezeggenschap in de sociale werkvoorziening zal daarom in de toekomst periodiek worden onderzocht.

9. DE BEKOSTIGING VAN DE SOCIALE WERKVOORZIENING

9.1. Inleiding

In afwijking van het algemene uitgangspunt dat gemeentelijke taken bij voorkeur worden bekostigd uit de eigen middelen van de gemeente of uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds, is met betrekking tot de uitvoering van deze wet gekozen voor bekostiging in de vorm van een specifieke uitkering. Een structuurkenmerk van de gemeenten op basis waarvan de verdeling van middelen via de algemene uitkering mogelijk is, is niet voorhanden. En de hierna te schetsen maatstaf van het aantal SW-werknemers, verdeeld over drie beperkingscategorieën, of het aantal tot de doelgroep behorende personen binnen een gemeente is te specifiek om als structuurkenmerk voor de berekening van de algemene uitkering te kunnen functioneren.

De vormgeving van de wijze van bekostiging is één van de centrale

elementen in de medebewindsverhouding tussen rijk en gemeenten ten aanzien van de sociale werkvoorziening. De hoogte van de subsidie bepaalt in voorwaardenscheppende zin de mogelijkheden van de gemeente bij de uitvoering van de wet. De regels ten aanzien van de besteding van de subsidie stellen grenzen aan de beleidsvrijheid van de gemeente bij de uitvoering.

De introductie van budgetfinanciering en het systeem van verdeling van de rijkssubsidie op grond van aantallen arbeidsplaatsen zijn kernelementen geweest in de beleidsoperatie BDD van de afgelopen jaren. In de onderhavige wet is uitgegaan van handhaving van de budgetfinanciering. Wijzigingen worden met name aangebracht in de verdeling van middelen. Daarbij wordt in het vervolg rekening gehouden met de mate van arbeidshandicap van de werknemer. Andere belangrijke wijziging is dat niet langer sprake is van een bijdrage in de kosten van de uitvoering maar van een rijkssubsidie gekoppeld ten behoeve van het realiseren van een aantal arbeidsplaatsen. Ook de rijksvoorschriften voor de besteding van de middelen zijn onderwerp van herijking geweest bij de herziening van de wet.

9.2. De financiering van de sociale werkvoorziening

De totale kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de sociale werkvoorziening bedroegen in 1994 bij benadering f 4,9 miljard. De dekking voor deze kosten is voor het merendeel afkomstig uit de rijksvergoeding (ongeveer f 3,5 miljard in 1994). Daarnaast hebben sociale werkvoorzieningsorganisaties eigen inkomsten en dragen ook gemeenten bij in de kosten van de sociale werkvoorziening. In 1994 bedroegen deze inkomstenbronnen respectievelijk ongeveer f 1,25 miljard en f 143 miljoen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van de ontwikkeling van de financieringsbronnen van de sociale werkvoorziening sinds 1988.

Financiering sociale werkvoorziening (miljoenen guldens)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Rijksbijdrage	3 083	3 038	3 225	3 367	3 462	3 546	3 504
Gemeentelijke bijdrage	68	50	52	36	84	95	143
Toegevoegde Waarde	767	844	924	1 004	1 082	1 139	1 251

9.3. Systematiek voor de jaarlijkse vaststelling van de rijksvergoeding en het aantal te realiseren arbeidsplaatsen

De kosten van de sociale werkvoorziening zijn voor een zeer belangrijk deel (circa 75%) loonkosten van de SW-werknemers. De mogelijkheden om loonstijgingen via produktiviteitsverbetering terug te verdienen zijn in de SW evenwel beperkt, doordat de gemiddelde produktiviteit van de SW-werknemers, ondanks de aangepaste omstandigheden, aanzienlijk lager is dan van reguliere werknemers.

Gegeven de grote gevoeligheid van de kosten voor de loonontwikkeling is bij start van de beleidsoperatie BDD in de wet vastgelegd dat de vergoedingen aan de gemeenten nog in de loop van een begrotingsjaar kunnen worden aangepast op grond van algemene maatregelen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid of de belastingen, die voor alle gemeenten gelijk werken. Deze bepaling is in deze wet gehandhaafd.

Na de intrekking van de Wet Arbeidsvoorwaardenontwikkeling Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector (WAGGS) is voor de sectoren die voorheen onder de WAGGS vielen een nieuwe benadering ontwikkeld, op basis waarvan de rijksbijdrage in de loonkosten voor deze sectoren wordt bepaald. Deze benadering wordt ook op de sociale werkvoorziening toegepast. In deze benadering is de door het Centraal Planbureau geraamde gemiddelde loonkostenontwikkeling in de marktsector richtinggevend voor de hoogte van de rijksbijdrage in de loonkosten. De aanpassing van de rijksvergoeding voor de SW-arbeidsplaatsen heeft vanaf 1995 conform deze methodiek plaatsgevonden en wordt ook in deze wet gehandhaafd. Bezien zal worden of over de invulling van de beleidsmatige component in het post-WAGGS model voor de sociale werkvoorziening nadere afspraken gewenst zijn in verband met de afwijkende relatie tussen loonkostenontwikkeling en produktiviteitsontwikkeling in de onderhavige sector.

Met de experimentele invoering van het financieel verdeelmodel in 1991 en volgende jaren is feitelijk de omslag gemaakt van een rijksbijdrage in de kosten van de uitvoering van de wet naar een rijkssubsidie, ten behoeve van een aantal te realiseren arbeidsplaatsen. In deze wet is deze overgang geformaliseerd.

Een belangrijk punt van kritiek op het financieel verdeelmodel betrof de mechanische wijze waarop de subsidie per arbeidsplaats en het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen per bestuurlijke eenheid werden vastgesteld. Om aan die bezwaren tegemoet te komen zijn de laatste jaren steeds bestuurlijke afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het maatregelenbeleid in gevallen waarin het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen niet volledig kon worden gerealiseerd.

Het is de bedoeling het bestuurlijk overleg over de hoogte van de subsidie per arbeidsplaats en het totaal aantal te subsidiëren arbeidsplaatsen vanaf de inwerkingtreding van deze wet te institutionaliseren. Jaarlijks, uiterlijk in de maand september voorafgaand aan het budgetjaar, zal met de VNG worden overlegd over het aantal landelijk te subsidiëren arbeidsplaatsen en de gemiddelde subsidie per arbeidsplaats. Het is de bedoeling tevens indicatieve afspraken te maken voor de drie daaropvolgende jaren. Het op grond van de begroting vastgestelde macro-budget en de feitelijk reeds gerealiseerde aantallen arbeidsplaatsen zijn het kader voor de afspraken. In het overleg gemaakte afspraken zullen in principe de basis zijn voor de toedeling van de middelen naar de gemeenten door de rijksoverheid.

9.4 Maatstaven voor de verdeling van de rijksmiddelen

In de voorgaande paragrafen stond de hoogte centraal van het totaal beschikbare rijksbudget voor de Wsw in relatie tot het aantal te subsidiëren arbeidsplaatsen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop het rijk de beschikbare financiële middelen verdeelt over de gemeenten. Allereerst wordt een korte beschrijving gegeven van de bekostigingssystemen die zijn gehanteerd in de periode 1989 tot en met 1996. Deze gingen uit van een rijksbijdrage in de kosten van de uitvoering van de WSW en een budget voor bestuurlijke eenheden, dat wil zeggen voor gemeenten die de wet zelfstandig uitvoeren en voor gemeenten die samenwerken in het kader van een werkvoorzieningschap.

Het eerste verdeelmodel: 1989 en 1990

Voor de jaren 1989 en 1990 is als eerste stap gekozen voor een vorm

van budgetfinanciering, waarbij de budgetten werden vastgesteld op basis van de realisatiecijfers van de uitvoeringsorganisaties over het jaar 1985 en gecorrigeerd voor algemene en specifieke kostenontwikkelingen. Voor de bestuurlijke eenheden was de belangrijkste verandering dat voorafgaand aan het begrotingsjaar precies werd gespecificeerd op welke rijksvergoeding men aanspraak kon maken, zodat men daarmee bij de planning van de bedrijfsvoering kon rekenen. Tegelijkertijd werd expliciet gemaakt dat eventueel nog resterende tekorten binnen de gemeentelijke huishouding zouden moeten worden aangezuiverd. Nieuw was ook dat niet langer een vergoeding per werkverband werd toegekend maar één vergoeding voor de gehele bestuurlijke eenheid.

De werking van het eerste, op historische gegevens gebaseerde verdeelmodel was gunstig te noemen. Het aantal SW-werknemers groeide van 78 400 in 1988 naar 82 200 eind 1990. Deze stijging van het werknemersvolume ging niet gepaard met een evenredige stijging van de rijksmiddelen, maar werd bekostigd uit de reserves en de voordelige exploitatiesaldi van de jaren tot en met 1990. De positieve exploitatiesaldi die in 1988 nog op in totaal 15 miljoen gulden bedroegen, stegen in 1989 naar ruim 150 miljoen gulden en in 1990 naar ruim 165 miljoen gulden. Bedacht moet wel worden dat ook het economische klimaat in die jaren een positieve invloed heeft gehad op de bedrijfsresultaten.

Het financieel verdeelmodel sociale werkvoorziening: 1991 tot en met 1996

In het kader van de beleidsoperatie BDD is voor de ontwikkeling van een financieel verdeelmodel voor de sociale werkvoorziening een aantal uitgangspunten geformuleerd. Het model moest op den duur leiden tot een zodanige verdeling van middelen dat de kans op plaatsing in de sociale werkvoorziening in Nederland in principe overal even groot zou zijn. Een op historische gronden ongelijke verdeling van middelen zou in de loop van de tijd zodanig moeten worden omgebogen dat bij een gelijke behoefte aan SW-arbeidsplaatsen ook rijksvergoeding voor een gelijk aantal arbeidsplaatsen werd toegekend.

Een tweede uitgangspunt was dat het verdeelmodel onder gelijke omstandigheden moest leiden tot eenzelfde vergoeding per arbeidsplaats. Kostenverschillen die voortvloeiden uit landelijk werkende en niet door de gemeenten te beïnvloeden factoren mochten leiden tot verschillen in de vergoeding per arbeidsplaats. Alle andere kostenverschillen, als gevolg van verschillen in bedrijfsvoering en lokaal beleid, kwamen in principe voor rekening van de gemeenten.

Het financieel verdeelmodel dat vanaf 1991 is gehanteerd is in overeenstemming met die uitgangspunten opgebouwd uit twee onderdelen: een aanbodstructuurmodel voor het berekenen van de volumecomponent (het berekend aantal voltijds arbeidsplaatsen) en een kostenverdeelmodel voor het berekenen van de prijscomponent (de gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats). De basisvergoeding voor een bestuurlijke eenheid werd vastgesteld door de volumecomponent en de prijscomponent te vermenigvuldigen. Deze kon vervolgens nog worden gecorrigeerd in verband met een beperking van de optredende herverdeel-effecten of een correctie op grond van individuele omstandigheden.

Grondslag voor de berekeningen met het financieel verdeelmodel waren de door bestuurlijke eenheden verstrekte realisatiegegevens over het jaar dat twee jaar vooraf gaat aan het jaar waarvoor het budget moest worden vastgesteld. Nadeel van deze benadering was dat dit type gegevens alleen op het niveau van de uitvoeringsorganisaties beschikbaar

is en niet op het niveau van afzonderlijke gemeenten. Toedeling van de middelen naar de afzonderlijke gemeenten in plaats van naar de bestuurlijke eenheden was met deze methode derhalve niet mogelijk.

Ervaringen met het financieel verdeelmodel

De ervaringen die met het financieel verdeelmodel zijn opgedaan in de loop van de experimentele periode zijn gemengd. Enerzijds heeft het model bijgedragen aan een verdere toename van de doelmatigheid van de uitvoering van de WSW. Het aantal SW-werknemers groeide tot bijna 86 000, terwijl het bedrag van de rijksvergoeding door een aantal bezuinigingen achterbleef bij de loonontwikkeling. Anderzijds bleek het model op een aantal punten gedragseffecten uit te lokken die minder wenselijk moeten worden geacht. Zo bleek het model bepaalde gemeenten te stimuleren tot groei die als voornaamste doel had in latere jaren een groter aandeel van het rijksbudget te verwerven. Consequentie van dergelijke groei was een daling van de gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats die een aantal minder doelmatig functionerende bestuurlijke eenheden in de problemen bracht, zeker toen dit effect werd versterkt door de doorgevoerde bezuinigingen. Anderzijds ontstond druk op de indicering vanuit de behoefte meer productieve werknemers aan te trekken.

Grondslagen voor de bekostiging

Belangrijkste wijziging in het kader van deze wet is dat niet langer wordt uitgegaan van één vaste subsidie per arbeidsplaats, gecorrigeerd voor verondersteld onbeïnvloedbare factoren die tot een afwijkend kosten-niveau voor een gemeente leiden. In de plaats daarvan wordt de hoogte van de subsidie per arbeidsplaats gerelateerd aan de mate van arbeids-handicap van de werknemers die de arbeidsplaatsen bezetten. Zoals in hoofdstuk vier is aangegeven zal in het kader van de indicatiestelling een indeling van de populatie plaatsvinden in drie categorieën. Voor elk van deze categorieën zal een afzonderlijk subsidiebedrag per arbeidsplaats worden vastgesteld. In de subsidie per arbeidsplaats wordt rekening gehouden met de loonkosten, de uitvoeringskosten en de te realiseren opbrengsten.

Voor de verdeling van de middelen over de gemeenten is in de experimentele periode uitgegaan van de behoefte aan SW-arbeid, zoals die tot uitdrukking kwam in het aantal reeds gerealiseerde arbeidsplaatsen en het aantal personen op de wachtlijst. Eén van de kritiekpunten op deze verdeling was dat de vraag naar SW-arbeid mede wordt bepaald door de reeds bestaande omvang van het aanbod aan arbeidsplaatsen, waardoor een verdeling aan de hand van de manifeste behoefte leidt tot een bestending van een scheve verdeling van arbeidsplaatsen over het land. Om dat tegen te gaan zou een sociaal-demografisch element in de verdeling moeten worden geïntroduceerd, zoals ook de commissie-Houben heeft geadviseerd. In deze wet is de mogelijkheid geopend om een verdeling op grond van een combinatie van het aantal reeds gerealiseerde arbeidsplaatsen en het aantal voor de Wsw geïndiceerde personen en sociaal-demografische factoren te laten plaatsvinden. De nieuwe systematiek van onafhankelijke indicatiestelling zal er naar verwachting geleidelijk toe leiden dat een veel gelijkmatiger verdeelde instroom van nieuw-geïndiceerden op de wachtlijsten ontstaat. Op termijn zullen sociaal-demografische factoren een grotere rol gaan spelen bij de verdeling van de middelen over de gemeenten. In de eerste jaren zal de invloed van deze factor echter beperkt blijven. In de bekostigings-systematiek wordt een voorziening getroffen om herverdeeleeffecten die van jaar tot jaar optreden binnen de perken te houden.

9.5 Mogelijkheden voor de toekenning van een afwijkend budget

Bij de herziening van de WSW in 1988 die de invoering van een systeem van budgetfinanciering mogelijk maakte, waren in artikel 41 van de wet enkele hardheidsclausules ingebouwd die het mogelijk maakten dat aan een gemeente een rijksvergoeding werd toegekend die afweek van de voor die bestuurlijke eenheid geldende uitkomst van het financieel verdeelmodel.

Het vijfde lid bood de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid een andere vergoeding vast te stellen indien bijzondere omstandigheden in een individueel geval daartoe naar zijn oordeel aanleiding gaven.

Van artikel 41, vijfde lid, is met name gebruik gemaakt om de middelen die beschikbaar waren als tegemoetkoming in de kosten van huisvesting toe te delen aan de bestuurlijke eenheden die te maken hadden met niet aan de eisen van de tijd aangepaste huisvesting en die niet in staat waren de kosten voor verbetering of nieuwbouw volledig zelf te dragen zonder het voorzieningenniveau in gevaar te brengen. Ook de middelen in geval van het optreden van een calamiteit bij een bestuurlijke eenheid zijn langs deze weg toegedeeld. Voor 1993 en 1994 werden via artikel 41, vijfde lid, WSW tevens de extra middelen toegedeeld ten behoeve van de integratie van de twee oorspronkelijk bestaande rechtspositieregelingen. Daarnaast zijn in het begin enkele malen middelen ter beschikking gesteld ter overbrugging van eenmalige kosten bij het oplossen van structurele problemen binnen de organisatie of de bedrijfsvoering van een bestuurlijke eenheid.

Vanaf 1993 nam het beroep op toepassing van artikel 41, vijfde lid in dit kader steeds meer toe. In een aantal gevallen werd een beroep op toepassing gedaan inzake oplopende exploitatietekorten. Daar was het artikel nadrukkelijk niet voor bedoeld, exploitatie-tekorten komen voor rekening voor de desbetreffende gemeente. Door de groei van het aantal aanvragen bleek het noodzakelijk om het kader waarbinnen toepassing plaats kon vinden scherper te omschrijven. Bovendien werd er voor gekozen om de bijdrage tot een bepaald niveau te beperken.

Voor de jaren 1994 tot en met 1996 is artikel 41, vijfde lid, voornamelijk gebruikt voor het toekennen van eenmalige bijdragen in het bereiken van een structurele verbetering. De normale tot de bedrijfsvoering te rekenen kosten bleven hierbij buiten beschouwing. Bovendien werd de bijdrage beperkt tot ten hoogste 2% van het produkt van het voor de betrokken bestuurlijke eenheid berekende aantal arbeidsplaatsen en de gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats.

Met de onderhavige wet worden de mogelijkheden voor het treffen van voorzieningen door de gemeenten in aanzienlijke mate verruimd. Gemeenten zijn daardoor in staat om middelen vast te leggen ten behoeve van toekomstige wijzigingen in bedrijfsvoering, reorganisaties en voor het opvangen van incidentele tegenvallers in de exploitatie en calamiteiten. Een aparte mogelijkheid om in specifieke gevallen het rijk een afwijkend budget te laten vaststellen is om die reden niet langer noodzakelijk en de constructie die vroeger in artikel 41, vijfde lid, WSW was neergelegd kan vervallen.

De mogelijkheid om voorzieningen te treffen voor calamiteiten e.d. kan ook door gemeenten gezamenlijk worden benut. Door de vorming van een gezamenlijk Noodfonds voor de sociale werkvoorziening kunnen risico's worden gespreid. Beoordeling van aanvragen voor extra middelen geschiedt in die situatie langs de weg van intercollegiale toetsing.

Daarmee ontstaat een aanzienlijk terughoudender opstelling van het rijk ten aanzien van afzonderlijke gemeenten bij de toedeling van budgetten.

Indien gemeenten zouden besluiten tot de vorming van een dergelijk gezamenlijk Noodfonds, dan kan de oprichting daarvan van rijkswege gefaciliteerd worden. Overwogen kan worden het bedrag dat thans jaarlijks gereserveerd wordt voor de toekenning van afwijkende budgetten eenmalig geheel of gedeeltelijk in een dergelijk Noodfonds te storten, in plaats van het toe te voegen aan het te verdelen budget. Vervolgstortingen zouden dan door de deelnemende gemeenten kunnen geschieden.

9.6 Financiële stimulansen

Het financieel verdeelmodel dat met ingang van het begrotingsjaar 1991 is toegepast, kende de mogelijkheid om aan bestuurlijke eenheden boven de normale vergoeding een premie toe te kennen om de implementatie te stimuleren van door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de experimentele beleidsoperatie BDD wenselijk geachte beleidsintensiveringen. De middelen voor deze premies werden afgezonderd binnen de op de rijksbegroting voor de sociale werkvoorziening beschikbare middelen. De mogelijkheid om boven de reguliere rijksvergoeding premies toe te kennen is in de achterliggende periode voor twee doeleinden ingezet: de stimulering van de invoering van het profielensysteem en het bieden van een tegemoetkoming in de kosten voor bestuurlijke eenheden in verband met de uitstroom van SW-werknemers naar regulier werk.

De premies voor de experimentele invoering van het profielensysteem zijn alleen in het begrotingsjaar 1992 toegekend. De deelname aan de invoering van het profielensysteem bleek dermate groot dat een voortzetting van dit stimuleringsbeleid in het daarop volgende begrotingsjaar niet meer noodzakelijk was.

De premies die zijn toegekend als tegemoetkoming in de kosten van de uitstroom van SW-werknemers naar regulier werk maakten deel uit van een breder gericht stimuleringsbeleid. Het beleid terzake was neergelegd in de nota «Optimale benutting van arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening» (TK 1989–1990, 21 552, nr. 2). Het omvatte een aantal aanpassingen in de regelgeving en enkele experimenten naast de hier bedoelde premies.

Met de inwerkingtreding van de onderhavige wet wordt de toekenning van deze stimulansen beëindigd. Op de in de onderhavige wet voorziene mogelijkheden in het kader van de uitstroom naar regulier werk is al ingegaan in paragraaf 3.8.

9.7 Voorschriften voor de besteding van de rijksmiddelen

De wet en de uitvoeringsbesluiten geven in principe aan voor welke taken de subsidie kan worden aangewend die het rijk aan de gemeenten ter beschikking stelt. In de periode vóór 1989, toen het rijk op grond van het toen vigerende bekostigingssysteem aanvullende vergoedingen verstrekke in de negatieve exploitatiesaldi, werd in sterke mate de behoefte gevoeld om nader te preciseren welke uitgaven in elk geval niet ten laste konden worden gebracht van de door het rijk verstrekte vergoeding. Bij de invoering van het systeem van budgetfinanciering was het saldo van de exploitatierekening niet langer basis voor de toekenning van de rijksvergoeding. Gezien het experimentele karakter van de invoering van budgetfinanciering werd het nog wel wenselijk geacht een

aantal regels te handhaven. Deze waren neergelegd in het Besluit lasten sociale werkvoorziening.

Het Besluit lasten stelde regels aan de omvang van voorzieningen die werden getroffen ter dekking van het risico van financiële tegenvallers. Deze mochten niet meer bedragen dan 0,5% van de rijksvergoeding over het desbetreffende budgetjaar met een minimum van f 150 000 en een maximum van f 500 000. Verder werden voorschriften gegeven ten aanzien van het al dan niet in de exploitatierekening opnemen van afschrijvingen op grond, van kosten die worden doorberekend door andere onderdelen van het gemeentelijk apparaat, van kapitaalslasten samenhangend met een exploitatietekort en van lasten «die redelijkerwijze hadden kunnen worden vermeden».

Hiervoor is al gewezen op de relatie die bestaat tussen de beperkende voorschriften ten aanzien van voorzieningen en de noodzaak tot het beschikbaar stellen van (extra) middelen op centraal niveau voor het opvangen van calamiteiten en incidentele extra uitgaven die de draagkracht van een individuele bestuurlijke eenheid te boven gaan. Uit een oogpunt van vereenvoudiging van regelgeving en het overdragen van zo veel mogelijk verantwoordelijkheden naar het lokale niveau verdient het de voorkeur de specifieke WSW-regelgeving ten aanzien van exploitatie en voorzieningen zo veel mogelijk te vereenvoudigen of zelfs te laten vervallen. Randvoorwaarde daarvoor is dat geen onaanvaardbare financiële risico's voor het rijk ontstaan en dat het voorzieningenniveau voor de personenkring van de sociale werkvoorziening in kwantitatief en kwalitatief opzicht niet onder druk komt te staan.

Met de invoering van een systeem van budgetfinanciering, waarbij geen sprake meer is van een open einde voor de rijksoverheid, is het financiële risico feitelijk reeds beperkt. Garanties voor een zorgvuldig gebruik van de nieuwe mogelijkheden worden bovendien geboden door de geldende gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften en de controle door de bij de gemeente fungerende accountant. De op grond van deze wet te subsidiëren aantallen arbeidsplaatsen, in combinatie met de onafhankelijke indicatiestelling, zijn een voldoende waarborg dat het voorzieningenniveau en de doelgroep niet ongewenst onder druk zullen komen te staan als gevolg van een verruiming van de mogelijkheden tot het treffen van voorzieningen. Gemeenten kunnen dan zelf bepalen of ze al dan niet in samenwerking een noodfonds willen creëren voor het opvangen van tegenvallers in de exploitatie en calamiteiten. Om die reden wordt het Besluit lasten ingetrokken.

Ook ten aanzien van bestemmingsreserves worden in de WSW voorschriften gegeven. Artikel 44, sub c, WSW schreef voor dat een uit de rijksvergoeding voortvloeiend voordelig exploitatiesaldo binnen een jaar bestemd moest worden in het belang van de wet. Een dergelijke bestemmingsreserve moest bovendien binnen een redelijke termijn (3 tot 5 jaar) worden besteed. In deze wet is de bestedingsmogelijkheid zodanig verruimd dat reserves niet alleen kunnen worden bestemd voor uitgaven in het kader van de onderhavige wet, maar ook voor inzet in het kader van de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden. Op die manier worden voor de gemeenten de mogelijkheden tot het voeren van een integraal beleid ten aanzien van gesubsidieerde arbeid vergroot.

10. TOEZICHT EN INFORMATIE

10.1. Inleiding

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is belast met de vorming en de evaluatie van het beleid inzake de sociale werkvoorziening met inbegrip van de indicering en het toezicht op de uitvoering van de wet door gemeenten. Voorts heeft hij een politieke verantwoordingsplicht jegens het parlement. Voor de vervulling van deze taken is het noodzakelijk te beschikken over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de sociale werkvoorziening.

Bij het vaststellen van de kaders waarbinnen de informatievoorziening dient te verlopen en de keuze van de hier bij te betrekken gegevens is uitgangspunt een zo gering mogelijke belasting van de uitvoerende instanties. Voor de bepaling van de noodzakelijke gegevens wordt daarom waar mogelijk uitgegaan van gegevens die reeds door de aard van het uitvoeringsproces beschikbaar zijn. Gezien de wisselwerking met aanpalende beleidsterreinen, zoals sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, wordt tevens nagegaan in welke mate bestaande gegevensstromen op deze terreinen kunnen worden benut.

Voor gegevens die structureel behoren tot hetgeen wordt betrokken bij de toets op rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering, geldt dat deze gegevens ook kunnen dienen voor de beleidsinformatie. Dit geldt ook voor de noodzakelijke gegevens in het kader van de financiering en de bekostiging. Het is de bedoeling de informatievoorziening te enten op een periodieke via een vaste structuur verlopende gegevensverstrekking. In overleg met de gegevensverstrekkers zal worden nagegaan op welke wijze de gegevensverstrekking voor alle partijen efficiënt kan verlopen.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de uitgangspunten voor het toezicht op de uitvoering van de wet door de gemeenten, de door gemeenten ten behoeve van het toezicht, maar ook ten behoeve van de beleidsvorming, financiering en bekostiging en de externe informatie te verstrekken gegevens. Tot slot wordt ingegaan op de lijn naar de gemeentelijke adviescommissies inzake toezicht en informatie.

10.2. Het toezicht op de gemeenten

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten is zodanig dat de gemeentebesturen verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van de wet, terwijl het rijk de juiste instrumenten moet ontwikkelen om de uitvoering van de wet door gemeenten mogelijk te maken, inclusief het ter beschikking stellen van een rijkssubsidie. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is tevens belast met het toezicht op een juiste naleving van de wet.

Voorgeschiedenis

Zowel de inhoud als de intensiteit van het toezicht zijn in de praktijk aan verandering onderhevig en bewegen zich steeds meer in de richting van toezicht op afstand. Het uitgangspunt blijft dat de kwaliteit van de uitvoering daar niet onder mag leiden.

Toezicht op gemeenten is noodzakelijk aangezien in het kader van de wet een subsidie wordt verstrekt aan gemeenten die geen onderdeel vormt van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Nog steeds geldt hetgeen is gesteld bij de parlementaire behandeling van de beleidsoperatie «Budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering sociale

werkvoorziening» dat zowel de centrale overheid als het parlement het recht hebben om te beoordelen op welke wijze de wet door de lokale overheid wordt uitgevoerd. De centrale overheid is immers mede verantwoordelijk voor de wijze van besteden van overheidsmiddelen.

In de Memorie van toelichting bij de wijziging van de WSW in 1988 (Kamerstukken II 1987–1988, 20 512, nr. 3) werd gesteld dat het toezicht in het bijzonder gericht zou moeten zijn op de vraag of de WSW doeltreffend wordt uitgevoerd, alsmede op de vraag of de rijksmiddelen rechtmatig worden aangewend. Een intensief toezicht op de doelmatigheid lag volgens de memorie van toelichting niet langer in de rede.

In de loop van de beleidsoperatie is vervolgens het voor de boven geschetste benadering benodigde toetsingsinstrumentarium langs experimentele weg ontwikkeld. De resultaten van de beleidsoperatie zijn neergelegd in de nota «Toetsing van de uitvoering door gemeenten van de Wet sociale werkvoorziening» (Kamer II 1992–1993 22 800 XV, nr. 82).

Het toezicht op de uitvoering door gemeenten in de onderhavige wet

In de onderhavige wet is het toezicht op de uitvoering door gemeenten globaal langs dezelfde lijnen ingericht als in de experimentele periode. Voor wat betreft de informatie-inwinning wordt vastgehouden aan gegevensverzameling via periodieke enquêtes.

In de Gemeentewet 1992 worden ter versterking van de positie van de gemeenteraad nieuwe eisen gesteld aan de rekening en verantwoording van de gemeenten. Twee beginselen zijn met name van belang in relatie tot de informatie inwinning, te weten «single information» en «single audit». Met «single information» wordt beoogd in één informatieslag te voorzien in de informatiebehoefte van alle belanghebbenden. Geconstateerd moet worden dat toepassing van dit beginsel op de sociale werkvoorziening wordt bemoeilijkt door het gegeven dat de budgettoedeling thans nog noodzakelijkerwijze naar bestuurlijke eenheden geschiedt en niet naar afzonderlijke gemeenten (zie hoofdstuk 2). Met de thans gekozen benadering is de informatie-inwinning zo eenvoudig mogelijk ingericht.

Gebruik van een controleprotocol

Aan het «single audit» principe zal zo veel mogelijk worden tegemoetgekomen door het hanteren van een controle-protocol voor de controle door de bij de bestuurlijke eenheid fungerende accountant. Met een dergelijk protocol wordt reeds sinds 1992 gewerkt in het kader van de beleidsoperatie BDD.

De accountant die fungeert bij de bestuurlijke eenheid voert de controle van de rechtmatigheid uit aan de hand van de bepalingen en uitgangspunten zoals deze zijn opgenomen in het controle-protocol. Uit zijn verklaring bij de jaarverantwoording en een aantal andere door de bestuurlijke eenheid aan het rijk verstrekte gegevens moet blijken dat de rechtmatigheidscontrole heeft plaats gevonden op basis van het controle-protocol.

Het protocol preciseert welke bepalingen op welke wijze worden getoetst. Na de wetwijziging is sprake van een aanzienlijk vereenvoudigd controle-protocol ten opzichte van de situatie tijdens de experimentele periode. Dat hangt samen met de gerealiseerde vermindering van regelgeving op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, met de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het beheer van de wachtlijst naar het

niveau van de minister en met de wijzigingen in de bekostiging. Met name de overstap van een rijksbijdrage in de kosten van de uitvoering naar een rijkssubsidie gekoppeld aan aantallen arbeidsplaatsen vermindert de controle-behoefte. De controlewerkzaamheden hebben zowel betrekking op financiële als op niet-financiële gegevens.

De accountant rapporteert zijn bevindingen aan de gemeente. Een exemplaar van het accountantsrapport wordt door de gemeente aan het ministerie verstrekt. Vervolgens vindt beleidsinhoudelijke toetsing door het ministerie plaats. Hierbij wordt bekeken of er sprake is van een rechtmatige beleidsuitvoering door de gemeente.

Ministeriële toetsing

In de experimentele periode was sprake van een aantal wetsbepalingen dat niet via de accountantscontrole kon worden getoetst. In dergelijke gevallen werd vervolgens door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid getoetst aan jurisprudentie en aan hetgeen was gesteld in nadere departementale beleidsstandpunten, dan wel aan beleid dat op een andere wijze vooraf was gepubliceerd of aan uitvoeringsorganen was kenbaar gemaakt. In concreto betrof het eerste-lijns toezicht door het ministerie nog de tariefstelling van diensten aan derden, enkele onderdelen van de naleving van het Besluit lasten SW en aantal aspecten van de rechtspositieregelingen. Zoals in de voorgaande hoofdstukken is aangegeven zijn deze onderwerpen thans zodanig geregeld dat een afzonderlijke eerste-lijns toezicht vanuit het ministerie op deze punten niet langer noodzakelijk is.

Als de bij de gemeente fungerende accountant onrechtmatigheden constateert bij een volgens het controle-protocol verricht onderzoek dan kan dat aanleiding zijn voor een nader onderzoek door de Minister. Om een dergelijk onderzoek mogelijk te maken is in artikel 19 geregeld dat de gemeente gehouden is alle benodigde informatie te verstrekken en zonodig inzage te verstrekken in de administratie.

Een nader onderzoek kan ook worden ingesteld naar aanleiding van vragen uit het parlement, publikaties in de media, klachten van burgers en signalen uit het veld. In voorkomende gevallen kan naar aanleiding van geconstateerde trends of vragen en signalen een thematisch onderzoek worden opgedragen. Naar aanleiding van de uitkomsten van een dergelijk nader onderzoek vindt overleg met de gemeente plaats over de te nemen acties tot verbetering.

De sturing door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van het toezicht heeft in eerste aanleg de vorm van overleg met gemeenten indien de uitkomsten van het onderzoek door de accountant of de bevindingen van de ambtenaren van het ministerie daartoe aanleiding geven. In tweede aanleg heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid om bij de definitieve vaststelling van de subsidie een maatregel te treffen. Artikel 9 van de wet somt de gevallen op waarin de vastgestelde subsidie kan afwijken van de eerder verleende subsidie. Dat is onder andere het geval indien het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen afwijkt van het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen, of indien in strijd met de bij of krachtens de wet gestelde regels is gehandeld. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Informatie gemeentelijke adviescommissie

De gemeenten zijn gehouden een commissie in te stellen, die de directeur van de Dienst indicatie sociale werkvoorziening adviseert ten

behoefte van de indicering. De directeur neemt de beschikkingen, gehoord het advies van de commissie. Gewaarborgd moet zijn dat de dienst (tijdig) over alle relevante informatie kan beschikken om tot een beslissing te komen. Dit vergt een informatieverplichting van de gemeentelijke commissie jegens de dienst. Artikel 15 biedt hiertoe het kader. In feite beoordeelt de dienst bij het nemen van de beschikking of het advies op de juiste wijze tot stand is gekomen. In deze relatie past niet ook nog een toezichtsverhouding.

Wel is geregeld dat de gemeentelijke adviescommissies verplicht zijn de minister desgevraagd inlichtingen te verstrekken. Het ligt voor de hand dat dit vooral informatie met betrekking tot (de advisering inzake) de indicering en de doelgroep zal betreffen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, eerste en derde lid

Zie voor de doelgroepbepaling en de bepaling en de functie van de beperkingscategorieën hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting. De nadere definiëring vindt overeenkomstig het daar gestelde plaats bij lagere regelgeving. De beperkingscategorieën worden nader aangeduid in artikel 12, dat over de indicatie gaat. Daarbij worden onder meer ook regels gesteld over de minimumleeftijd van de doelgroep. Voor deze leeftijdsgrens wordt aangesloten bij de regelingen in de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden, die een apart traject bevat voor de toeleiding van jongeren naar het arbeidsproces.

Het begrip «dienstbetrekking» verwijst in deze wet uitsluitend naar een dienstbetrekking op basis van een burgerrechtelijke arbeidsovereenkomst, door de gemeente gesloten met een tot de doelgroep behorende persoon, waarvoor krachtens deze wet subsidie wordt gegeven. Het begrip heeft geen betrekking op de dienstbetrekking, voortvloeiend uit een arbeidsovereenkomst met een «externe» werkgever, zoals bedoeld in artikel 7.

Artikel 1, tweede lid

Indien voor de uitvoering van de Wsw een gemeenschappelijke regeling geldt, treedt het daarbij aangewezen openbaar lichaam in de plaats van de betrokken gemeenten. De financieringsstroom en het toezicht zullen dan gericht worden op dat lichaam en niet op de afzonderlijke gemeenten. Waar in deze wet sprake is van ingezetenschap, wordt in dat geval uiteraard het ingezetenen zijn binnen één van de betrokken gemeenten als zodanig aangemerkt.

Voorwaarde is echter wel, dat een openbaar lichaam (een publiekrechtelijke rechtspersoon) is ingesteld, en dat alle gemeentelijke taken bij de uitvoering van deze wet daaraan zijn overgedragen. Indien dat niet het geval is, blijven de afzonderlijke gemeenten zelf in beeld. Dit geldt ook voor het instellen van de adviescommissie voor de indicatie op grond van artikel 13. Er zal dan één commissie zijn per openbaar lichaam.

Artikel 2, eerste en tweede lid

Het doel van deze wet is om personen, die tot de doelgroep behoren, arbeid onder aangepaste omstandigheden te laten verrichten. De wet voorziet daartoe in subsidiëring van de gemeenten. Artikel 2, eerste lid, loopt daarop vooruit door aan de gemeente een zorgplicht op te leggen om aan zoveel mogelijk ingezetenen, die tot de doelgroep behoren, een dienstbetrekking aan te bieden. Daarmee wordt de zorg voor aangepaste arbeid voor de doelgroep een gemeentelijke taak. De doelmatigheid en

doeltreffendheid van deze taakuitoefening wordt aan de gemeente overgelaten, waarbij de gemeenteraad een beleidsbepalende en controlerende functie heeft. De gemeente krijgt geen taakstelling, waarop zij «afgerekend» kan worden, opgelegd; daarvoor kunnen de omstandigheden en de mogelijkheden tot het scheppen van aangepaste arbeidsplaatsen per gemeente teveel verschillen. Bovendien heeft de gemeente (zie hoofdstuk 3) de keuze om aan de doelgroep hetzij zelf een arbeidsovereenkomst aan te bieden (met inbegrip van de mogelijkheid tot detachering), hetzij te plaatsen bij een andere werkgever (begeleid werken).

Bij de uitvoering van de wet is uiteraard wel relevant, in welke mate de gemeente aan haar zorgtaak voldoet. Krachtens artikel 14 kan geregeld worden, dat zodanige informatie wordt verstrekt dat daaruit de verhouding blijkt van de aantallen ingezetenen die tot de doelgroep behoren die wel dan wel niet daadwerkelijk zijn geplaatst overeenkomstig de hoofdstukken 2 en 3. Deze informatie is met name van belang voor de toepassing van het subsidie-hoofdstuk (de artikelen 8 en 9): het aantal personen op de «wachtlIJst» van de Dienst indicatie sociale werkvoorziening (de dienst) is immers van belang bij de jaarlijkse subsidievestiging (waaromtrent bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld), terwijl het aantal gerealiseerde arbeidsovereenkomsten als bedoeld in de hoofdstukken 2 en 3 van belang is voor een eventuele terugvordering of verrekening van een vastgestelde subsidie.

Het moet gaan om personen, die tot de doelgroep behoren; daartoe is een indicatiebeschikking van de directeur van de dienst vereist. Voor plaatsing van personen, die niet daartoe zijn geïndiceerd, wordt geen subsidie gegeven: dat vloeit voort uit artikel 8, eerste lid.

De dienstbetrekking moet (om voor subsidie in aanmerking te komen; vergelijk artikel 8, eerste lid) zijn aangegaan krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, dat wil zeggen een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 1637a van boek 7a van het Burgerlijk Wetboek. Wegens artikel 1637z van boek 7a van het BW is in het tweede lid bepaald, dat titel 7A van boek 7a van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. Zie hiervoor de hoofdstukken 6 en 7 van deze toelichting.

Het aanbieden van arbeid onder aangepaste omstandigheden is het hoofddoel van deze wet; zie daarover nader artikel 3.

Artikel 2, derde lid

Zie paragraaf 2.6 van deze toelichting. Er is niet geregeld, dat aan de rechtspersoon bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd. Voorgescreven is, dat de rechtsbestrekking tussen de gemeente en de rechtspersoon, waaraan taken worden opgedragen moet zijn geregeld in het aanwijzingsbesluit. Daarmee ontstaat duidelijkheid over de verhouding tussen de gemeente en de rechtspersoon. Hoe het gemeentebestuur de uitvoering van deze wet ook vorm geeft, de arbeidsovereenkomst als bedoeld in hoofdstuk 2 moet worden aangegaan met de gemeente zelf. Daardoor wordt het mogelijk, dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor de arbeidsvoorwaarden met de Wsw-werknemers. De werkgevers, die gebonden zijn aan de collectieve arbeidsovereenkomst zijn zo alleen de gemeenten, die representatief vertegenwoordigd kunnen worden door een vereniging van gemeenten. Voorts wordt hiermee eenheid bereikt in het ontslagrecht (zie artikel 6). Als de arbeidsovereenkomst ook zou kunnen worden aangegaan met een privaatrechtelijke uitvoeringsorganisatie, zou op die arbeidsovereenkomst artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (toestemming van de

Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening) van toepassing zijn, terwijl dat artikel niet van toepassing is als de gemeente de arbeidsovereenkomst sluit. Dit verschil in rechtspositie, afhankelijk van de uitvoeringskeuze van de gemeente, is ongewenst. De gekozen formulering sluit niet uit, dat uitvoeringsorganisatie namens de gemeente een dienstbetrekking sluit en als werkgever optreedt.

Artikel 2, vierde lid

Indien de minister, op grond van de hem krachtens artikel 14 verstrekte informatie, van oordeel is dat er, ondanks de wijze van financiering, onevenwichtigheden plaatsvinden in de verdeling van de beschikbare aangepaste arbeidsplaatsen over de tot de doelgroep behorende personen, kan het gewenst zijn dat hij ten aanzien van die verdeling sturend optreedt. De bevoegdheid daartoe wordt hem in het vierde lid gegeven. In de ministeriële regeling kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven, dat aan degenen, die eerder zijn geïndiceerd, ook eerder een dienstbetrekking moet worden aangeboden, of dat bij voorrang personen, die tot een bepaalde beperkingscategorie behoren, moeten worden geplaatst. Ook kan worden geregeld dat bij voorrang een dienstbetrekking moet worden aangeboden aan personen, die na afloop van een eerdere Wsw-dienstbetrekking opnieuw tot de doelgroep zijn gaan behoren, of na een verhuizing.

Artikel 3

Het doel van de wet is, dat personen, die tot de doelgroep behoren, zoveel mogelijk kunnen gaan werken onder aangepaste omstandigheden, zodanig dat hun arbeidsbekwaamheid op zijn minst behouden blijft en zo mogelijk wordt bevorderd, zodat zij op den duur weer arbeid kunnen aanvaarden op de reguliere arbeidsmarkt. Deze doelstelling is neergelegd in het eerste lid. Zie overigens ook hoofdstuk 5 van deze toelichting.

Bij de indicatie wordt nagegaan, of een in zijn arbeidsmogelijkheden beperkt persoon uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat is (zie artikel 12). De dienst, die de indicatie verricht, krijgt daarbij natuurlijk zicht op de aanpassingen die voor de betrokkene noodzakelijk zijn om regelmatige arbeid te kunnen verrichten; in artikel 12, eerste lid, onderdeel c, is dan ook voorgeschreven, dat de bevindingen daaromtrent worden neergelegd in de indicatiebeschikking. In het tweede lid van artikel 3 worden de gemeenten vervolgens verplicht om bij het aanbieden van aangepaste arbeid en het bepalen van de aard van die aanpassing, rekening te houden met de bevindingen bij de indicatie. Op deze wijze kan de arbeid zo goed mogelijk worden afgestemd op de noodzakelijke aanpassingen in elk individueel geval.

Krachtens het derde lid kunnen regels worden gesteld over de aanpassing van de arbeid. Daarbij kan (bijvoorbeeld via het voorschrijven van een kwaliteitsborgingssysteem als het profielensysteem) geregeld worden, dat de gemeenten hun werkzaamheden zo inrichten, dat de arbeidsplaatsen zo goed mogelijk worden afgestemd op de individuele behoeften. Zie paragraaf 5.4.

Artikel 4

Zoals reeds in paragraaf 3.8 is beklemtoond, is uitstroom uit de Wsw door het gaan verrichten van arbeid op de reguliere arbeidsmarkt een belangrijke doelstelling van de wet. Zie ook artikel 10, dat de grondslag biedt voor een subsidie aan de gemeenten indien zij subsidie geven aan een persoon, die vanuit een Wsw-dienstbetrekking tenminste een jaar

lang een dienstbetrekking heeft vervuld op de reguliere arbeidsmarkt, en voor een subsidie voor de inkoop van arbeidsbemiddeling. In artikel 4 wordt met het oog op dit doel een samenwerkingsverplichting aan de gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie opgelegd. Bij het toekennen van subsidies aan werkgevers is ook de samenhang met het instrumentarium dat de bedrijfsverenigingen ten dienste staat voor de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten van belang. In verband hiermee wordt de samenwerking met de uitvoeringsinstanties sociale verzekeringen geregeld. Deze samenwerking is in het bijzonder van belang bij het begeleid werken, waarop artikel 7 betrekking heeft.

Zonodig kunnen met betrekking tot deze samenwerking bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld.

Artikel 5

In paragraaf 5.2 is reeds toegelicht, waarom voor Wsw-arbeid een vergoeding moet worden bedongen, die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord beïnvloedt. Deze verplichting heeft zowel betrekking op betalingen voor geleverde goederen en diensten, als op de vergoeding die aan de gemeente moet worden betaald als zij de werknemer ter beschikking stelt van een derde om (onder aangepaste omstandigheden) arbeid te verrichten. Op de aldus uit de Wsw-arbeid voortvloeiende opbrengsten bestaat zicht krachtens de informatieverplichtingen (artikel 14). Uit de toepassing van deze wet voortvloeiende meeropbrengsten moeten krachtens artikel 9, eerste lid, onderdeel e, worden aangewend in het belang van de uitvoering van de Wsw of van de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden.

Artikel 6, eerste lid

In de hoofdstukken 6 en 7 van deze toelichting is reeds uitvoerig uiteengezet, waarom in de nieuwe Wsw is gekozen voor een zo volledige mogelijke aansluiting bij de normale arbeidsovereenkomst. Slechts op enkele punten is een aanvulling op de gewone arbeidsrechtelijke regels nodig. Omdat de wet mede gericht is op het behouden of bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer zelf is in het eerste lid geëxpliciteerd, dat de werknemer daaraan moet meewerken; het niet voldoen aan deze norm wordt in onderdeel c van het tweede lid als een grond tot ontslag aangemerkt. De medewerkingsverplichting tot het verkrijgen van arbeid onder normale omstandigheden geldt voor zover de werknemer daartoe in staat kan worden geacht. Dit kan eventueel bij de herindicatie worden vastgesteld.

Artikel 6, tweede en derde lid

Zie paragraaf 6.3.4 van deze toelichting. Indien de werknemer bij herindicatie blijkt niet langer tot de doelgroep te behoren, of indien hij niet meewerkt aan een herindicatie, moet de gemeente overgaan tot opzegging van de arbeidsovereenkomst, met inachtneming van de geldende opzegtermijn. Laat de gemeente dit na, dan kan dat leiden tot een gedeeltelijke terugvordering of verrekening van de subsidie (artikel 9, eerste lid, onderdelen c en d). Het moet daarbij gaan om een onaan-tastbaar geworden indicatiebeschikking: de verplichting tot opzegging geldt niet zolang tegen de indicatiebeschikking een bezwaar- of beroeps-procedure loopt, noch gedurende de termijnen, waarbinnen krachtens de Algemene wet bestuursrecht daartegen bezwaar kan worden gemaakt dan wel beroep of hoger beroep kan worden ingesteld.

Indien de werknemer niet langer tot de doelgroep behoort omdat hij ook onder aangepaste omstandigheden niet langer tot regelmatige arbeid

in staat wordt geacht, behoeft zijn dienstbetrekking pas te worden opgezegd, zodra voor hem een alternatieve opvangmogelijkheid beschikbaar is; dit was ook geregeld in artikel 28, tweede lid, onderdeel d, van de WSW. Indien hij niet langer tot de doelgroep behoort omdat hij ook onder normale omstandigheden tot het verrichten van regelmatige arbeid in staat wordt geacht, behoeft de dienstbetrekking pas te worden opgezegd, indien hij een aanbod tot het verrichten van passende arbeid onder normale omstandigheden heeft geweigerd; vergelijk artikel 28, eerste lid, onderdeel b, van de WSW.

Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 is niet van toepassing op een arbeidsovereenkomst, gesloten met de gemeente. Aangezien de gronden om een Wsw-arbeidsovereenkomst op te zeggen, veelal zullen samenhangen met de bijzondere kenmerken van de doelgroep, is ervoor gekozen om een herindicatie te laten plaatsvinden vóórdat de gemeente de arbeidsovereenkomst opzegt op welke grond ook (anders dan het niet meewerken aan een herindicatie of een herindicatiebeschikking waaruit blijkt dat de werknemer niet langer tot de doelgroep behoort).

Artikel 7

Zie paragraaf 3.7 van deze toelichting. Gelet op het belang van de mogelijkheid tot begeleid werken en op de gekozen subsidiesystematiek (waarbij de jaarlijkse subsidievestiging betrekking heeft op zowel Wsw-arbeidsovereenkomsten met de gemeente als op plaatsing voor begeleid werken), is deze materie in een apart hoofdstuk van deze wet geregeld. De hoofdlijnen van het beleid zijn neergelegd in de wet zelf (de eis dat de betrokkene is geïndiceerd voor toepassing van begeleid werken en de eisen met betrekking tot de begeleiding zelf). Nadere invulling kan daaraan worden gegeven bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Aangezien het bij begeleid werken gaat om een arbeidsovereenkomst bij een reguliere werkgever, is het niet gewenst om daarbij enige uitzondering of aanvulling te regelen ten opzichte van het gewone arbeidsovereenkomstenrecht (zoals dat ten aanzien van arbeidsovereenkomsten met de gemeente, zij het in bescheiden mate, wel het geval is). Ook de in het algemeen voorziene herindicatie twee jaar na de indiensttreding is dus geen op hoofdstuk 3 toepasbaar instrument.

Artikel 8

In hoofdstuk 9 van deze toelichting is reeds uitvoerig ingegaan op de gekozen subsidiesystematiek, zoals die is neergelegd in de artikelen 8 en 9. Deze artikelen voorzien in subsidiëring door het Rijk aan de gemeenten voor de toepassing van de hoofdstukken 2 en 3 van de wet: dat wil zeggen zowel voor de arbeidsovereenkomsten, die de gemeenten sluiten met een persoon die tot de doelgroep behoort, als voor de subsidiëring door de gemeenten ten behoeve van plaatsing bij een derde van personen die tot de doelgroep behoren («begeleid werken»).

De minister verleent jaarlijks voor 1 oktober het voor elke gemeente (of andere publiekrechtelijke rechtspersoon; zie artikel 1, tweede lid) beschikbare budget voor het komende kalenderjaar. De hoogte van het budget wordt vastgesteld aan de hand van het derde lid. De gemeenten hoeven daardoor niet telkens de subsidie aan te vragen. Het subsidiebudget functioneert als individueel subsidieplafond: behoudens toepassing van artikel 8, vijfde lid, kan aan een gemeente over enig jaar

nooit meer subsidie worden gegeven dan het voor dat jaar vastgestelde budget.

De hoogte van het subsidiebudget per gemeente wordt overeenkomstig het derde lid bepaald aan de hand van enkele factoren, die gerelateerd zijn aan de afzonderlijke gemeenten (onderdelen a en c) en een factor, die op basis van macro-gegevens wordt bepaald (onderdeel b). Het derde lid bevat de hoofdelementen, waarmee de minister rekening moet houden bij de verdeling van het jaarlijks op de rijksbegroting voor de uitvoering van de Wsw gereserveerde bedrag over de gemeenten. Enerzijds moet uiteraard rekening worden gehouden met het aantal per gemeente gerealiseerde arbeidsovereenkomsten als bedoeld in de hoofdstukken 2 en 3 (zie onderdeel c), anderzijds moet ook de grootte van de «wachtlijst» per gemeente bij de verdeling worden betrokken (onderdeel a). Via onderdeel c kan ook rekening worden gehouden met herverdeleffecten. Krachtens onderdeel b stelt de minister jaarlijks een voor alle gemeenten geldend bedrag per dienstbetrekking per beperkingscategorie vas. Bij de vaststelling van dat bedrag moet rekening worden gehouden met enkele macro-gegevens (de verwachte loonkostenontwikkeling, de uitvoeringskosten en de «inverdieneffecten»). Met betrekking tot de wijze, waarop deze elementen in de jaarlijkse besluitvorming dienen te worden betrokken worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld.

Voor een goede jaarlijkse verdeling van de beschikbare middelen is het van groot belang, dat de minister over informatie beschikt over met name het aantal gerealiseerde Wsw-arbeidsjaren per beperkingscategorie, het aantal personen per gemeente die weliswaar tot de doelgroep behoren maar nog niet een Wsw-dienstbetrekking hebben noch een arbeidsovereenkomst voor begeleid werken hebben, de uitvoeringskosten en de opbrengsten. Deze informatie komt ter beschikking door toepassing van artikel 14. Krachtens dat artikel zal worden geregeld, dat de gemeente zodanige informatie aan de minister verschaft, dat hij niet alleen zijn toezichthoudende taak kan vervullen, maar ook kan komen tot een ordelijke en rechtvaardige uitvoering van de jaarlijkse budgetvaststelling.

Het is beleidsmatig gewenst dat de maximale wekelijkse arbeidsduur van nieuwe Wsw-dienstbetrekkingen in beginsel slechts 32 uur mag bedragen en dat gedurende de eerste twee jaar ten hoogste het voor de betrokkene geldende wettelijk minimumloon wordt betaald (vierde lid). In paragraaf 6.3.3 is reeds uiteengezet, waarom dit beleid gestalte krijgt in de bekostigingssystematiek. Het vierde lid bepaalt de vereisten, waaraan de dienstbetrekkingen moeten voldoen als basis voor de subsidieverlening. Indien de gemeente over de eerste twee jaar van een Wsw-arbeidsovereenkomst meer uitbetaalt dan het minimumloon (onderdeel a), voldoet de dienstbetrekking daarmee niet aan een vereiste van de te subsidiëren activiteit en komt die dienstbetrekking niet voor subsidiëring in aanmerking. Met betrekking tot arbeidsovereenkomsten, gesloten na de inwerkingtreding van deze wet, betekent onderdeel b dat, indien een langere wekelijkse arbeidsduur is overeengekomen dan 32 uur zonder dat dat gerechtvaardigd is op grond van bij de werknemer gelegen factoren (in het bijzonder omdat hij anders zou zijn aangewezen op een aanvullende uitkering), het meerdere aantal uren niet bij de subsidieverlening wordt betrokken. De arbeidsduur van «zittende» Wsw-werknemers behoeft niet te worden aangepast; onderdeel b heeft uitsluitend betrekking op nieuw te sluiten arbeidsovereenkomsten.

Krachtens het vijfde lid kan de hoogte van een eenmaal verleend subsidiebudget worden gewijzigd. Het gaat daarbij niet om bijstellingen, gerelateerd aan omstandigheden per individuele gemeente, maar om factoren die voor alle gemeenten gelijk werken. Daarom zal, indien tot

bijstelling wordt overgegaan, het toegekende budget van elke gemeente proportioneel worden bijgesteld. Uiteraard is hierbij sprake van een eenmalige tussentijdse bijstelling van een vastgesteld budget; de hier genoemde factoren zullen vervolgens een rol spelen bij de jaarlijkse budgetvaststelling voor het komende jaar. De formulering van het vijfde lid sluit niet uit, dat ook neerwaartse bijstelling kan plaatsvinden. Daartoe zal echter weinig aanleiding bestaan, gelet op het feit dat enerzijds de gemeenten een meeropbrengst moeten besteden in het belang van de uitvoering van de Wsw of de inschakeling van werkzoekenden in het arbeidsproces (artikel 9, eerste lid, onderdeel e) en dat anderzijds de hier genoemde factoren een rol spelen bij de budgetvaststelling voor het komende jaar.

Het bedrag, waarop de gemeente recht heeft, zal niet in een keer ter beschikking van de gemeente worden gesteld. De wijze van betaling van dat bedrag zal dan ook bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

Artikel 9, eerste lid

In dit artikel wordt aangegeven hoe de verleende subsidie wordt vastgesteld. Het subsidiesysteem is zodanig opgezet, dat het gehele budget in beginsel ter beschikking komt van de gemeenten en dat achteraf op tevoren bekende, zo duidelijk mogelijk omschreven en in de praktijk goed uitvoerbare gronden de subsidie wordt vastgesteld. Een besluit hiertoe wordt door de minister ambtshalve vastgesteld; er is geen aanvraag van de gemeente voor nodig. Er kan natuurlijk geen sprake van zijn, dat het verleende budget volledig wordt gewijzigd bij de vaststelling, indien een van de hier genoemde gronden van toepassing is. Daarom is bepaald, dat de vaststelling slechts afwijkt van de verlening «voor zover» een van die gronden van toepassing is.

De informatie, die de minister nodig heeft bij de vaststelling komt hem ter beschikking door toepassing van artikel 14. Krachtens dat artikel zal zodanig toezicht op de uitvoering van deze wet worden gehouden en zal zodanige informatie aan de minister worden verschaft, dat hij er zicht op heeft of een van de terugvorderingsgronden van toepassing is.

Het jaarlijkse budget wordt vastgesteld door het aantal voor de gemeente vastgestelde aantal dienstbetrekkingen (berekend op basis van een volledige werkweek; «fte-dienstbetrekkingen») per beperkingscategorie te vermenigvuldigen met het per beperkingscategorie voor elke fte-dienstbetrekking vastgestelde bedrag (artikel 8, derde lid). De hoogte van het budget wordt vastgesteld op de som van die produkten. Indien de gemeente het totaal aantal vastgestelde fte-dienstbetrekkingen niet realiseert, dient dat uiteraard een grond te zijn om een deel van de subsidie inafwijking van de verlening vast te stellen. Daartoe strekt onderdeel a. Na afloop van een jaar wordt de hiervoor omschreven berekening derhalve nog eens opnieuw uitgevoerd, maar nu aan de hand van het aantal daadwerkelijk gerealiseerde arbeidsjaren over alle fte-dienstbetrekkingen; daarbij wordt uiteraard uitgegaan van de bedragen per fte-dienstbetrekking, zoals die ten grondslag lagen aan het vastgestelde subsidiebudget. Indien het aldus achteraf berekende bedrag minder bedraagt dan de vastgestelde subsidie over dat jaar wordt het verschil tussen de beide bedragen teruggevorderd of verrekend. Er is niet voor gekozen, om de berekening achteraf uit te voeren per beperkingscategorie. Het is dus mogelijk dat gemeenten meer dienstbetrekkingen in de ene beperkingscategorie realiseren en minder in een andere, zonder dat dat tot terugvordering leidt. Wel kan de minister krachtens artikel 2, vierde lid, sturen op de verdeling van de beschikbare plaatsen over de personen,

die tot de onderscheiden beperkingscategorieën behoren. Indien hij daaromtrent regels heeft gesteld en deze regels niet worden nageleefd, kan hij op basis van onderdeel d tot een van de verlening afwijkende vaststelling overgaan.

Bij de subsidievaststelling wordt bezien in hoeverre voldaan is aan de vereisten van artikel 8, vierde lid (onderdeel b). Wordt gedurende de eerste twee jaar meer dan het minimumloon betaald, dan heeft dit gevolgen voor de vraag of die dienstbetrekking voor subsidiëring in aanmerking komt. Worden de dienstbetrekkingen – ongerechtvaardigd – voor een langere arbeidsduur per week aangegaan, dat mogen de meerkosten hiervan niet bij de subsidievaststelling worden betrokken. Onderdeel b heeft verder uitsluitend betrekking op arbeidsovereenkomsten, krachtens hoofdstuk 2 met de gemeente aangegaan en niet op arbeidsovereenkomsten met een reguliere werkgever als bedoeld in hoofdstuk 3. Dat vloeit voort uit de definitie van het begrip «dienstbetrekking». Met betrekking tot de laatstbedoelde arbeidsovereenkomsten gelden geen eisen voor beloning en arbeidsduur.

Onderdeel c houdt verband met artikel 6, tweede lid, onderdeel b. Indien de gemeente, nadat bij onherroepelijk geworden herindicatiebeschikking is vastgesteld dat de werknemer niet langer tot de Wsw-doelgroep behoort, in strijd met dat artikel de arbeidsovereenkomst niet opzegt, terwijl de werknemer een aanbod tot het verrichten van passende arbeid heeft geweigerd, of een langere opzegtermijn hanteert dan de voor de betrokken werknemer rechtens geldende, wordt een gedeelte van de subsidie ten opzichte van de verlening gewijzigd vastgesteld. Het gaat daarbij om een bedrag ter grootte van de beloning van de werknemer over de periode gelegen na de dag waarop met inachtneming van de wettelijke opzegtermijn de arbeidsovereenkomst had behoren te zijn beëindigd.

Onderdeel d heeft betrekking op een algemene grond tot vaststelling van de subsidie afwijkend van de verlening, namelijk indien de gemeente (of de door haar bij de uitvoering van deze wet ingeschakelde rechtspersoon; zie artikel 2, derde lid) niet handelen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen. Deze grond is minder eenduidig dan de in de onderdelen a–c genoemde gronden en kan ook niet eenvoudig gerelateerd worden aan prestaties en aan «teveel betaalde bedragen», zoals dat bij die gronden wel het geval is. Daarom is vooral met betrekking tot de toepassing van onderdeel d de in de aanhef van artikel 9 genoemde algemene maatregel van bestuur van belang, waarbij regels gesteld zullen worden over de toepassing van dit onderdeel. Krachtens onderdeel d kunnen bijvoorbeeld correcties worden toegepast, indien de gemeente de ministeriële verdelingsregels, bedoeld in artikel 2, vierde lid, onvoldoende toepast, bij de aanpassing van de Wsw-arbeid onvoldoende rekening houdt met artikel 3, onvoldoende de uitstroom bevordert (artikel 4), of de arbeidsovereenkomst niet opzegt indien de werknemer niet meewerkt aan herindicatie (artikel 6, tweede lid, onderdeel a). Dit onderdeel vervult tevens een functie in het toezicht: indien de gemeente niet overeenkomstig artikel 14 zorgt voor een goede administratie bij de uitvoering van deze wet, of indien zij niet aan haar inlichtingenplicht voldoet, of indien de in artikel 14 bedoelde accountantsverklaring daartoe aanleiding geeft, kan de subsidie overeenkomstig de algemene maatregel van bestuur worden teruggevorderd of verrekend. Het ligt niet in de bedoeling om via de bekostigingssystematiek te sturen op de naleving van artikel 2, eerste en derde lid, en van artikel 5; daarom zijn deze bepalingen hier uitgezonderd.

Onderdeel e heeft betrekking op de besteding van meeropbrengsten, voortvloeiend uit de toepassing van deze wet. De baten en lasten, die voor

de gemeente voortvloeien uit de toepassing van deze wet, en de besteding van het budget worden zichtbaar gemaakt in de gemeentelijke administratie (zie artikel 14, tweede en derde lid). Meeropbrengsten over een kalenderjaar moeten in het daarop volgende jaar worden aangewend voor uitvoering van de Wsw of de inschakeling van werkzoekenden, waarvan de wettelijke regeling vorm zal krijgen in de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden. Voor zover dat niet het geval is, wordt het niet-bestede deel van de meeropbrengst meegenomen bij de vaststelling. Uiteraard kan, indien macro gezien de baten van de uitvoering van deze wet de lasten blijken te overtreffen, daarmee rekening worden gehouden bij de verlening van de budgetten over een komend jaar, volgens de systematiek, neergelegd in artikel 8.

Artikel 9, tweede lid

Uit artikel 8, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, vloeit voort dat de subsidiëring is gericht op uitvoering van de hoofdstukken 2 en 3 met betrekking tot ingezetenen van de gemeente. Het kan echter voorkomen, dat de betrokken werknemer, terwijl hij een dienstbetrekking met de gemeente of een dienstbetrekking voor begeleid werken heeft, verhuist, zodat hij ingezetene wordt van een andere gemeente. In het tweede lid van artikel 9 is geregeld, dat deze dienstbetrekking in dat geval blijft meetellen voor de bepaling van het aantal gerealiseerde arbeidsjaren.

Artikel 10

Dit artikel bevat de basis voor het verlenen van rijkssubsidie aan de gemeenten in verband met gemeentelijke subsidieregelingen, gericht op uitstroom uit een Wsw-dienstbetrekking, en in verband met inkoop van diensten in het kader van arbeidsbemiddeling. Zie paragraaf 3.8 van deze toelichting. Aangezien deze subsidiestromen niet vallen onder de subsidiesystematiek van de artikelen 8 en 9, is deze materie geregeld in een apart artikel, waarbij de invulling van het subsidiebeleid en de daarbij te hanteren subsidiesystematiek worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Artikel 11

De keuze om de onafhankelijke indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening als taak op te dragen aan een aparte dienst, die onder de minister ressorteert is in het algemeen deel van deze toelichting beargumenteerd (paragraaf 2.4). De taken van de dienst zijn geregeld in artikel 12. Omdat de dienst onder de minister ressorteert kan deze aanwijzingen geven voor de werkzaamheden van de dienst.

De directeur van de dienst is degene, die de indicatiebeschikking neemt. De gemeentelijke commissie, bedoeld in artikel 13 adviseert.

Artikel 12, eerste lid

Dit lid regelt de inhoud van de indicatie. Het belang van de elementen van de indicatie-beschikking zijn bij de voorafgaande artikelen reeds vermeld. Op al die onderdelen adviseert de gemeentelijke commissie. De werkwijze in relatie tot de adviescommissie is die geregeld in Afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent, dat conform artikel 3:7 Awb de directeur aan de adviescommissie alle gegevens ter beschikking stelt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak van de adviescommissie. De beschikking is gebaseerd op het advies van de adviescommissie, die ook belast is met het onderzoek naar de omstandig-

heden van de persoon. De directeur kan slechts met redenen gemotiveerd afwijken van het advies (artikel 4:20 Awb).

Het vaststellen, of personen behoren tot de doelgroep van deze wet (de indicatie), is de kern. De beleidsbepaling, wie voor sociale werkvoorziening in aanmerking komt, wordt dus publiekrechtelijk geregeld.

In de indicatiebeschikking wordt tevens aangegeven, tot welke beperkingscategorie de betrokkene behoort. De normen die gelden voor de indeling bij een bepaalde beperkingscategorie worden krachtens artikel 1, derde lid, gesteld. De categorie-indeling wordt bepaald door de zwaarte van de aanpassingen van de omstandigheden, waarin arbeid wordt verricht en de produktiviteit, die arbeid oplevert. Deze indeling is met name ook relevant in verband met de bekostigingssystematiek. Immers zowel bij de subsidievaststelling vooraf als bij de terugvordering of verrekening achteraf (hoofdstuk 4) is het aantal voorziene onderscheidenlijk gerealiseerde fte's in elke beperkingscategorie relevant (zie ook de toelichting bij de artikelen 8 en 9).

Voorts wordt in de indicatiebeschikking aangegeven welke aanpassing van omstandigheden, gelet op de beperking van de betrokkene, voor hem nodig is bij het verrichten van arbeid en of hij in aanmerking komt voor «begeleid werken» als bedoeld in hoofdstuk 3. Dit is relevant voor de gemeenten in verband met de toepassing van artikel 3, tweede lid (waarin de gemeente de plicht krijgt om bij de keuze van de aan de betrokkene aan te bieden aangepaste arbeid rekening te houden met het advies onderscheidenlijk artikel 7, eerste lid, onderdeel a (waar wordt bepaald dat de gemeente slechts in aanmerking komt voor een subsidie met betrekking tot «begeleid werken» van iemand, indien in de indicatiebeschikking is bepaald, dat hij voor begeleid werken in aanmerking komt).

Artikel 12, tweede lid

Een belangrijk element in het systeem van de wet is de herindicatie. Het opnieuw vaststellen of personen nog steeds tot de doelgroep behoren is nodig in de volgende gevallen:

a. Indien de betrokkene voor de eerste maal een dienstbetrekking als bedoeld in hoofdstuk 2 is aangegaan, moet uiterlijk twee jaar daarna opnieuw worden beoordeeld of hij nog steeds is aangewezen op het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden, en vervolgens om de drie jaar. De gemeente is krachtens artikel 6, tweede lid, onderdeel a, verplicht om de dienstbetrekking op te zeggen, indien de werknemer niet meewerkt aan een herindicatie; indien zij dat niet doet, vindt overeenkomstig artikel 9, eerste lid, onderdeel d, terugvordering of verrekening van de rijkssubsidie plaats. Indien bij de herindicatie blijkt, dat de werknemer niet langer tot de doelgroep behoort, wordt de dienstbetrekking krachtens artikel 6, tweede lid, onderdeel b, opgezegd; deze verplichting van de gemeente wordt gesanctioneerd in artikel 9, eerste lid, onderdeel c.

b. Herindicatie van een werknemer vindt voorts plaats op verzoek van de gemeente, ingeval zij overweegt de dienstbetrekking op te zeggen (zie artikel 6, derde lid, en de toelichting daarbij).

Artikel 12, derde lid

De Wet arbeid vreemdelingen is uiteraard met betrekking tot dienstbetrekkingen als bedoeld in de hoofdstukken 2 en 3 onverkort van toepassing. Om overbodige indicatiebeschikkingen te voorkomen, is in dit lid bepaald, dat alleen personen, die als werkzoekende staan ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, voor indicatie in aanmerking

komen. Uit artikel 69 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 vloeit voort dat het daarbij alleen kan gaan om:

- a. Nederlanders;
- b. vreemdelingen op wie artikel 1 of artikel 10 van de verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PbEG 1968, L257) van toepassing is;
- c. vreemdelingen die beschikken over een krachtens de Vreemdelingenwet afgegeven vergunning, welke is voorzien van een aantekening van Onze Minister van Justitie waaruit blijkt dat aan die vergunning geen beperkingen zijn verbonden voor het verrichten van arbeid;
- d. vreemdelingen die behoren tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie.

De indicatie is erop gericht na te gaan of een persoon in een reguliere baan kan worden geplaatst dan wel uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot het verrichten van regelmatige arbeid in staat is. Een dergelijke toets is niet aan de orde in de situatie, waarin men niet of nog niet vrije toegang heeft tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Met betrekking tot personen, die reeds een Wsw-dienstbetrekking hebben, bestaat er geen gevaar van overbodige indicatiebeschikkingen; derhalve is bepaald dat zij in elk geval wel voor herindicatie in aanmerking komen.

Artikel 12, vierde lid

De dienst houdt per gemeente een lijst bij van de ingezetenen, die tot de doelgroep behoren. Krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 12, vijfde lid) zal de inrichting van de lijst worden geregeld; in elk geval zal per persoon de datum van de indicatiebeschikking worden opgenomen en een aanduiding of de betrokkene in aanmerking komt voor toepassing van hoofdstuk 3. Deze lijst is voor de gemeente relevant bij het aanbieden van Wsw-dienstbetrekkingen en voor het verlenen van subsidies krachtens hoofdstuk 3, en kan ook een rol spelen bij de nadere regels, die de minister krachtens artikel 2, derde lid, met betrekking tot de volgorde van aanbidding kan stellen.

Tegen de (her)indicatiebeschikking kan bezwaar en beroep worden ingesteld krachtens de Algemene wet bestuursrecht. Een bezwaarschrift moet worden gericht aan de dienst.

Artikel 12, vijfde lid

In de wet worden slechts de hoofdlijnen van de taken en werkwijze bij de indicatie geregeld. Meer gedetailleerde regels kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Deze regels kunnen onder meer betrekking hebben op de inrichting van de lijst per gemeente en de werkwijze van de adviescommissie (dossierformatie, informatievergaring, vaststellen van protocollen). Het ligt voor de hand, de regelgeving over de werkwijze en de taakvervulling te beperken tot belangrijke uitgangspunten. De minister is uiteraard zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor een goede bedrijfsvoering en kan daarbij (met gebruikmaking van een kwaliteitsborgingssysteem) zelf sturend en regelend optreden.

Artikel 13

Belangrijk element in de herziening van de Wsw is dat wordt gekomen tot een onafhankelijke indicatiestelling. Een mogelijke verwarring van verantwoordelijkheden doordat belanghebbenden bij de indicatiestelling zijn betrokken, dient te worden voorkomen.

De advisering voor de indicatiestelling zal feitelijk worden verricht door een team van deskundigen, benoemd op grond van hun professionaliteit en zonder binding met de aanmeldende of uitvoerende instanties. Deze personen worden door de gemeentebesturen benoemd in de adviescommissie.

De taken betreffende het feitelijke onderzoek, verband houdende met de indicatiestelling, worden door de commissie verricht. Dit betreft dus slechts een deel van de in artikel 12 genoemde taken, nl. de feitelijke onderzoekstaken en de rapportage naar aanleiding daarvan. De leden van de commissie mogen niet in dienst zijn van gemeenten of andere organen, die door de gemeentebesturen bij de uitvoering van de sociale werkvoorziening worden ingeschakeld. De eisen, die aan de deskundigheid van de leden van de adviescommissie worden gesteld, worden bij ministeriële regeling nader ingevuld.

Artikel 14

Dit artikel regelt in algemene zin, dat het toezicht op de uitvoering van de wet door de gemeenten bij Onze Minister berust. In deze wet zijn daarbij geen ten opzichte van de in de Gemeentewet aanvullende toezichtsinstrumenten, als goedkeuring en schorsing en vernietiging opgenomen. Expliciete regeling van deze toezichttaak is opgenomen om duidelijk te maken dat de Minister verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de in het kader van deze wet gedane uitgaven en daartoe zicht moet hebben op de uitvoering door de gemeente. Daarnaast is deze toezichttaak ook van belang voor de afstemming van het gemeentelijk beleid op dat van de centrale overheid op het terrein van de sociale werkvoorziening.

Op het toezicht en de informatievoorziening is op verschillende plaatsen in de toelichting reeds ingegaan. Dit artikel regelt de verplichtingen van de gemeentebesturen, die uit de verhouding tussen de gemeente en de Minister voortvloeien.

Aan de informatieverplichtingen richting minister kan bij ministeriële regeling nader inhoud worden gegeven.

Artikel 15

Op grond van de Awb is het gegevensverkeer tussen de dienst en de adviescommissie geregeld. Echter in de gegevensverstrekking van de commissie aan de dienst wordt niet voorzien. Daarop heeft het eerste lid betrekking.

In het tweede lid wordt bepaald, dat de gemeentelijke adviescommissies rechtstreeks gegevens moeten verstrekken aan de Minister, indien deze daarom verzoekt in verband met zijn verantwoordelijkheid voor het beleid en het toezicht op de uitvoering van deze wet.

De inhoud van het gegevensverkeer en de wijze waarop de inlichtingen dienen te worden verstrekt kan bij ministeriële regeling worden geregeld.

Artikel 16

De eerste drie leden van dit artikel regelen de informatievoorziening tussen de dienst, de gemeenten, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de bedrijfsverenigingen. De gegevensuitwisseling tussen met name de gemeenten, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de bedrijfsverenigingen is in diverse wetten reeds geregeld (Organisatiewet sociale verzekeringen, Algemene bijstandswet, Arbeidsvoorzieningswet, Jeugdwerkgarantiewet). De dienst wordt als schakel in de onderlinge gegevensuitwisseling toegevoegd en de relatie met de uitvoering van deze wet wordt gelegd. Daarbij wordt ervan uitgegaan, dat de dienst de

voor het onderlinge gegevensverkeer relevante gegevens van de gemeentelijke advies-commissie verkrijgt.

Naast de regeling van de informatievoorziening van de gemeenten richting minister en de onderlinge gegevensuitwisseling tussen de betrokken bestuursorganen, moet ook nog aandacht besteed worden aan de verwerking van gegevens op gevalsniveau. Het betreft de vraag welke gegevens de gemeenten gebruiken voor de uitvoering van de wet en hoe die worden verkregen. Wanneer het om persoonsgegevens gaat, is er een wettelijke basis noodzakelijk om personen te verplichten gegevens te verstrekken. Wanneer persoonsgegevens niet van de betrokkene zelf worden verkregen, maar via andere instanties, die die gegevens voor de uitvoering van de aan hen opgedragen taak hebben verkregen, moet de onderlinge gegevensverstrekking wettelijk geregeld zijn.

In het vierde lid wordt geregeld, dat een ieder (maar in feite voornamelijk de persoon die voor Wsw-arbeid in aanmerking komt en zijn vertegenwoordigers en eventuele werkgevers) op verzoek gegevens moet verstrekken over hemzelf of zijn werkgever aan het gemeentebestuur, de gemeentelijke adviescommissie en de dienst voor de uitvoering van deze wet. Voor een goede uitvoering van deze wet is het noodzakelijk, dat de gemeenten, de commissies en de dienst kunnen beschikken over gegevens van de persoon. Een doelmatige besteding van de met de sociale werkvoorziening gepaard gaande overheidsgelden maakt, dat op basis van volledige en juiste gegevens beslist moet worden of de betrokkene in aanmerking komt voor de arbeid onder aangepaste omstandigheden. Dit belang van een goede besteding van overheidsgeld voor sociale voorzieningen weegt op tegen de inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die deze verplichte gegevensverstrekking met zich zou kunnen brengen. Daarbij wordt de gegevensverstrekking natuurlijk ook beperkt door het vereiste, dat de gevraagde gegevens noodzakelijk moeten zijn voor de uitvoering van deze wet. Dit voorschrift geldt niet voor de gegevensverstrekking aan de gemeente, die voortvloeit uit de arbeidsovereenkomst tussen de werknemer en de gemeente. Zolang de arbeidsovereenkomst nog niet tot stand is gekomen of is beëindigd moet dit wel geregeld worden. De noodzaak van regeling van deze verplichting bestaat voor de relatie met de dienst en de gemeentelijke adviescommissies. De verplichting tot het verstrekken van gegevens geldt ook voor een werkgever, waarbij een geïndiceerde Wsw-werknemer in dienst is en die subsidie van de gemeente krijgt.

Met de in werkingtreding van artikel 6a van de Wet persoonsregistraties is voor het opnemen in de administratie van persoonsidentificerende nummers, zoals het sofi-nummer en het gebruik daarvan een wettelijke basis nodig. Dit gebruik impliceert ook het op sofi-nummer uitwisselen van gegevens met instanties en werkgevers, die op grond van andere wetten tot het gebruik van dit nummer bevoegd of verplicht zijn. Omdat het gemeentebestuur in ieder geval als werkgever het sofi-nummer in de administratie heeft opgenomen en over de werknemer met andere instanties, zoals de sociale verzekeringsinstanties en de dienst en de gemeentelijke adviescommissies, gegevens worden uitgewisseld, is in het vijfde lid de bevoegdheid geregeld om het sofi-nummer te verwerken.

Artikel 17

De dienstbetrekkingen krachtens de WSW, die bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, worden met ingang van die datum van rechtswege omgezet in dienstbetrekkingen krachtens een gewone arbeidsovereenkomst, waarop naast het gewone arbeidsovereenkomstenrecht ook artikel 6 van deze wet van toepassing is. Uit de formulering van

het eerste lid vloeit voort, dat WSW-dienstbetrekkingen die zijn beëindigd vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet niet onder deze overgangsbepaling vallen.

Het tweede lid bepaalt, dat de oude arbeidsvoorwaarden uit een WSW-dienstbetrekking mee overgaan. Dit geldt ten aanzien van alle rechten en verplichtingen, voortvloeiend uit de oude WSW-dienstbetrekking: de duur waarvoor de dienstbetrekking is aangegaan, de wekelijkse arbeidsduur, de arbeidstijd, de beloning etc. Opgemerkt zij nog, dat de wekelijkse arbeidsduur in een dienstbetrekking, aangegaan voor meer dan 32 uur per week, niet behoeft te worden teruggebracht tot 32 uur. Artikel 8, vierde lid, onderdeel b, stelt de eis van een werkweek van 32 uur (behoudens uitzonderingen) immers slechts met betrekking tot nieuwe dienstbetrekkingen.

De oude arbeidsvoorwaarden blijven gelden, totdat met een werknemer anders wordt overeengekomen (de keuze voor een gewone arbeidsovereenkomst in plaats van een dienstbetrekking «sui generis» brengt immers de toepasselijkheid van het beginsel van contractsvrijheid met zich mee), of totdat een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) op de dienstbetrekking van toepassing wordt. Bij cao kan derhalve de rechtspositie van zittende en nieuwe Wsw-werknemers definitief worden geregeld en op elkaar worden afgestemd.

Aanspraken op pensioen, aanvullende oudedagsvoorziening en vut-aanspraken zijn krachtens de oude WSW vastgesteld door de stichtingen, bedoeld in artikel 30a (oud). Ook deze aanspraken blijven ten gevolge van de inwerkingtreding van deze wet onverlet. Zo moet de pensioenopbouw krachtens de oude regels worden voortgezet, totdat bij cao een nieuwe regeling zal zijn getroffen. De cao-partners kunnen de bedoelde aanspraken opnieuw vaststellen of herbevestigen, waarbij zij tevens moeten voorzien in uitvoering overeenkomstig de Pensioen- en spaarfondsenwet. Totdat een cao terzake tot stand is gekomen, blijven de artikelen 30a–30c van toepassing. Slechts de artikelen 30b, onderdeel d, en 30c, onderdeel b, zijn niet van toepassing: vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet hebben geschillen omtrent de hier bedoelde aanspraken overeenkomstig artikel 33 van de Pensioen- en spaarfondsenwet betrekking op een arbeidsovereenkomst, zodat zij aan de kantonrechter moeten worden voorgelegd. Daarbij zij nog gewezen op artikel 18, de onderdelen b en c: lopende bezwaar- en beroepsprocedures blijven beheerst door het oude recht, terwijl ook het oude recht toepasselijk is op de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen besluiten, genomen op grond van de oude WSW.

Vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet worden slechts Wsw-dienstbetrekkingen krachtens arbeidsovereenkomst gesloten. Krachtens de algemene regels van burgerlijk procesrecht is de kantonrechter bevoegd kennis te nemen van geschillen terzake. Het vierde lid bepaalt voor alle duidelijkheid, dat dat ook geldt met betrekking tot rechtsvorderingen, die verband houden met de rechtspositie van de zittende WSW-werknemers, wier dienstbetrekking «sui generis» krachtens artikel 17 wordt omgezet in een krachtens arbeidsovereenkomst. Alle rechtspositionele geschillen tussen werkgever en werknemer kunnen dus aan de kantonrechter worden voorgelegd, behalve die, welke gericht zijn tegen besluiten die onder vigeur van de oude WSW zijn genomen (daarop blijft krachtens artikel 18 het oude recht van toepassing).

Om de «zittende» werknemers zekerheid te bieden over hun concrete rechtspositie en arbeidsvoorwaarden zoals die gelden na de inwerkingtreding van deze wet, is in het vijfde lid bepaald, dat de gemeente

daaromtrent iedere werknemer moet informeren. Met betrekking tot nieuwe Wsw-werknemers vloeit een informatieverplichting voort uit artikel 1637f van boek 7a van het BW.

Artikel 18

Dit artikel bevat een overgangsbepaling met betrekking tot de rijksvergoeding aan gemeenten over tijdvakken, gelegen vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet, en met betrekking tot bezwaar en beroep tegen besluiten, die zijn genomen vóór die datum. Hierop blijft het oude recht van toepassing. Zie ook de beschouwing ter zake in de toelichting bij artikel 17.

Artikel 19

Gewaarborgd moet worden, dat de WSW-dienstbetrekkingen, die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet reeds bestaan en die krachtens artikel 17 als dienstbetrekking krachtens arbeidsovereenkomst worden voortgezet, ook na dat tijdstip door de gemeenten gefinancierd kunnen blijven. Daarom wordt bepaald, dat met de lopende dienstbetrekkingen rekening worden gehouden bij de eerste vaststelling krachtens artikel 8 van het gemeentelijk budget. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal aan deze bepaling nader invulling worden gegeven; deze nadere regels kunnen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 8, derde lid. Aangezien de betrokken werknemers niet worden geïndiceerd (zie artikel 20) kan ook niet worden vastgesteld, tot welke beperkingscategorie zij behoren, terwijl dat toch relevant is bij de vaststelling van het budget (artikel 8). In de algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, tot welke beperkingscategorie de betrokken werknemers geacht worden te behoren (indeling in de middelste beperkingscategorie ligt daarbij in het voornemen).

Artikel 20

Degenen, die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet reeds een dienstbetrekking krachtens de oude WSW hebben, worden niet aan een indicatie onderworpen; zij behoeven ook niet periodiek geherïndiceerd te worden. Met betrekking tot deze personen geldt wel, dat een herindicatie moet plaatsvinden indien de gemeente overweegt hun arbeidsovereenkomst op te zeggen. Uiteraard moet ook indicatie plaatsvinden, voordat aan een persoon, wiens eerdere Wsw-dienstbetrekking is geëindigd, een nieuwe Wsw-dienstbetrekking of arbeidsovereenkomst voor begeleid werken kan worden aangeboden.

Artikel 21

Om de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) voor werknemers met een Wsw-dienstbetrekking zo soepel mogelijk te laten verlopen hoeft pas na twee jaar na inwerkingtreding van de herziene Wsw te zijn voldaan aan de verplichting om een ondernemingsraad ten behoeve van de Wsw-werknemers in te stellen. Pas met de instelling van de ondernemingsraden vervallen de ingestelde organen van overleg.

Per mei 1995 zijn de medezeggenschapsrechten van ambtenaren geregeld in de WOR, zodat voor het ambtelijk personeel in de sector sociale werkvoorziening reeds ondernemingsraden zullen functioneren. Deze ondernemingsraden waarin uitsluitend ambtenaren zijn vertegenwoordigd zullen uiterlijk binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet verdwijnen, omdat binnen deze termijn een ondernemingsraad dient te zijn ingesteld die is samengesteld uit vertegenwoordigers van het ambtelijk personeel en de Wsw-werknemers. Deze overgangstermijn van

twee jaar is vergelijkbaar met die die geldt voor de invoering van de ondernemingsraden voor ambtenaren per mei 1995.

Artikel 22

Met het besluit van 25 september 1995 (Stb. 463) is de werkingsduur van de artikelen in de WSW, die de wijze van vergoeding aan de gemeenten betreffen verlengd tot 1-1-1997. Vanaf die datum ontbreekt een wettelijke basis voor deze bepalingen betreffende het budget voor de gemeenten en de vaststelling van het budget aan de hand van de jaaropgaven. Dit artikel voorziet erin, dat de desbetreffende bepalingen in de WSW blijven gelden voor het jaar 1997 tot de vergelijkbare bepalingen in deze wet in werking zijn getreden.

Artikel 23

Bij de bepaling of sprake is van arbeidsongeschiktheid wordt WSW-arbeid op grond van artikel 5, zevende lid van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) buiten beschouwing gelaten. WSW-arbeid wordt niet beschouwd als algemeen geaccepteerde arbeid. Hierin komt geen wijziging door de nieuwe Wsw.

Artikel 33 AAW houdt een anticumulatieregeling in voor de uitbetaling van de uitkering indien deze samenloopt met inkomsten. Artikel 33, derde lid, AAW sluit WSW-arbeid uit van de toepasselijkheid van de in het tweede lid geregelde maximumtermijn voor toepassing van de anticumulatieregeling. Dit houdt verband met artikel 5, zevende lid, AAW. Deze grond voor de in het derde lid opgenomen uitzondering is ook onder de nieuwe Wsw aanwezig. De formulering van de bepaling wordt aangepast, omdat in de huidige formulering wordt uitgegaan van een loon ingevolge de WSW en de te harer uitvoering genomen besluiten, terwijl in de nieuwe situatie het loon in de (collectieve) arbeidsovereenkomst geregeld wordt.

Artikel 41, vijfde en zesde lid, bevat regelingen over de gecombineerde betaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering en WSW-loon, vut-uitkering en pensioen. Voor beide bepalingen geldt dat aan de daarin geboden mogelijkheid tot gecombineerde betaalbaarstelling geen uitwerking is gegeven. Om deze reden kan de mogelijkheid geheel komen te vervallen.

Artikel 24–26 en 28–33

Deze artikelen betreffen terminologische wijzigingen in de verwijzingen naar de dienstbetrekking van de Wsw-werknemers in verband met de omzetting van de dienstbetrekking sui generis in een arbeidsovereenkomst op grond van het burgerlijk recht en wijzigingen in verband met de nieuwe citeertitel van de wet.

Artikel 27

Voorgesteld wordt de vermelding van de Wsw op de bijlage bij artikel 18 van de Beroepswet en daarmee het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep tegen besluiten op grond van de Wsw te handhaven. Voor de voortzetting van dit sinds de herziening van de rechterlijke organisatie eerste fase bestaande systeem van rechtsbescherming is gekozen, omdat er geen redenen zijn voor de Wsw af te wijken van andere regelingen op het gebied van voorzieningen voor uitkeringsgerechtigden, die door de gemeente worden verstrekt, zoals de Wet voorzieningen gehandicapten. Tegen besluiten op grond van die regelingen is hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep mogelijk. Daarbij speelt een rol dat deze

voorzieningen vaak in samenhang met uitkeringen op grond van de sociale zekerheidswetten worden toegekend.

Artikel 34

De Wsw-werknemer behoort op grond van artikel 3 van de Ziektewet (ZW) tot de kring van verzekerden; de werknemer staat in privaatrechtelijke dienstbetrekking. Artikel 4, eerste lid, onder e bepaalt nu uitdrukkelijk dat een dienstbetrekking krachtens de WSW mede als dienstbetrekking wordt beschouwd. In de nieuwe situatie is deze bepaling overbodig; er is geen sprake meer van een dienstbetrekking sui generis, maar van een arbeidsovereenkomst krachtens het BW. Artikel 4, eerste lid, onderdeel e kan daarom vervallen. De wijzigingen in de artikelen 29 en 29b betreffen redactionele aanpassingen in verband met het schrappen van onderdeel e in artikel 4, eerste lid.

Artikel 35

De onderdelen A en B, in verband met de kring der verzekerden, hebben dezelfde achtergrond als die reeds bij artikel 40 is toegelicht.

De verwijzing in artikel 24, derde lid, naar artikel 4, eerste lid, onder e wordt vervangen door een verwijzing naar de arbeidsovereenkomst van de Wsw-werknemer. Daarmee blijft Wsw-arbeid geen passende arbeid in de zin van de Werkloosheidswet (WW).

Artikel 85, derde lid, regelt voor WSW-werknemers een vervangende premie in plaats van de wachtgeldpremie. Deze vervangende premie zal ook na invoering van de nieuwe Wsw blijven gelden. Het zesde lid van artikel 85 bepaalt dat de daarin geregelde uitzondering voor het geval de bedrijfsvereniging de uitkering aan de werkgever betaalt, niet geldt voor WSW-ers. Ook deze uitzondering blijft bestaan. De desbetreffende leden van artikel 85 worden derhalve slechts terminologisch aangepast.

Artikel 36

Deze wijzigingen betreffen de kring der verzekerden, die bij de wijzigingen in de WW en ZW reeds zijn toegelicht. Voor het overige stemmen de wijzigingen overeen met die in de AAW.

Artikel 37

In dit artikel wordt de Stichting die op grond van de WSW voorzag in de pensioenvoorziening en de regeling van vervroegd uittreden voor werknemers in de sociale werkvoorziening niet aangemerkt als verzekeringsbedrijf. De verwijzing naar de desbetreffende bepalingen in de WSW moet komen te vervallen. De stichting blijft apart benoemd, omdat dit pensioenfonds voor werknemers in de sociale werkvoorziening voorlopig nog blijft bestaan.

Artikelen 39, 40 en 41

Deze artikelen strekken ertoe, om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet op de loonvorming van toepassing te doen zijn op de met de gemeente gesloten arbeidsovereenkomsten op grond van deze wet. Voorts wordt bewerkstelligd dat niet de krachtens de Ambtenarenwet gestelde regels de arbeidsovereenkomst beheersen, maar alleen het Burgerlijk Wetboek en andere wetten, die van toepassing zijn op de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

Artikel 42

Indien de wet tot vaststelling van titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de arbeidsovereenkomst in werking is getreden, moeten de verwijzingen in deze wet naar boek 7a van het BW daaraan zijn aangepast. Dit artikel voorziet hierin.

Artikel 43

Deze bepaling voorziet in een periodieke evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering van deze wet.

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