

Vergaderjaar 1995–1996

24 787

Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 mei 1996 en het nader rapport d.d. 20 juni 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 maart 1996, no. 96.001700, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende een nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 maart 1996, no. 96.001700, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 mei 1996, no. W12.96.0127, bied ik U hierbij aan.

1. Algemeen

Het wetsvoorstel lijkt met name bedoeld om de lange wachtlijsten in de sociale werkvoorziening korter te maken. De regering wil de verkorting van de wachtlijsten vooral bereiken door:

- een strengere selectie van personen die bij de sociale werkvoorziening emplooi zoeken (de zogenaamde indicatie), en*
- een sterker nadruk op doorstroming vanuit de sociale werkvoorziening naar regulier werk.*

De Raad van State zal hierna uiteenzetten dat hij onvoldoende aannemelijk vindt gemaakt dat een strengere selectie het beoogde effect zal hebben. Van doorstroming naar regulier werk is naar de mening van het college slechts een gering effect op de lengte van de wachtlijsten te verwachten. De vraag dringt zich op wat er wezenlijk zal verbeteren bij de vervanging van het bestaande stelsel door het voorgestelde, ingrijpend gewijzigde stelsel.

De indicatie wordt nu door de gemeentebesturen verricht. De Raad kan zich op zichzelf wel vinden in het voorstel om de indicatie op te dragen aan een onafhankelijke autoriteit, maar heeft grote aarzeling bij het voornemen de indicatie geheel aan de gemeentebesturen te onttrekken. De oprichting van een afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) op rijksniveau, dat met de indicatie zal worden belast, acht de Raad in elk geval niet wenselijk.

De minister zal volgens het voorstel jaarlijks bepalen hoeveel arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening voor rijksvergoeding in aanmerking komen en hoe hoog de vergoeding per arbeidsplaats is. De Raad dringt erop aan dat in de wet wordt vastgelegd welk gedeelte van de kosten door het Rijk

wordt vergoed en dat meer inzicht wordt gegeven in het aantal arbeidsplaatsen dat de komende jaren voor vergoeding in aanmerking zal komen.

Hierna worden de vorenstaande punten verder uitgewerkt. Verder wordt nog een aantal verspreide opmerkingen gemaakt.

De Raad van State meent, dat het wetsvoorstel beoogt met een strengere selectie en een sterkere nadruk op doorstroming de wachtlijsten korter te maken. De Raad vraagt zich af of dit effect met dit wetsvoorstel beoogd wordt. In ieder geval of een vervanging van het bestaande stelsel door dit wetsvoorstel zal leiden tot een wezenlijke verbetering. Hierna zal op de uitwerking van deze algemene opmerking bij de verschillende punten nader worden ingegaan. Echter vooraf dient te worden opgemerkt, dat de Raad de doelstelling van dit wetsvoorstel wel beperkt aanduidt. Immers: belangrijke overweging tot dit voorstel is ook de noodzaak de verschillende programma's voor gesubsidieerde arbeid te stroomlijnen. Tevens wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de uitvoeringsorganisatie verruimd, worden de arbeidsverhouding en de medezeggenschap van de werknemers met een Wsw-dienstbetrekking verder genormaliseerd en wordt de tijdelijke regeling van de bekostiging van gemeenten vervangen door een – gewijzigde – definitieve regeling.

Op de opmerkingen van de Raad over de indicatie wordt bij punt 7 gereageerd.

De opmerking van de Raad dat in de wet meer inzicht moet worden gegeven in het aantal arbeidsplaatsen, dat voor vergoeding in aanmerking komt, heeft niet geleid tot wijziging. De wet beoogt binnen de beschikbare begrotingsmiddelen zo veel mogelijk arbeidsplaatsen voor de doelgroep te realiseren. De afweging welk aantal arbeidsplaatsen wordt gesubsidieerd wordt met andere woorden niet in deze wet gemaakt, maar in het begrotingsproces en na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Op de bekostigings-systematiek wordt hierna ook nader ingegaan.

2. Wachtlijsten en wachttijd

a. Ziet de Raad het goed, dan is het wetsvoorstel met name ingegeven door de knelpunten die zich voordoen binnen de sociale werkvoorziening. Het aantal personen dat binnen de sociale werkvoorziening werkzaam is, wordt als gevolg van de sinds 1989 ingevoerde budgetfinanciering vrijwel stabiel gehouden; de uitstroom uit de sociale werkvoorziening is beperkt; de wachtlijsten voor personen die voor de sociale werkvoorziening in aanmerking komen, zijn echter lang en worden steeds langer.

Eind 1993 stonden 16 626 personen op de gezamenlijke wachtlijsten, terwijl in dat jaar 5676 personen tot de sociale werkvoorziening werden toegelaten. Aan het eind van 1995 was de wachtlijst gegroeid tot 21 891 personen; in dat jaar werden 4750 personen toegelaten (Kwartaalrapportage sociale werkvoorziening vierde kwartaal 1995, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Aannemelijk is dat de gemiddelde wachttijd nu meer dan vier jaar is en bij ongewijzigd beleid nog verder zal toenemen.

Verkorting van de wachtlijsten zal onder meer tot stand moeten komen door een strengere selectie – de zogenaamde indicatie – van personen die in aanmerking wensen te komen voor arbeid in de sociale werkvoorziening. De criteria die bij de indicatie worden gehanteerd zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden bepaald. De indicatie zal voortaan niet meer door de gemeentebesturen worden verricht maar door een zbo, het Landelijk Orgaan indicatie sociale werkvoorziening.

De regering verwacht nu dat als gevolg van de nieuwe maatregelen een categorie van wellicht 10% van de populatie niet langer instroomt naar de wachtlijsten. De regering erkent dat dit percentage niet meer is dan een benadering, ontleend aan indicatie vanuit de SW-organisaties zelf die hebben deelgenomen aan experimenten ter bevordering van de doorstroming uit de sociale werkvoorziening (paragraaf 3.6 van de toelichting, Verwachte effecten van de gewijzigde doelgroepomschrijving).

De Raad acht maximaal inzicht in de effecten van de voorgenomen maatregelen van groot belang. Voorkomen dient te worden dat pas na enkele jaren blijkt dat verdergaande of anderssoortige maatregelen noodzakelijk zijn. In de toelichting dient te worden aangegeven of de verwachting dat de instroom met ongeveer 10% zal verminderen, met voldoende waarschijn-

lijkheid kan worden gegrond op de uitgevoerde experimenten. De mededeling die de toelichting daarover thans bevat, doet vermoeden dat de basis voor de geschatte vermindering nog weinig solide is. Is dat niet het geval, dan geeft de Raad in overweging om, bijvoorbeeld door een steekproefsgewijze beoordeling van bestaande gevallen aan de hand van de nieuwe criteria, meer inzicht te verkrijgen. Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan het gegeven dat het beroep op de sociale werkvoorziening landelijk gezien ongelijk is verdeeld (rapport van de commissie-Houben, bladzijden 42–43).

Mocht uit nader onderzoek blijken dat de voorgestelde maatregelen niet voldoende zullen zijn om de wachtlijsten substantieel kleiner te maken, dan is dat naar de mening van het college reden om de maatregelen achterwege te laten.

b. De nieuwe criteria voor de indicatie zullen niet in de wet zelf worden opgenomen, maar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld (artikel 1, derde lid). In de toelichting (paragrafen 3.2 tot en met 3.5) wordt vrij uitvoerig aangegeven hoe de nieuwe criteria zullen luiden. Gezien de centrale betekenis van de criteria meent de Raad dat hetgeen in de toelichting wordt uiteengezet – althans de hoofdlijnen daarvan – in de wet zelf dient te worden opgenomen en dat alleen de verdere uitwerking van de criteria bij algemene maatregel van bestuur kan worden gegeven (aanwijzingen 22 en 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)). Het wetsvoorstel dient zijns inziens te worden aangepast. Dit geldt eveneens voor de omschrijving van de zogenaamde beperkingscategorieën (artikel 1, derde lid). Ook met de hier aanbevolen aanpassing behoudt het stelsel de nodige flexibiliteit.

Overigens heeft de regering al eerder, in concept, aangegeven hoe de criteria zullen luiden (brief van de Staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 februari 1994, kamerstukken II 1993/94, 22 820, nr.13, blz.4–5). De criteria, zoals nu uiteengezet in de toelichting wijken op een aantal punten af. Het verdient overweging de verschillen nader te bespreken.

2a. De Raad ziet als voornaamste knelpunt dat zich voordoet in de sociale werkvoorziening het steeds langer worden van de wachtlijst en de wachttijd voor plaatsing, bij een gelijkblijvend volume van personen werkzaam in de werkvoorziening. Inzicht in de effecten van voorgenomen maatregelen acht de Raad van groot belang.

Het aantal personen in de sociale werkvoorziening is van 1989 tot 1996 toegenomen van 79 000 tot 86 500 – een stijging van 9,5%. De groei is weliswaar de laatste jaren sterk afgevlakt, maar in 1995 is er weer een toename te zien geweest van bijna 1000 personen.

De toename van de wachtlijst (een verdubbeling in genoemde periode tot 22 000 personen) is vrijwel geheel toe te schrijven aan een verminderde plaatsing in de sociale werkvoorziening, en niet aan een toegenomen toeloop.

De instroom in de wachtlijst is zelfs gedaald van ruim 13 000 personen in 1991 tot ruim 10 500 in 1995. De uitstroom uit de wachtlijst, bestaande uit enerzijds plaatsing in de werkvoorziening en anderzijds «afvloeiing» (dat wil zeggen wel verdwijnend uit de wachtlijst, maar niet geplaatst) is in diezelfde periode gedaald van ruim 12 000 tot ruim 8000. De daling van de uitstroom uit de wachtlijst is vrijwel geheel terug te voeren tot het teruglopen van het aantal jaarlijkse plaatsingen in de werkvoorziening, in de periode 1991–1995 van bijna 8500 personen tot ruim 4500 personen.

Deze verminderde plaatsing is het gevolg van de afgevlakte groei van de werkvoorziening enerzijds, en anderzijds van de teruggelopen uitstroom uit de werkvoorziening.

De uitstroom uit de sociale werkvoorziening is de laatste jaren met ongeveer 1000 gedaald tot ruim 4000 personen per jaar. De daling heeft vooral te maken met een afname van de uitstroom naar de WAO, en (in mindere mate) met de afname van de doorstroom naar het reguliere bedrijf.

De gemiddelde wachttijd van de personen op de wachtlijst is 18 maanden (eind 1995) en niet, zoals de Raad aanneemt, 4 jaar. De verklaring hiervoor ligt vooral in het feit dat jaarlijks bijna de helft van de wachtlijst uitstroomt (plaatsing plus «afvloeiing» gezamenlijk) en vervangen wordt door nieuwe instroom. Verder is sinds 1994 door de invoering van de plaatsingsnorm dat eerst uit de oudste jaarcohorten van de wachtlijst moet worden geplaatst, de gemiddelde wachttijd die de werknemers bij plaatsing achter de rug hebben,

toegenomen van 11 tot 18 maanden. De gemiddelde wachttijd van de afvloeiers uit de wachtlijst bedroeg eind 1995 ruim 2 jaar. Dit heeft er mede voor gezorgd dat de gemiddelde wachttijd van de personen op de wachtlijst (nog) niet is gestegen.

Hoewel de verkorting van de wachtlijst niet het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is, wordt deze door een aantal ontwikkelingen wel verwacht.

Allereerst leidt de aanscherping van de doelgroep-omschrijving tot een strengere indicatie aan de bovengrens, en een vermindering van de toestroom uit de groep die zich rond die bovengrens bevindt. Anderzijds zal mogelijk kerwijs het aantal aanmeldingen (en positieve indicaties) aan de «onderzijde» van de doelgroep toenemen in vergelijking tot de huidige situatie.

Een steekproefsgewijze beoordeling van de bestaande wachtlijst aan de hand van de nieuwe criteria is inderdaad overwogen. Op dit moment vindt bij een steekproef van 9 bestuurlijke eenheden een dergelijk nader onderzoek plaats van de wachtlijst. De intentie van dit onderzoek, dat gezamenlijk uitgevoerd wordt met het veld, is om inzicht te verkrijgen in de toepasbaarheid van de criteria en in de effecten.

Ten tweede is een afname van de aanmeldingen aan de bovenzijde ook te verwachten ten gevolge van de voorwaarden waaronder nieuwe werknemers zullen gaan werken. In de eerste twee jaren kan men niet meer betaald worden dan het wettelijk geldende minimum-loon. Ook zal de arbeidsduur in principe niet langer dan 32 uur per week bedragen.

De maximum-arbeidsduur van 32 uur betekent verder dat bij gelijkblijvend budget het aantal SW-arbeidsplaatsen toeneemt, waardoor een grotere uitstroom uit de wachtlijst plaatsvindt.

Ook verwacht het kabinet dat de onafhankelijke indicatie over de gehele linie leidt tot een striktere beoordeling bij toelating. Daarmee zal overigens ook de afvloeiing van de wachtlijst afnemen. Onafhankelijke indicatie voorkomt de spanning die nu bij de gemeente bestaat tussen zorgvuldige toelating tot de wachtlijst, en de invloed die de wachtlijst-omvang heeft op de hoogte van het toe te kennen budget.

Naast deze effecten van dit wetsvoorstel die specifiek voortvloeien uit aanscherping van de doelgroep en onafhankelijke indicatie, zullen onderstaande factoren, die deels samenhangen met de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden, eveneens leiden tot inkorting van de wachtlijst:

Onder de in voorbereiding zijnde Wet inschakeling werkzoekenden zal het mogelijk worden om jongeren met een SW-indicatie die vallen onder de «sluitende benadering», met voorrang te plaatsen in de SW met een voorlopige Wiw-financiering. Hun SW-wachttijd blijft dan fictief doorlopen tot een definitieve aanstelling onder het Wsw regime kan plaatsvinden. Het gaat om een groep van ongeveer 3500 jongeren op de wachtlijst, waarvan naar verwachting ruim de helft op deze wijze met voorrang geplaatst zal worden.

Verder zal door een aantal factoren de uitstroom uit de werkvoorziening toenemen, waardoor ook weer de plaatsingsmogelijkheden vanaf de wachtlijst toenemen. De groep 55-65 jarigen neemt in omvang toe, en daarmee geleidelijk aan ook de uitstroom van deze groep. Ook zal de herindicatie bij de nieuw ingestroomde werknemers na de eerste 2 jaar, en vervolgens telkens na 3 tot 5 jaar leiden tot een hogere uitstroom.

De doorstroom zal bovendien bevorderd worden wanneer deze gepaard gaat met de stimulans die de gemeente aan de doorgestroomde werknemers kan toekennen, en wanneer in de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden de mogelijkheid ontstaat om geherindiceerde sw-ers gesubsidieerde arbeid aan te bieden bij ontstentenis van passende reguliere arbeid.

In het kader van het arbeidsvoorwaardenakkoord 1995 tenslotte is overeengekomen om de werkweek te verkorten tot gemiddeld 36 uur, waarbij circa 70% van de vrijgevallen uren zal worden herbezet.

Dit leidt in 1997 en 1998 cumulatief tot 2400 herbezette fte's (van 36 uur), en dus tot extra plaatsing vanaf de wachtlijst van minimaal 2700 personen met 32 uren aanstellingen.

Deze factoren leiden tot inkorting van de wachtlijst. Op termijn wordt op zijn minst – bij de gegeven instroom in de wachtlijst – een stabilisering van de (kleinere) omvang verwacht. Er is dan ook geen reden om de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen achterwege te laten. In het algemene deel van de memorie van toelichting wordt nader inzicht gegeven in de hiervoor geschetste effecten.

2b. Het kabinet is overtuigd door het pleidooi van de Raad dat de hoofdlijnen van de criteria voor de indicatie in de wet zelf dienen te worden opgenomen. De door de Raad bedoelde criteria voor indicatie betreffen de twee elementen, die in artikel 1, derde lid, zijn genoemd: de doelgroep en de beperkingscategorieën. De criteria die zullen gelden voor toelating tot de Wsw-arbeid zijn voldoende concreet om in de wet opgenomen te worden. Dit is echter reeds gedaan. Immers artikel 1, onderdeel a, definieert de doelgroep. Dat artikelonderdeel bevat de volgende criteria:

- a. jonger dan 65 jaar;
- b. beperking(en) van lichamelijke, verstandelijke of psychische aard;
- c. waardoor alleen onder specifieke aangepaste omstandigheden gewerkt kan worden, en
- d. in staat tot regelmatige arbeid.

Deze criteria zullen in een algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt worden. Het criterium «in staat tot regelmatige arbeid» is in de memorie van toelichting (par. 3.3) nader ingevuld. Echter deze uitwerking leent zich minder voor opneming in de wet. De Raad wijst er terecht op, dat er verschillen zijn ten opzichte van de criteria die zijn vermeld in de brief van 24 februari 1994 (kamerstukken II 1993/1994, 22 820, nr.13). Zoals in paragraaf 3.3. reeds is opgemerkt zijn de genoemde criteria een nadere uitwerking van die vermeld in de brief. Deze uitwerking komt voort uit een nadere operationalisering, die na overleg met het veld heeft plaatsgevonden.

De onderverdeling in beperkingscategorieën zal bij de uitwerking van de uitvoering van de indicatie in hoofdstuk 5 worden geregeld. Daarbij wordt geregeld, dat de indeling in categorieën bepaald wordt door twee elementen, te weten de zwaarte van de aanpassing van de omstandigheden en de produktiviteit.

3. Uitstroom naar reguliere arbeid

Een belangrijk doel van het wetsvoorstel, ook neergelegd in artikel 3, is het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemers mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden (paragraaf 3.8 van de toelichting, Bevordering van uitstroom). Ook wordt in artikel 6, eerste lid, aan de werknemers de verplichting opgelegd om mee te werken aan het behoud dan wel het bevorderen van hun arbeidsbekwaamheid en aan het verkrijgen van arbeid onder normale omstandigheden. De Raad wijst erop dat de uitstroom naar regulier werk tot dusver steeds marginaal is geweest. In de afgelopen jaren ging het om ongeveer 200 personen per jaar op een totaal van ongeveer 80 000 personen in de sociale werkvoorziening (Kwartaalrapportage sociale werkvoorziening vierde kwartaal 1995). In het wetsvoorstel worden financiële prikkels ingebouwd om deze uitstroom te bevorderen. Niettemin blijft de vraag hoe realistisch de verwachtingen van een beduidend hogere uitstroom zijn, gezien de arbeidsmogelijkheden van de gemiddelde werknemer in de sociale werkvoorziening. Bedacht dient te worden dat ruim 40% van de WSW-werknemers afkomstig is uit een arbeidsongeschiktheidsregeling; het overgrote deel van deze groep was bij de overgang naar de sociale werkvoorziening volledig arbeidsongeschikt (rapport van de commissie-Houben, bijlage, bladzijden 45 en 46). Aannemelijk is dat veel werknemers in de sociale werkvoorziening een zodanige blijvende arbeidshandicap hebben dat regulier werk voor hen ook op lange termijn niet is weggelegd. Het is dan onjuist om, zoals artikel 6 doet, (ook) deze personen te verplichten om te streven naar regulier werk.

Artikel 6 dient dan ook belangrijk te worden geclausuleerd. De Raad beveelt verder aan in de toelichting, zo mogelijk met cijfers, aan te geven wat naar realistische verwachting maximaal haalbaar lijkt bij de doorstroming naar regulier werk.

Inderdaad is een belangrijk doel van dit wetsvoorstel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden (artikel 3, eerste lid). De Raad wijst erop dat de uitstroom naar regulier werk tot dusver steeds marginaal is geweest en vraagt zich af hoe realistisch de verwachtingen van een beduidend hogere uitstroom zijn.

In de toelichting worden geen verwachtingen ten aanzien van de uitstroom naar regulier werk uitgesproken.

Over de doorstroming uit de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) kan echter het volgende worden opgemerkt. Ten tijde van de inwerkingtreding van de WSW in 1969 bedroeg de doorstroming van SW-werknemers nog meer dan 8% op jaarbasis. Begin negentiger jaren was dit gedaald tot 0,6% (1990: 539 personen); in 1995 tot 0,2% (197 personen). In het «Verslag experimenten doorstroming en ondergrens» (1994) wordt hiervoor een aantal oorzaken genoemd: de SW-bedrijven voeren geen of nauwelijks een beleid dat is gericht op de bevordering van de doorstroming, en de animo van SW-werknemers om door te stromen naar een reguliere arbeidsplaats is gering. Het merendeel van de werknemers die in potentie kunnen doorstromen geeft de voorkeur aan de SW boven een baan in het vrije bedrijf. Bovendien is het gezien de arbeidsmarktsituatie niet eenvoudig om reguliere arbeidsplaatsen voor SW-werknemers te vinden. Desondanks geeft circa 10% van de SW-werknemers te kennen te willen doorstromen en wordt daartoe ook in staat geacht.

Het kabinet is van oordeel dat de mogelijkheden om de doorstroming uit de SW te bevorderen de laatste jaren onvoldoende zijn benut. Door de doorstroomdoelstelling in de wet nadrukkelijk een plaats te geven wordt beoogd de gangbare opvatting bij betrokkenen dat een plaatsing in de SW andere arbeidsmogelijkheden definitief uitsluit, te doorbreken. De tijdelijke dienstbetrekking voor twee jaar, de periodieke herindicatie en de mogelijkheid tot het toekennen van financiële incentives bij doorstroming vormen daartoe belangrijke instrumenten. Daarnaast biedt de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden de gemeenten de mogelijkheid om SW-werknemers daadwerkelijk een passende arbeidsplaats buiten de SW aan te bieden.

Het kabinet onderkent dat het aantal SW-werknemers dat – uiteindelijk – zal kunnen doorstromen altijd beperkt blijft, met name wanneer de gewijzigde doelgroepomschrijving op termijn leidt tot een andere samenstelling van de SW-populatie. De aanbeveling van de Raad om artikel 6 te clausuleren kan worden overgenomen. In het eerste lid van dat artikel komt tot uitdrukking, dat de werknemer verplicht is mee te werken aan het verkrijgen van arbeid onder normale omstandigheden, indien hij daartoe (op grond van objectieve criteria, eventueel op basis van herindicatie) in staat wordt geacht.

4. Vergoeding door het Rijk

De Raad heeft hiervoor, in de punten 2, onder b, en 3, gevraagd om argumenten voor twee vooronderstellingen van de regering. Deze vooronderstellingen komen erop neer dat het mogelijk is de wachtlijsten substantieel te bekorten door een strikter indicatie en door een sterkere bevordering van de uitstroom naar regulier werk. Bij het tegengaan van lange wachtlijsten is nog een derde factor van belang, de bekostiging.

Het Rijk zal de gemeenten een vast bedrag per gerealiseerde arbeidsplaats vergoeden dat afhankelijk is van de beperkingscategorie van elke werknemer (artikelen 8, derde lid, en 9, eerste lid). Deze vergoeding zal, evenals nu al het geval is, niet alle kosten dekken. Het resterende deel van de kosten moet worden gedekt uit de opbrengst van het werk dat in de sociale werkvoorziening wordt verricht en uit bijdragen van de gemeentebesturen. De minister stelt jaarlijks de vergoedingen per arbeidsplaats vast evenals het aantal arbeidsplaatsen per gemeente waarvoor het Rijk vergoeding zal verlenen. Langs deze weg houdt de minister, in weerwil van de voorgestane decentralisatie, een sterke greep op omvang en kosten van de sociale werkvoorziening.

In het wetsvoorstel noch in de toelichting wordt verduidelijkt welk gedeelte van de kosten van de sociale werkvoorziening door het Rijk zal worden vergoed. Wel wordt in de toelichting gesteld dat jaarlijks, uiterlijk in september, met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zal worden overlegd over het aantal landelijk te subsidiëren arbeidsplaatsen en de gemiddelde subsidie per arbeidsplaats; ook zullen dan indicatieve afspraken worden gemaakt voor de drie daaropvolgende jaren (paragraaf 9.3 van de toelichting).

Het college acht het met het oog op het streven de omvang van de wachtlijsten te verminderen van belang dat nu reeds een aanduiding wordt gegeven van het aantal arbeidsplaatsen dat naar verwachting in de komende jaren in de rijksvergoeding zal worden betrokken. Verder is, voor een juiste verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten, van belang dat bij wet of bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd welk gedeelte van de kosten per arbeidsplaats door het Rijk zal worden vergoed.

De Raad acht het van belang – met het oog op het streven de omvang van de wachtlijsten te verminderen – dat nu reeds een aanduiding wordt gegeven van het aantal arbeidsplaatsen dat naar verwachting in de komende jaren in de rijksvergoeding zal worden betrokken.

Het landelijk te subsidiëren aantal arbeidsplaatsen zal in het eerste jaar van inwerkingtreding van de nieuwe wet worden gebaseerd op het niveau van de meest recent bekende realisatie door de werkvoorzieningsschappen. Vervolgens zal jaarlijks met de VNG worden overlegd over het landelijk aantal arbeidsplaatsen in het daarop volgende jaar. Zoals in de memorie van toelichting is verwoord, is voor het jaarlijkse overleg gekozen om rekening te kunnen houden met niet-beïnvloedbare ontwikkelingen als de samenstelling van de doelgroep en de economische situatie. Op deze manier wordt voorkomen dat een al te rechtlijnend verband bestaat tussen realisatie en nieuw te realiseren aantallen: de afgelopen jaren spanden afzonderlijke werkvoorzieningsschappen zich in voor een groter aantal arbeidsplaatsen, omdat de toekenning van budgetten door het Rijk was gebaseerd op de realisaties in het verleden. Bij een gelijkblijvend rijksbudget leidde een groei in het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen tot een lagere rijksbijdrage per plaats.

De keuze voor jaarlijks overleg over het aantal arbeidsplaatsen betekent, kortom, dat het kabinet zich op dit moment nog niet uit wenst te spreken over het precieze aantal arbeidsplaatsen dat de komende jaren moet worden gerealiseerd. Wel zal het laatstbekende volume vóór invoering van de wet ook worden gebruikt voor de berekening van de budgetten in het eerste jaar waarin de wet van kracht is. Verder heeft het kabinet niet het voornemen om de komende jaren onverantwoorde stijgingen van het te realiseren volume op te leggen.

De Raad acht het van belang dat bij wet of algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd welk gedeelte van de kosten per arbeidsplaats door het Rijk wordt vergoed. Het kabinet is van mening dat in het onderhavige wetsvoorstel een model is neergelegd, waarin de gemeenten grote bevoegdheden krijgen om aangepaste arbeid aan te bieden. De financiële rol van het Rijk bestaat eruit, dat in beginsel toereikende middelen ter beschikking worden gesteld, om de bij een efficiënte uitvoering gemaakte netto-kosten te compenseren, zonder gedetailleerde bemoeienis met de uitvoering van de wet.

Deze verdeling van verantwoordelijkheden betekent dat is gekozen voor een lump-sum financiering gekoppeld aan te realiseren aantallen arbeidsplaatsen. Het budget per gemeente wordt verder niet nader gespecificeerd om de gemeente zoveel mogelijk vrijheid te geven bij de aanwending van de middelen.

Los van deze beleidsmatige wens is het ook technisch niet mogelijk om de bijdrage van het rijk te relateren aan bepaalde kosten, omdat de kostenstructuur per gemeente zal verschillen. Dit heeft te maken met verschillen in het realiseren van dienstbetrekkingen in een werkplaats of elders, met de hoogte van de inleenvergoedingen, met de mate van kapitaal- en arbeidsintensiviteit en met verschillen in huisvestings- en overige uitvoeringskosten.

Met het bekostigingssysteem wordt het beleid gecontinueerd dat is ingezet met de operatie Budgetfinanciering, Decentralisatie en Deregulering. De te realiseren aantallen (in relatie tot het beschikbare macro-budget) worden alleen na overleg aangepast.

5. Noodzaak nieuwe wet

Wanneer men het voorgaande overziet, dringt de vraag zich op waarom de bestaande Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) moet worden vervangen door een geheel nieuwe wet. Ook de memorie van toelichting of het rapport van de commissie-Houben maakt dat niet duidelijk. Beide redeneren vanuit de blijkbaar als vaststaand veronderstelde noodzaak dat er een nieuwe wet moet komen, maar maken niet duidelijk wat er zo fundamenteel mankeert aan het stelsel van de huidige WSW dat de wet integraal moet worden vervangen; evenmin wordt trouwens duidelijk welke ingrijpende verbeteringen het voorgestelde wetsvoorstel zal brengen.

Ook de ontwikkeling van de rijksbijdragen aan de sociale werkvoorziening geeft geen aanleiding om tot een radicale ingreep over te gaan: blijkens paragraaf 9.2 van de memorie van toelichting stegen deze uitgaven in de periode 1988 tot en met 1994 van 3083 miljoen gulden tot 3504 miljoen gulden,

wat een stijging van ruim 11% over een periode van zeven jaar betekent, minder dan de algemene loonkostenontwikkeling over dezelfde periode.

De Raad verwijst naar aanwijzing 6, eerste lid, Ar, die inhoudt dat tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen alleen wordt besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Hij concludeert dat aan dit vereiste niet is voldaan; met name is niet duidelijk waarom niet kan worden volstaan met verbetering op onderdelen van de bestaande wet. Hij geeft, mede tegen de achtergrond van wat hierna nog volgt, in overweging te bezien of een dergelijke aanpak niet de voorkeur verdient.

De constatering van de Raad dat de memorie van toelichting redeneert vanuit, zoals het college dat noemt, de blijkbaar als vaststaand veronderstelde noodzaak dat er een nieuwe wet moet komen, bevestigt dat de toelichting de gedachte van de indieners van het wetsvoorstel juist weergeeft. Het kabinet is ervan overtuigd dat alle wijzigingen die te zamen in de structuur van wetgeving op het terrein van de sociale werkvoorziening worden aangebracht een nieuwe wet noodzakelijk maken. De kritiek van de Raad geeft echter ook aan dat het wetsvoorstel aan overtuigingskracht kan winnen indien in de toelichting uitgebreider wordt aangegeven wat de argumenten zijn voor een nieuwe Wsw. De memorie van toelichting is daarom op dit punt aangevuld.

Dat een nieuwe wet voorligt heeft ook een praktische reden. De structuur van de wet wordt door de nieuwe elementen in de wet zodanig gewijzigd, dat het om redenen van vormgeving en na te streven duidelijkheid wenselijker is de wet geheel te vervangen door een nieuwe dan in de huidige wet alle benodigde wijzigingen aan te brengen. De hiervoor bedoelde nieuwe elementen in de wet zijn de andere verantwoordelijkheidsverdeling, de onafhankelijke indicatie, de arbeidsovereenkomst en de bekostiging. Bovendien wordt met een nieuwe opzet de stroomlijning met het wetsvoorstel Wiw nagestreefd.

6. Indienstneming op basis van een arbeidsovereenkomst

Het personeel van de sociale werkvoorziening zal in dienst worden genomen op basis van een arbeidsovereenkomst, zo wordt voorgesteld. Op dit moment heeft de dienstbetrekking van de werknemers in de sociale werkvoorziening een sui-generiskarakter. Ter verantwoording van deze keuze wordt verwezen naar algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Betoogd wordt dat de rol van de overheid meer en meer wordt gedefinieerd in termen van het scheppen van noodzakelijke voorwaarden, dat gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld bij het uitvoeren van taken in medebewind, en dat de overgang naar een arbeidsovereenkomst past in het streven naar deregulering (paragrafen 6.3.1 en 6.3.2 van de toelichting). Deze motivering is naar de mening van de Raad onvoldoende, nu niet specifiek wordt ingegaan op de situatie bij de sociale werkvoorziening zelf, maar alleen wordt verwezen naar algemene tendensen. De keuze voor een arbeidsovereenkomst dient dan ook nader te worden bezien. Daarbij kan onder meer aan de volgende aspecten aandacht worden besteed.

Anders dan wordt gesteld in paragraaf 6.3.3 van de toelichting (Toepasbaarheid van het Burgerlijk Wetboek, boek 7a, titel 7A) zijn de drie kenmerken van de arbeidsovereenkomst – loon, arbeid en gezagsverhouding – niet onverkort van toepassing op een dienstbetrekking in de sociale werkvoorziening. De arbeid is slechts voor een gedeelte productief (de benedengrens is blijkens de toelichting 10% van de normale productiviteit), terwijl in het loon een sterk subsidie-element zit. De dienstbetrekking vertoont, zo bezien, een zekere gelijkenis met de leer- en de stage-overeenkomst.

Ook kan in de afweging worden betrokken wat de verschillen zijn tussen de huidige rechtspositie van de werknemers in de sociale werkvoorziening en hun rechtspositie onder het voorgestelde regime en welk regime voor hen feitelijk het meest geschikt is.

De Raad acht, bezien vanuit de situatie bij de sociale werkvoorziening, de motivering in de toelichting van de keuze voor een arbeidsovereenkomst onvoldoende en adviseert deze keuze nader te bezien. In tegenstelling tot de Raad, meent het kabinet dat de drie kenmerken van een arbeidsovereenkomst, te weten loon, arbeid en gezagsverhouding, voldoende aanwezig zijn in een dienstbetrekking in de sociale werkvoorziening om te kunnen spreken van een

arbeidsovereenkomst. De gelijkenis met de leer- en de stage-overeenkomst die de dienstbetrekking volgens de Raad vertoont, ziet het kabinet niet. De opmerking van het college over enige gelijkenis, miskent het karakter van een wsw-dienstbetrekking.

De argumenten voor de overgang van een dienstbetrekking met een sui-generiskarakter naar een arbeidsovereenkomst worden in de memorie van toelichting, paragrafen 6.3.1 tot en met 6.3.3, gegeven. Voor alle duidelijkheid worden deze hier nog eens kort weergegeven. De rol van de overheid als wetgever en als werkgever worden duidelijk gescheiden. De overheid treedt terug in het regelen van de bijzondere rechtspositie van werknemers in de sociale werkvoorziening en beperkt zich tot het scheppen van de gelegenheid om ander aangepaste omstandigheden arbeid te kunnen verrichten. De arbeidsovereenkomst benadrukt de eigen verantwoordelijkheden van de werknemer en van het gemeentebestuur als werkgever. Overigens is in dit wetsvoorstel in artikel 2 duidelijker geregeld, dat de dienstbetrekking een arbeidsovereenkomst is als bedoeld in artikel 1637a van titel 7A van boek 7a van het Burgerlijk Wetboek.

7. Indicatie door een zbo

a. De gemeentebesturen bepalen nu zelf welke personen tot de doelgroep behoren en welke personen zij toelaten tot de sociale werkvoorziening. Deze laatste beslissing wil de regering zien opgedragen aan een zbo op rijksniveau, het Landelijk Orgaan indicatie sociale werkvoorziening. Dit voorstel wordt naar het oordeel van de Raad onvoldoende gemotiveerd.

Twee aspecten zijn hierbij aan de orde: het onttrekken van de beslissingsbevoegdheid aan de gemeentebesturen en het oprichten van een landelijk zbo dat met de indicatie wordt belast.

b. Het onttrekken van de bevoegdheid aan de gemeentebesturen wordt gemotiveerd met een verwijzing naar het rapport van de commissie-Houben. Deze commissie heeft erop gewezen dat het niet voor de hand ligt de verantwoordelijkheid voor de vaststelling wie tot de doelgroep behoort bij de gemeente te leggen; 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. Bedoeld zal zijn dat gemeentebesturen door de bestaande financieringsmethoden worden gestimuleerd om bij voorrang de meest productieve werknemers toe te laten, ook als die eigenlijk buiten de doelgroep vallen.

De Raad is van mening dat dit op zichzelf een goede reden vormt om de indicatie op meer onafhankelijke wijze te laten verrichten. Het hoeft er echter niet toe te leiden dat de beslissing zonder meer en geheel aan het gemeentebestuur moet worden onttrokken en overgebracht naar een landelijke autoriteit. Denkbaar is dat de beslissing wordt genomen door onafhankelijke, deskundige commissies op gemeentelijk niveau of dat dergelijke commissies een zwaarwegend advies aan het gemeentebestuur uitbrengen. Dat heeft als voordeel dat de afstand tot de uitvoering kort en dat het stelsel zo licht mogelijk blijft. Het college wijst op het voorbeeld van de commissie die aan de houder van een bejaardenoord adviseert over toelating tot het bejaardenoord (artikelen 6h en 6j van de Wet op de bejaardenoorden). Het wetsvoorstel verdient op dit punt heroverweging.

c. Zou niettemin worden besloten de indicatie op rijksniveau te laten plaatsvinden, dan ligt de oprichting van een apart zbo niet direct voor de hand. In de toelichting (paragraaf 2.4, Een andere wijze van indiceren) wordt slechts gesteld dat indicering in de eerste plaats een taak van deskundigen is die men niet goed hiërarchisch onder de minister kan plaatsen. Deze opvatting laat toe dat indicatie wordt opgedragen aan een bestaand orgaan, waarbij allereerst gedacht kan worden aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het optuigen van een afzonderlijk zbo, met een vijfhoofdige bestuur en een regionale structuur, leidt tot extra apparaatskosten en de noodzaak om tot coördinatie met bestaande organisaties te komen. Ook gezien de beperkte omvang van de taak ontraadt de Raad de oprichting van een zbo.

De Raad wijst er overigens op dat het deskundighedsargument niet doorslaggevend is voor de vraag of een organisatie-onderdeel buiten de gewone departementale organisatie moet worden geplaatst; er zijn talloze diensten en inspecties die een specifieke, eigen deskundigheid bezitten en die normaal hiërarchisch ondergeschikt zijn aan hun minister.

Subsidiair adviseert de Raad daarom tot heroverweging van de organisatievorm van de landelijke indicatie-activiteit.

De Raad heeft er moeite mee dat de beslissingsbevoegdheid inzake de doelgroepbepaling aan de gemeentebesturen wordt ontnomen. Voorts acht de Raad de keuze voor de instelling van het Landelijk Orgaan indicatie sociale werkvoorziening onvoldoende gemotiveerd. De Raad acht het denkbaar dat onafhankelijkheid wordt bereikt indien de beslissing zou worden genomen door een onafhankelijke, deskundige commissie die aan het gemeentebestuur advies uitbrengt. Indien toch wordt besloten de taak naar het rijksniveau te tillen ligt het naar het oordeel van de Raad eerder voor de hand de taak neer te leggen bij een departementale dienst of een bestaand orgaan (bijvoorbeeld de Arbeidsvoorzieningsorganisatie) dan daarvoor een apart (zelfstandig bestuurs)-orgaan in het leven te roepen.

In het voorafgaande traject is naar de door de Raad aangedragen opties gekeken. Uit oogpunt van gebrek aan draagvlak en onvoldoende waarborgen voor onafhankelijkheid zijn verschillende opties afgefallen. Het advies van de commissie Houben laat er ook geen misverstand over bestaan dat de indicatiestelling niet langer bij de gemeenten zou moeten blijven.

Het kabinet heeft het advies van de commissie Houben overgenomen. Het kabinet acht het noodzakelijk dat de onafhankelijke indicatie zal plaatsvinden op basis van 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 een nieuw in te stellen Dienst indicatie sociale werkvoorziening. Hierbij dienen wel randvoorwaarden te worden aangegeven ten aanzien van deskundigheid en onafhankelijkheid van de gemeentelijke commissies. De taak van de commissie wordt in de wet vastgelegd en er zullen eisen worden gesteld aan de samenstelling van de commissie. 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 ten aanzien van 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.

Wat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid betreft handhaaft het kabinet de keuze voor het landelijk niveau. Nadat het kabinet heeft geconstateerd dat ook het neerleggen van de taak met betrekking tot de indicatie niet goed bij de provincies kan worden neergelegd, waartoe de motivering in de memorie van toelichting is aangegeven, is besloten de indicatie op rijksniveau te laten plaatsvinden.

De door de Raad genoemde optie om de taak aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op te dragen, leek ook het kabinet een optie die hier overweging behoeft. Het kabinet heeft evenwel geconstateerd dat de onderhavige taak niet goed past bij de kerntaken van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Bovendien is er sprake van een betrokkenheid op afstand van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. Dit maakt deze organisatie tot een (indirect) belanghebbende, terwijl het kabinet gekozen heeft voor indicatiestelling los van aanmeldende of uitvoerende instanties.

Een en ander overwegende heeft het kabinet daarom gekozen voor het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling op het niveau van de minister. Het advies van de Raad om af te zien van de aanvankelijk voorgenomen oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan – specifiek voor deze taak – is nu overgenomen. Uit oogpunt van efficiency is wel gekozen voor een zekere mate van verzelfstandiging. Dit betekent dat, overeenkomstig het advies van de Raad, is gekozen voor een positionering binnen een nieuw te vormen dienst die hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. In concreto

wordt de bevoegdheid tot het nemen van de indicatiebeschikkingen geattribueerd aan de directeur van de Dienst indicatie sociale werkvoorziening.

Het tillen van de indicatiestelling naar het niveau van de minister is met het oog op de doelstelling van een onafhankelijke indicatie zeer te verdedigen. Ook de commissie-Houben gaat uit van een nadrukkelijker verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. De eis van onafhankelijke oordeelsvorming (onafhankelijk van de gemeente) weegt daarbij zeer zwaar.

Ten opzichte van de huidige situatie is de eis van onafhankelijkheid nieuw. Daar komt bij dat in de toekomstige situatie de indicering gepaard gaat met de indeling in drie categorieën van arbeidshandicaps die corresponderen met drie vergoedingsniveaus. Dat vergt aanmerkelijk meer van degene die de indicatie uitvoert, met name op het punt van onafhankelijkheid. Ook is van groot belang dat de categorie-indeling in het hele land op uniforme wijze tot stand komt. De relatie tussen de indicering en het niveau van de rijksvergoeding bracht de SER ertoe te adviseren dat de keuze voor een van de gemeente onafhankelijk orgaan nu welhaast onontkoombaar lijkt. Om een uniforme beoordelingswijze zeker te stellen is een centrale aanpak met betrekking tot de afgifte van de beschikkingen noodzakelijk.

De ministeriële verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de vorming van een Dienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarvan de directeur op basis van de adviezen van de gemeentelijke adviescommissies de beschikkingen afgeeft. Deze organisatorisch afgescheiden eenheid zal dus expliciet met het nemen van de indicatiebeschikkingen worden belast en krijgt daartoe beheersmatige en tevens beleidsmatige bevoegdheden toebedeeld. De minister is volledig verantwoordelijk voor het functioneren van dit orgaan en kan dus ook aanwijzingen geven.

De gemeentelijke adviescommissies dienen de Dienst indicatie sociale werkvoorziening van advies inzake de indicering. De directeur van de dienst neemt de indicatiebeslissing. 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 gemeentelijke adviescommissies redelijkerwijs tot hun in de advisering neergelegd oordeel hebben kunnen komen en of het onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Een en ander betekent, dat hoofdstuk 5 geheel is gewijzigd en dat in hoofdstuk 6 enkele bepalingen kunnen vervallen.

8. Verzelfstandiging van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties

De gemeente kan volgens artikel 2, tweede lid, een rechtspersoon aanwijzen die overeenkomstig de aanwijzing wordt ingeschakeld bij de uitvoering van de wet. Blijkens paragraaf 2.6 van de toelichting (De verhouding tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie) heeft de bepaling betrekking op de verzelfstandiging van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie.

De Raad is van oordeel dat deze regeling voor verzelfstandiging op gemeentelijk niveau overbodig is, nu artikel 82 van de Gemeentewet gemeentebesturen de mogelijkheid biedt om commissies in te stellen, een bepaling die ook blijkens de praktijk ruime mogelijkheden biedt voor allerlei vormen van verzelfstandiging. Daar komt bij dat veel gemeentebesturen, net als nu, bij gemeenschappelijke regeling een afzonderlijke rechtspersoon zullen oprichten waaraan de Wsw-taken en -bevoegdheden zullen worden overgedragen. Artikel 2, tweede lid, dient volgens de Raad dan ook te worden afgestemd op de mogelijkheden die de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen reeds bieden. Hij wijst in dit verband ook op artikel 115 van de Gemeentewet en aanwijzing 49 Ar.

De Raad ziet het goed dat artikel 2, tweede lid, betrekking heeft op de verzelfstandiging van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. In tegenstelling tot de Raad, meent het kabinet dat de bepaling niet overbodig is, nu artikel 82 van de Gemeentewet gemeentebesturen de mogelijkheid biedt commissies in te stellen en op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen bij gemeenschappelijke regeling een rechtspersoon kan worden opgericht.

Naast deze mogelijkheden biedt artikel 2, tweede lid, de mogelijkheid om zonder een gemeenschappelijke regeling de uitvoering van de gemeentelijke Wsw-taken op te dragen aan een (bestaande) privaatrechtelijke rechtspersoon. Artikel 2, tweede lid, is met name van belang, omdat daarin wordt bepaald dat

de rechtsbetrekking tussen de gemeente en de rechtspersoon waaraan wsw-taken worden opgedragen, moet worden geregeld. Daarnaast bevat het een verbod op het delegeren van bepaalde bevoegdheden.

Het kabinet meent dat op dit punt geen sprake is van afwijking van het bepaalde in de Gemeentewet als bedoeld in artikel 115 van de Gemeentewet.

9. Wijze van financiering van de gemeentelijke taken

De toelichting stelt in paragraaf 9.1 dat, 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, in dit geval is gekozen voor een specifieke uitkering. Een structuurkenmerk van de gemeente op basis waarvan de verdeling van de middelen via de algemene uitkering mogelijk is, is niet voorhanden (paragraaf 9.1, Inleiding).

Bij de verdeling van het beschikbare budget over de gemeenten wordt uitgegaan van het aantal dienstbetrekkingen in de sociale werkvoorziening, alsmede van een bedrag per dienstbetrekking, dat voor elke beperkingscategorie verschillend kan worden vastgesteld (artikel 8, derde lid). De beperkingscategorieën zullen worden onderscheiden in licht, matig en ernstig arbeidsgehandicapt (paragraaf 4.3 van de toelichting, De taken van de indicatieteams en het landelijk orgaan).

Artikel 17 van de ontwerp-Financiële-verhoudingswet (kamerstukken II 1995/96, 24 552, nrs. 1-2) bepaalt dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging bijzonder aangewezen moet worden geacht. In de parlementaire behandeling van de ontwerp-Financiële-verhoudingswet is naar voren gekomen dat het aantal loonbetalingen in het kader van de WSW zal worden opgenomen in de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds (kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, blz. 46).

De Raad meent dan ook dat een specifieke uitkering in dit geval alleen dan in aanmerking komt, als de verhouding tussen het aantal personen dat licht, matig en ernstig arbeidsgehandicapt is per gemeente sterk blijkt uiteen te lopen.

De financieringswijze dient in dit licht nader te worden gezien.

De Raad van State stelt dat in de parlementaire behandeling van de ontwerp-Financiële-Verhoudingswet naar voren is gekomen dat het aantal loonbetalingen in het kader van de WSW zal worden opgenomen in de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds. De Raad meent dan ook dat een specifieke uitkering in dit geval alleen dan in aanmerking komt, als de verhouding tussen het aantal personen dat licht, matig en ernstig arbeidsgehandicapt is per gemeente sterk uiteen blijkt te lopen.

Het aantal loonbetalingen in het kader van de WSW is ook nu al een verdeelmaatstaf voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Er zijn vier redenen waarom bekostiging via deze algemene uitkering niet wenselijk is.

Ten eerste omdat de kern van het vereenvoudigde bekostigingssysteem is, dat de gemeente als tegenprestatie voor het te verstrekken budget een bepaald aantal arbeidsplaatsen realiseert. Op deze realisatie moeten de gemeenten in financiële zin kunnen worden afgerekend.

Ten tweede is de spreiding over het land van het beroep op de sociale werkvoorziening zo ongelijk, dat verdeling via de algemene uitkering tot omvangrijke herverdeeleffecten zou leiden. Dit betekent dat de komende jaren de huidige toedeling van WSW-budgetten op basis van realisatiecijfers wordt voortgezet. Wel zal worden onderzocht welke meer objectieve, sociaal-demografische factoren kunnen worden gebruikt voor de verdeling van de budgetten, en hoe vervolgens geleidelijk een aanpassing tot stand zou kunnen worden gebracht met vermijding van schoksgewijze herverdeeleffecten.

Ten derde kan bij een specifieke uitkering rekening worden gehouden met de feitelijke uitvoering van de wet door middel van het aanbieden van aangepast werk; naar verwachting zullen de meeste gemeenten, net als nu, deze uitvoering opdragen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband of aan een centrumgemeente. Het kabinet is voornemens om de specifieke uitkering te verstrekken aan de gemeente of bestuurlijke eenheid die de wet feitelijk uitvoert. In het kader van de Decentralisatie-Impuls heeft een interdepartementale werkgroep in 1993 onderzocht, of financiering per afzonderlijke

gemeente haalbaar was. De conclusie luidde dat ruim 60% van de gemeenten in die situatie met herverdeleffecten van meer dan 25% zou worden geconfronteerd.

Tenslotte verwacht het kabinet dat de verhouding tussen het aantal personen dat licht, matig en ernstig arbeidsgehandicapt is per gemeente uiteen zal lopen. De samenstelling in populatie in de huidige bestuurlijke eenheden verschilt immers ook onderling aanzienlijk wat handicapsoort betreft, soms in samenhang met landelijke specialisaties (bv. de blinden werkplaatsen). Alleen via een specifieke uitkering kan met deze verschillen rekening worden gehouden.

10. Invoering van het wetsvoorstel

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de termijn waarop het wetsvoorstel in werking zal treden.

Sinds 1989 geldt voor de sociale werkvoorziening het bij wet geregelde beleidsexperiment «Budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering». Dit experiment zou aanvankelijk gelden voor de periode tot en met 1992, maar is vier keer verlengd, nu tot en met 1996. Elke volgende verlenging, die overigens bij wet zou moeten plaatsvinden, wordt steeds minder wenselijk: zeker experimentele regelingen mogen niet telkenmale worden verlengd.

Verder is van belang welk tijdspad geldt voor de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden (aangekondigd in kamerstukken II 1994/95, 24 347, nr. 2). In artikel 9 wordt bepaald dat gemeenten bepaalde reserves uit de voor sociale werkvoorziening bestemde gelden een jaar later mogen besteden in het belang van de uitvoering van de WSW of de Wet inschakeling werkzoekenden. In de toelichting op artikel 1 wordt aangegeven dat bij het stellen van een minimumleeftijd zal worden aangesloten bij de Wet inschakeling werkzoekenden. Gelet hierop is het wenselijk dat wordt medegedeeld of het in de bedoeling ligt de Wet inschakeling werkzoekenden gelijktijdig met het wetsvoorstel in werking te laten treden. Is dat niet het geval, dan verdient het aanbeveling om de afstemming tussen beide wetsvoorstellen nader te bezien en in ieder geval artikel 9 aan te passen.

Ten slotte wijst de Raad er in dit verband op dat een wet als de WSW behoort tot de categorie waarbij de gemeentebesturen een passende periode dient te worden gegund om zich op het nieuwe stelsel voor te bereiden. In het bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG wordt een termijn van als regel ten minste drie maanden na afkondiging in het Staatsblad genoemd (kamerstukken II 1989/90, 21 631, nr. 1, bladzijde 9). Mocht het stelsel van een landelijke indicatie-autoriteit in enigerlei vorm worden gehandhaafd, dan zal ook het opzetten daarvan de nodige voorbereiding vergen.

De Raad beveelt aan een en ander in de toelichting te bespreken.

De punten, die in verband met de invoeringstermijn aandacht verdienen worden, op verzoek van de Raad, in de toelichting nader besproken.

Dat het experiment Budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering al vier keer is verlengd en dat elke volgende verlenging minder wenselijk wordt, is een belangrijk argument voor in werkingtreding van deze wet per 1-1-1997. Experimentele regelingen moeten niet steeds worden verlengd. Bovendien is voor zo'n verlenging wetswijziging noodzakelijk. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid bepaalde onderdelen van de Wsw op een ander tijdstip in werking te laten gaan. Daardoor kan rekening worden gehouden met een voor de gemeente passende tijd voor invoering en het opzetten van de organisatie van de indicatie. Om de onderdelen op het punt van de bekostiging wel in werking te laten treden, moet de wet in ieder geval voor 1-1-1997 in het Staatsblad zijn geplaatst.

De regeling van de overgang uit de bestaande WSW is nader bezien om deze geleidelijke overgang mogelijk te maken. Er is een aparte overgangsbepaling opgenomen. In feite is daarmee voorzien in de wettelijke basis voor de in het uiterste geval noodzakelijke verlenging van de werkingsduur van de experimentele bepalingen.

De Raad wijst in verband met het nader bezien van de afstemming op de voorgenomen Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) op de bepaling over de besteding van subsidie (bij onderbesteding) ook voor de Wiw en de passage in de toelichting over de afstemming van de leeftijd.

Het is niet noodzakelijk, dat beide wetten op hetzelfde tijdstip in werking treden. Er heeft op basis van de Nota stroomlijning gesubsidieerde arbeid (Kamerstukken II 1994–1995, 24 347, nrs. 1 en 2) inhoudelijke afstemming plaatsgevonden. Maar er zijn zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet goede redenen om voor de sociale werkvoorziening een aparte wet vast te stellen. De verwijzing in de Wsw naar de Wiw is om verwarring te voorkomen aangepast. Het genoemde artikelonderdeel is op verzoek van de Raad (zie de redactionele kanttekeningen) ook tekstueel aangepast.

Overige opmerkingen

11. De informatieplicht neergelegd in artikel 22, vierde lid, – die in de belastingwetgeving overigens niet ongewoon is – is naar de mening van de Raad erg ruim en algemeen. Een ieder wordt verplicht om alle gegevens en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet; de gegevens kunnen betrekking hebben op de verstrekker zelf, op iemand in wiens dienst dan wel ten behoeve van wie hij werkt of gewerkt heeft, of op iemand die in zijn dienst dan wel te zijnen behoeve werkt of gewerkt heeft.

De wens van de overheid om langs zoveel mogelijk wegen zoveel mogelijk informatie te verkrijgen dient te worden afgewogen tegen het belang van de burger dat zijn persoonlijke levenssfeer zoveel mogelijk wordt gerespecteerd; dit speelt met name bij de verstrekking van gegevens over derden, zoals in artikel 22. De memorie van toelichting geeft geen blijk dat een dergelijke belangenafweging is gemaakt. Ontbreekt een concrete, aanwijsbare reden om de informatieplicht op te leggen of staat de gegevensverstrekking in geen verhouding tot het belang dat ermee wordt gediend, dan zal het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moeten wegen.

De Raad adviseert, in elk geval de memorie van toelichting aan te vullen.

11. De formulering van de inlichtingenverplichting is niet verschillend van die in de wetten, die een recht op uitkering regelen. De beperking zit in het feit, dat de gegevens noodzakelijk zijn voor uitvoering van deze wet door het gemeentebestuur en de andere bestuursorganen, die in deze wet met taken zijn belast. In de praktijk zal het veelal gaan om de persoon die voor een arbeidsplaats in aanmerking komt, zijn wettelijke vertegenwoordiger en een werkgever, waarbij hij in dienst is of is uitgeleend. De omstandigheden, waarin de gegevens moeten worden verstrekt zijn in de artikelsgewijze toelichting aangegeven. Bij het regelen van deze verplichting is de afweging gemaakt of deze personen tot gegevensverstrekking verplicht kunnen worden omdat zonder die gegevens de uitvoering van deze wet zou kunnen worden beperkt. Daarbij komt dat het beschikbaar zijn voor deze arbeid niet geheel onverplichtend is. Dit belang van de doelmatige uitvoering weegt op tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De toelichting is met deze afweging nader aangevuld.

12. Het wetsvoorstel voorziet op enkele plaatsen in de vaststelling van nadere regels bij ministeriële regeling. Dit betreft de artikelen 2, derde lid, 3, tweede lid, en 4, tweede lid. Het college beveelt, mede gelet op aanwijzing 26 Ar, aan te bepalen dat deze regels bij algemene maatregel van bestuur tot stand komen.

12. De ministeriële regeling op grond van artikel 2, derde lid, heeft het karakter van uitwerking van een detail, indien blijkt dat enige ordening ter voorkoming van grote ongelijkheid tussen gemeenten noodzakelijk is. Er kan overeenkomstig de door de Raad genoemde aanwijzing volstaan worden met een ministeriële regeling.

Ook de regeling bedoeld in artikel 3, derde lid, is een uitwerking van een detail (toepassing profielensysteem). In de toelichting op dit artikel wordt dit nader verduidelijkt.

De regeling in artikel 4, tweede lid, wordt een algemene maatregel van bestuur.

13. Artikel 12, vierde lid, bepaalt dat het Landelijk Orgaan zonder goedkeuring van de minister geen andere taken verricht dan de taken genoemd in het tweede lid (dit moet overigens zijn: eerste lid). Uitbreiding van taken langs deze ongebruikelijke en ongeclausuleerde weg ligt niet voor de

hand. Indien het wenselijk is dat het Landelijk Orgaan ook andere taken gaat verrichten, zou bepaald kunnen worden dat andere taken kunnen worden toegekend bij algemene maatregel van bestuur.

13. De Raad heeft een opmerking gemaakt over artikel 12, vierde lid, waarin was bepaald dat het Landelijk Orgaan zonder goedkeuring van de minister geen andere taken verricht dan de taken genoemd in het eerste lid. Nu het kabinet heeft afgezien van de vorming van een zelfstandig bestuursorgaan is de wettelijke regeling ter zake van het Landelijk Orgaan vervallen, zodat deze opmerking van de Raad als zodanig geen consequenties meer kan hebben voor het wetsvoorstel.

14. In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel wordt de term «subsidie» gebruikt voor de uitkeringen die het Rijk aan de gemeenten verstrekt. De subsidie-regeling in de Algemene wet bestuursrecht is echter op dergelijke uitkeringen niet van toepassing (artikel 4.2.1.1, derde lid, van het voorstel van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht), kamerstukken I 1995/96, 23 700, nr.188). De terminologie dient in plaats daarvan te worden afgestemd op de ontwerp-Financiële-verhoudingswet (kamerstukken II 1995/96, 24 552, nrs.1–2); daar wordt in dit verband gesproken van «uitkeringen». De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

14. In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel wordt de term subsidie gebruikt voor uitkeringen die het Rijk aan de gemeenten verstrekt, omdat de uitkering voldoet aan de omschrijving van het subsidiebegrip van de Algemene wet bestuursrecht zoals omschreven in artikel 4.2.1.1, eerste lid, van het voorstel van wet tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (kamerstukken I 1995/96, 23 700, nr. 188). De specifieke uitkering is een subsidie in de zin van artikel 4.2.1.1, eerste lid, van de Awb, waarop echter krachtens artikel 4.2.1.1, derde lid, Awb niet de subsidietitel van toepassing is. Om tot uitdrukking te brengen dat er hier sprake is van een subsidierelatie waarvoor het wetsvoorstel op het punt van de procedure van verstrekking in hoge mate aansluit bij de subsidieregels van de Awb – met name voor wat betreft de procedure van verlening en vaststelling –, is ervoor gekozen de term «subsidie» te handhaven. De regeling van de subsidieverstrekking is tevens afgestemd op het door de Raad genoemde ontwerp-Financiële verhoudingswet, dat wil zeggen dat zij de daarin gestelde regels voor specifieke uitkeringen niet doorkruist. Overigens wordt opgemerkt dat in die wet wel gesproken wordt over uitkeringen, maar het begrip specifieke uitkering niet gedefinieerd wordt.

15. Het wetsvoorstel gaat uit van een werkweek van ten hoogste 32 uur en voorziet in de mogelijkheid om daar in bijzondere gevallen van af te wijken. Dit is neergelegd in artikel 8, vierde lid, onderdeel b. De gekozen plaats – in het artikel over uitkeringen aan de gemeenten – is minder aangewezen. Het leidt er namelijk toe dat de minister elk geval van een werkweek langer dan 32 uur afzonderlijk zal moeten toetsen. Dit zal niet bedoeld zijn. De Raad beveelt aan, de lengte van de werkweek te regelen in artikel 6.

15. De arbeidsduur per week is een bekostigingsvoorwaarde. De dienstbetrekking met die arbeidsduur is de te subsidiëren dienstbetrekking, de activiteit, waarvoor deze wet regelt, dat ten laste van 's Rijks kas subsidie wordt verstrekt. Bij de subsidievaststelling zal dit dus moeten worden getoetst. Vandaar dat dit voorschrift is opgenomen in artikel 8 en niet in artikel 6 als een bijzondere arbeidsvoorwaarde.

16. Het wetsvoorstel voorziet in regionale indicatieteams, in te stellen door het Landelijk Orgaan, die namens dat orgaan een aantal taken uitoefent (artikel 13). De term «namens» wijst op een mandaatsconstructie. De Raad acht het meer aangewezen dat de taken die door de indicatieteams moeten worden uitgeoefend, rechtstreeks in de wet aan die teams worden geattribueerd. De verantwoordelijkheid van het Landelijk Orgaan voor het handelen van de teams kan dan worden vormgegeven door de teams hiërarchisch ondergeschikt te maken aan het Landelijk Orgaan. De Raad adviseert het wetsvoorstel op deze punten aan te passen.

16. De Raad acht het meer aangewezen dat de taken die door de indicatieteams moeten worden uitgeoefend, rechtstreeks in de wet aan die teams worden geattribueerd, in plaats van de gekozen «namens-constructie». Nu het kabinet heeft afgezien van de vorming van een zelfstandig bestuursorgaan met daaraan gekoppelde regionale indicatieteams is de wettelijke regeling ter zake vervallen, zodat deze opmerking van de Raad als zodanig geen consequenties meer kan hebben voor het wetsvoorstel. Zoals onder «7» reeds is aangegeven is nu gekozen voor (gemeentelijke) adviescommissies die de Dienst indicatie sociale werkvoorziening adviseren over de indicatiebeschikkingen. De bevoegdheden van de gemeentelijke adviescommissies, die onafhankelijk van de landelijke dienst opereren, zijn wettelijk geregeld.

17. De bepalingen inzake het Landelijk Orgaan zijn niet in alle opzichten afgestemd op de ontwerp-aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. De regering heeft te kennen gegeven dat deze concept-aanwijzingen al voorlopig worden toegepast (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 5, blz. 9). Het verdient om die reden aanbeveling om artikel 18 af te stemmen op de concept-aanwijzingen 124p en 124s (jaarlijks verslag aan de minister) en voorts om in het vijfde lid te bepalen dat de minister de jaarrekening goedkeurt. Verder kan worden bepaald dat het Landelijk Orgaan een bestuursreglement vaststelt waarin de interne aangelegenheden van het orgaan worden geregeld en dat het reglement door de minister wordt goedgekeurd (concept-aanwijzingen 124k en 124l, derde lid).

17. De Raad heeft enkele opmerkingen gemaakt over de afstemming van de bepalingen inzake het Landelijk Orgaan op de ontwerp-aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Nu het kabinet heeft afgezien van de vorming van een zelfstandig bestuursorgaan is de wettelijke regeling ter zake van het Landelijk Orgaan vervallen, zodat deze opmerkingen van de Raad als zodanig geen consequenties meer kunnen hebben voor het wetsvoorstel.

18. De taakverwaarlozingsregeling (artikel 20, derde lid) maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur, voor zover nodig in afwijking van de wet, voorzieningen te treffen. Het is meer in overeenstemming met het karakter van een taakverwaarlozingsregeling dat de voorzieningen slechts een tijdelijk karakter hebben, te meer omdat van de wet kan worden afgeweken. De Raad beveelt aan het artikel af te stemmen op artikel 115 van de Organisatiewet Sociale Verzekering.

18. De Raad heeft een opmerking gemaakt over de taakverwaarlozingsregeling ten aanzien van het Landelijk Orgaan. Nu het kabinet heeft afgezien van de vorming van een zelfstandig bestuursorgaan is de wettelijke regeling ter zake van het Landelijk Orgaan vervallen, zodat deze opmerking van de Raad als zodanig geen consequenties meer kan hebben voor het wetsvoorstel.

19. De ondernemingsraad die op grond van artikel 27 moet worden ingesteld, zal gelden voor de werknemers en voor de ambtenaren die in dienst van de sociale werkvoorziening zijn. In de toelichting wordt gewezen op het risico dat de ambtelijke vertegenwoordigers het overleg zullen domineren. Dit gevaar kan, zo wordt opgemerkt, worden ondervangen door toepassing van een kiesgroepenstelsel op basis van artikel 9, derde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Een dergelijk stelsel heeft naar de mening van de regering de voorkeur (paragraaf 8.4 van de toelichting, Een gezamenlijke ondernemingsraad voor WSW-werknemers en ambtelijk personeel).

Of een kiesgroepenstelsel wordt gehanteerd, hangt binnen het systeem van de WOR af van het initiatief van de ondernemingsraad zelf. De Raad geeft in overweging de bescherming van de WSW-werknemers op dit punt wettelijk vast te leggen. Dat heeft tevens als voordeel dat het kiesgroepenstelsel al bij de eerste samenstelling van de ondernemingsraad zal worden toegepast. Het verdient aanbeveling het wetsvoorstel in deze zin aan te vullen.

19. De keuze om SW-werknemers werkzaam te laten zijn op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht heeft tot gevolg dat de Wet op de ondernemingsraden (WOR) van toepassing wordt. Ook de medezeggenschapsrechten van het ambtelijk personeel zijn per mei 1995 geregeld in de WOR,

hetgeen betekent dat bij inwerkingtreding van deze wet er sprake zal zijn van een ondernemingsraad die bestaat uit vertegenwoordigers van het ambtelijk personeel en SW-werknemers. Ten einde te voorkomen dat de ambtelijke vertegenwoordigers daarin zouden domineren wordt in de toelichting de voorkeur uitgesproken voor de toepassing van een kiesgroepstelsel, waarbij kiesgroepen voor ambtenaren en SW-personeel naar rato in de ondernemingsraad zijn vertegenwoordigd.

De Raad geeft in overweging deze voorkeur wettelijk vast te leggen ter bescherming van de positie van de SW-werknemers.

Artikel 9, derde lid, WOR bepaalt dat een ondernemingsraad in zijn reglement kan bepalen dat bij verkiezingen een kiesgroepstelsel toegepast. Indien voor de eerste keer een ondernemingsraad wordt ingesteld, dan dient door de ondernemer een voorlopig reglement te worden opgesteld, waarover de vakorganisaties die in de onderneming het recht hebben een kandidatenlijst in te dienen moeten worden gehoord (artikel 48 WOR). De vakorganisaties die de SW-werknemers vertegenwoordigen zijn derhalve betrokken bij de keuze voor de toepassing van een kiesgroepstelsel. Dit biedt naar het oordeel van het kabinet voldoende waarborg dat de belangen van de SW-werknemers in deze keuze worden meegewogen, zodat nadere regelgeving niet noodzakelijk wordt geacht.

20. De gemeente ontvangt een uitkering van het Rijk op basis van, onder meer, het aantal dienstbetrekkingen voor WSW-werknemers; in artikel 8 wordt dit nader geregeld. Uit het eerste lid, en uit de artikelsgewijze toelichting, blijkt dat de uitkering mede betrekking dient te hebben op plaatsing van WSW-werknemers bij een particuliere werkgever (artikel 7; het zogenaamde begeleid werken). In artikel 8, derde lid, is deze factor echter niet te vinden als gevolg van de gehanteerde begrippen. Het centrale begrip in dat artikellid is immers «dienstbetrekking», maar dit begrip is in artikel 1, eerste lid, zodanig omschreven dat alleen een dienstbetrekking met de gemeente zelf daaronder wordt begrepen. Artikel 8, derde lid, dient te worden aangepast.

20. Artikel 8, derde lid, is in de door Raad aangegeven zin aangepast.

21. Op grond van artikel 12, vijfde lid, moet de minister zijn goedkeuring verlenen als het Landelijk Orgaan besluit tot oprichting, mede-oprichting of deelneming aan een rechtspersoon. De Raad geeft in overweging tevens een verwijzing op te nemen naar de Europese economische samenwerkingsverbanden, bedoeld in de wet van 28 juni 1989 (Stb. 245).

21. De Raad heeft een opmerking gemaakt over het verlenen van goedkeuring door de minister aan besluiten van het Landelijk Orgaan inzake de oprichting of deelneming aan een rechtspersoon. Nu het kabinet heeft afgezien van de vorming van een zelfstandig bestuursorgaan is de wettelijke regeling ter zake van het Landelijk Orgaan vervallen, zodat deze opmerking van de Raad als zodanig geen consequenties meer kan hebben voor het wetsvoorstel.

22. Op 7 februari en 7 maart 1996 heeft de minister overleg gevoerd met de VNG. Daarmee is voldaan aan de verplichting om het oordeel van de gemeentebesturen, of van een representatieve instantie van gemeentebesturen, in te winnen (artikel 114, eerste lid, van de Gemeentewet). In de toelichting dient nu ook het oordeel van de VNG te worden weergegeven (artikel 114, tweede lid, van de Gemeentewet).

22. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting het oordeel van de VNG weergegeven.

23. Op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel en in de toelichting wordt gesproken van «de gemeente», terwijl het gaat over gemeentelijke bestuursorganen; die worden – voor zover hier van belang – aangeduid als: gemeentebestuur, (gemeente)raad of het college van burgemeester en wethouders. De Raad beveelt aan de terminologie aan te passen.

23. De terminologie is aangepast. Daar waar sprake is van een bestuursbevoegdheid is «gemeente» vervangen door het gemeentebestuur. Het

gemeentebestuur is het bevoegde orgaan van de gemeente. Dit kan zijn het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.

24. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

24. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt. Bij een aantal daarvan zijn opmerkingen te plaatsen.

– De term «uitvoeringsinstantie» wordt niet gewijzigd in: uitvoeringsinstelling en er wordt niet gericht verwezen naar artikel 51 van de Organisatiewet Sociale Verzekering, omdat de verwijzing ruimer bedoeld is.

– De woorden «met de gemeente» in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, zijn niet geschrapt, omdat daardoor duidelijk wordt, dat de arbeidsverhouding met de gemeente in deze wet wordt aangeduid als dienstbetrekking.

– Artikel 1, tweede lid, is naar de mening van het kabinet niet overbodig. Bedoeld is te regelen dat slechts bij een volledige overdracht van taken het openbare lichaam in de plaats treedt van de gemeente en dat bij een gedeeltelijke overdracht de gemeente het aanspreekpunt blijft. Dit vloeit niet voort uit art. 8 Wet gemeenschappelijke regelingen.

– Het kabinet acht het noodzakelijk de bijzondere toezichtsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet van de minister van SZW van een wettelijke basis te voorzien, zodat artikel 19, eerste lid, niet geschrapt kan worden. In de toelichting is de noodzaak van de bijzondere regeling ten opzichte van die in de Gemeentewet ook al nader toegelicht.

25. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel op een enkel ander onderdeel dan de hiervoor gemelde tekstueel aan te passen. Het betreft aanpassingen aan andere wetsvoorstellen, zoals de wijziging van titel 7A van boek 7a in titel 10 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 27 is afgestemd op de wijziging van de Wet op de ondernemingsraden met ingang van 5-5-1995, waarbij de overlegorganen bij de overheid uiterlijk twee jaar na die datum vervangen dienen te worden door ondernemingsraden.

De afwijkingen van de bepalingen in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet op de loonvorming en de Ambtenarenwet zijn als wijzigingen van die wetten geregeld in plaats van in artikel 6.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

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

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 mei 1996, no. W12.96.0127, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- In diverse bepalingen is sprake van het stellen van (nadere) regels door de minister. Aanwijzing 30 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft de dan te gebruiken formulering.
- De term «uitvoeringsinstantie» (onder meer in artikel 1, eerste lid, onderdeel f) telkens wijzigen in: uitvoeringsinstelling. Voorts in de omschrijving van het begrip gericht verwijzen naar artikel 51 van de Organisatiewet Sociale Verzekering.
- Artikel 1, eerste lid, onderdeel d, de woorden «met de gemeente» schrappen.
- Artikel 1, tweede lid, schrappen, nu het daarin bepaalde al voortvloeit uit artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- In artikel 7, eerste lid, de aanhef herschrijven. Voorts de woorden «, waarbij zij overeenkomstig hoofdstuk 4 recht heeft op een subsidie van het Rijk» schrappen.
- Artikel 9, eerste lid, onderdeel e, tekstueel vereenvoudigen.
- In het opschrift van hoofdstuk 5 («Uitvoering van de indicatie door het Landelijk Orgaan») tot uitdrukking brengen dat dit hoofdstuk ook de inrichting, de bevoegdheden en de bekostiging van het Landelijk Orgaan betreft.
- In artikel 12, tweede lid, het woord «hier» schrappen.
- In artikel 12, vierde lid, «tweede lid» wijzigen in: eerste lid.
- In artikel 13 de verwijzing naar artikel 12 verbijzonderen en in ieder geval artikel 12, eerste lid, onderdeel a, uitzonderen.
- De inhoud van artikel 13, derde lid, overbrengen naar artikel 12.
- De verschillende bepalingen over informatieverstrekking (artikelen 19, 21 en 22) vereenvoudigen.
- Artikel 19, eerste lid, schrappen, nu dit niets toevoegt aan het regime van de Gemeentewet.

Memorie van toelichting

- De aanduiding «Landelijk Orgaan» consequent met hoofdletters schrijven.
- In paragraaf 1.2 (De advisering door de commissie-Houben) aangeven dat de daar bedoelde verlenging van de experimentele periode tot 1996 inderdaad heeft plaatsgevonden (koninklijk besluit van 25 september 1995, Stb. 463).
- De woorden «verstoring van de werksfeer» (paragraaf 4.3, De taken van de indicatieteams en het landelijk orgaan) nader uitleggen of schrappen, nu die woorden niet rechtstreeks uit de wet voortvloeien en ook niet dadelijk duidelijk zijn.
- In paragraaf 5.5 (Beoordeling van de kwaliteit van de aanpassingen) de voorlaatste alinea («Het is van belang ... noodzakelijk») concretiseren of schrappen.
- In paragraaf 9.3 (Systematiek voor ...) de aanduiding WAGGS de eerste keer voluit schrijven met de afkorting tussen haakjes daarachter.
- Het opschrift van paragraaf 9.6 (Financiële incentives) wijzigen in: Financiële stimulansen.
- In de toelichting op artikel 20 gericht verwijzen.