

Vergaderjaar 1996–1997

25 122

Regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzieningen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren (Wet inschakeling werkzoekenden)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 oktober 1996 en het nader rapport d.d. 27 november 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 2 juli 1996, no. 96.003454, 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 tot regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzieningen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren (Wet inschakeling werkzoekenden).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 juli 1996, no. 96003454, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 oktober 1996, no. W12.96.0257, bied ik U hierbij aan.

1. Hoofdpunten van het advies en inleiding

Het wetsvoorstel beoogt de gemeentebesturen meer mogelijkheden te geven bij het toeleiden van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt. Daartoe worden de bestaande regelingen inzake gesubsidieerde arbeid voor jongeren en langdurig werklozen gecombineerd; financiële schotten worden weggehaald. Het gaat derhalve om een operatie van min of meer technisch-organisatorische aard.

De Raad van State heeft waardering voor het met het wetsvoorstel nagestreefde doel: het verschaffen van de mogelijkheid om een samenhangend instrumentarium te ontwikkelen en in te zetten, dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor werklozen moet verkleinen. Hij heeft niettemin een betrekkelijk groot aantal opmerkingen over de uitwerking van het wetsvoorstel. Met name heeft hij zich afgevraagd waarom het 40 000-banenplan, voorzover dat door gemeenten wordt uitgevoerd, niet in het wetsvoorstel is opgenomen. De Raad heeft twijfel over de haalbaarheid van de «sluitende benadering», volgens welke alle werkloze jongeren een detachering of scholing moeten ontvangen. Verder is in de afgelopen periode in de marktsector een vrij omvangrijke verdringing van regulier werk door gesubsidieerd werk waargenomen; de Raad betwijfelt of het wetsvoorstel dit verschijnsel kan terugdringen.

De taakafbakening tussen gemeentebesturen en Arbeidsvoorziening is op verschillende punten inconsequent en onduidelijk uitgewerkt. Ook constateert de Raad dat het toezicht dat het Rijk op gemeentebesturen wil kunnen

uitoefenen diep ingrijpt in de positie die gemeenten in ons staatsbestel innemen.

In het eigenlijke advies komen achtereenvolgens aan de orde de werkzoekenden (A), de verhouding tussen uitvoerende instanties (B), de positie van de gemeentebesturen (C) en overige opmerkingen van meer algemene aard (D). De meer technische kanttekeningen van de Raad zijn bijeengebracht in bijlage I, de redactionele opmerkingen in bijlage II. In verband met de omvang van het advies is een inhoudsopgave bijgevoegd als bijlage III.

1. Hoofdpunten van het advies en inleiding

Het kabinet spreekt zijn waardering uit over het advies dat de Raad van State over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Het advies heeft op belangrijke onderdelen geleid tot een verduidelijking van de doelstelling van de wet en de betekenis van diverse wetsartikelen.

In dit Nader rapport wordt ingegaan op de afzonderlijke kanttekeningen die door de Raad bij het wetsvoorstel naar voren zijn gebracht.

A. De werkzoekenden

2. Doel van het wetsvoorstel

De Raad meent uit de toelichting als geheel te moeten opmaken dat gesubsidieerde arbeid op basis van het wetsvoorstel in beginsel tijdelijk zal moeten zijn. Met name bij jongeren en langdurig werklozen zal, zo begrijpt de Raad, het doel slechts zijn dat (hernieuwde) werkervaring kan worden opgedaan. Na afloop van deze ervaringsperiode zal de betrokkene zo mogelijk regulier werk moeten kunnen aanvaarden, of anders eventueel moeten worden ondergebracht in de sociale werkvoorziening.

In het systeem van het wetsvoorstel wordt dit echter weinig concreet gemaakt. Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid dat na een detachering van twee jaar een nieuwe detachering wordt overeengekomen, waarbij het salaris kan uitgroeien tot boven het minimumloon (artikelen 13, tweede lid, en 14, tweede lid, onder b).

De Raad adviseert toe te lichten waarom niet geheel is vastgehouden aan het uitgangspunt dat subsidiëring van arbeid uitzondering zal moeten blijven.

2. De werkzoekenden

De Raad meent uit de toelichting als geheel te moeten opmaken dat gesubsidieerde arbeid op basis van het wetsvoorstel in beginsel tijdelijk van aard is. Het doel zal slechts zijn dat werkervaring wordt opgedaan waarna betrokkene regulier werk moet kunnen aanvaarden. De Raad adviseert toe te lichten waarom voor personen van 23 jaar en ouder met een Wiw-dienstbetrekking is afgeweken van het beginsel dat gesubsidieerde arbeid een tijdelijke karakter heeft.

De Raad stelt terecht vast dat de wet tot doel heeft werkloze personen relevante werkervaring te laten opdoen ten einde hun kansen op de reguliere arbeidsmarkt te verbeteren. Dit komt tot uitdrukking in de verplichting om voor iedere werkloze jongere een traject uit te zetten gericht op toeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt, waarvan het opdoen van werkervaring met een Wiw-dienstbetrekking een onderdeel kan zijn. De trajecten voor jongeren zijn tijdelijk, omdat bij het bereiken van de leeftijd van 23 jaar de sluitende benadering niet meer van toepassing zal zijn. Aan werkloze personen van 23 jaar en ouder wordt in eerste aanleg een Wiw-dienstbetrekking voor twee jaar aangeboden. In deze periode kan werkervaring worden opgedaan die het mogelijk moet maken om door te stromen naar reguliere arbeid. Er moet echter worden onderkend dat niet iedereen na twee jaar relevante werkervaring in staat zal zijn reguliere arbeid te verrichten. Een deel van de doelgroep bestaat immers uit een categorie personen die – alle inspanningen ten spijt – een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt zal blijven houden. Voor personen van wie na twee jaar wordt vastgesteld dat zij vooralsnog definitief op Wiw-arbeid zijn aangewezen, wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om hen een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden, hetgeen overigens niet betekent dat doorstroming op termijn niet aan de orde zou kunnen zijn. De wet bevat diverse bepalingen die ook bij een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd gemeenten de mogelijkheid biedt doorstroming te bevorderen. Het kabinet acht het echter niet opportuun om personen die blijvend zijn aangewezen op gesubsidieerde arbeid, slechts voor

twee jaar een Wiw-dienstbetrekking te bieden. Dit is overeenkomstig het beleid dat ten grondslag ligt aan de huidige banenpoolregeling. Deze motivering is conform het advies nader uitgewerkt in de toelichting.

3. De doelgroep

Met dit wetsvoorstel, de ontwerp-Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw), worden twee regelingen die tot doel hebben de werkloosheid te bestrijden, gecombineerd. Het betreft de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en de banenpoolregelingen. Bovendien wordt naast Arbeidsvoorziening ook het gemeentebestuur bevoegd om werkervaringsplaatsen te creëren. Andere regelingen ter bevordering van de werkgelegenheid blijven zelfstandig naast de Wiw voortbestaan. De uitwerking van dit stelsel roept enkele vragen op.

a. Uitkeringsgerechtigden en anderen

In het algemene artikel 2 worden nevenschikkend drie groepen omschreven waarvoor het gemeentebestuur een zorgplicht heeft:

- langdurig werklozen (personen die langer dan 12 maanden staan ingeschreven als werkzoekende);*
- uitkeringsgerechtigden, en*
- jongeren (gedefinieerd als: werklozen, jonger dan 23 jaar).*

Voor deze groepen geldt de algemene zorgplicht van het gemeentebestuur. In de artikelen 3, 4 en 5 worden de verschillende voorzieningen die van gemeentewege kunnen worden verstrekt ter uitvoering van die zorgplicht, nader uitgewerkt. Voor jongeren en voor langdurig werklozen gelden daarnaast bijzondere regels, uitgewerkt in de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

Uit het stelsel van het wetsvoorstel en de toelichting kan worden opgemaakt dat de gemeentebesturen in hun werkgelegenheidsbeleid prioriteit moeten geven aan werkloze jongeren en langdurig werklozen; de toelichting is op dit punt echter weinig expliciet.

Het wetsvoorstel presenteert de drie categorieën nevenschikkend, maar feitelijk zal het erop neerkomen dat vrijwel alle langdurig werklozen en «jongeren» ook uitkeringsgerechtigden zijn. De categorieën jongeren en langdurig werklozen zijn dus praktisch gesproken subcategorieën van de veelomvattende categorie «uitkeringsgerechtigden».

Een deel van de uitkeringsgerechtigden zal bestaan uit volledig arbeidsongeschikten. Dezen worden in het wetsvoorstel behandeld alsof zij werkzoekenden zijn, voor wie het gemeentebestuur inschakeling in de arbeid moet nastreven. Voor hen zullen echter vrijwel alleen de voorzieningen gericht op sociale activering in aanmerking komen.

De Raad adviseert in de toelichting aan te geven welke categorieën uitkeringsgerechtigden er zijn, naast de categorieën jongeren en langdurig werklozen, voor wie het gemeentebestuur op grond van het wetsvoorstel een zorgplicht krijgt, en daarbij aan te geven wat voor voorzieningen per categorie in aanmerking komen. Het verdient overweging deze categorieën in het wetsvoorstel afzonderlijk te omschrijven, zonder vermijdbare overlapping met de categorieën jongeren en langdurig werklozen, en voorts om de aanspraken van volledig arbeidsongeschikten nauwkeuriger te regelen dan thans het geval is.

Verder verdient het aanbeveling in de toelichting nader aan te geven welke categorieën – jongeren, langdurig werklozen en wellicht nog anderen – prioriteit zouden moeten krijgen.

b. Langdurig werklozen

Langdurig werklozen en – wat genoemd wordt – «uitkeringsgerechtigden in een vergelijkbare positie» komen slechts in aanmerking voor gesubsidieerde arbeid, indien Arbeidsvoorziening heeft verklaard dat voor toeleiding naar de arbeidsmarkt intensieve arbeidsinpassingstrajecten noodzakelijk zijn of dat de afstand tot de arbeidsmarkt onoverbrugbaar is (artikel 12).

Onduidelijk is wat wordt bedoeld met «uitkeringsgerechtigden in een vergelijkbare positie». Er wordt niet geregeld wie bepaalt wie tot deze categorie behoren en wat eigenlijk onder deze categorie kan worden verstaan; ook de toelichting zwijgt hierover. Wellicht wordt bedoeld op de mogelijkheid dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de gelijkstelling van personen met langdurig werklozen (artikel 1, tweede lid). In dat geval is daar een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 1, tweede lid, op haar plaats. Dit is onder meer van belang omdat anders niet duidelijk is voor

welke personen het gemeentebestuur alleen mag werken als er een verklaring van Arbeidsvoorziening is, zoals bedoeld in artikel 12, eerste lid.

De Raad adviseert de term «uitkeringsgerechtigden in een vergelijkbare positie» op de genoemde punten te verduidelijken, of deze term te vermijden.

c. Duur Wiw-dienstbetrekking

De Wiw-dienstbetrekking met een langdurig werkloze moet worden aangegaan voor twee jaar (artikel 13). De duur van een Wiw-dienstbetrekking met anderen dan langdurig werklozen wordt daarentegen volledig vrijgelaten. Niet duidelijk is waarom de wetgever bij voorbaat voor alle langdurig werklozen zou moeten bepalen dat een duur van twee jaar het beste is, ook al gelet op het ontbreken van een dergelijke termijn voor anderen dan langdurig werklozen.

Mede gelet op de voorgestane decentralisatie en beleidsruimte voor gemeentebesturen, verdient het aanbeveling artikel 13 op dit punt minder strikt te formuleren.

3. Doelgroep

a. Uitkeringsgerechtigden en anderen

De Raad merkt op dat de doelgroep van de wet breed is omschreven; deze bestaat uit:

- langdurig werklozen (personen die langer dan 12 maanden staan ingeschreven als werkzoekende);
- uitkeringsgerechtigden;
- jongeren (werklozen jonger dan 23 jaar).

De Raad constateert dat de subdoelgroepen elkaar overlappen en geeft in overweging definities te hanteren die elkaar uitsluiten en om de aanspraken van volledig arbeidsongeschikten nauwkeuriger te regelen. Daarnaast verdient het aanbeveling om te verduidelijken welke categorieën prioriteit zouden moeten krijgen.

In artikel 2 worden de (sub)doelgroepen van de wet genoemd, die in artikel 1 nader zijn gedefinieerd, waarbij de uitkeringsgerechtigde wordt omschreven als de persoon, die een uitkering ontvangt op grond van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Werkloosheidswet, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Toeslagenwet, de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria.

De doelgroepomschrijving heeft inderdaad tot gevolg dat de subdoelgroepen elkaar gedeeltelijk overlappen (een langdurig werkloze of jongere kan ook uitkeringsgerechtigd zijn). Hiervoor is echter bewust gekozen ten einde te voorkomen dat bepaalde uitkeringscategorieën of werklozen zonder uitkering voor deelname aan de voorzieningen die de wet biedt worden uitgesloten. Overweging daarbij is dat de Wiw fungeert als een sluitstuk van het gehele arbeidsmarktinstrumentarium en daarmee in beginsel voor iedere werkloze/uitkeringsgerechtigde, die via het reguliere instrumentarium niet aan de slag is gekomen, toegankelijk moet zijn. De positie van geheel of gedeeltelijke arbeidsongeschikten wijkt daarin niet af van de andere uitkeringsgerechtigden die de wet noemt. Ten aanzien van de prioriteitsstelling kan worden opgemerkt dat die alleen geldt voor jongeren (sluitende benadering). In de toelichting is de keuze voor de brede doelgroepomschrijving nader gemotiveerd.

b. Langdurig werklozen

De Raad verzoekt het begrip «uitkeringsgerechtigde in een vergelijkbare positie» in artikel 12, eerste lid, te verduidelijken. Er is inderdaad een relatie met de ministeriële regeling op grond van artikel 1, tweede lid. De doelgroep langdurig werklozen heeft als kenmerk, dat ze al enige tijd ingeschreven staan als werkloos werkzoekende bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Er zijn echter uitkeringsgerechtigden, die wel in een vergelijkbare positie verkeren, maar (nog) niet zijn ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, zoals WAO-ers, van wie de arbeidsongeschiktheidsuitkering is beëindigd na herkeuring. In de ministeriële regeling op grond van artikel 1, tweede lid, zal nader worden geregeld wie als langdurig werkloos aangemerkt kan worden. Daartoe behoren ook uitkeringsgerechtigden, die nog niet of zeer kort ingeschreven zijn bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het is inderdaad de bedoeling, dat artikel 12, eerste lid, van toepassing is op de langdurig

werklozen. De verwijzing naar de uitkeringsgerechtigden zou kunnen vervallen. In de algemene bepalingen over de voorzieningen is geregeld, dat de voorzieningen bedoeld zijn voor langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden. In feite staat de dienstbetrekking alleen open voor langdurig werklozen en jongeren. In artikel 4 is dit nu expliciet geregeld. De toelichting is waar nodig nog verduidelijkt.

c. Duur Wiw-dienstbetrekking

– De beperkte duur van de dienstbetrekking (artikel 13, eerste lid), die overigens voor de gehele doelgroep geldt – behalve voor jongeren zolang zij de leeftijd van 23 jaar nog niet hebben bereikt –, heeft tot doel te kunnen bepalen of betrokkenen definitief op een Wiw-dienstbetrekking zijn aangewezen of dat een reguliere arbeidsplaats meer passend is. De tijdelijkheid van de arbeidsovereenkomst en de beloning op minimumloonniveau zijn tevens een stimulans om te blijven zoeken naar regulier werk. Vanwege het belang dat het kabinet hecht aan doorstroming naar regulier werk, is het voorstel van de Raad om de gemeenten op dit onderdeel beleidsvrijheid te geven, niet overgenomen.

4. Het 40 000-banenplan

Doel van de wet is, zo stelt de toelichting in paragraaf 1, om de gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden een samenhangend instrumentarium te ontwikkelen voor het vergroten van de kansen van werklozen op werk. De vele benaderingen, regelingen en instrumenten hebben geleid tot een totaal dat onoverzichtelijk is, zo wordt betoogd. De gemeentebesturen krijgen bij de toepassing van de instrumenten op grond van het wetsvoorstel een betrekkelijk grote beleidsruimte.

De Raad stelt voorop dat deze verruiming van de beleidsruimte gunstig beoordeeld kan worden. De gemeentebesturen zijn in het beoogde stelsel de eerstaangewezenen om te bepalen welke instrumenten moeten worden ingezet bij het stimuleren en begeleiden van werkzoekenden.

Toch is ervan afgezien om het 40 000-banenplan (de verschillende ministeriële regelingen Extra werkgelegenheid langdurig werklozen, ook bekend als Melkert-I), voorzover dat door gemeenten wordt uitgevoerd, in de Wiw onder te brengen. In het overleg met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opnemings in de Wiw bepleit (paragraaf 9 van de toelichting, Effecten wetsvoorstel). In de toelichting wordt hier niet inhoudelijk op ingegaan.

Er lijken goede redenen te bestaan om het 40 000-banenplan, voorzover het door gemeenten wordt uitgevoerd, in de Wiw te integreren: de twee regelingen voor gesubsidieerde arbeid vertonen sterke overeenkomsten. Het 40 000-banenplan staat open voor personen die ten minste een jaar werkloos zijn; zij moeten een reguliere arbeidsovereenkomst sluiten, waarbij zij in het eerste jaar het minimumloon verdienen. De personen die ten minste een jaar werkloos zijn vormen tevens één van de doelgroepen van de Wiw. Als zij een Wiw-dienstbetrekking aanvaarden ontvangen zij het minimumloon (artikel 14, tweede lid, onderdeel b). Voor de werkervaringsplaatsen is geen loonniveau wettelijk voorgeschreven, maar in de huidige praktijk ligt het salaris veelal net boven het minimumloon (paragraaf 5.3 van de toelichting, Werkervaringsplaatsen).

De conclusie is dat het 40 000-banenplan sterk lijkt op de Wiw; er is een overlapping in de doelgroep en in het soort werk. Het is dan niet geheel consequent om de JWG, de banenpools en een deel van de werkervaringsplaatsen samen te voegen in één wet, met ontschotting van de budgetten, maar het gemeentelijke deel van het 40 000-banenplan te laten voortbestaan binnen een aparte regeling met een afzonderlijk budget. Op dit punt lijkt sprake te zijn van, wat paragraaf 1 van de toelichting noemt, moeilijk te beargumen-teren verschillen tussen twee regelingen. De Raad beveelt heroverweging van dit onderdeel aan.

4. Het 40.000-banenplan

De Raad beveelt aan om de keuze om de Regeling extra werkgelegenheid langdurig werklozen («40 000-regeling») niet te integreren met de Wiw – voorzover het door de gemeente wordt uitgevoerd – in heroverweging te nemen, gezien de overlap in doelgroep en werksoort.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de 40 000-regeling niet met de wet te integreren vanwege het afwijkende karakter van de regeling. De langdurig

werkloze/uitkeringsgerechtigde vormt het uitgangspunt van de Wiw. Deze heeft een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt dat indienstname door reguliere werkgevers (vooralsnog) uitgesloten is. Alleen door middel van een detachingsconstructie, waarbij de inlener geen enkel risico loopt (disfunctioneren, salarisdoorbetaling bij ziekte enz.) en een geringe inleenvergoeding, kan deze categorie werklozen in staat worden gesteld werkervaring op te doen. Daarnaast gaat het om een categorie langdurig werklozen die alleen met een loonkostensubsidie door een reguliere werkgever in dienst zullen worden genomen.

De Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werkloze heeft niet de werknemer als uitgangspunt, maar de arbeidsplaats. De regeling beoogt in feite niets anders dan een uitbreiding van de collectieve sector met 40 000 arbeidsplaatsen, waarbij het kabinet de maatschappelijk behoeften aan meer veiligheid en zorg heeft gecombineerd met het bieden van een nieuw arbeidsmarktperspectief voor laagopgeleide werklozen.

Het enige bijzondere kenmerk hierbij ligt in het vereiste dat een langdurig werkloze de arbeidsplaats inneemt. De werknemer treedt daarbij in dienst van de reguliere werkgever die zo'n arbeidsplaats beschikbaar heeft, waarbij detachingsconstructies niet zijn toegestaan.

Een heroverweging leidt dan ook niet tot de opvatting de 40 000-regeling met de wet te integreren. In de toelichting is deze keuze nader gemotiveerd.

5. Verdringing en concurrentieverstoring

Artikel 6 beoogt te voorkomen dat reguliere banen worden verdrongen door gesubsidieerde arbeid, en dat oneerlijke concurrentie tussen particuliere ondernemingen optreedt. De toelichting merkt terecht op dat deze nadelige effecten niet geheel en al zijn uit te sluiten; het gaat erom dat de risico's op dit punt zo gering mogelijk zijn (paragraaf 5.5, Tegengaan van verdringing en concurrentieverstoring). Daarover merkt de Raad het volgende op.

a. Verdringing en concurrentieverstoring bij werkervaringsplaatsen

Het valt op dat artikel 6 alleen geldt voor Wiw-dienstbetrekkingen, niet voor de werkervaringsplaatsen van artikel 5. Deze beperking, die niet wordt toegelicht, ligt niet voor de hand. Het behoort immers ook bij werkervaringsplaatsen te gaan om gesubsidieerde plaatsen voor werknemers die geen regulier werk kunnen verrichten.

Het verdient aanbeveling de werkervaringsplaatsen ook onder de werking van artikel 6 te brengen.

b. Betekenis Mededingingswet

Het gevaar van concurrentieverstoring speelt volgens de toelichting «in eerste aanleg» tussen ondernemingen onderling; wanneer een ondernemer meent dat een ander oneigenlijke concurrentievoordelen heeft, dan biedt de Mededingingswet de mogelijkheid dit aanhangig te maken bij de rechter, aldus de toelichting (paragraaf 5.5, onder «Inleenvergoeding zodanig dat ...»).

De ontwerp-Mededingingswet is als instrument voor dit doel niet beschikbaar, zo moet de Raad vaststellen, want deze wet zal niet van toepassing zijn op overheidssubsidies (artikel 6 van de ontwerp-Mededingingswet, kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 2); de toelichting zal dus moeten worden aangepast.

In de toelichting zal verder, ook gezien het hierna gestelde over het toezicht (punt 13), moeten worden uiteengezet dat hier een duidelijke verantwoordelijkheid bij de gemeentebesturen ligt.

c. Verdringing in de marktsector

Het gevaar van te veel verdringing is aanwezig. Bij de evaluatie van de JWG, verricht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (mei 1996), bleek uit een enquête onder werkgevers die JWG-plaatsen ter beschikking hadden gesteld, dat een significant deel van de JWG-plaatsen niet, zoals dat heet, additioneel was. Van deze werkgevers zou 23% voor alle JWG-plaatsen iemand in dienst hebben genomen als de JWG niet zou bestaan, 3% voor een deel van de plaatsen. Vervolgens bleek dat voor 65% van de JWG-ers geldt dat hun werk al werd gedaan voordat zij werden geplaatst. Van deze 65% werkte volgens opgaven van de inleners ongeveer tweederde even snel als degenen die het werk voorheen deden (bladzijden 93-95). Verdringing heeft zich eveneens voorgedaan in de publieke sector, maar waarschijnlijk alleen op kleine schaal (bladzijden 101-104).

Deze gegevens wijzen erop dat het verschijnsel verdringing – dat, zoals gezegd, niet geheel en al kan worden uitgesloten – zich in de marktsector

relatief vaak heeft voorgedaan. Het betekent dat in niet onbelangrijke mate overheidsmiddelen zijn gebruikt met als effect dat regulier werk werd vervangen door JWG-plaatsen.

Het verdient daarom aanbeveling nader te onderzoeken of de gesignaleerde verdringing vooral veroorzaakt wordt doordat de regels niet streng genoeg zijn, doordat de uitvoering tekortschiet, dan wel door nog andere oorzaken of een combinatie van factoren. Op basis daarvan kan vervolgens worden beslist welke maatregelen moeten worden genomen. Ook is het van belang in de toelichting inhoudelijk in te gaan op de gegevens die in de evaluatie naar voren zijn gekomen.

De Raad beveelt aan de toelichting aldus aan te passen.

d. Bewaking maximum

Artikel 6 bepaalt dat het aantal Wiw-dienstbetrekkingen in één onderneming niet boven een bepaald percentage mag uitkomen. Als een onderneming detacheringen regelt met meer dan één gemeentebestuur moeten de betrokken gemeentebesturen hiervan op de hoogte zijn, wil daadwerkelijk aan deze bepaling getoetst kunnen worden. Daarvoor is geen voorziening getroffen.

Hiervoor zal nog een oplossing moeten worden gevonden.

5. Verdringing en concurrentievervalsing

a. Verdringing en concurrentievervalsing bij werkervaringsplaatsen

De Raad wijst erop dat de verdringingstoets van artikel 6 alleen van toepassing is op Wiw-dienstbetrekkingen en niet op de werkervaringsplaatsen. Het verdient volgens de Raad aanbeveling de werkervaringsplaatsen ook onder de werking van artikel 6 te brengen, omdat het zou gaan om gesubsidieerde plaatsen voor werknemers die geen regulier werk verrichten.

Anders dan dat de Raad veronderstelt gaat het bij werkervaringsplaatsen wel om regulier werk. Een werknemer op een werkervaringsplaats heeft een arbeidsovereenkomst met een reguliere werkgever, die op grond van artikel 5, eerste lid, een tijdelijke loonkostensubsidie ontvangt. Vanwege deze loonkostensubsidie wordt gesproken over gesubsidieerde arbeid.

Omdat er sprake is van reguliere arbeid is er geen aanleiding om voor werkervaringsplaatsen de verdringingstoets van artikel 6 te hanteren. Bovendien is in artikel 5, tweede lid, mede voor Arbeidsvoorziening een rol in de acquisitie van werkervaringsplaatsen weggelegd, waarbij het niet in het belang van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is om werkervaringsplaatsen te realiseren wanneer deze arbeidsplaatsen ook zouden kunnen worden bezet met werknemers waarvoor geen loonkostensubsidie wordt verstrekt.

Ook kan worden gesteld dat het weinig waarschijnlijk is dat een werkgever een werkervaringsplaats creëert door middel van interne verdringing, waarbij zittend personeel de arbeidsplaats verliest.

Voorts is de verdringingstoets op recent ontslag zoals geregeld in onderdeel b van het eerste lid van artikel 6 ook aan de orde, indien de werkgever in aanmerking komt voor de vermindering langdurig werkloze op grond van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA). Dat zal veelal het geval zijn bij het in dienst nemen van een langdurig werkloze op een werkervaringsplaats. Op grond van de WVA mag de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geen verklaring langdurig werkloze afgeven, in geval van ontslag, zoals ook geregeld is in genoemd onderdeel b.

b. Betekenis Mededingingswet

De Raad heeft gelijk, dat de verwijzing naar de Mededingingswet als in de toelichting niet meer juist is. De nieuwe Mededingingswet zal overigens in artikel 24 wel een instrument bieden, omdat daarin geregeld is, dat het ondernemen verboden is misbruik te maken van een economische machtspositie. Vervolgens regelt dat wetsvoorstel hoe tegen overtreding van dit verbod kan worden opgetreden. Dit verbod richt zich echter alleen op ondernemingen en niet op Ministers, die door beleidsmaatregelen de concurrentieverhoudingen verstoren. De belangrijkste juridische weg is de civiele procedure van onrechtmatige daad. In het belang van die procedure kan duidelijke normstelling op dit punt, waarop een klager zich in rechte kan beroepen behulpzaam zijn. Daarom zal in het kader van dit wetsvoorstel niet alleen in artikel 6 bepaald worden, dat de prijs, die voor de werknemer wordt bedongen bij het ter beschikkingstellen van die werknemer de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden, maar ook dat voor de ten gevolge van de arbeid van de werknemer geleverde diensten of goederen een

vergoeding moet worden gevraagd die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord beïnvloedt. Deze norm zou zich ook kunnen richten tot de werkgever die de werknemer in dienst heeft genomen op een werkervaringsplaats. Daartoe is aan artikel 6 een nieuw derde lid toegevoegd.

In de toelichting zal uiteengezet worden dat de toetsing aan deze norm onderwerp kan zijn van een civiel geding. Voorts wordt aangegeven wanneer het toezicht zich hiertoe uitstrekt. Het toezicht wordt, zoals de Raad ook stelt, begrensd door de vraag in hoeverre de gemeente verantwoordelijk is voor het voorkomen van concurrentieverstoringen.

c. Verdringing in de marktsector

De Raad geeft aan dat uit de Evaluatie van de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) blijkt dat een significant deel van de JWG-plaatsen niet additioneel was. Het verschijnsel van verdringing heeft zich in de marktsector relatief vaak voorgedaan. De Raad beveelt daarom aan na te gaan of de verdringing wordt veroorzaakt doordat de regels niet streng genoeg zijn, de uitvoering te kort schiet of door andere factoren. Voorts beveelt de Raad aan om in de toelichting in te gaan op de uitkomsten van de Evaluatie JWG.

Uit de Evaluatie JWG komt weliswaar naar voren dat er in zekere mate sprake is van verdringing, maar hierbij geldt een relativering. Het onderzoeksrapport spreekt over indicaties van verdringing en concurrentievervalsing. Harde uitspraken worden niet gedaan. Het kabinet onderkent evenwel het belang van beperking van verdringing en budget- en concurrentievervalsing. In de toelichting zal nader worden ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie en in breder perspectief op de wijze waarop ongunstige bijverschijnselen van gesubsidieerde arbeid zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

d. Bewaking maximum

De Raad veronderstelt dat een specifieke voorziening getroffen dient te worden voor de situatie dat een onderneming detacheringen regelt met meer dan één gemeentebestuur.

Allereerst kan worden opgemerkt dat het in de rede ligt dat gemeentebesturen uitsluitend in overleg met de andere gemeente die het aangaat, detacheringen bij ondernemingen in een andere gemeente realiseren. Dit zal onderling worden afgestemd. Het kan echter voorkomen dat een onderneming in meer dan één gemeente gevestigd is, waardoor er per definitie, zonder dat onderlinge afstemming reëel mogelijk is, door verschillende gemeentebesturen bij één onderneming kan worden geplaatst. Dit betekent niet dat het toetsen aan de bepaling dat het aantal Wiw-dienstbetrekkingen in één onderneming niet boven een bepaald percentage mag uitkomen, niet meer mogelijk is. Het gemeentebestuur dient bij de werving van een concrete inleenplaats zich ervan te vergewissen dat de plaatsing aan de bepalingen van artikel 6, eerste lid en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur voldoet. Wat het maximumpercentage Wiw-werknemers in een onderneming betreft kan het gemeentebestuur de onderneming verzoeken schriftelijk te verklaren dat het maximumpercentage Wiw-ers in de onderneming niet wordt overschreden. In de wettekst is nu expliciet verwoord dat het voldaan hebben aan de vereiste dat het aantal Wiw-ers een bepaald percentage niet overschrijdt, uit een schriftelijke verklaring van de ondernemer moet blijken. Deze verklaring kan onderdeel uitmaken van de detacheringsovereenkomst.

6. De «sluitende benadering» bij jongeren

In vervolg op de «sluitende aanpak» onder de JWG introduceert het wetsvoorstel de «sluitende benadering» voor jongeren. Het gemeentebestuur en Arbeidsvoorziening zijn op grond van artikel 9 verplicht om voor iedere werkloze jongere die om een uitkering heeft verzocht of die als werkzoekende staat ingeschreven, een zogeheten «traject» vast te stellen, gericht op de inschakeling in het arbeidsproces, tenzij de betrokkene onder het stelsel van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) valt (artikel 10). Ter uitvoering van zo'n «traject» moet de gemeente de jongere binnen een jaar een zogenaamde Wiw-dienstbetrekking aanbieden, tenzij andere voorzieningen gericht op het vergroten van de mogelijkheden van inschakeling in het arbeidsproces meer aangewezen zijn. Binnen zo'n dienstbetrekking dient de jongere te worden gedetacheerd bij een particuliere werkgever of bij een overheidsinstelling (artikel 4, tweede lid).

Het gebruik van de term «sluitende benadering» kan de indruk wekken dat deze voorziening niet alleen beoogt sluitend te zijn, maar dat zij dat ook zal zijn. Ook de toelichting gaat van die veronderstelling uit (paragraaf 2.3, onder

«Een nieuwe benadering voor jongeren»). De Raad heeft zich afgevraagd of deze verwachting gewettigd is.

In de evaluatie van de JWG worden op bladzijde iii-iv cijfers gegeven voor de periode medio 1993 tot september 1994. In die periode behoorden 92 000 jongeren tot de doelgroep van het «activerend arbeidsmarktbeleid» (waarvan de JWG een onderdeel is). Van hen vonden 60 000 personen binnen een jaar een baan of een reguliere opleidingsplaats. Een deel van deze 60 000 personen behoorde eigenlijk ook al tot de doelgroep van de JWG, omdat het doel van de JWG is, dat jongeren binnen een jaar werk of reguliere scholing vinden (bladzijde 17 van het rapport). Wordt echter eenvoudigshalve aangenomen dat het verschil tussen 92 000 en 60 000 de doelgroep vormde van de JWG, dan concludeert het rapport dat van deze doelgroep van circa 32 000 personen er 22 000 doorstroomden naar de JWG, terwijl 11 000 personen ten minste enige tijd langdurig werkloos zijn geweest. Dit betekent dat in de genoemde periode de sluitende aanpak niet werd bereikt: de score was ongeveer tweederde.

Uitgaande van deze ervaringen zal een sluitende benadering alleen te realiseren zijn als het aantal vervulbare Wiv-dienstbetrekkingen voor jongeren substantieel wordt uitgebreid. In de toelichting wordt nauwelijks ingegaan op de vraag of daarvoor de mogelijkheden bestaan of kunnen worden geschapen. Het is de Raad bovendien opgevallen dat in de toelichting het aantal jongeren met een Wiv-dienstbetrekking in 1997 wordt geraamd op 24 000 – wat niet wezenlijk meer is dan de 22 000 die in de periode 1993–1994 werden geteld – en dat het aantal structureel wordt geraamd op 25 000 (paragraaf 7.4, onder «Jongeren»). Ervan uitgaande dat de doelgroep in feite meer dan 30 000 personen zal omvatten, lijkt de toelichting er dus ook van uit te gaan dat de sluitende benadering niet gehaald zal worden.

Of een stijging van het aantal Wiv-dienstbetrekkingen voor jongeren mogelijk is, zal er met name van afhangen of de gemeentebesturen er in zullen slagen om nog meer gesubsidieerde arbeidsplaatsen te vinden, die bovendien moeten aansluiten bij de mogelijkheden en beperkingen van de betrokken jongeren. Daarbij moet bedacht worden dat de vraag naar gesubsidieerde arbeidsplaatsen groot is. Het aantal gesubsidieerde banen onder de Wiv moet volgens de minister stijgen van 49 000 in 1997 naar 57 000 in het jaar 2000 (paragraaf 9, van de toelichting, onder «Effecten voor de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt»). Buiten de Wiv is er nog het 40 000-banenplan, dat voor de periode tot en met 1998 eveneens beslag legt op de ruimte voor gesubsidieerd werk.

De Raad wijst nog op een ander punt in verband met artikel 9. Het tweede lid bepaalt dat een dienstbetrekking moet worden aangeboden uiterlijk binnen een jaar. De termijn die het gemeentebestuur daarmee wordt gegund sluit aan bij het doel van het wetsvoorstel, dat ook wat de jongeren betreft alleen het oog heeft op degenen die niet op eigen kracht binnen een redelijke termijn werk weten te vinden.

Het komt de Raad voor dat dit laatste expliciet in het wetsvoorstel tot uitdrukking zou moeten komen; bijvoorbeeld door te bepalen dat het stelsel van artikel 9 alleen van toepassing is op jongeren die langer dan een bepaalde termijn – bijvoorbeeld drie of zes maanden – een uitkering genieten of als werkloos werkzoekende zijn ingeschreven. Daarnaast zou een inspanningsverplichting kunnen worden opgenomen ten aanzien van die jongeren van wie van meet af duidelijk is dat zij vrijwel geen kans hebben om in het arbeidsproces ingeschakeld te raken.

Indien bovendien de plicht tot aanbidding van een dienstbetrekking, bedoeld in het tweede lid, de vorm zou krijgen van een uiterste-inspanningsverplichting («Het gemeentebestuur biedt ... zo enigszins mogelijk binnen een jaar ... een dienstbetrekking aan»), dan komen de voorzieningen als geheel dichter in de buurt van wat niet alleen nodig maar ook mogelijk is. De Raad geeft daarom in overweging het wetsvoorstel in deze zin aan te passen en daarnaast in de toelichting een meer realistische toonzetting te betrachten. Het vorenstaande laat overigens onverlet wat bij punt 9, onder b, nog zal worden opgemerkt over enkele onderdelen van artikel 9.

6. Sluitende benadering voor jongeren

De Raad vraagt zich af of de verwachting gewettigd is dat de sluitende benadering van jongeren ook daadwerkelijk sluitend zal zijn. In dit verband wijst de Raad op de uitkomsten van de Evaluatie JWG waaruit blijkt dat ten minste 11 000 jongeren gedurende enige tijd langdurig werkloos zijn geweest

en desalniettemin niet in de JWG zijn opgenomen. De Raad concludeert hieruit dat de score van de sluitende aanpak tweederde is. De sluitende benadering zal volgens de Raad dan ook alleen te realiseren zijn wanneer het aantal vervulbare Wiw-dienstbetrekkingen voor jongeren substantieel wordt uitgebreid. De Raad wijst er in dit verband nog op dat in de toelichting op de Wiw het aantal jongeren met een Wiw-dienstbetrekking voor 1997 werd geraamd op 24 000 jongeren, terwijl de doelgroep meer dan 30 000 jongeren zou omvatten. De Raad concludeert hieruit dat in de toelichting zelf kennelijk ook niet wordt uitgegaan van de realisatie van de sluitende benadering.

De Raad legt op basis van de Evaluatie JWG een verband tussen het niet realiseren van de sluitende aanpak en het niet plaatsen van jongeren in de JWG, die daardoor ten onrechte (gedurende enige tijd) een bijstandsuitkering ontvangen. Anders dan de Raad veronderstelt komt het niet plaatsen van jongeren in de JWG niet voort uit een gebrek aan garantiebanen. Uit de evaluatie blijkt dat er voor de 22 000 jongeren 45 000 garantiebanen beschikbaar waren. De suggestie van de Raad dat de sluitende benadering alleen kan worden gerealiseerd wanneer het aantal Wiw-dienstbetrekkingen substantieel wordt uitgebreid vindt dan ook geen onderbouwing in de evaluatie.

Daarnaast gaat de Raad er ten onrechte van uit dat de sluitende benadering alleen wordt gerealiseerd wanneer alle jongeren na een bepaalde termijn op een dienstbetrekking worden geplaatst. De sluitende benadering heeft evenwel betrekking op het vaststellen van een traject voor de jongere. Indien een traject ten behoeve van de jongere is vastgesteld betekent dit dat de sluitende benadering op die jongere van toepassing is. Een Wiw-dienstbetrekking moet niet worden gezien als een doel op zich zelf, maar als een onderdeel van een traject dat er op is gericht om de jongere op zo kort mogelijke termijn uit te laten stromen naar reguliere arbeid of scholing. In die zin is de dienstbetrekking gelijkwaardig aan andere instrumenten die kunnen worden ingezet in het kader van een traject. De realisatie van de sluitende benadering kan dan ook niet alleen worden afgelezen aan de hand van de gerealiseerde Wiw-dienstbetrekkingen.

Dat in de toelichting op het wetsontwerp slechts wordt gesproken van 24 000 dienstbetrekkingen voor 1997, terwijl het aantal jongeren in de Wiw volgens de Raad meer dan 30 000 jongeren bedraagt, volgt uit de aanname dat 24 000 jongeren een Wiw-dienstbetrekking krijgen en de overige jongeren een ander trajectonderdeel volgen.

De aanpak ingevolge de sluitende benadering in de Wiw is werkelijk nieuw. Niet alleen verdwijnen de schotten tussen de drie fasen van het Activerend Arbeidsmarktbeleid voor Jongeren (Memorie van toelichting, par. 2.3.), maar ook de schotten tussen JWG-dienstbetrekking en JWG-voorbereidingsfase. Op het moment dat een jongere zich meldt als werkloos werkzoekende of een beroep doet op een uitkering vindt een gezamenlijke intake plaats door de gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Op basis van de intake wordt een traject gericht op uitstroom voor de jongere vastgesteld. Voor een zeer kansrijke jongere kan een dergelijk traject worden beperkt tot het volgen en stimuleren van het sollicitatiegedrag, voor een minder kansrijke jongere kan een traject worden uitgezet gericht op verbetering van de arbeidskansen, onder andere door scholing en/of werkervaring, en voor jongeren die vooralsnog niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt kan eerst een hulpverleningstraject worden opgezet. Gemeente en Arbeidsvoorziening zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het totale traject en daarmee voor de realisatie van de sluitende benadering.

De nieuwe benadering betekent dan ook dat de categorie jongeren die in de huidige situatie niet zijn terechtgekomen in de JWG, maar een bijstandsuitkering hebben ontvangen, ingevolge de Wiw automatisch onder de sluitende benadering vallen. Slechts jongeren die geen uitkering ontvangen én zich niet als werkloos werkzoekende laten registreren kunnen buiten de sluitende benadering vallen.

Concluderend kan worden gesteld dat de sluitende benadering in de zin van deze wet dan ook niet meer, maar vooral ook niet minder betekent, dan dat met elke werkloze of uitkeringsgerechtigde jongere een traject is vastgesteld en in het dossier van de jongere is vastgelegd, waarbij tevens is opgenomen de instantie die voor dat onderdeel van het traject verantwoordelijkheid draagt. Op deze wijze kan naar verwachting van het kabinet wel degelijk een sluitende benadering worden gerealiseerd.

De Raad stelt voor om in artikel 9 expliciet op te nemen dat een jongere slechts op een dienstbetrekking kan worden geplaatst indien een jongere een nader vast te stellen periode werkloos werkzoekend is geweest, dan wel gedurende een bepaalde periode een uitkering heeft ontvangen. In samenhang daarmee adviseert de Raad om een inspanningsverplichting op te nemen voor jongeren van wie op voorhand is vast te stellen dat zij vrijwel geen kans hebben om in het arbeidsproces ingeschakeld te worden.

Dit voorstel doet de Raad kennelijk vanuit de gedachte dat de sluitende benadering onder druk komt te staan vanwege een mogelijk te gering aanbod van Wiw-dienstbetrekkingen. Zoals hiervoor is aangegeven moet de sluitende benadering breder worden gezien dat het plaatsen van jongeren op een dienstbetrekking. Tevens bestaat er vooralsnog een groot overschot aan garantieplaatsen en zijn er voldoende mogelijkheden om het aantal garantieplaatsen verder uit te breiden.

Het kabinet meent dan ook dat de sluitende benadering ingevolge deze wet kan worden gerealiseerd en neemt dan ook het advies van de Raad op dit punt niet over.

7. Leegloop

Jongeren met wie een Wiw-dienstbetrekking is gesloten moeten ook daadwerkelijk worden gedetacheerd. Om de «leegloop» (dienstbetrekking zonder detachering), die zich in de praktijk van de JWG bleek voor te doen, terug te dringen werd bij een wijziging van de JWG met ingang van 1 september 1994 de zogeheten voorbereidingsfase geïntroduceerd, waarin de jongere door scholing of andere activiteiten zijn kansen op de arbeidsmarkt kan vergroten; bovendien werd de marktsector voor de JWG opengesteld.

Uit de evaluatie van de JWG blijkt dat deze maatregelen wel effect hebben gehad, maar nog niet voldoende. De leegloop daalt, maar lag medio 1995 toch nog rond 20%. Daarvan was ongeveer 9% langdurig, dat wil zeggen: langer dan drie maanden (bladzijde b-18 van de evaluatie).

In de toelichting op het voorliggende wetsvoorstel wordt aan het vraagstuk van de leegloop geen aandacht besteed. De Raad acht het van belang dat dit alsnog geschiedt, en dat daarbij onder meer wordt ingegaan op de vraag of met het nieuwe systeem de leegloop verder kan worden teruggedrongen.

7. Leegloop

De Raad stelt voor om in de toelichting een passage op te nemen met betrekking tot de leegloop. De Raad merkt hierbij op dat ingevolge de JWG een aantal maatregelen is getroffen om de leegloop terug te dringen. Deze maatregelen hebben weliswaar geleid tot een daling van de leegloop tot 20% medio 1995 en van de langdurige leegloop tot 9%, maar dit is naar de mening van de Raad nog niet voldoende.

Het kabinet is eveneens van mening dat leegloop zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Hierbij dient evenwel te worden aangetekend dat het kabinet er enig begrip voor heeft dat zich een situatie kan voordoen dat niet in alle gevallen direct na beëindiging van een detachering een nieuwe detachingsplaats voor handen is. De flexibilisering van de plaatsingsduur biedt gemeenten wel meer mogelijkheden om een nieuwe plaatsing direct te laten aansluiten. Daarmee kan deze frictie-leegloop verder worden beperkt.

Om de langdurige leegloop te voorkomen blijven de bepalingen die hieromtrent in de JWG zijn opgenomen in de Wiw gehandhaafd.

Overeenkomstig het advies van de Raad zal een passage over het tegengaan van leegloop in de toelichting worden opgenomen.

B. Verhouding tussen uitvoerende instanties

8. Inleiding

Naast de gemeentebesturen houdt ook Arbeidsvoorziening belangrijke verantwoordelijkheden om werkzoekenden naar de arbeidsmarkt te leiden. De structuur en de taken van Arbeidsvoorziening worden binnenkort, met de verwachte inwerkingtreding de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 (kamerstukken I 1995/96, 24 450, nr. 317), ingrijpend gewijzigd.

De gemeentebesturen en Arbeidsvoorziening hebben sterk overlappende verantwoordelijkheden waar het gaat om het aan werk helpen van werkzoekenden. Het is van groot belang dat duidelijk is waarvoor elk van de instanties verantwoordelijk is, en dat de bepalingen in de verschillende wetten de kansen

op goede samenwerking zo groot mogelijk maken. De Raad heeft moeten vaststellen dat op deze twee punten de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 en de Wiw niet goed op elkaar aansluiten. Afstemming van het onderhavige voorstel op de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 is noodzakelijk, zoals uit het vervolg zal blijken.

9. Taakafbakening tussen gemeentebestuur en Arbeidsvoorziening

In dit punt vergelijkt de Raad de taakomschrijvingen van Arbeidsvoorziening en de gemeentebesturen (a), en bespreekt hij in het bijzonder hoe het systeem van de Wiw bij werkervaringsplaatsen uitwerkt (b). In onderdeel c wordt de conclusie getrokken.

a. In de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 (kamerstukken I 1995/96, 24 450, nr. 317) wordt over de taken en verantwoordelijkheden van Arbeidsvoorziening het volgende geregeld. Arbeidsvoorziening heeft tot doel het bevorderen van de aansluiting tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden (artikel 3 van de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996). De taken van Arbeidsvoorziening worden niet gedifferentieerd naar categorieën van werkzoekenden; het verschil tussen moeilijk plaatsbare werkzoekenden en andere werkzoekenden is dus alleen een kwestie van prioriteitstelling.

Artikel 4, eerste lid, omschrijft welke taken Arbeidsvoorziening «in elk geval» verricht. De in dit verband belangrijkste taken zijn:

- arbeidsbemiddeling, en
- het geschikt maken van (met name moeilijk plaatsbare) werkzoekenden voor inschakeling in de arbeid, in het bijzonder door scholing.

De taak van het gemeentebestuur in de Wiw wordt bepaald door drie elementen:

- 1°. de algemene zorgplicht van de gemeente voor werkzoekenden;
- 2°. de bijzondere regels voor de drie categorieën van werkzoekenden in de Wiw;
- 3°. bij de taakuitvoering: de plicht om het bemiddelen voor werkervaringsplaatsen uit te besteden.

Deze drie elementen zullen achtereenvolgens worden besproken.

Ad 1°. De algemene zorgplicht van de gemeente voor werkzoekenden.

De taken van het gemeentebestuur zijn (de artikelen 3, 4 en 5):

- zorgdragen voor voorzieningen die sociale activering en een zelfstandige bestaansvoorziening bevorderen en die kunnen leiden tot inschakeling in het arbeidsproces, en
- aanbieden van gesubsidieerd werk in de vorm van detacheringsplaatsen of werkervaringsplaatsen.

De taken van Arbeidsvoorziening en die van de gemeentebesturen vertonen grote overlappingsen. Het verschil tussen «het geschikt maken [van werkzoekenden] voor inschakeling in de arbeid» en het zorgdragen voor «voorzieningen die ... kunnen leiden tot inschakeling in het arbeidsproces» lijkt vooral een kwestie van formulering te zijn. Bovendien kunnen zowel het gemeentebestuur als Arbeidsvoorziening zich bezighouden met scholing.

De doelgroep waarop deze taken betrekking hebben omvat alle uitkeringsgerechtigden. Ook de doelgroepen van de Arbeidsvoorzieningswet en de Wiw komen dus in hoge mate overeen.

Ad 2°. De bijzondere regels voor de drie categorieën werkzoekenden in de Wiw.

De taakafbakening tussen Arbeidsvoorziening en gemeentebestuur is per categorie van de Wiw-doelgroep verschillend uitgewerkt.

- Bij jongeren hebben Arbeidsvoorziening en het gemeentebestuur tot taak om gezamenlijk een «traject» vast te stellen dat is gericht op inschakeling in de arbeid (artikel 9, eerste lid). In de toelichting wordt geconstateerd dat de JWG met de invoering van de voorbereidingsfase (in 1994) «wederom complexer» is geworden. Daarom wordt nu, met de Wiw, de splitsing in fasen opgeheven; gemeentebestuur en Arbeidsvoorziening worden gezamenlijk verantwoordelijk voor het hele traject. De Minister ziet als voordelen van deze wijziging dat de gemeente en Arbeidsvoorziening flexibeler kunnen werken, en dat de betrokken organisaties geen passieve houding kunnen aannemen tijdens een fase waarin zij niet verantwoordelijk zijn (paragraaf 2.3 van de toelichting, Het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren).

- Bij uitkeringsgerechtigden die niet vallen in de categorieën jongeren en langdurig werklozen geldt in beginsel hetzelfde als bij jongeren, al wordt voor

hen geen «sluitende benadering» voorgeschreven. Ook voor deze categorie bestaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid, terwijl bovendien de taken grotendeels identiek zijn.

– De taakafbakening lijkt bij de categorie langdurig werklozen de grootste complicaties te geven.

Het gemeentebestuur mag aan langdurig werklozen die ouder zijn dan 23 jaar alleen gesubsidieerde arbeid verschaffen als Arbeidsvoorziening schriftelijk heeft verklaard dat voor toeleiding naar de arbeidsmarkt intensieve arbeidsinpassingstrajecten noodzakelijk zijn of dat de afstand tot de arbeidsmarkt onoverbrugbaar is (artikel 12, eerste lid). Wordt deze bepaling gezien tegen de achtergrond van de hiervoor, onder a, besproken bepalingen, dan ontstaat het volgende beeld: Arbeidsvoorziening kan zich richten op alle werkzoekenden, maar moet prioriteit geven aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Het gemeentebestuur heeft een zorgplicht voor – onder meer – langdurig werklozen, maar alleen voor die langdurig werklozen van wie Arbeidsvoorziening heeft vastgesteld dat ze kort gezegd op korte termijn niet plaatsbaar zijn.

Bij de parlementaire behandeling van de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 is met zoveel woorden betoogd dat Arbeidsvoorziening verantwoordelijk is voor alle werkzoekenden. Dit blijkt uit de toelichting als geheel, en wordt met name bevestigd waar wordt aangegeven dat de dienstverlening door Arbeidsvoorziening algemeen toegankelijk moet zijn voor alle werkzoekenden, omdat daarmee uitvoering wordt gegeven aan Verdrag nr. 88 van de Internationale Arbeidsorganisatie (kamerstukken II 1995/96, 24 450, nr. 3, blz. 10–12). In deze systematiek vormen de «moeilijk plaatsbare werkzoekenden», aan wie Arbeidsvoorziening prioriteit moet geven, de moeilijkste categorie werkzoekenden.

In de nota Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid van 24 augustus 1995 (kamerstukken II 24 437, nr. 2) en in het voorliggende wetsvoorstel komt echter een heel ander beeld naar voren. Blijkens de nota Stroomlijning wordt thans geëxperimenteerd met een splitsing van het bestand van Arbeidsvoorziening in vier categorieën; de zogenoemde categorie D betreft personen «waarvoor Arbeidsvoorziening geen adequaat instrumentarium meer heeft.» Zij zijn «vooral nog aangewezen op gesubsidieerde arbeid, de zorgfunctie van de gemeente of andere vormen van ondersteuning» (kamerstukken II 24 437, nr. 2, blz. 3).

Elders in de nota Stroomlijning wordt gesteld dat de doelgroep van de Wiw zich beperkt tot delen van de C- en de D-categorie (bladzijde 10). En uit artikel 12 van het wetsvoorstel blijkt dat er kennelijk een nog moeilijker categorie is dan de «moeilijk plaatsbare werkzoekenden», of wellicht een bijzondere subcategorie, hiervoor getypeerd als «op korte termijn niet plaatsbare werkzoekenden». Voor hen eindigt kennelijk de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening voorlopig. Aldus ontstaat een beeld dat inhoudt dat er voor de groep langdurig werklozen geen gezamenlijke verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening en de gemeentebesturen is, maar dat de gemeentebesturen verantwoordelijk worden voor de moeilijkste gevallen en Arbeidsvoorziening voor alle anderen. Het ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet gaat hier echter niet van uit.

Ad 3°. De plicht om het bemiddelen voor werkervaringsplaatsen uit te besteden.

Op het punt van de werkervaringsplaatsen krijgt het gemeentebestuur wel een verantwoordelijkheid, maar niet de bevoegdheid om de uitvoering zelf ter hand te nemen.

Op dit moment is alleen Arbeidsvoorziening bevoegd om werkervaringsplaatsen tot stand te brengen. De laatste jaren zijn, volgens de memorie van toelichting, heel weinig van zulke plaatsen tot stand gekomen, mede doordat de kosten van deze plaatsen voor Arbeidsvoorziening relatief hoog zijn; de gemeentebesturen krijgen daarom nu naast Arbeidsvoorziening de taak om werkervaringsplaatsen tot stand te brengen (paragraaf 5.3, Werkervaringsplaatsen). Zij moeten echter Arbeidsvoorziening of een derde inschakelen bij het bemiddelen voor werkervaringsplaatsen (artikel 5, tweede lid).

Dit roept allereerst de vraag op waarom het niet aan de gemeentebesturen wordt overgelaten om te bepalen of zij ook zelf de bemiddeling voor werkervaringsplaatsen ter hand willen nemen. Daartoe is te meer aanleiding, nu de gemeentebesturen wel bevoegd zijn om te bemiddelen voor Wiw-dienstbetrekkingen. Het is niet onaannemelijk dat de expertise die bij de

gemeenten op dit gebied al is opgebouwd, voldoende is om ook de bemiddeling voor werkervaringsplaatsen aan de gemeentebesturen te kunnen opdragen. Dat zou bovendien passen in de ruimere armslag voor de gemeentebesturen die met het wetsvoorstel wordt voorgestaan.

In de toelichting wordt als motivering slechts gesteld dat het niet wenselijk is dat naast Arbeidsvoorziening nieuwe bemiddelingsstructuren ontstaan die met publieke middelen worden gefinancierd (paragraaf 5.3 van de toelichting, onder «Werkervaringsplaatsen in het kader van de Wiw»). Dit enkele argument overtuigt niet. Het monopolie van Arbeidsvoorziening is immers feitelijk al doorbroken, nu de gemeentebesturen naast Arbeidsvoorziening ook derden mogen inschakelen.

Het geheel overziend stelt de Raad vast dat Arbeidsvoorziening in de nieuwe opzet de bemiddelingstaak grotendeels zal blijven uitoefenen, maar dat prioriteitstelling en financiering door de gemeentebesturen geschieden. Dit zou zelfs zo kunnen worden opgevat dat de betrokkenheid van gemeentebesturen bedoeld is om te verzekeren dat Arbeidsvoorziening voldoende werk maakt van deze taak. Dat lijkt de Raad een weinig gelukkig stelsel.

b. Ten aanzien van werkervaringsplaatsen zijn er nog enkele andere onduidelijkheden.

1°. Het gemeentebestuur moet elke jongere binnen een jaar een Wiw-dienstbetrekking aanbieden, tenzij andere voorzieningen meer aangegeven zijn (artikel 9) of de jongere onder het WSW-stelsel valt. Aannemelijk is dat onder die «andere voorzieningen» ook werkervaringsplaatsen moeten worden gerekend, maar duidelijk is dat niet. Evenmin is duidelijk waarom er bij jongeren een stelselmatige voorkeur bestaat voor een Wiw-dienstbetrekking boven werkervaringsplaatsen, terwijl die voorkeur bij de andere groepen niet bestaat. Misschien werkt hier de opzet van de huidige JWG nog door, maar in het nieuwe regime van de Wiw is zo'n historisch overblijfsel toch niet op zijn plaats. Het lijkt juister om de voorkeur voor het één of het ander per geval aan de beoordeling van het gemeentebestuur over te laten.

2°. Ook ten aanzien van werkervaringsplaatsen voor langdurig werklozen roept het voorgestelde systeem vragen op. Het gemeentebestuur mag zich alleen met langdurig werklozen bezighouden voorzover het personen betreft «waarvoor Arbeidsvoorziening geen adequaat instrumentarium meer heeft» (zoals het wordt verwoord in de nota Stroomlijning); dit zou de verdere invulling kunnen zijn van het door Arbeidsvoorziening te voeren beleid bij het verstrekken van verklaringen krachtens artikel 12, eerste lid. De bemiddeling voor werkervaringsplaatsen moet echter door Arbeidsvoorziening of door derden geschieden (artikel 5, tweede lid); daaruit zou moeten volgen dat Arbeidsvoorziening op dit punt nog wel mogelijkheden heeft.

c. Het voorgaande overziende concludeert de Raad als volgt.

De doelgroepen van Arbeidsvoorziening en van de gemeentebesturen op grond van het wetsvoorstel overlappen elkaar sterk, en ook de taken komen in hoge mate overeen. Het gevaar is dat onduidelijk wordt welke instantie voor welke activiteit verantwoordelijk is.

Wat één categorie van de doelgroepen, de langdurig werklozen, betreft ligt de situatie nog gecompliceerder. De ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 regelt met zoveel woorden dat Arbeidsvoorziening prioriteit moet toekennen aan de zorg voor de moeilijkste groep, daar omschreven als «moeilijk plaatsbare werkzoekenden». In de Wiw wordt echter, zoals mede blijkt uit de nota Stroomlijning, de verantwoordelijkheid voor de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt volledig toebedeeld aan de gemeentebesturen, terwijl de overige langdurig werklozen alleen de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening worden. Op dit punt zijn de twee wetsvoorstellen onderling inconsistent.

De gemeentebesturen worden naast Arbeidsvoorziening verantwoordelijk voor de bemiddeling voor werkervaringsplaatsen, maar zij mogen de uitvoering van deze taak niet zelf ter hand nemen. Deze regeling is weinig overtuigend.

Ook op enkele andere punten lijkt de regeling rond werkervaringsplaatsen niet bevredigend.

De Raad beveelt aan, de taakafbakening tussen Arbeidsvoorziening en de gemeentebesturen in het wetsvoorstel te heroverwegen aan de hand van het vorenstaande.

8. Inleiding en 9. Toelichting tussen gemeentebestuur en Arbeidsvoorziening

a. De Raad concludeert dat de doelgroepen van Arbeidsvoorziening en van de gemeenten op grond van het wetsvoorstel elkaar sterk overlappen en dat ook de taken in hoge mate overeenkomen. Het gevaar is dat onduidelijk wordt welke instantie voor welke activiteit verantwoordelijk is. De Raad constateert in dit verband dat er nauwelijks verschil is tussen de algemene zorgplicht van de gemeenten voor voorzieningen die kunnen leiden tot inschakeling in het arbeidsproces als bedoeld in artikel 3 Wiw en de taak van Arbeidsvoorziening gericht op het geschikt maken (van werkzoekenden) voor inschakeling in het arbeidsproces. Ten aanzien van jongeren, uitkeringsgerechtigden en langdurig werklozen is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, terwijl de taken grotendeels identiek zijn. Op het punt van de taakafbakening met betrekking tot langdurig werklozen zijn in de ogen van de Raad de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 en de Wiw onderling inconsistent, omdat enerzijds de Arbeidsvoorziening verantwoordelijk is voor alle werkzoekenden, in het bijzonder voor moeilijk plaatsbaren, terwijl anderzijds volgens de Wiw de verantwoordelijkheid voor de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt volledig wordt toebedeeld aan de gemeenten.

Met betrekking tot het instrument werkervaringsplaatsen acht de Raad het wenselijk dat gemeenten zelf de uitvoering ter hand kunnen nemen, in plaats van deze te moeten uitbesteden aan Arbeidsvoorziening of derden.

De Raad constateert terecht dat sprake is van een grote overeenkomst tussen de taak- en doelgroepomschrijving van de wetsvoorstellen Wiw en Arbeidsvoorzieningswet. Deze vergelijkbaarheid in doelgroepen vloeit logisch voort uit het feit dat gemeente en Arbeidsvoorziening elk vanuit de eigen invalshoek tot opdracht hebben werklozen toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Gemeenten doen dit vanuit de opdracht om bijstandsgerechtigden in staat te stellen zelfstandig in het bestaan te voorzien. Arbeidsvoorziening doet dat op grond van haar opdracht de aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt te bevorderen, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden.

De samenhang in doelgroepen is geenszins nieuw en vloeit rechtstreeks voort uit de reeds bestaande wetgeving, de Algemene bijstandswet en de Arbeidsvoorzieningswet 1991. Kern daarvan is de verplichting van elke bijstandsgerechtigde, die voor de zelfstandige voorziening in het bestaan is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking, alles te doen wat in zijn of haar vermogen ligt om betaalde arbeid te verwerven, waaronder de verplichting om zich als werkzoekende in te schrijven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, passende arbeid te aanvaarden en mee te werken aan een scholing of opleiding die noodzakelijk wordt geacht voor de inschakeling in de arbeid.

Anders dan de Raad veronderstelt is naar het oordeel van het kabinet er dus in de Wiw geen sprake van een eenzijdige en exclusieve toedeling van de groep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt aan de gemeenten.

Het gegeven dat gemeenten en Arbeidsvoorziening een gemeenschappelijke opdracht hebben jegens werklozen brengt de noodzaak van afstemming en samenwerking met zich mee. Deze afstemming en samenwerking wordt langs twee wegen bereikt. Enerzijds bevat de wet een expliciete samenwerkingsbepaling. Daarnaast is in dit wetsvoorstel uitdrukkelijk gestreefd naar een complementariteit van instrumenten. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is belast met de publieke bemiddeling, in het bijzonder van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Zij dient daartoe onder meer een landelijk gespreide organisatie voor de openbare arbeidsbemiddeling in stand te houden, werkzoekenden en vacatures te registreren, te scholen en te bemiddelen. De Wiw richt zich primair op een aantal aanvullende instrumenten, zoals sociale activering, kinderopvang en andere stimuleringsactiviteiten, gesubsidieerde arbeid, scholing en werkervaringsplaatsen. Met betrekking tot de laatste twee is sprake van mogelijke raakvlakken met het instrumentarium van Arbeidsvoorziening. Met betrekking tot scholing geldt echter dat dit instrument met name wordt ingezet voor het opdoen van basisvaardigheden, terwijl Arbeidsvoorziening vooral het vervolgtraject, de beroepsgerichte scholing, betreft. Met betrekking tot het instrument werkervaring is bewust gekozen voor het inkoopmodel, waarbij gemeenten deze activiteit, die vooral gericht is op doorstroom naar regulier werk, inkopen bij Arbeidsvoorziening of derden.

De Raad vraagt zich af waarom gemeenten niet zelf naar werkervaringsplaatsen mogen bemiddelen in plaats van hiervoor Arbeidsvoorziening of derden in te schakelen. Het argument dat het niet wenselijk is dat naast

Arbeidsvoorziening nieuwe bemiddelingsstructuren ontstaan die met publieke middelen worden gefinancierd overtuigt de Raad niet.

Voor het kabinet is hier echter sprake van een fundamentele keuze, die ook is gevolgd bij de herziening van de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen. De uitkeringsorganen hebben – naast het verstrekken van een uitkering – de taak uitkeringsgerechtigden te activeren, waarbij zij niet zelf naar de arbeidsmarkt bemiddelen, maar deze bemiddeling inkopen bij Arbeidsvoorziening of derden. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat deze uitvoeringsorganisaties de bemiddeling zelf ter hand nemen. Dit is ook niet nodig, omdat Arbeidsvoorziening reeds – gefinancierd met publieke middelen – deze taak vervult.

De inschakeling van Arbeidsvoorziening bij de acquisitie van werkervaringsplaatsen wordt bovendien van belang geacht om verdringing te voorkomen dan wel te beperken, hetgeen onder 5a is toegelicht.

De Raad meent dat de gekozen benadering tot gevolg zal hebben dat de prioriteitsstelling en financiering door de gemeenten zal geschieden, en veronderstelt dat hiermee wordt bewerkstelligd dat Arbeidsvoorziening voldoende werk maakt van deze taak.

De Raad geeft hier precies weer hetgeen met de gekozen opzet wordt beoogd. Om invulling te geven aan hun activeringstaak krijgen de gemeenten met het Werkfonds de middelen om bij Arbeidsvoorziening of derden diensten in te inkopen om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen. Dit zal de samenwerking tussen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de gemeenten juist bevorderen en in de praktijk leiden tot nadere afspraken over de aanpak van de arbeidsbemiddeling in de regio.

b. Ten aanzien van de werkervaringsplaatsen wijst de Raad nog op enkele andere onduidelijkheden.

Ten eerste veronderstelt de Raad dat het instrument werkervaringsplaats niet zou kunnen worden ingezet voor werkloze jongeren onder de 23 jaar, omdat uit het wetsvoorstel zou blijken dat jongeren bij voorkeur op een Wiw-dienstbetrekking dienen te worden geplaatst.

Artikel 5, waarin de werkervaringsplaats juridisch vorm is gegeven, sluit werkloze jongeren niet uit. Het traject dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en gemeente gezamenlijk voor iedere jongere vaststellen (artikel 9, eerste lid) kan dus ook bestaan uit de plaatsing op een werkervaringsplaats. De keuze voor een Wiw-dienstbetrekking dan wel een werkervaringsplaats is dan geen exclusieve bevoegdheid van de gemeente, maar wordt in overleg met Arbeidsvoorziening gemaakt. De betrokkenheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij de indicering voor een werkervaringsplaats is dus zowel voor jongeren als voor langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden die 23 jaar of ouder zijn, in de wet vastgelegd. De toelichting is op dit onderdeel verhelderd.

Ten tweede veronderstelt de Raad een inconsistentie tussen enerzijds artikel 5, tweede lid, waarin is bepaald dat Arbeidsvoorziening (of derden) naar de werkervaringsplaatsen bemiddelt, en anderzijds artikel 12, eerste lid, waarin is bepaald dat de Arbeidsvoorziening ten aanzien van betrokkenen heeft verklaard dat voor de toeleiding naar de arbeidsmarkt intensieve arbeidsinpassingstrajecten noodzakelijk zijn.

Een werkervaringsplaats wordt door het kabinet beschouwd als een intensief arbeidsmarkttoeleidingstraject. Het uitgangspunt is immers dat zonder deze gesubsidieerde werkervaring betrokkenen geen regulier werk zullen kunnen vinden. Vanuit deze optiek bezien is er dan ook geen sprake van een tegenstrijdigheid tussen beide wetsartikelen.

10. Exclusieve rol van Arbeidsvoorziening bij de selectie van langdurig werklozen

Zoals in het vorige punt ook naar voren kwam, komen langdurig werklozen slechts in aanmerking voor gesubsidieerde arbeid volgens de Wiw indien Arbeidsvoorziening schriftelijk heeft verklaard dat voor toeleiding naar de arbeidsmarkt intensieve arbeidsinpassingstrajecten noodzakelijk zijn of dat de afstand tot de arbeidsmarkt onoverbrugbaar is, gelet op de situatie op de arbeidsmarkt en van betrokkene, en slechts de voorzieningen op grond van de Wiw aangewezen zijn (artikel 12, eerste lid).

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld voor deze taak van Arbeidsvoorziening (derde lid). Deze delegatiebepaling wordt in de artikelsge wijze toelichting gemotiveerd met de stelling dat nog niet geheel te overzien is hoe de taak van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vorm krijgt in relatie tot de

gemeente, maar ook in relatie tot de bedrijfsverenigingen. Een wezenlijk probleem wordt dus op dit moment nog niet opgelost, zo stelt de Raad vast, maar wordt overgelaten aan een later te ontwerpen ministeriële regeling.

In de toelichting wordt opgemerkt dat Arbeidsvoorziening deze taak zal verrichten «in samenwerking met de gemeentelijke sociale dienst of de uitvoeringsinstantie werknemersverzekeringen». Ter uitvoering van de algemene, wettelijk voorgeschreven, samenwerkingsplicht in de Algemene bijstandswet, de Organisatiewet sociale verzekeringen en de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet vindt nu een gemeenschappelijke intake van cliënten plaats (paragraaf 5.4 van de toelichting, De toeleiding naar gesubsidieerde arbeid). De Raad merkt op dat deze samenwerking geen concrete steun in de Wiw zal hebben. Het specifieke artikel 12 Wiw, dat vóór de algemene samenwerkingsbepalingen zal gaan, draagt de selectietaak zelfs zonder meer op aan één instantie.

Indien samenwerking tussen verschillende instanties nodig is, zal de wet zo gunstig mogelijke voorwaarden moeten scheppen voor een goede samenwerking; de regels moeten ook richting geven als de bereidheid tot samenwerking niet bij alle instanties in voldoende mate aanwezig is. Artikel 12, eerste lid, voldoet niet aan die eis, nu die bepaling de selectietaak exclusief bij Arbeidsvoorziening neerlegt en voor het overige op dit punt zwijgt. De ministeriële regeling, gebaseerd op het derde lid, kan aan dat gegeven niets veranderen.

Artikel 12, eerste en derde lid, verdient nader te worden bezien. Allereerst dient de vraag te worden beantwoord of de selectie van personen die voor gesubsidieerde arbeid in aanmerking komen niet kan worden overgelaten aan het gemeentebestuur, nu dat niet alleen de eerstverantwoordelijke instantie is voor het verlenen van zorg aan deze personen, maar ook al is aangewezen voor selectie en bemiddeling bij Wiw-dienstbetrekkingen (vergelijk punt 9, onder a, van dit advies).

Wordt er echter voor gekozen een taak voor Arbeidsvoorziening te handhaven, dan zal een evenwicht gevonden moeten worden tussen de bevoegdheden van de verschillende betrokken instanties en zullen zo gunstig mogelijke voorwaarden voor samenwerking moeten worden voorzien. Dat zal bij de wet, of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur, moeten worden geregeld.

10. Exclusieve rol van Arbeidsvoorziening bij de selectie van langdurig werklozen

Volgens de Raad dient de vraag te worden beantwoord of de selectie van personen die voor gesubsidieerde arbeid in aanmerking komen niet geheel kan worden overgelaten aan de gemeente. Wordt ervoor gekozen een taak voor Arbeidsvoorziening te handhaven dan zal bij of krachtens de wet een evenwicht moeten worden gevonden tussen de bevoegdheden van de verschillende betrokken instanties en zullen zo gunstig mogelijke voorwaarden voor samenwerking moeten worden voorzien. Dat zal bij wet, of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur, moeten worden geregeld.

In de toelichting is aangegeven dat het noodzakelijk is dat de uitkeringsinstantie en Arbeidsvoorziening eenzelfde opvatting hebben over de positie van de cliënt op de arbeidsmarkt. Dit vergt een gemeenschappelijke intakeprocedure die momenteel in het kader van het project Samenwerking en Inkomen (SWI) wordt uitgewerkt. Artikel 7 biedt de wettelijke basis voor samenwerking ten aanzien van de intake. In het kader van deze intakeprocedure zal een uitkeringsgerechtigde worden ingedeeld in een fase. Deze fasering zal plaatsvinden op basis van een gemeenschappelijke kwalitatieve beoordeling. Het ligt in de rede dat de afgifte van een verklaring als bedoeld in artikel 12, eerste lid, aansluit bij die fasering. De artikelen 7 en 12, eerste lid, moeten worden bezien in onderlinge samenhang. Waar artikel 7 de basis vormt voor de onderlinge samenwerking, maakt artikel 12, eerste lid, expliciet duidelijk dat deze in het bijzonder ook betrekking heeft op de indicatiestelling van langdurig werklozen voor de Wiw-dienstbetrekking.

De specifieke rol van Arbeidsvoorziening vindt voorts zijn rechtvaardiging in het feit dat degenen die met inzet van het reguliere arbeidsvoorzieningsinstrumentarium naar reguliere arbeid kunnen worden toegeleid, daadwerkelijk naar dat traject worden verwezen.

11. In- en uitvoeringsproblemen bij de selectie van langdurig werklozen

Wordt besloten de selectietaak van Arbeidsvoorziening te handhaven, dan dient zich het probleem aan dat niet duidelijk is hoe artikel 12, eerste lid, met name in de beginfase, in de praktijk zal worden uitgevoerd. Willen de gemeentebesturen tijdig activiteiten kunnen ontplooiën voor de desbetreffende werkzoekenden, dan zal het hele bestand op tijd moeten zijn doorgenomen. Het is niet duidelijk of dit bij de inwerkingtreding van de Wiw al zal zijn gebeurd. In de Nota Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid wordt wel meegedeeld dat geëxperimenteerd wordt met een splitsing van het bestand van Arbeidsvoorziening in vier categorieën, maar daarbij blijkt ook dat de doelgroep van de Wiw zal bestaan uit «delen van de C- en de D-categorie» (kamerstukken II 1994/95, 24 347, nr. 2, blz. 10). Daarvan uitgaande, ziet het ernaar uit dat Arbeidsvoorziening de C- en D-categorie opnieuw zal moeten toetsen, tenzij bij de splitsing in vieren reeds de afbakening van de doelgroep van de Wiw wordt gemaakt.

Het wetsvoorstel geeft geen termijn waarbinnen Arbeidsvoorziening, ter invoering van het wetsvoorstel, deze taak voor de bestaande werkzoekenden moet hebben uitgevoerd. Evenmin wordt bepaald dat Arbeidsvoorziening ten aanzien van nieuw ingeschreven werkzoekenden ambtshalve binnen een bepaalde termijn dient te bepalen of zij onder het criterium van artikel 12 vallen.

Het gaat hier om in- en uitvoeringsproblemen die de wetgever moeilijk kan regelen maar die wel van groot belang zijn in verband met de vraag naar de praktische uitvoerbaarheid van de wet. Daarom adviseert de Raad, in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen.

11. In- en uitvoeringsproblemen bij selectie van langdurig werklozen

De Raad voorziet met name in de beginfase in- en uitvoeringsproblemen indien het aanwijzen van langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden als bedoeld in artikel 12, eerste lid, nog niet heeft plaatsgevonden.

Anders dan de Raad voorziet het kabinet geen bijzondere invoeringsproblemen. In de eerste plaats kunnen de huidige dienstbetrekkingen op basis van de Jeugdwerkgarantiewet en de banenpoolregeling zonder meer in een Wiw-dienstbetrekking worden omgezet. In de tweede plaats biedt de voorziene invoeringsdatum van 1 januari 1998 voldoende gelegenheid aan Arbeidsvoorziening om zich voor te bereiden op deze taak, om in het kader van de faseringskandidaten aan te wijzen. Het ligt in de rede dat gemeenten en Arbeidsvoorziening in het kader van de samenwerking hierover afspraken maken.

12. Zorg van de bedrijfsverenigingen voor WW-gerechtigden

Ten aanzien van personen die tot de doelgroep behoren en die recht hebben op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), zal de bedrijfsvereniging mede tot taak krijgen hen in aanmerking te laten komen voor voorzieningen op grond van de Wiw. Zijn deze personen ook nog jonger dan 23 jaar, dan geldt voor hen eveneens de «sluitende benadering»; de verantwoordelijkheid voor deze jongeren ligt echter niet primair bij het gemeentebestuur, maar bij de bedrijfsvereniging en Arbeidsvoorziening gezamenlijk (voorgesteld artikel 73 WW). Gaat het om langdurig werklozen, dan is ook hier een verklaring van Arbeidsvoorziening vereist om hen voor Wiw-voorzieningen in aanmerking te kunnen brengen (artikel 12, eerste lid). De hiervoor besproken complicaties ten aanzien van deze verklaring (punt 11) doen zich dus ook hier voor.

Naast de bedrijfsvereniging en Arbeidsvoorziening is ook het gemeentebestuur verantwoordelijk, zodat de verantwoordelijkheid door drie instanties wordt gedeeld. Om hieraan vorm te geven wordt in artikel 93b WW bepaald dat de bedrijfsverenigingen overeenkomsten kunnen sluiten met gemeentebesturen over het aanbod van Wiw-voorzieningen. Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming stelt daartoe jaarlijks ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds een bedrag aan de bedrijfsverenigingen ter beschikking.

De organisatie wordt hier wel buitengewoon gecompliceerd.

Allereerst wordt de verantwoordelijkheid verdeeld over drie instanties, waardoor een zware wissel wordt getrokken op de bereidheid en de mogelijkheden tot samenwerking. Een reden om deze verantwoordelijkheidsverdeling te treffen, wordt niet gegeven.

Evenmin wordt aangegeven hoe de regeling zal worden onder de nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (kamerstukken II 1995/96, 24 877, nr. 2), waarbij de bedrijfsverenigingen worden opgeheven.

Overigens is aannemelijk dat het aantal jongeren en langdurig werklozen dat recht heeft op een WW-uitkering, klein is. Ook daarom ligt het weinig voor de hand om de organisatiestructuur voor zulke kleine aantallen te compliceren.

De Raad geeft dan ook in overweging om het aantal verantwoordelijke instanties te beperken, en tevens om meer duidelijkheid te geven over de samenhang met de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997.

12. Zorg van de bedrijfsverenigingen voor WW-gerechtigden

De Raad wijst op de gedeelde verantwoordelijkheid tussen de gemeente, de bedrijfsvereniging en Arbeidsvoorziening wanneer een werkloze jongere of een langdurig werkloze een WW-uitkering heeft en acht deze verantwoordelijkheidsverdeling buitengewoon gecompliceerd, waardoor een zware wissel zou worden getrokken op de bereidheid en mogelijkheid tot samenwerking.

De uitkeringsorganisatie is in de visie van het kabinet primair verantwoordelijk voor de uitstroom van uitkeringsgerechtigden en maakt daarbij gebruik van de diensten van Arbeidsvoorziening of derden. Wanneer een werkloze jongere een WW-uitkering heeft is niet de gemeente maar de bedrijfsvereniging de uitkeringsorganisatie. Daarom is in artikel 73, tweede lid, WW bepaald dat de bedrijfsvereniging en Arbeidsvoorziening gezamenlijk een traject vaststellen gericht op de toeleiding naar de arbeidsmarkt, dat onder meer kan bestaan uit plaatsing op een werkervaringsplaats. Uiterlijk na één jaar werkloosheid, hetgeen wordt afgemeten aan zijn inschrijving bij Arbeidsvoorziening, wordt de jongere op grond van artikel 9, tweede lid, een Wiv-dienstbetrekking aangeboden. Indien dit noodzakelijk is voor de verbetering van zijn kansen op de arbeidsmarkt, kan in overleg met de gemeente deze dienstbetrekking eerder worden aangeboden.

Een vergelijkbare situatie kan zich voordoen voor een langdurig werkloze met een WW-uitkering, waarbij bedrijfsvereniging, Arbeidsvoorziening en gemeente gezamenlijk bekijken of een (tijdelijke) Wiv-dienstbetrekking of werkervaringsplaats de meest passende oplossing biedt.

Het kabinet erkent dat dit veronderstelt dat de drie genoemde partijen kunnen en willen samenwerken. Dit onderstreept nog eens het belang van de procesgerichte samenwerking, zoals die is aangeduid onder punt 9. Het ontstaan van regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten, Arbeidsvoorziening en uitvoeringsinstanties is een belangrijke faciliterende ondersteuning voor de totstandkoming van de afspraken als bedoeld in artikel 93b, tweede lid.

Naar aanleiding van de vraag hoe de Wiv zal worden toegepast onder de nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen, waarbij de bedrijfsverenigingen worden opgeheven, wordt het volgende opgemerkt.

In het wetsvoorstel OSV 1997 (Kamerstukken II, 1996/97, 24 877, nrs. 1–3) worden de taken van het bestaande Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) en de bedrijfsverenigingen overgenomen door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). Het Lisv wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De expliciete opdracht om de reïntegratie te bevorderen maakt van deze Lisv-verantwoordelijkheid deel uit. Naast het verstrekken van uitkeringen en het beheren van fondsen, is een belangrijke taak van het Lisv te bevorderen dat uitkeringsgerechtigden terugkeren op de arbeidsmarkt. De contracten die het Lisv met de uitvoeringsinstellingen sluit moeten afspraken bevatten over de reïntegratie-activiteiten van de uitvoeringsinstellingen. De inzet ten aanzien van de Wiv kan vorm krijgen naar analogie van de uitvoering van het zgn. «Inkoopartikel Veegwet», zoals geschetst in de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Kamerstukken II, 1996/97, 25 047, nr. 3, blz. 4). Dit betekent dat het Lisv de inzet of verdeling over de sectoren en sectoronderdelen bepaalt. Op basis daarvan sluiten de uitvoeringsinstellingen contracten met gemeenten, die ter goedkeuring worden voorgelegd. De uitvoeringsinstellingen leggen achteraf verantwoording af over de realisatie.

De tekst van de Wet inschakeling werkzoekenden gaat nog uit van de bestaande situatie. Te zijner tijd zal, rekening houdend met de voortgang van de parlementaire behandeling van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997, een Nota van Wijziging worden ingediend, zodat beide wetsvoorstellen op elkaar worden afgestemd.

De veronderstelling van de Raad dat slechts een klein aantal jongeren een WW-uitkering heeft is niet juist, in 1995 waren er 35 000 jongeren jonger dan

23 jaar met een WW-uitkering. Daarnaast waren er in 1995 175 000 langdurig werklozen (23 jaar of ouder en langer dan één jaar werkloos), waarvan een deel zal zijn aangewezen op een Wiw-dienstbetrekking of werkervaringsplaats. De gedachte van de Raad om de bedrijfsverenigingen buiten beschouwing te laten omdat dit de organisatiestructuur compliceert, terwijl deze structuur slechts voor een beperkt aantal personen van toepassing zou zijn, kan het kabinet dan ook niet onderschrijven.

C. De positie van de gemeentebesturen

13. Toezicht op gemeentebesturen door het Rijk

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wiw komt in de eerste plaats bij de gemeentebesturen te liggen. Zij krijgen bij het vervullen van hun taak een betrekkelijk grote beleidsruimte, en zij kunnen de verschillende instrumenten die de Wiw hun biedt, naar eigen inzicht inzetten. Een deel van de voorzieningen kunnen zij zelf ontwerpen.

Aan de minister wordt echter een algemene, ongeclausuleerde toezichtstaak toegekend. De wet omschrijft deze taak als «toezicht op de uitvoering van de wet door de gemeente» (artikel 20, eerste lid). In verband met de aldus omschreven toezichtstaak wordt de minister de bevoegdheid gegeven het gemeentebestuur aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitvoering van de wet, waarbij hij niet treedt in individuele gevallen (artikel 20, tweede lid). De minister motiveert de omvang van deze toezichtstaak door te wijzen op de politieke verantwoordingsplicht jegens het parlement (paragraaf 8.2 van de toelichting, De informatievoorziening).

De vormgeving van het toezicht past naar het oordeel van de Raad niet goed bij de staatsrechtelijke positie van de gemeente en de daarbij passende relatie tot het Rijk. De taakvervulling op gemeentelijk niveau is allereerst een aangelegenheid van het gemeentebestuur, met de bijbehorende verantwoordingsplicht van burgemeester en wethouders ten opzichte van de gemeenteraad. Dit stelt, anders dan het geval is bij zelfstandige bestuursorganen, een duidelijke beperking van de verantwoordelijkheid – en dus de verantwoordingsplicht – van de minister.

Verder wijst de Raad erop dat er geen duidelijk toetsingskader is voor de toezichtstaak die aan de minister wordt opgedragen. De beleidsruimte van de gemeentebesturen wordt immers niet ingeperkt door nadere regels; daarvan is bewust afgezien. Het toezicht van de minister kan – anders dan het spontane vernietigingsrecht van de Kroon – slechts betrekking hebben op specifieke punten en behoort, daar waar het nodig is, te worden gebonden aan specifieke toetsingsgronden. De Raad wijst op de artikelen 259 en 268 van de Gemeentewet en op de toezichtsregeling in de Awb derde tranche; de daar voorgescreven terughoudendheid met betrekking tot toezicht op afzonderlijke besluiten geldt a fortiori bij toezicht op beleid. De bevoegdheid om aanwijzingen te geven is in een dergelijke opzet minder aangewezen.

Indien het wenselijk wordt geacht dat de centrale overheid de wijze van uitvoering van de wet kan bewaken, meent de Raad dat het toezicht dan op een aanvaardbare manier zou kunnen worden ingericht door in de Wiw de mogelijkheid te scheppen dat bij – niet krachtens – algemene maatregel van bestuur nadere instructies aan de gemeentebesturen worden gegeven voor de manier waarop zij hun beleid voeren. Een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal algemeen moeten gelden, zonder te differentiëren naar afzonderlijke gemeenten, en zal de gemeentebesturen voldoende ruimte moeten laten om een eigen beleid te voeren dat recht doet aan de lokale situatie.

13. Toezicht op gemeente-besturen door het Rijk.

De uitvoering van de Wiw geschiedt in medebewind, hetgeen een zodanige bestuurlijke verhouding impliceert dat gemeenten verantwoordelijkheid krijgen voor de nadere invulling van het beleid binnen de wettelijke kaders. Het vorenstaande houdt in dat de uitvoering van de wet alsook het toezicht daarop een gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor Rijk en gemeenten. De vormgeving van het toezicht in de Wiw past naar het oordeel van het kabinet goed bij de staatsrechtelijke positie van gemeenten. De omstandigheid dat de gemeente in ons staatsbestel een zelfstandige plaats inneemt – met een eigen, niet aan het centrale staatsbelang ontleend bestaansrecht – sluit de bemoeienis van het Rijk met het lokaal bestuur niet uit. Voor die bemoeienis in de vorm van repressief toezicht is naar het oordeel van het kabinet een aantal

goede gronden aanwezig. De verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor een landelijk rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de wet, in combinatie met vorenbedoelde medebewindsconstructie, brengt onder meer met zich dat hij moet kunnen toetsen of het beleid van de gemeente in voldoende mate afgestemd is op het rijksbeleid. Daarnaast is de minister van SZW grotendeels verantwoordelijk voor de financiering van de Wiw; de aan gemeenten te verstrekken subsidies komen ten laste van zijn begroting. In verband met deze verantwoordelijkheid geldt het rechtmatigheidsregime van de Comptabiliteitswet, hetgeen ertoe leidt dat de minister van SZW erop dient toe te zien dat de departementale uitgaven en ontvangsten voldoen aan de daaraan gestelde eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid en voorts in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en overige wettelijke regelingen. Ten slotte houdt de toezichtsoopdracht aan de minister van SZW, die niet alleen toezichthouder is maar ook medewetgever, verband met de wetshandhaving.

In paragraaf 8.1 van de algemene toelichting is aangegeven dat bij de uitoefening van het rijktoezicht getoetst wordt in hoeverre de uitvoering door de gemeente in overeenstemming is met de vigerende wet- en regelgeving. Daarbij geldt dat de wet de norm is waaraan getoetst wordt en dat daarnaast door de toezichthouder geen andere normen of eisen aan de uitvoering gesteld worden. Voor zover sprake is van een voor de gemeente geldende discretionaire bevoegdheid, beoordeelt het toezicht of de gemeente bij de invulling van die bevoegdheid gebleven is binnen de door de wet gestelde grenzen, zo deze gesteld zijn. Anders dan de Raad meent het kabinet dat het toetsingskader hiermee duidelijk is. Toezicht kan worden omschreven als een samenhangend stelsel van activiteiten gericht op een blijvende bevordering en handhaving van een juiste naleving van wetten en regelingen. Het gaat derhalve verder dan alleen de beoordeling of de uitvoerder de geldende normen heeft nageleefd. Een ander wezenlijk onderdeel van het toezicht heeft betrekking op de bijsturing van de uitvoering, indien deze tekortkomingen vertoont. De Wiw voorziet derhalve in een correctie-instrumentarium, dat uit zowel financiële als niet-financiële maatregelen bestaat. Met betrekking tot de mogelijk te treffen financiële maatregelen wijst het kabinet op het vierde lid van artikel 18, dat voorziet in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur hieromtrent nadere regels te stellen.

Daarnaast kan, zoals de Raad terecht opmerkt, een niet-wetsconforme uitvoering ook gecorrigeerd worden met toepassing van artikel 268 van de Gemeentewet. Onderkend moet echter worden dat dit zware correctie-instrument niet in alle gevallen een adequaat middel kan zijn, met name niet indien de invulling van de discretionaire bevoegdheid door de gemeente uit een reeks van besluiten in individuele gevallen spreekt. Om die reden biedt artikel 20, tweede lid, van de Wiw de minister een aanvullend, niet-financieel correctie-instrument in de vorm van de aanwijzingsbevoegdheid. In de toelichting op artikel 20 is reeds aangegeven dat dit toezichtsinstrument voornamelijk toegepast zal worden indien de invulling van de discretionaire bevoegdheden door de gemeente niet overeenkomt met het door het Rijk voorgestane beleid, voor zover laatstbedoeld beleid niet is geëxpliciteerd hetzij in regelgeving dan wel op basis van jurisprudentie. Uiteraard moet het wel gaan om beleid dat op enigerlei wijze is uitgedragen.

Het kabinet benadrukt dat de aanwijzing gezien moet worden als een ultimum remedium, dat wil zeggen dat deze alleen wordt toegepast wanneer andere bestuurlijke correctie-instrumenten onverhoopt ontoereikend zijn. Uit het advies van de Raad klinkt de vrees door dat de aanwijzingsbevoegdheid te zeer de discretionaire bevoegdheid van de gemeente kan inperken. Aan deze, door het kabinet gedeelde vrees wordt tegemoetgekomen door de toepassingsmogelijkheid van de aanwijzing uitsluitend te beperken tot een op een bepaalde gemeente gericht besluit. De hierbij behorende waarborgen in de vorm van overleg en overreding vooraf (bedoeld ter voorkoming van de noodzaak tot toepassing van de aanwijzing) en de mogelijkheid van bezwaar en beroep achteraf, bieden zekerheid tegen onnodige inperking van de gemeentelijke discretionaire bevoegdheid. Het vorenstaande sluit derhalve uit dat de aanwijzing het karakter kan hebben van een algemeen verbindend voorschrift dan wel beleidsregel, waarop de mogelijkheden van bezwaar en beroep niet van toepassing zijn.

14. De financiële relatie tussen het Rijk en de gemeenten

a. Verdelingscriteria

De uitkering («subsidie») van het Rijk aan de gemeenten bestaat uit drie onderdelen, waarvan het tweede en derde onderdeel jaarlijks worden vastgesteld op een vast bedrag, dat over de gemeenten wordt verdeeld. De regels voor de verdeling worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld (artikel 17, tweede lid).

Artikel 132, zesde lid, van de Grondwet bepaalt onder meer dat de wet de financiële verhouding van de gemeenten tot het Rijk regelt. In de ontwerp-Financiële-verhoudingswet wordt ten aanzien van specifieke uitkeringen aan gemeenten – en daarover gaat het hier – bepaald dat deze bij of krachtens de wet worden geregeld (artikel 17; kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 27).

In het licht van deze bepalingen acht de Raad het niet passend dat de verdelingscriteria bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Hij beveelt aan, de criteria in hoofdzaak bij wet te regelen; nadere uitwerking kan eventueel bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden.

b. Vergoeding voor Wiw-dienstbetrekkingen

Blijkens de toelichting (paragraaf 9, onder «Effecten voor de uitvoering») heeft de VNG twijfels of de uitkering voor de Wiw-dienstbetrekking voor personen van 23 jaar en ouder op den duur toereikend zal zijn. De VNG heeft erop gewezen dat de dusgenaamde vermindering langdurig werklozen op grond van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen na vier jaar eindigt (artikel 8, tweede lid, van die wet). Bovendien maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat het salaris bij een Wiw-dienstbetrekking op termijn boven het minimumloon uitkomt (volgens paragraaf 6.2 van de toelichting, Bijzondere bepalingen inzake arbeidsvoorwaarden, zal de grens komen te liggen bij 120% van het minimumloon), zonder dat bij de vaststelling van de uitkeringsbedragen daarmee rekening wordt gehouden. In de toelichting wordt op deze opmerkingen niet ingegaan; wel wordt gesteld dat de hoogte van het bedrag per arbeidsplaats gemiddeld toereikend moet worden geacht (paragraaf 7.2 van de toelichting, De bekostigingssystematiek nader uitgewerkt).

Deze stelling is niet goed te begrijpen. Het is immers nog niet duidelijk wat voor salarisontwikkeling er mogelijk zal worden, zodat het inzicht in de kosten nu nog niet volledig kan zijn.

Het verdient aanbeveling een berekening op te nemen van de kosten per arbeidsplaats, waarbij het wegvallen van de vermindering langdurig werklozen in de berekening wordt meegenomen. Bij die berekening zal moeten worden uitgegaan van de verkorting van de normale arbeidsduur (zie punt 19 van dit advies). Aan de hand van deze berekening kan dan worden beargumenteerd of de hoogte van het bedrag per arbeidsplaats inderdaad gemiddeld toereikend zal zijn.

Ook is het wenselijk dat wordt aangegeven hoe de vergoedingen zullen worden aangepast wanneer de salarisontwikkeling minimumloon daartoe aanleiding geeft.

c. Vroegtijdige beëindiging

Het valt op dat geen uitkering is voorzien voor een dienstbetrekking waarin in een aaneengesloten periode van drie maanden of langer geen arbeid wordt verricht (artikel 14, derde lid); deze bepaling geldt ook bij ziekte. In de JWG is wel een uitzondering voor ziekte gemaakt (artikel 18, derde lid). Voor het schrappen van deze uitzondering lijkt geen reden te bestaan. De Raad beveelt aan op dit punt de JWG te volgen.

d. Nadere regels

Tot slot wijst de Raad op artikel 14, vierde lid, dat inhoudt dat de regels voor de salarisontwikkeling boven het minimumloon worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

Deze regels zullen, mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), bij algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld.

14a. Financiële relatie tussen Rijk en gemeente

Verdelingscriteria

In artikel 15 worden de drie bestanddelen van de subsidie van het Rijk aan de gemeenten genoemd: een basisbedrag dat de gemeenten per kwartaal declareren en een vast budget dat het ministerie over de gemeenten verdeelt, bestaande uit een deel ter bestrijding van de kosten van dienstbetrekkingen en een vrij besteedbaar deel. De regels voor de verdeling van de

subsidie over de gemeenten worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld (artikel 17, tweede lid). Deze regels betreffen dus de verdeelmaatstaven. Daarnaast wordt in het eerste lid van artikel 17 bepaald, dat bij de verlening van de subsidie aan de gemeenten rekening wordt gehouden met de subsidie, die de gemeente in het voorafgaande jaar heeft ontvangen.

Voor de op dit moment vigerende voorzieningen (met name Jeugdwerkgarantiewet, Banenpoolregeling) krijgt de gemeente een vergoeding uit verschillende geldstromen, onder andere declaraties bij het ministerie, een uitkering uit het Fonds sociale vernieuwing en een bijdrage van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De verdeling over de gemeenten van deze geldstromen is niet op dezelfde maatstaven gebaseerd. Om te voorkomen dat er herverdeeleffecten ontstaan op het moment dat de Wiw in werking treedt, moeten de verdeelcriteria de eerste paar jaar rekening houden met de realisatiecijfers en de wisselende bijdragen uit de voormalige geldstromen. Dit laat onverlet dat op termijn objectieve verdeelmaatstaven zullen worden gebruikt, die zijn gebaseerd op de behoefte aan gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor de doelgroep van de wet in de afzonderlijke gemeenten. De geleidelijke overschakeling van realisatiecijfers op objectieve verdeelmaatstaven vraagt om flexibiliteit.

De Raad verwijst naar het ontwerp-Financiële-verhoudingswet. In artikel 17 van dit wetsontwerp wordt bepaald dat specifieke uitkeringen aan gemeenten bij of krachtens de wet worden geregeld. De subsidie aan de gemeenten kan aangemerkt worden als een specifieke uitkering. Dit wetsvoorstel regelt waarvoor de gemeenten deze moeten aanwenden. Daarmee is aan het vereiste van de Financiële-verhoudingswet voldaan. De genoemde bepaling van de Financiële-verhoudingswet sluit niet uit dat bij algemene maatregel van bestuur verdeelcriteria worden vastgesteld. Om de Raad tegemoet te komen zal de bepaling in het wetsvoorstel dat dit ook krachtens algemene maatregel van bestuur kan geschieden, worden geschrapt. De regels voor de verdeling over de gemeente kunnen daarmee niet verder worden ingevuld bij ministeriële regeling. Daarvoor zijn ze inderdaad te belangrijk. Omdat het rekening houden met de subsidie van het voorafgaande jaar ook een onderdeel is van de verdeelsystematiek, is dit ook geregeld in artikel 17, tweede lid. De delegatiebepaling geeft daarmee meer inzicht in het karakter van de regeling bij algemene maatregel van bestuur over de verdeelmaatstaven.

b. Vergoeding voor Wiw-dienstbetrekkingen

De Raad merkt op dat de stelling uit paragraaf 7.2 van de toelichting, dat de hoogte van het bedrag per arbeidsplaats gemiddeld toereikend moet worden geacht, niet goed is te begrijpen. Immers, zo stelt de Raad, de VNG heeft twijfels of de uitkering voor de Wiw-dienstbetrekking voor personen van 23 jaar en ouder op den duur toereikend zal zijn, vanwege het vervallen na vier jaar van de vermindering langdurig werklozen op grond van de WVA en vanwege de mogelijkheid dat het salaris op termijn boven het minimumloon uitkomt. De Raad beveelt aan om een berekening op te nemen van de kosten per arbeidsplaats, waarbij het vervallen van de vermindering langdurig werklozen in de berekening wordt meegenomen. Daarbij moet worden uitgegaan van de arbeidsduur van 36 uur per week. Aan de hand van deze berekening kan worden beargumenteerd of de hoogte van het bedrag per arbeidsplaats inderdaad gemiddeld toereikend zal zijn. Tenslotte acht de Raad het wenselijk dat wordt aangegeven hoe de vergoedingen zullen worden aangepast wanneer de salarisontwikkeling minimumloon daartoe aanleiding geeft.

In de toelichting op het wetsvoorstel is inderdaad gesteld dat de vergoeding per arbeidsplaats gemiddeld toereikend moet worden geacht. Deze stelling is echter betrokken ten aanzien van de vergoeding voor het realiseren van detachingsplaatsen voor jongeren en voor werkervaringsplaatsen. De bedenkingen van de VNG richten zich niet hierop, maar op de vergoedingen voor detachingsplaatsen voor volwassenen.

De VNG betwijfelt of de subsidie voor een Wiw-dienstbetrekking voor personen van 23 jaar en ouder op den duur toereikend is in verband met het wegvallen van de vermindering langdurig werklozen op grond van de WVA na vier jaar dienstverband. Ook wordt erop gewezen dat de rijkssubsidie voor dienstbetrekkingen is gebaseerd op een beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon, terwijl de beloning na twee jaar kan oplopen tot 120%

van het wettelijk minimumloon. Dit hogere loon kan in beginsel slechts door verhoging van de inleenvergoeding worden bekostigd.

De afdrachtskorting van f 4000 per jaar op grond van de WVA is, voor zover thans bepaald, na vier jaar niet meer van toepassing. Dit betekent echter niet dat elke gemeente per detachingsplaats voor volwassene een dergelijk bedrag moet bijpassen. In de toelichting is uiteengezet dat is gekozen voor een aantal impliciete stimulansen in de bekostigingssystematiek, die de doelstelling van doorstroming naar regulier werk ondersteunen. Het wegvallen van genoemde vermindering langdurig werklozen na vier jaar is geeft de gemeente een stimulans om de doorstroming binnen deze periode te realiseren. Indien een Wiw-werknemer binnen vier jaar doorstroomt, kan de gemeente op dezelfde plaats iemand anders aanstellen voor wie wederom vier jaar recht op de vermindering langdurig werklozen bestaat.

Voor personen die na vier jaar niet zijn uitgestroomd zal de gemeente een alternatieve financieringsbron moeten vinden. Daartoe is de inleenvergoeding het meest geëigend. Een hogere inleenvergoeding is mogelijk op grond van de verwachting dat de productiviteit van de werknemer na vier jaar werkervaring is toegenomen. Bovendien heeft de inlenende organisatie al profijt gehad van de arbeidsinspanningen van betrokkene, zodat het niet onredelijk is om de inlenende organisatie een hoger bedrag te vragen.

Daarnaast biedt het basisbedrag voor de werkervaringsplaats ook enige financiële ruimte, wanneer gemeente en werkgever die de werkervaringsplaats ter beschikking stelt een lagere loonkostensubsidie overeenkomen dan het gedeclareerde basisbedrag.

Over de wens van de Raad aan te geven hoe de vergoedingen zullen worden aangepast wanneer de salarisontwikkeling minimumloon daartoe aanleiding geeft, wordt het volgende opgemerkt.

Ten eerste zullen de geraamde basisbedragen en aanvullende budgetten jaarlijks worden aangepast op grond van de voor de gehele rijksbegroting geldende systematiek van loon- en prijsbijstelling. Het ligt daarbij in de rede om de basisbedragen aan te passen op grond van de jaarlijkse ontwikkeling van het wettelijk minimumloon.

Ten tweede is van belang dat het wetsvoorstel de gemeente de mogelijkheid biedt om op termijn het salaris voor een Wiw-dienstbetrekking uit te laten komen boven het minimumloon. Ook hier kan echter niet zonder meer worden gesteld dat de kosten voor de gemeente evenredig toenemen. De gemeente moet per werknemer afwegen of een loonstijging in de rede ligt. Bij de beoordeling speelt de ontwikkeling van de productiviteit een rol. Naarmate betrokkene productiever wordt, kan van de inlenende organisatie ook een hogere inleenvergoeding worden gevraagd, zodat de stijging van de salaris-kosten voor de gemeente geen kostenpost oplevert. Kiest de gemeente ervoor om een generieke en/of automatische loonstijging toe te kennen, dan is ook hier een toegenomen productiviteit de aanleiding voor het bedingen van een hogere inleenvergoeding.

Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting een kostenberekening per arbeidsplaats opgenomen, waarbij is uitgegaan van een arbeidsduur van 36 uur per week.

c. Vroegtijdige beëindiging

In artikel 14, derde lid, werd ten einde de leegloop te beperken, bepaald dat voor een Wiw-dienstbetrekking geen subsidie werd verstrekt wanneer in een aaneengesloten periode van drie maanden of langer geen arbeid werd verricht, omdat geen arbeid beschikbaar was gesteld. De Raad beveelt aan hierbij een uitzondering te maken in geval van ziekte.

Deze aanbeveling van de Raad is overgenomen.

d. Nadere regels

De Raad signaleert terecht dat deze ministeriële regeling, omdat geen indicatie wordt gegeven in welke mate boven het minimumloon kan worden betaald, meer is dan een voorschrift van administratieve aard en een detail. Regeling bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen. Het artikel is in die zin aangepast.

15. Sociale activering

a. Omschrijving

Een van de taken van de gemeentebesturen in het kader van het wetsvoorstel is het bevorderen van sociale activering (artikel 2). Weliswaar

wordt in de toelichting aangegeven wat onder dit – vage – begrip kan worden verstaan, het is echter wenselijk dat in de wet zelf een omschrijving van deze term wordt gegeven.

b. Blijvers in de bijstand

In paragraaf 4.3 van de toelichting (Sociale activering) wordt gesteld dat er een groep potentiële «blijvers in de bijstand» dreigt te ontstaan. De regering staat voor deze groep een beleid voor met twee doeleinden: waar mogelijk moet het einddoel zijn, de betrokkenen naar de arbeidsmarkt te brengen; waar dat (vooralsnog) niet mogelijk is, is het doel, sociale uitsluiting en isolement te voorkomen. In dat laatste geval kan het gemeentebestuur vrijwilligerswerk met behoud van uitkering stimuleren, eventueel met een premie die niet op de bijstandsuitkering wordt gekort. Voor de subsidieverstrekking dient het gemeentebestuur een verordening vast te stellen (artikel 3, tweede lid).

De wettekst noch de toelichting maken duidelijk hoe deze gemeentelijke taak is gedacht. Onduidelijk is op wat voor schaal gemeenten op dit punt activiteiten kunnen of moeten ontplooien, en in welke orde van grootte de uitkering aan de gemeenten (artikel 15, onderdeel c) zal zijn.

De Raad meent dat de toelichting op beide punten meer duidelijkheid hoort te bieden.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald welke voorzieningen mogelijk zijn, welke beperkingen daarbij gelden en onder welke voorwaarden deze voorzieningen worden verstrekt, aldus artikel 3, vierde lid. Deze bepaling geeft de Kroon een ruime bevoegdheid: de verordening die het gemeentebestuur moet vaststellen kan in principe volledig door regels op rijksniveau worden uitgehold.

Het verdient aanbeveling de bepaling te preciseren. Daarnaast zal naar het oordeel van de Raad in de toelichting nader moeten worden omschreven welke ervaringen op dit punt al bestaan en hoe naar verwachting van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt.

Tenslotte wijst de Raad erop dat de mogelijkheid om regels vast te stellen krachtens algemene maatregel van bestuur dient te worden geschrapt (vergelijk ook aanwijzing 26 Ar).

15. Sociale activering

a. Omschrijving

Gezien de heterogeniteit van zowel de mogelijke activiteiten als de doelgroep ligt het niet voor de hand een omschrijving van het begrip sociale activering in de wet op te nemen. Immers het is uitdrukkelijk de bedoeling gemeenten een zo optimaal mogelijke ruimte te bieden die activiteiten in te zetten die tot het beoogde doel – sociale activering ter voorkoming van sociale uitsluiting en isolement – leiden. De invulling van sociale activering zal mede afhankelijk zijn van de maatschappelijke context. Een omschrijving in de wet zou derhalve per definitie een beperking inhouden. Daarom is er bewust voor gekozen dit begrip niet nader in de wet te omschrijven. Wel is waar nodig de toelichting verhelderd.

b. Blijvers in de bijstand

In de toelichting op dit artikel staat dat artikel 3 zich richt op alle activiteiten die niet direct het verrichten van arbeid in dienstbetrekking betreffen. Hoe de gemeenten deze taak uitvoeren wordt in feite aan de gemeenten overgelaten. In het artikel wordt globaal omschreven om welke soort activiteiten het kan gaan en op welke wijze de gemeenten de uitkeringsgerechtigden kunnen stimuleren daaraan deel te nemen. De omvang van het budget, dat de gemeenten ter beschikking wordt gesteld, bepaalt ook de ruimte die de gemeenten hebben hieraan inhoud te geven. Het incentivebudget, ten bedrage van f 150 mln dat op 1 oktober 1994 via het Fonds Sociale Vernieuwing aan de gemeenten beschikbaar is gesteld, zal onderdeel van dit budget uit gaan maken en zal daartoe opgenomen worden in het werkfonds. Dit deel van het budget zal op termijn besteed kunnen worden aan het opzetten en ontwikkelen van vrijwilligersactiviteiten, het geven van scholing en het voorzien in arbeidsbemiddeling, het realiseren van kinderopvang en verstrekken van premies voor vrijwilligers of ter stimulering van het toetreden tot de arbeidsmarkt. Wat betreft dit laatste onderdeel vormt het gedecentraliseerde incentivebudget in de Abw reeds een belangrijk instrument voor gemeenten om tot stimulering van de activering en uitstroom te komen. Gemeenten kunnen met dit budget een premie verstrekken bij het aanvaarden van betaald werk maar bijvoorbeeld ook part-time werk naast de uitkering aantrekkelijker

maken door het geven van premies (maximaal f 3330,- per jaar) of een premie verstrekken voor het voltooien van een noodzakelijke scholing of opleiding (maximaal f 2100,- per jaar).

Gemeenten moeten zelf tot een adequate inzet van het incentivebudget komen, zij hebben hiervoor beleidsmatig en financieel de verantwoordelijkheid gekregen. Naast een lokaal premiebeleid is het bijvoorbeeld ook denkbaar dat gemeenten een deel van deze stimuleringsgelden aanwenden voor het opzetten van specifieke projecten. Het kader van artikel 3 Wiw is aldus weliswaar zeer ruim, maar de werkelijke mogelijkheden van de gemeenten ter uitvoering van dit artikel worden enerzijds beperkt door het beschikbare budget en anderzijds door de algemene maatregel van bestuur op grond van het vierde lid. Gekozen is voor een ruime wettelijke bepaling om de gemeenten op den duur niet in de mogelijkheden te beperken. De Raad kan gevolgd worden in de stelling dat de algemene maatregel van bestuur de bevoegdheden kan uithollen, zonder dat precies aangegeven wordt in welke mate. Reden hiervoor is dat een aantal regelingen op dit gebied op dit moment in een experimentele fase verkeren, waarbij enerzijds budget gekoppeld is aan bepaalde besteding (vergelijk de kinderopvang) en anderzijds op experimentele basis van een aantal bepalingen van de bijstandswet afgeweken kan worden in relatie tot die experimenten betreffende sociale activering (op grond van artikel 144 van de Algemene bijstandswet). In de artikelsgewijze toelichting op artikel 25 wordt de samenhang met de algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel 144 van de Abw aangegeven. De bedoeling van deze experimenten is na te gaan op welke punten de bijstandswet gewijzigd zou moeten worden om te komen tot een meer activerende bijstandswet. Pas nadat de resultaten hiervan bekend zijn zal nagegaan worden of en welke onderdelen in de Wiw opgenomen kunnen worden. Na de evaluatie van de experimenten kan eveneens pas antwoord worden gegeven op de vraag van de Raad op welke schaal de gemeenten op dit punt activiteiten ontplooiën. De bovengenoemde experimenten op basis van artikel 144 Abw staan momenteel alleen open voor gemeenten die toestemming hebben gekregen om een bijstandsexperiment uit te voeren. Overigens kunnen gemeenten de activiteiten die in artikel 3 genoemd worden wel op individuele basis toestaan mits voldaan wordt aan de verplichtingen die de bijstandswet over het algemeen aan het ontvangen van een bijstandsuitkering verbindt. Dat betekent dat de bijstandsgerechtigde oa. moet voldoen aan de arbeidsverplichting. Premies die hij eventueel ontvangt voor vrijwilligerswerk moeten gekort worden op de uitkering. In de toelichting op artikel 3 is dit nader aangegeven. Het vierde lid is in die zin verduidelijkt, dat wordt aangegeven om welke soort beperkingen het kan gaan in relatie tot met name artikel 144 Abw. Conform het advies van de Raad zullen in het vierde lid geen regels krachtens amvb worden toegestaan.

D. Overige opmerkingen

16. Niveau van regeling

Bij ministeriële regeling worden, regels gesteld met betrekking tot de gelijkstelling van personen met langdurig werklozen en de periode van inschrijving als werkloos werkzoekende, zo bepaalt artikel 1, tweede lid. De Raad meent dat althans het eerste element alleen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur hoort te worden geregeld; hij verwijst ook naar aanwijzing 26 Ar.

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld voor de hoogte van de subsidie die het gemeentebestuur aan een werkgever verstrekt voor een werkervaringsplaats, en voor de duur en de voorwaarden voor de subsidieverstrekking (artikel 5, derde lid). Ook op dit punt lijkt normstelling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur aangewezen. Het experimentele karakter van deze regels, waarover in de toelichting op het artikel wordt gesproken, zou hooguit aanleiding kunnen vormen om te spreken van «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur».

16. Niveau van regeling

Regeling van de gelijkstelling met langdurig werklozen zou bij algemene maatregel van bestuur geregeld kunnen worden. Het kabinet gaat daartoe niet over, omdat gebleken is, dat een vergelijkbare uitwerking op grond van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekering op het niveau van een ministeriële regeling regelmatig moest worden aangepast, omdat zich

telkens nieuwe situaties voordeden, waarvoor nadere regeling voor de duidelijkheid richting gemeenten gewenst was. De verwachting is dat deze regeling zeker in de begin jaren dikwijls aanpassing zal behoeven. Om die reden is met verwijzing naar de door Raad genoemde aanwijzing de ministeriële regeling gehandhaafd.

Het niveau van de regeling bedoeld in artikel 5, derde lid, is conform de aanbeveling van de Raad een algemene maatregel van bestuur geworden.

17. Ondernemingsraden

Eén van de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van een werknemer aan een onderneming (detachering) is, dat met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging is «overeengekomen» dat werknemers worden «ingeleend» (artikel 6). De Wet op de ondernemingsraden (WOR) regelt op wettelijk niveau de bevoegdheden van bijna alle ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen. Het is uit een oogpunt van overzichtelijkheid meer aangewezen om dit onderwerp in die wet te regelen; daartoe adviseert de Raad dan ook. Overigens wordt in de Wet op de ondernemingsraden niet gesproken van overeenkomsten met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging – die trouwens noch natuurlijke persoon noch rechtspersoon is -, maar van instemming met een besluit van de ondernemer; die figuur verdient dan ook de voorkeur.

De Raad adviseert artikel 6 in deze zin aan te passen.

17. Ondernemingsraden

Regeling van de betrokkenheid van de ondernemingsraad of een personeelsvertegenwoordiging is in deze wet opgenomen, omdat de Wet op de ondernemingsraden niet betrekking heeft op de medezeggenschap van werknemers in alle sectoren. Defensie en onderwijs kennen bijvoorbeeld eigen medezeggenschapsregelingen. In deze sectoren zou dan een belangrijk onderdeel van de verdringingstoets geen toepassing vinden, hetgeen niet wenselijk wordt geacht. Het kabinet heeft er dan ook de voorkeur voor dit hier te regelen. Dan wordt ook duidelijk, dat de medezeggenschapsorganen betrokken moeten worden.

De term overeengekomen is gebruikt, omdat zich ook situaties voordoen, waarbij bij cao is overeengekomen, dat de ondernemingsraad wordt betrokken. Overigens zal ook de Wet op de ondernemingsraden de mogelijkheid bieden, dat bij schriftelijke overeenkomst tussen de ondernemer en de ondernemingsraad meer bevoegdheden dan in die wet genoemd aan de ondernemingsraad kunnen worden gegeven (nieuw tweede lid van artikel 32, indien het bij koninklijke boodschap van 19 februari 1996 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het nieuw Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken 24 615) tot wet is verheven en in werking is getreden). Er kan dus melding gemaakt worden van een overeenkomst met de ondernemingsraad. Daarbij is het hier niet de bedoeling het instemmingsrecht van de ondernemingsraad zoals dat geregeld is in de Wet op de ondernemingsraden in deze wet op te nemen. Dat instemmingsrecht betreft in het algemeen regelingen en reglementen op het terrein van het personeelsbeleid. De bedoeling van de bepaling in deze wet is voor te schrijven, dat de ondernemingsraad wordt betrokken bij de beslissing om deze arbeidskrachten in de onderneming werkzaam te laten zijn en wel op zodanige wijze, dat de ondernemingsraad dit kan tegenhouden. De procedure, die daarbij in de onderneming wordt gevolgd is afhankelijk van wat in de onderneming is overeengekomen. Het advies van de Raad is op grond van deze overwegingen niet overgenomen.

18. De gemeentelijke rechtspersoon

a. Artikel 155 van de Gemeentewet

Artikel 8 geeft het gemeentebestuur de bevoegdheid om een rechtspersoon aan te wijzen die overeenkomstig de aanwijzing wordt ingeschakeld bij de uitvoering van de wet. Blijkens de toelichting (paragraaf 2.4, De inrichting van de uitvoeringsorganisatie door gemeenten) gaat het niet zozeer om het aanwijzen van een rechtspersoon, maar om de oprichting van een rechtspersoon of de deelname in zo'n rechtspersoon.

Artikel 155 van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad slechts besluit tot het oprichten van en deelnemen in – kort gezegd – privaatrechtelijke rechtspersonen indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de

behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. Indien een bijzondere wet een bepaling bevat met een overeenkomstige strekking als artikel 8 van het wetsvoorstel, geeft de wetgever met zoveel woorden te kennen dat naar zijn oordeel aan het vereiste van artikel 155 van de Gemeentewet wordt voldaan. In dat geval moet echter in de toelichting op de bijzondere wet dragend worden gemotiveerd dat de oprichting of deelneming bijzonder aangewezen moet worden geacht. Met een dergelijke motivering kan tevens worden voldaan aan het inhoudelijke vereiste van artikel 115, eerste lid, van de Gemeentewet (op grond waarvan bij het treffen van een medebewindsregeling niet van de Gemeentewet kan worden afgeweken dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang), terwijl dan ook wordt voldaan aan het motiveringsvereiste dat artikel 115, tweede lid, in dergelijke gevallen stelt.

Bij de parlementaire behandeling van de Gemeentewet is als ratio van artikel 155 aangegeven dat publiekrechtelijke samenwerking tussen overheid en particulieren de voorkeur heeft, omdat bij deze samenwerking waarborgen zijn voorzien betreffende het gebruik van bevoegdheden, de besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid. Deze waarborgen zijn niet aanwezig als gekozen wordt voor een privaatrechtelijke vorm van samenwerking (kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, blz. 207).

Artikel 8 zal in het licht hiervan dienen te worden gemotiveerd, dit overigens onverminderd het onder b gestelde.

b. Gemeenschappelijke regeling

In de ontwerp-WSW wordt het voor gemeentebesturen eveneens mogelijk gemaakt om een rechtspersoon aan te wijzen die wordt ingeschakeld bij de uitvoering van de wet (kamerstukken II 1995/96, 24 787, nr. 2; artikel 2, derde lid). In zijn advies over dit wetsvoorstel heeft de Raad in punt 8 naar voren gebracht dat de regeling overbodig is, omdat artikel 82 van de Gemeentewet de mogelijkheid biedt commissies in te stellen, en de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid biedt bij gemeenschappelijke regeling een afzonderlijke rechtspersoon op te richten. In het nader rapport wordt deze stelling niet overgenomen: de twee genoemde wetten bieden, zo wordt betoogd, niet de mogelijkheid om buiten een gemeenschappelijke regeling een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten.

In de toelichting op de Wiw (paragraaf 2.4, De inrichting van de uitvoeringsorganisatie door gemeenten) komt naar voren dat de bedoelde rechtspersoon meestal voor meer gemeenten tegelijk zal werken, en dat hij ook kan fungeren als de rechtspersoon bedoeld in de WSW.

De Raad wijst er echter op dat in dergelijke gevallen de mogelijkheid bestaat om een rechtspersoon op te richten bij gemeenschappelijke regeling; dat lijkt ook de aangewezen weg. Hij adviseert artikel 8 te heroverwegen en om – mocht het artikel voorzien in aanwijzing van een rechtspersoon buiten de Wet gemeenschappelijke regelingen om – in elk geval in de memorie van toelichting overtuigend te beargumenteren waarom voor deze constructie is gekozen naast of in plaats van de mogelijkheden die het bestaande recht reeds biedt.

c. Verhouding gemeentebestuur-rechtspersoon

De regeling in artikel 8 van het wetsvoorstel vertoont ook overigens lacunes. Er wordt slechts bepaald dat het gemeentebestuur een rechtspersoon kan aanwijzen die overeenkomstig de aanwijzing wordt ingeschakeld bij de uitvoering van de wet, en dat in het aanwijzingsbesluit de rechtsbetrekking tussen de gemeente en de betrokken rechtspersoon wordt geregeld. Onduidelijk is of dit aanwijzingsbesluit kan voorzien in delegatie van bevoegdheden, of dat alleen mandaat mogelijk is. Eveneens is onduidelijk of het gemeentebestuur volledig verantwoordelijk is voor het doen en laten van de rechtspersoon.

Wat het eerste punt betreft meent de Raad dat artikel 8 zo moet worden geformuleerd dat duidelijk is dat delegatie aan de rechtspersoon niet mogelijk is. Uit een oogpunt van doorzichtigheid, gelet op artikel 155 van de Gemeentewet, en gezien de terughoudendheid ten aanzien van verzelfstandigingen op rijksniveau, heeft de Raad een voorkeur voor het niet mogelijk maken van delegatie aan een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Ten aanzien van de tweede vraag wordt in de toelichting gesteld «dat de gemeente de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering [door de

rechtspersoon] draagt» (paragraaf 2.4). Het is de Raad echter opgevallen dat het wetsvoorstel zelf, in de afzonderlijke bepalingen, tegenstrijdig is. In sommige artikelen wordt de rechtspersoon niet afzonderlijk genoemd, hetgeen impliceert dat het gemeentebestuur inderdaad als enige bevoegd en dus ten volle verantwoordelijk is. Het betreft artikel 16, tweede lid (verstrekking van gegevens aan de minister), artikel 19, eerste en tweede lid (voeren van een administratie), en artikel 20 (de minister kan het gemeentebestuur aanwijzingen geven). Op andere plaatsen wordt echter de rechtspersoon wél afzonderlijk genoemd, naast het gemeentebestuur; zie artikel 18, tweede lid, onder c (de vastgestelde «subsidie» kan van de verleende «subsidie» afwijken indien het gemeentebestuur of de rechtspersoon niet heeft voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen); de artikelen 19, derde lid, 20, derde lid, 21, eerste, tweede en vierde lid (het gemeentebestuur en de rechtspersoon verlenen andere bestuursorganen inlichtingen en inzage in de administratie; zij kunnen inlichtingen vragen en inzage krijgen in de administratie van andere bestuursorganen); en artikel 21, vijfde lid (gebruik van het sociaal-fiscaal nummer).

Indien, in vervolg op de hiervoor gemaakte opmerking, het wetsvoorstel niet voorziet in delegatie aan de rechtspersoon, zal de verantwoordelijkheid voor het handelen van de rechtspersoon volledig bij het gemeentebestuur moeten liggen. Wordt wel voor delegatie gekozen, dan zal de rechtspersoon zelf op de een of andere manier verantwoordelijk zijn voor de bevoegdheden die aan haar worden gedelegeerd; daarvoor moeten dan nog voorzieningen worden getroffen.

18 De gemeentelijke rechtspersoon.

a. Artikel 115 van de Gemeentewet

Anders dan de Raad veronderstelt is in de toelichting niet in de eerste plaats gedacht aan het oprichten van of deelnemen in een rechtspersoon, maar ging het vooral om de aanwijzing van een rechtspersoon als zodanig. Dit neemt niet weg dat het ook om beide kan gaan, dat wil zeggen het oprichten van een rechtspersoon die blijkens haar statuten voor onderdelen van de uitvoering van de Wiw wordt aangewezen. Op grond van de vigerende banenpoolregeling kennen de gemeenten nu reeds een stichting «die krachtens een daartoe strekkende samenwerkingsafpraak door één of meer gemeenten is opgericht dan wel aangewezen om werklozen in dienst te nemen en ter beschikking te stellen aan werkgevers» (artikel 1, onderdeel d, Rijksbijdrageregeling banenpools). Op grond van de JWG geldt eveneens de verplichting een stichting op te richten, waarbij expliciet is verwoord dat de gemeente verantwoordelijk is voor het functioneren van deze organisatie. Bovendien is wettelijk vastgelegd dat deze zgn. «Jeugdwerkgarantieorganisatie» wordt opgericht als een stichting naar burgerlijk recht (artikel 3, eerste en tweede lid, JWG).

Artikel 8 biedt de mogelijkheid de bestaande JWG-/banenpoolorganisaties volledig bij de uitvoering van de wet te betrekken. De gemeente kan desgewenst het werkgeverschap aan de bestaande uitvoerende stichting – die in het kader van de JWG en de banenpools formeel werkgever is – mandateren.

De gemeente kan ook een nieuwe rechtspersoon oprichten die met de uitvoering van de Wiw, of onderdelen daarvan, wordt belast. Dit vergt dan een aanwijzingsbesluit waarin de rechtsbetrekking tussen de gemeente en de betrokken rechtspersoon wordt geregeld. Het gemeentebestuur kan taken mandateren (bijvoorbeeld het aangaan van dienstbetrekkingen) of onderdelen van de uitvoering uitbesteden (bijvoorbeeld de werving van detacheringsplaatsen). Overigens is bij artikel 8 niet alleen aan de bestaande uitvoeringsorganisaties JWG en banenpools gedacht. Ook private organisaties kunnen met taken worden belast; in de huidige JWG-praktijk zijn soms afspraken met uitzendbureaus gemaakt over de werving van garantieplaatsen in de marktsector. Het betreft dan samenwerking waarbij taken door derden in opdracht van de gemeente worden verricht. Van nieuwe deelnemingen of oprichtingen behoeft dus op zichzelf geen sprake te zijn. Wanneer gemeenten tot nieuwe oprichtingen of deelnemingen besluiten, naast of in plaats van de bestaande JWG-/banenpoolorganisaties, zal de motiveringsvereiste van artikel 155 Gemeentewet voluit gelden.

b. Gemeenschappelijke regeling

In afwijking van de door de Raad geventileerde gedachten is het kabinet van mening dat het mogelijk moet zijn om zonder gebruik te maken van gemeente-

lijke commissies of een gemeenschappelijke regeling de uitvoering van gemeentelijke Wiw-taken op te dragen aan een (bestaande) al dan niet privaatrechtelijke, rechtspersoon. Het kabinet heeft niet alleen het oprichten van (nieuwe) uitvoeringsorganisaties op het oog, maar wil nadrukkelijk de mogelijkheid open houden om ook (lokale) organisaties die zich op het vlak van werkloosheidsbestrijding en arbeidsmarkt bewegingen en waarin de gemeente niet bestuurlijk vertegenwoordigd is, bij de uitvoering van de Wiw te betrekken.

In artikel 8 van het wetsontwerp is met name van belang dat daarin wordt bepaald dat de rechtsbetrekking tussen de gemeente en de rechtspersoon waaraan Wiw-taken worden opgedragen, moet worden geregeld. Vooral op grond van deze overweging was het advies van de Raad bij het wetsvoorstel Wet sociale werkvoorziening niet overgenomen.

Het kabinet meent dat dit noch met de Gemeentewet, noch met de Wet gemeenschappelijke regelingen in strijd is; veeleer is sprake van een zinvolle aanvulling daarop. In de toelichting wordt een en ander nu nader gemotiveerd.

Verhouding gemeentebestuur-rechtspersoon

c. In de door de Raad uitgesproken voorkeur om delegatie uit te sluiten kan het kabinet zich vinden. In de toelichting op artikel 8 was reeds aangegeven dat delegatie niet mogelijk is. Op grond van het met ingang van 1 juli 1997 in werking tredende artikel 10:15 van de Algemene wet bestuursrecht, geschiedt delegatie slechts «indien in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien». Dit maakt het overbodig in de Wet inschakeling werkzoekenden nader te regelen dat delegatie is uitgesloten; het niet regelen daarvan heeft immers hetzelfde effect. Omdat wellicht het gebruik van het woord «inschakelen» in de eerste volzin van artikel 8 op dit punt toch nog enige onduidelijkheid zou kunnen opleveren, is artikel 8 aangepast.

Een ander punt betreft (eveneens) de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor het doen en laten van de rechtspersoon. Dat in sommige wetsartikelen de rechtspersoon afzonderlijk – naast het gemeentebestuur – wordt genoemd, heeft alleen een praktische achtergrond. De rechtspersoon is slechts afzonderlijk genoemd in situaties waarin het praktisch gezien wenselijk wordt geacht de rechtspersoon rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van het gemeentebestuur, te kunnen aanspreken. Dit is het geval bij de bepalingen inzake toezicht, administratie en informatieverstrekking (artikel 19, derde lid, artikel 20, derde lid, artikel 21, eerste, tweede, vierde en vijfde lid). Met name waar het vergaren van informatie betreft is het uit oogpunt van efficiency van belang dat de minister zich met verzoeken om informatie rechtstreeks tot de rechtspersoon kan wenden. In artikel 18, tweede lid, onderdeel c, is de verwijzing naar de door de gemeente aangewezen rechtspersoon wel geschrapt. Bij het vaststellen van de subsidie is de aangewezen rechtspersoon geen relevante partij voor het Rijk.

19. Normale arbeidsduur

Artikel 14 legt in het tweede lid als hoofdregel neer dat de werkweek bij een Wiw-dienstbetrekking 32 uur duurt. Afwijking is mogelijk op grond van bij de werknemer gelegen factoren. Blijkens de toelichting is een werkweek van 32 uur met name aangewezen voor alleenstaanden, een werkweek van 38 uur voor kostwinners (paragraaf 7.4, onder Voormalig werklozen van 23–64 jaar die 2 tot 3 jaar werkloos waren).

In een algemeen overleg met de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 23 november 1995 heeft de minister geconstateerd dat een alleenstaande bij een 32-uursbaan op minimumloonniveau in veel gevallen financieel vooruitgaat ten opzichte van het uitkeringsniveau. In enkele gevallen is echter het risico van armoedeterugval aanwezig; de minister zegde toe oplossingen voor dergelijke gevallen te zullen zoeken (kamerstukken II 1995/96, 24 347, nr. 5, blz. 18).

Nu met ingang van 1997 voor het personeel van de gemeenten een werkweek van 36 uur zal gaan gelden (brief van het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden van 7 maart 1996, Kenmerk Lbr.96/51CvA/Logo 96/6 ARZ/601 519) zal een werkweek van 36 uur moeten gelden als de normale arbeidsduur in de zin van artikel 12 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Bij een werkweek van 32 uur ontstaat dus aanspraak op acht-negende van het wettelijk minimumloon, terwijl een werkweek van 38 uur niet meer mogelijk is. De toelichting dient te worden geactualiseerd.

Daarbij verdient het aanbeveling tevens aan te geven hoe de toegezegde oplossing eruit zal zien.

19. Normale arbeidsduur

De Raad wijst erop dat in bepaalde gevallen personen die een Wiw-dienstbetrekking aanvaarden een inkomensachteruitgang ervaren, enerzijds wegens het wegvallen van bepaalde financiële voordelen (de Raad spreekt hier over de armoedeval, waarbij kan worden gedacht aan het vervallen van vrijstelling van gemeentelijke heffingen i.v.m. de beëindiging van de uitkering), anderzijds omdat een Wiw-dienstverband in beginsel een 32-urige werkweek kent. In dit verband vraagt de Raad ook aandacht voor de effecten van de invoering van een 36-urige werkweek.

Ten eerste moet erop worden gewezen dat inkomensachteruitgang niet kan ontstaan als gevolg van het accepteren van een Wiw-dienstbetrekking. In de subsidievoorwaarden van de wet is bepaald dat de arbeidsduur van de Wiw-dienstbetrekking 32 uur per week bedraagt, tenzij op grond van bij de werknemer gelegen factoren een langere of kortere arbeidsduur gerechtvaardigd is. In de toelichting is aangegeven dat het is toegestaan meer dan 32 uur te werken ten einde uit de uitkering te geraken. Het inkomen dat met de Wiw-dienstbetrekking wordt verworven is dus ten minste gelijk (bij m.n. kostwinners) dan wel hoger (bij m.n. alleenstaanden) dan de Abw-uitkering.

Ten aanzien van het beleid met betrekking tot de armoedeval wordt verwezen naar hetgeen hierover in de nota «De andere kant van Nederland» is opgenomen. Het kabinet onderkent de problematiek, maar deze is niet specifiek gebonden aan de Wiw-systematiek. Bovendien is inmiddels een aantal stappen genomen om de problematiek te verlichten. Te denken valt aan de maatregelen in de huursubsidie (IHS) en ten aanzien van het arbeidskostenforfait. Voor alleenstaanden onder de 65 jaar met IHS zijn per 1 juli 1996 de normhuren verlaagd. Tevens is het inkomenstraject, waarover IHS wordt verkregen, aanzienlijk verlengd. Verder stijgt per 1 januari a.s. het arbeidskostenforfait. Zowel het maximum als het percentage gaan omhoog, zodat ook deeltijders hiervan profiteren. Tenslotte kan nog gewezen worden op de werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke regelingen. In het kader van deze werkgroep zal het probleem van de armoedeval aan de orde worden gesteld.

20. Salariskorting bij de Wiw-dienstbetrekking

Ingevolge artikel 15, tweede lid, JWVG is de Jeugdwerkgarantieorganisatie bevoegd ten aanzien van de jongere die de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden of activiteiten, waarbij inbegrepen door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als noodzakelijk aangemerkt en als zodanig aangewezen scholing verwijtbaar niet verricht onderscheidenlijk daaraan verwijtbaar niet deelneemt, bij wijze van sanctie het loon of de vergoeding geheel of gedeeltelijk in te houden. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan nadere regels stellen met betrekking tot de bevoegdheid van de Jeugdwerkgarantieorganisatie.

De artikelen 11, tweede lid, en 13, vierde lid, van het wetsvoorstel missen het element verwijtbaarheid dat in artikel 15, tweede lid, JWVG wel wordt genoemd. Mede omdat het onderhavige instrument in de toelichting expliciet als een soortgelijke sanctie wordt aangeduid, kan het element verwijtbaarheid echter moeilijk in de artikelen 11, tweede lid, en 13, vierde lid, van het wetsvoorstel worden gemist. Het wetsvoorstel dient derhalve te worden aangepast. Bovendien verdient het aanbeveling de opzegging als een bevoegdheid te formuleren, niet als een strikte verplichting; ook dat is overeenkomstig de regeling in de JWVG.

20. Salariskorting bij Wiw-dienstbetrekking

In het wetsvoorstel was in artikel 11, tweede lid, en artikel 13, vierde lid, het element van verwijtbaarheid niet opgenomen, omdat het element van verwijtbaarheid tot uitdrukking komt in het vereiste, dat sprake moet zijn van weigering van het verrichten van werkzaamheden. Weigering sluit uit de situatie, dat de werknemer wel bereid was de werkzaamheden te verrichten, maar deze niet werden aangeboden of door andere aan de werkgever toe te rekenen oorzaken niet kon worden verricht en tevens de situatie, dat de werknemer wel bereid was, maar wegens ziekte niet in staat was de werkzaamheden te verrichten. De genoemde omstandigheden zijn in algemene zin de

uitzonderingen in het Burgerlijk Wetboek op de regel van artikel 1638b BW (artikel 627 van titel 7.10), dat geen loon is verschuldigd, indien geen arbeid wordt verricht. Er zijn echter omstandigheden denkbaar, dat de werknemer de arbeid mag weigeren bijvoorbeeld wegens gemoedsbezwaren. Om dat uit te sluiten zijn artikel 11, tweede lid, en artikel 13, vierde lid, geherformuleerd in de door de Raad aangegeven zin en samengevoegd tot een algemene bepaling, die in artikel 4 is opgenomen. De aanbeveling van de Raad dat de bepalingen over de opzegging als een bevoegdheid te formuleren is niet overgenomen. Het is de bedoeling duidelijk te maken, dat de gemeente in de genoemde omstandigheden de dienstbetrekking opzegt. Hier past geen beleidsruimte.

21. Inhoud van de detacheringsovereenkomst

Blijkens de toelichting moeten in een detacheringsovereenkomst ten minste worden vastgelegd: de werkzaamheden onderscheiden naar aard, omvang, plaats, en de looptijd van de overeenkomst (paragraaf 6.5 van de toelichting, Detacheringsplaatsen). De Raad meent dat deze eisen uit oogpunt van rechtszekerheid in het wetsvoorstel zelf behoren te worden neergelegd. Ook is het wenselijk dat het wetsvoorstel verlangt dat in de overeenkomst afspraken worden neergelegd over de begeleiding van de gedetacheerde. De Raad verwijst voor een regeling van deze strekking naar artikel 7.2.8 van de Wet educatie en beroepsopvoeding.

21. Inhoud van de detacheringsovereenkomst

Dat het ter beschikking stellen van de werknemer door de gemeente dient te worden vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst is niet expliciet in het wetsvoorstel geregeld. In de toelichting wordt echter op enkele plaatsen verwezen naar de detacheringsovereenkomst. De Raad kan gevolgd worden in zijn opvatting, dat dit in de wet dient te worden vastgelegd, waarbij dan tevens een aanduiding kan worden gegeven van de onderwerpen, die in ieder geval in die overeenkomst moeten worden opgenomen. Daarbij kunnen ook afspraken worden gemaakt over de begeleiding van de werknemer. Dit onderwerp zal ook genoemd worden in het daartoe gewijzigde artikel 4.

22. Gesubsidieerde arbeid binnen en buiten de Wiw

In de afgelopen jaren zijn diverse regelingen totstandgekomen die voorzien in arbeid met financiële steun van de overheid. In de nota «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» van 24 augustus 1996 worden drie hoofdtypen onderscheiden: sociale werkvoorziening, detachering bij reguliere werkgevers (Jeugdwerkgarantiewet, banenpools), en gesubsidieerd werk in dienstbetrekking bij een reguliere werkgever (kamerstukken II 1994/95, 24 347, nr. 2, blz. 1). Het wetsvoorstel heeft op slechts enkele van deze instrumenten betrekking. Voor een goed inzicht in de samenhang van het beleidsterrein is het wenselijk dat in de toelichting – meer systematisch dan al is geschied – een overzicht wordt opgenomen van de bestaande regelingen en instrumenten. Per instrument zou – voorzover van belang – kunnen worden aangegeven:

- op welke regeling het is gebaseerd;*
- welk orgaan of welke organen met de uitvoering is of zijn belast;*
- wat de doelgroep is;*
- hoe groot de doelgroep is en hoeveel personen van de bestaande regeling gebruik maken;*
- hoe de bekostiging is geregeld en hoe groot het beslag op collectieve middelen is (in de vorm van meer uitgaven, andere aanwending van uitgaven, of minder inkomsten);*
- wat de meest recente evaluatie van de regeling is, en*
- welke verschillen met de bestaande situatie uit het wetsvoorstel voortvloeien.*

Tevens is het van belang aan te geven hoe het voorgestelde stelsel zich zal verhouden tot de niet geïncorporeerde typen gesubsidieerde arbeid die blijven bestaan.

22. Gesubsidieerde arbeid binnen en buiten de Wiw

De Raad stelt voor om in de toelichting bij het wetsvoorstel een overzicht te geven van alle relevante regelingen die voorzien in arbeid met financiële steun van de overheid. Een dergelijk overzicht is in bijlage 1 van de toelichting opgenomen.

23. Voor een aantal juridisch-technische opmerkingen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage I.

Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar bijlage II.

Voor een inhoudsopgave van het advies verwijst het college naar bijlage III.

23. Juridisch-technische opmerkingen

Bij de punten die de Raad in bijlage I ter overweging geeft, wordt het volgende opgemerkt.

a. In het wetsvoorstel is er voor gekozen niet aan te geven welk orgaan van de gemeente bevoegd is. Op die plekken waar het wenselijk is een bestuursorgaan te noemen in plaats van het lichaam de gemeente, is dit gedaan door de neutrale term gemeentebestuur met de betekenis die aan dit begrip in de Gemeentewet is gegeven. De wijzigingsvoorstellen van de Raad worden om die reden niet overgenomen.

b. De term jongere en langdurig werkloze onderscheiden zich niet alleen door de leeftijdsgrens. Voor de jongere geldt geen inschrijvingsduur bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Om andere reden is de door Raad voorgestelde wijziging in artikel 12, eerste lid, wel overgenomen (zie bij punt 3b).

c. Voor jongeren, die zijn geïndiceerd voor de sociale werkvoorziening (SW), is zelden direct een SW-arbeidsplaats beschikbaar. Vanwege de sluitende benadering dient deze jongeren een Wiw-dienstbetrekking te worden aangeboden, waarbij zij arbeid onder aangepaste omstandigheden verrichten (artikel 10).

Voor personen van 23 jaar en ouder geldt geen sluitende benadering. Wanneer deze een SW-indicatie hebben worden zij, zolang geen SW-arbeidsplaats beschikbaar is, op de SW-wachlijst geplaatst. Het voorstel van de Raad is niet overgenomen.

d. Een dienstbetrekking onder aangepaste omstandigheden is een Wsw-dienstverband, als geregeld in de Wet sociale werkvoorziening. Er is in dit wetsvoorstel aangesloten bij de terminologie van de Wsw (het genoemde artikel 2). Aanpassing van de Wsw lijkt dan niet noodzakelijk.

e. In artikel 15 (is in het wetsvoorstel nu artikel 14) wordt in een apart artikellid aangegeven, welke onderwerpen in de (in de aanhef al genoemde) algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld en daarbij zal ook worden aangegeven, dat dit betrekking kan hebben op de besteding van een specifiek onderdeel van de subsidie.

f. De voorgestelde wijzigingen zijn overgenomen.

g. De door Raad aangegeven uitsluiting wordt voorsnóg wel bedoeld, maar niet door de algemene formulering van het derde lid. Zoals uit de artikelsgewijze toelichting blijkt zal de algemene maatregel van bestuur hierin kunnen voorzien. De formulering van het derde lid is aangepast om de door de Raad gesignaleerde onduidelijkheid te vermijden.

h. Het wetsvoorstel is als voorgesteld aangepast.

i. Het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (Awb, bedoeld zal zijn artikel 4:21, derde lid), dat de titel over subsidies niet van toepassing is voor financiële middelen, die verstrekt worden aan rechtspersonen, die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, betekent niet, dat dergelijke uitkeringen geen subsidies zijn. Ook de uitkeringen op grond van de Financiële-verhoudingswet vallen onder het begrip subsidie. De bepalingen in de Financiële verhoudingswet en de Awb zullen immers inhoudelijk op elkaar worden afgestemd. Er is dan ook geen reden in dit wetsvoorstel, evenals in de het voorstel voor de Wsw niet het algemene begrip subsidie te gebruiken.

j. De genoemde artikelliden zijn bij een andere artikel ondergebracht op de wijze als door de Raad is voorgesteld.

k. Het opschrift wordt gewijzigd.

l. Het voorstel van de Raad om de artikelliden om te wisselen is niet opgevolgd. Het eerste lid betreft de procedure van verlening van de subsidie aan de individuele gemeente en het tweede lid maakt het mogelijk, bij algemene maatregel van bestuur nader te regelen hoe de subsidie over de gemeenten wordt verdeeld. Het bevat dus nadere regels voor het bedrag, dat feitelijk aan de gemeente zal worden verleend. Met de in punt 14a vermelde wijziging is de onduidelijkheid overigens verder weggenomen.

m. Het eerste lid van artikel 18 gaat over de hele subsidie. Voor de duidelijkheid is in het eerste lid het woordje «mede» toegevoegd.

n. De artikelen over de verlening van de subsidie zijn overzichtelijker geformuleerd, zodat duidelijk wordt op welke onderdelen van de totale subsidie deze betrekking hebben. De samenhang met de bepaling over de vaststelling wordt daarmee ook duidelijker.

o. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 12 was al een vergelijkbare opmerking opgenomen.

p. Onderdeel e van artikel 18 is komen te vervallen (toetsing aan de voorschriften voor de besteding kan ook op grond van onderdeel d) en het voorschrift voor de besteding bij een «saldo» is genoemd in de artikelsgewijze toelichting op artikel 14 als voorbeeld van een voorschrift over de besteding, dat in de daar genoemde algemene maatregel van bestuur kan worden opgenomen.

q. Omdat deze norm uit de Awb voortvloeit (o.a. in artikel 10:41 welk artikel door de Raad zal zijn bedoeld), is het niet noodzakelijk expliciet in de wet te regelen, dat het gemeentebestuur in de gelegenheid zal worden gesteld zijn zienswijze te geven. Ook in andere wetten waarin een aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen is dit niet geregeld. Over dit overleg laat ook de toelichting op dit artikel geen onduidelijkheid bestaan.

r. De toelichting is aangepast.

24. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Raad als vermeld in bijlage II zijn overgenomen.

25. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel op de volgende punten te wijzigen. De mogelijkheid om scholing te volgen binnen een Wiw-dienstbetrekking is in de wet nader geregeld. De overgangsregeling van artikel 23 is zodanig gewijzigd dat de periode dat personen werkzaam waren op basis van de Rijksbijdrageregeling banenpools, in ogenschouw moet worden genomen bij de bepaling van het moment waarop meer dan het minimumloon mag worden betaald.

Bovendien is de toelichting op diverse onderdelen verduidelijkt en geactualiseerd.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

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 I bij het advies van de Raad van State van 16 oktober 1996, no. W12.96.0257, met aanvullende opmerkingen van juridisch-technische aard die de Raad in overweging geeft.

a. In de artikelen 2, 3, eerste, tweede en derde lid, 4, derde lid, 5, eerste en tweede lid, 9, eerste lid (2x), en 16, eerste lid, dienen de woorden «de gemeente» telkens te worden vervangen door: het college van burgemeester en wethouders. In de artikelen 3, tweede lid, en 7, eerste lid, dient «het gemeentebestuur» te worden vervangen door: de gemeenteraad.

b. Jongeren die langdurig werkloos zijn vallen onder het begrip «langdurig werkloze», dat is gedefinieerd in artikel 1. Het verdient aanbeveling, in de omschrijving het element «23 jaar of ouder» op te nemen. Dan kan in artikel 12 de zinsnede «, die 23 jaar of ouder zijn,» worden geschrapt, en kan in artikel 13 de zinsnede «de werknemer, bedoeld in artikel 12, eerste lid,» worden vervangen door: een langdurig werkloze.

c. Als een jongere is geïndiceerd voor de sociale werkvoorziening, heeft hij geen aanspraak op Wiw-voorzieningen (artikel 10, eerste lid). Het is niet duidelijk waarom dit alleen voor jongeren zou gelden. Het verdient overweging de bepaling op te nemen in hoofdstuk 2, paragraaf 1, van het wetsvoorstel, en de bepaling te laten gelden voor alle personen die tot de doelgroep van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) horen.

d. Als een jongere is geïndiceerd voor de sociale werkvoorziening, dient het gemeentebestuur hem een dienstbetrekking onder aangepaste omstandigheden aan te bieden (artikel 10, tweede lid). Deze bepaling brengt wijziging in de taken van de gemeente zoals omschreven in de Wet sociale werkvoorziening (WSW) (met name artikel 2 van dat wetsvoorstel). De WSW zelf zal op dit punt moeten worden gewijzigd; dit kan eventueel met behulp van een verwijzing naar de Wiw.

e. Volgens de toelichting stelt het Rijk 85 miljoen gulden beschikbaar voor kinderopvang en zal dit geldbedrag worden geoormerkt (paragraaf 4.5, onder «Kinderopvang», en paragraaf 7.3, onder «De voeding van het gemeentelijk Werkfonds»).

Dat het geld zal worden geoormerkt is niet in het wetsvoorstel zelf geregeld; een concrete delegatiebepaling op dit punt ontbreekt eveneens. In wetsvoorstel 24 772 wordt wél een geoormerkte subsidieregeling voor kinderopvang tot stand gebracht (kamerstukken II 1995/96, 24 772, nr. 2, maar die regeling zal door de Wiw weer vervallen (artikel 25, onderdeel E). Hier lijkt een nadere voorziening nodig.

f. In artikel 115a van de Algemene bijstandswet (Abw) zoals voorgesteld in wetsvoorstel 24 772 wordt in de definitie van «kinderopvang» gesproken van «kinderen in de leeftijd van 0 tot en met einde basisschoolleeftijd» (kamerstukken II 1995/96, 24 772, nr. 2). Het artikel vervalt met de inwerkingtreding van de Wiw, omdat de vergoeding van kinderopvang daar een plaats krijgt (artikel 25, onderdeel E, en de toelichting daarop). In de omschrijving van «kinderopvang» in artikel 1, eerste lid, onderdeel k, is echter sprake van «kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 jaar». Ook in de omschrijving in het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang wordt die uitdrukking gebruikt. Het verdient aanbeveling het wetsvoorstel hierop af te stemmen.

g. De kinderopvang volgens het wetsvoorstel is, zo bepaalt artikel 3, derde lid, alleen mogelijk voor de personen bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Dit betekent dat kinderopvang niet mogelijk is voor personen die een Wiw-dienstbetrekking of een werkervaringsplaats hebben, nu die personen niet in artikel 3, eerste lid, worden genoemd. Deze uitsluiting lijkt niet te zijn beoogd (paragraaf 4.5 van de toelichting, onder Kinderopvang). Het artikel zal dus moeten worden aangepast.

h. Het begrip «kinderopvang» komt alleen voor in artikel 3, derde lid, zodat het efficiënter lijkt de omschrijving ervan naar dat artikel over te brengen.

i. Het wetsvoorstel spreekt over «subsidie» aan de gemeente. Het is juist om terminologisch aan te sluiten bij de specifieke regeling van de ontwerp-Financiële-verhoudingswet (kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 2) en de term «uitkering» te gebruiken. Daar komt – ook gezien aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) – bij dat het ongewenst is hetzelfde begrip te gebruiken voor de rijksbijdrage aan de gemeenten en voor de gemeentelijke subsidie aan werkgevers. Ook zal de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing zijn op de uitkeringen aan de gemeenten (artikel 4:3, derde lid, Awb, derde tranche).

j. Artikel 14, eerste lid, geeft de grondslag voor de «subsidie» van het Rijk aan de gemeenten; die «subsidie» bestaat uit drie onderdelen, zo bepaalt artikel 15. Artikel 14, tweede tot en met vierde lid, lijkt niet op de juiste plaats te zijn ingevoegd. Deze artikelliden hebben namelijk alleen betrekking op het eerste van de drie onderdelen van de uitkering (het basisbedrag per persoon die in aanmerking komt voor gesubsidieerde arbeid); bovendien geeft het artikellid alleen voorwaarden voor één vorm van gesubsidieerde arbeid (de Wiv-dienstbetrekking). Het verdient aanbeveling artikel 14, tweede tot en met vierde lid, onder te brengen in artikel 16 of in artikel 18.

k. Artikel 17 heeft betrekking op het tweede en het derde onderdeel van de uitkering. In het opschrift van het artikel komt dit niet tot uitdrukking. Het opschrift dient te worden aangepast.

l. Ook is de opbouw van artikel 17 niet logisch. Het eerste lid regelt dat de minister voor 1 oktober van ieder jaar de «subsidie» waarop de gemeente recht heeft, vaststelt; het tweede lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven voor de verdeling van de «subsidie» over de gemeenten. In de tijd gaat het tweede lid vooraf aan het eerste. Het ligt meer voor de hand om het eerste en tweede lid om te wisselen, dan wel om het tweede lid over te brengen naar artikel 15.

m. Artikel 18 heeft alleen betrekking op het eerste en het tweede onderdeel van de uitkering; zo blijkt althans uit artikel 15. Die beperking zal echter ook in artikel 18, eerste lid, moeten worden aangebracht, nu daar ongeclausuleerd sprake is van «de subsidie».

n. In paragraaf 7.2 van de toelichting (De bekostigingssystematiek nader uitgewerkt) wordt gesteld dat het vaste budget voor aanvullende kosten (dat is: het tweede onderdeel van de uitkering) wordt verleend onder de voorwaarde dat ten minste een nader te specificeren aantal personen uit twee categorieën van langdurig werklozen op een Wiv-dienstbetrekking werkzaam is. Waarschijnlijk wordt hier bedoeld op artikel 17, tweede lid, dat bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor de verdeling van de subsidie over de gemeenten. Deze delegatiebepaling is onvoldoende concreet om grondslag te bieden voor regels op grond waarvan sommige gemeenten in het geheel niet in aanmerking komen voor de uitkering. De passage in paragraaf 7.4 van de toelichting, onder Verdeling over de gemeenten, wekt bovendien de indruk dat het totaalbedrag op een heel andere manier wordt verdeeld: de «subsidie» wordt niet verleend op basis van gerealiseerde dienstbetrekkingen, maar is bedoeld om gemeentebesturen tot het creëren van dienstbetrekkingen in staat te stellen, dus op basis van behoeften. Een en ander moet concreter en samenhangender in de wettekst en de toelichting worden uitgewerkt.

o. Bij de verklaring ingevolge artikel 12 is niet alleen het gemeentebestuur maar ook de betrokken werkzoekende belanghebbende. Ingevolge artikel 3:41 Awb zal hij daarom van de verklaring op de hoogte moeten worden gesteld. Het verdient aanbeveling daar in de toelichting op te wijzen.

p. In de toelichting op artikel 18 wordt opgemerkt dat het «batig saldo» van de «subsidie» over een kalenderjaar uiterlijk in het daaropvolgende jaar moet worden aangewend. Verwezen wordt naar artikel 18, tweede lid, onderdeel e. In dat onderdeel wordt echter niet voorzien in de mogelijkheid om de besteding een jaar uit te stellen; het gebruik van de voltooide tijd duidt op het tegendeel. Het artikel dient te worden aangepast.

q. Zouden de opmerkingen in punt 13 niet leiden tot schrapping van de aanwijzingsbevoegdheid in artikel 20, tweede lid, dan verdient het aanbeveling te bepalen dat de minister alleen een aanwijzing aan het gemeentebestuur kan geven nadat hij het gemeentebestuur in de gelegenheid heeft gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen (vergelijk artikel 131 Awb en artikel 10:37 Awb derde tranche).

r. De stelling in de toelichting op artikel 20, dat de toezichtstaak van de minister zich niet uitstrekt tot de bepalingen inzake concurrentievervalsing, dient te worden geschrapt, nu artikel 20 zelf voor die stelling geen steun geeft; of artikel 20 moet worden aangepast.

Bijlage II bij het advies van de Raad van State van 16 oktober 1996, no. W12.96.0257, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- De opschriften van de wetsartikelen en de opschriften in het artikelsgewijze gedeelte van de toelichting op elkaar afstemmen (zie bijvoorbeeld de artikelen 3 en 6).
- In artikel 1, eerste lid, onderdeel g, «hoofdstuk 2» wijzigen in: artikel 4 (aanwijzing 79 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel 1 of artikel 12 een nadere aanduiding opnemen van de Dienst indicatie sociale werkvoorziening, genoemd in artikel 12, tweede lid.
- In artikel 1, tweede lid, de woorden «voor het eerste lid, onderdeel e, » schrappen.
- In artikel 3, eerste lid, de gedachtenstreepjes vervangen door «a» en «b» (aanwijzing 100 Ar).
- Artikel 12, eerste lid, dat uit één lange, ingewikkelde volzin bestaat, vereenvoudigen.
- Artikel 18, tweede lid, onderdeel b, vervangen door: b. artikel 14, derde lid, van toepassing is;.

Toelichting

- Aan de toelichting een inhoudsopgave toevoegen.
- In de tabel in paragraaf 7.4, in het opschrift na «per Wiw-dienstbetrekking» invoegen: en werkervaringsplaats. Voorts laten uitkomen dat de eerste vier rijen betrekking hebben op Wiw-dienstbetrekkingen.
- In paragraaf 7.4, zowel in de tabel als in de tekst, bij de jaaraanduidingen aanwijzing 65 Ar in acht nemen.
- De tabel in paragraaf 7.4 aanvullen met de in de tekst genoemde cijfers over geschatte uitvoerings- en overige kosten en geschatte inleenvergoedingen. In de tekst van paragraaf 7.4 ook de werkervaringsplaatsen behandelen.

Bijlage III. Inhoudsopgave van het advies van de Raad van State van 16 oktober 1996, no. W12.96.0257.

1. Hoofdpunten van het advies en inleiding
 - A. De werkzoekenden
 2. Doel van het wetsvoorstel
 3. De doelgroep
 4. Het 40 000-banenplan
 5. Verdringing en concurrentieverstoring
 6. De «sluitende benadering» bij jongeren
 7. Leegloop
 - B. Verhouding tussen uitvoerende instanties
 8. Inleiding
 9. Taakafbakening tussen gemeentebestuur en Arbeidsvoorziening
 10. Exclusieve rol van Arbeidsvoorziening bij de selectie van langdurig werklozen
 11. In- en uitvoeringsproblemen bij de selectie van langdurig werklozen
 12. Zorg van de bedrijfsverenigingen voor WW-gerechtigden
 - C. De positie van de gemeentebesturen
 13. Toezicht op gemeentebesturen door het Rijk
 14. De financiële relatie tussen het Rijk en de gemeenten
 15. Sociale activering
 - D. Overige opmerkingen
 16. Niveau van regeling
 17. Ondernemingsraden
 18. De gemeentelijke rechtspersoon
 19. Normale arbeidsduur
 20. Salariskorting bij de Wiw-dienstbetrekking
 21. Inhoud van de detacheringsovereenkomst
 22. Gesubsidieerde arbeid binnen en buiten de Wiw
- Bijlage I. Aanvullende opmerkingen van juridisch-technische aard
Bijlage II. Opmerkingen van redactionele aard
Bijlage III. Inhoudsopgave