

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave:

	Blz.		Blz.
I. ALGEMEEN		5. Het instrumentarium: detacheringen en werkervaringsplaatsen	28
1. Inleiding	2	5.1 Inleiding	28
1.1 Doelstelling van de Wet inschakeling werkzoekenden	2	5.2 Wiw-dienstbetrekking	29
1.2 Bestrijding van de langdurige werkloosheid	3	5.3 Werkervaringsplaatsen	29
1.3 Advies van de Sociaal-Economische Raad	4	5.4 Toeleiding naar gesubsidieerde arbeid	32
1.4 Opbouw van de memorie van toelichting	6	5.5 Tegengaan van verdringing en concurrentievervalsing	34
2. De bestuurlijke vormgeving	6	6. De dienstbetrekking voor detacheringplaatsen	38
2.1 Verhouding rijk en gemeenten	6	6.1 Inleiding	38
2.2 Samenwerking met Arbeidsvoorziening en bedrijfsverenigingen	8	6.2 Bijzondere bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden	39
2.3 Activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren	9	6.3 Bijzondere ontslagbepalingen	43
2.4 Inrichting van de uitvoeringsorganisatie door gemeenten	11	6.4 Bijzondere sanctiebepalingen	44
3. De doelgroep	13	6.5 Detacheringsplaats	44
3.1 Ruimte voor een integrale benadering	13	6.6 Verhuizing	47
3.2 Nadere omschrijving van de doelgroep	14	6.7 Terugkeergarantie	48
3.3 Samenhang met de doelgroep van de sociale werkvoorziening	15	6.8 Medezeggenschap	49
3.4 Samenhang met de doelgroep van de Werkloosheidswet	17	7. Het gemeentelijk Werkfonds	49
3.5 Samenhang met de doelgroep van het voorstel tot Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de mogelijkheid van tijdelijke afwijking	18	7.1 Inleiding	49
3.6 Samenhang met de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen	18	7.2 Bekostigingssystematiek nader uitgewerkt	51
4. Het instrumentarium: activering en scholing	19	7.3 Budgettaire aspecten	55
4.1 Inleiding	19	7.4 Volume-ontwikkeling en subsidie per dienstbetrekking en werkervaringsplaats	56
4.2 Zorg en hulpverlening	20	8. Het toezicht en informatievoorziening	59
4.3 Sociale activering	21	8.1 Toezicht op de uitvoering van de wet door gemeenten	59
4.4 Educatie en scholing	22	8.2 Informatievoorziening	61
4.5 Samenhang tussen het Wiw-instrumentarium en de Algemene bijstandswet	25	9. De effecten van het wetsvoorstel	61
		II. ARTIKELSGEWIJS	
		Bijlage 1: overzicht regelingen gesubsidieerde arbeid	92
		Bijlage 2: overzicht kosten en subsidie per arbeidsplaats	97

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid: naar een brede inschakeling van werkzoekenden» (kamerstukken II 1994/95, 24 347, nrs. 1 en 2) is het parlement op de hoogte gebracht van de voornemens van het kabinet om een stroomlijning te realiseren van de diverse regelingen voor gesubsidieerde arbeid. In de notitie is de noodzaak van stroomlijning beknopt geschetst. De vele benaderingen, regelingen en instrumenten op het terrein van gesubsidieerde arbeid, die in de achterliggende jaren zijn ontwikkeld, hebben geleid tot een totaal dat onoverzichtelijk is, niet alleen voor individuele werkzoekenden en werkgevers, maar ook voor de betrokken overheden en uitvoeringsorganisaties. Met name bij de regelingen voor werklozen die door de gemeenten worden uitgevoerd, is sprake van moeilijk te beargumenteren verschillen en een complexe relatie met de Arbeidsvoorziening. Op een aantal punten is bovendien sprake van overlapping in doelgroepen en concurrentie tussen de organisaties die met de uitvoering zijn belast.

In de stroomlijningsnotitie is aangekondigd dat de stroomlijning wordt gerealiseerd via een tweetal wetgevingsprojecten: de totstandkoming van een nieuwe Wet sociale werkvoorziening en een Wet inschakeling werkzoekenden, die de gemeenten een ruimere verantwoordelijkheid geeft voor de totstandkoming van gesubsidieerde arbeidsplaatsen en die de banenpoolregeling en de Jeugdwerkgarantiewet vervangt. De stroomlijning van het reïntegratie-instrumentarium ten behoeve van gedeeltelijk arbeidsgeschikten heeft vorm gekregen in het kader van het flankerend beleid voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

1.1. Doelstelling van de Wet inschakeling werkzoekenden

De Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw), zoals die in de stroomlijningsnotitie is voorzien, heeft een brede doelstelling. Doelstelling van de wet is om de gemeenten de mogelijkheid te bieden een samenhangend instrumentarium te ontwikkelen en in te zetten dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren waar mogelijk verkleint en dat, waar dit niet mogelijk is, voorkomt dat de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt. De instrumenten die daartoe kunnen worden benut bestrijken het gehele terrein van sociale activering tot gesubsidieerde arbeid in de vorm van werkervaringsplaatsen en detacheringen, zoals voorheen via de banenpools en de Jeugdwerkgarantiewet.

Beoogd wordt de gemeenten in staat te stellen door een betere afstemming en meer beleidsvrijheid te komen tot een integrale aanpak, waardoor zij effectiever gebruik kunnen maken van de beschikbare middelen en meer langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren met maatwerk kunnen bereiken. Met het oog daarop zijn de diverse financieringsstromen voor gemeenten op dit terrein onder één noemer, die van het gemeentelijk Werkfonds, gebracht en zijn de belemmeringen weggenomen voor de inrichting van een geïntegreerde uitvoering op het gehele terrein van de gesubsidieerde arbeid, met inbegrip van de sociale werkvoorziening.

Van belang is ook dat met de via de Wiw gerealiseerde stroomlijning nadrukkelijk niet wordt beoogd een bezuiniging te bewerkstelligen. De gemeenten worden geacht met de beschikbare middelen alle werkloze jongeren onder de 23 jaar en zoveel mogelijk langdurig werklozen of uitkeringsgerechtigden een activiteit aan te bieden. Voorzover daarbij

gesubsidieerde arbeid aan de orde is, geldt daarbij wel dat de noodzaak c.q. wenselijkheid van gesubsidieerde arbeid voor betrokkene door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in samenspraak met het uitkeringsorgaan moet zijn vastgesteld. De activiteiten dienen bovendien voor zover mogelijk te zijn gericht op toeleiding naar en voorbereiding op reguliere arbeid. Waar dat niet mogelijk is staan het bevorderen van de mogelijkheid tot het zelfstandig verwerven van een inkomen en sociale activering centraal.

1.2. Bestrijding van langdurige werkloosheid

De Wet inschakeling werkzoekenden is onderdeel van het totaal aan maatregelen dat het kabinet treft om een effectieve bestrijding van langdurige werkloosheid te verwezenlijken en op grotere schaal dan in het verleden het geval was uitkeringsgerechtigden te reintegreren in het arbeidsproces en hen de kans te bieden om via betaalde arbeid een inkomen te verwerven.

In het sociaal-economisch beleid van het kabinet is de bestrijding van langdurige werkloosheid één van de kernpunten. Het beleid richt zich primair op een verruiming van de reguliere werkgelegenheid, onder andere door een verlaging van de arbeidskosten, vooral voor eenvoudige en ongeschoolde arbeid. De Wet vermindering afdracht loonbelasting en premies volksverzekeringen (Stb. 1995, 635 en Stcrt. 1995, 249, 250 en 251) heeft met ingang van 1 januari 1996 een specifieke afdrachtkorting geïntroduceerd voor dergelijke laagbetaalde arbeid. De wet stimuleert tevens de indienstname van langdurig werklozen met een vermindering van belasting- en premie-afdrachten voor een periode van voorlopig vier jaar. Beide afdrachtkortingen kunnen cumuleren. De afdrachtkorting langdurig werklozen vervangt de Wet bevordering arbeidsinpassing op dit punt.

Verruiming van de werkgelegenheid wordt ook beoogd met het zogeheten 40 000-banenplan. De regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen 1996 (Stcrt. 1995, 244 en 1996, 18) en de corresponderende regelingen voor de zorgsectoren stellen middelen beschikbaar voor de totstandkoming van in totaal 40 000 nieuwe reguliere banen in de collectief gefinancierde sectoren die exclusief zijn bestemd voor langdurig werklozen. Bij de financiering is rekening gehouden met de te besparen bijstandsuitkeringen.

Ook bij de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden (Stcrt. 1995, 13, 130 en 230) is sprake van de inzet van uitkeringsgelden ter bestrijding van langdurige werkloosheid. De regeling geeft de rijksoverheid de mogelijkheid op experimentele basis en voor de duur van twee jaar bijstandsuitkeringen om te zetten in een subsidiebedrag ten behoeve van bepaalde gemeenten, instellingen en organisaties. In totaal is subsidie toegekend voor de realisatie van 20 000 arbeidsplaatsen met het doel inzicht te verwerven in effectieve methoden om langdurig werkloze bijstandsgerechtigden aan betaald werk te helpen. Op de relatie van deze experimenten met de Wiw wordt ingegaan in hoofdstuk 5.

Met de omzetting van bijstandsuitkeringen in subsidies ten behoeve van betaalde arbeid wordt de activerende werking van de sociale zekerheid vergroot. Ook het per 1 oktober 1994 gedecentraliseerde incentive-budget en de sterke nadruk die de per 1 januari 1996 in werking getreden nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) legt op de activerings- en uitstroombaan hebben die intentie. Centraal uitgangspunt in de nieuwe Abw is dat in beginsel een ieder de verplichting krijgt opgelegd arbeid te aanvaarden,

tenzij de gemeente oordeelt dat omstandigheden aanwezig zijn die een individuele gehele of gedeeltelijke ontheffing rechtvaardigen.

De Abw biedt tevens een aantal, daartoe door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen gemeenten, de mogelijkheid om bij wijze van experiment een van het normale regime afwijkend beleid ten aanzien van de uitkeringsvoorwaarden te ontwikkelen met het oog op het bevorderen van de sociale integratie en een zelfstandige voorziening in het bestaan van de uitkeringsgerechtigden. In het kader van deze experimenten (Stb. 1995, 317 en Stcrt. 1995, 208) kunnen de betrokken gemeenten ook de inzet van activiteiten met behoud van uitkering beproeven als voortraject voor reïntegratie in betaalde arbeid.

Naar het oordeel van het kabinet is het voor een effectieve aanpak van de (langdurige) werkloosheid van groot belang dat de taken van de uitkeringsinstanties en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op een heldere wijze worden afgebakend en dat de inspanningen van deze organisaties op decentraal niveau op elkaar worden afgestemd en gecoördineerd. Daartoe is in alle relevante wetten (de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, de nieuwe Algemene bijstandswet en de nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen en de onderhavige wet) een wederzijdse samenwerkingsplicht vastgelegd. In het kader van de veranderingsopdracht ten behoeve van de procesgerichte samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties werknemersverzekeringen, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en gemeenten wordt deze samenwerking in het project «Samenwerking Werk en Inkomen» nader uitgewerkt.

1.3. Advies van de Sociaal-Economische Raad

In de stroomlijningsnotitie zijn de voornemens met betrekking tot de vormgeving van de Wet inschakeling werkzoekenden op hoofdlijnen geschetst. Deze notitie is bij brief van 19 december 1995 voor advies voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad. De raad heeft op 16 februari 1996 zijn advies vastgesteld. Daarin plaatst de raad op een aantal punten kanttekeningen bij de kabinetsvoornemens. In deze paragraaf wordt op de hoofdlijnen van het SER-advies ingegaan. In de volgende hoofdstukken komt het op onderdelen meer gedetailleerd aan de orde.

Het advies van de Sociaal-Economische Raad is op hoofdpunten positief. De raad is het eens met het kabinet dat een stroomlijning van instrumenten van gesubsidieerde arbeid wenselijk is. De raad kan zich ook in algemene zin vinden in de doelstellingen van het kabinet, zoals het bieden van ruimte voor één geïntegreerde uitvoeringsorganisatie en het vereenvoudigen van de bekostigingssystematiek, en de praktische motieven die aan de stroomlijningsoperatie ten grondslag liggen. De raad kan zich ook vinden in een stroomlijning van de regelingen voor werklozen en de sociale werkvoorziening langs de weg van twee afzonderlijke, maar onderling op elkaar afgestemde wetten: een herziene Wet sociale werkvoorziening en een Wet inschakeling werkzoekenden.

Wel meent de raad dat grote terughoudendheid past bij de verdere uitbouw van het stelsel van gesubsidieerde arbeid. De zorg voor goede verhoudingen op de reguliere arbeidsmarkt stelt grenzen aan de wijze waarop (en de aantallen waarmee) gesubsidieerde arbeid wordt ingezet. Om die reden adviseert de raad voldoende waarborgen in te bouwen om concurrentie- en budgetvervalsing tegen te gaan. In hoofdstuk 5 van deze toelichting wordt dit element nader uitgewerkt.

Met betrekking tot het voornemen de verschillende geldstromen ten behoeve van de bekostiging van gesubsidieerde arbeid in één brede

doeluitkering, het zogenaamde Werkfonds onder te brengen, wijst de raad op de spanningsverhouding tussen een sluitende aanpak zoals die voor jongeren wordt beoogd, en een eventuele budgettering van dit Werkfonds. Tevens vraagt de raad zich af of bij kleinere gemeenten voldoende draagvlak zal bestaan om de noodzakelijke voorzieningen zelfstandig te treffen. Voor het eerstgenoemde punt is bij de nadere vormgeving van de bekostiging een oplossing gezocht. Op de modaliteiten daarvan wordt nader ingegaan in hoofdstuk 7. Voor wat betreft het tweede punt wordt in de onderhavige wet alle ruimte geboden om hetzij via de weg van samenwerking op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, hetzij via de geïntegreerde uitvoering van meerdere regelingen tot een voldoende draagvlak te komen.

Op het punt van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Arbeidsvoorzieningsorganisatie en gemeenten ten aanzien van de doelgroep komt de raad tot een keuze die afwijkt van het voornemen, zoals neergelegd in de stroomlijningsnotitie. In de notitie is als uitgangspunt een taakverdeling op grond van functionaliteiten gekozen. De verantwoordelijkheid voor de bekostiging van gesubsidieerde arbeid via de genormeerde inzet van bijstandsuitkeringen wordt bij gemeenten gelegd, ongeacht de vraag of het gaat om personen die dergelijke gesubsidieerde arbeid nodig hebben als onderdeel van een reïntegratietraject of als laatste mogelijkheid voor zelfstandige inkomensvoorziening, omdat kansen op de reguliere arbeidsmarkt ontbreken.

De raad sluit aan bij een benadering in functionaliteiten waar wordt opgemerkt dat recht moet worden gedaan aan de specifieke expertise van Arbeidsvoorziening met betrekking tot arbeidsinpassing en de taken van gemeenten met betrekking tot sociale activering, maar verlaat die benadering waar het gaat om de bekostiging en realisatie van gesubsidieerde arbeid ten gunste van een categoriale benadering. De raad meent dat aan gemeenten uitsluitend de verantwoordelijkheid voor gesubsidieerde arbeid voor kansloze werkzoekenden toebehoort. Arbeidsvoorziening zou de volledige verantwoordelijkheid voor de bemiddeling en de eventuele plaatsing in gesubsidieerde arbeid van alle andere groepen moeten hebben. De Arbeidsvoorziening dient daarbij de beschikking te houden over het instrument van de werkervaringsplaatsen. In afwijking van dit standpunt is de raad om pragmatische redenen wel van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor jeugdwerkgarantieplaatsen bij de gemeenten moet blijven.

Naar het oordeel van het kabinet draagt het advies van de raad op dit punt niet bij tot een logische en eenduidige verdeling van taken tussen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de gemeenten langs de lijn van functionele verantwoordelijkheden. De gekozen uitwerking wordt geschetst in hoofdstuk 5 van deze toelichting. Daar wordt ook ingegaan op het specifieke advies van de raad om de thans bij Arbeidsvoorziening aanwezige middelen voor werkervaringsplaatsen niet over te hevelen naar het gemeentelijke Werkfonds in het kader van de Wiw.

Tot slot wijst de raad een uitname uit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) af als financieringsbron voor de Wiw. Een deel van de raad wijst iedere inzet van uitkeringsgelden, ook het introduceren van de inkooprelatie voor bedrijfsverenigingen af. Een ander deel adviseert dat het Awf in staat wordt gesteld bij te dragen aan het gemeentelijk Werkfonds op basis van contractuele relaties die tussen de bedrijfsverenigingen en het fonds worden aangegaan. Deze laatste constructie heeft het kabinet in deze wet opgenomen.

Ten aanzien van de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in het kader van de onderhavige wet is dezelfde lijn gekozen als bij de Wet sociale werkvoorziening. Het advies van de raad om te kiezen voor een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is overgenomen. De advisering ten aanzien van de wenselijkheid van arbeidsovereenkomsten voor 32 uur en ten aanzien van een beloning op het niveau van het minimumloon gedurende de eerste twee jaar is dermate verdeeld dat het kabinet daarin geen reden ziet van de eerder geformuleerde voornemens af te wijken.

1.4. Opbouw van de memorie van toelichting

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

Hoofdstuk 2 gaat in op de bestuurlijke verhoudingen: de gewijzigde relatie tussen het rijk en de gemeenten en de samenwerking van de gemeenten met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de uitvoeringsinstellingen voor de werknemers-verzekeringen. In dit hoofdstuk wordt tevens een nieuwe opzet geschetst voor de samenwerking tussen partijen in verband met de sluitende benadering voor jongeren. Ook de relatie gemeente – lokale uitvoeringsorganisaties komt aan de orde.

In hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting wordt in de eerste plaats ingegaan op de doelgroepen die met het instrumentarium van de Wiw kunnen worden bereikt.

Hoofdstuk 4 en 5 schetsen het instrumentarium in zijn volledige breedte variërend van maatregelen gericht op de sociale activering van uitkeringsgerechtigden tot en met het aanbieden van een dienstbetrekking in het kader van de Wiw of het verstrekken van een subsidie voor een werkervaringsplaats.

Hoofdstuk 6 gaat in op de aard van de dienstbetrekking, een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, en op de bijzondere bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden en ontslag die voortvloeien uit de aard van de regeling.

Hoofdstuk 7 behandelt de wijze van financiering van de Wiw en de bekostiging van de uitvoering door gemeenten in het kader van het gemeentelijk Werkfonds.

Hoofdstuk 8 behandelt de wijze waarop het toezicht op de uitvoering door gemeenten en de informatievoorziening tussen rijksoverheid en gemeenten zijn ingericht.

Hoofdstuk 9 beschrijft, voor zover van toepassing, de (neven)effecten van de Wiw voor de werkgelegenheid, het bedrijfsleven, de uitvoering en de belasting van de rechtelijke macht.

2. De bestuurlijke vormgeving

2.1. Verhouding rijk en gemeenten

De onderhavige wet gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid

van rijk en gemeenten voor het beschikbaar stellen van voorzieningen, met inbegrip van gesubsidieerde arbeid, aan personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid is gekozen vanuit enerzijds het besef dat het tot stand brengen van gesubsidieerde arbeid het beste op lokaal niveau kan geschieden en anderzijds de overweging dat het tot stand komen van een dergelijke voorziening van een over het gehele land gezien voldoende kwalitatief en kwantitatief niveau van een zodanige betekenis is dat medebetrokkenheid van de rijksoverheid in voorwaardenscheppende en toetsende zin gewenst is. Het parlement moet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te allen tijde kunnen aanspreken en verantwoordelijk kunnen stellen voor de instandhouding van deze voorzieningen en een juiste wijze van uitvoering.

Het is de bedoeling de gemeenten, meer dan het geval was bij de Jeugdwerkgarantiewet en de Rijksbijdrageregeling banenpools, beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Wiw te bieden. Om dat mogelijk te maken zijn de regels waaraan de gemeenten moeten voldoen bij het totstandbrengen van voorzieningen en arbeidsplaatsen sterk vereenvoudigd en zijn de financieringsstromen voor de gemeenten samengebracht in een brede doeluitkering onder de noemer van een gemeentelijk Werkfonds. Het hanteren van een brede doeluitkering betekent tevens dat niet wordt overgegaan tot een volledige overdracht van de zeggenschap naar gemeenten.

De verdeling van de rijksmiddelen die voor de inschakeling van werkzoekenden en activering van uitkeringsgerechtigden via het gemeentelijk Werkfonds ter beschikking worden gesteld, de mogelijkheid van verrekening dan wel terugvordering van de beschikbaar gestelde middelen indien sprake is van niet rechtmatige of niet doeltreffende uitvoering van de wet door de gemeenten en de aanwijzingsbevoegdheid zijn begrensd, maar voldoende instrumenten om de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten opzichte van het parlement inhoud te kunnen geven.

De doelstelling van de wet is om personen die langdurig werkloos zijn en zijn aangewezen op een uitkering te stimuleren tot deelname aan het arbeidsproces. Voor zover hiertoe op termijn geen perspectief bestaat, biedt de wet de mogelijkheid om door middel van maatschappelijke activering sociale uitsluiting te voorkomen. In termen van de fasering van Arbeidsvoorziening gaat het om personen die langdurig werkloos werkzoekend zijn en die hetzij alleen door een intensief arbeidsinpassings-traject een reguliere arbeidsplaats kunnen verkrijgen, hetzij als gevolg van hun werkloosheidsduur geen of nauwelijks kansen op de arbeidsmarkt hebben. Een aanmerkelijk deel van de doelgroep is voor zijn inkomensvoorziening aangewezen op een uitkering krachtens de Abw of is, indien de situatie van werkloosheid niet wordt beëindigd, op termijn op een dergelijke uitkering aangewezen.

De uitvoering van de Abw en de andere bijstandsgerelateerde regelingen is een gemeentelijke taak. Na de inwerkingtreding van de nAbw per 1 januari 1996 is meer nadruk komen te liggen op de activering van bijstandsgerechtigden, gericht op uitstroom naar betaald werk. De bijstand is erop gericht om de belanghebbende in staat te stellen zelfstandig in het bestaan te voorzien. Om de inschakeling van bijstandsgerechtigden in het arbeidsproces te bevorderen werkt de gemeente samen met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De onderhavige wet biedt gemeenten een instrumentarium dat hen in staat stelt deze verplichting een substantiële inhoud te geven. Met name

door de grote beleidsvrijheid die de gemeenten in de uitvoering van de wet wordt geboden, zijn optimale mogelijkheden geschapen voor een goede aansluiting tussen het beleid inzake gesubsidieerde arbeid en het activeringsbeleid in het kader van de Abw.

2.2. Samenwerking met Arbeidsvoorziening en bedrijfsverenigingen

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) hebben in maart 1996 het startdocument inzake de samenwerking op het terrein van werk en inkomen gepubliceerd, als eerste stap op weg naar een procesgerichte samenwerking ten behoeve van gemeenschappelijke cliënten. Deze samenwerking is geen doel op zichzelf. Zoals hiervoor al aangegeven hebben de taken van Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganen voor de werknemersverzekeringen en de gemeenten in het kader van de bijstand voor een belangrijk deel betrekking op dezelfde personen. Het is derhalve wenselijk dat de uitvoeringsprocessen zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Dit leidt tot een betere dienstverlening aan cliënten, voorkomt doublures bij bijvoorbeeld de informatievergaring en leidt daarmee tot een vergroting van de efficiëntie. Op basis van goede afspraken over de kerntaken en kernkwaliteiten van de drie betrokken organisaties kan door afstemming c.q. bundeling van menskracht en middelen meer worden bereikt.

De bedoeling is dat de drie partijen in de regio, Arbeidsvoorziening, gemeenten en uitvoeringsinstanties werknemersverzekeringen, een gezamenlijk inzicht ontwikkelen met betrekking tot het regionale bestand aan uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en samenwerken bij de inzet van hun afzonderlijke mogelijkheden en instrumenten, gericht op een optimale cliëntvriendelijke efficiëntie en effectiviteit. Het kabinet acht het van groot belang dat de gemeenten ook als uitvoerders van de Wet inschakeling werkzoekenden nauw samenwerken met de uitvoerders van de Arbeidsvoorzieningswet en de sociale verzekeringswetten.

Als wettelijke basis voor het bevorderen van samenwerking bevat de onderhavige wet een algemene samenwerkingsbepaling, die vergelijkbaar is met overeenkomstige bepalingen in andere regelgeving, zoals de Abw en de Arbeidsvoorzieningswet. Te zijner tijd zal bezien worden of en zo ja hoe deze samenwerkingsbepaling moet worden ingevuld, in lijn met de invulling van de samenwerkingsbepaling in de overige genoemde wetten.

Een belangrijk element waar het de samenwerking met de Arbeidsvoorziening betreft is de stroomlijning van de verdeling van taken op het terrein van gesubsidieerde arbeid die met de Wiw wordt gerealiseerd. Nadrukkelijker dan in het verleden het geval was is de verantwoordelijkheid voor het realiseren van gesubsidieerde arbeid bij gemeenten neergelegd. Om die reden is afgezien van de verplichting om afspraken tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening te maken over de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties. Tevens wordt de subsidie van Arbeidsvoorziening voor gemeentelijke banenpoolplaatsen in het gemeentelijk Werkfonds geïncorporeerd, zodat de afzonderlijke subsidievoorwaarden kunnen vervallen. Uitgangspunt is dat de samenwerking op dit terrein via de algemene samenwerkingsafspraken inhoud krijgt.

Ook de samenwerking tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening, zoals die in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren sinds 1992 bestaat, heeft in de onderhavige wet een nieuwe invulling gekregen. In de nieuwe situatie blijft echter ook Arbeidsvoorziening de eerstverantwoordelijke voor de arbeidsbemiddeling van jongeren en langdurig werklozen vanuit gesubsidieerde arbeid.

2.3. Activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren

Voorgeschiedenis

Doel van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren (AAJ) was de toegenomen werkloosheid onder jongeren te bestrijden, langdurige werkloosheid onder jongeren te voorkomen en werkloze jongeren te laten doorstromen naar regulier werk of scholing. Door middel van een stapsgewijze invoering zou in 1998 worden voorzien in een sluitende aanpak van de jeugdwerkloosheid voor alle werkloze jongeren tot 21 jaar en alle werkloze schoolverlaters tot 27 jaar.

Het AAJ wordt door gemeenten en Arbeidsvoorziening gezamenlijk uitgevoerd. Daarbij zijn drie fasen onderscheiden. De eerste fase treedt in werking direct nadat de jongere zich als werkloos werkzoekende heeft laten inschrijven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. In deze fase dient het arbeidsbureau zich in te spannen om de jongere te bemiddelen naar werk of scholing. Deze eerste periode duurt een half tot maximaal één jaar. Als de bemiddeling naar werk of scholing na een half jaar of maximaal één jaar niet is gelukt dan treedt de tweede fase van het AAJ in werking. De gemeente biedt de jongere in deze fase een dienstbetrekking aan in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet. In deze fase wordt de jongere geacht een zodanige werkervaring op te doen dat doorstroming naar werk of scholing op de kortst mogelijke termijn alsnog wordt gerealiseerd. De derde fase van het AAJ begint op het moment dat de JWG-organisatie en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vaststellen dat de jongere geschikt is voor bemiddeling. De organisaties zijn dan gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van de uitstroom.

Het AAJ heeft geleid tot een intensivering van de dienstverlening van de arbeidsbureaus voor jongeren. Bij de eerste evaluatie bleek de effectiviteit van de eerste fase van het AAJ echter beperkt. Vrijwel alle jongeren die in de eerste fase een reguliere baan of opleidingsplaats vinden, zouden daarin ook geslaagd zijn zonder AAJ. De indruk was tevens dat een deel van de jongeren die worden overgedragen naar de gemeente onnodig op een garantieplaats terechtkomt. Met meer inspanningen in de eerste fase van het AAJ hadden deze jongeren buiten de JWG kunnen blijven. Van 25% jongeren die uit de JWG doorstroomde naar een reguliere arbeids- of opleidingsplaats meende ruim de helft dat zij ook zonder JWG-dienstbetrekking wel een baan zouden hebben gevonden, terwijl een aanzienlijk deel van de werkgevers die deze jongeren hadden ingeleend hetzelfde oordeel had.

Anderzijds bleek eveneens dat nog altijd een aantal jongeren een bijstandsuitkering ontvangt. Deels zijn dit jongeren die niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, vanwege in de persoon gelegen factoren, of in de wachttijd voor toetreding tot de JWG zitten, maar deels zijn dit eveneens jongeren die wel degelijk in aanmerking kunnen komen voor een dienstbetrekking in het kader van de JWG. Voor die jongeren die na de eerste fase niet een zodanig niveau hebben dat een detachingsplaats in het JWG tot de mogelijkheden behoorde is in 1994 de voorbereidingsfase geïntroduceerd, waarbij in het kader van de JWG ter voorbereiding op een dienstbetrekking activiteiten kunnen worden gevolgd. De regeling als zodanig is daarmee wederom complexer geworden.

Nieuwe benadering voor jongeren

Het kabinet is van oordeel dat de doelstelling van een sluitende benadering voor jongeren, zoals die in eerste instantie in het AAJ en de

Jeugdwerkgarantiewet tot ontwikkeling is gebracht, ook in het kader van de onderhavige wet vorm moet krijgen. Het mag niet voorkomen dat jongeren werkloos thuis zitten en gewennen aan een situatie van werkloosheid en afhankelijkheid van een uitkering. Het mag echter ook niet voorkomen dat jongeren die met enige hulp reguliere arbeid kunnen vinden ten onrechte een gesubsidieerde arbeidsplaats krijgen.

Gegeven de problemen die bij de evaluatie van het AAJ zijn gesignaleerd en gegeven de veel bredere benadering, met inbegrip van sociale activering, in het kader van de onderhavige wet vergeleken met de Jeugdwerkgarantiewet, is gekozen voor een herijking van de vormgeving en de inhoud van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren. Alleen zo kan zeker worden gesteld dat een sluitende benadering daadwerkelijk wordt gerealiseerd en dat de jongeren op de kortst mogelijke termijn met inzet van de meest effectieve middelen worden toegeleid naar arbeid of scholing.

In plaats van een splitsing van het AAJ in fasen waarin verschillende uitvoerders verantwoordelijk zijn, staat in het kader van de onderhavige wet een trajectbenadering voor ogen waarin partijen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het gehele traject dragen, aansluitend bij de hiervoor geschetste procesgerichte samenwerking. Dit betekent dat de gemeente vanaf het eerste begin betrokken is bij de beoordeling of naast of in plaats van het zoeken naar werk, andere voorbereidende of op sociale activering gerichte activiteiten noodzakelijk zijn.

Met elke jongere die zich meldt als werkloos werkzoekende bij het arbeidsbureau of die een aanvraag indient voor een uitkering ingevolge de Abw, vindt in deze trajectbenadering een eerste gezamenlijke intake plaats door gemeente en arbeidsbureau, voor zover noodzakelijk aangevuld met de bedrijfsvereniging. In dit eerste gesprek wordt beslist of de jongere kansrijk genoeg is om zelfstandig, dan wel met enige hulp, een reguliere baan of opleiding te vinden. Het traject voor jongeren die naar verwachting op eigen kracht een reguliere baan kunnen vinden bestaat dan uit het volgen en stimuleren van het sollicitatiegedrag. Een traject zal voor het overgrote deel van de jongeren tot deze activiteiten beperkt kunnen blijven.

Blijkt in het eerste intake-gesprek dat de jongere naar verwachting niet binnen afzienbare tijd zelfstandig reguliere arbeid zal vinden dan wordt in een meer uitgebreide intake een individueel traject geformuleerd om de periode van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid zo kort mogelijk te laten duren.

De gemeente en arbeidsvoorziening bepalen in onderling overleg met de jongere welk traject wordt doorlopen. De afspraken worden vastgelegd in een trajectplan als bedoeld in artikel 70, derde lid Abw. Ook met werkloze jongeren onder de 18 jaar die niet Abw-gerechtigd zijn, wordt een dergelijk plan schriftelijk overeengekomen. In dit trajectplan wordt helder vastgelegd welke activiteiten worden ondernomen, met welk doel en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Het is de bedoeling dat alle jongeren die zich bij arbeidsvoorziening of gemeente melden na de intake duidelijk is wat van hen wordt verwacht en welke inspanningen zij van de betrokken organisaties mogen verwachten. Evenals voorheen blijft Arbeidsvoorziening de eerstverantwoordelijke voor bemiddeling naar reguliere arbeid.

De hier geschetste benadering betekent een verbreding ten opzichte van de sluitende aanpak in het kader van AAJ en Jeugdwerkgarantiewet. De gemeente is verplicht alle jongeren die een bijstandsuitkering ontvangen,

in samenwerking met arbeidsvoorziening, een traject aan te bieden. Ook in het geval dat de jongere niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt dient een traject te worden opgesteld dat zich er op richt de jongere op termijn alsnog geschikt te maken voor de arbeidsmarkt. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat met een verslaafde een zorgtraject wordt opgesteld om van zijn verslaving af te komen of dat met een alleenstaande ouder met de zorg voor jonge kinderen een activiteit wordt afgesproken die de uitstroomkansen bij het beschikbaar komen voor de arbeidsmarkt bevordert.

Met de nieuwe benadering wordt bereikt dat gemeenten en Arbeidsvoorziening op een flexibeler manier dan thans hun instrumentarium kunnen inzetten om de periode van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid zo kort mogelijk te laten duren. In de tweede plaats wordt door de gezamenlijke intake en uitwerking van het traject voorkomen dat de betrokken organisaties een passieve houding kunnen aannemen in afwachting van de inwerkingtreding van een volgende fase waarin een andere organisatie verantwoordelijk is. De hiervoor geschetste benadering zal in overleg met de betrokken organisaties en instanties worden uitgewerkt. Noodzakelijke regelgeving kan worden gebaseerd op artikel 7, tweede lid, van deze wet.

Rol van bedrijfsverenigingen

In tegenstelling tot de Jeugdwerkgarantiewet vallen jongeren die een uitkering ontvangen ingevolge de Werkloosheidswet onder de sluitende benadering. Het is hierbij niet relevant of de WW-rechten zijn opgebouwd in een Wiw-dienstbetrekking of tijdens een regulier dienstverband. In die gevallen dat de jongeren een uitkering ingevolge de WW ontvangen is het realiseren van de sluitende benadering in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de bedrijfsverenigingen. De bedrijfsvereniging kan in overleg met Arbeidsvoorziening, en zo nodig de gemeente, een traject uitzetten. In een dergelijke situatie fungeert de uitkering ingevolge de Werkloosheidswet voor de jongere als inkomensvoorziening. Van eventuele aanvullende kosten kan bij de opstelling van het traject worden vastgesteld op welke wijze deze worden gefinancierd. Daartoe kunnen ook Wiw-middelen worden ingezet, omdat de betrokken jongeren, op grond van de titel uitkeringsgerechtigden, eveneens tot de doelgroep van de onderhavige wet behoren. De bedrijfsverenigingen hebben ook de mogelijkheid om voor een WW-gerechtigde een traject in het kader van de Wiw in te kopen (zie hoofdstuk 7).

2.4. Inrichting van de uitvoeringsorganisatie door gemeenten

De wijze waarop voorheen aan de regelingen voor gesubsidieerde arbeid vorm werd gegeven aan de uitvoering was verschillend. In de Jeugdwerkgarantiewet was bepaald dat de gemeente een stichting diende op te richten die de wet uitvoerde. De gemeente droeg de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de stichting, hetgeen tot uitdrukking diende te komen in de statuten van de stichting. De Rijksbijdrageregeling banenpools (Stcrt. 1990, 169; laatstelijk gewijzigd Stcrt. 1996, 18) bevatte een vergelijkbare bepaling; de gemeente diende op basis van een samenwerkingsafpraak met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een stichting op te richten die tot taak had deelnemers aan de banenpoolregeling in dienst te nemen en ter beschikking te stellen aan werkgevers in de collectieve sector of de non-profitsector.

Gemeenten werken vaak samen bij de uitvoering van de JWG en banenpoolregeling door een uitvoeringsorganisatie op te richten die functioneert voor het gezamenlijke grondgebied. In de nu nog circa 630

gemeenten in Nederland zijn ongeveer 120 JWG- en/of banenpoolstichtingen actief.

In de Wiw worden geen vormvoorschriften voor de uitvoeringsorganisatie gegeven. Het staat een gemeente vrij om zelf de wet uit te voeren en daarvoor een organisatie op te richten of om een onafhankelijk rechtspersoon daartoe aan te wijzen, waarbij kan worden gekozen of en in hoeverre met andere gemeenten wordt samengewerkt. Desgewenst kan de gemeente de uitvoering overlaten aan meerdere uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld wanneer deze specifieke deskundigheden op verschillende deelterreinen van de arbeidsmarkt hebben. De wet stelt, anders dan de JWG en banenpoolregeling, ook geen bijzondere vereisten aan de rechtsvorm van de uitvoeringsorganisatie. De enige voorwaarde die wordt gesteld is dat de uitvoeringsorganisatie rechtspersoonlijkheid heeft. Voor de bestaande banenpoolstichtingen en JWG-organisaties heeft de totstandkoming van de Wiw geen bijzondere consequenties. Deze organisaties kunnen door een gemeente worden aangewezen als de uitvoeringsorganisatie bedoeld in artikel 8 van de wet. Ook de instroompools zoals die in het kader van de experimenten met de inzet van uitkeringsgelden vorm hebben gekregen, kunnen met de daar gehanteerde methodiek functioneren als uitvoeringsorganisatie in het kader van deze wet.

Van nieuwe deelnemingen of oprichtingen hoeft dus op zichzelf geen sprake te zijn. Voor zover 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.

De mogelijkheid staat open om zonder gebruik te maken van gemeentelijke commissies of een gemeenschappelijke regeling de uitvoering van gemeentelijke Wiw-taken op te dragen aan een (bestaande) al dan niet privaatrechtelijke, rechtspersoon. Vanwege het belang bestaande kanalen en structuren zoveel mogelijk te kunnen benutten en met het oog op de wenselijk geachte gemeentelijke beleidsvrijheid, is er niet voor gekozen de wijze of de schaal waarop taken met inschakeling van derden worden uitgevoerd, dwingend voor te schrijven.

De beleidsvrijheid van de gemeente ten aanzien van de organisatie van de uitvoering, laat onverlet dat de gemeente de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering draagt. Teneinde de uitoefening van deze verantwoordelijkheid te kunnen garanderen dient de inhoud van de rechtsbetrekking tussen gemeente en de rechtspersoon die is belast met de uitvoering van de wet in een aanwijzingsbesluit te worden geregeld. Langs deze band kunnen de mogelijke risico's (in de sfeer van gebrek aan sturing en controle) in geval van privaatrechtelijke samenwerking tussen overheid en particulieren worden afgedekt.

Ongeacht de uitvoeringsstructuur die wordt gekozen, is de gemeente de werkgever voor de Wiw-werknemer, dat wil zeggen dat een arbeidsovereenkomst op grond van onderhavige wet wordt afgesloten tussen de gemeente en de Wiw-werknemer. Dit sluit echter niet uit dat de gemeente de uitvoeringsorganisatie kan machtigen om namens haar een dienstbetrekking aan te gaan.

In de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is ten aanzien van de uitvoering dezelfde benadering gevolgd, hetgeen betekent dat desgewenst de uitvoering van Wiw en Wsw kan worden geïntegreerd. Door het verdwijnen van de divergerende eisen die in de vroegere regelgeving aan de uitvoeringsorganisaties werden gesteld en door de stroomlijning van Wsw en Wiw op het terrein van rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en medezeggenschap zijn er geen regeltechnische belemmeringen meer om

te komen tot een geïntegreerde gemeentelijke uitvoering van beide regelingen. In dit verband wordt tevens opgemerkt dat ook ten aanzien van de informatievoorziening van gemeenten naar het rijk en voor de invulling van het toezicht op de uitvoering van Wsw en Wiw zoveel mogelijk voor een eensluidende benadering wordt gekozen.

3. De doelgroep

3.1. Ruimte voor een integrale benadering

Kenmerk van de regelingen, waarvoor de onderhavige wet in de plaats treedt, is dat zij elk een specifieke omschrijving van de doelgroep kennen en dat het instrumentarium dat door middel van die regeling ter beschikking van de gemeente staat alleen voor die specifieke doelgroep kan worden aangewend onder ook weer voor die regeling specifieke voorwaarden.

Zo voorziet de Jeugdwerkgarantiewet in een sluitende aanpak voor alle werkloze jongeren tot 21 jaar en op termijn alle werkloze schoolverlaters tot 27 jaar. Aan hen biedt de gemeente een JWG-dienstbetrekking dan wel een zogenaamde voor-bereidingsovereenkomst aan indien de jongere er binnen een half jaar of een jaar niet in is geslaagd op eigen kracht of met hulp van de Arbeidsvoorziening scholing of werk te vinden. De jongere die een JWG-dienstbetrekking met een JWG-organisatie heeft, wordt gedetacheerd bij een werkgever in de collectieve sector, de non-profitsector of de marktsector.

De banenpoolregeling is uitsluitend bestemd voor zeer moeilijk bemiddelbare werklozen die langer dan drie jaar werkloos zijn. Zij kunnen een arbeidsovereenkomst met een banenpoolorganisatie aangeboden krijgen die hen vervolgens detacheert op additionele plaatsen in de collectieve sector of de non-profitsector, echter niet in de marktsector.

De gemeentelijke instrumenten op het terrein van de sociale activering vinden hun kader in de Algemene bijstandswet. Daar is vastgelegd dat de gemeenten de hoofdlijnen van het activeringsbeleid moeten vastleggen in een beleidsplan. De instrumenten in dit kader richten zich uiteraard primair op de populatie van bijstandsgerechtigden.

De Wet inschakeling werkzoekenden beoogt deze categoriale benadering van afzonderlijke doelgroepen te doorbreken door uit te gaan van een brede doelgroepomschrijving. Gemeenten krijgen met deze wet de mogelijkheid om een integraal arbeidsmarktbeleid te voeren dat zowel gericht is op toetreding tot de arbeidsmarkt, als op verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt, dan wel het voorkomen dat deze afstand groter wordt en mensen de aansluiting met de maatschappij dreigen te verliezen.

Deze wet heeft een zeer brede doelstelling en een ruim omschreven doelgroep. De brede doelgroepomschrijving heeft tot gevolg dat subdoelgroepen elkaar gedeeltelijk overlappen (een langdurig werkloze of jongere kan ook uitkeringsgerechtigd zijn). Hiervoor is 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.

Het voorgaande betekent evenwel niet dat alle personen in gelijke mate gebruik kunnen maken van alle voorzieningen die de wet biedt. Zo geldt er alleen ten aanzien van de categorie jongeren een sluitende benadering

en kunnen alleen jongeren en langdurig werklozen, die daarvoor door Arbeidsvoorziening in overleg met gemeenten zijn geïndiceerd, in aanmerking komen voor een gesubsidieerde arbeidsplaats of een werkervaringsplaats.

De brede doelgroepomschrijving draagt het risico in zich dat bij selectie van deelnemers voor gesubsidieerde arbeid bepaalde categorieën werklozen en uitkeringsgerechtigden in onvoldoende mate vertegenwoordigd zijn, waarbij in het bijzonder wordt gedacht aan oudere werklozen met een lage opleiding. Mede in het licht van de voorgenomen wet voor het vastleggen van het verbod op onderscheid op grond van leeftijd bij werving en selectie acht het kabinet een evenredige deelname van de verschillende leeftijdscategorieën werklozen/ uitkeringsgerechtigden wenselijk. Om die reden zullen in de monitoring van de uitvoering van de Wiw leeftijd en opleiding van Wiw-werknemers en werknemers op een werkervaringsplaats aandachtspunten vormen.

3.2. Nadere omschrijving van de doelgroep

Zoals gezegd behoren in de eerste plaats alle personen die een uitkering ingevolge de sociale zekerheidswetgeving ontvangen tot de doelgroep van de Wet inschakeling werkzoekenden. Dit betekent dat alle Abw-, IOAW- en IOAZ-uitkeringsgerechtigden voor activiteiten in het kader van de activering of gericht op uitstroom uit de uitkering niet langer zijn aangewezen op de Abw zelf, maar op de Wet inschakeling werkzoekenden. Voor uitkeringsgerechtigden die een uitkering ontvangen ingevolge een van de sociale verzekeringswetten geldt dat zij, naast de activeringsmiddelen die in het kader van die regelingen beschikbaar zijn, ook voor activiteiten in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden in aanmerking kunnen worden gebracht.

In de tweede plaats behoren langdurig werklozen tot de doelgroep van de Wet inschakeling werkzoekenden. Onder langdurig werkloze wordt in dit verband begrepen de persoon die langer dan een jaar als werkloos werkzoekende staat ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voor de vaststelling van de duur van de werkloosheid en de gelijkstelling aan langdurig werkloze zal in de ministeriële regeling op grond van artikel 1, derde lid worden aangesloten bij de definitiebepalingen krachtens de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Dit betekent onder andere dat voor de bepaling van de duur van de werkloosheid korte periodes dat de werkloosheid is onderbroken voor het verrichten van arbeid als werkloosheid worden aangemerkt voorzover deze periodes gezamenlijk niet meer dan 50 dagen of 400 uur op jaarbasis hebben bedragen. Ook een periode van detentie wordt aangemerkt als werkloosheidsperiode evenals de periode waarin na toestemming van Arbeidsvoorziening, de bedrijfsvereniging of de gemeente onbetaalde arbeid of vrijwilligerswerk is verricht of een cursus, opleiding of scholing is gevolgd.

Tevens zal in de ministeriële regeling worden geregeld dat uitkeringsgerechtigden die zich in een vergelijkbare positie bevinden als personen die een jaar werkloos werkzoekend zijn, worden gelijkgesteld aan een langdurig werkloze.

Tenslotte behoren alle werkloze jongeren onder de 23 jaar tot de doelgroep. Voor deze categorie geldt een sluitende benadering. Net als met de «sluitende aanpak» in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet wordt met deze sluitende benadering beoogd te voorkomen dat jongeren bij hun intrede op de arbeidsmarkt al langdurig in een werkloosheids-situatie terecht komen en aan een situatie van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid gewennen.

De sluitende benadering in het kader van de onderhavige wet wijkt in een aantal opzichten af van de «sluitende aanpak» in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet. In de eerste plaats houdt de nieuwe benadering in dat voor alle jongeren die tot de doelgroep behoren, ook voor degenen die in het kader van de JWG nog niet voor een dienstbetrekking of een zogenaamde voorbereidingsovereenkomst in aanmerking komen, een traject gericht op inschakeling in het arbeidsproces wordt opgesteld onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de Arbeidsvoorziening.

In afwijking van de Jeugdwerkgarantiewet is de sluitende benadering beperkt tot werkloze jongeren onder de 23 jaar. Uit de evaluatie en monitoring van de Jeugdwerkgarantiewet komt naar voren dat deze wet vooral een belangrijke functie vervult voor de verbetering van de arbeidsmarktperspectieven van kansarme jongeren met een lage, dan wel afgebroken opleiding. Voor jongeren met een hogere opleiding blijkt de effectiviteit van de Jeugdwerkgarantiewet beperkt te zijn, aangezien deze jongeren er ook zonder de werkervaring in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet over het algemeen wel in geslaagd zouden zijn om een baan te verwerven. Van jongeren die op 23-jarige leeftijd hun intrede op de arbeidsmarkt doen mag worden aangenomen dat zij voldoende scholing hebben om, zonodig met de inzet van Arbeidsvoorziening, op redelijke termijn een reguliere baan te vinden. Een sluitende benadering voor deze categorie jongeren is een te zwaar middel.

Schoolverlaters van 23 jaar en ouder die er desondanks niet in slagen een baan te verkrijgen kunnen overigens, net als andere langdurig werklozen of uitkeringsgerechtigden, in aanmerking worden gebracht voor activiteiten in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden. Voor jongeren van 23 jaar en ouder die voor de invoering van de Wet inschakeling werkzoekenden zijn ingestroomd in de Jeugdwerkgarantiewet is een overgangsregeling getroffen.

In de Wet inschakeling werkzoekenden wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen werkloze jongeren en werkloze schoolverlaters. Dit onderscheid is minder relevant door de beperking van de doelgroep tot jongeren onder de 23 jaar, bovendien leverde het begrip schoolverlater in de Jeugdwerkgarantiewet in de uitvoering veel interpretatieproblemen op. Verder moet ook ten aanzien van jongeren die gedurende enige tijd werkzaamheden hebben verricht en die daarna (weer) werkloos zijn geworden, voorkomen worden dat zij gewennen aan de werkloosheids-situatie.

3.3. Samenhang met de doelgroep van de sociale werkvoorziening

In het kader van de stroomlijning van de regelingen voor gesubsidieerde arbeid verdient de samenhang tussen deze wet en de Wet sociale werkvoorziening op een tweetal punten bijzondere aandacht. Het betreft in de eerste plaats de positie van jongeren met een arbeidshandicap in het kader van de hier voor geschetste sluitende benadering van werkloze jongeren. In de tweede plaats verdient de positie nadere overweging van SW-werknemers van wie bij de periodieke herindicatie wordt vastgesteld dat zij niet langer tot de doelgroep van de Wsw behoren.

Ook voor werkloze jongeren met een arbeidshandicap is de sluitende benadering van toepassing. Jongeren die mogelijk in aanmerking komen voor arbeid in de sociale werkvoorziening kunnen worden aangemeld bij gemeentelijke adviescommissies die de Dienst indicatiestelling sociale werkvoorziening adviseren omtrent de indicatiestelling. De Dienst stelt mede op basis van het advies vast of een jongere inderdaad is aange-wezen op arbeid onder aangepaste omstandigheden, of dat hij wellicht

niet in staat is tot gangbare arbeid, dan wel in staat is tot arbeid onder normale omstandigheden. Jongeren die niet in staat worden geacht tot het verrichten van arbeid zullen veelal zijn aangewezen op dagopvang in zorginstellingen voor gehandicapten. Dit staat evenwel niet in de weg dat ook deze jongeren tot het bereiken van de 23-jarige leeftijd onder de sluitende benadering van de Wet inschakeling werkzoekenden blijven vallen, hetgeen kan betekenen dat voor deze jongeren een zorgtraject moet worden uitgezet.

Werkloze jongeren van wie de Dienst indicatie sociale werkvoorziening heeft vastgesteld dat zij tot de doelgroep van de Wet sociale werkvoorziening behoren worden geplaatst op een lijst van geïndiceerden, in afwachting van een Wsw-dienstbetrekking. Voor personen van 23 jaar en ouder betekent dit dat zij moeten wachten tot een arbeidsplaats beschikbaar komt. Artikel 10 van de onderhavige wet regelt de sluitende benadering voor Wsw-geïndiceerde jongeren. De gemeente is krachtens dit artikel verplicht een dergelijke jongere een dienstbetrekking in het kader van de Wiw aan te bieden, waarbij hij tot het bereiken van de 23-jarige leeftijd in het kader van de sociale werkvoorziening wordt tewerkgesteld.

In deze periode blijft hij geïndiceerd voor een Wsw-dienstbetrekking, zodat afhankelijk van de leeftijd waarop hij is begonnen met werken, er redelijke kansen zijn dat reeds voor zijn 23-ste jaar een Wsw-dienstbetrekking kan worden aangegaan. Bovendien vormt het verschil in hoogte van de subsidie voor een Wiw-dienstbetrekking en een Wsw-dienstbetrekking voor de gemeente een financiële stimulans om een Wiw-dienstbetrekking in deze gevallen bij voorrang in een Wsw-dienstbetrekking om te zetten.

Mocht het onverhoopt niet lukken om betrokken jongere voor of bij het bereiken van zijn 23-ste jaar aansluitend een Wsw-dienstbetrekking aan te bieden, dan bestaat in beginsel de mogelijkheid om onmiddellijk aansluitend op het – in verband met het niet langer van toepassing zijn van de sluitende benadering – verplicht voorgeschreven ontslag bij het bereiken van de leeftijd van 23 jaar, een nieuwe Wiw-dienstbetrekking aan te bieden, in afwachting van aanbieding van een Wsw-dienstbetrekking. De gemeente kan daarmee voorkomen dat betrokken jongeren bij het bereiken van de leeftijd van 23 jaar tussen wal en schip geraken.

Een tweede punt van aandacht betreft werknemers in de sociale werkvoorziening van wie bij herindicatie door de Dienst indicatiestelling sociale werkvoorziening is vastgesteld dat zij niet langer tot de doelgroep van de Wet sociale werkvoorziening kunnen worden gerekend. In artikel 6, tweede lid, onder b, van de Wsw is bepaald dat indien is vastgesteld dat een Wsw-werknemer niet langer tot de doelgroep behoort, deze kan worden ontslagen zodra voor hem passende arbeid feitelijk beschikbaar is. Personen die als gevolg van een gunstige ontwikkeling in hun arbeidsmogelijkheden niet langer tot de SW-doelgroep behoren, zullen over het algemeen genomen geen sterke positie op de arbeidsmarkt hebben en dus niet in alle gevallen zonder meer naar een reguliere baan kunnen doorstromen.

Om te voorkomen dat deze personen langdurig in de sociale werkvoorziening arbeidsplaatsen bezetten, terwijl er SW-geïndiceerden op de wachtlijst staan, kan de gemeente hun uitstroom bevorderen door een Wiw-dienstbetrekking of een werkervaringsplaats aan te bieden. Een dergelijk aanbod moet worden beschouwd als een aanbod van passende arbeid. Er is gezien het verschil in rijkssubsidie voor de gemeente geen financiële stimulans om een Wsw-dienstbetrekking om te zetten in een

Wiw-dienstverband. De Dienst indicatiestelling sociale werkvoorziening kan vaststellen welke gemeenten geen gebruik maken van de mogelijkheid de doorstroming uit de Wsw op deze wijze te bevorderen. In dergelijke gevallen is nader overleg van rijk en gemeente in het kader van het rijkstoezicht op zijn plaats.

De gemeenten kan met SW-werknemers die doorstromen naar de Wiw direct een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aangaan. Ook geldt voor deze groep niet de voorwaarde dat de eerste twee jaar van hun dienstbetrekking het wettelijk minimumloon dient te worden betaald.

3.4. Samenhang met de doelgroep van de Werkloosheidswet

Tot de groep van langdurig werklozen worden ook gerekend degenen die na een jaar werkloosheid nog steeds recht hebben op een WW-uitkering. Deze groep is gezien de toetredingseisen voor de loongerelateerde uitkering beperkt. Immers, eerst nadat in de vijf jaren voorafgaand aan het jaar waarin de werkloosheid is ontstaan in vier van deze vijf jaar is gewerkt ontstaat een recht op een loongerelateerde uitkering dat langer dan een jaar kan duren.

Er zijn situaties denkbaar dat het Wiw-instrumentarium voor deze WW-gerechtigden bijzondere mogelijkheden biedt om hun arbeidsmarkt-perspectief verbeteren, ondanks dat zij reeds minimaal vier jaar werkervaring hebben opgedaan. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan oudere werklozen met een verouderde dan wel niet meer aansluitende opleiding en werkervaring voor de arbeidsmarkt.

Het initiatief voor het inzetten van het Wiw-instrumentarium voor uitkeringsgerechtigden van de werknemersverzekeringen kan zowel van de zijde van de gemeente komen, bijvoorbeeld in het kader van een wijkgerichte aanpak van de werkloosheidsproblematiek, als van de kant van de uitvoeringsorganisaties werknemersverzekeringen. In het kader van de poortwachtersfunctie voor de Abw ligt het voor de hand in die gevallen waar sprake is van een hoog werkloosheidsrisico niet af te wachten, maar in een vroeg stadium in het kader van de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties, de gemeenten en Arbeidsvoorziening (SWI) afspraken te maken over een bemiddelingstraject. De bij de bemiddeling betrokken partijen dienen bij de toewijzing van het aantal Wiw-plaatsen, voor zover deze niet zijn gereserveerd voor jongeren die onder de sluitende benadering vallen, te streven naar een zodanige verdeling dat deze overeenkomt met de verhouding WW- (en BIA-)gerechtigden ten opzichte van bijstandsgerechtigden binnen de Wiw-doelgroep. Binnen dit gezamenlijk streven is het uiteindelijk de gemeentelijke verantwoordelijkheid om vast te stellen in welke mate WW- (en BIA-)gerechtigden van de Wiw-voorzieningen gebruik kunnen maken.

Het Wiw-traject kan evenzeer geschikt zijn voor personen die na een herbeoordeling in het kader van de AAW/WAO gedeeltelijk arbeids-geschikt zijn verklaard en daardoor tijdelijk recht hebben op een WW-uitkering. Hetzelfde geldt voor degenen die recht hebben op een uitkering krachtens de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria.

In gevallen waarin gesubsidieerde arbeid in het kader van de Wiw voor deze doelgroepen aan de orde is, ontstaat een inkooprelatie tussen de uitvoeringsorganisatie en de gemeente. Voor de wijze waarop aan deze inkooprelatie gestalte is gegeven wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

3.5. Samenhang met de doelgroep van het voorstel tot Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de mogelijkheid van tijdelijke afwijking

Het voorstel tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de mogelijkheid van tijdelijke afwijking (kamerstukken II 1995/96, 24 667, nrs. 1 en 2) heeft tot doel meer werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren door tijdelijk afwijken van het wettelijk minimumloon (WML) mogelijk te maken. Door het regulier wettelijk minimumloon tijdelijk te verlagen kan betrokkene een perspectief worden geboden om zich al werkende te kwalificeren voor een reguliere plaats op de arbeidsmarkt.

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid een arbeidsovereenkomst aan te gaan, waarbij in de eerste helft van de contractperiode (ten hoogste gedurende twee jaar) het loonniveau lager kan liggen dan het WML, doch minimaal 70% WML moet bedragen. Dit wordt vastgelegd in een nieuw artikel 8a in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

De doelgroep van artikel 8a Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag wordt gevormd door langdurig werklozen waarop de «vermindering langdurig werklozen» van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) van toepassing is. Deze doelgroep valt ten dele samen met die van onderhavige wet.

Naar opvatting van het kabinet zijn beide regelingen complementair. Gezien het betrekkelijk geringe volume van Wiw-dienstbetrekkingen/ werkervaringsplaatsen ten opzichte van de totale doelgroep (zie hoofdstuk 7), kan het wijzigingsvoorstel van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de mogelijkheid van tijdelijke afwijking worden beschouwd als een mogelijke aanvulling op de Wiw.

Ook voor een Wiw-dienstbetrekking dan wel een werkervaringsplaats kan artikel 8a Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat met een werknemer werkzaam op een Wiw-dienstbetrekking of werkervaringsplaats kan worden overeengekomen dat gedurende de eerste helft van de contractperiode kan worden afgeweken van het wettelijk minimumloon. Bij het aangaan van deze overeenkomst dienen schriftelijke afspraken te worden gemaakt over scholing c.q. begeleiding van de betrokken werknemer.

3.6. Samenhang met de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen

In haar advies heeft de Raad van State de aanbeveling gedaan om de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen te integreren met de Wiw – voor zover de regeling door de gemeenten wordt uitgevoerd – gezien de overlap in doelgroep en werksoort.

Het kabinet heeft vanwege het afwijkende karakter van de regeling hiervoor niet gekozen.

De langdurig werkloze 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.

Het grootste deel van deze personen komen niet in dienst van gemeenten, maar van reguliere werkgevers.

4. Het instrumentarium: activering en scholing

4.1. Inleiding

De rijksoverheid stelt aan de gemeente een subsidie ter beschikking ter uitvoering van de wet. De subsidie kan door de gemeente worden aangewend voor een aantal doeleinden. In de eerste plaats kan de gemeente de subsidie benutten voor het aanbieden van gesubsidieerde arbeid aan personen die tot de doelgroep behoren en van wie de Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft aangegeven dat zij zijn aangewezen op gesubsidieerde arbeid.

Het gaat daarbij om een tweetal typen van gesubsidieerde arbeid. Zoals via de banenpoolregeling en de Jeugdwerkgarantiewet reeds het geval was, heeft de gemeente de mogelijkheid langdurig werklozen en werkloze jongeren te detacheren bij reguliere werkgevers. De betrokkenen worden op arbeidsovereenkomst in dienst genomen door de gemeente en vervolgens ingeleend door een werkgever (zie hoofdstuk 6). Nieuw in de onderhavige wet is de mogelijkheid voor de gemeente om ook middelen ter beschikking te stellen voor werkervaringsplaatsen ten behoeve van de doelgroep. Op de motivering voor dit nieuwe instrument ten behoeve van het activerend arbeidsmarktbeleid van gemeenten en op de positionering ten opzichte van de werkervaringsplaatsen die Arbeidsvoorziening subsidieert via de Kaderregeling arbeidsinpassing en ten opzichte van de experimenten activering uitkeringsgelden wordt ingegaan in hoofdstuk 5.

De tweede manier waarop de gemeente de rijkssubsidie kan aanwenden is voor het ter beschikking stellen van gemeentelijke bijdragen waardoor personen die tot de doelgroep behoren in staat worden gesteld om deel te nemen aan scholing of andere activiteiten die bijdragen tot sociale activering van betrokkene of tot inschakeling in de arbeid. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden een financiële incentive te verstrekken in geval van deelname aan scholing of het aanvaarden van betaalde arbeid. Ook kan een bijdrage worden verleend in de kosten van kinderopvang. De verlening van gemeentelijke subsidies als hier bedoeld kan uitsluitend geschieden op grond van een gemeentelijke verordening. Artikel 3, vijfde lid, biedt de mogelijkheid eisen te stellen aan de aard van de activiteiten die de gemeente aanbiedt. Van deze mogelijkheid zal gebruik gemaakt worden voor zover o.a. de experimenten met betrekking tot activiteiten met behoud van uitkering daartoe aanleiding geven.

Naast de instrumenten die de gemeenten specifiek in het kader van de Wiw ter beschikking staan kunnen in het kader van een integraal activeringsbeleid uiteraard ook andere aan de gemeenten ter beschikking staande instrumenten worden ingezet, onder andere in de sfeer van zorg en hulpverlening.

De Wiw laat toe dat gemeenten ook eigen varianten ontwikkelen, zolang die maar leiden tot activering of uitstroom uit de uitkering. De wet biedt

de algemene kaders waarbinnen de gemeenten zelf hun beleid kunnen ontwikkelen. Het is binnen deze kaders aan de gemeenten ook toegestaan om de diverse activiteiten naast elkaar of na elkaar te schakelen, zodat de gemeenten de mogelijkheden hebben volledige trajecten op te zetten en daadwerkelijk maatwerk te leveren.

De centrale positie die in deze wet aan gemeenten wordt toegekend op het punt van sociale activering en gesubsidieerde arbeid heeft niet de bedoeling om gemeenten in de gelegenheid te stellen een volstrekt autonoom traject voor activering en arbeidsinpassing te realiseren. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat gemeenten waar dat maar enigszins mogelijk is gebruik maken van de deskundigheden van andere betrokken partijen, waarbij in de eerste plaats wordt gedacht aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de uitvoeringsinstanties werknemersverzekeringen. Samenwerking met deze organisaties is cruciaal voor een activerend arbeidsmarktbeleid. Daartoe is ook een verplichting tot samenwerking in de onderhavige wet opgenomen.

De gemeenten zullen bij het opstellen van hun beleidsplannen ook de medewerking nodig hebben van onder andere scholings- en vormingsinstituten, sociaal-cultureel werk, regionale werkgevers- en werknemersorganisaties, kinderopvang en zorginstellingen, zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige deskundigheid en van de beschikbare voorzieningen.

4.2. Zorg en hulpverlening

Het instrument van zorg en hulpverlening maakt feitelijk geen deel uit van het Wiw-instrumentarium. Het verdient toch aparte vermelding, omdat voor een deel van de personen die tot de doelgroep kunnen worden gerekend vanwege een persoonlijke problematiek (vooral nog) geen enkele mogelijkheid bestaat om hen maatschappelijk te activeren. De problemen kunnen betrekking hebben op fysieke, psychische, sociale of maatschappelijke aspecten of een combinatie hiervan. Eerst zal met inschakeling van hulpverlenings- en zorginstellingen getracht moeten worden deze problemen te reduceren. Voor een deel van deze personen zal de hulpverlening een permanent karakter hebben of zal sprake zijn van een permanent verblijf in een zorginstelling. Voor anderen zal echter na verloop van tijd de mogelijkheid ontstaan om in meer of mindere mate weer volledig deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Het is hierbij van belang dat de gemeenten in overleg met de hulpverlening en de zorginstellingen nagaan welk traject kan worden bewandeld om de personen, voor wie dat mogelijk is, te activeren en aan activiteiten te laten deelnemen. Het is overigens niet de bedoeling dat de in het kader van de Wiw aan gemeenten beschikbaar gestelde middelen worden ingezet voor inkoop van zorg. Betrokken instellingen worden immers regulier gefinancierd.

Speciale aandacht moet worden besteed aan de werkloze jongeren onder de 23 jaar. Voor deze jongeren wordt een daadwerkelijk sluitende benadering nagestreefd. Deze sluitende benadering strekt zich ook uit tot de jongeren die (vooral nog) niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt vanwege met de persoon verbonden problemen. Uit het dossier van de jongeren moet altijd blijken welk traject wordt bewandeld om de jongere te activeren. Nadrukkelijk wordt hierbij gesteld dat ook een hulpverleningsprogramma, bijvoorbeeld ten aanzien van verslavingsproblemen, als zodanig wordt aangemerkt. Onder andere kan worden aangegeven welke voorwaarden aan de bijstandverlening zijn verbonden om deze problematiek op te lossen.

De gemeenten hebben natuurlijk geen inhoudelijke bemoeienis met deze zorgtrajecten. Dit is de competentie van de zorginstellingen. In de gemeentelijke dossiers dient alleen te worden vastgelegd dat aanmelding voor een zorgtraject heeft plaatsgevonden, de aard van het traject en de termijn waarop naar verwachting een herbeoordeling van de arbeidsmogelijkheden aan de orde zal zijn. De mogelijkheden op dit terrein worden begrensd door de beschikbare capaciteit in de zorg. Gemeenten kunnen natuurlijk nooit worden aangesproken op het niet-uitvoeren van trajecten vanwege een wachtlijstproblematiek in bepaalde zorgsectoren.

De totstandkoming in 1998 van de Bureaus voor Jeugdzorg op provinciaal en grootstedelijk niveau, die worden belast met de indicering en plaatsing van jongeren in curatieve zorgprogramma's, biedt de gemeenten het kader waarbinnen zorgtrajecten voor bedoelde categorie jongeren kunnen worden uitgezet.

Het kabinet acht het onaanvaardbaar dat jonge mensen worden afgeschreven of aan hun lot worden overgelaten. Het is primair de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de noodzakelijke inspanning te leveren voor alle jongeren onder 23 jaar om hen bij het maatschappelijk leven betrokken te houden en hen waar mogelijk door te laten stromen naar reguliere arbeid. Alleen op deze wijze kan een sluitende benadering succesvol zijn.

4.3. Sociale activering

Met sociale activering wordt bedoeld op het beleid voor kanslozen op de arbeidsmarkt van wie verwacht kan worden dat een toeleidingstraject in welke vorm dan ook niet op een overzienbare termijn tot uitstroom naar de arbeidsmarkt kan leiden.

De activiteiten zijn er in eerste instantie op gericht de betrokkene een zinvolle invulling van het bestaan te geven en het contact met de maatschappij in stand te houden of te herstellen. De activiteiten die in dat kader worden verricht kunnen van velerlei aard zijn. Het kan hierbij gaan om activiteiten die van gemeenschappelijk nut zijn voor de samenleving, maar ook om activiteiten die alleen nuttig zijn voor het welzijn en de ontwikkeling van betrokkene zelf. In dit verband kan worden gedacht aan vrijwilligerswerk, buurtwerk enzovoorts.

Ook stage-achtige activiteiten bij een reguliere werkgever zijn met het oog op het wennen aan een werksituatie denkbaar als opstap naar een traject richting arbeidsmarkt met dien verstande dat de activiteiten niet commercieel mogen zijn en dat voorop moet blijven staan dat niet de werkgever maar de betrokkene zelf er beter van wordt, in die zin dat hij uit zijn isolement komt of vaardigheden opdoet zodat zijn positie op de arbeidsmarkt verbetert.

De betrokkene krijgt door deelname aan de activiteiten zijn gevoel van eigenwaarde en zelfvertrouwen terug. Een sociaal isolement en de spiraal naar beneden naar een verdergaande marginalisering worden doorbroken. Sociale activering richt zich daarmee op personen die niet voor de (andere) instrumenten op het gebied van toeleiding naar de arbeidsmarkt in aanmerking komen.

Eerder was het al mogelijk dat bijstandsgerechtigden met behoud van uitkering onbetaalde activiteiten verrichtten maar de gemeente speelde hierbij geen initiërende rol. Het initiatief ging uit van de uitkeringsgerechtigde zelf. Vanaf 1 januari 1996 kunnen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen gemeenten bij wijze van experiment op grond van artikel 144 Awb een structurele aanpak ontwikkelen voor de groep uitkeringsgerechtigden die (nog) geen reëel uitzicht op betaalde arbeid heeft. De bedoeling van deze experimenten is na te gaan op welke punten de bijstandswet gewijzigd zou moeten worden om bijstands-

gerechtigden meer te activeren. Pas nadat de resultaten hiervan bekend zijn zal nagegaan worden of en welke onderdelen in de Wiw opgenomen kunnen worden. De experimenten op basis van artikel 144 Abw staan momenteel alleen open voor gemeenten die toestemming hebben gekregen om een bijstandsexperiment uit te voeren.

Om langdurig werklozen te stimuleren om deel te nemen aan activiteiten met behoud van uitkering kunnen gemeenten een premie in het vooruitzicht stellen. Deze premie zal, indien een goedgekeurd experimentvoorstel daarin voorziet, niet op de uitkering gekort worden. De premies kunnen bestempeld worden als uitvoeringskosten van de activering.

De Wiw biedt binnen het hiervoor geschetste kader de mogelijkheid om premies voor deelname aan maatschappelijk nuttige activiteiten in het kader van sociale activering uit het gemeentelijk Werkfonds te financieren. Voorheen betaalden gemeenten de premies uit de incentivegeldten uit het Fonds Sociale Vernieuwing. Het ligt evenwel in de rede deze incentivemiddelen nu in te passen in het gemeentelijk Werkfonds.

De doelgroep van sociale activering beperkt zich tot de «blijvers in de bijstand» voor wie de instrumenten van activerend arbeidsmarktbeleid op korte termijn geen oplossing bieden en voor wie de afstand tot de arbeidsmarkt vooralsnog onoverbrugbaar is. Bij de experimenten wordt ervan uitgegaan dat de uitkeringsgerechtigde pas voor deelname aan activiteiten met behoud van uitkering in aanmerking komt als men één jaar werkloos is dan wel in andere opzichten als kansarm kan worden aangemerkt.

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 bijvoorbeeld dat de bijstandsgerechtigde geen vrijstelling van de sollicitatie- en arbeidsplicht heeft. Premies die hij eventueel ontvangt voor vrijwilligerswerk dienen in mindering op de uitkering worden gebracht. Bovendien mag deelname uitsluitend op vrijwillige basis plaatsvinden

Een goede indicering is van groot belang. Gemeenten dienen te voorkomen dat het verrichten van onbetaalde activiteiten met behoud van uitkering tezamen met een premie zou leiden tot het niet aanvaarden van gesubsidieerde- of reguliere arbeid omdat men daardoor een hoger inkomen kan verwerven dan bij een reguliere of gesubsidieerde baan. Wanneer uit de evaluatie van de bijstandsexperimenten zou blijken dat zich op dit punt ongewenste effecten voordoen, dan kunnen in de Abw nadere condities worden opgenomen.

4.4. Educatie en scholing

Uit diverse onderzoeken blijkt dat één van de kenmerken van de groep langdurig werklozen is dat zij een lage of afgebroken opleiding hebben. Dit is een van de oorzaken waardoor langdurig werklozen moeilijker aan werk kunnen komen. Onderkend moet worden dat educatie en scholing een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van de Wiw. Het is dan ook zaak dat gemeenten op dit punt een actief beleid voeren en hiertoe intensief samenwerking zoeken met opleidingsinstituten.

Educatie vormt onder andere een voortraject voor het beroepsonderwijs, richt zich op maatschappelijke en sociale redzaamheid en op algemene ontplooiing. De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) onderscheidt de volgende opleidingen educatie:

- opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 9 van de Wet op het voortgezet onderwijs;
- opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren;
- de opleiding Nederlands als tweede taal I en II;
- andere opleidingen gericht op sociale redzaamheid.

Educatie kan niet in de plaats treden voor scholing, maar heeft wel een functie in het schoolbaar of bemiddelbaar maken van werkzoekenden. Binnen de bredere educatie-doelstelling kan educatie voor een deel van de Wiw-doelgroep een rol vervullen in het kader van activering of – met name aan het begin van een traject – in de toeleiding naar een gesubsidieerde of reguliere arbeidsplaats.

Scholing dient in het kader van de Wiw de volgende doelen c.q kan hieraan een bijdrage leveren: voorbereiding voor het functioneren op een gesubsidieerde arbeidsplaats, voorbereiding voor rechtstreekse uitstroom naar een reguliere arbeidsplaats of uitstroom vanaf een gesubsidieerde arbeidsplaats. Scholing moet dus zijn gericht op het verbeteren van de perspectieven op arbeidsinschakeling. Bij voorkeur op een reguliere arbeidsplaats, maar waar dat niet mogelijk is op een gesubsidieerde arbeidsplaats. Het belang van scholing wordt zo groot geacht dat de Wet inschakeling werkzoekenden op dit punt, anders dan in de JWG of banenpoolregeling, geen restricties aan gemeenten oplegt. Binnen de beschikbare middelen staat het de gemeenten vrij het instrument van scholing in te zetten, voor zover is vastgesteld dat onvoldoende of verkeerde scholing de kansen op reguliere arbeid ernstig beperkt of de vervulling van een gesubsidieerde baan belemmert.

In verband met de beperkte beschikbaarheid van middelen is het wel zaak dat de gemeenten educatie en scholing efficiënt inzetten. Dat wil zeggen dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande voorzieningen en middelen. Hierbij moet worden bedacht dat op het terrein van educatie en beroepsonderwijs aan de aanbodzijde een verscheidenheid aan instellingen actief is. Bovendien bieden diverse combinaties van leren en werken mogelijkheden om een vaste plaatst op de arbeidsmarkt te verwerven. Met de WEB en de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet neemt de variatie in instroompatronen alleen maar verder toe. Het streefdoel is een breed scala van (beroeps)-educatieve activiteiten en voorzieningen met een hoge arbeidsmarktrelevantie.

Benutting van bestaande mogelijkheden

Er is een aantal wegen te onderkennen waarlangs de gemeente de nodige educatie en scholing kan verkrijgen uit het totaalaanbod.

Allereerst is er de reguliere volwasseneneducatie. Met ingang van 1 januari 1997 kent de minister van OC&W jaarlijks aan de gemeenten een rijksbijdrage toe ten behoeve van volwasseneneducatie. De bijdrage wordt berekend op basis van onder andere het aantal volwassen inwoners, opleidingsniveau en etnische achtergrond van die inwoners. Het gemeentebestuur besluit welke bedragen worden toegekend aan activiteiten, te onderscheiden naar de opleidingen die de WEB noemt. In voor-komende gevallen verdeelt de gemeente de bedragen ook naar doelgroepen. De gemeente kent deze bedragen toe aan een of meer (door OC&W bekostigde) instellingen op basis van een overeenkomst tussen gemeentebestuur en bevoegd gezag van de instelling.

Binnen de beschikbare financiële kaders kunnen gemeenten in de tweede plaats met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie afspreken welke

cliënten voor een traject, bestaande uit scholing, begeleiding en werkervaring, in aanmerking komen. In dit verband is van belang vast te stellen dat de inzet van Arbeidsvoorziening op dit punt in het kader van de Wiw niet verandert. Uitgangspunt is dat waar in het verleden Arbeidsvoorzieningsmiddelen voor scholing van langdurig werklozen en jongeren werden in gezet, dat ook na inwerkingtreding van de Wiw zal gebeuren.

Daarnaast worden aan een aantal gemeenten financiële middelen beschikbaar gesteld om activiteiten, gericht op de arbeidstoeleiding van moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden (waaronder scholing) bij Arbeidsvoorziening in te kopen. Gezien het tijdelijke karakter van deze regeling is vooralsnog van inpassing in de onderhavige wet afgezien. Een vierde mogelijkheid is het aanvullend inkopen bij Arbeidsvoorziening, het regulier onderwijs (contractactiviteiten) of op de particuliere markt.

Relatie met het leerlingwezen

In de Jeugdwerkgarantiewet was een combinatie van JWG-dienstbetrekking met een leerovereenkomst in het kader van het leerlingwezen niet toegestaan. Als argument hiervoor gold dat het leerlingwezen als voorliggende voorziening voor de Jeugdwerkgarantiewet is aangemerkt. Jongeren dienden enerzijds bij voorkeur uit de Jeugdwerkgarantiewet te worden gehouden door het realiseren van een plaatsing in het leerlingwezen en anderzijds zo snel mogelijk uit de Jeugdwerkgarantiewet te stromen naar het leerlingwezen. Het gevaar werd groot geacht dat werkgevers hun verantwoordelijkheid voor het leerlingwezen zouden afwentelen op gemeenten indien ook een JWG-garantieplaats als praktijkplaats voor het leerlingwezen zou kunnen worden aangemerkt. Van gemeentelijke zijde is evenwel herhaaldelijk aangedrongen op een combinatiemogelijkheid van JWG en leerlingwezen. Deze combinatie werd door de gemeenten als uitstroominstrument bij uitstek aangemerkt.

Om na te gaan of het leerlingwezen inderdaad als effectief uitstroominstrument voor de JWG kan worden toegepast is onder stringente voorwaarden aan een aantal gemeenten een uitstroomexperiment toegestaan. Aan de experimenten zijn onder andere de volgende voorwaarden verbonden:

- de experimenten hebben betrekking op een beperkt aantal jongeren;
- het gaat hierbij om jongeren die gedurende minimaal één jaar een JWG-dienstbetrekking hebben gehad;
- de combinatie JWG en leerlingwezen fungeert nadrukkelijk als uitstroominstrument;
- met de inlenende werkgever wordt schriftelijk overeengekomen dat deze de jongere na de helft van de duur van de leerovereenkomst – meestal één jaar – in combinatie met de arbeidsovereenkomst overneemt, zodat de jongere uitstroomt uit de JWG.

Het kabinet acht het belang van het verkrijgen van een startkwalificatie als basis voor een duurzame plaats op de arbeidsmarkt zo groot dat het in principe bereid is om het leerlingwezen als uitstroominstrument in het kader van de Wiw voor alle gemeenten toe te staan. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van de gemeenten om goede afspraken te maken met arbeidsvoorziening, teneinde verdringing van het reguliere leerlingwezen zo veel mogelijk te beperken.

In eerste instantie wordt de inzet van het leerlingwezen toegestaan onder dezelfde condities als in het genoemde experiment. De uitkomst van de evaluatie van het experiment moet echter uitwijzen of deze uitstroommogelijkheid ook definitief in de Wiw kan worden opgenomen en op welke wijze dit moet worden vormgegeven. Daartoe wordt de

nadere invulling van de combinatie Wiw en leerlingwezen bij lagere regelgeving vastgesteld, zodat aanpassing van de vormgeving aan de uitkomsten van het lopende experiment eenvoudig kan worden gerealiseerd.

4.5. Samenhang tussen het Wiw-instrumentarium en de Algemene bijstandswet

In de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» heeft het kabinet aangegeven dat het voor wat betreft de afbakening tussen de Wiw en Abw een situatie voor ogen staat waarin de Algemene bijstandswet met name de individu-gerichte aspecten omvat, in casu de uitkeringsvoorwaarden. De instrumentering van activiteiten gericht op sociale activering en arbeidsinpassing zouden een plaats moeten krijgen in de Wet inschakeling werkzoekenden.

Arbeidsverplichtingen

In de per 1 januari 1996 in werking getreden nieuwe Abw heeft de activerings- en uitstroombaan ertoe een prominente plaats gekregen. Centraal uitgangspunt hierbij is dat in beginsel een ieder de arbeidsverplichtingen krijgt opgelegd, tenzij de gemeente oordeelt dat omstandigheden aanwezig zijn die een individuele gehele of gedeeltelijke ontheffing rechtvaardigen.

Het moge duidelijk zijn dat de effectiviteit van de inspanningen, gericht op arbeidsinpassing van werkloze werkzoekenden, mede wordt bepaald door de bereidheid van deze groep om zich open te stellen voor aanbiedingen richting arbeidsmarkt. Een passieve of onwillige houding van de werkzoekende frustreert dit proces. Daarnaast zou een dergelijke houding in strijd zijn met de aan de bijstand verbonden verplichtingen.

Een aanbod voor gesubsidieerde arbeid op grond van de Wiw kan, in aansluiting op het uitgangspunt zoals dat in de bijstand staat verwoord, worden gedaan voorzover het betreffende arbeidsaanbod is berekend voor de krachten en bekwaamheden van de belanghebbende, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevegd. Toetsing moet plaatsvinden aan de (aangepaste) richtlijn passende arbeid, zoals deze samen met het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici (Stb. 1995, 604) per 1 januari 1996 van kracht is.

In dat kader zijn een tweetal aspecten van belang:

- in de richtlijn wordt aangegeven dat van betrokkene versneld een bredere opstelling mag worden verwacht wanneer het werkloosheidsrisico (d.w.z. de kans op langdurige werkloosheid) door de uitvoeringsorganen als aanzienlijk wordt ingeschat;
- op grond van de AMvB passende arbeid geldt dat voor schoolverlaters, waaronder «schoolverlatende» academici, vanaf het moment van werkloosheid alle arbeid passend is.

Gezien de doelgroep van de Wiw kan worden vastgesteld dat een aanbod van een dienstbetrekking in de zin van de Wiw over het algemeen als passend moet worden beschouwd. Het betreft hier immers een aanbod dat is toegesneden op de individuele mogelijkheden van de betreffende persoon. Een weigering van betrokkene tot aanvaarding van een dergelijk aanbod kan worden beschouwd als het niet nakomen van de aan de bijstand verbonden verplichtingen en zal derhalve, tenzij individuele omstandigheden anders uitwijzen, moeten leiden tot een korting op de uitkering.

Op het verwijtbaar niet deelnemen aan voorzieningen op grond van deze wet zijn de algemene sanctiebepalingen van de Abw, loaw en loaz van toepassing.

Met het vervallen van de Jeugdwerkgarantiewet is tevens de noodzaak voor een bijzondere sanctiebepaling in de Abw met betrekking tot jongeren komen te vervallen. Indien de Wet boeten, maatregelen en invorderingen sociale zekerheid inwerking is getreden, zal de sanctie op het niet aanvaarden van passende arbeid of verwijtbare werkloosheid (thans een gedeeltelijke weigering van 20% gedurende 2 maanden) worden gewijzigd in een volledige weigering gedurende één maand.

Ook ten aanzien van de experimenten met activiteiten met behoud van uitkering is het sanctiebeleid van belang. Wanneer het activeringsbeleid in dit kader is gericht op toeleiding (op langere termijn) naar betaald werk en deel uitmaakt van een individueel trajectplan dan kan dit verplicht opgelegd worden. Deelname kan gezien worden als een verplichting voor de uitkeringsgerechtigde om al het mogelijke te doen om uit de uitkeringssituatie te geraken. Zolang er sprake is van activering ter voorkoming van sociaal isolement kan deelname niet als verplichting aan betrokkene worden opgelegd. Voor betrokkenen is er slechts een geringe kans dat zij in een zelfstandige bestaansvoorziening kunnen voorzien. Het ligt in de rede om in deze situatie slechts vrijwillige deelname te stimuleren.

Incentives

Niet alleen negatieve prikkels zijn echter van belang. Ook positieve prikkels kunnen een bijdrage leveren aan de vergroting van de uitstroom. Aparte vermelding verdient in dit kader het per 1 oktober 1994 gedecentraliseerde incentivebudget. In dit verband kan gewezen worden op de mogelijkheid van de gemeente om een eenmalige premie, die door derden aan belanghebbende wordt verstrekt voor het voltooien van een noodzakelijke scholing of opleiding, buiten beschouwing te laten voor zover een bedrag van (per 1 januari 1996) f 2100 niet wordt overschreden. De vrijlating kan, gezien het karakter daarvan, alleen een scholing of opleiding betreffen die noodzakelijk wordt geacht voor de arbeidsinschakeling. Daarnaast heeft de vrijlating betrekking op het gehele scholingstraject dat door de bijstandsgerechtigde moet worden gevolgd om zijn arbeidskansen te vergroten.

Daarnaast worden alle inkomsten uit arbeid volledig van de uitkering afgetrokken. Gemeenten hebben vanaf die datum de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid te bepalen in welke gevallen zij voor werkaanvaarding of deeltijdwerk een beloning geven in de vorm van een premie die tot een maximum van f 3240 per jaar niet in mindering wordt gebracht op de bijstandsuitkering. Het incentivebudget maakt thans deel uit van de middelen ten behoeve van de bekostiging van de Wiw.

Ten tijde van het opnemen van het incentivebudget in het Fonds Sociale Vernieuwing is bepaald dat geen premies kunnen worden verstrekt bij «uitstroom» naar een JWG- of banenpoolplaats. Redenen hiervoor waren enerzijds dat doordat feitelijk een arbeidsplaats aan de doelgroepen van de betreffende regelingen ter beschikking wordt gesteld, een premie daarmee overbodig wordt en anderzijds dat indien een periodieke premie zou worden vrijgelaten dit de uitstroom vanuit additionele arbeid naar reguliere arbeid zou belemmeren. Gezien de grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten bij de toepassing van de voorzieningen in het kader van de Wiw wordt deze beperking niet noodzakelijk geacht. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de gemeenten bij de toepassing van het incentivebeleid te voorkomen dat structurele

blokkades voor een potentiële doorstroming naar regulier betaald werk worden opgeworpen.

Kinderopvang

Voor diegenen uit de onder artikel 2 van deze wet genoemde personen die als alleenstaande ouder de zorg hebben voor één of meer kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 jaar kan het niet hebben van een goede opvang voor deze kinderen belemmerend werken bij het aanvaarden van werk of scholing. Bovendien is in de praktijk gebleken dat er juist voor deze doelgroep te weinig kinderopvangplaatsen zijn en met name die opvangplaatsen die aansluiten op de behoefte van deze doelgroep: namelijk buitenschoolse opvang. Het is dus zaak dat deze ouders de gelegenheid krijgen hun kinderen bij een kinderopvanginstelling te plaatsen als zij werk aanvaarden of scholing gaan volgen. Daar deze ouders óf nog in een uitkeringssituatie blijven (bij scholing of laag betaald deeltijdwerk) óf werk aanvaarden waar het verschil met de uitkering vooralsnog gering is kan niet verwacht worden dat zij zelf deze opvang betalen of dat zij een aanzienlijke eigen bijdrage betalen. Het kabinet heeft dan ook besloten om in deze wet de bestaande «Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 1996» te incorporeren en de gemeenten de mogelijkheid te geven ten behoeve van de doelgroep extra kinderopvangplaatsen – dat wil zeggen bovenop de bestaande kinderopvangplaatsen die gefinancierd worden vanuit de naar de gemeenten gedecentraliseerde VWS middelen – te bekostigen.

In 1996 is een structureel bedrag van 85 miljoen voor de gemeenten ter beschikking gekomen ter financiering van de realisatie van kinderopvangplaatsen door de gemeenten. De onderbouwing van deze financiering was gelegen in het feit dat daarmee de uitstroom uit de uitkering van alleenstaande ouders met jonge kinderen werd bevorderd. Deze koppeling staat ook onder deze nieuwe wet voorop. Het gaat om de bevordering van uitstroom en daarmee om het terugdringen van de uitkeringslasten.

Tevens is de financiering gekoppeld aan het scheppen van capaciteit aan kinderopvang. In deze wet is om deze redenen gekozen voor een oormerken van de oorspronkelijk structureel ter beschikking gestelde 85 miljoen voor het genoemde doel van het scheppen van kinderopvangplaatsen voor deze specifieke doelgroep.

Inkomensvoorziening voor jongeren die deelnemen aan activiteiten

Gelet op de activerende werking van de nieuwe Algemene bijstandswet ligt het in de rede om jongeren die nog niet kunnen worden geplaatst op een Wiw-dienstbetrekking, maar bijvoorbeeld eerst scholing moeten volgen, voor hun inkomensvoorziening afhankelijk te laten van een uitkering. In de meeste gevallen zal dit betekenen een uitkering ingevolge de Abw.

Door de gekozen financieringssystematiek voor de Wet inschakeling werkzoekenden biedt deze wet tezamen met de Algemene bijstandswet het raamwerk voor de realisatie van de sluitende benadering. Voordeel van deze financieringssystematiek is in de eerste plaats dat hiermee de sluitende benadering automatisch ook van toepassing wordt op alle jongeren die voorheen niet in de Jeugdwerkgarantiewet terechtkwamen maar in de bijstand. In de tweede plaats wordt bewerkstelligd dat binnen de Wet inschakeling werkzoekenden geen onderscheid wordt aangebracht ten aanzien van jongeren en volwassenen: degenen met een dienstbetrekking ontvangen een loon, degenen die zijn aangewezen op een andere activiteit zijn voor hun inkomensvoorziening aangewezen op een uitkering.

Ook voor gemeenten leidt de gekozen financieringssystematiek tot een heldere structuur. Voor degenen die werken kan de gemeente het basisbedrag declareren; eventueel aanvullende kosten voor de Wiw-dienstbetrekkingen kunnen worden betaald uit het Werkfonds (zie hoofdstuk 7). Voor degenen die (nog) geen Wiw-dienst-betrekking hebben kan de uitkering, voor zover van toepassing, worden gedeclareerd, terwijl incentives en kosten van activiteiten worden gefinancierd uit het Werkfonds.

Beleidsplan en verslaglegging in het kader van de Abw

Voor een verbetering van de uitvoering van het activeringsbeleid van gemeenten is het noodzakelijk dat gemeenten op planmatige wijze de hoofdlijnen ervan vastleggen en in een jaarlijks verslag verantwoording over de uitvoering afleggen. Om die reden zijn de verplichting tot het maken van een beleidsplan en verslaglegging in de Abw opgenomen.

In het beleidsplan moeten de accenten die lokaal – in relatie tot de eigen gemeentelijke problematiek en de kenmerken van het eigen bestand – worden aangebracht tot uitdrukking komen. Hierbij kan mede gedacht worden aan het door de gemeente te voeren beleid met betrekking tot incentives (cf. de wet vast te leggen in een verordening), het beleid ten aanzien van passende arbeid en sancties, de wijze waarop heronderzoeken een plaats krijgen in het activeringsbeleid e.d. Tevens zal moeten worden aangegeven hoe de samenwerking met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in de praktijk wordt vormgegeven en dat c.q. op welke wijze afstemming met het regionaal beleidsplan RBA heeft plaatsgevonden. Met betrekking tot de invulling van de samenwerking gaan de gedachten uit naar elementen als gezamenlijke overeenstemming over de aard en wijze van diagnosestelling en de daarbij te hanteren criteria, de criteria op basis waarvan een categorie-indeling van de werkloze werkzoekenden plaatsvindt, de opstelling van en het aantal in uitvoering te nemen trajectplannen, de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het traject etc.

Op deze wijze geeft het gemeentelijk beleidsplan, als schriftelijke neerslag van de op de lokale maat toegesneden aanpak, een overzicht van het lokale activerend arbeidsmarktbeleid en kan daarmee tevens gebruikt worden als toetsingskader op welke wijze aan een dergelijk beleid vorm en inhoud wordt gegeven. Daarnaast fungeert het beleidsplan als «aanjager» voor de lokale politieke discussie over het gemeentelijk beleid dienaangaande; het beleidsplan dient immers door het gemeentebestuur te worden vastgesteld.

5. Het instrumentarium: detacheringen en werkervaringsplaatsen

5.1. Inleiding

Gesubsidieerde arbeid als onderdeel van het gemeentelijke activerend arbeidsmarktbeleid heeft zich in de achterliggende jaren stormachtig ontwikkeld. Vanaf 1987 zijn, eerst via de Tijdelijke voorziening gemeentelijke werkgelegenheidsinitiatieven voor jongeren en vanaf 1991 in meer omvattende vorm via de Jeugdwerkgarantiewet op grote schaal garantieplaatsen gezocht en gevonden waarop jongeren werkervaring kunnen opdoen ter vergroting van hun kansen op intrede in het reguliere arbeidsproces. In 1995 waren gemiddeld ruim 21 000 jongeren in het kader van de JWG werkzaam. Parallel aan de totstandkoming van deze detachingsplaatsen van jongeren maar qua vormgeving en invulling los daarvan heeft zich een vergelijkbaar instrumentarium ontwikkeld voor langdurig werklozen. Vanaf 1989 is in een drietal steden de creatie van

arbeidsplaatsen beproefd als bijdrage in de bestrijding van langdurige werkloosheid. Vanaf 1990 bouwt de banenpoolregeling op deze start voort. De aangeboden banen beogen enerzijds een gelegenheid te bieden om werkervaring op te doen en anderzijds langdurig werklozen die geen kans meer hebben op reïntegratie in de reguliere arbeidsmarkt de gelegenheid te bieden via arbeid een inkomen te verwerven. Ook in het kader van de banenpoolregeling waren in 1995 gemiddeld ruim 21 000 deelnemers werkzaam.

Het gemeentelijk instrumentarium in het kader van de JWG en de banenpoolregeling gaat uit van de detachingsconstructie. De deelnemers hebben een arbeidsovereenkomst met een uitvoeringsorganisatie en worden vervolgens ingeleend door een reguliere werkgever. Op een groot aantal punten verschillen de regelingen van elkaar. Onder invloed van knelpunten die zich in de uitvoeringspraktijk voordeden zijn de beide regelingen bovendien herhaaldelijk en over het algemeen onafhankelijk van elkaar aangepast, met als gevolg een sterke toename van de regeldichtheid. Geleidelijk is voor deelnemers, werkgevers en de betrokken uitvoerende instanties een situatie ontstaan die wordt gekenmerkt door een belangrijke mate van ondoorzichtigheid. De onderhavige wet stelt daarvoor eenduidige en sterk vereenvoudigde regelgeving in de plaats.

5.2. Wiw-dienstbetrekking

De Wiw-dienstbetrekking vormt voor de gemeente het belangrijkste instrument om personen die behoren tot de doelgroep werkervaring te laten opdoen. De Wiw-dienstbetrekking is er enerzijds opgericht om werknemers door middel van arbeid zodanig te kwalificeren dat zij kunnen doorstromen naar regulier werk, anderzijds stelt de dienstbetrekking personen zonder doorstroomperspectief in de gelegenheid maatschappelijk relevante arbeid te verrichten.

De Wiw-dienstbetrekking is een voortzetting van het instrumentarium dat ook deel uitmaakte van de banenpoolregeling en de JWG, namelijk de mogelijkheid om met langdurig werklozen of werkloze jongeren een dienstbetrekking aan te gaan ten einde hen arbeid te laten verrichten en werkervaring te laten opdoen bij een inlenende werkgever. Het verschil met een Wiw-dienstbetrekking is, dat deze laatste deel uitmaakt van een veel breder instrumentarium, zoals geschetst in hoofdstuk 4, dat deels gelijktijdig kan worden ingezet. De combinatie van een dienstbetrekking met scholing en financiële incentives vormt daarvan het meest voor de hand liggende voorbeeld. Ook kan de Wiw-dienstbetrekking een schakel zijn in een langer traject, dat bijvoorbeeld bestaat uit het volgen van scholing, vervolgens een dienstbetrekking en ter afsluiting een werkervaringsplaats en doorstroming naar een reguliere arbeidsplaats. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de inhoud van de dienstbetrekking.

Ook vanuit de bekostigingssystematiek geredeneerd vormt de dienstbetrekking het belangrijkste onderdeel in het Wiw-instrumentarium. Het grootste deel van de middelen die in het kader van deze wet kunnen worden ingezet, zullen immers worden aangewend voor de financiering van de dienstbetrekkingen. Bovendien wordt de omvang van de middelen die aan gemeenten voor de uitvoering van de Wiw worden toegedeeld, in hoge mate bepaald door het aantal dienstbetrekkingen.

5.3. Werkervaringsplaatsen

In dezelfde periode dat voor de gemeenten het detachingsinstrumentarium werd ontwikkeld en uitgebouwd, kreeg de

Arbeidsvoorzieningsorganisatie de beschikking over de Kaderregeling arbeidsinpassing (KRA, Stcrt. 1995, 45 en 251). Deze regeling stelt personen die langer dan 12 maanden werkloos zijn in de gelegenheid werkervaring op te doen op additionele arbeidsplaatsen in de markt- of in de collectieve sector. De regeling kan worden gecombineerd met de afdrachtkorting lage lonen en langdurig werklozen op grond van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA). De financiële tegemoetkoming voor een werk-gever die een langdurig werkloze op een werkervaringsplaats in dienst neemt, bestaat uit de afdrachtkorting langdurig werklozen van f 4 500 per jaar en een eenmalige subsidie op grond van de werkervaringsplaatsenregeling van f 7 500 – f 15 000 in de marktsector en f 22 000 in de collectieve sector. Een werkervaringsplaats duurt tenminste zes en maximaal twaalf maanden. De regeling kan alleen op basis van een CAO-afpraak of op basis van een afspraak tussen werkgever, werknemer en ondernemingsraad (of daarmee gelijkgestelde personeelsvertegenwoordiging) worden toegepast. Aan de werknemers op werkervaringsplaatsen wordt meestal een CAO-loon betaald, dat veelal net boven het wettelijk minimumloon ligt.

In de eerste jaren is de regeling op redelijk ruime schaal toegepast. In de jaren 1990–1992 bedroeg het aantal nieuwe toepassingen ruim 6 000 waarvan tweederde in de collectieve sector. De effectiviteit van de werkervaringsregeling was in die periode groot. 63% van de mensen die op een werkervaringsplaats werden geplaatst, had na gemiddeld twee jaar nog een baan; voor de controlegroep lag dit percentage op 28%. Het instrument had derhalve een duurzaam netto-effect op de plaatsingskans van langdurig werklozen.

Ook nu nog wordt door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie groot belang gehecht aan werkervaringsplaatsen. In het Landelijk beleidsplan 1996 van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt aangegeven dat werkervaring in het kader van toeleidingstrajecten en in het kader van sectoraal beleid een belangrijk onderdeel van het instrumentarium van Arbeidsvoorziening is, zodat RBA's zijn gehouden voldoende mogelijkheden daartoe open te houden. Tegelijkertijd is echter de ruimte voor het aangaan van verplichtingen via de KRA verlaagd tot circa f 7 miljoen en zijn de regionale besturen niet langer verplicht daadwerkelijk een budget voor de KRA in de begroting op te nemen. Voor 1996 worden landelijk niet meer dan 300 toepassingen verwacht.

De verminderde inzet van de KRA is in belangrijke mate een gevolg van een herijking van de prioriteitstelling binnen de begroting van Arbeidsvoorziening. De relatief hoge kosten van werkervaringsplaatsen ten opzichte van scholing zijn eveneens debet aan de beperkte inzet van het instrument. Daarbij past de kanttekening dat dit kostenargument alleen geldt vanuit de optiek van Arbeidsvoorziening. Indien ook de kosten in de sociale zekerheid in ogenschouw worden genomen, kunnen de kosten van scholing met behoud van uitkering hoger uitvallen dan de loonkosten-subsidie die bij een werkervaringsplaats wordt toegekend.

Werkervaringsplaatsen in het kader van de Wiw

In de stroomlijningsnotitie is aangegeven dat het kabinet in het kader van de onderhavige wet ruimte wil scheppen voor gemeenten om met de in het kader van de Wiw beschikbare middelen werkervaringsplaatsen te bekostigen. Op die manier wordt de gemeenten een aanvullende mogelijkheid gegeven om bij te dragen aan de toeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt van kansarme werklozen die een intensief arbeidsinschakelingstraject behoeven. De verwachting is dat een aanzienlijk synergetisch effect zal optreden indien in aansluiting op het

overige instrumentarium, bijvoorbeeld in aansluiting op een detachering, de mogelijkheid kan worden geboden om, bij wijze van opstap naar een reguliere arbeidsplaats, tijdelijk een werkervaringsplaats te subsidiëren. Het is niet de bedoeling dat gemeenten zelf bemiddelingsactiviteiten ter hand nemen.

De Sociaal-Economische Raad dringt er in zijn advies op aan de middelen die Arbeidsvoorziening voor de KRA beschikbaar heeft niet naar de gemeenten over te hevelen. De raad wijst in dit verband op de betekenis voor het sectorbeleid van Arbeidsvoorziening en op het gegeven dat zowel het instrument zelf als de daarbij behorende middelen tot de vrije beleidsruimte van het CBA behoren.

Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat inpassing in de Wiw van het instrument werkervaringsplaatsen niet betekent dat Arbeidsvoorziening dergelijke plaatsingen niet zou mogen realiseren. Integendeel, Arbeidsvoorziening wordt in de benutting van het instrument een blijvende rol toegedacht. Ook is het gezien de financiële positie van de organisatie niet de bedoeling de thans voor de KRA beschikbare middelen aan de begroting van Arbeidsvoorziening te onttrekken. Door in de onderhavige wet een mogelijkheid tot bekostiging van de werkervaringsplaatsen in de Wiw te regelen, ontstaan er ruimere financiële mogelijkheden om het instrument in te zetten, ook ten behoeve van het sectorbeleid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Ook de gemeenten hebben er immers belang bij om langdurig werklozen geplaatst te krijgen op (werkervarings)-plaatsen bij reguliere werkgevers. Wil de toepassing van dit instrument succesvol zijn, dan zullen Arbeidsvoorziening en de gemeenten in de uitvoering nauw moeten samenwerken.

Een dergelijke samenwerking ligt ook in de rede, niet in de laatste plaats omdat het de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening is om, in samenspraak met de uitkeringsinstanties, aan te geven welke langdurig werklozen gezien de aard van het toeleidingstraject of gezien het ontbreken van kansen op de reguliere arbeidsmarkt in principe voor gesubsidieerde arbeid in het kader van de Wiw in aanmerking komen (zie paragraaf 5.4). Ook is het bij uitstek Arbeidsvoorziening die de vereiste kennis van de arbeidsmarktsituatie heeft en bij uitstek in staat moet worden geacht om behulpzaam te zijn bij de ten uitvoerlegging van sectorale afspraken over werkervaringsplaatsen.

Gezien de expertise van Arbeidsvoorziening op dit terrein is het niet wenselijk dat naast Arbeidsvoorziening nieuwe bemiddelingsstructuren ontstaan die met publieke middelen worden gefinancierd. De geschetste rol voor Arbeidsvoorziening bij de toepassing van het werkervaringsinstrument sluit echter niet uit dat de gemeenten met andere arbeidsbemiddelingsorganisaties contracten afsluiten voor de werving van vacatures.

Het kabinet meent dat in de geschetste benadering de voornaamste bezwaren van de Sociaal-Economische Raad ten aanzien van het voornemen uit de stroomlijningsnotitie zijn weggenomen, doordat de werkervaringsplaatsen blijvend en op ruimere schaal dan thans als onderdeel van het Arbeidsvoorzieningsinstrumentarium kunnen worden ingezet. Door de betrokkenheid van Arbeidsvoorziening kan tevens een doelmatige inzet van het instrument worden bevorderd en kan worden voorkomen dat de reguliere arbeidsmarkt wordt verstoord door een oneigenlijk gebruik van loonkostensubsidies.

Anders dan bij de Wiw-dienstbetrekking hebben de werknemers op een werkervaringsplaats geen dienstverband met de gemeente, maar met een

reguliere werkgever. Dit betekent dat de in de wet vastgelegde vereisten met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden zoals die gelden voor de Wiv-werknemers niet van toepassing zijn voor personen die werkzaam zijn op een werkervaringsplaats. Voor de werknemer op een werkervaringsplaats zijn de arbeidsvoorwaarden van toepassing die gelden voor de sector van zijn werkgever.

De werkgever die een werkervaringsplaats ter beschikking stelt ontvangt hiervoor een subsidie van de gemeente. Deze subsidie is bedoeld om de geringere arbeidsprestatie geheel of gedeeltelijk te compenseren, maar kan ook worden aangewend voor de bekostiging van de extra kosten van de werkgever voor begeleiding of scholing. De gemeente ontvangt voor elke gerealiseerde werkervaringsplaats een rijkssubsidie (zie hoofdstuk 7). Deze rijkssubsidie hoeft niet geheel aan de werkgever te worden uitgekeerd, maar kan bijvoorbeeld ook gedeeltelijk worden aangewend voor de inkoop van scholing of arbeidsbemiddeling bij arbeidsvoorziening of derden.

Het instrument werkervaringsplaatsen kan ook worden ingezet ten behoeve van jongeren. Artikel 5, waarin de werkervaringsplaats juridisch vorm is gegeven, sluit werkloze jongeren immers 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. In veel gevallen zal een werkervaringsplaats voor een jongere zelfs de voorkeur boven een Wiv-dienst-betrekking hebben, omdat deze meer perspectief biedt op een vast dienstverband bij een reguliere werkgever.

Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden

Een punt van aandacht is de relatie tussen de onderhavige wet en de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden. De regeling geeft de rijksoverheid de mogelijkheid op experimentele basis en voor de duur van twee jaar bijstandsuitkeringen om te zetten in een vast subsidiebedrag ten behoeve van bepaalde gemeenten, instellingen en organisaties. In totaal is subsidie toegekend voor de realisatie van 20 000 arbeidsplaatsen met het doel inzicht te verwerven in effectieve methoden om langdurig werkloze bijstandsgerechtigden aan betaald werk te helpen.

De arbeidsplaatsen die in deze experimenten tot stand zijn gekomen, zijn in belangrijke mate vergelijkbaar met de voor de werkervaringsplaatsen gekozen benadering: een reguliere werkgever krijgt voor maximaal twee jaar een subsidie die wordt gefinancierd met de uitkering, waarna de werknemer na twee jaar in vaste dienst treedt.

Het belangrijkste verschil betreft de rol van de rijksoverheid bij omzetting van uitkeringen in een genormeerd subsidiebedrag. Bij de experimenten ligt het initiatief daartoe bij het rijk, dat kansrijke initiatieven selecteert. In de onderhavige wet wordt het initiatief voor het gemeentelijk traject bij gemeenten neergelegd.

De experimenten die thans in uitvoering zijn, zullen onder de bestaande regeling worden gecontinueerd. Voor zover de experimenten aanleiding geven om nadere condities te formuleren ten aanzien van de invulling van werkervaringsplaatsen, zullen deze na de evaluatie van de experimenten in bestuurlijke afspraken met de VNG worden vastgelegd. De positie van de landelijke en regionale experimenten zal op grond van de evaluatie van de experimenten worden gezien.

5.4. Toeleiding naar gesubsidieerde arbeid

In de stroomlijningsnotitie is aangegeven dat gesubsidieerde arbeid in

het kader van de onderhavige wet alleen bedoeld is voor personen die als onderdeel van een intensief traject voor teruggeleiding naar de arbeidsmarkt noodzakelijk werkervaring moeten opdoen en voor personen die een dermate grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben dat Arbeidsvoorziening voor hen geen adequaat instrumentarium meer beschikbaar heeft.

De vaststelling of iemand behoort tot de doelgroep voor gesubsidieerde arbeid in het kader van deze wet geschiedt door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in samenwerking met de gemeentelijke sociale dienst of de uitvoeringsinstantie werknemersverzekeringen. Het is de bedoeling dat deze beoordeling onderdeel gaat uitmaken van de gemeenschappelijke intake en aanbodanalyse van uitkeringsgerechtigden, die Arbeidsvoorziening, gemeenten en bedrijfsverenigingen thans aan het ontwikkelen zijn in het kader van hun procesgerichte samenwerking. Deze procesgerichte samenwerking heeft betrekking op het volgende.

De gemeentelijke sociale diensten respectievelijk de uitvoeringsinstanties en Arbeidsvoorziening hebben voor een belangrijk deel een overlappend cliëntenbestand. Inschrijving bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is immers een voorwaarde voor het verkrijgen van een uitkering. Zowel Arbeidsvoorziening, de sociale diensten als de uitvoeringsinstanties hebben elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden, maar ook een belangrijke gemeenschappelijke doelstelling: de bevordering van instroom in het arbeidsproces. Het is daarom gewenst en nodig dat Arbeidsvoorziening en uitkeringsinstanties hun activiteiten met betrekking tot gemeenschappelijke cliënten coördineren en afstemmen. In de Algemene bijstandswet, de Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv) en de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet is daartoe een samenwerkingsverplichting opgenomen. De drie partijen zijn nu bezig de samenwerking nader uit te werken.

Een eerste vereiste is dat de uitkeringsinstantie en het arbeidsbureau eenzelfde opvatting hebben over de positie van de cliënt op de arbeidsmarkt. Arbeidsvoorziening heeft ten behoeve van zijn werkproces een nadere onderverdeling van cliënten in vier fases ontwikkeld en is thans doende deze in te voeren bij de arbeidsbureaus. Bij deze indeling wordt onderscheiden: fase 1, dit zijn personen die direct bemiddelbaar zijn; fase 2, dit betreft personen die na een kort arbeidsinpassingstraject bemiddelbaar zijn; fase 3, dit zijn personen die na een lang en intensief arbeidsinpassingstraject bemiddelbaar zijn; fase 4, personen die (nog) niet bemiddelbaar zijn. Het begrip «fase» wordt gehanteerd om aan te duiden dat een indeling nooit statisch is en kan wijzigen als iemands situatie of positie op de arbeidsmarkt zich wijzigt.

Deze indeling is door de samenwerkende partijen als basis gekozen voor een gemeenschappelijke intake van de cliënt, waarbij een beeld ontstaat van zijn situatie en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Hiermee wordt de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald en de kans op toetreding vastgesteld. Deze analyse van het aanbod is uitgangspunt voor de verdere gang van zaken.

Op basis van de gemeenschappelijke intake en analyse van het aanbod ontstaat een overzicht van de personen die (tijdelijk) onbemiddelbaar zijn, dan wel aangewezen zijn op een intensief arbeidsinpassingstraject, noodzakelijk voor de arbeidstoeleiding. Arbeidsvoorziening dient op grond van artikel 12 van de onderhavige wet hierover een verklaring af te geven. Dit moet schriftelijk dan wel op een andere geschikte wijze (bijvoorbeeld via elektronische gegevensuitwisseling) gebeuren. Op grond hiervan selecteert de gemeente of de aangewezen uitvoeringsorganisatie vervolgens de kandidaten— met inachtneming van de wettelijke

doelgroepcriteria – voor een detachering of werkervaringsplaats in het kader van de Wiw.

5.5. Tegengaan van verdringing en concurrentieverstoring

Voor een adequate uitvoering van de Wet inschakeling werkzoekenden is het noodzakelijk dat verdringing van regulier werk en verstoring van de concurrentieverhoudingen in voldoende mate worden tegengegaan.

Verdringing van regulier werk doet zich voor wanneer de creatie van gesubsidieerde arbeid niet leidt tot een toename van de totale werkgelegenheid. In casu is van verdringing sprake wanneer een Wiw-werknemer wordt gedetacheerd op een arbeidsplaats die anders door een reguliere werknemer zou zijn ingenomen. Naast deze directe vorm van verdringing kan ook sprake zijn van indirecte verdringing. De groei van de werkgelegenheid in een bedrijf of instelling gaat dan ten koste van een verlies aan werk in andere organisaties. In dat geval doen Wiw-werknemers werkzaamheden die anders door derden zouden zijn uitgevoerd.

Verdringing kan niet voor 100% worden voorkomen. Een zekere mate van verdringing kan zelfs gezien worden als bewuste reservering van arbeid voor een groep met een marginale concurrentiepositie op de arbeidsmarkt. Dit kan wenselijk zijn uit zowel economisch als sociaal oogpunt. Het inlenen van Wiw-werknemers mag er evenwel niet toe leiden dat de arbeidsproductiviteit binnen een organisatie onevenredig veel stijgt ten opzichte van de arbeidskosten. Verstoring van de concurrentieverhoudingen kan hiervan immers het gevolg zijn. Deze kan zich uiten in het feit dat de organisatie een oneigenlijk marktaandeel behoudt c.q. verwerft, prijzen niet marktconform vaststelt of gunstiger leverings- en betalingsvoorwaarden biedt. Dergelijke concurrentieverstoring kan zich niet alleen voordoen binnen de marktsector, maar ook tussen sectoren. Te denken valt aan een publieke of non-profit instelling die met inzet van gesubsidieerde arbeid onderhoudswerk in eigen beheer uitvoert, dat anders door een particulier bedrijf zou zijn gedaan. Bovendien kan concurrentieverstoring zich voordoen tussen regelingen. Het laatste vereist een goede afstemming van de Wiw met andere vormen van gesubsidieerde arbeid, zoals de sociale werkvoorziening.

Binnen de collectieve en non-profitsector wordt wel gesproken van budgetvervalsing, wanneer werkzaamheden worden gehandhaafd waarvoor geen structurele middelen meer beschikbaar zijn. Gesubsidieerde arbeid treedt dan in de plaats van reguliere werkgelegenheid waarvoor bewust geen middelen beschikbaar zijn gesteld. Ook treedt budgetvervalsing op wanneer gesubsidieerde arbeid als alternatief wordt gebruikt voor uitbreiding van reguliere werkgelegenheid. Voorzover dit niet leidt tot directe verdringing of oneerlijke concurrentie, is de vraag aan de orde of dergelijke budgetvervalsing onoverkomelijk is. Wellicht heeft het inschakelen van werklozen in een dergelijk geval prioriteit.

Inperking van verdringing is niet alleen noodzakelijk om het risico van oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Ook vanuit bekostigingsoogpunt moet een inschatting worden gemaakt van de verwachte mate van verdringing. Verdringing kan immers leiden tot een extra beslag op de sociale zekerheid dat in mindering moet worden gebracht op de middelen die direct voor gesubsidieerde arbeid kunnen worden ingezet.

Verdringing JWG

Uit de evaluatie van de Jeugdwerkgarantiewet komt naar voren dat er aanwijzingen zijn die wijzen op verdringing. In de marktsector geeft

bijvoorbeeld 23% van de garantieplaatsverschaffers te kennen dat zij ook zonder de JWG iemand in dienst zouden hebben genomen. De helft van deze werkgevers zou dan wel hogere eisen aan de werknemers hebben gesteld. Voorzover verdringing zich voordoet gaat het om verdringing van kansrijke werknemers door kansarme jongeren. In de collectieve- en non-profit-sector komt verdringing nauwelijks voor.

Ook de activiteiten die worden verricht kunnen wijzen op enige vorm van verdringing.

In de marktsector geven inleners aan dat voor 49% van de JWG-ers geldt dat werknemers op reguliere en additionele arbeidsplaatsen dezelfde werkzaamheden verrichten.

Inleners stellen bovendien dat 65% van de JWG-ers werk verricht dat voordien door anderen werd gedaan. Dit kan betekenen dat jongeren taken hebben overgenomen van regulier personeel dat niet meer bij het betreffende bedrijf werkzaam is, maar ook dat zij taken hebben overgenomen die door taakafsplitting van het zittende personeel zijn gerealiseerd.

Concurrentievervalsing doet zich voor wanneer werkgelegenheid verschuift van bedrijven die niet deelnemen aan de JWG, naar deelnemende bedrijven die vanwege goedkopere JWG-ers concurrerder kunnen werken. Voor afzonderlijke inleners kan niet worden vastgesteld of kosten en opbrengsten van de JWG-er in evenwicht zijn. Daardoor zijn uitspraken omtrent de mate waarin concurrentievervalsing voorkomt, nauwelijks mogelijk. Met betrekking tot budgetvervalsing is nagegaan of het werk dat door JWG-ers wordt verricht, in het verleden is wegbezuinigd. Dit doet zich in 9% van de gevallen voor.

Bedacht dient te worden dat ondanks verdringing en de concurrentievervalsing de inzet van JWG-middelen heeft geleid tot een aantoonbare uitbreiding van de werkgelegenheid voor jongeren met een slechte uitgangspositie op de arbeidsmarkt.

Het kabinet heeft echter ook oog voor de minder positieve kant van de uitbreiding van de gesubsidieerde arbeid. Verdringing van reguliere arbeid en concurrentie- en budgetvervalsing wordt daarom op de volgende wijze tegengegaan.

Zelfregulerende mechanismen, bijvoorbeeld op grond van belangen- tegenstelling, vormen een eerste garantie tegen verdringing en concurrentieverstoring. Voor zover geen sprake is van zelfregulering, moet de wet aanvullende waarborgen bieden om ongewenste neveneffecten voldoende in de hand te houden. Conform het advies van de Sociaal-Economische Raad is het uitgangspunt dat een toets op verdringing en concurrentieverstoring gewenst is, echter bij voorkeur zonder al te zware procedures of de instelling van zwaar bewerktuigde toetsingscommissies. Met het oog hierop regelt de Wiv het volgende:

1. detacheringen zijn in gelijke mate mogelijk bij werkgevers in alle sectoren;
2. per bedrijf of instelling (onderneming) is het aantal detachingsplaatsen gelimiteerd;
3. voorafgaand aan de detachering wordt getoetst op recent ontslag;
4. de werkgever is met de ondernemingsraad overeengekomen dat Wiv-werknemers worden ingeleend;
5. gemeenten bedingen een zodanige vergoeding voor de inzet van gesubsidieerde arbeid en de prijzen voor de met gesubsidieerde arbeid verrichtte diensten en geproduceerde goederen zijn zodanig dat de concurrentieverhoudingen niet onaanvaardbaar worden beïnvloed.

Met de introductie van deze vijf toetsingsaspecten, wordt de toets op verdringing en concurrentieverstoring die in de JWG en banenpool-regeling op verschillende wijze vorm was gegeven, eveneens gestroom-

lijnd, hetgeen door de uitvoeringspraktijk als een belangrijke verbetering zal worden beschouwd. In het navolgende worden de vijf toetsingsaspecten nader uitgewerkt.

Openstellen van alle sectoren

In tegenstelling tot de vroegere banenpoolregeling hoeven detacheringen vanuit de Wiw niet beperkt te blijven tot de collectieve en non-profitsector. Door detacheringen in alle sectoren in gelijke mate mogelijk te maken, wordt voorkomen dat de ene sector wordt bevoordeeld ten opzichte van de andere. Hoewel de SER op dit punt niet tot een eenduidig advies is gekomen, acht ook een deel van de raad het in het belang van de doelgroep dat ook de marktsector gesubsidieerde arbeidsplaatsen levert.

Maximering van het aantal Wiw-plaatsen

Normen die partijen zichzelf opleggen, kunnen tussen organisaties en sectoren leiden tot verschillen in de mate waarin detacheringen zijn toegestaan. Al te grote verschillen zouden de concurrentieverhoudingen alsnog onaanvaardbaar kunnen verstoren. Daarom is in de regelgeving een maximering van het aantal Wiw-plaatsen opgenomen, waaraan partijen zich gehouden weten. De maximering beperkt de ruimte waarbinnen partijen zelf afspraken kunnen maken en is tevens een bindende norm wanneer er geen afspraken zijn gemaakt.

De concrete percentages zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, zodat het flexibel kan worden aangepast aan nieuwe inzichten. Gekozen wordt voor een pragmatische benadering, waarbij op basis van de praktijk kan worden afgewogen of een aanscherping of verruiming van het percentage wenselijk is. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat maximaal 10% van het totaal aantal werknemers dat bij een onderneming werkt een dienstbetrekking mag hebben op grond van de Wiw. De grens van 10% sluit aan bij de gedachten van de SER hieromtrent. Overigens wordt de mogelijkheid opengelaten om te differentiëren naar sectoren, waarbij bijvoorbeeld in de collectieve en non-profitsector hogere percentages worden toegestaan dan in de marktsector.

Een beperking geldt in beginsel eveneens wanneer een gemeente bij wijze van interne dienstverlening Wiw-werknemers detachereert bij de uitvoeringsorganisatie die is belast met de Wiw en/of de Wet sociale werkvoorziening, maar in de algemene maatregel van bestuur kan hiervan worden afgeweken wanneer dit de uitstroom uit de sociale werkvoorziening zou bevorderen. In de sociale werkvoorziening worden jongeren die zijn geïndiceerd voor de sociale werkvoorziening, maar die voorschijns in het kader van de sluitende benadering met een Wiw-dienstbetrekking zijn geplaatst, buiten beschouwing gelaten.

De projecten die binnen gemeenten tot stand zijn gekomen in het kader van de sociale vernieuwing, worden grotendeels uitgevoerd door deelnemers aan de banenpoolregeling. Het hanteren van een maximumpercentage voor dergelijke projecten zou betekenen dat deze niet kunnen worden voortgezet. Om dit te voorkomen is in artikel 23, eerste lid onder b, respectievelijk artikel 24, eerste lid onder c een overgangsregeling opgenomen. Daarnaast zal in de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 6, eerste lid onder a, een uitzonderingsbepaling voor deze projecten worden opgenomen. Voorwaarde daarbij is dat sociale vernieuwingsprojecten juridisch of procedureel kunnen worden geïndiceerd.

Ten opzichte van de oude situatie betekent een maximumpercentage in bepaalde gevallen een inperking. Immers, vóór de samenvoeging tot de

Wiw konden werkgevers op grond van verschillende regelingen gesubsidieerde arbeidskrachten inschakelen, waarmee het aantal kon cumuleren. Om de plaatsing van Wiw-werknemers ook in kleine ondernemingen mogelijk te maken geldt dat – ongeacht het aantal werknemers – ten minste één Wiw-werknemer in een onderneming mag worden gedetacheerd.

Het mogelijke inperkende effect van maximumpercentages wordt (deels) gecompenseerd door ruimere plaatsingsmogelijkheden. Allereerst gaat de Wiw uit van de nieuwe, ruimere definitie van het begrip «in de onderneming werkzame personen». Daarbij is aangesloten bij het begrip uit het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Tot het personeelsbestand worden niet alleen gerekend degenen die in de onderneming werken in dienst van de ondernemer die de onderneming in stand houdt. Ook tellen mee degenen die in het kader van werkzaamheden van de onderneming daarin werken in dienst van een andere ondernemer en degenen die in dienst van de ondernemer werken bij een ander. Dat wil zeggen dat eigen werknemers die bij derden zijn gedetacheerd, uitzendkrachten en andere krachten die de ondernemer zelf heeft ingehuurd (inclusief de gedetacheerde Wiw-werknemers) ook meetellen bij het bepalen van het aantal Wiw-werknemers dat bij een onderneming mag werken.

Ten tweede is voor het eerst de marktsector volledig opengesteld, zodat gemeenten meer mogelijkheden hebben om een geschikte detachingsplaats te vinden. Tot slot hebben gemeenten de mogelijkheid om een werknemer met een loonkostensubsidie te plaatsen op een werkervaringsplaats. Deze werknemers hebben een reguliere arbeidsovereenkomst en tellen dus niet mee als gedetacheerde werknemer bij de bepaling van het plaatsingspercentage.

Toets op recent ontslag

Voorkomen moet worden dat een werknemer op een reguliere arbeidsplaats vervangen wordt door een Wiw-werknemer. Directe verdringing, waarbij een één-op-één relatie bestaat tussen de werknemer die wordt verdrongen en degene die verdringt, is zonder meer onacceptabel. De gemeente kan daarom alleen een werknemer ter beschikking stellen wanneer is vastgesteld dat de inlenende werkgever geen werknemer heeft ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen die vergelijkbare arbeid verrichtte als degene die vanuit de Wiw wordt gedetacheerd. Deze toets op recent ontslag vindt plaats over de periode van zes maanden voorafgaand aan de totstandkoming van de detachering.

Voor de toets op recent ontslag wordt in eerste aanleg aangesloten bij de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA). De gemeente kan bij Arbeidsvoorziening nagaan of de werkgever geen dienstbetrekking heeft beëindigd op grond van bedrijfseconomische redenen, indien daarvoor toestemming is verkregen van de Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening danwel een aanvraag voor toestemming is ingediend. Het Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen, op grond waarvan de Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening toestemming tot ontslag verleent, is niet van toepassing op de overheidssector. Bij een voorgenomen detachering in de overheidssector is de gemeente daarom gehouden anderszins vast te stellen of er geen sprake is van recent ontslag. Voorts kan een arbeidsverhouding, ook om bedrijfseconomische redenen, ontbonden zijn door de kantonrechter. Dit kan door de gemeente worden nagegaan.

Instemming van de ondernemingsraad

In de JWG was bepaald dat een werkgever detachingsplaatsen ter beschikking kon stellen indien daarvoor overeenstemming met het medezeggenschapsorgaan bestond. Ook in de Wiw is voor deze benadering gekozen. Detachering van Wiw-werknemers is alleen toegestaan indien de inlenende werkgever daarvoor de instemming heeft gekregen van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, die voor de onderneming is ingesteld.

Op deze wijze bepalen betrokken partijen – werkgever en ondernemingsraad – of het wenselijk is om detachingsplaatsen beschikbaar te stellen.

De gemeente dient zich er derhalve van te vergewissen dat de ondernemingsraad heeft ingestemd met het detacheren van Wiw-werknemers. Indien voor de onderneming geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging functioneert, gelden alleen de overige voorwaarden zoals in artikel 6 genoemd.

Inleenvergoeding en prijs zodanig dat de concurrentieverhoudingen niet onaanvaardbaar worden beïnvloed

De activiteiten die in het kader van de Wiw worden uitgevoerd mogen door de bedongen prijs, leverings- en betalingsvoorwaarden niet zodanig zijn, dat aan anderen onverantwoorde concurrentie wordt aangedaan.

Het gevaar van verstoring van de concurrentieverhoudingen speelt in eerste aanleg tussen ondernemingen onderling. Wanneer een ondernemer meent dat een ander oneigenlijke concurrentievoordelen heeft, dan kan hij dit in een civiele procedure aanhangig te maken bij de rechter.

Voorgaande neemt niet weg dat er ook een verantwoordelijkheid bij de overheid ligt. De rijksbijdrage per Wiw-arbeidsplaats gaat ervan uit dat de gemeente een adequate vergoeding vraagt aan een inlenende werkgever. De «prijs», en hiermee de arbeidskosten, van een Wiw-werknemer moet zodanig zijn dat de concurrentieverhoudingen niet onaanvaardbaar worden beïnvloed. Maar ook om oneerlijke concurrentie tussen gemeenten onderling te voorkomen, zal de prijsstelling moeten worden gebaseerd op een gebruikelijke calculatiemethodiek. Wanneer dit niet mogelijk is, moet de gemeente op een andere manier de hoogte van de inleenvergoeding onderbouwen. Hoe in een concreet geval de inleenvergoeding moet worden berekend en wat een adequate inleenvergoeding is, is ter beoordeling van de gemeente. Voor de bekostiging vanuit de rijksoverheid wordt volstaan met een gemiddelde.

Bovenstaande laat de mogelijkheid open dat gemeenten voor bepaalde (publieke) sectoren een specifiek beleid ten aanzien van de inleenvergoeding voeren. In deze sectoren is een lagere inleenvergoeding toegestaan op voorwaarde dat de concurrentieverhoudingen tussen instellingen in zo'n sector niet onaanvaardbaar worden beïnvloed. Daardoor kan in sectoren waarin vanwege budgettaire beperkingen de adequate inleenvergoeding niet volledig kan worden gefinancierd, toch gesubsidieerde werkgelegenheid worden gerealiseerd.

6. De dienstbetrekking voor detachingsplaatsen

6.1. Inleiding

Het aanbieden van een dienstbetrekking bedoeld in artikel 4 van de wet is één van de instrumenten die de gemeente heeft om personen die behoren tot de doelgroep arbeid te laten verrichten. De

Wiw-dienstbetrekking dient een tweeledig doel, in samenhang met het tweeledige karakter van de doelgroepomschrijving. De arbeid die op grond van de dienstbetrekking wordt verricht heeft enerzijds tot doel de werknemer werkervaring te laten opdoen waardoor deze zich meer kwalificeert voor een reguliere arbeidsplaats, anderzijds stelt het personen met geen of een gering doorstroomperspectief in de gelegenheid een inkomen te verwerven met het verrichten van maatschappelijk relevante arbeid.

De Wiw-werknemer heeft een arbeidsverhouding met de gemeente. De dienstbetrekking wordt dan ook aangegaan met de gemeente, hetgeen de rechtszekerheid van de Wiw-werknemer optimaal waarborgt. Indien de gemeente een rechtspersoon heeft aangewezen om de wet uit te voeren, kan deze namens de gemeente een arbeidsovereenkomst afsluiten voor zover de uitvoeringsorganisatie daartoe door de gemeente is gemachtigd.

De arbeidsovereenkomst die in het kader van de Wiw-dienstbetrekking wordt afgesloten is een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, in casu titel 7A van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek (BW). Alleen voor zover bepalingen van het BW met betrekking tot de arbeidsovereenkomst onverenigbaar zijn met de doelstelling van de Wiw, zijn in onderhavige wet enkele aanvullende bepalingen over de dienstbetrekking opgenomen.

Deze benadering verschilt in essentie niet van de benadering in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet en de Rijksbijdrageregeling banenpools. Ook daar werd een dienstbetrekking aangegaan met respectievelijk jongeren en langdurig werklozen. Ook in de JWG en de banenpoolregeling werd bepaald dat de dienstbetrekking juridisch vorm kreeg met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Als gevolg van de bijzondere doelstellingen kenden beide regelingen eveneens bijzondere bepalingen ten opzichte van het BW.

De onderhavige wet gaat uit van de veronderstelling dat werknemersorganisaties en een representatieve organisatie van werkgevers afspraken zullen maken over de arbeidsvoorwaarden van de Wiw-werknemers. Wanneer een CAO voor de Wiw-werknemers wordt afgesloten, wordt de dienstbetrekking beheerst door:

- de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, titel 7A van Boek 7a, voor zover van toepassing;
- enkele relevante bepalingen uit de Wiw;
- de bepalingen van de CAO die van toepassing is, voor zover deze niet in strijd zijn met het BW en de Wiw.

6.2. Bijzondere bepalingen inzake arbeidsvoorwaarden

De relevante bepalingen in de Wiw met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden hebben betrekking op de arbeidsduur, de duur van de arbeidsovereenkomst en de beloning.

Arbeidsduur van 32 uur of meer

De wekelijkse arbeidsduur voor Wiw-werknemers bedraagt 32 uur. Slechts in individuele gevallen, die verband houden met bij de werknemer gelegen factoren, mag hiervan worden afgeweken. Indien bijvoorbeeld een dienstbetrekking voor 32 uur per week niet toereikend is om uit de uitkering te geraken, is het toegestaan meer dan 32 uur per week te werken.

De mogelijkheid om meer dan 32 uur te werken ten einde de uitkerings-

afhankelijkheid te beëindigen vormt een belangrijke wijziging ten opzichte van de JWG waarin de arbeidsduur was gemaximeerd tot 32 uur per week.

Arbeidsduur van minder dan 32 uur

De wet laat de mogelijkheid open om vanwege bij de werknemer gelegen factoren minder dan 32 uur per week te werken. Er zijn twee gevallen denkbaar waarin een werkweek van 32 uur bezwaarlijk kan zijn, namelijk voor:

- een alleenstaande ouder, die de zorg heeft voor één of meer jonge kinderen;
- een persoon met een arbeidshandicap.

In deze gevallen kan een kortere werkweek worden overeengekomen en zo nodig een aanvullende Abw-uitkering worden toegekend.

Daarnaast zijn er twee situaties denkbaar waarbij een combinatie met een dienstbetrekking van 32 uur niet mogelijk is:

- de Wiw-werknemer volgt buiten de Wiw-dienstbetrekking scholing die zijn kansen op het verkrijgen van regulier werk vergroot; deze scholing heeft een zodanig tijdsbeslag dat deze niet kan worden gecombineerd met een dienstbetrekking van 32 uur per week;
- de Wiw-werknemer heeft - naast zijn Wiw-dienstbetrekking - een (deeltijd)baan van meer dan vier uur per week.

Tot slot kan worden gedacht aan gevallen waarin een dienstbetrekking van 32 uur zonder meer mogelijk is, maar betrokkene te kennen geeft minder uren te willen werken zonder dat er aanspraak wordt gedaan op een aanvullende uitkering:

- betrokkene heeft een partner met een eigen inkomen;
- betrokkene accepteert een lager inkomen tot op het niveau van het sociaal minimum.

In alle genoemde voorbeelden biedt het criterium bij de werknemer gelegen factoren de mogelijkheid om een arbeidsduur van minder dan 32 uur overeen te komen. Minder arbeidsuren in combinatie met een aanvullende Abw-uitkering is alleen toegestaan indien:

- een langere arbeidsduur bezwaarlijk is in verband met de zorg voor jonge kinderen of vanwege een arbeidshandicap;
- arbeidsmarktrelevante scholing buiten de dienstbetrekking wordt gevolgd.

In alle overige gevallen vormt een Wiw-dienstbetrekking van 32 uur het uitgangspunt. Werkt men minder dan 32 uur en wordt een beroep op een aanvullende Abw-uitkering gedaan, dan dient het aantal arbeidsuren te worden verhoogd ten einde uit de uitkering te blijven.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat het hier gaat om maatwerk. Per individueel geval zal de gemeente moeten beoordelen of afwijking van de 32 uur door bij de werknemer gelegen factoren gerechtvaardigd is. Daarin weegt de gemeente ook mee de mogelijkheden die er zijn om detachingsplaatsen voor minder dan 32 uur te realiseren. Dit kan bij een tekort aan dergelijke detachingsplaatsen betekenen dat personen die een voorkeur hebben voor minder uren vanwege een partner met een eigen inkomen of omdat zij een lager inkomen accepteren, toch een baan van 32 uur kan worden aangeboden.

Scholing

De JWG kende de mogelijkheid van het volgen van scholing in het kader van de JWG-dienstbetrekking, waarbij bij een dienstbetrekking van 32 uur maximaal 13 uur scholing met behoud van loon kon worden gevolgd. Ook de Rijksbijdrageregeling banenpools bood onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om scholing binnen de dienstbetrekking te volgen.

De Wiw kent eveneens een dergelijke bepaling die geldt voor alle Wiw-werknemers. Artikel 4, vierde lid, bepaalt dat scholing die de kansen op het verkrijgen van regulier werk vergroot binnen de dienstbetrekking kan worden gevolgd, voor zover in die dienstbetrekking ten minste 19 uur per week arbeid wordt verricht. Dus wanneer een Wiw-werknemer een arbeidsovereenkomst heeft voor 32 uur, dan kan hij maximaal 13 uur scholing met doorbetaling van loon volgen. Het volgen van scholing met behoud van loon bij een arbeidsovereenkomst van 19 uur of minder is niet toegestaan.

Artikel 4, vierde lid, bepaalt dat met behoud van loon alleen scholing kan worden gevolgd die de kansen op het verkrijgen van regulier werk vergroot. Het ligt in de rede dat gemeente en Arbeidsvoorziening op basis van artikel 7 afspraken maken over de wijze waarop in onderling overleg wordt vastgesteld welke scholing als arbeidsmarktrelevant kan worden aangemerkt.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat bepaalde typen scholing noch binnen, noch buiten de dienstbetrekking kunnen worden gevolgd. Personen die onderwijs of een beroepsopleiding volgen als bedoeld in hoofdstuk II van de Wet op de studiefinanciering of in hoofdstuk III van de Wet tegemoetkoming studiekosten behoren op grond van artikel 1, tweede lid, immers niet tot de Wiw-doelgroep. Deze scholing kan dus niet binnen of in combinatie met een Wiw-dienstbetrekking worden gevolgd. Artikel 4, vijfde lid, biedt mogelijkheden om bij ministeriële regeling nader te bepalen onder welke voorwaarden de beroepspraktijkvorming van de beroepsbegeleidende leerweg op grond van de Wet educatie en beroeps-onderwijs in combinatie met een Wiw-dienstbetrekking kan worden gevolgd.

Met personen van 23 jaar en ouder moet in eerste instantie een arbeidsovereenkomst voor twee jaar worden aangegaan met een beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon. Deze dienstbetrekking voor bepaalde tijd heeft tot doel om te kunnen vaststellen of betrokkene permanent op een Wiw-dienstbetrekking is aangewezen dan wel er alternatieven denkbaar zijn. De tijdelijkheid van de arbeidsovereenkomst kan voor betrokken werknemer tevens een stimulans zijn om te blijven zoeken naar een reguliere arbeidsplaats.

Na afloop van de dienstbetrekking voor bepaalde tijd is het de gemeente toegestaan aansluitend een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan te bieden indien de werknemer nog tot de Wiw-doelgroep behoort. Daarmee wordt afgeweken van het beginsel dat gesubsidieerde arbeid een tijdelijk karakter heeft. Er moet immers worden onderkend dat niet iedereen na twee jaar relevante werkervaring in staat zal zijn reguliere arbeid te verrichten. Een deel van de doelgroep bestaat 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 lag aan de banenpoolregeling.

De indicatiestelling voor een Wiw-dienstbetrekking voor onbepaalde tijd dient zorgvuldig te gebeuren. Voorkomen moet worden dat personen die min of meer blijvend op de Wiw zijn aangewezen, na twee jaar alsnog

buiten de boot vallen. Of dat een dienstbetrekking voor onbepaalde duur wordt aangeboden aan een persoon die op andere wijze, bijvoorbeeld door middel van een werkervaringsplaats, beter naar reguliere arbeid kan worden begeleid.

Ook bij de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd worden voorwaarden aan de hoogte van de beloning gesteld. In de notitie «Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid» is het uitgangspunt geformuleerd dat na de eerste twee jaar functieloon mag worden betaald, waarbij de loonkosten echter binnen bepaalde marges moeten blijven. Voor de bepaling van deze marges is aansluiting gezocht bij de maximale loonhoogte die wordt gehanteerd in de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen 1996. Dit betekent dat het loon, inclusief de tot het loon te rekenen toeslagen, bij de inwerkingtreding van deze wet niet meer mogen bedragen dan 120% van het wettelijk minimumuurloon. De maximering van de loonhoogte geschiedt bij lagere regelgeving inzake de subsidievoorwaarden (artikel 15, tweede lid).

De Sociaal-Economische Raad heeft op dit laatste onderdeel verdeeld geadviseerd. Een deel van de raad pleit ervoor dat de beloning voor nieuwe werknemers gedurende hun gehele dienstverband op het niveau van het minimumloon plaatsvindt. Een hoger loon na twee jaar wordt door dit deel van de raad afgewezen met als motivering dat dit leidt tot een minder efficiënt gebruik van collectieve middelen en de doorstroming naar regulier werk belemmert. Het andere deel van de raad ervaart het als positief dat het kabinet na twee jaar een zeker perspectief op verbetering biedt.

De opvatting van een deel van de raad dat honorering van Wiw-werknemers van 23 jaar en ouder blijvend moet worden beperkt ter hoogte van het minimumloon, wordt door het kabinet niet gedeeld. Indien is vastgesteld dat een werknemer voor zijn arbeid langdurig is aangewezen op de Wiw, wordt het niet wenselijk geacht honorering op wettelijk minimumloonniveau in de wet dwingend voor te schrijven. De maximering tot 120% van het wettelijk minimumloon biedt weliswaar geen mogelijkheden tot een betekenisvolle stijging van het primaire inkomen, maar biedt meer ruimte in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden dan de huidige stringente bepalingen in de banenpoolregeling. Bovendien moet worden bedacht dat het in de meeste gevallen gaat om arbeid waarvoor in de markt zelfs bij honorering op het wettelijke minimumloonniveau geen vraag bestaat.

De gemeente sluit met jongeren die tot de doelgroep behoren een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd begrensd tot 23 jaar af. De beloning voor Wiw-werknemers tot 23 jaar is niet hoger dan het bedrag dat gezien zijn leeftijd en arbeidsduur voor hem als wettelijk minimumloon geldt. Gezien het grote belang dat wordt gehecht aan de doorstroming van jongeren naar arbeidsplaatsen buiten de Wiw, is niet overwogen om voor deze groep na twee jaar dienstverband een hogere beloning dan het geldende minimumjeugdloon toe te staan. Deze benadering betekent een continuering van de gedachte die ten grondslag ligt aan de beloningssystematiek van de JWG, waarbij de beloning van de jongere ook is gelimiteerd tot het voor hem geldende minimumloon.

De keuze voor een werkweek van 32 uur en honorering op 100% c.q. 120% van het wettelijk minimumloonniveau komt voort uit twee overwegingen. In de eerste plaats kan op deze wijze aan zoveel mogelijk werklozen een arbeidsplaats in het kader van deze wet worden aangeboden. In de tweede plaats vormt de combinatie 32 uur en minimumloon voor de Wiw-werknemers op grond van inkomensoverwegingen een stimulans om op zoek te gaan naar reguliere arbeidsplaatsen.

Het bepaalde ten aanzien van de arbeidsduur is van toepassing op werknemers met wie na de inwerkingtreding van de wet een dienstverband wordt aangegaan. De arbeidsduur van banenpooldeelnemers van wie de arbeidsovereenkomst wordt gewijzigd in een arbeidsovereenkomst op grond van de Wiw blijft ongewijzigd. Voor de overgangsbepaling die geldt voor de beloning en de duur van de arbeidsovereenkomst van banenpooldeelnemers wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting (artikel 24).

Voor personen die vanuit de Wsw direct doorstromen naar een Wiw-dienstbetrekking geldt niet de vereiste dat de gemeente eerst een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd moet aangaan met een beloning op het niveau van het minimumloon. De gemeente kan een Wsw-dienstbetrekking omzetten in een Wiw-dienstbetrekking met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, waarbij de honorering echter niet hoger mag zijn dan 120% van het wettelijk minimumloonniveau. De wettelijke bepalingen voor de wekelijkse arbeidsduur zijn in dat geval ook van toepassing.

Om invulling te geven aan de bijzondere bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden is gekozen voor dezelfde benadering als in de Wsw, waar dit is geregeld via de bekostigingssystematiek. Wanneer een gemeente arbeidsovereenkomsten sluit die niet aan het vereiste ten aanzien van de arbeidsduur voldoen, dan komen deze arbeidsplaatsen slechts binnen de gestelde grenzen voor bekostiging in aanmerking. Voldoet de gemeente niet aan de voorwaarden die aan de beloning worden gesteld dan is geen sprake van een arbeidsplaats als bedoeld in de wet en komt de dienstbetrekking daarmee niet in aanmerking voor subsidie als bedoeld in artikel 14 van de wet.

6.3. Bijzondere ontslagbepalingen

De ontslagbepalingen van het BW zijn ook van toepassing op de Wiw-dienstbetrekking. De artikelen 1639e tot en met 1939x van het BW regelen de wijze waarop de door de arbeidsovereenkomst ontstane dienstbetrekking eindigt. De doelstelling van de wet maakt het noodzakelijk om te komen tot enkele aanvullende ontslagbepalingen ten opzichte van het BW. In artikel 4, zevende lid, en artikel 11 van onderhavige wet is bepaald wanneer het gemeentebestuur de arbeidsovereenkomst moet opzeggen. Opzegging door de werknemers is in beginsel niet beperkt of aangevuld maar kan, indien direct na het ontslag aanspraak wordt gemaakt op Abw- of WW-uitkering, leiden tot een korting op de uitkering.

Ten aanzien van jongeren geldt de verplichting de arbeidsovereenkomst te beëindigen indien deze de leeftijd van 23 jaar bereiken. Voor personen van 23 jaar en ouder geldt geen sluitende benadering. De gemeente heeft de mogelijkheid om deze jongere, maar dan onder de noemer langdurig werkloze, aansluitend een Wiw-dienstbetrekking aan te bieden (voor zover de Arbeidsvoorzieningsorganisatie daartoe een verklaring heeft afgegeven). Er kan dan een dienstbetrekking voor twee jaar worden afgesloten en nadien zo nodig een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Voorkomen moet worden dat de Wiw-werknemers de voorkeur geven aan een gesubsidieerde arbeidsplaats en een aanbod voor passende arbeid in een arbeidsverhouding anders dan een volledig gesubsidieerde arbeidsplaats afslaan. De gemeente kan op grond van zo'n weigering de dienstbetrekking opzeggen. Omdat een dergelijke weigering tevens inhoudt, dat hij in onvoldoende mate tracht passende arbeid te verkrijgen,

zal dit betekenen, dat een WW- of Abw-uitkering gedeeltelijk geweigerd kan worden, indien betrokken daar vervolgens aanspraak op maakt.

Wanneer een Wiw-werknemer onderwijs of een beroepsopleiding gaat volgen als bedoeld in hoofdstuk II van de Wet op de studiefinanciering of in hoofdstuk III van de Wet tegemoetkoming studiekosten vormt dit eveneens een ontslaggrond (artikel 4, zevende lid onderdeel b). Betrokkene behoort dan immers niet meer tot de Wiw-doelgroep (artikel 1, tweede lid).

De JWG kende nog meer bijzondere ontslaggronden, zoals ingeval de jongere driemaal achtereenvolgende weigerde werkzaamheden op een garantieplaats te gaan verrichten. In geval de jongere zodanig handelt, weigert hij in feite hardnekkig de opgedragen arbeid te verrichten. Daarbij is sprake van een dringende reden als bedoeld in artikel 1639p BW op grond waarvan de gemeente de dienstbetrekking kan doen eindigen. Het is daarom niet noodzakelijk nog een dergelijke bijzondere ontslaggrond in deze wet op te nemen.

6.4. Bijzondere sanctiebepalingen

De JWG kende een bepaling die de JWG-organisatie de mogelijkheid bood om in afwijking van het BW bij verwijtbaar niet-verrichten van arbeid of bij wijze van sanctie (een deel van) het loon in te houden. Het opleggen van een sanctie was zowel mogelijk in de situatie dat een jongere niet op zijn garantieplaats verscheen of niet naar beste vermogen de opgedragen werkzaamheden verrichtte. Ook kon deze sanctie worden opgelegd indien de jongere niet bereid was tot het volgen van scholing ter verbetering van zijn kansen op de arbeidsmarkt.

Deze sanctiebepaling is op verzoek van de uitvoeringsorganisaties per 1 september 1994 in de JWG opgenomen. Er bestond namelijk de behoefte aan een sanctiemogelijkheid die bij een verwijtbaar niet-functioneren minder ver zou gaan dan het beëindigen van de dienstbetrekking, omdat het belang van de jongere met een dergelijk ontslag niet gediend zou zijn. De uitvoeringspraktijk heeft inmiddels ervaringen met deze sanctiebepaling opgedaan.

Gezien de uitkomsten van het evaluatie-onderzoek wordt het van belang geacht de sanctiebepaling tot inhouding van loon ook in de Wiw op te nemen. Daarbij is er geen aanleiding om een onderscheid te maken tussen jongeren met een Wiw-dienstbetrekking en Wiw-werknemers van 23 jaar en ouder met een Wiw-dienstbetrekking.

Het spreekt voor zich dat de sanctie met (gedeeltelijke) inhouding van loon met grote zorgvuldigheid dient te worden toegepast. Daarom is het aan te bevelen dat de gemeente een protocol of procedure vaststelt waarin wordt vastgelegd in welke situatie welke sanctie wordt toegepast. Voorlichting aan Wiw-werknemers hierover is van groot belang.

6.5. Detacheringsplaats

Werknemers met een Wiw-dienstbetrekking verrichten hun werkzaamheden bij derden op detacheringsbasis. De arbeidsplaats waarop zij werken wordt aangeduid als detacheringsplaats. De gemeentelijke organisatie kan ook zelf detacheringsplaatsen voor Wiw-werknemers beschikbaar stellen. De werkzaamheden van de werknemer worden dan binnen gemeentelijke diensten verricht, waarbij de gemeente tevens optreedt als inlenende werkgever.

De JWG en de banenpoolregeling stelden diverse eisen aan de inlenende werkgever. In de banenpoolregeling was het bijvoorbeeld alleen toegestaan om banenpooldeelnemers in de collectieve sector en de non-profit sector te plaatsen. Voor jongeren met een JWG-dienstbetrekking gold tot 1 januari 1995 dezelfde beperking, maar nadien is de marktsector ook voor deze groep opengesteld. Het motief hiervoor was dat JWG-organisaties er onvoldoende in slaagden passende detachingsplaatsen voor jongeren te vinden. Er was bijvoorbeeld sprake van een groep jongeren die gelet op hun opleidingsrichting en belangstelling moeilijk in de collectieve sector waren te plaatsen. Uit onderzoek komt naar voren dat met de openstelling van de marktsector gunstige ervaringen zijn opgedaan.

In de Wiw worden geen beperkingen opgelegd ten aanzien van de sector waar werknemers mogen worden geplaatst. Het is toegestaan om Wiw-werknemers zowel op detachingsplaatsen in de collectieve sector als in de marktsector te plaatsen. Dit wordt gemotiveerd door de gunstige ervaringen die met plaatsing in de marktsector zijn opgedaan en de kansen op uitstroom naar regulier werk in deze sector.

Het tewerkstellen van Wiw-werknemers op detachingsplaatsen in de marktsector of de collectieve sector mag niet leiden tot budgetrespectievelijk concurrentieverstoring dan wel verdringing van reguliere arbeid. Ten einde dit te voorkomen is in de Wiw vastgelegd dat detacheringen mogelijk moet zijn bij alle werkgevers, is het aantal detachingsplaatsen gelimiteerd, vindt een toetsing op recent ontslag plaats en dienen gemeenten een zodanige inleenvergoeding te bedingen die de concurrentieverhoudingen niet onaanvaardbaar worden beïnvloed. Bovendien is detachering van Wiw-werknemers alleen toegestaan indien de inlenende werkgever daarvoor instemming heeft verkregen van de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging.

In de JWG en de Rijksbijdrageregeling banenpools werd de voorwaarde gesteld dat de werkgever die de garantieplaats ter beschikking stelde, een publiekrechtelijk lichaam dan wel een rechtspersoon diende te zijn. JWG-organisaties hebben in het verleden erop gewezen dat het vereiste van rechtspersoonlijkheid een belangrijke belemmering vormde om jongeren in het midden- en kleinbedrijf te plaatsen, terwijl jongeren belangstelling voor deze sector hadden en er gunstige instroommogelijkheden lagen. In de wetsgeschiedenis van de JWG is niet te achterhalen waarom is gekozen voor de vereiste van rechtspersoonlijkheid, maar het is plausibel dat hiermee vooral is getracht te voorkomen dat in de sfeer van de persoonlijke dienstverlening garantieplaatsen zouden worden gecreëerd.

In de Wiw ontbreekt een dergelijke beperkende bepaling, omdat deze niet past in de m.n. voor jongeren voorgestelde trajectbenadering. Deze benadering veronderstelt immers dat de detachingsplaats past in een traject dat is gericht op het verkrijgen van regulier werk. Wanneer werkgevers zonder rechtspersoonlijkheid in het midden- en kleinbedrijf een perspectief op doorstroming kunnen bieden, mag het vereiste van rechtspersoonlijkheid geen beletsel voor detachering zijn. De enige voorwaarde is dat de inlener ten minste één werknemer in dienst heeft. Dit vereiste volgt uit de definitie van het begrip onderneming in artikel 1, eerste lid, onderdeel i van de wet, waarin wordt verwezen naar het ondernemingsbegrip uit de Wet op de ondernemingsraden (WOR). In de WOR wordt de «onderneming» omschreven als elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente erop toe te zien, dat er geen oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van Wiw-werknemers. Voorkomen moet worden dat Wiw-werknemers worden ingezet als goedkope arbeidskrachten zonder dat de verrichte werkzaamheden bijdragen aan het verkrijgen van relevante werkervaring.

In de JWG was bepaald dat de periode van plaatsing van een jongere op één garantieplaats in beginsel zes maanden mocht bedragen, maar deze periode kan worden verlengd tot ten hoogste één jaar. In de uitvoeringspraktijk van de JWG bleek een aanzienlijk deel van de jongeren een jaar op één garantieplaats werkzaam. De begrenzing in de plaatsingsduur werd mede noodzakelijk geacht om een zekere variatie in de arbeidservaring van de jongeren te garanderen.

In de voorgestelde trajectbenadering voor jongeren wordt een dergelijke beperking van de detacheringsduur te rigide geacht. Deze benadering heeft immers als uitgangspunt dat een traject wordt uitgezet dat de jongere zo snel mogelijk naar reguliere arbeid toeleidt. Wordt daarvoor een detachering die langer duurt dan een jaar noodzakelijk geacht, dan mag de regelgeving dit niet belemmeren.

Desondanks moet worden onderkend dat het regelmatig wisselen van werkzaamheden en detacheringsplaatsen een belangrijk middel is om relevante werkervaring op te doen. Ook hier geldt dat moet worden voorkomen dat jongeren langdurig worden ingezet op routinematige werkzaamheden die uiteindelijk niet leiden tot een verhoging van hun kwalificatieniveau. Dit betekent dat het uitgangspunt van de JWG, namelijk dat uiterlijk elk jaar van detacheringsplaats moet worden gewisseld, niet zonder meer wordt verlaten. Het kabinet gaat er vanuit dat ook in de uitvoeringspraktijk van de Wiw detacheringsplaatsingen die langer duren dan het jaar, eerder uitzondering dan regel zullen zijn.

Ten einde administratief te kunnen vaststellen of de detacheringsplaats is overeengekomen, dient de gemeente met de inlener een schriftelijke detacheringsovereenkomst af te sluiten. Op grond van artikel 4, tweede lid, dienen daarin in ieder geval te worden geregeld de aard, de duur van de werkzaamheden, de plaats waar de werkzaamheden worden verricht en de begeleiding van de werknemer.

De beschikbaarheid van een dergelijke overeenkomst is ook noodzakelijk om te kunnen vaststellen of en hoe lang een Wiw-werknemer zich in een leegloopsituatie bevindt, dat wil zeggen een Wiw-dienstbetrekking zonder een detacheringsplaats heeft. Leegloop dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Het kabinet heeft er begrip voor dat niet in alle gevallen direct na beëindiging van een detachering een nieuwe detacheringsplaats voor handen is. De flexibilisering van de plaatsingsduur biedt gemeenten (in vergelijking met de JWG) echter meer mogelijkheden om een nieuwe plaatsing direct te laten aansluiten. De frictie-leegloop kan daarmee verder worden teruggedrongen.

Langdurige leegloop kan niet worden geaccepteerd. Daarom is in de wet, overeenkomstig de JWG en de Rijksbijdrageregeling banenpools, bepaald dat de gemeente niet in aanmerking komt voor subsidie indien de leegloopsituatie drie maanden of langer duurt. Alleen indien de gemeente kan aantonen dat geen werkzaamheden beschikbaar zijn gesteld ten gevolge van ziekte of arbeidsongeschiktheid van de werknemer wordt de subsidieverstrekking na deze drie maanden gecontinueerd, voor zover de gemeente een reïntegratieplan voor herintreding heeft opgesteld. Bij dit laatste moet worden gedacht aan een adequaat reïntegratieplan als bedoeld in artikel 71a, eerste lid, WAO.

Artikel 38, eerste lid, Ziektewet verplicht de werkgever om uiterlijk binnen 13 weken de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen in

kennis te stellen van ongeschiktheid van de werknemer tot het verrichten van arbeid wegens ziekte (gemeten vanaf de eerste ziektedag). Artikel 71a, eerste lid, WAO bepaalt dat daarbij gelijktijdig een adequaat reïntegratieplan ten behoeve van herintreding van de werknemer in het arbeidsproces moet worden overlegd.

Om na drie maanden leegloop nog in aanmerking te kunnen komen voor subsidie, zal de gemeente er dus zorg voor moeten dragen dat er tijdig een reïntegratieplan is opgesteld.

Dit betekent dat, indien de werknemer gedurende een leegloopsituatie ziek of arbeidsongeschikt wordt, de subsidieverstrekking na drie maanden leegloop pas wordt hervat nadat een adequaat reïntegratieplan is opgesteld. Op deze wijze wordt voorkomen dat gemeenten financieel risico lopen door ziekte of arbeidsongeschiktheid van de werknemer en is tevens gewaarborgd dat de gemeenten inspanningen verrichten om de werknemer weer aan het werk te krijgen.

Uit de evaluatie van de Jeugdwerkgarantiewet komt naar voren dat de wetswijzigingen in 1994 de leegloop hebben teruggedrongen. De belangrijkste wijzigingen hadden betrekking op de invoering van de voorbereidingsfase, het openstellen van de marktsector (waardoor een ruimer aanbod van garantieplaatsen mogelijk werd) en de hiervoor genoemde beëindiging van de subsidie aan gemeenten bij leegloop langer dan drie maanden. Ingevolge deze wet gelden overeenkomstige bepalingen. De nieuwe wet biedt de gemeenten mogelijkheden om de leegloop verder terug te dringen. Daarbij moet worden gedacht aan de mogelijkheid om in de plaats van een detachingsplaats, indien goed beargumenteerd, een alternatief traject te bieden indien dit voor de jongere meer perspectief biedt op uitstroom uit de Wiw.

6.6. Verhuizing

De verhuizing van een Wiw-werknemer naar een andere gemeente vormt op zich geen ontslaggrond. Zolang de reisafstand tussen de nieuwe gemeente en de detachingsplaats voor de werknemer geen beletsel vormt, dan kan de arbeidsovereenkomst in stand blijven. In artikel 18, derde lid, is geregeld dat de dienstbetrekking kan worden voortgezet zonder dat dit gevolgen heeft voor de subsidie aan de gemeente. Wanneer de afstand tussen de nieuwe woonplaats en de vestigingsplaats van de inlener niet te bereizen is, dan zal de dienstbetrekking moeten worden beëindigd. De werknemer is dan immers niet meer in staat om zijn werkzaamheden te verrichten.

Voor Wiw-werknemers van 23 jaar en ouder geldt dat bij verhuizing de nieuwe gemeente niet verplicht is betrokkene een Wiw-dienstbetrekking aan te bieden. Een Wiw-werknemer die verhuisplannen heeft zal zich -net als een reguliere werknemer- er dus van moeten vergewissen welke consequenties deze hebben voor zijn dienstbetrekking. Dit kan door vooraf afspraken te maken over de continuering van de bestaande dienstbetrekking dan wel met de toekomstige gemeente contact op te nemen over de mogelijkheden van een nieuwe Wiw-dienstbetrekking.

Om te kunnen bepalen wat de gevolgen van een verhuizing voor een jongere zijn, moet een onderscheid worden gemaakt tussen jongeren in een traject met of zonder Wiw-dienstbetrekking. Indien de jongere een traject zonder dienstbetrekking volgt, dan neemt de nieuwe gemeente de verantwoordelijkheid daarvoor over. Dit ligt voor de hand omdat in de meeste gevallen deze gemeente de jongere ook een uitkering zal verstrekken. Dit sluit echter niet uit dat de betrokken gemeenten en de jongere overeenkomen om het traject in de voormalige gemeente geheel of gedeeltelijk af te ronden.

Voor jongeren met een Wiw-dienstbetrekking geldt dat verhuizing geen ontslaggrond is. Zolang de dienstbetrekking met de voormalige gemeente in stand blijft, houdt deze gemeente de verantwoordelijkheid voor het traject van betrokken jongere.

Wordt de dienstbetrekking echter op enig moment beëindigd en vraagt de jongere een uitkering aan of schrijft hij zich bij Arbeidsvoorziening in als werkloos werkzoekend, dan stellen de nieuwe gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op grond van artikel 9, eerste lid een nieuw traject vast. In de meeste gevallen zal dit inhouden dat de nieuwe gemeente een nieuwe dienstbetrekking aanbiedt. Een uitzondering betreft de situatie waarin na herindicatie van de jongere blijkt dat een ander traject meer passend moet worden geacht. Er wordt dan geen nieuwe dienstbetrekking aangeboden, maar een andere activiteit met de jongere overeengekomen.

In de praktijk zullen in geval van verhuizing de betrokken gemeenten en de jongere vooraf afspraken moeten maken over de wijze waarop de sluitende benadering voor de jongere wordt gehandhaafd.

6.7. Terugkeergarantie

De uitstroom uit de Wiw zou kunnen worden belemmerd wanneer werknemers de zekerheid van een Wiw-dienstbetrekking verkiezen boven een reguliere arbeidsplaats. Om hieraan tegemoet te komen, kende de banenpoolregeling onder bepaalde voorwaarden een terugkeeroptie in het geval de reguliere arbeidsovereenkomst van een voormalige banenpoolmedewerker binnen één jaar na doorstroming werd beëindigd.

Ten einde in de Wiw een soortgelijke terugkeermogelijkheid te creëren zal in de ministeriële regeling genoemd in artikel 1, derde lid, worden bepaald dat de gemeente werknemers van 23 jaar en ouder die in aansluiting op het Wiw-dienstverband een arbeidsovereenkomst afsluiten met een reguliere werkgever, maar die buiten hun toedoen binnen één jaar deze reguliere arbeidsplaats verliezen, kunnen worden aangemerkt als een langdurig werkloze als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de wet.

De strekking van deze bepaling is dat de Wiw-werknemer tot één jaar na het beëindigen van de Wiw-dienstbetrekking vanwege het aanvaarden van een regulier dienstverband tot de doelgroep van de Wiw kan worden gerekend. Dit betekent niet dat iedere voormalige Wiw-werknemer binnen dat jaar recht heeft op een nieuwe Wiw-dienstbetrekking. Het is aan de gemeente om te bepalen of terugkeer wenselijk is.

Naar verwachting zullen de gemeente en de Wiw-werknemer met doorstroomplannen vooraf afspraken maken voor de situatie dat betrokkene onverhoopt zijn reguliere baan zou verliezen. Ook hier kan maatwerk worden geleverd. In sommige gevallen is een daadwerkelijke terugkeergarantie voor de periode van een jaar nodig om betrokken werknemer over de streep te trekken om door te stromen. In andere gevallen kan worden volstaan met een terugkeergarantie voor de periode van de proeftijd bij de reguliere werkgever, waarbij twee maanden toereikend is.

De gemeente heeft dus een grote mate van vrijheid om afspraken te maken over een eventuele terugkeer. De enige beperking is dat na een jaar na beëindiging van de Wiw-dienstbetrekking vanwege doorstroming naar een reguliere werkgever, een directe terugkeer naar een Wiw-dienstverband niet meer mogelijk is.

Voor werkloze jongeren is er vanwege de sluitende benadering altijd sprake van een terugkeermogelijkheid. Indien een jongere uit de Wiw naar

een reguliere baan doorstroomt en de reguliere arbeidsovereenkomst wordt voor het bereiken van de leeftijd van 23 jaar beëindigd, dan behoort hij opnieuw tot de Wiw-doelgroep. Afhankelijk van de periode dat deze jongere (in combinatie met zijn Wiw-dienstbetrekking) heeft gewerkt, kan hij recht op een WW-uitkering hebben. Tijdens de WW-periode dragen de bedrijfsvereniging en Arbeidsvoorziening de verantwoordelijkheid voor de sluitende benadering, daarna de gemeente.

6.8. Medezeggenschap

Kenmerkend voor de Wiw-dienstbetrekking is dat de werknemers een arbeidsovereenkomst met de gemeente hebben, terwijl zij hun werkzaamheden op een detachingsplaats bij derden of een gemeentelijke dienst verrichten. Mede naar aanleiding van twee uitspraken van de Hoge Raad¹ heeft het kabinet vastgesteld dat een wijziging van artikel 1 van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) noodzakelijk is ten einde te garanderen dat gedetacheerde werknemers hun medezeggenschapsrechten kunnen uitoefenen. Deze wetswijziging is opgenomen in het Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het nieuw Burgerlijk Wetboek (kamerstukken II, 1995/96, 24 615, nr. 2) dat bij koninklijke boodschap van 19 februari 1996 ter behandeling aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Uitgangspunt bij deze wetswijziging is dat gedetacheerde werknemers zowel bij de arbeidsorganisaties van de inlener als bij de arbeidsorganisatie van de uitlener een medezeggenschapsbelang hebben. Bij de inlener uit dit belang zich vooral bij besluiten betreffende de werksituatie en het daar gevoerde sociaal beleid. Bij de uitlener zal het vooral gaan om meer rechtspositionele aangelegenheden, zoals arbeidsvoorwaarden en loopbaan.

Wanneer artikel 1 WOR conform het wetsvoorstel wordt gewijzigd, betekent dit dat Wiw-werknemers medezeggenschapsrechten krijgen in de onderneming waar zij voor het verrichten van hun werkzaamheden zijn gedetacheerd, voor zover wordt voldaan aan de diensttijdvereisten van artikel 6 WOR. Dat wil zeggen dat men na een half jaar het actief kiesrecht kan uitoefenen en het passief kiesrecht na één jaar werkzaamheid in die onderneming.

Tevens krijgen gedetacheerde werknemers medezeggenschapsrechten bij de uitlener.

Voor de uitvoering van de Wiw betekent dit dat er door het gemeentebestuur een ondernemingsraad dient te worden ingesteld waarin de Wiw-werknemers zijn vertegenwoordigd. De bestuurder als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, WOR voert dan namens het gemeentebestuur het overleg met deze ondernemingsraad. Ook hier gelden voor de Wiw-werknemers voor het verkrijgen van actief en passief kiesrecht de diensttijdvereisten van de WOR.

Wanneer voor een gemeente reeds een ondernemingsraad is ingesteld, is het ook denkbaar dat Wiw-werknemers via deze ondernemingsraad hun kiesrechten uitoefenen.

7. Het gemeentelijk werkfonds

7.1. Inleiding

Voor de financiering van de instrumenten die nu in de Wet inschakeling werkzoekenden zijn ondergebracht waren de gemeenten in de achterliggende periode afhankelijk van een aantal verschillende bronnen in

¹ Hoge Raad 30 december 1994, NJ 1995/448 en 449.

aanvulling op de algemene middelen die aan de gemeenten via het Gemeentefonds ter beschikking worden gesteld.

Eén van de centrale elementen in de onderhavige wet is een aanzienlijke vereenvoudiging van de bekostiging van het activerend arbeidsmarktbeleid van gemeenten. Een groot aantal bestaande geldstromen wordt daartoe samengevoegd in een brede doeluitkering in de vorm van het gemeentelijk Werkfonds. De mogelijkheden van gemeenten om te komen tot een integraal beleid ten behoeve van de inschakeling werkzoekenden zijn daarmee aanzienlijk vergroot. De administratieve lasten en informatiestromen, die samenhangen met de bekostiging van de verschillende voorzieningen, zijn in het kader van de onderhavige wet ten opzichte van de eerdere situatie duidelijk minder. Ook het toezicht van het rijk op de uitvoering van de wet door gemeenten is aanzienlijk vereenvoudigd.

Tot het moment van inwerkingtreding van de Wiw declareren de gemeenten voor de bekostiging van de banenpools de in te zetten uitkeringen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, daarnaast ontvangen zij subsidie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en zijn de zogenaamde startgelden beschikbaar via het Fonds Sociale Vernieuwing, dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt beheerd.

Voor de bekostiging van de Jeugdwerkgarantiewet declareren de gemeenten de loonkosten bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De vergoeding voor uitvoeringskosten is beschikbaar via het Fonds Sociale Vernieuwing.

Daarenboven zijn via het Fonds Sociale Vernieuwing de middelen voor sociale activering op grond van het inmiddels vervallen artikel 36 van de Wet werkloosheidsvoorziening en het incentivebudget Algemene bijstandswet beschikbaar, en ter bevordering van uitstroom uit banenpools en JWG tijdelijk specifieke subsidies via de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De bekostigingssystematiek van de Wiw is zodanig ingericht dat gemeenten een basisbedrag kunnen declareren bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor iedere in het kader van de wet gerealiseerde werkervarings- of detachingsplaats. Voor 1998 is dit basisbedrag gesteld op f 17 000. Dit basisbedrag bouwt voort op de mogelijkheden die gemeenten voorheen hadden om de loonkosten in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet, respectievelijk de per deelnemer in te zetten uitkering in het kader van de banenpool te declareren bij de rijksoverheid. Omdat er geen maximum wordt gesteld aan het aantal werkervarings- of detachingsplaatsen, stelt de bekostigingssystematiek waarbij voor elke arbeidsplaats een basisbedrag ter beschikking wordt gesteld, gemeenten in staat zelf te bepalen in welke mate gesubsidieerde arbeid zal worden gerealiseerd voor de doelgroep.

Voor de aanvullende kosten die gemoeid kunnen zijn met het realiseren van detachingsplaatsen voor jongeren en personen van 23 jaar en ouder met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt krijgen de gemeenten in het kader van het Werkfonds jaarlijks een vooraf vastgesteld budget beschikbaar, gekoppeld aan een minimaal te realiseren aantal arbeidsplaatsen. Tevens wordt budget beschikbaar gesteld voor de kosten gemoeid met incentives, de inkoop van scholing en sociale activering. De drie componenten tezamen vormen de brede doeluitkering voor gemeenten in het kader van het Werkfonds.

De bekostigingsstructuur is zodanig ingericht dat de gemeente aanzienlijke beleidsvrijheid heeft om een optimale benadering te ontwikkelen voor de inschakeling van werklozen en uitkeringsgerechtigden, terwijl aan de andere kant de garantie bestaat dat de financiële risico's die potentieel aan de geschetste aanpak zijn verbonden op een verantwoorde wijze zijn ingekaderd. Het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen dat gemeenten feitelijk weten te realiseren wordt door de gekozen opzet afhankelijk van de efficiency waarmee het bedrag voor aanvullende kosten wordt benut, de hoogte van de gerealiseerde inleenvergoedingen en de bereidheid om complementair eigen gemeentelijke middelen in te zetten.

De mogelijkheden voor integraal beleid zijn verder vergroot door ruimte te bieden om binnen zekere grenzen uit te wisselen met middelen voor de sociale werkvoorziening en de middelen op grond van deze wet. Zowel in de onderhavige wet (artikel 18, tweede lid, onderdeel e) als in de Wet sociale werkvoorziening is de mogelijkheid opgenomen middelen die in enig jaar niet behoeven te worden ingezet voor een adequate uitvoering van de desbetreffende wet in te zetten in het kader van de andere regeling.

7.2. Bekostigingssystematiek nader uitgewerkt

Het te declareren basisbedrag

Centraal element in de bekostiging van gesubsidieerde arbeid door gemeenten vormt het basisbedrag van f 17 000 per arbeidsplaats. Dit houdt in dat de gemeente voor elke Wiw-dienstbetrekking of werkervaringsplaats aanspraak kan maken op een genormeerd vast subsidiebedrag. Het totaal van deze bedragen kan per kwartaal bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gedeclareerd (artikel 16).

De hoogte van het bedrag per arbeidsplaats is zodanig vastgesteld dat het gemiddeld toereikend moet worden geacht voor het realiseren van Wiw-detacheringsplaatsen voor personen die 1 tot 2 jaar werkloos waren en van werkervaringsplaatsen. Verschil met de oude systematiek is dat niet wordt gewerkt met de werkelijke loonkosten per deelnemer, respectievelijk de individuele uitkering, maar met een vast basisbedrag per arbeidsplaats. Daardoor wordt een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging bereikt.

Door de gemeente in de gelegenheid te stellen zelf het aantal arbeidsplaatsen te bepalen waarvoor het basisbedrag wordt gedeclareerd wordt de rigiditeit ondervangen die een volledig gebudgetteerde vergoeding met zich mee zou brengen. Daardoor is de gemeente tevens in staat de schommelingen in aantallen arbeidsplaatsen voor jongeren te ondervangen die het gevolg kunnen zijn van de sluitende benadering van deze groep.

Vaste budget voor aanvullende kosten van Wiw-dienstbetrekkingen

Tweede element van het gemeentelijk Werkfonds is een budget voor de aanvullende kosten van Wiw-dienstbetrekkingen dat jaarlijks per gemeente voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt toegekend. Dit budget is bedoeld voor arbeidsplaatsen voor jongeren en voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, voor wie het te declareren basisbedrag ontoereikend is om een Wiw-dienstbetrekking te kunnen financieren. Bij personen ouder dan 23 jaar gaat het om langdurig werklozen die zijn aangewezen op permanent gesubsidieerde arbeid of op

een langdurig en intensief begeleid werkervaringstraject. Deze personen zullen doorgaans in eerste instantie onvoldoende productief zijn om hun arbeidsplaats door middel van een aanmerkelijke inleenvergoeding in aanvulling op het basisbedrag te kunnen realiseren.

Het vaste budget wordt toegekend voor drie categorieën, namelijk voor jongeren alsmede voor voormalig werklozen van 23 tot 64 jaar met een Wiw-dienstbetrekking die daarvoor 2 tot 3 jaar werkloos dan wel 3 jaar of langer werkloos waren. Deelnemers aan de banenpoolregeling die na inwerkingtreding van onderhavige wet een Wiw-dienstbetrekking krijgen aangeboden, worden tot de laatste categorie gerekend.

Het normbedrag uit het vaste budget waarmee bij de subsidievaststelling wordt gerekend is afhankelijk van de categorie waartoe de geplaatste personen behoren. Dit is geoperationaliseerd door in het benodigde vaste budget een verschillende gemiddelde inleenvergoeding te verdisconteren.

Aan het vaste budget is de voorwaarde verbonden dat ten minste een nader te specificeren aantal personen uit de genoemde categorieën op een Wiw-dienstbetrekking werkzaam is. Voor zover dit aantal niet wordt gehaald, wordt de subsidie naar rato lager vastgesteld. Overigens staat het de gemeente vrij om in de inspanningen over de onderscheiden groepen een eigen beleid te kiezen, mits het geheel van de inspanningen, gewogen naar het aandeel in de bekostiging van het vaste budget, spoort met het beschikbaar gestelde budget.

Uitdrukkelijk zij daarbij aangetekend dat een efficiënte besteding van gelden niet tot bijstellingen achteraf leidt. Indien de gemeente in staat is om voor een langdurig werkloze al van meet af aan een hoge inleenvergoeding te bedingen, dan wel deze met een geringe loonkostensubsidie op een werkervaringsplaats te plaatsen, dan blijft het financiële voordeel voor de gemeente beschikbaar binnen het Werkfonds.

Budget voor scholing en activering

Ten behoeve van het flankerend beleid van gemeenten op het terrein van scholing en stimuli tot het aanvaarden van arbeid is in de onderhavige bekostigingssystematiek gekozen voor een vast bedrag per gemeente waaruit deze activiteiten kunnen worden bekostigd. Gemeenten hebben daardoor helderheid over de omvang van de inspanningen die zonder de inzet van eigen gemeentelijke middelen mogelijk zijn.

In het verleden werden deze activiteiten voornamelijk bekostigd via het incentivebudget Abw en de eerder genoemde reïntegratiemiddelen op grond van artikel 36 WWV en op onderdelen ook via de declaratiesystematiek van de JWG en de doorstroombudgetten.

Voor de besteding van deze middelen geldt geen andere beperking dan dat het hiervoor ter beschikking gestelde budget ook daadwerkelijk aan scholing en activering ten behoeve van de doelgroep van de wet wordt uitgegeven. Dit budget mag niet worden aangewend voor de financiering van loon- en uitvoeringskosten in verband met de Wiw-dienstbetrekking.

In dit onderdeel is thans nog niet het budget opgenomen dat voor de inkoop van activiteiten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aan een aantal gemeenten is toegedeeld. Het ligt in de bedoeling om op termijn te bezien of deze in het scholings- en activeringsbudget van de Wiw kunnen worden geïncorporeerd.

Banen van 32 uur

De bekostigingssystematiek gaat uit van banen van 32 uur, tenzij sprake is van een langere arbeidsduur op grond van bij de werknemer gelegen factoren (artikel 15, tweede lid, onderdeel a). Voor personen die zijn overgegaan van de banenpool naar een detacheringsplaats in het kader van de wet blijft de oorspronkelijke arbeidsduur gehandhaafd. Zowel met deze «oude gevallen» als met de personen die op grond van bij de werknemer gelegen factoren zijn aangewezen op een langere arbeidsduur wordt rekening gehouden bij de subsidievestigstelling. Voor de hoogte van de normbedragen uit het vaste budget voor aanvullende kosten wordt in die gevallen een proportioneel hoger bedrag vastgesteld. Een en ander kan nader worden uitgewerkt in de lagere regelgeving op grond van artikel 18, vierde lid.

Indien op grond van bij de werknemer gelegen factoren de wekelijkse arbeidsduur minder dan 32 uur bedraagt, dan worden het basisbedrag en het normbedrag naar evenredigheid verminderd.

Subsidievestigstelling

Hoewel de voeding van het gemeentelijk Werkfonds bestaat uit drie afzonderlijke elementen, kan de vaststelling achteraf van de subsidie waarop de gemeente aanspraak had voor de brede doeluitkering in zijn totaliteit plaatsvinden. Vastgesteld behoeft immers slechts te worden of de middelen binnen het doel van de regeling en de gestelde kaders zijn besteed, of het aantal arbeidsplaatsen in overeenstemming was met de gedeclareerde basisbedragen en/of de normbedragen uit het vaste budget voor aanvullende kosten voor jongeren alsmede voor voormalige werklozen met een werkloosheidsduur van 2 tot 3 jaar dan wel 3 jaar of langer, optellen tot het totaal van het daarvoor toegekende budget.

Stimuli voor doorstroming uit gesubsidieerde arbeid naar regulier werk

De doelgroep van de wet bestaat uit personen die vooralsnog geringe kansen hebben op de arbeidsmarkt. Niettemin blijft het streven hen uiteindelijk op een reguliere arbeidsplaats te plaatsen. De wet biedt hiertoe een aantal instrumenten variërend van scholing en activering tot een Wiw-dienstbetrekking of een werkervaringsplaats.

De vormgeving van het bekostingssysteem ondersteunt de doelstelling van doorstroming naar reguliere arbeid zoveel mogelijk, onder andere doordat impliciet financiële prikkels zijn ingebouwd voor uitvoerders en deelnemers. Zo is het te declareren basisbedrag een gemiddelde, ongeacht de werkelijke kosten per arbeidsplaats. Bij de jongeren nemen op grond van de Wet minimumloon en minimum vakantietoeslag de loonkosten toe naarmate de leeftijd van de jongere stijgt. Bij een gelijkblijvende gemiddelde aanspraak van de gemeente op het basisbedrag en oplopende kosten zal de gemeente willen voorkomen dat jongeren langer dan noodzakelijk hun Wiw-dienstbetrekking behouden, waardoor er een stimulans ontstaat om jongeren te laten doorstromen naar reguliere arbeid.

In de bekostigingssystematiek is ook volledig rekening gehouden met de bestaande mogelijkheden van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premies volksverzekeringen (WVA). Wanneer de beloning uitstijgt boven de 115 % van het toetsloon WVA, zodat de afdrachtskorting lage lonen vervalt, dan zal dit moeten worden gecompenseerd met een corresponderend hogere inleenvergoeding.

Ook via de afdrachtskorting langdurig werklozen bestaat een prikkel. De loonkosten voor personen van 23 jaar en ouder nemen vier jaar na indienstneming toe, doordat de vermindering langdurig werklozen op grond van de WVA dan vervalt. Voor deze toename in loonkosten wordt geen compensatie geboden, zodat ook hier een stimulans voor de gemeente ontstaat, om personen te laten doorstromen naar reguliere arbeid. Op de opengevallen plaats kan dan een nieuwe werknemer worden geplaatst, waarvoor gedurende maximaal vier jaar een premie- en belastingvermindering op grond van de WVA kan worden ontvangen.

De bovenstaande beleidslijn vormt het uitgangspunt bij de totstandkoming van deze wet. Deze houdt voor gemeenten een zeker financieel risico in. Daarom is het kabinetsvoornemen de ontwikkelingen terzake van instroom en uitstroom nauwgezet te volgen en daarover tijdig in overleg te treden met de VNG, dat wil zeggen voordat de vermindering langdurig werklozen vervalt voor de groep die m.i.v. 1998 op basis van de wet werkzaam is.

Ingeval een werkloze of een Wiw-werknemer met behulp van een loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever op een werkervaringsplaats in dienst treedt, kan er voor de gemeente een voordeel ontstaan, indien de loonkostensubsidie lager is dan de rijkssubsidie die de gemeente voor een werkervaringsplaats ontvangt. Bovendien kan dit voor de gemeenten een stimulans zijn om voor de deelnemers het instrument van loonkostensubsidie te kiezen boven een Wiw-dienstbetrekking.

Voor de werknemer is een stimulans aanwezig om door te stromen naar een reguliere arbeidsplaats, indien een deel van de rijkssubsidie aan de betrokkene te goede komt. De Wiw biedt gemeenten daartoe mogelijkheid (artikel 3).

In de subsidie per Wiw-dienstbetrekking is een gemiddelde inleenvergoeding verdisconteerd. Indien de gemeente erin slaagt om met de inlenende instantie een vergoeding af te spreken die hoger ligt, valt hiermee niet alleen financieel voordeel te behalen, maar zal de inlener veelal ook de arbeid van betrokkene van meer gewicht beschouwen. Tevens is het eenvoudiger om de detachingsplaats met een hoge inleenvergoeding om te zetten in een reguliere plaats, waarvoor een loonkostensubsidie wordt ontvangen. In beide situaties wordt de doorstroomkans van betrokkene vergroot.

Deelname door WW-gerechtigden

In de wet is de mogelijkheid opgenomen dat ook WW-uitkeringsgerechtigden voor een plaatsing via het gemeentelijk Werkfonds in aanmerking komen. Het ligt voor de hand om in deze gevallen het basisbedrag ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds te brengen. Dit is vorm gegeven door in de WW de mogelijkheid van bekostiging van plaatsing op grond van de onderhavige wet op te nemen. Voor de verrekening is het nodig dat het Tica budgetten voor plaatsing in het kader van de Wiw ten behoeve van de bedrijfsverenigingen vaststelt. De plaatsende gemeente kan vervolgens op basis van een per geval te sluiten plaatsingscontract de WW-gerechtigde plaatsen en de bijbehorende financiering van de bedrijfsvereniging ontvangen. Het ligt voor de hand dat de maximale duur van de plaatsing in deze gevallen wordt gerelateerd aan de theoretische looptijd van de WW-uitkering.

7.3. Budgettaire aspecten

Voeding van het gemeentelijk Werkfonds

De voor het Werkfonds beschikbare middelen zijn tot 1998 op de begroting terug te vinden in artikel 12.03 Jeugdwerkgarantiewet en artikel 12.04 Banenpools onderdelen vrijvallende uitkeringen en werkervaringsplaatsen en doorstromsubsidies. Het CBA verstrekt tot op heden eveneens subsidies voor de banenpoolplaatsen. Deze zullen ook in het gemeentelijk Werkfonds worden opgenomen.

Daarboven zullen middelen uit het Fonds Sociale Vernieuwing, waarvan aanvankelijk werd beoogd deze over te hevelen naar het Gemeentefonds, aan het gemeentelijk Werkfonds worden toegevoegd. Dit zijn middelen die indertijd vanuit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het Fonds SV zijn gestort ten behoeve van de uitvoeringskosten JWG, de startgelden banenpools, het incentivebudget Abw en de middelen voor artikel 36 WWV.

Hiermee wordt teruggekomen op het eerdere voornemen om deze middelen te laten toevloeien naar het Gemeentefonds. Aan de beslissing om de middelen toe te voegen aan het gemeentelijk Werkfonds liggen meerdere overwegingen ten grondslag. De belangrijkste overweging is dat met de inwerkingtreding van de onderhavige wet een nieuwe en samenhangende basis is gelegd onder het activerend arbeidsmarktbeleid van gemeenten. Het kabinet wil daarmee tot uitdrukking brengen hoezeer het prioriteit wil geven aan de activering van uitkeringsgerechtigden en de toeleiding naar de arbeidsmarkt. In dat kader is het gewenst dat de middelen die voor die toeleiding beschikbaar zijn zo veel mogelijk worden verdeeld volgens de specifieke maatstaven die met deze problematiek verband houden. Deze verdeelmaatstaven zijn thans onderdeel van het gemeentelijk Werkfonds. Voor een deel gaat het bovendien om middelen die direct zijn gerelateerd aan de arbeidskosten van de gesubsidieerde arbeidsplaatsen die gemeenten realiseren. Het kabinet wil met de toevoeging van de FSV-middelen aan het gemeentelijk Werkfonds tevens voorkomen dat deze middelen wegvloeien en voor andere minder prioritaire gemeentelijke taken worden aangewend.

In paragraaf 4.5 is aangegeven dat er een structureel bedrag van f 85 miljoen beschikbaar is voor kinderopvang voor zover daarmee de uitstroom uit de uitkering van alleenstaande ouders met jonge kinderen wordt bevorderd. Omdat deze middelen ter beschikking worden gesteld onder de voorwaarde dat daadwerkelijk kinderopvang voor bedoelde categorie uitkeringsgerechtigden wordt gerealiseerd, is er in deze wet vooralsnog voor gekozen deze middelen te oormerken.

Buiten het Werkfonds blijven de gelden die thans zijn bedoeld voor het levensonderhoud van jongeren die via de JWG een voorbereidingsovereenkomst werd aangeboden. Deze jongeren zullen na de invoering van de onderhavige wet hun Abw-uitkering tijdens het scholingstraject behouden. Dit deel van de begrote gelden zal dan ook naar de Abw worden overgeheveld.

Omvang van het gemeentelijk Werkfonds

Het gemeentelijk Werkfonds zal in de hiervoor geschetste benadering een omvang kennen van 1,7 miljard in 1998. De omvang kan enigszins fluctueren omdat de te declareren basisbedragen in de opzet van de onderhavige wet, net als bij de JWG en banenpoolregeling, in principe niet aan een maximum zijn gebonden. De grenzen van de gemeentelijke

inspanningen zullen worden bepaald door enerzijds de aantallen personen die volgens de Arbeidsvoorziening zijn aangewezen op gesubsidieerde arbeid en anderzijds de voor het realiseren van Wiw-dienstbetrekkingen benodigde aanvullende middelen. In geval van uitbreiding van de aantallen gesubsidieerde arbeidsplaatsen bij de gemeenten zal dekking worden gevonden langs de weg van vrijvallende Abw-uitkeringen.

Het kabinet gaat ervan uit dat de inspanningen van de gemeenten vooralsnog het aantal van 12 000 werkervaringsplaatsen per jaar niet zullen overstijgen en dat dit aantal toereikend is om de ambities van de gemeenten te honoreren. Indien het aantal werkervaringsplaatsen de 12 000 benadert, zal het kabinet bezien of een verdeling van dit aantal over gemeenten tot stand moet worden gebracht of dat een heroverweging van dit plafond noodzakelijk is. Voor zover de Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden uitgevoerd door gemeenten in 1999 onder het regime van de Wiw wordt voortgezet, is het aantal van 12 000 daarop ook van toepassing.

7.4. Volume-ontwikkeling en subsidie per dienstbetrekking en werkervaringsplaats

Onderstaand schema geeft een overzicht van de voor 1998 geraamde subsidie per Wiw-dienstbetrekking en werkervaringsplaats. De subsidie uit het budget voor scholing en activering is p.m. vermeld, omdat deze middelen niet aan gesubsidieerde arbeidsplaatsen zijn gerelateerd, maar wel voor scholing van jongeren, Wiw-werknemers en personen werkzaam op een werkervaringsplaats kunnen worden ingezet. Voorts wordt verwezen naar bijlage 2, waarin voor jongeren en voor werknemers uit de verschillende werkloosheidscategorieën een overzicht wordt gegeven van de subsidie en de geraamde kosten.

Subsidie per Wiw-dienstbetrekking onderscheiden naar jongeren en werkloosheids-categorieën, en werkervaringsplaats in guldens (1998)

	Basisbedrag	Normbedrag uit vast budget	Scholing en activering
Jongeren	17 000	2 252	p.m.
Werklozen 1-2 jaar	17 000	0	p.m.
Werklozen 2-3 jaar:			
- 32 uur	17 000	7 065	p.m.
- 36 uur	17 000	10 361	p.m.
Werklozen >3 jaar:			
- 32 uur	17 000	9 065	p.m.
- 36 uur	17 000	12 943	p.m.
Werkervaringsplaatsen	17 000	0	p.m.

Jongeren

Het volume van jongeren met een Wiw-dienstbetrekking wordt in 1998 geraamd op 21 000; dit aantal zal in 1999 oplopen tot 23 200. In de jaren daarna wordt een constant volume van circa 21 700 jongeren met een dienstbetrekking voorzien. De daling na 1999 wordt veroorzaakt doordat de categorie jongeren van 23 jaar en ouder die onder het regime van de JWG waren ingestroomd, dan zal zijn uitgestroomd. Voor deze groep geldt immers een overgangsregeling waarbij deze jongeren in de gelegenheid worden gesteld om in een periode van twee jaar arbeid buiten de Wiw te vinden (artikel 23).

Voor jongeren is naast het basisbedrag van f 17 000 ook een

normbedrag uit het vaste budget voor aanvullende kosten van f 2 252 (1998) beschikbaar. Dit laatste bedrag ligt de eerste jaren hoger vanwege meerkosten als gevolg van Wiw-dienstbetrekkingen voor Wsw-geïndiceerde jongeren. Uitgaande van een inleenvergoeding van f 750 (ter financiering van de overige kosten) en uitvoeringskosten van f 4 515 (1998) is deze vergoeding toereikend om de gemiddelde kosten voor een dienstbetrekking van een jongere te financieren (bijlage 2, onder I).

Voor de JWG-ers die vanwege de in de wet opgenomen overgangsregeling tot uiterlijk 1999 aan de Wiw deelnemen, is voor de jaren 1998 en 1999 een hoger normbedrag uit het vaste budget voor aanvullende kosten van f 10 365 beschikbaar ten einde de kosten voor de gemeenten te kunnen dekken (bijlage 2, onder Ib).

De scholingskosten van jongeren zijn hierin niet meegenomen, deze worden immers gefinancierd uit het budget voor scholing en activering.

Voormalig werklozen van 23–64 jaar die 1 tot 2 jaar werkloos waren

Het volume van de categorie voormalige werklozen van 23–64 jaar met een Wiw-dienstbetrekking die 1 tot 2 jaar werkloos waren, wordt jaarlijks op 1 000 personen geraamd.

Voor deze groep geldt dat de gemeente uitsluitend het basisbedrag van f 17 000 kan inzetten; voor de financiering van de loonkosten van deze categorie mogen geen middelen uit het vaste budget worden benut. Dit betekent dat de gemeente een hoge inleenvergoeding (f 11 065) zal moeten vragen om de totale kosten van de dienstbetrekking te kunnen financieren (bijlage 2, onder II). Dit is dan ook de reden waarom het aantal dienstbetrekkingen voor deze categorie werklozen relatief laag is geraamd.

Voormalig werklozen van 23–64 jaar die 2 tot 3 jaar werkloos waren

Voor de categorie voormalige werklozen met een Wiw-dienstbetrekking die tussen de 2 tot 3 jaar werkloos waren, wordt het volume voor 1998 geraamd op 2 700 personen. Dit aantal loopt geleidelijk op tot 6 700 werknemers in 2001.

Bijlage 2, onder III en IIIb bevat een overzicht van subsidie en kosten per arbeidsplaats voor Wiw-werknemers die 2 tot 3 jaar werkloos waren. Het te declareren basisbedrag bedraagt f 17 000. Het normbedrag uit het vaste budget voor aanvullende kosten van deze arbeidsplaatsen is gesteld op f 7 065 (1998) voor een dienstbetrekking van 32 uur (voor m.n. alleenstaanden) en op f 10 361 (1998) voor een dienstbetrekking van 36 uur (voor m.n. kostwinners), waarbij is uitgegaan van een inleenvergoeding van f 4 000 (1998) bij een dienstbetrekking van 32 uur en f 4 375 (1998) bij 36 uur.

De uitvoeringskosten en overige kosten worden geraamd op f 4 700.

Het normbedrag uit het vaste budget stijgt vanaf 2000 geleidelijk, omdat hierin een tegemoetkoming in de loonkostenontwikkeling is opgenomen. De geraamde toename van de inleenvergoeding dient eveneens om deze loonkostenontwikkeling te kunnen financieren.

Werklozen van 23–64 jaar die ten minste 3 jaar werkloos waren

Voor de categorie voormalige werklozen met een Wiw-dienstbetrekking die ten minste 3 jaar werkloos waren, wordt het volume 1998 geraamd op 27 000. Dit aantal neemt tot 2001 niet toe.

Het gaat hier voornamelijk om voormalige banenpooldeelnemers; hun aantal wordt voor 1998 geschat op 23 000 en loopt langzaam terug tot 17 500 personen in 2001.

Bijlage 2, onder IV en IVb bevat een overzicht van subsidie en kosten

per arbeidsplaats voor Wiw-werknemers die ten minste 3 jaar werkloos waren. Het basisbedrag bedraagt f 17 000. Het normbedrag uit het vaste budget voor aanvullende kosten van deze arbeidsplaatsen is gesteld op f 9 065 (1998) voor een dienstbetrekking van 32 uur (voor m.n. alleenstaanden) en op f 12 943 (1998) voor een dienstbetrekking van 36 uur (voor m.n. kostwinners en voormalige banenpoolers). De geleidelijke groei in het normbedrag na 1998 komt voort uit de eerdergenoemde tegemoetkoming voor de loonkostenontwikkeling. Tevens is in de eerste jaren een hoger normbedrag vastgesteld om een eventuele netto-teruggang in inkomen te compenseren voor voormalige banenpooldeelnemers, die voorheen onder de Wet bevordering arbeidsinpassing vielen.

Voor de inleenvergoeding is uitgegaan van een bedrag van f 2 000 (1998) bij een dienstbetrekking van 32 uur en f 2 957 bij 36 uur. Deze inleenvergoeding is vergelijkbaar met de vergoeding die in de regel voor banenpooldeelnemers werd gehanteerd, hetgeen voortvloeit uit een vergelijkbare positie op de arbeidsmarkt (langer dan drie jaar werkloos). De berekende inleenvergoeding bij een dienstbetrekking van 36 uur ligt hoger dan bij 32 uur, omdat het hier voornamelijk gaat om voormalig banenpooldeelnemers (twee jaar of langer werkzaam) van wie het loon hoger kan zijn dan 100% WML. Deze hogere inleenvergoeding en de berekende groei in de inleenvergoeding na 1998 is noodzakelijk om de loonkostenontwikkeling te kunnen financieren.

De uitvoeringskosten en overige kosten worden geraamd op f 4 700.

Volume totaal aantal dienstbetrekkingen

Het volume van het totaal aan Wiw-dienstbetrekkingen zal naar verwachting toenemen, namelijk van 51 700 in 1998 naar 56 200 in 2001. Deze groei is grotendeels, namelijk voor 5 000 personen, toe te schrijven aan de uitvoering van het amendement van Zijl (kamerstukken II, 1993/94, 23 400 VII, nr. 21) waarmee is beoogd het banenpoolvolume structureel te laten toenemen tot 26 500 deelnemers. In onderhavige wet is aan het amendement invulling gegeven door de beoogde volumestijging te ramen voor de werklozen die twee jaar of langer werkloos zijn.

Verdeling over gemeenten

In artikel 17 Wiw is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere uitwerking zal worden gegeven aan de verdeling van de subsidie over de gemeenten. Het gaat hier om het vaste budget voor de aanvullende kosten van Wiw-dienstbetrekkingen en om het budget voor scholing en activering.

De toedeling van het vaste budget bepaalt in belangrijke mate het aantal Wiw-dienstbetrekkingen dat een gemeente kan realiseren voor werklozen van 23–64 jaar met een verstreken werkloosheidsduur van ten minste 24 maanden. Deze toedeling van het vaste budget aan de gemeenten zal in hoge mate zijn gebaseerd op de actuele verdeling van de banenpoolplaatsen en de aantallen JWG-ers waaronder diegenen op wie de overgangsregeling van artikel 23, eerste lid, Wiw van toepassing is. Daarnaast zullen ongewenste herverdeeffecten ten opzichte van de toedeling uit het Fonds Sociale Vernieuwing in de verdeling worden gecorrigeerd.

De verdeling van het budget voor scholing en activering zal bij inwerkingtreding van de wet op basis van meer objectieve criteria plaatsvinden.

8. Het toezicht en informatievoorziening

8.1. Toezicht op de uitvoering van de wet door gemeenten

De uitvoering van de Wiw geschiedt in medebewind, hetgeen een zodanige bestuurlijke verhouding impliceert dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de nadere invulling van het beleid binnen de wettelijke kaders. Ook voor het toezicht op de uitvoering van de wet is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor rijk en gemeenten. De verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een landelijk rechtmatige en doeltreffende invulling van de Wiw-zorgplicht, 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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. De artikelen 22, eerste lid, onderdeel a. en 51, tweede en derde lid, van deze wet leiden ertoe dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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 toezichtsoverdracht aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die niet alleen toezichthouder is maar ook medewetgever, verband met de wetshandhaving. De regeling van het toezicht op de uitvoering van de Wiw sluit aan bij de bestuurlijke toezichtsverhoudingen, zoals die inmiddels hun weerslag hebben gevonden in de op 1 januari 1996 in werking getreden Algemene bijstandswet. Het toezicht vindt mitsdien plaats op twee niveaus, te weten de eerstelijns- en tweedelijnsuitvoeringscontrole.

In de eerstelijnsuitvoeringscontrole komt tot uitdrukking dat de primaire verantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering van de wet bij het gemeentebestuur berust. Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de aanwezigheid en werking van interne controlemechanismen binnen de gemeente, waaronder begrepen de processen gericht op een wetsconforme uitvoering en kwaliteitshandhaving daarvan. Belangrijk doel van de, onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur uitgevoerde, eerstelijns uitvoeringscontrole is een gefundeerd oordeel te vormen over de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de Wiw-uitgaven. Met inachtneming van de op grond van artikel 213 van de Gemeentewet door de raad gestelde regels controleert de bij de gemeente fungerende accountant de administratie en het beheer op recht- en doelmatigheid.

In de tweedelijnsuitvoeringscontrole komt de reeds vermelde verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een landelijk rechtmatige en doeltreffende invulling van de Wiw-zorgplicht tot uitdrukking. In dit kader beoordeelt de minister de rechtmatigheid van de wetsuitvoering en de doeltreffendheid van het uitvoeringsproces, voor zover dit van belang is voor de rechtmatigheid van de ten laste van het rijk gebrachte subsidie, alsmede de doeltreffendheid van de wetsuitvoering. Uitgangspunt is dat de minister zich hierbij baseert op bestuurlijke en verantwoordingsinformatie van de gemeente, alsmede op de resultaten van de eerstelijnsuitvoeringscontrole, waaronder de specifieke verklaring en de bijbehorende controlerapportage van de bij de gemeente fungerende accountant.

De besluitvorming naar aanleiding van de resultaten van het lopende experiment «single audit Abw» bij een aantal gemeenten zal van belang zijn voor de concrete invulling van de verantwoordings-, controle- en rapportagestructuur en de positie van het rijkstoezicht.

Het toezicht op de rechtmatigheid heeft betrekking op alle vormen waaraan de gemeente uitvoering kan geven aan de in artikel 2 neergelegde zorgplicht. Het richt zich op de vraag of de betalingen overeenkomstig het bevoegd genomen besluit dan wel de aangegane arbeids-overeenkomst zijn verricht en of de betalingen tot de juiste hoogte plaatsvinden, of de administratie aan de in de wet gestelde eisen voldoet, maar óók op de vraag of besluiten ter uitvoering van de zorgplicht en de aangegane arbeidsovereenkomsten in overeenstemming zijn met de geldende voorschriften, waaronder de wettelijke bepalingen (wetstechnisch juiste uitvoering).

Het toezicht op de doeltreffendheid van de invulling van de zorgplicht door gemeenten richt zich op de vraag of en in welke mate de doelen van de wet gerealiseerd of bevorderd worden, waarbij de nadruk ligt op de vraag of de gemeente voldaan heeft aan de voor haar geldende taakstelling, in termen van het aantal gerealiseerde dienstbetrekkingen.

De wettelijke kaders waarbinnen de gemeente nadere invulling aan het beleid moet geven, vormen het toetsingskader voor het rijkstoezicht. Bij de uitvoering daarvan geldt dat de wet de norm is waaraan de uitvoering getoetst wordt. De toezichthouder toetst in hoeverre de uitvoering door de gemeente in overeenstemming is met de vigerende wet- en regelgeving. De toezichthouder stelt daarbij geen andere normen of eisen dan uit de wet voortvloeien. 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.

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 behelst niet alleen de beoordeling of de uitvoerder de geldende normen heeft nageleefd, maar ook 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 kunnen op grond van artikel 18, vierde lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld worden. Daarnaast kan een niet-wetsconforme uitvoering ook gecorrigeerd worden met toepassing van artikel 268 van de Gemeentewet. Dit zware correctie-instrument zal echter niet in alle gevallen een adequaat middel kunnen 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 artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op dit ultimatum remedium.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hanteert de resultaten van de eerstelijns- en tweedelijns uitvoeringscontroles als basis voor de vaststelling van de subsidie en, voor zover aan de orde zijnde, voor het eventueel treffen van een corrigerende maatregel jegens een gemeente.

8.2. Informatievoorziening

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is belast met de vorming en de evaluatie van het beleid inzake de Wiw en het toezicht op de uitvoering van de wet door gemeenten. Voorts heeft hij een politieke verantwoordingsplicht jegens het parlement. De minister dient ervoor zorg te dragen dat beschikt kan worden over voldoende en adequate informatie om te kunnen voldoen aan zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot beleidsontwikkeling, evaluatie, toezicht, beheer en verantwoordingsplicht.

Bij het vaststellen van de kaders waarbinnen de informatievoorziening dient te verlopen en de keuze van de hier bij te betrekken gegevens is uitgangspunt een zo gering mogelijke belasting van de uitvoerende instanties. Het overgaan tot het laten verstrekken van gegevens op persoonsniveau past in dit streven, omdat de uitvoerende organisaties hierbij worden ontlast van aggregatiewerkzaamheden. Voor de bepaling van de noodzakelijke gegevens wordt daarom waar mogelijk uitgegaan van gegevens die reeds door de aard van het uitvoeringsproces beschikbaar zijn. Gezien de wisselwerking met aanpalende beleids-terreinen, zoals sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, wordt tevens nagegaan in welke mate bestaande gegevensstromen op deze terreinen kunnen worden benut.

Voor gegevens die structureel behoren tot hetgeen wordt betrokken bij de toets op rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering, geldt dat deze gegevens ook kunnen dienen voor de beleidsinformatie. Dit geldt ook voor de noodzakelijke gegevens in het kader van de financiering en de bekostiging. Voor de beleidsinformatie geldt dan vervolgens dat deze kan worden aangewend bij de selectie van onderwerpen die via toezichts-activiteiten nader onderzocht moeten worden en van de uitvoeringsorganen die bij dergelijke onderzoeken betrokken zullen worden. Het is de bedoeling de informatievoorziening te enten op een periodieke via een vaste structuur verlopende gegevensverstrekking. Daarnaast zal het voorkomen dat sprake dient te zijn van het op ad-hoc-basis verstrekken van relevante gegevens. Voor wat betreft de wijze van gegevensverstrekking zal in overleg met de gegevensverstrekkers worden nagegaan op welke wijze de gegevensverstrekking voor alle partijen efficiënt kan verlopen. De door de uitvoeringsorganen verstrekte gegevens zullen worden opgenomen in een centraal bestand. Bij het beheer van dit bestand zal worden uitgegaan van de bescherming van de privacy van individuele personen, zoals dit in de Wet Persoonsregistraties is bepaald. Het in de te verstrekken gegevens opnemen van het sofi-nummer heeft slechts tot doel het in de loop der tijd statistisch kunnen volgen van de betrokken personen en het bieden van de mogelijkheid tot koppeling met andere bestanden indien dit uit oogpunt van analyse is gewenst.

Bij het gegevensverkeer kan de door de gemeente aangewezen rechtspersoon rechtstreeks worden aangesproken. Dit doorkruist de gemeentelijke verantwoordelijkheid niet; uitsluitend uit oogpunt van efficiency wordt het van belang geacht dat de minister zich met verzoeken om informatie rechtstreeks tot de met de uitvoering belaste rechtspersoon kan wenden.

9. De effecten van het wetsvoorstel

De Wiw heeft een aantal effecten op het punt van de werkgelegenheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit zijn aspecten waaraan het kabinet in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en

Wetgevingskwaliteit bijzondere aandacht besteedt. Deze zijn in het voorafgaande impliciet aan de orde geweest. In dit hoofdstuk geeft het kabinet inzicht in de belangrijkste afwegingen, die rekening houdend met de effecten bij de keuzes in deze wet een rol hebben gespeeld.

Effecten voor de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt

De Wiw is niet zonder gevolgen voor de arbeidsmarkt. In de eerste plaats is de verwachting dat het aantal Wiw-dienstbetrekkingen zal toenemen, namelijk van 51 700 in 1998 naar 56 200 in 2001. De groei is grotendeels, namelijk voor 5 000 personen, toe te schrijven aan de uitvoering van het amendement Van Zijl (kamerstukken II, 1993/94, 23 400 VII, nr. 21) waarmee is beoogd het banenpoolvolume structureel te laten toenemen tot 26 500 deelnemers.

Deze volume-ontwikkeling heeft gevolgen voor het bedrijfsleven en andere arbeidsorganisaties. Er zal vaker een beroep op bedrijven worden gedaan om een plaatsing in het kader van de Wiw te realiseren. Dit als gevolg van de ruimere toepassingsmogelijkheden met betrekking tot de marktsector ten opzichte van de bestaande situatie (met name wat betreft de banenpoolregeling) en de mogelijkheid het instrument werkervaringsplaatsen in de kader van deze wet in te zetten.

Deelname van bedrijven geschiedt op vrijwillige basis. Dit betekent dat geen enkel bedrijf onvrijwillig direct met de gevolgen van de regeling wordt geconfronteerd. Indirecte gevolgen kunnen zich wel voordoen, met name in de sfeer van de concurrentieverhoudingen. In paragraaf 5.5 is reeds inzicht gegeven op welke wijze de effecten daarvan door de toets op verdringing en het vereiste dat in de prijsstelling bij de detachering de concurrentieverhoudingen niet mogen worden beïnvloed, kunnen worden beheerst.

De uitstroompercentages voor de banenpool, JWG en KRA-werkervaringsplaatsen liepen uiteen. De doelgroep van de banenpoolregeling bestond uit langdurig werklozen zonder arbeidsmarktperspectief, hetgeen tot uitdrukking kwam in het doorstroompercentage. Op basis van de declaratiecijfers kan worden vastgesteld dat er in 1994 gemiddeld ongeveer 19 900 personen aan de banenpool deelnamen, terwijl er in dat jaar ongeveer 470 deelnemers zijn uitgestroomd naar regulier werk, hetgeen neerkomt op 2,4%.

Het doorstroompercentage van de JWG was aanmerkelijk hoger: in 1994 stroomde 25% door naar een reguliere baan of naar scholing.

De effectiviteit van de werkervaringsplaatsen was het grootst: 63% van degenen die op een werkervaringsplaats werden geplaatst, hadden na gemiddeld twee jaar nog een reguliere baan.

In de Wiw is meer dan in de JWG of banenpoolregeling de nadruk komen te liggen op het bevorderen van de doorstroming. Alleen degenen die geen perspectief op de reguliere arbeidsmarkt hebben, wordt – na twee jaar – een Wiw-dienstbetrekking voor onbepaalde tijd geboden. Voor de overige categorieën geldt dat deze na werkervaring te hebben opgedaan in de Wiw of op een werkervaringsplaats dienen door te stromen. De Wiw is met name door de schakelingsmogelijkheid van de verschillende instrumenten en de trajectbenadering voor jongeren, zodanig ingericht dat aan betrokkenen maatwerk gericht op doorstroming kan worden geboden. Er is dan ook alle aanleiding te veronderstellen dat ten gevolge van de Wiw in de toekomst hogere doorstroompercentages uit gesubsidieerde werkgelegenheid kunnen worden gerealiseerd dan onder de JWG en banenpoolregeling.

Effecten voor bedrijven

Bedrijven die nu reeds deelnemen aan bestaande regelingen onder-

vinden zeer geringe gevolgen van de nieuw in te voeren regeling. Wat de plaatsingsvoorwaarden betreft wordt op veel punten aangesloten bij de bestaande situatie. Alleen het voorschrift dat het maximum aantal Wiw-werknemers binnen een onderneming niet meer dan een bepaald percentage van het personeelsbestand mag bedragen kan ten opzichte van de huidige situatie een inperking betekenen. Deze mogelijke inperking wordt in sommige gevallen echter gecompenseerd door bepalingen met een verruimende werking, waaronder een ruimere beschrijving van het personeelsbestand.

Voor arbeidsorganisaties die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet meer dan het toegestane percentage van het personeelsbestand (volgens de nieuwe definitie) gedetacheerden uit JWG en banenpool hebben ingeleend, zal in een overgangsmaatregel worden voorzien.

De JWG-dienstbetrekkingen en arbeidsovereenkomsten met de banenpool worden als dienstbetrekkingen met de gemeente op grond van deze wet beschouwd. Voor detachingsplaatsen die zijn gerealiseerd voor de inwerkingtreding van deze wet vindt nog geen toets plaats ten aanzien van de maximering van het aantal plaatsen. Dit betekent dat in geval er meer Wiw-werknemers werkzaam zijn bij de onderneming van de inlener dan op grond van deze wet is toegestaan, daar zolang de voormalige banenpooldeelnemers en JWG-ers hun werkzaamheden niet beëindigd hebben, geen nieuwe Wiw-werknemers kunnen worden ingeleend.

Effecten voor werknemers

Vanzelfsprekend heeft de Wiw voor een breder scala actoren consequenties dan alleen voor de (inlenende) arbeidsorganisaties. De Wiw is primair van belang voor de doelgroep die het betreft, te weten langdurig werklozen en werkloze jongeren.

Voor een aanzienlijk deel van de populatie brengt deze wet een verruiming van mogelijkheden met zich mee. Zo kunnen banenpoolers anders dan nu het geval is onder het Wiw-regime in de marktsector worden geplaatst en kan hun beloning na twee jaar dienstverband oplopen tot 120% van het wettelijk minimumloonniveau. Voor een deel van de werknemers krijgt het werk een structureler karakter dat in de arbeidsvoorwaarden tot uitdrukking komt. Aan de andere kant wordt ook een breder instrumentarium geboden om de uitstroom naar regulier werk te bevorderen.

Effecten voor de uitvoering

Met de uitvoering van de onderhavige regelgeving zijn primair de gemeenten belast. De zorgplicht op grond van deze wet berust bij de gemeenten. Het gemeentebestuur kan desgewenst besluiten de uitvoering geheel of gedeeltelijk op te dragen aan een rechtspersoon, zoals momenteel – volgens verplicht voorschrift – het geval is bij de uitvoering van de JWG en de banenpoolregeling. In de gemeentelijke sfeer raakt de onderhavige wet dus zowel de gemeente zelf als de bestaande (en mogelijk potentiële) uitvoerende instanties. Het verdwijnen van de voorschriften over de apart op te richten rechtspersonen kan leiden tot kostenvermindering en efficiencyverbetering bij de uitvoering door de gemeenten.

Deze wet zal gevolgen hebben voor de wijze waarop de gemeenten binnen de gemeentelijke organisatie vorm geven aan het werkgelegenheidsbeleid en de samenwerkingsverbanden die ze daarbij aangaan met andere instanties, met name de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de uitvoeringsinstanties sociale verzekeringen.

De uitvoerbaarheid van de onderhavige wet en de kosten daarvan is in een overleg met belanghebbende organisaties aan de orde geweest. Deze instanties achten het wetsvoorstel een verbetering ten opzichte van het thans versnipperde instrumentarium. Dit bleek in het overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA).

Het CBA toont zich positief over de wijze waarop de taak en expertise van Arbeidsvoorziening met betrekking tot de indicering van werkzoekenden in de Wiw tot uitdrukking is gebracht en over de nieuwe vormgeving van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren. Het CBA heeft daarnaast twee hoofdpunten van kritiek. Het CBA is van oordeel dat de werkervaringsplaats geen onderdeel van het Wiw-instrumentarium zou moeten zijn. De arbeidsbemiddeling naar regulier werk van de categorie werklozen die gebruik zullen maken van werkervaringsplaatsen (fase drie in termen van het vier fasenmodel) is de primaire verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening en derhalve dient Arbeidsvoorziening ook voor deze taak te worden toegerust. De brede doelstelling van de Wiw geeft naar het oordeel van het CBA onvoldoende helderheid omtrent de verdeling van taken, middelen en instrumenten. Voorts maakt het CBA bezwaar tegen de voorgenomen overheveling van de banenpoolmiddelen uit de CBA-begroting naar het Werkfonds. Tevens wordt gepleit voor een zorgvuldige invoering van de Wiw en wordt gesteld dat moet worden voorkomen dat de samenwerking op regionaal niveau in het kader van het project Samenwerking Werk en Inkomen (zie paragraaf 2.2) wordt belemmerd door het tussentijds wijzigen van regelgeving en de gevolgen daarvan voor de samenwerking.

Conform artikel 114 van de Gemeentewet is de VNG een oordeel gevraagd over dit wetsvoorstel. De VNG heeft in het overleg te kennen gegeven van oordeel te zijn dat de gemeenten met deze wet een waardevol instrument voor de inschakeling van werklozen krijgen. De VNG heeft de voorkeur om ook de regeling Extra werkgelegenheid langdurig werklozen 1996 in de Wiw onder te brengen.

De VNG kan instemmen met de overheveling van het incentivebudget van het Fonds Sociale Vernieuwing naar het gemeentelijk Werkfonds, mits er ook verder sprake is van een breed instrumentarium voor de inschakeling van werkzoekenden. In dat kader denkt de VNG in ieder geval aan de inkoop van diensten bij arbeidsvoorziening en derden.

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 dient ten dele door verhoging van de inleenvergoeding te worden bekostigd.

De VNG is voorstander van het mogelijk maken van enige salarisontwikkeling, maar alleen indien de financiering daartoe ruimte biedt. Een sterke verhoging van de inleenvergoeding brengt met zich mee dat juist de moeilijkste doelgroep van de Wiw niet meer kan worden geplaatst. De VNG ondersteunt de gedachte om de uitstroom te verhogen, maar wijst op de grenzen die daaraan zitten, gezien het karakter van de doelgroep en zeker ook van de huidige banenpooldeelnemers.

De overige kosten en uitvoeringskosten van de Wiw-dienstbetrekkingen zijn naar het oordeel van de VNG door SZW te laag geraamd. De VNG meent echter dat het verschil tussen de door de VNG en SZW geschatte kosten kunnen worden gedekt uit een gemeentelijke bijdrage.

De VNG wijst op het belang van een heldere taakverdeling tussen de gemeenten en Arbeidsvoorziening. De VNG onderschrijft de verdeling op

hoofdpijnen in het wetsvoorstel, maar vindt de rol van Arbeidsvoorziening bij de vaststelling van de doelgroep te gedetailleerd.

Het kabinet is het eens met de constatering van zowel VNG als CBA dat een grote mate van zorgvuldigheid bij de invoering van de wet gewenst is om overgangsproblemen te voorkomen. Daarom bestaat het voornemen een projectgroep met vertegenwoordigers uit het veld in te stellen met de opdracht de invoering van de wet op uitvoeringsniveau zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Aan de zorg van de VNG over de financierbaarheid van de loonkostenontwikkeling is het kabinet tegemoet gekomen (paragraaf 7.4). Over het wegvallen van de vermindering langdurig werklozen op grond van de WVA is een procedurele afspraak met de VNG gemaakt (paragraaf 7.2). Voorts zijn naar aanleiding van commentaar van de VNG diverse onderdelen in de toelichting nader uitgewerkt. Deze hebben betrekking de algemene zorgplicht van artikel 2, de zorgtrajecten voor jongeren en op de taken van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Ten aanzien van de indicatiestelling wordt opgemerkt dat bij de uitwerking van nadere regels hieromtrent zal worden aangesloten bij de uitkomsten van het project Samenwerking Werk en Inkomen. Zonodig zal naar aanleiding van deze uitkomsten de wettekst worden aangepast.

In de verhouding rijk en gemeenten sluit deze wet aan bij de Gemeentewet. Uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een toezichtstaak, hetgeen in hoofdstuk 8 is beschreven. De uitkomsten van het lopende experiment «single-audit Abw» kunnen leiden tot een vermindering van de beheerslasten van het rijk en de gemeenten.

De wet heeft tot gevolg dat de bestaande – uit de regelingen voortvloeiende – verschillen in het toezicht op de JWG en de banenpools worden opgeheven. Met deze uniformering van het toezichtsregime wordt een bijdrage aan de uitvoerbaarheid geleverd.

Aan het voorkomen van misbruikgevoeligheid van de regelgeving is vorm gegeven door de voorwaarden voor de toepassingsmogelijkheden van de Wiw te beperken tot enkele geobjectiveerde maatstaven. De wet legt de gebruikers van de Wiw-voorzieningen weinig verplichtingen op en kent geen beperkingen m.b.t. woon- en leefsituatie, inkomen en vermogen (hetgeen immers juist aspecten zijn, die sterk gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)), indien sprake is van een dienstbetrekking. Mitsdien bevat de wet weinig handavingsrisico's evenmin als een stelsel van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties. Ook ten aanzien van de rol van de werkgevers bevat de wet weinig handavingsrisico's, vooral vanwege de in hoofdstuk 5.5 toegelichte zelfregulerende mechanismen. Een «resterend M&O-risico» heeft betrekking op de mogelijk onterechte toelating tot de doelgroep. Enerzijds kan dit het rechtstreekse gevolg zijn van te gemakkelijk afgegeven verklaringen door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Anderzijds kan het verband houden met geconstateerd misbruik in het kader van een der sociale zekerheidsregelingen, als gevolg waarvan achteraf geconcludeerd moet worden dat de betrokkene feitelijk niet tot de doelgroep behoort heeft. Om een tweetal redenen is het niet nodig voor genoemde situaties handavingsbepalingen in de Wiw op te nemen. Ten eerste behoort het tot de verantwoordelijkheid van het CBA om vorm te geven aan het M&O-beleid inzake de arbeidsvoorziening. Ten tweede geldt dat het gemeentebestuur de onverschuldigd betaalde gelden via civielrechtelijke weg van betrokkene kan terugvorderen.

Deze wet brengt geen verandering in het M&O-beleid in het kader van de uitvoering van sociale zekerheidswetten.

Rechtsbescherming

Voor zover burgers aanspraken hebben op subsidie en premies is er in voorzien, dat de gemeentebesturen daarvoor bij verordening regels stellen. Hierdoor kan op gemeentelijk niveau rechtszekerheid worden gegeven.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is van toepassing op de totstandkoming van en conflicten over besluiten op grond van deze wet. Deze wet bevat in tegenstelling tot de JWG, geen van de Awb afwijkende beslistermijnen. Er zal veelal sprake zijn van besluiten in samenhang met besluiten over uitkeringsrechten. Het al dan niet in aanmerking komen voor de voorzieningen op grond van deze wet heeft gevolgen voor het uitkeringsrecht. Indien de betrokkene onvoldoende meewerkt, kan dit leiden tot een maatregel op grond van de uitkeringsregelingen. Er wordt geen apart administratief beroep of beroep op andere rechterlijk college dan de rechtbank in deze wet opgenomen. De kern van de besluiten is afkomstig van de gemeenten.

Tegen de besluiten van de gemeente kan bezwaar worden gemaakt en beroep bij de rechtbank worden ingesteld. Bezien is welke effecten deze wet kan hebben voor de belasting van de rechterlijke macht.

De besluiten waartegen bezwaar zal worden gemaakt of beroep zal worden ingesteld zullen met name die zijn, waarin in de sfeer van het recht op uitkering maatregelen zijn getroffen.

Deze samenhang bestond al met de gemeentelijke uitkeringsregelingen ten opzichte van de JWG en de banenpoolregeling. Op dit punt is ook geen uitbreiding van het instrumentarium voorzien. Daarom wordt door de inhoudelijke wijzigingen in deze wet ten opzichte van die wetten en regelingen, die met deze wet worden vervangen geen toename van de belasting van de rechterlijke macht verwacht. Het kan zijn dat deze wet de gemeenten meer stimuleert personen die tot de doelgroep behoren, in aanmerking te brengen voor de voorzieningen op grond van deze wet. Weigering daaraan mee te werken kan dus leiden tot meer besluiten, met name in de sfeer van het uitkeringsrecht, die leiden tot bezwaar en beroep. Echter de eerste jaren zal door de financiële beperking de volumegroei niet zodanig zijn, dat dit effect groot zal zijn. De Werkloosheidswet kende nog niet de verplichting mee te werken aan de voorzieningen als in deze wet geregeld. Maatregelen op grond van de WW kunnen leiden tot bezwaar en beroep en dus tot enige toename van de belasting van de rechterlijke macht. Daarentegen is de uitsluitingsgrond voor de WW van de jongere die in aanmerking komt voor de JWG komen te vervallen.

Een ander type besluiten zijn de besluiten gericht op jongeren op grond van paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van deze wet. In de uitvoering van de JWG is gebleken dat jongeren nauwelijks bezwaar en beroep aantekenen tegen een besluit omtrent de keuze van de voorziening: een dienstbetrekking of scholingsactiviteiten. Als dit al voorkomt, dan zal dit in de bezwaarfase wel tot een oplossing leiden. Op dit punt wordt dan ook geen toename van de belasting van de rechterlijke macht verwacht.

De wijze van subsidieverstrekking aan de gemeente is vereenvoudigd. Voorts zal de minister niet meer voor verschillende regelingen aparte subsidiebeslissingen nemen. Daarom wordt een afname van het aantal beroepen van gemeenten verwacht.

Vanwege de samenhang met de uitkeringswetten, die door gemeenten worden uitgevoerd, de Werkloosheidswet en een vergelijkbare voorzieningenwet als de Wet voorzieningen gehandicapten is deze wet evenals die wetten opgenomen in de bijlage bij de Beroepswet. Dit

betekent, dat zaken in hoger beroep aan de Centrale Raad van Beroep worden voorgelegd.

De conflicten die voortvloeien uit de dienstbetrekking met de gemeente, worden voorgelegd aan de civiele rechter. Ondanks het feit, dat met name de JWG uitgebreide, van het Burgerlijk wetboek afwijkende, bepalingen bevatte voor de dienstbetrekking, heeft dit voor zover bekend, niet tot conflicten geleid, die aan de civiele rechter zijn voorgelegd. De verwachting is dat dit met deze wet, ook niet meer dan bij normale arbeidsovereenkomsten zal gebeuren.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1. Begripsbepalingen

Eerste lid

De voorzieningen in deze wet zijn onder andere bedoeld voor de personen, die een uitkering ontvangen en gestimuleerd moeten worden weer beschikbaar te zijn voor het arbeidsproces. Ook arbeidsongeschikten kunnen in die positie verkeren, zeker wanneer ze gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en de arbeidsongeschiktheidsuitkering combineren met een werkloosheidsuitkering. De voorzieningen zijn ook voor degene, die door vermindering van de arbeidsongeschiktheid de uitkering op grond van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) of de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) hebben verloren en een uitkering hebben op grond van de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria. Voor de personen, die zo'n uitkering ontvangen is de WW overigens van toepassing. De verwijzing in onderdeel d naar uitkeringen op grond van regelingen die overeenstemmen met die op grond van de genoemde wetten heeft vooral betrekking op speciale uitkerings- en wachtgeldregelingen voor ambtenaren, militairen, en onderwijsgevenden.

De omschrijving van de langdurig werkloze in onderdeel e is gelijk aan die in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA). Voor de vaststelling van periode van inschrijving als werkloos werkzoekende in de ministeriële regeling op grond van het derde lid zal dan ook aangesloten worden bij de nadere regelgeving op grond van die wet (met name de Uitvoeringsregeling afdrachtvermindering).

Wanneer in deze wet wordt gesproken over de dienstbetrekking, dan wordt daarmee de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht met de gemeente bedoeld. De persoon met wie de gemeente de arbeidsovereenkomst sluit is werknemer in de zin van deze wet (onderdelen g en h). De arbeidsverhoudingen met een ander dan de gemeente worden aangeduid met de aard van de overeenkomst tot het verrichten van arbeid, meestal de arbeidsovereenkomst.

In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de ondernemingsraden wordt de onderneming omschreven als elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht. Het begrip onderneming is van belang om de organisatie aan te duiden, die werknemers op grond van deze wet kan inlenen. Het moet gaan om organisaties die bekend zijn met het in dienst hebben van een arbeidskracht.

Bij onderdeel j is er van uitgegaan, dat het bij koninklijke boodschap van 19 februari 1996 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het nieuw Burgerlijk Wetboek (kamerstukken II 1995/96, 24 615, nrs. 1 en 2) reeds in werking is getreden. In dat wetsvoorstel wordt een nieuw derde lid aan artikel 1 van de WOR toegevoegd met een nadere omschrijving van wie onder de in de onderneming werkzame personen moeten worden verstaan. De kern van die wijziging is, dat daartoe ook de bij de onderneming gedetacheerden en de door die onderneming gedetacheerden behoren.

Tweede lid

Personen, die onderwijs of een beroepsopleiding volgen, waarvoor zij in aanmerking kunnen komen voor studiefinanciering of een tegemoetkoming in de studiekosten worden geacht niet beschikbaar te zijn voor arbeid. Omdat zij zo'n opleiding volgen en daarvoor ook een financiële tegemoetkoming krijgen, komen ze ook niet in aanmerking voor een uitkering (zie bijvoorbeeld artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene bijstandswet, waarin is geregeld, dat dan geen recht op uitkering bestaat). Het gaat in de praktijk om personen tot 27 jaar. Om te voorkomen, dat een dergelijke studie gedeeltelijk wordt gefinancierd op basis van een dienstbetrekking op grond van deze wet, is deze groep hier via de begripsbepalingen buiten de doelgroep gehouden.

Derde lid

De wijze waarop de werkloosheidsduur wordt vastgesteld en personen met langdurig werklozen worden gelijkgesteld wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. De reden voor deze keuze is dat deze onderwerpen ook in andere wetten en regelingen een rol spelen. In dit verband wordt genoemd de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA). Het verdient voorkeur gelijke onderwerpen gelijkvormig te regelen. Vanwege de wenselijkheid deze harmonisatie te handhaven zal worden aangesloten bij de regelgeving zoals deze vorm heeft gekregen in de Uitvoeringsregeling afdrachtvermindering van de Staatssecretaris van Financiën.

In de ministeriële regeling zal tevens worden opgenomen dat een periode van gebruik maken van een Wiw-voorziening meetelt voor de vaststelling van de periode van inschrijving als werkloos werkzoekende. Zo worden deze personen gelijkgesteld met langdurig werklozen. Een dergelijke bepaling is noodzakelijk om een terugkeer naar een Wiw-dienstbetrekking mogelijk te maken voor Wiw-werknemers die zijn uitgestroomd naar regulier werk of scholing, maar binnen een jaar na uitstroom opnieuw werkloos werkzoekend zijn geworden. Zie ook paragraaf 6.7 van het algemene deel van de toelichting. Met langdurig werklozen worden ook gelijkgesteld bepaalde uitkeringsgerechtigden, die nog niet of zeer kort zijn ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Daarbij moet gedacht worden aan WAO-ers, die na herkeuring niet of minder arbeidsongeschikt worden geacht. Tevens kan gedacht worden aan jongeren, die de leeftijd van 23 jaar hebben bereikt en op grond van dat feit hun dienstbetrekking hebben verloren.

Artikel 2. Algemene gemeentelijke zorgplicht

Dit artikel regelt in algemene bewoordingen de zorgplicht van de gemeente. Aangegeven wordt, dat het aanbieden van en het tot stand brengen van de genoemde voorzieningen een belangrijke medebewindtaak is van de gemeente. Deze zorg kan niet verder strekken

dan voor de in de gemeente woonachtige personen, die langdurig werkloos zijn, hetgeen blijkt uit de inschrijving als werkloos werkzoekende bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, of die een uitkering ontvangen, ongeacht of deze zijn ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voor al deze personen geldt, dat ze gestimuleerd moeten worden toe te treden tot het arbeidsproces. De zorgplicht geldt in het bijzonder voor de jongeren. De zorgplicht berust bij de gemeente, waar die persoon woonplaats heeft als bedoeld in Titel 3 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, zoals in de Algemene bijstandswet in artikel 63, eerste lid, wordt voorgeschreven voor het recht op bijstand. Alleen voor degene, die in de gemeente woont, de ingezetene, kan de gemeente subsidie verkrijgen. Daarom is in artikel 18, derde lid, dat over de vaststelling van de subsidie gaat, een bijzondere bepaling opgenomen in geval van verhuizing.

De reikwijdte van de voorzieningen is in algemene bewoordingen aangegeven. De voorzieningen worden vervolgens in de andere artikelen van deze paragraaf nader uitgewerkt. De breed geformuleerde zorgplicht van de gemeente voor langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden betekent overigens niet dat de gemeenten aan het onmogelijke zijn gehouden. De mogelijkheden om voorzieningen voor deze categorieën te realiseren worden in belangrijke mate bepaald door de omvang van de middelen die in het kader van deze wet aan de gemeenten ter beschikking wordt gesteld. Voor jongeren geldt een uitzondering, omdat voor hen de sluitende benadering van toepassing is. De rijkssubsidie voor jongeren is zonder meer toereikend deze sluitende benadering te realiseren.

Welk orgaan van de gemeente bevoegd is tot de uitvoering van deze wet wordt aan de gemeente zelf overgelaten. De bevoegdheidtoedeling wordt overigens bepaald door de Gemeentewet. Waar in deze wet bevoegdheden worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd, wordt dit gedaan aan het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur is dan, zoals in artikel 5, onderdeel a, van de Gemeentewet wordt geregeld, ieder bevoegd orgaan van de gemeente.

Artikel 3. Sociale activering, kinderopvang, scholing en andere stimuleringsactiviteiten

Dit artikel gaat over alle activiteiten, die niet direct het verrichten van arbeid in een dienstbetrekking met de gemeente betreffen. Dit gaat van sociale activering tot gerichte scholing en premies ter stimulering van het aanvaarden van arbeid. De activiteiten, die leiden tot inschakeling in de arbeid en scholing worden veelal niet door de gemeente zelf uitgevoerd of ontwikkeld. Dit artikel biedt de algemene mogelijkheid aan de gemeenten die diensten ten behoeve van de uitkeringsgerechtigde of langdurig werkloze bij andere instanties in te kopen. Zo'n instantie kan ook de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn.

De premies, ook wel incentives genoemd, zijn aangeduid bij onderdeel b van het eerste lid. Met dergelijke premies kunnen de langdurig werklozen of uitkeringsgerechtigden worden gestimuleerd iedere soort arbeid te aanvaarden, direct uit de uitkeringssituatie of in aansluiting op een Wiw-dienstbetrekking. De premies en andere subsidies voor het voltooien van scholing en opleiding kunnen rechtstreeks aan de uitkeringsgerechtigde worden verstrekt. Omdat met dergelijke voorzieningen de rechtszekerheid gemoeid kan zijn, wordt in het tweede lid voorgeschreven, dat de gemeente regels stelt in een gemeentelijke verordening voor het verstrekken van subsidie aan de persoon. Daarmee wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid op dit punt in stand gelaten. Dit voorschrift is vergelijkbaar met dat in het derde lid van artikel 111 van de Algemene bijstandswet. Deze voorzieningen werden voorheen grotendeels op de Algemene bijstandswet gebaseerd. Nu ze in deze wet hun grondslag

hebben gekregen, past de verordeningplicht ook beter in deze wet en kan het derde lid van artikel 111 komen te vervallen (zie artikel 26, onderdeel C).

Het derde lid biedt de gemeenten de mogelijkheid kinderopvang te realiseren. Dit kan door kinderopvangcapaciteit in de kopen bij derden of daarin zelf te voorzien. Het betreft hier kinderopvang ter bevordering van de inschakeling in de arbeid. Het gebrek aan kinderopvang kan een probleem vormen om alleenstaande ouders in aanmerking te laten komen voor de activiteiten, die bijdragen aan het bevorderen van een zelfstandige bestaansvoorziening en de inschakeling in het arbeidsproces. Door in deze kinderopvang te voorzien en met name in buitenschoolse opvang wordt deze belemmering weggenomen.

Het realiseren van deze kinderopvang moet worden gezien in samenhang met andere regelingen, die betrekking hebben op kinderopvang. Dit betekent, dat de vormen van kinderopvang, die op grond van deze wet gesubsidieerd kunnen worden, de doelgroep (niet iedere uitkeringsgerechtigde of persoon die werkzaamheden verricht in plaats van een uitkering in aansluiting op een uitkeringsrecht) en de soort activiteiten, waaraan deelgenomen kan blijven worden, als maar in de kinderopvang wordt voorzien, beperkt kunnen worden. De algemene maatregel van bestuur op grond van het vijfde lid kan hierin voorzien. Daarin kunnen ook de kwaliteitseisen, die aan de kinderopvang worden gesteld, worden geregeld.

In het vierde lid wordt het begrip kinderopvang geregeld. De omschrijving van het begrip kinderopvang is grotendeels ontleend aan de Welzijnswet en het daarop gebaseerde Tijdelijke besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Het element «in georganiseerd verband» beoogt tot uitdrukking te brengen dat het incidenteel oppassen op een kind van een ander – bijvoorbeeld in het geval het kind voor enkele uren bij een buurvrouw wordt ondergebracht – nog niet tot kinderopvang in de hier bedoelde zin wordt gerekend. Een zekere regelmaat, bestendigheid en organisatiegraad is een vereiste. Daarom is ook van belang, dat de verzorging van de kinderen tegen vergoeding plaats vindt.

De voorzieningen vermeld in het eerste lid hebben veelal nog een experimenteel karakter. Zo staan de experimenten gericht op sociale activering van artikel 144 van de Algemene bijstandswet momenteel alleen open voor gemeenten die toestemming hebben gekregen om een bijstandsexperiment uit te voeren. Overigens kunnen gemeenten de activiteiten die in dit artikel genoemd worden wel op individuele basis toestaan mits voldaan wordt aan de verplichtingen die de Algemene bijstandswet over het algemeen aan het ontvangen van een bijstandsuitkering verbindt. Dat betekent dat de bijstandsgerechtigde onder andere moet voldoen aan de arbeidsverplichting. Premies die hij eventueel ontvangt voor vrijwilligerswerk moeten gekort worden op de uitkering. In algemene maatregel van bestuur op grond van het vijfde lid kunnen hiervoor nadere regels worden gesteld in samenhang met die op grond van artikel 144 van de Algemene bijstandswet. Bij meer ervaring met de genoemde experimenten zal de noodzaak van nadere regelgeving pas blijken. Veelal zal het gaan om de vervanging van bestaande tijdelijke regelingen. De afstemming op andere regelingen, zoals die ook op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs, kan ook aan de orde zijn. Het betreft dan de nadere invulling van de voorzieningen en de voorwaarden voor het verstrekken van deze voorzieningen. Omdat het bij die tijdelijke regelingen ook veelal om algemene maatregelen van bestuur gaat en voorts de afstemming met andere terreinen van kabinetsbeleid een rol speelt, is in het vijfde lid de mogelijkheid voor deze algemene maatregel

van bestuur opgenomen. Zie ook de paragrafen 4.3 en 4.4 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 4. De dienstbetrekking

De dienstbetrekking op grond van deze wet is een arbeidsovereenkomst met de gemeente naar burgerlijk recht, dat wil zeggen de arbeidsovereenkomst bedoeld in artikel 1637a van het Burgerlijk Wetboek (BW). In verband met artikel 1637z van Boek 7a van het BW is in het eerste lid bepaald, dat titel 7A van Boek 7a (en in de toekomst titel 7.10) van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is op deze arbeidsovereenkomst met de gemeente.

In het tweede lid, wordt duidelijk gemaakt, dat de gemeente de werknemer voor het verrichten van werkzaamheden ter beschikking moet stellen aan een bestaande organisatie of organisatieonderdeel, waar arbeid wordt verricht. Onder onderneming wordt immers verstaan: elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht. De feitelijke werkzaamheden zullen plaats vinden in het verlengde van de in dat organisatorisch verband verrichte werkzaamheden. Deze organisatorische eenheden kunnen ook gemeentelijke diensten zijn of de organisatie voor de sociale werkvoorziening. De terbeschikkingstelling moet uit een schriftelijke overeenkomst blijken. Zo'n overeenkomst maakt het mogelijk duidelijke afspraken te maken over onder andere de soort werkzaamheden en de begeleiding van de werknemer. Dit wordt dan ook in dit artikellid voorgescreven.

Het derde lid betreft de scholingsactiviteiten, die in combinatie met de dienstbetrekking kunnen worden aangeboden. Met dergelijke scholing wordt ook doorstroming naar reguliere arbeid bevorderd.

Het vierde lid stelt beperkingen aan de scholing, die in het kader van dienstbetrekking kan worden verricht. Gezien de doelgroep voor deze dienstbetrekking is enige scholing op de tijdstippen, dat anders arbeid wordt verricht, onder doorbetaling van loon, wel mogelijk. Echter op ten minste 19 uur per week moet daadwerkelijk arbeid worden verricht. Voor zover het de combinatie werkzaamheden en opleiding in het kader van een beroepsopleiding betreft, bevat het vijfde lid een regeling. In het vijfde lid is bepaald dat in overleg met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen regels worden gesteld ten aanzien van het inzetten van de werk-/leertrajecten ingevolge het leerlingwezen als instrument voor uitstroom uit de Wiw-dienstbetrekking. In eerste instantie zal hierbij worden aangesloten bij de voorwaarden, die zijn gesteld aan de experimenten combinatie JWG en leerlingwezen, zoals die onder andere in het kader van het grote-stedenbeleid zijn gestart. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie van de experimenten zal worden vastgesteld of aanpassing van de voorwaarden noodzakelijk is.

In het zesde lid is bepaald dat de gemeente het loon geheel of gedeeltelijk kan inhouden indien het aan de werknemer te wijten is dat de aangeboden werkzaamheden niet worden verricht. Dit kan zowel betrekking hebben op de situatie dat de werknemer een bepaalde detachingsplaats weigert, als op de situatie dat de werknemer bepaalde werkzaamheden op die detachingsplaats weigert uit te voeren. Onder het weigeren van het verrichten van werkzaamheden kan tevens worden verstaan een negatieve werkhouding, zoals regelmatig te laat komen of ongeoorloofd verzuim. Deze «sanctie»-mogelijkheid sluit niet uit, dat de dienstbetrekking wordt opgezegd op grond van artikel 1639p BW wegens

dringende redenen of dat geen loon verschuldigd is, zolang de werknemer geen arbeid verricht.

De bijzondere bepalingen voor de opzegging in het zevende lid zijn respectievelijk in paragraaf 6.3 en 6.4 toegelicht. De passende arbeid, die wordt geweigerd kan ook bestaan uit een arbeidsovereenkomst met een werkgever, waarvoor op grond van artikel 5 van deze wet subsidie kan worden verstrekt. Het zal dan veelal gaan om het aanbod van een werkervaringsplaats. Deze bepalingen moeten beschouwd worden als nadere invulling van de bepalingen over het einde van de arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek. De bepalingen in het Burgerlijk Wetboek zijn voor de wijze van beëindiging en de beperkingen daarbij verder van toepassing. Dit artikel regelt de verhouding tussen de gemeente als werkgever en de werknemer die beheerst wordt door het Burgerlijk recht, en is geen opdracht aan de gemeente in alle gevallen zo te handelen.

Artikel 5. Subsidie aan een werkgever

Op dit artikel is uitgebreid in paragraaf 5.3 van het algemene deel ingegaan. Daarbij is ook vermeld, dat het bemiddelen naar werkervaringsplaatsen niet door de gemeenten zelf zal worden uitgevoerd. Het tweede lid regelt dit.

De Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden bevat voorwaarden voor de duur van de subsidie en de hoogte daarvan en stelt nadere eisen aan de subsidieverlening, zoals een verdringingstoets en de hoogte van het overeengekomen loon. Op grond van de uitkomsten van deze experimenten kan het noodzakelijk blijken de toepassing van dit instrument ook aan dergelijke nadere normen te binden. Echter de afstemming tot ander arbeidsmarktinstrumentarium dan in deze wet wordt geregeld, zoals dat van de WVA, speelt daarbij een rol. Daarom is onder andere de verdringingstoets van artikel 6, eerste lid, niet van toepassing. Met name de toets op recent ontslag vindt ook al plaats, voordat door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een verklaring langdurig werkloze op grond van de WVA kan worden afgegeven. Om die reden bevat het derde lid de mogelijkheid van regels voor deze aspecten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Artikel 6. Tegengaan verdringing en concurrentieverstoring

Artikel 6 is op alle onderdelen toegelicht in paragraaf 5.5. van het algemene deel. De hier voorgeschreven toets geldt alleen voor het ter beschikking stellen van de werknemers, die een dienstbetrekking met de gemeente hebben. 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.

Ten aanzien van onderdeel a van het eerste lid nog het volgende. Wat het maximumpercentage Wiw-werknemers in een onderneming betreft zal het gemeentebestuur de onderneming verzoeken schriftelijk te verklaren dat het maximumpercentage Wiw-ers in de onderneming niet wordt overschreden. Een schriftelijke verklaring is nodig uit toezichtsoogpunt alsmede om langs deze weg de vereiste afstemming te helpen waarborgen in geval van plaatsing door meerdere gemeenten bij eenzelfde onderneming of plaatsing door een gemeente bij een onderneming die in meerdere gemeenten gevestigd is. De verklaring van de inlener kan onderdeel uitmaken van de detacheringsovereenkomst.

Onderdeel b van het eerste lid heeft betrekking op de beëindiging van overeenkomsten of aanstellingen om vergelijkbare arbeid te verrichten op grond van bedrijfseconomische redenen, al dan niet met toestemming

van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening, indien deze toestemming op grond van artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) voor de beëindiging van de arbeidsverhouding vereist is. Voor een arbeidsverhouding, die niet een arbeidsovereenkomst is op grond van artikel 1637a BW en voor een arbeidsverhouding bij een publiekrechtelijk lichaam, is deze toestemming niet voorgeschreven. Daarnaast kan een arbeidsovereenkomst ook wegens bedrijfseconomische redenen ontbonden zijn door de kantonrechter.

De gemeente heeft op grond van dit artikel in eerste instantie de taak zich er van te vergewissen, hoeveel mensen werkzaam zijn in de onderneming van de inlener en of in die onderneming geen ontslagen hebben plaatsgevonden op grond van bedrijfseconomische redenen. Uit zijn administratie dient te blijken op welke wijze het gemeentebestuur bedoelde toetsen heeft uitgevoerd en met welk resultaat. Het kan zijn, dat in de ministeriële regeling op grond van artikel 20 nadere eisen zullen worden gesteld aan de informatie die de gemeente zal moeten verstrekken om inzicht te geven in de wijze van toetsing op grond van dit artikel.

Onderdeel c van het eerste lid betekent, dat de gemeente zich er van dient te vergewissen, dat in de onderneming, waaraan de werknemer ter beschikking wordt gesteld met de daar aanwezige ondernemingsraad of een personeelsvertegenwoordiging is overeengekomen, dat dergelijke werknemers kunnen worden ingeleend. Het kan zijn, dat met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging, zoals die voor ondernemingen, waar minder dan 35 personen werkzaam zijn, in de Wet op de ondernemingsraden wordt geïntroduceerd, een regeling tot het inlenen van Wiw-werknemers is overeengekomen. In ieder geval kan het inlenen van deze werknemers niet zonder de betrokkenheid van de ondernemingsraad gerealiseerd worden. Voor bepaalde sectoren (onderwijs en defensie) gelden specifieke regelingen voor de personeelsvertegenwoordiging. Daarom kan niet worden volstaan met een verwijzing naar de ondernemingsraad, bedoeld in de Wet op de ondernemingsraden.

Het tweede en derde lid bevatten algemene normen voor de prijsstelling ter voorkoming van verstoring van de concurrentieverhoudingen. Het tweede lid betreft de vergoeding, die van de inlener wordt gevraagd. Het derde lid betreft de prijs van de goederen en diensten, die tot stand gekomen zijn door de werkzaamheden van de personen, waar deze wet betrekking op heeft.

Indien iemand meent schade te leiden door het feit, dat met gesubsidieerde arbeid lagere prijzen kunnen worden bedongen is de belangrijkste juridische weg 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 is in dit artikel niet alleen bepaald, 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 en de arbeidskracht op een werkervaringsplaats geleverde diensten of goederen een vergoeding moet worden gevraagd die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord beïnvloedt. Het toezicht van de Minister wordt begrensd door de vraag in hoeverre de gemeente verantwoordelijk is voor het voorkomen van concurrentieverstoringen. Nu die directe bestuurlijke verantwoordelijkheid hiervoor niet kan worden aangenomen, strekt het toezicht zich dus niet uit tot de normen van het tweede en derde lid.

Artikel 7. Samenwerking met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en uitvoeringsinstanties

Om uitstroom uit de uitkeringsregelingen tot stand te brengen hebben de uitvoeringsinstanties sociale verzekeringen en de gemeenten de taak de inschakeling in de arbeid te bevorderen. Daartoe dienen ze op grond van die regelingen samen te werken met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, met name op het punt van de scholing en de bijzondere inspanningen voor de arbeidsbemiddeling. De instrumenten van deze wet dragen ook bij aan die inschakeling in het arbeidsproces. De samenwerking dient daarom gericht te zijn op de inzet van het instrumentarium van deze wet en het inzetten van het reïntegratie-instrumentarium door de uitkeringsinstanties in samenwerking met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De in het tweede lid opgenomen samenwerkings-algemene maatregel van bestuur zal, zoals in paragraaf 2.2 van het algemene deel van de toelichting reeds is toegelicht, overeenstemmen met die op grond van de andere wetten.

Daarnaast krijgt de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in deze wet nog specifieke taken, zoals geregeld in de artikelen 5 (werkervaringsplaatsen), 9 (traject voor jongeren) en 12 (indicatie langdurig werklozen). De financiering van deze taken van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vindt plaats uit de basisbijdrage als onderdeel van de rijksbijdrage, die op grond van de Arbeidsvoorzieningswet aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt verstrekt. In eerste instantie zal de uitvoering ook onderdeel zijn van de prestatiebijdrage, als onderdeel van de rijksbijdrage. De gemeenten zullen met de Regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening met name op het punt van de uitvoering van de werkzaamheden voor jongeren, die verdergaan dan het vaststellen van een traject (artikel 9, eerste lid) afspraken maken over de inzet van het prestatiebudget. Het ligt in de rede dat indien het traject bestaat uit toeleiding naar reguliere arbeid, Arbeidsvoorziening dit traject uitvoert, voor zover dit past binnen de afspraken tussen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en gemeenten met betrekking tot de aanwending van het prestatiebudget van de gemeenten voor Abw-gerechtigde jongeren. Wanneer de verwachting bestaat dat de jongere binnen de in artikel 9, tweede lid, genoemde termijn van één jaar geen reguliere arbeid zal kunnen vinden, dan komen de kosten van het traject ten laste van het Werkfonds. Voorts zal in artikel 47 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 (kamerstukken II 1995/96, 24 450, nrs. 1-2) worden bepaald, dat de basisbijdrage, als onderdeel van de rijksbijdrage, zal worden toegekend ten behoeve van de uitvoering van bij of krachtens een andere wet aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie opgedragen taken. Zo'n andere wet is deze wet.

Artikel 8. Aanwijzing rechtspersoon voor uitvoering

Dit artikel regelt de mogelijkheid voor de uitvoering van deze wet een rechtspersoon aan te wijzen. Zo'n rechtspersoon kan ook door een aantal gemeenten gezamenlijk worden opgericht. Er is niet geregeld, dat aan die rechtspersoon bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd. Met delegatie zou de gemeente zich aan de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet kunnen onttrekken en zou de gemeente hierop ook moeilijk kunnen worden aangesproken. Dit sluit niet uit, dat het gemeentebestuur de door haar aangewezen rechtspersoon wel kan machtigen om namens haar een dienstbetrekking aan te gaan of om namens haar te handelen in zaken de arbeidsovereenkomst met de gemeente betreffende. Belangrijk is, dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van de wet, waaronder de arbeidsvoorwaarden, die gelden voor de dienstbetrekkingen op grond van deze wet. De werkgevers, die gebonden zijn aan de collectieve arbeidsovereenkomst zijn zo alleen de gemeenten en kunnen

daarom representatief vertegenwoordigd worden door een vereniging van gemeenten.

Artikel 9. Sluitende benadering leidend tot dienstbetrekking

Eerste lid

Dit artikel regelt de sluitende benadering. Voor iedere jongere, die tot de doelgroep behoort, dient een traject te worden vastgesteld dat leidt tot inschakeling in het arbeidsproces. In het algemene deel van de toelichting is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie beschreven. Wie jongere is in de zin van deze wet is omschreven in artikel 1, onderdeel f.

Jongeren die nog geen recht hebben op een uitkering, omdat zij nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt behoren tot de doelgroep van de sluitende benadering in de Wiw op grond van hun inschrijving als werkloos werkzoekende bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Dit betekent dat jongeren die zich niet melden bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie nog niet worden gerekend tot de doelgroep van de Wiw. Het is de verantwoordelijkheid van deze jongeren zelf of van hun ouders, dan wel verzorgers om gebruik te maken van het recht op de voorzieningen die deze wet biedt. Hierin wijkt de sluitende benadering in de Wiw niet af van de sluitende aanpak in de JWG. Er rust op de jongere geen plicht gebruik te maken van deze voorzieningen. Overigens schrijft ook de Algemene kinderbijslagwet voor, dat het kind ingeschreven moet zijn bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie om als werkloos te kunnen worden aangemerkt. Indien een 16 of 17 jarig kind geen scholing volgt of niet arbeidsongeschikt is, moet het werkloos zijn, om de ouders voor kinderbijslag in aanmerking te laten komen.

Tweede lid

Hierin wordt bepaald, dat de jongere uiterlijk een jaar na inschrijving bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, dan wel een jaar na de dag waarop recht op een uitkering is ontstaan een dienstbetrekking in het kader van deze wet aangeboden dient te worden. In de uitvoering zal moeten worden vastgesteld welke datum voor de vaststelling van het jaar aan de orde is. Het staat de gemeente niet vrij te kiezen voor de dag waarop het recht op uitkering ontstaat of de dag van inschrijving afhankelijk van de meest gunstige uitkomst.

Van het aanbieden van een dienstbetrekking kan slechts worden afgeweken indien andere voorzieningen dan wel activiteiten die zijn gericht op het vergroten van de doorstroomkansen naar werk of scholing groter worden geacht. Uit het trajectplan, bedoeld in artikel 70, derde lid, van de Algemene bijstandswet moet duidelijk naar voren komen op welke gronden is besloten om de andere voorzieningen meer passend te achten. Ook biedt dit de jongere de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen dit besluit, als deze jongere van oordeel is dat hem ten onrechte een dienstbetrekking wordt onthouden.

Als aanvullende voorwaarde wordt in dit artikellid tevens bepaald dat de binnen de voorziening aangeboden activiteiten een tijdsbeslag hebben van ten minste 19 uur per week om te garanderen, dat de jongere een wezenlijk deel van zijn tijd bezig is zijn kansen op werk te vergroten.

Derde lid

Voor de vaststelling van de termijn van een jaar wordt aansluiting gezocht bij de werkloosheidsduur, zoals die wordt vastgelegd in de ministeriële regeling op basis van artikel 1, derde lid, van deze wet. In

concreto zal dit betekenen dat wanneer de uitkering of de inschrijving bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor kortere perioden wordt onderbroken in verband met het verrichten van reguliere arbeid of het volgen van een opleiding buiten het kader van de Wiw, dit geen gevolgen heeft voor de bepaling van de jaarperiode, voor zover deze onderbrekingen binnen dit jaar niet meer bedragen dan in totaal 50 dagen of 400 (werk- of scholings)uren. Voor jongeren die meer dan 50 dagen of 400 uur buiten het kader van de Wiw hebben gewerkt of scholing hebben gevolgd, betekent dit dat de termijn van een jaar opnieuw aanvangt. Ook in deze situatie geldt dat de periode van een jaar geldt als de maximale termijn waarbinnen een dienstbetrekking moet worden aangeboden. Afhankelijk van de perspectieven die de jongere heeft om binnen dat jaar alsnog een reguliere baan te vinden, moet voor het traject bedoeld in het eerste lid worden vastgesteld in welk stadium binnen dat jaar het wenselijk is een Wiw-dienstbetrekking aan te bieden. Voor de jongere die van oordeel is dat hem door verlenging van de jaartermijn ten gevolge van onderbrekingen van meer dan 50 dagen of 400 uur ten onrechte een Wiw-dienstbetrekking wordt onthouden, bestaat de mogelijkheid van bezwaar tegen het traject dat op grond van het eerste lid is vastgesteld.

Vierde lid

Jongeren die een reguliere (deeltijd)baan hebben, maar die voor hun inkomensvoorziening blijven aangewezen op een aanvullende uitkering, behoren eveneens tot de Wiw-doelgroep. Ook deze jongeren dient een individueel traject te worden aangeboden, dat er op is gericht om de uitkeringsafhankelijkheid zo spoedig mogelijk te beëindigen.

In het vierde lid wordt bepaald dat de voorwaarde genoemd in het tweede lid om binnen een jaar een dienstbetrekking of andere voorzieningen aan te bieden met een tijdsbeslag van tenminste 19 uur per week niet van toepassing is, indien de jongere naast zijn uitkering reguliere arbeid verricht. Het moet dan gaan om arbeid anders dan op basis van een Wiw-dienstbetrekking met een arbeidsduur van tenminste 19 uur per week. De verplichting uit het tweede lid om na uiterlijk een jaar een Wiw-dienstbetrekking (in deeltijd) aan te bieden is dan niet van toepassing. Dit houdt echter niet in dat een Wiw-dienstbetrekking op voorhand moet worden uitgesloten. Indien dit past binnen het traject kan, afhankelijk van de beschikbare uren waarop geen reguliere arbeid wordt verricht, een Wiw-dienstbetrekking in deeltijd worden aangeboden. Is daartoe geen mogelijkheid dan zal de gemeente in overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie moeten vaststellen welke alternatieve instrumenten kunnen worden ingezet om de jongere zo snel mogelijk ook voor het resterende deel uit de uitkering te laten uitstromen. Zo'n traject kan bestaan uit het volgen van activiteiten op grond van de Wiw, waaronder scholing, maar dan voor minder dan 19 uur per week.

Artikel 10. Jongere geïndiceerd voor de sociale werkvoorziening

Op grond van het eerste lid behoeven de gemeente en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geen traject op te stellen voor jongeren die op basis van een indicatie door de Dienst indicatie sociale werkvoorziening – op grond van de Wet sociale werkvoorziening belast met de uitvoering van de indicatie – worden gerekend tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening. Het plaatsen van deze jongeren op een traject dat moet leiden tot doorstroming naar reguliere arbeid is in deze gevallen niet zinvol.

De sluitende benadering van deze jongeren is evenwel gewaarborgd omdat zij op grond van het tweede lid een dienstbetrekking in het kader van de Wiw krijgen aangeboden, waarbij zij arbeid gaan verrichten die

voldoet aan de criteria die in de Wet sociale werkvoorziening ten aanzien van arbeid onder aangepaste omstandigheden zijn vastgelegd.

De regels die op grond van artikel 6, eerste lid, zijn gesteld ten aanzien van het maximum aantal Wiw-dienstbetrekkingen die bij een onder-neming zijn toegelaten zijn op deze jongeren niet van toepassing. Daarmee wordt voorkomen, dat de jongere niet geplaatst zou kunnen worden bij een organisatie van sociale werkvoorziening.

Artikel 11. Bijzondere bepaling voor opzegging dienstbetrekking met jongere

Dienstbetrekkingen in het kader van deze wet worden gesloten overeenkomstig de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Gelet op het specifieke karakter van de dienstbetrekkingen op grond van deze wet, vooral de sluitende benadering voor jongeren, zijn enkele specifieke bepalingen nodig met betrekking tot het beëindigen van de dienstbetrekking. Deze specifieke bepalingen zijn opgenomen in dit artikel. In de eerste plaats is bepaald dat de dienstbetrekking van de jongere wordt opgezegd bij het bereiken van de leeftijd van 23 jaar. Op grond van de overgangsbepaling in artikel 22 kan gedurende een periode van twee jaar nog van deze bepaling worden afgeweken, indien de jongere op de datum van inwerkingtreding van deze wet 21 jaar of ouder is.

In de tweede plaats wordt de dienstbetrekking beëindigd als de jongere weigert een activiteit te verrichten die in het kader van het traject, op grond van artikel 9, voor de jongere als passend wordt aangemerkt. Deze situatie kan zich vooral voordoen als op grond van het vastgestelde traject scholing voor een jongere aangewezen wordt geacht. Met deze bepaling wordt bewerkstelligd dat de gemeente een dienstbetrekking gemakkelijk kan beëindigen indien de jongere weigert mee te werken aan deze scholing.

Artikel 12. Taak Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij selectie langdurig werklozen

Niet iedere langdurig werkloze komt in aanmerking voor de dienstbetrekking of een gesubsidieerde arbeidsovereenkomst bij een werkgever. Op de selectie bij de toeleiding is in paragraaf 5.4. in het algemene deel ingegaan. In dit artikel wordt geregeld, dat in formele zin de Arbeidsvoorzieningsorganisatie moet verklaren dat de afstand tot de arbeidsmarkt zodanig is, dat intensieve arbeidsinpassingstrajecten noodzakelijk zijn en dat voorzieningen op grond van deze wet daarvoor het meest in aanmerking komen. Voorts kan de verklaring inhouden, dat de afstand tot de arbeidsmarkt onoverbrugbaar is door de situatie op de arbeidsmarkt en de mogelijkheden van betrokkene zelf, en dat alleen de Wiw-voorzieningen zijn aangewezen. De beoordeling van de arbeidsmarktpositie is bij uitstek een deskundigheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Daarom zal worden aangesloten bij de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gehanteerde fasering. De afstand tot de arbeidsmarkt, waar het hier om gaat is in feite die in fase 3 en fase 4.

Uit administratie voor de toekenning van voorzieningen moet blijken, dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de arbeidsmarktpositie van betrokkene heeft beoordeeld. Dit sluit niet uit, dat deze verklaring in samenspraak met de uitkeringsinstanties tot stand komt. Dit artikel moet immers in samenhang met artikel 7, dat de samenwerking regelt, worden bezien. De gemeente en de uitvoeringsinstantie voor de sociale verzekeringen selecteren uiteindelijk de concrete deelnemer. De verklaring van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie moet zijn opgenomen in de gemeentelijke administratie. Deze verklaring kan een apart schriftelijk stuk zijn, maar ook een op geautomatiseerde wijze aangeleverd document. Daarnaast kan de feitelijke verklaring ook nader vorm krijgen in het kader van de afspraken

rond de samenwerking. Dit neemt niet weg, dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de verklaring op verzoek schriftelijk aan de belanghebbende kan verstrekken.

Een Wsw-werknemer die blijkens het oordeel van de Dienst indicatie sociale werkvoorziening niet langer tot de doelgroep voor die wet behoort, zal gezien zijn positie op de arbeidsmarkt in de regel in aanmerking kunnen komen voor een Wiw- dienstbetrekking. Daarbij heeft een verklaring van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geen toegevoegde waarde. Het tweede lid regelt deze uitzondering.

Omdat nog niet geheel te overzien is hoe de taak van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in relatie tot de gemeente, maar ook in relatie tot de uitvoeringsinstanties sociale verzekeringen, vorm krijgt wordt in het derde lid de mogelijkheid geopend hiervoor ministeriële regels te stellen.

Artikel 13. Bijzondere bepalingen voor dienstbetrekking met langdurig werklozen

In het eerste lid is geregeld dat de dienstbetrekking met een langdurig werkloze van 23 jaar of ouder eerst voor de duur van twee jaar dient te worden aangegaan. Als subsidievoorwaarde geldt daarbij, dat de beloning het minimumloon is (artikel 15, eerste lid, onderdeel b). Na verloop van die twee jaar kan de dienstbetrekking worden aangegaan voor onbepaalde tijd, indien de werknemer nog tot de doelgroep behoort (het tweede lid). De Arbeidsvoorzieningsorganisatie dient dat te verklaren als in artikel 12 is geregeld. Dan gelden de vereisten voor de hoogte van de beloning om de dienstbetrekking voor subsidiëring in aanmerking te laten komen die in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 15, tweede lid, zijn opgenomen.

Artikel 14. Subsidieverstrekking en hoogte subsidie

Dit artikel regelt dat het Rijk subsidie verstrekt voor de uitvoering van deze wet door de gemeente. Het betreft in feite de totale uitkering aan de gemeenten voor de kosten van de uitvoering van deze wet, voor zover deze ten laste van het Rijk komen, en niet op andere wijze, via bijvoorbeeld het Gemeentefonds aan de gemeenten worden vergoed. Uit welke elementen de totale aan de gemeenten te verstrekken subsidie bestaat, is uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 7 van het algemene deel. Deze bestanddelen vormen het gemeentelijke Werkfonds, voor zover het het aandeel van het Rijk betreft. In de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid zal worden uitgewerkt hoe het totale subsidiebedrag is samengesteld. Daarbij kan op onderdelen een subsidieplafond worden vastgesteld.

Voorts zal worden aangegeven in welke mate een bepaald onderdeel van die subsidie voor een specifiek doel moet worden besteed (geoormerkte budgetten). Dit zal bijvoorbeeld gelden voor de realisatie van kinderopvang. De besteding betreft ook het voorschrift, dat de gemeente het in een jaar opgebouwde «batig saldo», zijnde het verschil tussen de verleende subsidie en het bedrag, dat de gemeente feitelijk heeft uitgegeven voor de uitvoering van deze wet, naast de uitvoering van deze wet ook kan aanwenden voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. Dit artikel regelt de samenstelling van de totale subsidie, de inhoud van het gemeentelijk Werkfonds. Voor de wijze van verlening van de subsidie aan de gemeenten is de aanduiding van de verschillende onderdelen van belang. Daarvoor gelden aparte bepalingen (zie de artikelen 16 en 17).

Artikel 15. Vereisten subsidieverstrekking

De vereisten, die aan de activiteiten worden gesteld om voor subsidiëring in aanmerking te komen (de bekostigingsvoorwaarden) zijn opgenomen in dit artikel. De achtergrond van deze vereisten is toegelicht in paragraaf 6.2 van het algemene deel van de toelichting.

Het eerste lid, onderdeel a, regelt het vereiste van 32 uur, dat voor iedere dienstbetrekking geldt, zowel voor de jongere als voor de langdurig werkloze.

Van een langere arbeidsduur kan alleen sprake zijn op grond van bij de werknemer gelegen factoren. Hiermee wordt vooral bedoeld op de situatie dat door een langere arbeidsduur een uitkeringssituatie kan worden vermeden.

Ook een kortere arbeidsduur is alleen mogelijk op grond van bij de persoon gelegen factoren (zie ook paragraaf 6.3 van het algemene deel van deze toelichting). Hierbij kan onder andere worden gedacht aan scholing of andere activiteiten in het kader van deze wet en aan de situatie dat de werknemer (nog) niet in staat is om 32 uur arbeid te verrichten.

Ook bij onregelmatig werk in het weekend, 's avonds en 's nachts kan feitelijk minder dan 32 uur arbeid worden verricht, maar dan wordt uitgegaan van compensatie-uren in een dienstbetrekking die voor 32 uur is aangegaan.

In het eerste lid, onderdeel b is bepaald dat aan jongeren en langdurig werklozen met een dienstbetrekking van bepaalde duur ingevolge deze wet geen loon mag worden betaald dat uitkomt boven het bedrag dat voor hem als minimumloon geldt in de zin van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, overeenkomstig het aantal uren van de dienstbetrekking. Met de uitzondering door middel van een verwijzing naar onderdeel b naar artikel 12, tweede lid, wordt bewerkstelligd, dat voor de voormalig Wsw-werknemers het vereiste van de betaling van het minimumloon voor de eerste twee jaar Wiw-dienstbetrekking niet geldt. Wat de werknemer in de eerste twee jaar aan loon mag ontvangen mag het bedrag, dat wordt vastgesteld op grond van artikel 8 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag niet te boven gaan. Het artikelonderdeel biedt de mogelijkheid bij ministeriële regeling hierop een uitzondering te maken. Het gaat dan om zeer specifieke situaties, bijvoorbeeld in verband met wijzigingen in belastingwetgeving, waardoor verschillen in netto-beloning kunnen ontstaan, terwijl de intentie is niet meer dan het minimumloon te betalen. Dergelijke afwijkingsmogelijkheden worden dan nader in een ministeriële regeling aangeduid en kunnen ook alleen maar toegepast worden, indien een dergelijke ministeriële regeling tot stand is gekomen.

Het tweede lid betreft de beloning van de werknemers na twee jaar dienstbetrekking. Zoals in paragraaf 6.2. van het algemene deel van de toelichting is uiteengezet zijn er redenen in verband met de subsidiëring van deze dienstbetrekking de beloning nader te begrenzen boven het niveau van het wettelijk minimumloon. Omdat de exacte hoogte van deze grens afhankelijk is van de afstemming ten opzichte van andere regelingen voor gesubsidieerde arbeid en met het aanduiden van een percentage van het minimumloon de beoogde grens niet altijd wordt bereikt door de verschillende componenten, die tot het loon behoren, wordt deze beloning geregeld bij algemene maatregel van bestuur. In de genoemde paragraaf is een indicatie gegeven hoe deze grens zal worden gelegd op een percentage van het minimumloonbedrag van het genoemde artikel 8.

Onder loon wordt verstaan het loon in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964. Dit vereiste betekent, dat boven de grens wel inkomensbestanddelen kunnen worden verstrekt die op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 niet tot het loon voor de loonbelasting behoren. Zo is in artikel 11, aanhef en het eerste lid, onderdeel q, van de Wet op de loonbelasting 1964 bepaald dat niet tot het loon behoren geschenken ter gelegenheid van algemeen erkende feestdagen, het Sint-Nicolaasfeest, alsmede persoonlijke feestdagen tot een maximaal bedrag dat op grond van dit artikel 11 is vastgesteld. Toeslagen, gratificaties en dergelijke zijn voor deze deelnemers toegestaan, maar behoren wel tot het loon. De loonruimte tot 120% zal dan ook benut moeten worden voor deze toeslagen. In de eerste twee jaar dient een eventuele onregelmatigheidstoeslag gecompenseerd te worden in vrije tijd.

Het voorgaande laat onverlet dat wel kunnen worden vergoed de werkelijk gemaakte kosten die door de deelnemer noodzakelijk moeten worden gemaakt in verband met de functievulling. Ook hier wordt aangesloten bij de belastingwetgeving; de onkostenvergoeding mag niet hoger zijn dan het bedrag dat door de inspecteur der belastingen als onkostenvergoeding wordt aangemerkt.

In het derde lid is bepaald dat geen subsidie wordt verleend ten behoeve van de dienstbetrekking indien de werknemer gedurende een aaneengesloten periode van langer dan drie maanden niet werkzaam is, omdat er geen werkzaamheden in de vorm van een detachering beschikbaar zijn gesteld. Deze bepaling komt overeen met de bepalingen zoals die in de JWG en de Rijksbijdrageregeling banenpools waren opgenomen.

De beschikbaarstelling aan een inlener moet blijken doordat in de administratie een detacheringsovereenkomst is opgenomen. Het ontbreken van een dergelijke overeenkomst, voor een periode van langer dan drie maanden, leidt tot het niet langer beschikbaar stellen van de subsidie, ongeacht de reden voor het ontbreken van die overeenkomst. Indien een werknemer wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid niet in staat is gedurende die periode arbeid te verrichten, kan dit de gemeente niet worden aangerekend. Dan geldt niet, dat geen subsidie meer wordt verstrekt, voor zover over een zelfde periode niet gewerkt is wegens ziekte. Er moet echter wel kunnen worden vastgesteld, dat alleen wegens ziekte geen arbeid is verricht. De gemeente moet dan ook aantonen, dat de werknemer ziek was en dat zij als werkgever al het mogelijke heeft gedaan de werknemer te reïntegreren in het arbeidsproces. Het plan waarnaar in dit artikellid verwezen wordt zal in de meeste gevallen het reïntegratieplan zijn genoemd in artikel 71a van de WAO, dat na maximaal dertien weken aan de uitvoeringsinstantie wordt overgelegd.

Artikel 16. Verlening basisbedragen

Het basisbedrag per dienstbetrekking en arbeidsovereenkomst kunnen de gemeenten gedurende het subsidiejaar declareren. Deze bedragen worden per kalenderkwartaal vergoed. De rest van de subsidie wordt voorafgaande aan het jaar, waarop deze betrekking heeft, aan de gemeenten verleend (zie artikel 17). Indien de werknemer voorafgaande aan de dienstbetrekking een uitkering ontving, die ten laste komt van het Algemeen Werkloosheidsfonds en de gemeente de kosten in verband met deze dienstbetrekking vergoed krijgt van de bedrijfsvereniging op grond van de WW (zie artikel 29, onderdeel D), dan zal bij de vergoeding van het normbedrag daarmee rekening kunnen worden gehouden. Een dergelijke regeling voor de vergoeding kan in de ministeriële regeling op grond van het tweede lid zijn opgenomen. Bij ministeriële regeling zal tevens bepaald worden op welke wijze en op welk tijdstip het gemeentebestuur

opgave dient te doen en welke gegevens het gemeentebestuur moet verstrekken om voor deze vergoeding in aanmerking te komen.

Artikel 17. Verlening vast subsidiebedrag

De minister verleent jaarlijks voor 1 oktober het voor elke gemeente beschikbare subsidiebedrag voor het komende kalenderjaar. De gemeente behoeft de subsidie derhalve niet telkens aan te vragen. Het betreft de subsidie uitgezonderd de basisbedragen.

Het beschikbare subsidiebudget wordt op grond van de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur over de gemeenten verdeeld. Deze algemene maatregel van bestuur bevat de verdeel-systematiek. Om te voorkomen, dat er herverdeeleffecten ontstaan op het moment, dat deze wet in werking treedt, moeten de verdeelcriteria de eerste paar jaar rekening houden met de realisatiecijfers en de wisselende bedragen uit de voormalige geldstromen. In het tweede lid wordt dan ook aangeduid, dat in de algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld hoe bij de verdeling van de subsidiebedragen over de gemeenten rekening wordt gehouden met de vastgestelde subsidie over het voorafgaande jaar. 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 en daarom regeling bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 18. Vaststelling subsidie

Na afloop van het jaar dient de gemeente verantwoording af te leggen over de besteding van de subsidie. De minister zal de verklaring van de bij de gemeente fungerende accountant, als een uitkomst van de onder verantwoordelijkheid van de gemeente uitgevoerde eerstelijnsuitvoeringscontrole, hanteren bij de vaststelling van de subsidie. Uitsluitend op de in dit artikel genoemde gronden kan de minister verleende subsidie geheel of gedeeltelijk terugvorderen dan wel verrekenen met de subsidie over een komend jaar.

De jaarlijkse subsidie voor activiteiten die bijdragen aan en voorbereiden tot de dienstbetrekking wordt vastgesteld op basis van het voor de gemeente vastgestelde aantal gerealiseerde dienstbetrekkingen. Daarnaast is in verband met een vast te stellen maximum te realiseren werkervaringsplaatsen het aantal gerealiseerde arbeidsovereenkomsten van belang. Hierop heeft het eerste lid betrekking. Op basis daarvan wordt ook vastgesteld of de gemeente het juiste bedrag aan basisbedragen heeft ontvangen.

Aan het toepassen van het tweede lid ligt de beoordeling van de minister omtrent de wetsuitvoering ten grondslag. Bij deze beoordeling baseert de minister zich op de bevindingen van de uitvoeringscontrole van de gemeenteaccountants en van de eigen controlediensten.

Bij de subsidievaststelling zal beoordeeld moeten worden of de activiteiten voor subsidie in aanmerking komen. Dit betekent dat moet worden bepaald of de in artikel 15, eerste lid, genoemde arbeidsduur in acht is genomen. Bij de subsidievaststelling zal er daarbij van uitgegaan worden, dat een niet gerechtvaardigde hogere arbeidsduur voor rekening van de gemeente komt. Daarnaast zal vastgesteld moeten worden of een dienstbetrekking, waarbij in strijd met artikel 15, eerste lid, onderdeel b, meer dan het minimumloon is betaald wel gesubsidieerd kan worden. Een zelfde toets geldt voor de beloning van de dienstbetrekking van meer dan

twee jaar aan de hand van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 15, tweede lid. Onderdeel a regelt deze toets.

Op grond van onderdeel b, moet de leegloop worden vastgesteld. Voor zover geen arbeid is aangeboden in een periode langer dan drie maanden wordt voor de dienstbetrekking geen subsidie verstrekt, tenzij dit (aantoonbaar zoals in artikel 15, derde lid, is geregeld), veroorzaakt werd door ziekte of arbeidsongeschiktheid.

Met name bij de uitvoering van de in artikel 3 bedoelde voorzieningen en activiteiten ten behoeve van de inschakeling in het arbeidsproces beschikt de gemeente in ruime mate over beleidsvrijheid. Uiteraard geldt dit ook voor de besteding van de daartoe op grond van artikel 14 verstrekte subsidie. Zowel de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de minister voor een landelijk juiste uitvoering van de wet alsmede het van toepassing zijnde rechtmatigheidsregime van de Comptabiliteitswet, vergen dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de subsidie geheel of gedeeltelijk moet kunnen terugvorderen of verrekenen voor zover de gemeente de gelden niet of niet rechtmatig besteed heeft. De in de onderdelen c en d van het eerste lid genoemde gronden hebben hier betrekking op.

Uitgangspunt voor de subsidie voor dienstbetrekkingen is dat deze slechts wordt verstrekt voor zover daarbij sprake is van een wetsconforme uitvoering. Dit houdt met name in dat de werknemer, blijkens een daartoe door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie afgegeven verklaring, behoort tot de Wiw-doelgroep en dat de voorschriften worden nageleefd met betrekking tot het karakter en de duur van de arbeidsovereenkomst, de maximale duur van de inleenperiode en de hoogte van het loon. Verder dienen uiteraard ook de bepalingen ter voorkoming van verdringing in acht genomen te worden. Afhankelijk van de mate waarin de gemeente afwijkt van de bepalingen in en krachtens hoofdstuk 2 en van de ernst van deze tekortkoming, kan de subsidie geheel of gedeeltelijk teruggevorderd of verrekend worden door de minister. Onderdeel c is ook aan de orde, indien het gemeentebestuur niet voldoet aan de verplichtingen inzake de administratie en het juist en tijdig afleggen van verantwoording over de besteding van de verleende subsidie.

Indien blijkt, dat de gemeente aan haar taakstelling binnen de doelstelling van de wet heeft voldaan, zal de subsidie in beginsel vastgesteld worden op het bedrag van de reeds verleende subsidie. Onder voorwaarde dat zij aan haar taakstelling heeft voldaan, mag de gemeente het in het betreffende jaar opgebouwde «batig saldo», zijnde het verschil tussen de verleende subsidie en het bedrag, dat de gemeente feitelijk heeft uitgegeven voor de uitvoering van deze wet, aanwenden voor de uitvoering van de Wiw of Wsw. De besteding van deze gelden – en de daaraan ten grondslag liggende besluitvorming – dient op grond van artikel 19 zichtbaar te worden gemaakt in de gemeentelijke administratie. Het «batig saldo» over een kalenderjaar dient uiterlijk in het daarop volgende jaar aangewend te worden voor de uitvoering van de Wiw of Wsw. Op deze wijze zal besteding van de subsidie op grond van onderdeel d van het tweede lid worden getoetst.

In het derde lid is bepaald dat bij verhuizing van de werknemer, de dienstbetrekking in aanmerking wordt genomen bij de subsidie-vestiging van de gemeente, waaruit de werknemer afkomstig was, zolang de dienstbetrekking voortduurt.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld voor het maatregelenbeleid op grond van dit artikel. De wijze van subsidievestiging en de beoordelingen daarbij kunnen daarin nader inhoud worden gegeven. Het vierde lid voorziet daarin.

Artikel 19. Administratie ten behoeve van de uitvoering

Voor een correcte wetsuitvoering is het onontbeerlijk dat het gemeentebestuur een toereikende administratie voert. Het begrip administratie heeft niet alleen betrekking op de financiële administratie en de dossiers, maar heeft een ruimere betekenis. Onder de administratie wordt verstaan een systeem van informatievoorziening gericht op de totstandkoming van een effectief uitvoeringsproces en ten behoeve van de verantwoording die daarover afgelegd moet worden.

Het voeren van een administratie is een eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid. Terughoudendheid met de aan de administratie te stellen eisen is geboden. Met het oog op een zo doelmatig mogelijk toezicht worden eisen gesteld aan de administratie. De in het tweede lid opgenomen eisen bieden enerzijds voldoende waarborgen voor een doelmatig toezicht en laten anderzijds de gemeente voldoende eigen ruimte bij de inrichting van de administratie. De vereisten verschillen niet van die op grond van de uitkeringsregelingen, die ten laste komen van het Rijk.

Bij zijn oordeelsvorming over de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke invulling van de zorgplicht baseert de minister zich in beginsel op de beschikbare resultaten en documenten van de gemeentelijke uitvoeringscontrole.

Artikel 20. Toezicht

Hoofdstuk 8 van het algemene deel van de toelichting op deze wet gaat in op de achtergronden van het toezicht en het verstrekken van informatie ten behoeve van het beleid.

De toezichtstaak van de minister heeft betrekking op de rechtmatige en doeltreffende invulling van de zorgplicht door gemeenten. Het toezicht op de rechtmatige invulling van de zorgplicht betreft de rechtmatige besteding van de in hoofdstuk 3 geregelde subsidie door gemeenten. De toezichtstaak van de minister strekt zich niet uit tot de algemene normen, zoals dat de te bedingen inleenvergoeding of prijzen de concurrentievervalsing niet onaanvaardbaar mogen beïnvloeden. Het betreft hier een niet direct door het gemeentebestuur bij de uitvoering van deze wet te beïnvloeden effect. In hoofdstuk 5.5 van de algemene toelichting is immers aangegeven dat de zelfregulerende werking van de markt ervoor zal zorgen dat artikel 6, tweede en derde lid, nageleefd zal worden. Het de minister ter beschikking staande correctie-instrumentarium kan dan ook niet toegepast worden met betrekking tot artikel 6, tweede en derde lid.

Het tweede lid regelt de aanwijzingsbevoegdheid.

Deze wet biedt de gemeenten een ruime mate van beleidsvrijheid in de uitvoering. De wet geeft slechts de kaders aan waarbinnen gemeenten activiteiten kunnen ontwikkelen. Hierbij kan het zowel gaan om toeleiding naar arbeid als om voorkoming van sociale uitsluiting. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om een zodanig beleid te ontwikkelen dat de beschikbare middelen optimaal en evenwichtig worden ingezet om de verschillende doelstellingen, die met deze wet worden beoogd, te realiseren. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om te beoordelen of het door burgemeester en wethouders gevoerde beleid aan deze doelstellingen voldoet. Deze toetsing van het lokale beleid door de gemeenteraad laat echter onverlet dat het de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is om te beoordelen of het lokale beleid past binnen het kader van de door het kabinet beoogde doelstellingen. De aan de gemeenten geboden ruimte om binnen de aangegeven kaders tot een lokale ontwikkeling van het beleid te komen houdt immers ook het risico in dat zich ontwikkelingen kunnen voordoen die, gelet op de doelstelling

van deze wet, niet wenselijk zijn te achten. In een dergelijk geval zal in overleg met de betrokken gemeenten worden getracht het lokale beleid om te buigen in de gewenste richting. Indien echter geen overeenstemming kan worden bereikt dient de minister te beschikken over een instrument om een niet gewenste ontwikkeling bij te sturen. Hiertoe biedt het instrument van de aanwijzing de mogelijkheid. Benadrukt zij dat de aanwijzing gezien moet worden als een ultimatum remedium, dat wil zeggen dat deze alleen wordt toegepast wanneer andere bestuurlijke correctie-instrumenten onverhoopt ontoereikend zijn.

De aanwijzing betreft een toezichtsinstrument om aan individuele gemeenten bindende aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitvoering van deze wet. Het betreffende gemeentebestuur is dus gehouden overeenkomstig de aanwijzing te handelen. Indien de aanwijzing algemeen kenbaar wordt gemaakt kunnen alle gemeentebesturen aan een overeenkomstige uitvoering gehouden worden. Indien een gemeente niet overeenkomstig een gegeven aanwijzing handelt, kan de minister op grond van artikel 18, tweede lid, de subsidie lager vaststellen. De aanwijzing moet bijdragen aan een efficiënte uitvoering van de toezichthoudende taak. De aanwijzing zal voornamelijk worden toegepast, indien de invulling van de discretionaire bevoegdheden door de lokale overheid 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.

Zoals gebruikelijk voor het opleggen van een aanwijzing zal deze niet worden gegeven dan nadat het gemeentebestuur gelegenheid heeft gehad het gevoerde gemeentelijk beleid mondeling of schriftelijk toe te lichten. Na een dergelijk toelichting wordt het enerzijds mogelijk de aanwijzing zorgvuldig te onderbouwen. Anderzijds draagt het vragen van een toelichting ertoe bij, dat het gemeentebestuur in de gelegenheid wordt gesteld om zijn beleid aan te passen, zodat een aanwijzing achterwege kan blijven.

Bij het geven van een aanwijzing kan de minister niet treden in de besluitvorming in individuele gevallen. Een aanwijzing kan derhalve niet de opdracht tot herziening van een besluit van het gemeentebestuur inhouden. Verder kan de aanwijzing niet het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift dan wel een beleidsregel.

Indien de administratie en documenten van de gemeente ontoereikend blijken te zijn voor een effectief toezicht, zal de gemeente hierop gewezen worden met een gelijktijdig verzoek tot correctie. In laatste instantie zal inzage in de administratie van de gemeente of de aangewezen rechtspersoon mogelijk moeten zijn. Het derde lid voorziet hierin.

Artikel 21. Informatieverplichtingen

Bij het uitwerken van de verplichtingen op grond van het tweede lid om inlichtingen te verstrekken zal rekening worden gehouden met de uitgangspunten van single-audit en single information. Er zal niet meer informatie worden gevraagd dan noodzakelijk is wegens de verantwoordelijkheid van de minister voor deze wet. Voor zover daartoe uit oogpunt van efficiency aanleiding bestaat, kan de minister de door de gemeente aangewezen rechtspersoon rechtstreeks benaderen met verzoek om inlichtingen.

Bij ministeriële regeling zullen daarnaast regels gesteld worden inzake de specifieke verklaring van de bij de gemeente fungerende accountant en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek. Daarin zal eveneens bepaald worden op welke wijze en binnen welke termijn de gemeente verantwoording moet afleggen over de besteding van de subsidie.

Artikel 22. Gegevensverwerking

Dit artikel betreft het verwerken van gegevens op gevalsniveau. Het gaat om de gegevens, die noodzakelijk zijn voor de besluiten over de voorzieningen voor de betrokken werkloze, jongere en uitkeringsgerechtigde. Met de gegevensuitwisseling, die in het eerste en tweede lid wordt toegestaan, wordt het mogelijk inhoud te geven aan het één-dossier model. Tevens krijgt het gebruik van het sociaal-fiscaal (sofi-)nummer een wettelijke basis (het vijfde lid). Omdat de voorzieningen van deze wet veelal aanvullend zijn op uitkeringen, en in de uitkeringsregistraties de belanghebbenden op sofi-nummer worden geregistreerd, ligt het gebruik van het sofi-nummer voor de hand. Dit gebruik is ook van belang voor de gegevensuitwisseling met de meest betrokken instanties, die allen op sofi-nummer registreren.

Bij het gegevensverkeer is zowel de gemeente als de door het gemeentebestuur aangewezen rechtspersoon betrokken.

Artikel 23. Overgang uit Jeugdwerkgarantiewet

In het eerste lid is bepaald dat de arbeidsovereenkomst van de jongere in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet, na de inwerkingtreding van deze wet, aansluitend wordt aangemerkt als een dienstbetrekking in het kader van de Wiw. Doordat er geen sprake is van een nieuwe arbeidsovereenkomst blijven alle rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de JWG-arbeidsovereenkomst ongewijzigd van kracht.

Er is geen sprake van een nieuwe arbeidsovereenkomst, maar een continuering van de bestaande arbeidsovereenkomst. Dit betekent tevens dat mogelijke sancties die ten aanzien van beloning van de werknemer in de JWG zijn getroffen overeenkomstig worden overgenomen. Een korting op het loon in de JWG, bijvoorbeeld, loopt gewoon door in de Wiw voor de duur waarvoor de korting is opgelegd.

Ook indien een jongere is uitgesloten van deelname aan de JWG kan dit overeenkomstig worden toegepast in de Wiw.

De periode dat een jongere wel een dienstbetrekking JWG had maar niet was geplaatst, de leegloop, geldt mee voor de vaststelling van de duur van de leegloop in de Wiw.

In tegenstelling tot de JWG, waar de sluitende aanpak voor werkloze schoolverlaters was gegarandeerd tot 27 jaar, is de sluitende benadering in de Wiw gegarandeerd voor alle werkloze jongeren tot 23 jaar. Om te voorkomen dat er zeer langdurig sprake zal zijn van een overgangssituatie en te garanderen dat jongeren die buiten de doelgroep van de sluitende benadering Wiw gaan vallen, minimaal twee jaar de tijd krijgen een reguliere baan te vinden, is in het eerste lid, onderdeel a, bepaald dat voor jongeren die op het moment van de inwerkingtreding van deze wet 21 jaar of ouder zijn de dienstbetrekking nog maximaal twee jaar kan worden voortgezet.

Dit laat overigens onverlet dat de gemeente de bevoegdheid heeft de jongere, maar dan onder de noemer langdurig werkloze, aansluitend een nieuwe dienstbetrekking aan te bieden.

In artikel 6 van deze wet is bepaald op welke wijze verdringing van reguliere arbeid en concurrentievervalsing zoveel mogelijk wordt voorkomen. Deze bepalingen wijken af van de bepalingen die hiertoe in de JWG waren opgenomen. Om te voorkomen dat de gemeente direct bij de inwerkingtreding van deze wet zou worden geconfronteerd met garantieplaatsen die in strijd zijn met de uitgangspunten van deze wet, is in het eerste lid, onderdeel b, bepaald dat artikel 6 nog niet van toepassing is op de garantieplaats waarop een jongere direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet was geplaatst. Na beëindiging van

de plaatsing van de jongere kan de garantieplaats alleen worden gehandhaafd indien wordt voldaan aan de criteria van artikel 6 van deze wet.

In overeenstemming met de JWG-dienstbetrekking kan in de Wiw-dienstbetrekking scholing worden aangemerkt als onderdeel van de dienstbetrekking, voor zover tenminste 19 uur per week ook arbeid wordt verricht (artikel 4, vierde lid). In het tweede lid is bepaald dat de gemeenten jongeren die direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet een dienstbetrekking JWG hadden, waarvan scholing een onderdeel vormde, deze scholing als onderdeel van de Wiw-dienstbetrekking moeten laten afronden.

Vorbereidingsovereenkomsten JWG worden op het moment van inwerkingtreding van deze wet, ingevolge het derde lid, van rechtswege beëindigd. Jongeren van 18 jaar en ouder met een voorbereidingsovereenkomst ontvangen vanaf dat moment geen vergoeding meer, maar komen in aanmerking voor een daarmee in hoogte vergelijkbare uitkering ingevolge de Algemene bijstandswet en indien ze 21 jaar of ouder zijn een hogere uitkering.

Jongeren onder de 18 jaar, die direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet een voorbereidingsovereenkomst ingevolge de JWG hadden, houden evenwel recht op de vergoeding tot het moment waarop zij een dienstbetrekking krijgen, dan wel 18 jaar worden. Op deze wijze wordt voorkomen dat ten behoeve van deze jongeren weer een beroep moet worden gedaan op kinderbijslag ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet. De hoogte van de vergoeding wordt vastgesteld op basis van de ministeriële regeling op grond van artikel 16d van de JWG. Indien de normbedragen, waarop deze vergoeding gebaseerd is wijzigen na de datum van in werkingtreding van deze wet, zal de vergoeding op grond van dit derde lid daaraan via die ministeriële regeling worden aangepast.

De beëindiging van de voorbereidingsovereenkomst betekent overigens niet dat de met de jongere overeengekomen activiteiten ook moeten worden beëindigd. In de voorbereidingsfase zijn immers activiteiten opgenomen die er toe leiden dat een jongere op zo kort mogelijke termijn wordt toegeleid naar een dienstbetrekking. Dit komt dus volledig overeen met hetgeen met de trajectbenadering in het kader van deze wet wordt beoogd. De overeengekomen activiteit kan dan ook worden voortgezet als onderdeel van het traject dat voor de jongere wordt vastgesteld.

Om de gemeenten bij de inwerkingtreding van deze wet niet te belasten met de toetreding van een grote categorie nieuwe jongeren is er van afgezien om de jongeren, die direct voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet niet behoorden tot de doelgroep van de JWG, verplicht in aanmerking te brengen voor de toepassing van deze wet. In het vierde lid wordt bepaald, dat de sluitende benadering van artikel 9 voor deze jongeren niet van toepassing is. Dit neemt niet weg, dat de gemeenten wel zelf kunnen bepalen in hoeverre deze categorie jongeren onder de werking van deze wet wordt gebracht.

Dit laat onverlet dat de jongeren die na de inwerkingtreding van deze wet werkloos worden, 21 jaar of ouder zijn, maar jonger dan 23 jaar wel onder het bereik van deze wet vallen. De keuze voor deze overgangsbepaling leidt ertoe dat na twee jaar alle werkloze jongeren tot 23 jaar onder de werking van deze wet vallen. Dit moment valt samen met het tijdstip waarop de dienstbetrekking met de jongeren die ouder zijn dan 23 jaar uiterlijk moet worden beëindigd. Op deze wijze wordt voor de gemeenten een geleidelijke overgang gewaarborgd voor de aanpassing van de doelgroep jongeren.

Artikel 24. Overgang uit banenpool

In het eerste lid wordt bepaald dat ook de dienstbetrekking ingevolge de Rijksbijdrageregeling banenpools vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet wordt aangemerkt als Wiw-dienstbetrekking. Ook in dit geval betekent dit dat bestaande rechten en verplichtingen ongewijzigd worden voortgezet. Dat wil onder andere zeggen dat de overeengekomen arbeidsduur in de banenpool in de Wiw ongewijzigd wordt voortgezet, ook indien dit 38 uur per week bedraagt.

Een specifieke situatie doet zich voor ten aanzien van Wiw-werknemers die direct voorafgaand aan de Wiw-dienstbetrekking een dienstbetrekking hadden ingevolge de Rijksbijdrageregeling banenpools. Met toepassing van artikel 13 zou de dienstbetrekking eerst voor bepaalde tijd moeten worden aangegaan en vervolgens met nadere indicatie voor onbepaalde tijd. Echter voor zover er sprake was van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur met de banenpool zou deze dienstbetrekking ook ingevolge deze wet als zodanig moeten worden aangemerkt. Voor zover er sprake was van een arbeidsovereenkomst met de banenpool voor bepaalde duur betekent dit dat de dienstbetrekking ook ingevolge deze wet als arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur wordt aangemerkt, in dier voege dat de termijn van de beperkte duur tezamen twee jaar moet bedragen.

Ook voor wat de hoogte van het loon betreft dient te worden uitgegaan van de duur van de arbeidsovereenkomst ingevolge de banenpoolregeling en deze wet tezamen. In deze situatie is het dan ook mogelijk dat een Wiw-werknemer een arbeidsovereenkomst heeft voor onbepaalde duur maar nog geen beloning mag ontvangen boven het niveau van het WML. Deze beperking geldt tot uiterlijk twee jaar nadat de Wiw-werknemer is ingestroomd in de banenpool. Daarna is het ter beoordeling van de gemeente om vast te stellen of er redenen aanwezig zijn om tot een hogere beloning over te gaan.

Om dit te bereiken wordt in onderdeel a bepaald, dat deze dienstbetrekkingen niet onder de werking van artikel 13 vallen. Dit betekent, dat de indicatie voor een aanstelling na twee jaar niet noodzakelijk is. Voorts is expliciet geregeld, dat voor de beloning de duur van de dienstbetrekking wordt bepaald vanaf de dag van aanvang van het dienstverband met de banenpool (onderdeel b).

In het eerste lid is tevens bepaald dat de dienstbetrekking, voor zover dit betreft een dienstbetrekking die direct aansluit op een dienstbetrekking ingevolge de Rijksbijdrageregeling banenpools, niet behoeft te voldoen aan de concurrentie- en verdringingsbepalingen zoals die zijn vastgelegd in artikel 6 van deze wet.

Bij wijziging van de Rijksbijdrageregeling banenpools is met ingang van 1 januari 1996 de mogelijkheid ingevoerd dat de deelnemer gedurende een jaar voltijdsscholing volgt en/of praktijkervaring opdoet in het kader van een uitstroomtraject. Hierbij loopt de dienstbetrekking van de deelnemer gewoon door. Deze mogelijkheid is in strijd met artikel 4, vierde lid, van deze wet. Om echter te voorkomen dat door de invoering van deze wet de reeds gestarte uitstroomtrajecten worden gefrustreerd is in het tweede lid bepaald dat deze trajecten in het kader van de dienstbetrekking kunnen worden afgerond.

Artikel 25. Toepassing van recht van voor datum van inwerkingtreding

Voor besluiten die betrekking hebben op de periode van voor de inwerkingtreding van deze wet en de beroepen en bezwaar tegen die besluiten, blijft het oude recht van toepassing, zoals het neergelegd was

in de JWG en de Rijksbijdrageregeling banenpools en de andere subsidieregelingen, die met deze wet komen te vervallen. Naast de Rijksbijdrageregeling banenpools zullen andere subsidieregelingen in samenhang daarmee, zoals de tijdelijke subsidieregeling bevordering uitstroom banenpools en Jeugdwerkgarantiewet bij de inwerkingtreding van deze wet worden ingetrokken. Bij intrekking wordt met dit artikel duidelijk, dat op de besluiten, genomen op grond van die regelingen het oude recht van toepassing blijft.

Artikel 26. Wijziging Algemene bijstandswet

Het beschikbaar zijn van voorzieningen op grond van deze wet kan gevolgen hebben voor het recht op uitkering op grond van de Algemene bijstandswet (Abw). In het algemeen voorziet de Abw door de algemene formulering daar al in. De subsidiebedragen, die aan de bijstandsgerechtigde kunnen worden toegekend bij het aanvaarden van arbeid bijvoorbeeld op grond van artikel 3 van deze wet, zijn aan te merken als premies, bedoeld in bijvoorbeeld artikel 43 van de Abw. In het kader van de experimenten op grond van artikel 144 van de Abw kunnen bepaalde verplichtingen, die aan uitkeringsgerechtigden worden opgelegd, niet worden opgelegd in geval van sociale activering. Voor zover de voorzieningen op grond van artikel 3 van deze wet passen bij die waarop deze experimenten betrekking hebben, kan in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 144 Abw aansluiting bij deze wet worden gezocht. Na afloop van de experimenten op grond van artikel 144 zal nader in een structurele regeling van deze afwijkingen in samenhang met de voorzieningen op grond van deze wet worden voorzien. Deze structurele regeling zal in ieder geval in de Abw moet zijn vorm gegeven na 1 januari 2000, tenzij artikel 144 nog met twee jaar wordt verlengd (zie artikel 147 Abw). De nu wel noodzakelijke wijzigingen in de Abw betreffen het laten vervallen van de specifieke sanctiebepalingen voor jongeren (onderdeel A), het laten vervallen van de verwijzing naar de JWG (onderdeel B) en de verplichting mee te werken aan de Wiw-voorzieningen, die dan op grond van artikel 14 kan worden gesanctioneerd (onderdeel D). Bij de wijziging van artikel 14 in onderdeel A is er van uitgegaan, dat de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid bij de inwerkingtreding van deze wet in werking is getreden; (dit geldt ook voor de onderdelen A van de artikelen 27 en 28).

Waarom het derde lid van artikel 111 kan komen te vervallen (onderdeel C) is toegelicht bij artikel 3. Deze wet, de Wiw, voorziet nu in de verplichting tot het vaststellen van een verordening.

In een voorstel van wet tot wijziging van de Abw in verband met de preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, dat bij de Tweede Kamer is ingediend is een artikel 115a in de Abw opgenomen als grondslag voor de tegemoetkoming ten laste van 's Rijks kas voor de kosten van het realiseren van kinderopvang. In dit wetsvoorstel is het realiseren van kinderopvang in artikel 3, derde lid, geregeld en maakt de subsidie aan de gemeenten deel uit van het Werkfonds (zie bij artikel 14). Wanneer deze wet in werking treedt, kan artikel 115a Abw dus vervallen.

Artikel 27 en 28. Wijziging in loaw en loaz

De wijzigingen in de loaw en loaz zijn vergelijkbaar met die van de Abw op het punt van de sanctionering en het meewerken aan de voorzieningen op grond van deze wet.

Artikel 29. Wijziging Werkloosheidswet

Artikel 19a van de Werkloosheidswet (WW) kan komen te vervallen, omdat de JWG en de daarbij behorende sluitende aanpak, waardoor geen recht op de WW-uitkering bestaat, indien de jongere een JWG-overeenkomst is aangeboden, met deze wet wordt ingetrokken (onderdeel A).

In het voorstel van wet Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996 (I-Arbvowet) (kamerstukken II 1995/96, 24 554, nrs. 1–2) wordt in artikel 22 de WW gewijzigd. In onderdeel A van dat artikel 22 wordt de verplichting op mee te werken aan scholing en opleiding in artikel 26, eerste lid, onderdeel f, van de WW geherformuleerd. Bij deze wijziging wordt in onderdeel B aangesloten. Het beschikbaar zijn voor de voorzieningen van deze wet (en daaraan mee te werken) wordt nu ook voorgeschreven in hetzelfde onderdeel van artikel 26, eerste lid, van de WW. Het niet behoorlijk nakomen van deze verplichting kan op grond van artikel 27, derde lid, van de WW met een maatregel worden gesanctioneerd.

In genoemd artikel 22 van de I-Arbvowet wordt het hoofdstuk VI van de WW, dat de reïntegratiemaatregelen betreft, die de bedrijfsvereniging ter beschikking staat, nader ingevuld.

In onderdeel C van dit artikel van deze wet wordt er in het hoofdstuk reïntegratiemaatregelen in voorzien, dat de bedrijfsvereniging een taak heeft de WW-gerechtigden voor de voorzieningen van de Wiw in aanmerking te brengen (artikel 73). In het tweede lid van artikel 73 wordt daarbij de sluitende benadering voor de jongere, die in aanmerking komt voor een WW-uitkering, geregeld. De bedrijfsvereniging dient met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in het kader van de sluitende benadering voor jongeren een traject vast te stellen. Nu deze jongeren na het vervallen van de JWG in aanmerking kunnen komen voor een WW-uitkering, hebben de bedrijfsverenigingen de taak direct samen met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te bezien wel traject naar spoedige terugkeer in het arbeidsproces moet worden gevolgd. Voorts is geregeld, dat de financiering van die voorzieningen op basis van contracten met de gemeenten ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds komt (nieuw artikel 93b in onderdeel D). Daarbij is er van uitgegaan, dat het bij de I-Arbvo-wet ingevoegde artikel 93a over de financiering van de inkoop van de diensten met betrekking tot de arbeidsbemiddeling en scholing reeds in werking is getreden. De constructie is vergelijkbaar met die in de I-Arbvowet, waarbij in de WW in artikel 72 de taak van de bedrijfsvereniging wordt geregeld de inschakeling in de arbeid te bevorderen. De voorgestelde regeling in artikel 73 is in feite een nadere invulling van die taak en de samenwerking met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De inzet van het reïntegratie-instrumentarium geldt ook voor de personen, die een uitkering ontvangen op grond van de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (Bia). In artikel 3, derde lid, van die wet zijn de bepalingen van de WW van overeenkomstige toepassing op de werkloze persoon, die recht heeft op een uitkering op grond van die wet. Daarbij wordt op grond van het vierde lid van dat artikel 3 voor de toepassing van andere wetten een Bia-uitkering als vervolguitkering op grond van de verplichte verzekering ingevolge de WW. Met de verwijzing naar een uitkering op grond van hoofdstuk IIa of IIb van de WW is artikel 73 WW zo ook van toepassing voor de personen met een Bia-uitkering. De kosten van de inzet van het reïntegratie-instrumentarium voor deze personen komen dan ook ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds.

Het is de verantwoordelijkheid van het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) om als fondsbeheerder vast te stellen, welk

bedrag beschikbaar is voor de vergoedingen aan de gemeenten voor de Wiw-voorzieningen voor in die gemeente woonachtige WW-gerechtigden. Aan de vergoeding liggen overeenkomsten ten grondslag over de wijze waarop WW-gerechtigden in aanmerking worden gebracht voor de Wiw-voorzieningen. Het is de taak van het Tica in het kader van de samenwerking met de gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te regelen op welke wijze aan die overeenkomsten inhoud kan worden gegeven. Deze overeenkomsten bepalen de verdeling van het beschikbare budget (het tweede lid van artikel 93b WW in onderdeel D). Het Tica stelt regels voor de hoogte van de vergoeding en de wijze, waarop deze wordt vastgesteld. Daarnaast zal het Tica moeten voorschrijven op welke wijze de bedrijfsverenigingen de besteding van de Wiw-vergoedingen aan de gemeenten moeten verantwoorden. Het derde lid van artikel 93b voorziet in deze regelgeving. De regels van het Tica behoeven de goedkeuring van de minister om afstemming mogelijk te maken op de regels voor de subsidie en de vergoedingen die de minister aan de gemeenten verstrekt op grond van deze wet.

Artikel 30. Wijziging Algemene Kinderbijslagwet

De wijzigingen in de Algemene Kinderbijslagwet zijn noodzakelijk wegens het intrekken van de JWG. Onderdeel 2 is in feite een overgangsbepaling. Zolang in het kader van het overgangsrecht een vergoeding wordt ontvangen uit de vroegere voorbereidingsovereenkomst (zie artikel 23, derde lid), bestaat geen recht op kinderbijslag. Wanneer werkloze jongeren van 16 tot 18 jaar zonder Wiw-dienstbetrekking geen andere inkomsten hebben, komen hun ouders in aanmerking voor kinderbijslag. Ze behouden de kinderbijslag voor de duur van de werkloosheid (onderdeel 3). De werkloosheid eindigt, indien de jongere met de gemeente een dienstbetrekking aangaat op grond van artikel 9 van deze wet. De nieuwe bepalingen zijn, omdat niet kan worden teruggevallen op de sluitende aanpak van de JWG, waardoor de duur van de werkloosheid werd beperkt, ruimer dan voor intrekking van die wet. Het gaat echter om een zeer gering aantal jongeren.

Artikel 31. Wijziging Beroepswet

De keuze voor het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep is in hoofdstuk 9 van het algemene deel van de toelichting behandeld.

Artikelen 32, 33 en 34

De wijzigingen in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, de Wet op de loonvorming en de Ambtenarenwet voorzien er in dat de dienstbetrekkingen met de gemeente niet onder de uitzonderingen of bijzondere bepalingen voor dienstverbanden met publiekrechtelijke instanties vallen. De wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de wet op de loonvorming zijn dus wel van toepassing op dienstbetrekkingen op grond van de Wiw. De bijzondere rechtspositieregelingen voor personen, die op arbeidsovereenkomst in dienst zijn bij gemeenten, die gebaseerd zijn op artikel 134 van de Ambtenarenwet, gelden niet.

Artikel 35. Wijziging Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen

In artikel 35, tweede en derde lid, van de hier te wijzigen wet (de WVA) bevatte een bijzondere bepaling voor de toepassing van de WVA voor personen die werkzaam zijn in de banenpool. Voor de dienstbetrekkingen op basis van de Rijksbijdrageregeling banenpool geldt niet de vermindering langdurig werklozen, maar geldt evenals voor de voor de datum

van inwerkingtreding van de WVA aangegane dienstbetrekkingen, een bijzondere premievrijstelling op grond van de Wet ter bevordering werkgelegenheid voor werkzoekenden die zeer langdurig werkloos zijn. Deze premievrijstelling geldt tot 1 januari 1997, bij algemene maatregel van bestuur verlengd tot 1 januari 1998 (de verlenging in het derde lid van dit artikel 35). Daarbij werd er van uitgegaan, dat deze wet in werking zou zijn getreden op één van deze data. Met de tot standkoming van deze wet, kan deze uitzonderingsbepaling dus vervallen. Op de dienstbetrekkingen en arbeidsovereenkomsten op grond van artikel 5 van deze wet (de Wiw), die worden aangegaan na de datum van inwerkingtreding van deze wet, is de WVA gewoon van toepassing. In het nieuwe tweede lid van artikel 35 van de WVA wordt nu, bij wijze van een bijzondere overgangsbepaling, bepaald, dat de vermindering langdurig werklozen voor de werknemer, die op de datum van inwerkingtreding van deze wet een Wiw-dienstbetrekking heeft voor de maximale duur van vier jaar kan gelden, dat wil zeggen ten hoogste 48 maanden na de datum van inwerkingtreding van deze wet van toepassing is. Deze overgangsbepaling is dus ook van toepassing voor personen, die na de datum van inwerkingtreding van de WVA (1-1-1996) een dienstverband met de banenpool zijn aangegaan.

Artikel 36. Wijziging verwijzing naar Burgerlijk Wetboek

Bij de inwerkingtreding van titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek moet naar deze titel in deze wet verwezen worden in plaats van naar titel 7A van Boek 7a en naar artikel 610, eerste lid, van die titel in plaats van naar artikel 1637a.

Artikel 37. Evaluatie

Omdat deze wet belangrijk instrumentarium biedt in het kader van het werkgelegenheidsbeleid, dient binnen vijf jaar de doeltreffendheid van deze wet vastgesteld te worden in een evaluatie.

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

Overzicht regelingen gesubsidieerde arbeid

Overeenkomstig het advies van de Raad van State wordt in deze bijlage een overzicht gegeven van de diverse regelingen, die in de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen, die voorzien in arbeid met financiële steun van de overheid. Per regeling is aangegeven:

- doelstelling;
- welk orgaan of welke organen met de uitvoering is of zijn belast;
- wat de doelgroep is;
- hoe groot de doelgroep is (voor zover mogelijk) en hoeveel personen van de bestaande regeling gebruik maken;
- hoe de bekostiging is geregeld en hoe groot het beslag op collectieve middelen is;
- wat de meest recente evaluatie van de regeling is;
- welke verschillen met de bestaande situatie uit het wetsvoorstel voortvloeien.

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

In het overzicht is aangegeven waarom deze regelingen niet in de Wiw zijn ondergebracht.

A. Regelingen die in de Wiw zijn opgenomen:*1. Rijksbijdrage regeling banenpools (Stcrt. 1990, 169; laatstelijk gewijzigd Stcrt. 1996, 18)*

Doel:	regeling beoogt zeer moeilijk bemiddelbare werklozen te plaatsen op additionele plaatsen in collectieve en non-profitsector. Banenpooldeelnemers zijn in dienst van een banenpoolorganisatie die hen tegen een inleenvergoeding detacheert.
Uitvoering:	banenpoolorganisatie onder gemeentelijke verantwoordelijkheid.
Doelgroep:	zeer moeilijk bemiddelbare werklozen, langer dan drie jaar werkloos, die door RBA en GSD voor de banenpool worden geïndiceerd.
Omvang:	begroting 1997: 22 525 deelnemers;
Bekostiging:	financiering per banenpooldeelnemer p.j.: - bespaarde (Abw-, IOAW-, of IOAZ-)uitkering: f 20 320; - RBA-subsidie: max. f 3 500; - FSV-bijdrage uitvoeringskosten: f 7 600; - WBA/WVA: max. f 6 000 per 1-1-1997; - inleenvergoeding.
Evaluatie:	Totaal rijksuitgaven excl. WVA, FSV (1997) f 457 mln. - Landelijke evaluatie banenpool, eindrapport, M. van der Aalst e.a., Arbeidsvoorziening, Rijswijk, 1993; - Banenpoolmonitor 1994, C. van der Werf e.a., Vuga, 1996.
Gevolgen Wiw:	- meer gemeentelijke vrijheid in uitvoering; - verruiming doelgroep; - meer arbeidsplaatsen; - transparante financiering; - 32-urige werkweek met mogelijkheid van loonsverbetering tot 120% WML; - meer aandacht voor scholing en doorstroming naar regulier werk.

2. Jeugdwerkgarantiewet (Stb. 1991, 250; laatstelijk gewijzigd Stb. 1994, 362)

Doel:	regeling beoogt door het bieden van werkervaring langdurige werkloosheid onder jongeren te voorkomen. In plaats van een uitkering wordt een inkomen uit (additionele) arbeid geboden. Jongeren die nog niet in staat zijn tot werken worden in de JWG-voorbereidingsfase daartoe worden voorbereid.
Uitvoering:	JWG-organisatie onder gemeentelijke verantwoordelijkheid.
Doelgroep:	werkloze jongeren tot 21 jaar die 6–12 maanden werkloos zijn, en werkloze schoolverlaters tot 27 jaar die 6–12 maanden werkloos zijn.
Omvang:	begroting 1997: 22 200 JWG-ers met een JWG-dienstbetrekking en 2 470 jongeren met een JWG-voorbereidingsovereenkomst; totale JWG-doelgroep: 33 000 jongeren (Evaluatie Jeugdwerkgarantiewet).
Bekostiging:	financiering per JWG-er p.j.: – rijksbijdrage: f 16 840 per dienstbetrekking en f 4 360 per voorbereidingsovereenkomst; – FSV-bijdrage uitvoeringskosten: f 2 500; – WVA: max. f 5 685 per instromer per 1-1-1997. Totaal rijksuitgaven excl. WVA, FSV (1997): f 385 mln.
Evaluatie:	– Evaluatie Jeugdwerkgarantiewet, R. Olieman e.a., Vuga, 1996 ¹ ; – JWG-signalement 1994, A. Verkaik e.a., Vuga, 1996.
Gevolgen Wiw:	– gezamenlijke indicatiestelling door Arbeidsvoorziening en gemeente; – trajectbenadering voor alle werkloze jongeren tot 23 jaar; – vereenvoudiging van doelgroepbepaling; – verhoging rijksbijdrage uitvoeringskosten; – meer aandacht voor scholing en doorstroming naar regulier werk.

3. Tijdelijke subsidieregeling bevordering uitstroom banenpools en Jeugdwerkgarantiewet (Sct. 1995, 250)

Doel:	regeling beoogt in de vier grote steden de uitstroom uit de banenpools en de JWG naar reguliere arbeid of scholing te bevorderen door extra middelen ter beschikking te stellen.
Uitvoering: Doelgroep:	gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag. jongeren die minimaal één jaar een dienstbetrekking en/of voorbereidingsovereenkomst hebben gehad ingevolge de JWG of deelnemers die minimaal één jaar een arbeidsovereenkomst hebben met de banenpool.
Omvang: Bekostiging:	begroting 1997: 3 840 JWG-ers of banenpooldeelnemers financiering: f 15 000 per uitgestroomde jongere en uitgestroomde banenpooldeelnemer; bij jongeren wordt een drempel gehanteerd, (gemiddelde gerealiseerde uitstroom in de jaren 1994 en 1995 in de betrokken steden). Totaal rijksuitgaven (1997): 57,6 mln.
Evaluatie: Gevolgen Wiw:	niet voorzien. toevoeging van middelen aan scholings- en activeringsbudget ten behoeve van vier grote steden.

¹ De evaluatie is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

B. Experimentele regelingen, waarvan inpassing in Wiw afhankelijk is gesteld van evaluatie-uitkomsten

1. Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden (Stcrt. 1995, 13)

Doel:	experiment om inzicht te verkrijgen in effectieve methoden om met inzet van een vast (Abw-uitkerings)bedrag langdurig werklozen aan het werk te helpen.
Uitvoering:	63 experimenten uitgevoerd door gemeenten en landelijke organisaties waaronder uitzendbureaus, werkgevers- en werknemersorganisaties en RBA's.
Doelgroep:	personen die ten minste een jaar werkloos zijn en die een Abw-, IOAW-, of IOAZ-uitkering ontvangen.
Omvang:	begroting 1997: 17 778 deelnemers;
Bekostiging:	financiering per deelnemer p.j.: – rijksbijdrage: f 18 000 (max. 2 jaar); – WVA: max. f 2 000 per 1-1-1997. Totaal rijksuitgaven excl. WVA (1997): f 320 mln.
Evaluatie:	1999
Gevolgen	afhankelijk van evaluatie-uitkomsten.
Wiw:	

2. Artikel 144 Abw; Besluit houdende regels m.b.t. de criteria voor de aanwijzing van gemeenten die deelnemen aan experimenten op grond van de Abw (Stb. 1995, 317); Regeling verzoek tot aanwijzing als experimenteergemeente (Stcrt. 1995, 208):

Doel:	experiment om inzicht te verkrijgen in alternatieven om personen die niet met de gebruikelijke voorzieningen aan werk kunnen worden geholpen dan wel met sociale uitsluiting worden bedreigd, toch voor inschakeling in aanmerking te laten komen, waarbij kan worden gedacht aan vrijwilligerswerk en het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten met behoud van uitkering. Artikel 144 Abw vormt de juridische grondslag voor dit experiment, waarbij op basis van een goedgekeurd experimentvoorstel van de gemeente kan worden afgeweken van diverse Abw-artikelen.
Uitvoering:	diverse gemeenten
Doelgroep:	Abw-gerechtigden die een jaar of langer geen arbeid hebben verricht.
Omvang:	aantal deelnemers onbekend, omdat tot 31 december 1996 experimentvoorstellen kunnen worden ingediend.
Bekostiging:	reguliere verhouding tussen rijk en gemeente wordt niet gewijzigd.
Evaluatie:	1997
Gevolgen	afhankelijk van evaluatie-uitkomsten.
Wiw:	

C. Regelingen die niet in Wiw zijn opgenomen:

1. Wet sociale werkvoorziening (kamerstukken II 1995/96, 24 787, nrs. 1 en 2)

Doel:	regeling beoogt personen met een arbeidshandicap arbeid onder aangepaste omstandigheden te bieden die zoveel mogelijk is gericht op het behoud, het herstel of de bevordering van hun arbeidsgeschiktheid. Gemeenten wordt daartoe een subsidie verstrekt.
Uitvoering:	gemeenten of door gemeenten aangewezen rechtspersonen.
Doelgroep:	personen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.
Omvang:	begroting 1997: 81 700 Wsw-werknemers; aantal personen op de wachtlijst (medio 1996): 22 600.
Bekostiging:	financiering per Wsw-werknemer: – rijksbijdrage: f 42 640; – WVA: max. f 6 000 per instromer per 1-1-1997. Totaal rijksuitgaven excl. WVA (1997): 3 483 mln.
Evaluatie:	Kwartaalrapportage sociale werkvoorziening, tweede kwartaal 1996, Ministerie SZW.
Niet in Wiw:	kabinet heeft ervoor gekozen om de bekostiging van de Wsw niet in het gemeentelijk Werkfonds onder te brengen vanwege het specifieke karakter van de voorziening en vanwege herverdeeffecten (Stroomlijningsnota, par. 3.33.4); Wsw en Wiw zijn in de verdere uitwerking optimaal afgestemd (sluitende benadering jongeren, overgang van werknemers tussen beide regelingen, verrekening exploitatie-overschotten).

2. Wet houdende vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (Stb. 1995, 635)

Doel:	regeling beoogt verlaging van de werkgeverslasten aan de onderkant van de arbeidsmarkt (afdrachtskorting lage lonen) en bevordering van indienstname van langdurige werklozen (afdrachtskorting langdurig werklozen).
Uitvoering:	belastingdienst
Doelgroep:	werkgevers van werknemers die niet meer dan 115% WML verdienen (afdrachtskorting lage lonen) en werkgevers die werklozen in dienst nemen die langer dan een jaar werkloos zijn en die niet meer dan 130% WML verdienen (afdrachtskorting langdurig werklozen).
Omvang:	nog niet bekend.
Bekostiging:	financiering per werknemer p.j.: – afdrachtskorting lage lonen: f 2 000 (volwassenen) of f 1 185 (jongeren) bij 32-urige werkweek per 1-1-1997; – afdrachtskorting langdurig werklozen: f 4 500 bij 32-urige werkweek voor vier jaar; in combinatie met afdrachtskorting lage lonen max. f 6 000. Totaal rijksuitgaven: – afdrachtskorting lage lonen: f 518 mln. structureel; – afdrachtskorting langdurig werklozen: f 496 mln structureel.
Evaluatie:	1997
Niet in Wiw:	fiscale faciliteit.

3. Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen (Stcrt. 1995, 13; laatstelijk gewijzigd: Stcrt. 1996, 183)

Doel:	regeling beoogt de creatie van 40 000 extra arbeidsplaatsen in de collectieve sector voor langdurig werklozen in een beperkt aantal gemeenten en in de zorgsector.
Uitvoering:	diverse koepelorganisaties voor de realisatie van 20 000 banen in de zorgsector (via ministerie VWS); 48 gemeenten voor de realisatie van 20 000 banen op terrein van toezicht, veiligheid, kinderopvang, onderwijs en beheer publieke monumenten en openbare ruimte (via ministerie Biza).
Doelgroep:	werkgevers in de zorg en (voor de gemeentelijke regeling) werkgevers op terrein van toezicht, veiligheid, kinderopvang, onderwijs en beheer publieke monumenten en openbare ruimte.
Omvang:	ultimo 1998: 40 000 arbeidsplaatsen voor personen die langer dan een jaar werkloos zijn, een Abw-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangen en (voor de gemeentelijke regeling) woonachtig zijn in de 48 gemeenten waaraan banen zijn toegekend.
Bekostiging:	financiering per arbeidsplaats: – rijksbijdrage: f 34 500 (1996); – WVA: max. f 6 000 per instromer per 1-1-1997. Totaal rijksuitgaven (1998): f 1 600 mln.
Evaluatie:	niet voorzien.
Niet in Wiw:	regeling beoogt totstandkoming van reguliere arbeidsplaatsen (Algemene toelichting, par. 3.6).

4. Regeling experiment marktverruiming in de schoonmaakbranche (Stcrt. 1996, 101; laatstelijk gewijzigd: Stcrt. 1996, 186):

Doel:	experiment om de formele vraag naar schoonmaakdiensten door particulieren uit te breiden onder gelijktijdige uitbreiding van de werkgelegenheid voor laaggeschoolden.
Uitvoering:	werkgevers waarop de CAO voor schoonmaak- en glazenwassersbranche van toepassing is die in hoofdzaak schoonmaakwerkzaamheden verrichten
Doelgroep:	idem.
Omvang:	ultimo 1997: 1 866 arbeidsplaatsen voor personen die langer dan een jaar werkloos zijn en een Abw-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangen; in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Arnhem, Heerlen, Nijmegen en Groningen geldt werkloosheidsduur van 6 maanden.
Bekostiging:	financiering per arbeidsplaats p.j: – rijksbijdrage: f 12 600 voor max. 2 jaar; – WVA: max. f 6 000. Totaal rijksuitgaven excl. WVA (1997): f 23,5 mln.
Evaluatie:	medio 1997.
Niet in Wiw:	regeling beoogt totstandkoming reguliere arbeidsplaatsen.

Overzicht kosten en subsidie per arbeidsplaats

I. Jongeren tot 23 jaar (excl. jongeren art. 23, eerste lid, Wiw)

	1998	1999	2000	2001
loonkosten (incl wgpr.+vak.)	20 058	20 398	20 404	20 419
afdr. k. langd. werkl. (32 u.)	- 4 500	4 500	4 500	4 500
afdr. k. lage lonen (32 u.)	- 821	835	835	835
subtotaal	14 737	15 063	15 069	15 084
uitvoering	+ 4 515	4 335	4 202	4 101
overige kosten	+ 750	750	750	750
TOTAAL KOSTEN	20 002	20 148	20 021	19 935
Inleenvergoeding	750	750	750	750
Normbedrag (vast budget)	2 252	2 398	2 271	2 185
Basisbedrag	17 000	17 000	17 000	17 000

Ib. Jongeren 23 jaar en ouder (art. 23, eerste lid, Wiw)

	1998	1999
loonkosten (incl wgpr.+vak.)	29 365	29 365
afdr. k. langd. werkl. (32 u.)	- 4 500	4 500
afdr. k. lage lonen (32 u.)	- 1 500	1 500
subtotaal	23 365	23 365
uitvoering	+ 4 000	4 000
overige kosten	+ 750	750
TOTAAL KOSTEN	28 115	28 115
Inleenvergoeding	750	750
Normbedrag (vast budget)	10 365	10 365
Basisbedrag	17 000	17 000

II. Voormalige werklozen van 23-64 jaar die 1 tot 2 jaar werkloos waren

	1998	1999	2000	2001
loonkosten	29 365	29 365	29 365	29 365
afdr. k. langd. werkl. (32 u.)	- 4 500	4 500	4 500	4 500
afdr. k. lage lonen (32 u.)	- 1 500	1 500	1 500	1 500
subtotaal	23 365	23 365	23 365	23 365
uitvoering	+ 3 500	3 500	3 500	3 500
overige kosten	+ 1 200	1 200	1 200	1 200
TOTAAL KOSTEN	28 065	28 065	28 065	28 065
Inleenvergoeding	11 065	11 065	11 065	11 065
Normbedrag (vast budget)	0	0	0	0
Basisbedrag	17 000	17 000	17 000	17 000

III. Voormalige werklozen van 23-64 jaar die 2 tot 3 jaar werkloos waren met dienstbetrekking van 32 uur

	1998	1999	2000	2001
loonkosten	29 365	29 365	29 365	29 365
loonkostenontwikkeling	0	0	275	558
afdr. k. langd. werkl. (32 u.)	- 4 500	4 500	4 500	4 500
afdr. k. lage lonen (32 u.)	- 1 500	1 500	1 500	1 500
subtotaal	23 365	23 365	23 640	23 923
uitvoering	+ 3 500	3 500	3 500	3 500
overige kosten	+ 1 200	1 200	1 200	1 200

	1998	1999	2000	2001
TOTAAL KOSTEN	28 065	28 065	28 340	28 623
Inleenvergoeding	4 000	4 000	4 138	4 279
Normbedrag (vast budget)	7 065	7 065	7 203	7 344
Basisbedrag	17 000	17 000	17 000	17 000

IIIb. Voormalige werklozen van 23-64 jaar die 2 tot 3 jaar werkloos waren met dienstbetrekking van 36 uur

	1998	1999	2000	2001
loonkosten	33 036	33 036	33 036	33 036
loonkostenontwikkeling	0	0	309	627
afdr. k. langd. werkl. (32 u.)	- 4 500	4 500	4 500	4 500
afdr. k. lage lonen (32 u.)	- 1 500	1 500	1 500	1 500
subtotaal	27 036	27 036	27 345	27 663
uitvoering	+ 3 500	3 500	3 500	3 500
overige kosten	+ 1 200	1 200	1 200	1 200
TOTAAL KOSTEN	31 736	31 736	32 045	32 363
Inleenvergoeding	4 375	4 375	4 530	4 689
Normbedrag (vast budget)	10 361	10 361	10 516	10 675
Basisbedrag	17 000	17 000	17 000	17 000

IV. Voormalige werklozen van 23-64 jaar die tenminste 3 jaar werkloos waren met dienstbetrekking van 32 uur

	1998	1999	2000	2001
loonkosten	29 365	29 365	29 365	29 365
loonkostenontwikkeling	0	0	367	718
afdr. k. langd. werkl. (32 u.)	- 4 500	4 500	4 500	4 500
afdr. k. lage lonen (32 u.)	- 1 500	1 500	1 500	1 500
subtotaal	23 365	23 365	23 732	24 083
uitvoering	+ 3 500	3 500	3 500	3 500
overige kosten	+ 1 200	1 200	1 200	1 200
TOTAAL KOSTEN	28 065	28 065	28 432	28 783
Inleenvergoeding	2 000	2 000	2 184	2 359
Normbedrag (vast budget)	9 065	9 065	9 249	9 424
Basisbedrag	17 000	17 000	17 000	17 000

IVb. Voormalige werklozen van 23-64 jaar die tenminste 3 jaar werkloos waren met dienstbetrekking van 36 uur

	1998	1999	2000	2001
loonkosten	33 036	33 036	33 036	33 036
loonkostenontwikkeling	1 163	1 529	2 264	2 957
afdr. k. langd. werkl. (32 u.)	- 4 500	4 500	4 500	4 500
afdr. k. lage lonen (32 u.)	- 1 500	1 500	1 500	1 500
subtotaal	28 199	28 565	29 300	29 993
uitvoering	+ 3 500	3 500	3 500	3 500
overige kosten	+ 1 200	1 200	1 200	1 200
TOTAAL KOSTEN	32 899	33 265	34 000	34 693
Inleenvergoeding	2 957	3 140	3 507	3 854
Normbedrag (vast budget)	12 943	13 126	13 493	13 840
Basisbedrag	17 000	17 000	17 000	17 000