

Vergaderjaar 2000–2001

27 665

Invoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 maart 2001 en het nader rapport d.d. 5 april 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 januari 2001, no. 00.007034, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J. F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende invoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen).

Het wetsvoorstel voorziet in de doorwerking van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in andere wetten. Het bevat in het bijzonder het overgangsrecht bij het wetsvoorstel Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (het SUWI-voorstel)² en het wetsvoorstel Wet verzelfstandiging reïntegratiediensten Arbeidsvoorzieningsorganisatie.³ Het betreft verder de intrekking van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 en de Arbeidsvoorzieningswet 1996 (AVW), het overgangsrecht bij de intrekking van die wetten, en de aanpassing van bestaande wetten waartoe de hiervoor bedoelde veranderingen noodzakelijk zijn.

Het wetsvoorstel is grotendeels technisch van aard, maar bevat ook enkele onderdelen die verband houden met het wetsvoorstel verbetering poortwachtersmodel.⁴ Voorzover dit voorstel onderdelen bevat die reeds naar voren zijn gekomen in wetsvoorstellen waarover de Raad van State reeds advies heeft uitgebracht, verwijst de Raad voor zijn opmerkingen en beoordeling naast de hierna gemaakte opmerkingen naar de desbetreffende adviezen.⁵

De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de inhoud en de strekking hiervan. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 januari 2001, no. 00.007034, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 maart 2001, no. W12.010001/IV, bieden wij U hierbij aan. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het voorstel. Daarop wordt onderstaand ingegaan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 588, nrs. 1–2.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 549, nrs. 1–2.

⁴ Advies van 2 maart 2001, no. W12.00 0531/IV.

⁵ Het in de vorige noot vermelde advies en het advies van 14 december 2000, no. W12.00 0476/IV.

1. Verhouding tot voorstel poortwachter

Het wetsvoorstel ligt primair in het verlengde van het SUWI-voorstel en regelt – zoals bij invoeringswetten gebruikelijk is – vooral de technische afstemming van bestaande wetgeving op het SUWI-voorstel. Daarnaast bevat het wetsvoorstel echter enkele onderdelen die betrekking hebben op de reïntegratietaak van de werkgever ten aanzien van zijn zieke dan wel arbeidsgehandicapte werknemers. Het betreft de volgende maatregelen:

- a. De reïntegratietaak van de werkgever gedurende het eerste ziektejaar wordt uitgebreid tot reïntegratie buiten het eigen bedrijf.¹*
- b. De werkgever wordt verplicht om een arbodienst of een reïntegratiebedrijf in te schakelen bij zijn reïntegratietaak en bij zijn algemene taak om te zorgen voor gezonde arbeidsomstandigheden.²*
- c. De werkgever kan de verantwoordelijkheid voor reïntegratie van zijn arbeidsgehandicapte werknemers voor een door hemzelf te bepalen periode van ten hoogste zes ziektejaren voortzetten, mits hij dit meldt aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).³*

Deze maatregelen overstijgen het niveau van technische afstemming en vertonen bovendien een directe samenhang met het wetsvoorstel verbetering poortwachtersmodel. Het is dan ook noodzakelijk, deze maatregelen naar dat wetsvoorstel over te brengen. Het college adviseert hiertoe.

1. Het is juist, zoals de Raad opmerkt, dat er sprake is van een samenhang tussen de voorstellen in het wetsvoorstel verbetering poortwachter (die betrekking hebben op maatregelen ter bevordering van de reïntegratie bij de eigen werkgever) en de in het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI voorgestelde taakuitbreiding van de werkgever met de reïntegratie van zijn zieke of arbeidsgehandicapte werknemers in het bedrijf van een andere werkgever. Wat deze aspecten betreft zijn de beide wetsvoorstellen complementair. Het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI regelt echter ook (door wijziging van de betreffende materiewetten) het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van WW-gerechtigden, bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een Anw-uitkering. Overheveling van één onderdeel van het opdrachtgeverschap naar het wetsvoorstel verbetering poortwachter, zoals de Raad voorstelt, zou dus evenzeer – en op een nog ingrijpendere wijze – leiden tot het doorbreken van de samenhang op het gebied van het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie in de nieuwe uitvoeringsstructuur. Daarnaast heeft het kabinet het volgende overwogen. Het nog in te dienen wetsvoorstel verbetering poortwachter heeft als doel bepaalde weeffouten uit de procesgang in het eerste ziektejaar te verwijderen en om op een zo eenvoudig mogelijke manier voorwaarden te scheppen voor betere reïntegratieprestaties gedurende het eerste ziektejaar. Met dat wetsvoorstel wordt dus beoogd om bestaande verantwoordelijkheden aan te scherpen. De in het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI opgenomen beleidsvoornemens ten aanzien van het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van zieke en arbeidsgehandicapte werknemers bij een andere werkgever betekenen echter een wijziging in de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. Het kabinet acht het onjuist om deze voorgestelde wijzigingen, die passen binnen het geheel van de nieuw voorgestelde uitvoeringsstructuur werk en inkomen, in het wetsvoorstel verbetering poortwachter te regelen. Op basis van de bovengenoemde argumenten meent het kabinet het advies van de Raad, om de voorgestelde taakuitbreiding van de werkgever met de reïntegratie van zijn zieke of arbeidsgehandicapte werknemers in het bedrijf van een andere werkgever over te hevelen naar het wetsvoorstel verbetering poortwachter, niet te moeten overnemen.

2. Reïntegratietaken behorende bij het poortwachtersmodel

Bij de in punt 1, onder a en c, genoemde maatregelen maakt de Raad verder nog de volgende opmerkingen.

Ad a. De werkgever moet ook nu al de inschakeling in de arbeid van zijn arbeidsgehandicapte werknemer in zijn bedrijf bevorderen. Het nieuwe element is dat, indien vaststaat dat in zijn bedrijf geen passende arbeid voorhanden is, hij de inschakeling in de arbeid in het bedrijf van een andere werkgever moet bevorderen.

¹ Artikel 57, onderdeel E, van het wetsvoorstel, artikel 8, eerste lid, van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA).

² Artikel 57, onderdeel E (artikel 8, vijfde lid, Wet REA).

³ Idem, artikel 8, vierde lid, Wet REA.

In zijn advies over het wetsvoorstel verbetering poortwachter heeft de Raad er al op gewezen dat niet nauwkeurig is omschreven wat er – onder het algemene begrip «reïntegratie» – van werkgever en werknemer wordt verwacht. Toch kunnen beiden worden getroffen met sancties als zij zich onvoldoende inspannen, zo stelde de Raad.¹ De taak die nu wordt toegevoegd, is veel ruimer. Zij vereist de bereidheid van de werknemer om in een ander bedrijf en op een andere locatie aan het werk te gaan, en de bereidheid van een andere werkgever – wellicht een concurrent – om de inschakeling van de werknemer te bevorderen. Van de werkgever zelf wordt verwacht dat hij (arbeidsgehandicapte) werknemers actief aan werk helpt in een ander bedrijf. Het is volstrekt onduidelijk op welke wijze door de werkgever aan deze verplichting kan worden voldaan. Bovendien is het bezwaarlijk om een sanctie te verbinden aan niet-nakoming van een onduidelijke norm. De Raad adviseert tot heroverweging.

Ad c. De werkgever kan de verantwoordelijkheid voor reïntegratie van zijn arbeidsgehandicapte werknemers voor een door hemzelf te bepalen periode van ten hoogste zes ziektejaren voortzetten. Deze maatregel wordt niet gemotiveerd. Het is de Raad niet duidelijk wat de reden zou kunnen zijn voor een werkgever om hiertoe te besluiten en voor de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging om hiermee in te stemmen. De Raad heeft overigens een bepaling gemist die inhoudt dat, bij het ontbreken van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging, de individuele werknemer met de beslissing van de werkgever moet instemmen. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de betekenis van deze maatregel.

2. Op grond van de huidige wetgeving dienen werkgever en werknemer, daarbij ondersteund door de arbodienst, de herplaatsingsmogelijkheden in het eigen bedrijf na te gaan. Er moet een degelijke analyse worden gemaakt van de werkzaamheden die de betrokken werknemer, rekening houdend met zijn beperkingen, nog wél kan verrichten. De wijze waarop zowel de werkgever als de werknemer de op hen rustende verplichtingen dienen na te komen worden nader geëxpliciteerd in het nog in te dienen wetsvoorstel verbetering poortwachter. Dit geschiedt met name door het opstellen van een protocol, dat duidelijke richtlijnen zal bevatten voor alle betrokkenen. Belangrijkste doel van deze protocollering is het verbeteren van de procesgang in het eerste ziektejaar. Daartoe legt het protocol vast welke stappen tenminste moeten worden gezet en welke inspanningen tenminste moeten worden verricht door werknemer, werkgever en arbodienst op het gebied van reïntegratie. Het protocol is tot stand gekomen met medewerking van betrokken partijen en zal worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Het wetsvoorstel verbetering poortwachter regelt eveneens dat de arbeidsgehandicapte werknemer bij de keuring voor de WAO een zogeheten reïntegratieverslag moet indienen. In dit reïntegratieverslag dient onder meer aangegeven te worden welke activiteiten zijn verricht door alle betrokkenen om de inschakeling in het arbeidsproces van de werknemer te bevorderen. Aan de hand van de richtlijnen in het genoemde protocol kan het UWV vaststellen of er voldoende reïntegratie-inspanningen zijn verricht. Is dat in verwijtbare mate niet het geval, dan kan het UWV sanctioneren op basis van een voor een ieder kenbare norm: het protocol.

Het recht van de werknemer op loondoorbetaling vervalt voor de tijd dat de werknemer zonder deugdelijke grond weigert mee te werken aan de door de werkgever (of door een door hem aangewezen deskundige) gegeven redelijke voorschriften of maatregelen die erop gericht zijn om de werknemer in staat te stellen passende arbeid te verrichten. Daardoor is de werkgever in staat op de werknemer de eventueel noodzakelijke druk uit te oefenen om mee te werken aan de eigen reïntegratie. Dit geldt ook als het gaat om het verrichten van passende arbeid bij een andere werkgever, omdat ook in dat geval het recht op loondoorbetaling kan vervallen op basis van artikel 7:629, derde lid, sub c BW indien de werknemer deze passende arbeid zonder deugdelijke grond niet verricht. De werknemer die een WAO-uitkering ontvangt, is op straffe van een sanctie verplicht mee te werken aan de eigen reïntegratie, dan wel passende arbeid te aanvaarden.

¹ Punt 2d van het advies.

Op basis van het voorgaande is het kabinet van oordeel dat de in het wetsvoorstel vastgelegde bepaling op grond waarvan de werkgever de inschakeling in arbeid in het bedrijf van een andere werkgever bevordert, indien vaststaat dat in zijn eigen bedrijf geen passende arbeid voor de arbeidsgehandicapte werknemer voorhanden is, gehandhaafd moet blijven.

Voorts merkt de Raad op dat de maatregel dat de werkgever de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van zijn arbeidsgehandicapte werknemers voor een door hemzelf te bepalen periode van ten hoogste zes ziektejaren kan voortzetten, niet wordt gemotiveerd.

Eén van de hoofddoelstellingen van de SUWI-voorstellen is het verbeteren van de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen. Het kabinet is van mening dat de effectiviteit van de reïntegratie bevordert kan worden door bij de toedeling van het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie aan te sluiten bij de (financiële) prikkels die in de materiewetten zijn opgenomen. Met de invoering van de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (WULBZ) en de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PEMBA) zijn de lasten van verzuim en arbeidsongeschiktheid gedurende de eerste zes jaren in hoge mate neergelegd bij werkgevers. Het kabinet stelt thans voor de werkgever ook verantwoordelijk te maken voor de reïntegratie van zijn zieke of arbeidsgehandicapte werknemer bij een andere werkgever. Aldus komen belang (beperking van de financiële lasten ten gevolge van ziekte of arbeidsongeschiktheid) en zeggenschap (verantwoordelijkheid voor de reïntegratie) in één hand te liggen. Het opdrachtgeverschap van de werkgever eindigt in principe na het einde dienstverband (meestal twee jaar na de eerste ziektedag). De werkgever, die ten gevolge van de PEMBA-prikkel de financiële lasten van arbeids-ongeschiktheid van zijn werknemer echter blijft dragen tot maximaal zes jaar na de eerste ziektedag, kan daarom ook gedurende die gehele periode opdrachtgever voor de reïntegratie blijven. De werkgever dient in een dergelijk geval dit voornemen, met instemming van de ondernemingsraad dan wel de personeelsvertegenwoordiging, kenbaar te maken bij het UWV. De reden voor werkgever en werknemers daarvoor te willen kiezen kan zijn, dat de werkgever daardoor gedurende die gehele periode van zes jaar in staat wordt gesteld de eigen schadelast te beheersen. Het kan echter ook een onderdeel zijn van het met de ondernemingsraad dan wel de personeelsvertegenwoordiging afgesproken sociale beleid, dat ook na het einde dienstverband de verantwoordelijkheid voor werkgever en werknemers voor de reïntegratie van de dan ex-werknemers niet ophoudt.

De Raad mist een bepaling die inhoudt dat, bij het ontbreken van een ondernemingsraad of een personeelsvertegenwoordiging, de individuele werknemer met de beslissing van de werkgever moet instemmen. Ook in bedrijven waar geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging is, moeten de werknemers betrokken worden bij het reïntegratiebeleid van de werkgever (waaronder de keuze om langer dan gedurende het dienstverband opdrachtgever te blijven voor de reïntegratie). Artikel 35-b, lid 1 van de WOR regelt als er geen ondernemingsraad of een personeelsvertegenwoordiging is ingesteld het volgende. In een onderneming, waar tenminste tien werknemers maar minder dan vijftig werknemers werkzaam zijn, dient de werkgever tenminste twee maal per jaar de in zijn bedrijf werkzame personen in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen over onder andere belangrijke veranderingen in de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van tenminste een vierde van de in de onderneming werkzame personen. Het in dit kader voorleggen van het door de ondernemer te voeren reïntegratiebeleid voor het hele personeel is passend in de hele opzet van deze wetwijziging. Hoewel het hier dus niet een instemmingsrecht betreft maar een mogelijkheid tot het geven van advies, is voor die ondernemingen die geen ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging hebben op deze wijze wel invloed van het personeel mogelijk op de duur van het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van zieke of arbeidsgehandicapte werknemers.

Op individueel niveau is de betrokkenheid van de werknemer in bedrijven met minder dan 10 werknemers gewaarborgd, op eenzelfde wijze als dat het geval is voor individuele werknemers in grotere bedrijven. Bij reïntegratie gaat het namelijk altijd om maatwerk. De reïntegratie-activiteiten dienen te zijn

toegesneden op de mogelijkheden en de beperkingen van betrokkene. De werkgever en de werknemer, daarbij ondersteund door een reïntegratiebedrijf, maken hierover afspraken. Die afspraken dienen te worden vastgelegd in een plan, dat zowel door de werkgever als door de werknemer wordt ondertekend. Indien de werknemer van mening is dat er voor hem onvoldoende reïntegratie-inspanningen worden verricht, kan hij hierover een second opinion vragen aan het UWV. Blijkt uit die second opinion inderdaad dat de werkgever onvoldoende reïntegratie-inspanningen verricht, dan kan de werknemer ervoor kiezen om een persoonsgebonden budget aan te vragen bij het UWV. Het kabinet is van mening dat op deze wijze gewaarborgd is dat de individuele werknemer op een actieve wijze invloed kan uitoefenen op de voor hem relevante beslissingen over reïntegratie. Het voorliggende wetsvoorstel is mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State in de hierboven weergegeven wijze aangepast.

3. Mededinging bij reïntegratie

In de memorie van toelichting wordt het komende stelsel weergegeven voor het maken van CAO-afspraken zowel over de inhoud van reïntegratiecontracten als over de keuze van het reïntegratiebedrijf. Dit stelsel brengt volgens de toelichting onder meer mee dat de concrete aanwijzing bij collectieve arbeidsovereenkomst van een reïntegratiebedrijf voor de gehele bedrijfstak in principe niet algemeen verbindend mag worden verklaard. Dat kan alleen anders liggen als de CAO een met waarborgen omklede clausule bevat waarmee dispensatie kan worden gegeven voor het aangaan van contracten met andere reïntegratiebedrijven na instemming van ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging.

De regering heeft inmiddels een aantal randvoorwaarden voor het functioneren van de reïntegratiemarkt opgesteld met de aankondiging dat die randvoorwaarden verder zullen worden geconcretiseerd.¹ Daarbij is te kennen gegeven dat bij die randvoorwaarden onder meer sprake moet zijn van gezonde marktverhoudingen, waaronder: vrije toetreding van reïntegratiebedrijven tot de markt, eerlijke concurrentie tussen opdrachtnemers, openbare aanbestedingsprocedures. De memorie van toelichting maakt niet duidelijk, hoe deze randvoorwaarden zich verhouden tot het hiervoor bedoelde AVV-beleid. Ook is niet duidelijk hoe met het AVV-beleid wordt voldaan aan de Europese criteria die zijn gericht op het bevorderen van vrije marktwerking. Een belangrijk punt hierbij is dat AVV-beleid een rechtvaardiging kan vinden in de noodzaak van bevorderen van voldoende solidariteit en draagvlakverbreding, wat bij pensioenondernemingen het geval kan zijn. Maar bij reïntegratiebedrijven ligt die rechtvaardiging van AVV-beleid minder voor de hand.

Met het oog op het voorgaande beveelt de Raad aan, in het toegelichte reïntegratiestelsel de voorwaarden en criteria die gericht zijn op marktwerking draagkrachtig weer te geven.

3. De Raad is van oordeel dat de memorie van toelichting niet duidelijk maakt hoe de randvoorwaarden voor het functioneren van de reïntegratiemarkt zich verhouden tot de in deze memorie gegeven uiteenzetting over het avv-beleid in het kader van het aangaan van contracten met reïntegratiebedrijven. Voorts merkt de Raad op dat niet duidelijk is hoe met het avv-beleid wordt voldaan aan de Europese criteria die zijn gericht op het bevorderen van vrije marktwerking.

Voor de reïntegratie van werknemers ligt de verantwoordelijkheid bij werkgevers en werknemers. Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel uiteengezet kunnen werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) zelf bepalen op welk niveau zij het bipartiete opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers invullen. Dat kan door de werkgever op het niveau van de individuele onderneming in overleg met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging. Een andere mogelijkheid is dat de cao-partijen ervoor kiezen op ondernemingsniveau, dan wel op sector- of bedrijfstakniveau een regeling tot stand te brengen.

¹ Brief van de Minister en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 oktober 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2000/01, 26 448, nr. 16, blz. 17/18).

Afspraken hierover zullen met name betrekking hebben op de inhoud van de reïntegratiecontracten. Daarbij kunnen ook afspraken worden gemaakt om collectief een contract af te sluiten met een of meer reïntegratiebedrijven. Dergelijke cao-afspraken kunnen algemeen verbindend worden verklaard, mits voorzien is in de mogelijkheid van een welhaast automatische dispensatie.

De vraag hoe dergelijke afspraken zich verhouden tot de mededingingsregels is aan de orde in het kader van de Mededingingswet. In het bij de Kamer aanhangige wetsvoorstel inhoudende wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van de NMa tot zelfstandig bestuursorgaan is uitdrukkelijk aandacht besteed aan de afbakening van de reikwijdte van de mededingingswetgeving (en daarmee van de taak en bevoegdheid van de NMa) ten opzichte van het terrein van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) dat daarbuiten valt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de mededingingswet staat vermeld: «Onder arbeidsvoorwaarden in het kader van cao's wordt in ieder geval verstaan: afspraken betreffende de beloning, pensioenen, voorzieningen in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, arbeidsomstandigheden, arbeids- en rusttijden, waaronder de arbeidsduur, verlof, werkgelegenheid, medezegenschap en scholing van werknemers (incl. reïntegratie) dan wel afspraken die daarvoor rechtstreeks van belang zijn. Deze opsomming is niet uitputtend en kan dat ook niet zijn gegeven het dynamische karakter van het begrip «arbeidsvoorwaarden».» (Kamerstukken II 2000/01, 27 639, nr. 3, pag. 7).

CAO-afspraken kunnen algemeen verbindend verklaard worden. Waar het gaat om afspraken tot het inschakelen van derden voor het realiseren van bepaalde voorzieningen dienen goede markt-verhoudingen te worden gerespecteerd. Dit betekent dat algemeen verbindend verklaring alleen mogelijk is mits geen sprake is van exclusiviteit. Een afspraak tot het verlenen van de opdracht aan één onderneming komt niet voor algemeen verbindend verklaring in aanmerking, tenzij voorzien is in de mogelijkheid van dispensatie.

In de desbetreffende passage in de toelichting bij het wetsvoorstel inhoudende wijziging van de Mededingingswet is ook aangegeven dat de weergegeven Nederlandse wetgeving aansluit op en spoort met de Europese regelgeving en jurisprudentie.

4. Benadelende rechtshandelingen

Ingevolge artikel 128 zijn rechtshandelingen van een uitvoeringsinstelling of van een daarmee verband houdende instelling die gedurende een bepaalde periode worden verricht nietig indien de instelling wist, of redelijkerwijze behoorde te weten, dat uit die rechtshandeling voor een andere genoemde instelling of voor de staat schade voortvloeit. De Raad onderkent dat het bij het ingezette SUWI-veranderingsproces en de daarmee gepaard gaande bijzondere transacties nodig kan zijn om nadelig gebleken rechtshandelingen ongedaan te maken. De keuze om te bepalen dat benadelende rechtshandelingen nietig zijn is echter alleen aanvaardbaar als zonder meer duidelijk is om welke rechtshandelingen het gaat. De Raad meent dat door het bijzondere karakter van de rechtshandeling, zoals de financiële reorganisatie van de uitvoeringsinstellingen, en door het karakter van het in gang gezette SUWI-veranderingsproces de benadeling niet altijd evident dan wel voor betwisting vatbaar is.

Zoals reeds in de toelichting op artikel 128 is aangegeven zal in ieder geval tussenkomst van de rechter nodig zijn teneinde het verhaal van de schade te effectueren. Ook in verband daarmee is vernietigbaarheid te verkiezen boven nietigheid van rechtswege. Nietigheid werkt in de regel tegen eenieder; bij vernietigbaarheid kan door de wet aan de rechter worden opgedragen de gevolgen van de vernietiging te beperken voorzover dat nodig is ter bescherming van derden te goeder trouw. Een wettelijke voorziening ten behoeve van die derden is overigens in het algemeen nodig en zeker in dit geval, waar het gaat om een achteraf getroffen regeling die voor derden niet kenbaar zal zijn geweest.

Uiteraard kan het verhaal van de schade op een derde illusoir blijken te zijn. Daarom dient de mogelijkheid open te blijven dat de benadeelde instelling niet grijpt naar de vernietiging doch naar een actie tegen de schadeveroorzaker uit

onrechtmatige daad.¹ Dat is kennelijk, naar blijkt uit het slot van de toelichting op artikel 128, ook de bedoeling van de regering. Ook daarom dient de toelichting uitgebreid in te gaan op de normen welke voor de instellingen hebben gegolden.

Artikel 128 dient opnieuw te worden opgezet in het licht van het vorenstaande.

4. Het advies van de Raad om de in dit artikel voorgestelde nietigheid te wijzigen in vernietigbaarheid is gevolgd. Voorts is een zinsnede omtrent bescherming van rechten van derden te goeder trouw toegevoegd. De memorie van toelichting is eveneens aangepast.

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

5. De redactionele kanttekeningen die de Raad in de bijlage bij zijn advies heeft gevoegd zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, naast enkele wijzigingen van ondergeschikt belang, nog op de volgende punten te wijzigen en aan te vullen:

- rechten en plichten in het kader van de reïntegratie
Zoals in paragraaf 4.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel vermeld, hecht het kabinet groot gewicht aan het tot stand komen van een evenwichtig stelsel van rechten en plichten van de cliënt. Een nadere analyse heeft uitgewezen dat de rechten en plichten van de cliënt op het gebied van reïntegratie, op bepaalde onderdelen een nadere wettelijke invulling behoeven. Het gaat hierbij met name om het concreter regelen van de wijze waarop de afspraken tussen uitkeringsinstantie en uitkeringsgerechtigde moeten worden vastgelegd. Door middel van het thans op deze punten aangepaste wetsvoorstel wordt hierin alsnog voorzien.
- Omzetgarantie NV KLIQ
In het kader van de verzelfstandiging van het onderdeel van Arbeidsvoorziening dat de reïntegratie van werklozen verzorgt (inmiddels onder de naam KLIQ werkzaam) is een overgangsregime voorzien, waarbij het UWV en de gemeenten tijdelijk (gedurende ten hoogste twee jaar) bij ministeriële regeling verplicht kunnen worden een deel van de aan hen toegedeelde middelen bij KLIQ te besteden. Voorgesteld wordt om hiertoe een delegatiebepaling op te nemen in artikel 129 van het wetsvoorstel Invoeringswet SUWI.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

¹ Artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Wetsvoorstel

- De artikelaanduidingen van het wetsvoorstel en de aanduidingen van te wijzigen artikelen die eveneens vetgedrukt zijn, ter voorkoming van verwarring voldoende verschillend weergeven.
- De paragrafen 2 en volgende van hoofdstuk 4 (Wijziging van andere wetten) in alfabetische volgorde van de ministeries plaatsen en in de paragrafen van hoofdstuk 4 de te wijzigen wetten, gelet op het grote aantal, in alfabetische volgorde plaatsen.
- In artikel 4 het zevende lid, dat een doublure is van het zesde lid, laten vervallen en de overige artikelleden hernummeren.
- In artikel 4, achtste lid, «op grond van artikel 63 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten» vervangen door: op grond van artikel 41 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten.
- De in de artikelen 24 en 26, derde lid, vermelde verwijzingen naar bepalingen van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen actualiseren met het oog op het ingediende wetsvoorstel terzake (Kamerstukken II 2000/01, 27 588, nrs. 1–2).
- In artikel 43, onder G, in artikel 19, zesde lid, van de Werkloosheidswet (WW) «gevallen», in overeenstemming met het huidige artikellid, wijzigen in: bijzondere gevallen.
- Artikel 43, onder H, artikel 20, zesde lid, onderdeel a, WW, herzien, gelet op de tot heden niet bestaande en niet gemotiveerde beperking van het onder 1° gestelde tot de arbeidsuren, bedoeld in het derde en vierde lid, ingevolge het voorgestelde artikel 20, zesde lid, onder a, aanhef, WW.
- In artikel 48 de onderdelen B, C en D, ter voorkoming van verwarring, in artikelvolgorde plaatsen (zie onderdeel G). Bij de andere artikelen van hoofdstuk 4 dienovereenkomstig handelen.
- Artikel 83 (wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek) overbrengen naar hoofdstuk 4, paragraaf 2 (Justitie), artikel 93.

Memorie van toelichting

- De nummering van hoofdstukken in de artikelsgewijze toelichting afstemmen op de nummering van hoofdstukken in het wetsvoorstel.
- Afkortingen, zoals «AVV-beleid» in paragraaf 4.2, eerste alinea, bij de eerste vermelding telkens vooraf laten gaan door de volledig uitgeschreven begripsaanduiding.
- Afkortingen telkens correct vermelden, zoals de afkorting «ANW» in artikel 80, onderdeel B, die steeds dient te worden gewijzigd in: Anw.
- Indien bij een besproken onderwerp wordt opgemerkt dat dit in het wetsvoorstel wordt geregeld, ter bevordering van het terugvinden van de desbetreffende bepaling in het uitvoerige wetsvoorstel, telkens vermelden met welke voorgestelde bepaling(en) dat plaatsvindt.
- In paragraaf 4.6 aangaande het inschakelen door uitkeringsinstanties van case-managers, wat het kabinet van groot belang acht, uiteenzetten met welke (wettelijke) middelen dit zal worden bevorderd.
- Bij de artikelen 9 en volgende uiteenzetten waarom deze artikelen alleen de overgang regelen van de publiekrechtelijke rechten en verplichtingen en niet ook van de overige rechten en verplichtingen, terwijl ingevolge de artikelen 5–7 wel alle vermogensbestanddelen van die instellingen overgaan.
- Bij de artikelen 16 en volgende uitleggen waarom alleen overgangsrecht wordt gegeven voor bezwaarprocedures en niet ook voor beroepsprocedures en overige rechtsgangen.