

Vergaderjaar 2005–2006

30 673

Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 juli 2006 en het nader rapport d.d. 18 augustus 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 april 2006, no. 06.001413, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen, met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel worden voorstellen die zijn gedaan in de tweede fase van de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) geformaliseerd, met het doel om zoveel mogelijk arbeidsgehandicapten die zijn geïndiceerd voor de Wsw, aangepaste arbeid te bieden in een zo regulier mogelijke omgeving. Om het aangepaste werken in een zo regulier mogelijke omgeving te stimuleren, wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw versterkt, worden meer rechten gecreëerd voor de Wsw-geïndiceerden en worden reguliere werkgevers gestimuleerd om arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over onder meer het doel en de effectiviteit van het voorstel, de mogelijke neveneffecten, de systeemwijziging in de financiering en de rechten van de Wsw-geïndiceerde. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 april 2006, nr. 06.001413, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juli 2006 nr. W12.06 0113/IV, bied ik U hierbij aan. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen, die als volgt in het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn verwerkt.

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, 1995/96, 24 787, nr. 3, p. 52.

1. Doel en effectiviteit van het voorstel

Het doel van de Wsw is dat personen die tot de doelgroep behoren, zoveel mogelijk kunnen gaan werken onder aangepaste omstandigheden, zodanig dat hun arbeidsbekwaamheid op zijn minst behouden blijft en zo mogelijk wordt bevorderd, zodat zij op den duur weer arbeid kunnen aanvaarden op de reguliere arbeidsmarkt.² Een van de mogelijkheden daartoe is om de

arbeidsgehandicapte aangepaste arbeid met begeleiding te bieden in een zo regulier mogelijke werkomgeving. De thans voorgestelde wijzigingen van de Wsw zijn er onder meer op gericht te bewerkstelligen dat van laatstgenoemde mogelijkheid meer gebruik zal worden gemaakt, zodat de integratie van arbeidsgehandicapten in de samenleving wordt bevorderd. Er wordt echter onvoldoende toegelicht hoe via de voorgestelde maatregelen dit doel zal worden bereikt.

De mogelijkheid van begeleid werken is in 1998 ingevoerd. Er geldt al jaren een taakstelling voor de gemeentebesturen om 25% van het aantal nieuwe plaatsingen van geïndiceerden te realiseren in begeleidwerken-plekken.¹ Deze taakstelling is echter nimmer gehaald. Hoewel er wel sprake is van een toename van de plaatsingen voor begeleid werken, kwam in de eerste helft van 2005 slechts 14% van de nieuw geplaatste mensen op een begeleidwerken-plek.² Volgens cijfers van medio 2005 werkte toen 82% van de personen met een Wsw-plaatsing bij de sociale werkvoorziening-bedrijven (hierna: sw-bedrijven), 16% was door een sw-bedrijf gedetacheerd en slechts 2% van de sw-werknemers werkte op basis van een subsidie voor loonkosten en een vergoeding van begeleidingskosten op een begeleidwerken-plek.³ Uit deze cijfers leidt de Raad af dat het beleid om begeleid werken op een reguliere werkplek te stimuleren, tot nu toe nog maar beperkt effect heeft gehad. Een versterking van de gemeentelijke regie moet in de toekomst tot betere resultaten leiden.

Voorop stellen van de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen past in het wetgevingsbeleid van de afgelopen jaren, waarbij met name de WWB moet worden genoemd. Ook thans hebben de gemeentebesturen echter al de volle verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw. De vraag verdient aandacht of versterking van de gemeentelijke regie, zoals voorgesteld, wel tot gevolg zal hebben dat aanzienlijk meer geïndiceerden op een begeleidwerken-plek terecht komen dan tot nu toe het geval was.

In dit verband moet worden onderkend dat de effectiviteit van het beleid dat is gericht op dit doel, in hoge mate afhankelijk is van de medewerking van gemeentebesturen, werkgevers en Wsw-geïndiceerden. In de memorie van toelichting wordt ervan uitgegaan dat, als gevolg van de grotere gemeentelijke regie, de individuele Wsw'er meer centraal zal komen te staan en dat meer zal worden aangestuurd op begeleid werken. Niet duidelijk is echter welk bijzonder belang een gemeentebestuur heeft om zoveel mogelijk aan te sturen op begeleid werken. Tegenover dit doel kan immers het belang staan dat een gemeentebestuur heeft bij een gezonde bedrijfseconomische situatie van zijn sw-bedrijf, juist met het oog op diegenen die, door de aard van hun arbeids handicap, nimmer in aanmerking zullen komen voor begeleid werken bij een reguliere werkgever.

De toelichting laat eveneens grotendeels onbesproken hoe werkgevers zullen worden gestimuleerd om meer dan thans arbeidsplaatsen voor Wsw-geïndiceerden beschikbaar te stellen. Recent is voorzien in een permanente no-riskpolis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van Wsw'ers die begeleid gaan werken. Daardoor kan een deel van de eventuele aarzelingen bij een werkgever om een arbeidsplaats beschikbaar te stellen, worden weggenomen. De memorie van toelichting wijst met name op het belang van voorlichting en een aanpak op lokaal niveau, waarbij de gemeente werkgevers actief betreft bij het streven naar meer begeleid werken. Het is echter onzeker of deze maatregelen voldoende zullen zijn om het aantal plekken voor begeleid werken in aanzienlijke mate te doen toenemen. Veel werkgevers zullen immers, terecht of niet, opzien tegen de veronderstelde extra investeringen in tijd en geld die plaatsing van een Wsw'er met zich brengt.⁴ De Wsw'er concurreert bovendien om de weinige beschikbare plaatsen voor laagopgeleiden met personen die in het kader van de andere sociale regelingen, als de Wet WIA en de WWB, gebruik willen maken van gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Ten slotte zullen naar verwachting de meer eenvoudige werkzaamheden de komende jaren in toenemende mate worden verricht door arbeidskrachten uit de nieuwe EU-lidstaten. In deze omstandigheden is het onzeker of via de maatregelen in het voorstel in de komende jaren substantieel meer werkgevers bereid zullen worden gevonden om arbeidsplaatsen voor Wsw'ers beschikbaar te stellen.

¹ Toelichting bij artikel 10 van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken, Stb. 2004, 491.

² WSW-statistiek 1e halfjaar 2005, Eindrapport, Research voor Beleid BV, Leiden 8 februari 2006, p. 7.

³ WSW-statistiek 1e halfjaar 2005, Eindrapport, Research voor Beleid BV, Leiden 8 februari 2006, p. 47.

⁴ Zie bijvoorbeeld de ervaringen opgenomen in de SZW-publicatie «Sw'ers aan het werk bij SZW», Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006.

Ook blijkt niet uit de toelichting of onderzocht is of, gezien hun persoonlijke situatie, wel mag worden verwacht dat meer Wsw-geïndiceerden bij een reguliere werkgever geplaatst zullen worden. Op basis van artikel 7, eerste lid, van het voorstel zal voor de toekenning van subsidies en vergoedingen aan werkgevers en begeleidingsorganisaties voor het scheppen van begeleidwerken-plaatsen niet meer de specifieke voorwaarde gelden dat betrokkene ook op grond van de indicatiebeschikking in aanmerking komt voor begeleid werken. Daarmee lijkt in het voorstel de nadruk te liggen op het creëren van begeleidwerken-plekken, en niet zozeer op de persoonlijke capaciteiten en omstandigheden van de betrokkenen. Uit de toelichting op het voorstel wordt ook niet duidelijk of de individuele wensen van de geïndiceerde een rol mogen spelen. Uit onderzoek dat gedaan is in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) blijkt dat voor de realisering van «begeleid werken-plaatsen» als knelpunt wordt gezien dat werken binnen een sw-bedrijf voor de cliënt aantrekkelijker is dan begeleid werken. De beloning bij het sw-bedrijf vindt plaats op basis van functieloon in plaats van minimumloon. Bovendien beschouwen veel Wsw'ers het sw-bedrijf als een veilige omgeving.¹ Daarom zou vanuit het perspectief van de Wsw-geïndiceerde beschut werk binnen het sw-bedrijf of detachering door het sw-bedrijf de voorkeur kunnen verdienen boven een begeleidwerken-plek.

Het voorgaande beziende, meent de Raad dat de toelichting onvoldoende aantoont waarom kan worden aangenomen dat als gevolg van dit voorstel en in afwijking van de ervaringen van voorgaande jaren alle betrokkenen sterker zullen aansturen op meer begeleidwerken-plekken.

De Raad adviseert in de toelichting overtuigend uiteen te zetten waarom op dit punt de vraag naar de effectiviteit van het voorstel positief moet worden beantwoord.

1. In de memorie van toelichting zijn in paragraaf 2.2, 3.2, 3.3. en 3.4 aanvullende toelichtingen opgenomen ten aanzien van de verwachte effecten die de maatregelen in het wetsvoorstel zullen hebben bij het beter realiseren van het met de wet beoogde doel.

Het doel van de wet is dat bij het creëren van aangepaste werkgelegenheid voor Wsw-geïndiceerden met name de capaciteiten en mogelijkheden van de geïndiceerde zelf als uitgangspunt dienen te worden genomen. Het realiseren van meer begeleid werkenplekken bij reguliere werkgevers is derhalve geen doel op zichzelf. Is aangepast werken in een reguliere arbeidsomgeving mogelijk gegeven de individuele capaciteiten en mogelijkheden van de geïndiceerde dan heeft dit wel de voorkeur. Het realiseren van dit doel van de wet is na inwerkingtreding van de wet uit 1998 nog onvoldoende van de grond gekomen en derhalve voor verbetering vatbaar. Belangrijke aanleiding voor deze constatering is dat het aandeel Wsw-geïndiceerden dat bij (her)indicatie een positief advies begeleid werken krijgt, hetgeen erop wijst dat het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden in een reguliere omgeving gezien de capaciteiten van de Wsw-geïndiceerde mogelijk is, niet in overeenstemming is met het aandeel daadwerkelijk gerealiseerde begeleid werkenplaatsen en evenmin met het aandeel Wsw-geïndiceerden dat anderszins, via detachering vanuit het sw-bedrijf, onder aangepaste omstandigheden bij reguliere werkgevers werkzaam is. Geconstateerd kan dus worden dat Wsw-geïndiceerden gezien hun mogelijkheden en capaciteiten nog te vaak werken op een beschutte arbeidsplaats in het sw-bedrijf. De mogelijkheden voor detachering bij een reguliere werkgever of voor begeleid werken in dienst van een reguliere werkgever met behulp van de Wsw-subsidie worden nog onvoldoende benut. Voorgaande is in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting verduidelijkt. Hiermee wordt de vraag van de Raad, of gegeven hun persoonlijke situatie, wel mag worden verwacht dat meer Wsw-geïndiceerden bij een reguliere werkgever geplaatst kunnen worden, beantwoord.

2. Mogelijke (neven)effecten van het voorstel

Op dit moment is de uitvoering van de Wsw door de gemeentebesturen op verschillende manieren ingericht. Het gaat in ieder geval om de volgende mogelijkheden: het gemeentebestuur voert de Wsw uit via een eigen gemeentelijke organisatie; het gemeentebestuur heeft de uitvoering opgedragen aan een rechtspersoon; het gemeentebestuur heeft op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) de uitvoering overgedragen aan

¹ T.J. Veerman, B. Cuelenare, M. van Doorn, Wsw: Het proces van aanmelding tot en met plaatsing. Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag 2003, p. 40–41.

een openbaar lichaam (een sw-schap); het gemeentebestuur heeft de uitvoering op grond van de Wgr opgedragen aan een openbaar lichaam, dat op zijn beurt de uitvoering heeft opgedragen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon.¹

De memorie van toelichting richt zich op de veel voorkomende omstandigheid van sw-bedrijven die hun taak uitvoeren in het kader van een gemeenschappelijke regeling. In die gevallen wordt thans de Wsw-uitkering rechtstreeks door het Rijk aan het werkvoorzieningschap overgemaakt. Het schap is daarbij belast met onder meer plaatsing en begeleiding van de Wsw'er. Hierdoor staat het gemeentebestuur op afstand. Afhankelijk van de wijze waarop aan het schap juridisch vorm is gegeven, hebben de gemeentebesturen meer of minder invloed op de wijze waarop de Wsw wordt uitgevoerd. Ingevolge het voorstel zal de uitkering, die zal worden bepaald op basis van een bedrag per geïndiceerde en niet meer op basis van een bedrag per gerealiseerde plaats, voortaan steeds aan de individuele gemeenten beschikbaar worden gesteld. Hierdoor zal het gemeentebestuur meer mogelijkheden krijgen om zelf sturing te geven aan, en regie te voeren op de uitvoering van de Wsw, aldus de toelichting.

De toelichting geeft geen duidelijk beeld van de gevolgen van de maatregel in de situatie waarin de Wsw niet wordt uitgevoerd via een eigen gemeentelijke organisatie. Met name is niet duidelijk of, en hoe, een andere wijze van bekostiging in die situaties ook daadwerkelijk zal leiden tot meer greep op de uitvoering van de Wsw. Daarbij is van belang dat gemeenten ook na de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging de aan hen beschikbaar gestelde middelen in belangrijke mate aan het schap zullen moeten blijven overdragen, uitgaande van het feit dat de meeste geïndiceerden thans werkzaam zijn in of voor een sw-bedrijf en dat slechts een deel van de kosten per arbeidsplaats kan worden terugverdiend uit de zeer eenvoudige productiewerkzaamheden. Zelfs als werken met begeleiding in de toekomst succesvoller zou zijn dan in het verleden, zal een gemeentebestuur er zeker de eerste jaren niet aan ontkomen dat een substantieel deel van de toegekende Wsw-gelden aan arbeidsplaatsen in sw-bedrijven moet worden besteed. In die zin is er voor het gemeentebestuur weinig (financiële) ruimte om een eigen regie te voeren.

Voorts meent de Raad dat het voorstel neveneffecten kan hebben die een goede uitvoering van de Wsw kunnen doorkruisen. In de toelichting wordt opgemerkt dat de gemeentebesturen als gevolg van hun meer directe verantwoordelijkheid worden gestimuleerd de wijze van samenwerken in Wgr-verband te heroverwegen en te bezien op welke manier zij de verantwoordelijkheid voor hun Wsw-geïndiceerden het best waar kunnen maken. De toelichting biedt echter onvoldoende zicht op mogelijke gevolgen van deze heroverweging voor de werkgelegenheid van de Wsw-geïndiceerde werknemers en op de financiële gevolgen voor de in het sw-schap participerende gemeenten. In dat verband is het volgende van belang.

Het zullen vooral de minder ernstig arbeidsgehandicapten zijn die in aanmerking komen voor plaatsing bij een reguliere werkgever. Deze werknemers hebben doorgaans meer mogelijkheden dan ernstiger arbeidsgehandicapten en kunnen daardoor met begeleiding eerder geplaatst worden buiten het sw-bedrijf. Voor personen met ernstiger beperkingen zal dat nauwelijks mogelijk blijken. Naarmate het voorgenomen beleid succesvoller is, betekent dit dat het sw-bedrijf te maken zal krijgen met een kleinere groep werknemers, die echter relatief meer begeleiding nodig heeft en een lagere productiviteit zal hebben. Bijgevolg zullen de opbrengsten per werknemer verminderen, met alle gevolgen van dien voor de rentabiliteit van de sw-bedrijven, die toch al met moeite het hoofd boven water houden. Dat kan vervolgens weer afbreuk doen aan de plaatsingsmogelijkheden van juist de ernstiger arbeidsgehandicapten.

Hierboven is aangegeven dat, voor zover en naarmate het voorstel in dat opzicht wél effectief zal blijken te zijn, ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijke negatieve (neven)effecten voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van sw-bedrijven en de toekomstige plaatsingsmogelijkheden

¹ J. de Gruijter, D.W.E van IJpen, Politiek-bestuurlijke sturing op de sociale werkvoorziening. Alblasterdam/Dordrecht oktober 2002, p. 9.

van de ernstiger arbeidsgehandicapten. De Raad adviseert op het bovenstaande in de toelichting in te gaan en zonodig het voorstel aan te passen.

2. In de memorie van toelichting is in paragraaf 3.2 nader ingegaan op de mogelijkheden voor gemeenten om meer regie te voeren op de uitvoering van de Wsw en de financiële gevolgen voor de sw-bedrijven van het wetsvoorstel. Ten aanzien van de door de Raad geschetste mogelijke neveneffecten is nader toegelicht dat het wetsvoorstel voldoende ruimte laat om de continuïteit van de bedrijfsvoering van sw-bedrijven en de toekomstige plaatsingsmogelijkheden voor ernstiger gehandicapten zeker te stellen en dat het wetsvoorstel de gemeente juist meer ruimte biedt om vorm te geven aan de uitvoering van de Wsw op een wijze die past bij de lokale situatie en ook op termijn houdbaar is.

3. Financiering

Op grond van het voorstel wordt de bekostigingssystematiek gewijzigd. Momenteel is de financiering gebaseerd op een bedrag per geplaatste Wsw'er. De financiering wordt blijkens de toelichting zo gewijzigd, dat het totaal beschikbare bedrag over de gemeenten wordt verdeeld naar rato van het aantal geïndiceerden. De memorie van toelichting geeft echter geen inzicht in de mogelijke herverdeeffecten van het voorstel op dit punt.

Het totale bedrag dat voor de uitvoering van de Wsw beschikbaar is, wordt niet gewijzigd. Uit de toelichting blijkt echter dat het de bedoeling is dat de gemeenten zelf een groter deel van de uitvoering ter hand zullen nemen. Als de uitvoering in meer of mindere mate van het sw-bedrijf naar de gemeente wordt overgeheveld, ontstaan er extra kosten, zoals personeelskosten. Naast de bestaande organisatie van het sw-bedrijf dient dan ook de opbouw van de nieuwe uitvoeringsorganisatie te worden bekostigd. De memorie van toelichting biedt geen inzicht in de vraag of dit ten koste gaat van het bedrag dat per Wsw'er beschikbaar is.

Verder wordt niet toegelicht welke consequenties de overdracht van de uitkering naar de gemeente heeft voor de loonbetaling en financiering van in een sw-bedrijf geplaatste arbeidsgehandicapten die woonachtig zijn in een andere gemeente dan die waartoe het sw-bedrijf behoort, en voor de keuzevrijheid van de geïndiceerde voor het sw-bedrijf waar hij zou willen en kunnen werken.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

3. In de memorie van toelichting is in paragraaf 3.2 nader ingegaan op de vragen van de Raad ten aanzien van de herverdeeffecten die de nieuwe financieringssysteem met zich meebrengt, de gemeentelijke kosten in relatie tot het totale bedrag dat voor de uitvoering van de Wsw beschikbaar is en de consequenties van het voorstel ten aanzien van de financiering van in een sw-bedrijf geplaatste arbeidsgehandicapten die woonachtig zijn in een andere gemeente dan waartoe het sw-bedrijf behoort.

4. Recht op plaatsing

a. Artikel 12, tweede lid, bepaalt dat, voor zover de uitkering aan de gemeente daartoe voldoende is, door het college aan de geïndiceerde een dienstbetrekking voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden wordt aangeboden binnen 12 maanden na de datum per wanneer betrokkenen tot de doelgroep behoort. Dit betekent, aldus de toelichting, dat een niet-geplaatste Wsw-geïndiceerde bezwaar kan aantekenen, indien na 12 maanden wachttijd voor het realiseren van een Wsw-arbeidsplaats nog voldoende Wsw-budget beschikbaar is, omdat het minimumaantal plaatsen nog niet is gerealiseerd, of indien een Wsw-geïndiceerde die later is ingestroomd eerder is geplaatst. De gemeente kan vervolgens verplicht worden om betrokkene onverwijld in dienst te nemen. Alleen in het geval en voor zolang er in de gemeente aantoonbaar geen Wsw-middelen beschikbaar zijn, omdat de gemeente het bij de verstrekte Wsw-middelen behorende minimumaantal plaatsen reeds heeft gerealiseerd ten behoeve van personen die eerder dan de betreffende Wsw-geïndiceerde in de Wsw instroomden, kan het voorkomen dat de Wsw-geïndiceerde langer moet wachten op plaatsing.

Het voorstel geeft echter onvoldoende duidelijkheid over de vraag hoe de geïndiceerde die langer dan twaalf maanden op de lijst staat, te weten komt dat hij, gezien zijn persoonlijke situatie en de gemeentelijke omstandigheden, recht heeft op plaatsing. Niet duidelijk is vervolgens waartegen de betrokkene bezwaar kan aantekenen, noch wat de juridische status is van dat bezwaar en met gebruikmaking van welke procedure hij zijn aanspraak op plaatsing tot gelding kan brengen.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

b. Het begrip minimumaantal arbeidsjaren speelt een belangrijke rol in dit voorstel. Het is onder meer van belang voor de vraag of Wsw-geïndiceerden die langer dan twaalf maanden op de wachtlijst staan, een afdwingbaar recht op plaatsing hebben. Niet duidelijk is op basis van welke factoren dit minimumaantal arbeidsjaren wordt vastgesteld.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

c. In de toelichting wordt gesteld dat, als een gemeente een begeleidingsorganisatie inschakelt voor het zoeken naar een passende begeleidwerkplaats en het verzorgen van de begeleiding op de werkvloer, de geïndiceerde het recht heeft een keuze te maken tussen tenminste twee verschillende begeleidingsorganisaties. In de tekst van het voorstel komt dit echter niet tot uitdrukking.

De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.

4.a. Teneinde de geïndiceerde in de gelegenheid te stellen om zijn aanspraak op plaatsing binnen 12 maanden te effectueren wordt in artikel 8, achtste lid, van het voorstel tot wijziging van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken geregeld dat gemeenten aan Wsw-geïndiceerden die langer dan twaalf maanden tot de doelgroep behoren en op de wachtlijst staan zodanig inzage dienen te geven in de plaatsingen die door de gemeente zijn gerealiseerd, dat de Wsw-geïndiceerde kan beoordelen of er sprake is geweest van plaatsing van andere Wsw-geïndiceerden in afwijking van de geldende volgorde. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Voorts is de term «bezwaar» in de memorie van toelichting vervangen door de term «klacht» daar het in casu niet gaat om bezwaar als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast wordt in de memorie van toelichting ingegaan op de procedure die de geïndiceerde kan volgen om zijn aanspraak op plaatsing tot gelding te brengen.

b. Het minimumaantal arbeidsjaren is het equivalent van het aantal gedurende een vol jaar te vervullen voltijdsarbeidsplaatsen dat met het beschikbare Wsw-budget in enig jaar moet worden gefinancierd. Een voltijdsarbeidsplaats voor een Wsw-geïndiceerde in de arbeidshandicapcategorie ernstig wordt hierbij aangemerkt als 1,25 voltijdsarbeidsplaats. Elke gemeente dient met het eigen Wsw-budget een percentage van het minimumaantal arbeidsjaren te financieren dat gelijk is aan het aandeel dat de gemeente uit het landelijk beschikbare Wsw-budget ontvangt. Het landelijke minimumaantal arbeidsjaren wordt, net als in de huidige situatie, vastgelegd in een ministeriële regeling en zal worden bepaald op 89 817. Dit aantal komt exact overeen met het aantal standardeenheden dat in de huidige situatie jaarlijks met het Wsw-budget gefinancierd dient te worden. Het aantal Wsw-plaatsen waarvoor het beschikbare Wsw-budget moet worden ingezet blijft derhalve ongewijzigd. Dit is toegelicht in de nota van toelichting horende bij het voorstel tot wijziging van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken.

c. De bepalingen ten aanzien van de inschakeling van begeleidingsorganisaties door het college en de rechten van de Wsw-geïndiceerde ten aanzien daarvan zijn thans opgenomen in het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken. Het recht van de Wsw-geïndiceerde om een keuze tussen twee verschillende begeleidingsorganisaties te maken als de gemeente een begeleidingsorganisatie inschakelt wordt geregeld in artikel 11, tweede lid, van het voorstel tot wijziging van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken. Dit is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

5. Overige opmerkingen

a. In de memorie van toelichting (paragraaf 3.3) wordt opgemerkt dat bij verwijtbaar verlies van een Wsw-dienstbetrekking, zoals bij ontslagname zonder dat aan de voortzetting van de dienstbetrekking zodanige bezwaren zijn verbonden dat de voortzetting ervan redelijkerwijs niet van de betrokken Wsw'er kan worden gevegd, het normale maatregelenregime van de WW, de Wet WIA en de WWB van toepassing is. Daar de Wsw specifiek is bedoeld voor personen van wie is vastgesteld dat zij op grond van de ernst van hun arbeidshandicap duurzaam niet voor reïntegratie naar de arbeidsmarkt in aanmerking komen, spreekt het niet op voorhand vanzelf waarom bij verwijtbaar verlies van een Wsw-dienstbetrekking het normale maatregelenregime van de WW, de Wet WIA en de WWB van toepassing zou moeten zijn. De Raad adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

b. Door artikel I, onderdeel F, wordt artikel 6 zodanig gewijzigd dat het college in de daar genoemde gevallen, zo nodig in afwijking van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de dienstbetrekking opzegt. Deze afwijkingsmogelijkheid is, aldus de toelichting, opgenomen omdat, indien een Wsw-werknemer ziek is en bij periodieke herindicatie blijkt dat hij niet meer tot de Wsw-doelgroep behoort, die persoon op grond van het huidige artikel 6 niet ontslagen kan worden, daar niet kan worden afgeweken van de opzegverboden van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Allereerst wordt in de toelichting niet gemotiveerd waarom de mogelijkheid tot ontslag in dit verband zwaarder zou moeten wegen dan de algemene bescherming tegen ontslag, die aan werknemers in specifieke omstandigheden wordt gegeven. Vervolgens is niet duidelijk waarom de regering een mogelijkheid tot afwijking van geheel titel 10 noodzakelijk acht, indien enkel beoogd is van een aantal opzegverboden af te kunnen wijken. De Raad meent dat deze mogelijkheid tot afwijking van titel 10 in elk geval moet worden beperkt tot de opzegverboden. Ten slotte worden in de memorie van toelichting geen redenen aangedragen waarom enerzijds het college zou moeten kunnen afwijken van de opzegverboden van titel 10, terwijl anderzijds, indien de subsidie van de gemeente aan de werkgever wordt ingetrokken, deze werkgever, die een begeleide werkplek beschikbaar heeft gesteld, wel aan de opzegverboden is gehouden. De Raad adviseert in verband met het bovenstaande het voorstel aan te passen en de toelichting aan te vullen.

c. Op grond van het met artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 6, tweede lid, zegt het college de dienstbetrekking op, indien: a. de werknemer niet meewerkt aan een herindicatie overeenkomstig de daaromtrent bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels; b. de werknemer blijkens een onaantastbaar geworden herindicatiebeschikking niet langer tot de doelgroep behoort, en wel zodra voor hem een alternatieve opvangmogelijkheid feitelijk beschikbaar is of door zijn toedoen niet beschikbaar komt, dan wel zodra hij een aanbod tot passende arbeid onder normale omstandigheden heeft geweigerd, en c. de werknemer niet meewerkt aan het behoud en bevorderen van zijn arbeidsbekwaamheid en aan het verkrijgen van arbeid onder normale omstandigheden, voor zover hij daartoe in staat wordt geacht.

Het is naar het oordeel van de Raad niet consistent om – zonder nadere redengeving – in deze gevallen het college wel te verplichten om de arbeids-overeenkomst met zijn werknemer op te zeggen, terwijl de gevallen a en c overeenkomstig artikel 7, vierde lid, niet gelden als reden voor het beëindigen van de periodieke subsidie en de periodieke vergoeding voor de noodzakelijk kosten van de begeleiding op de werkplek. De Raad adviseert de toelichting op dit aspect aan te vullen, of het voorstel aan te passen.

d. Op grond van het door artikel I, onderdeel H, gewijzigde artikel 9, tweede lid, zal, indien het aantal gerealiseerde arbeidsjaren uit dienstbetrekking als bedoeld in de hoofdstukken 2 en 3 minder bedraagt dan het op grond van artikel 8, tweede lid, vastgestelde minimumaantal arbeidsjaren, een bedrag van de uitkering worden teruggevorderd dat wordt berekend aan de hand van onder meer de factor A. A staat hier voor het op grond van artikel 8, tweede lid, vastgestelde aantal bij de uitkering, bedoeld in artikel 8, eerste lid,

behorende arbeidsjaren. Daar artikel 8, tweede lid, enkel spreekt over de vaststelling van het bijbehorende minimumaantal arbeidsjaren en niet over het vastgestelde aantal bij de uitkering behorende arbeidsjaren, is niet duidelijk waar A precies voor staat.

De Raad adviseert de bepaling te verduidelijken.

Hetzelfde geldt voor de formules gehanteerd in de voorgestelde artikelen 7, tweede lid, onder b, en 10, derde lid, waar steeds gebruik wordt gemaakt van een factor B, die staat voor het op grond van artikel 8, tweede lid, vastgestelde aantal bij de uitkering, bedoeld in artikel 8, eerste lid, behorende arbeidsjaren voor de gemeente waarvan de betrokkenen ingezetene is.

Ook is onvoldoende duidelijk wat bij de vaststelling van het recht op subsidie op grond van artikel 7, tweede lid, wordt bedoeld met factor D, ofwel de voor het college rechtstreeks aan de subsidieverlening verbonden uitvoeringskosten, omgerekend op jaarbasis en hoe dit bedrag bij de aanvraag van een periodieke subsidie kan worden vastgesteld.

De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te scherpen.

Ten slotte is niet duidelijk waarom in de wettekst zelf niet expliciet wordt bepaald, dat de uitkering voor de uitvoering van de Wsw aan gemeenten zal worden verstrekt op grond van de verdeling van het aantal Wsw-geïndiceerden, maar is gekozen voor delegatie.

De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen, dan wel de voorgestelde delegatie toereikend te motiveren.

e. Door artikel I, onderdeel I, wordt in artikel 12 Wsw vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders een indicatiebeschikking of herindicatiebeschikking van een betrokkene kan intrekken. Dit betekent dat het college de bevoegdheid heeft tot intrekking van een beschikking die is genomen door het CWI op grond van artikel 11. Ten eerste is het bijzonder dat een beschikking die is genomen door het ene bestuursorgaan, kan worden ingetrokken door een ander bestuursorgaan. Daar komt bij dat de gronden voor intrekking door het college niets te maken hebben met de vaststelling van de arbeidshandicap van de betrokkene waarop de indicatiestelling door het CWI ziet, maar zien op andere omstandigheden, zoals de weigering van passende arbeid in dienstbetrekking onder aangepaste omstandigheden. De Raad adviseert, gezien het voorgaande, in de wet een onderscheid aan te brengen tussen de bevoegdheid van het CWI tot het nemen van (her)indicatiebeschikkingen en de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om een betrokkene van de gemeentelijke lijst van geïndiceerden af te voeren.

f. De formulering van het via artikel I, onderdeel N, gewijzigde artikel 19 is niet precies. Het bestaande artikel spreekt over indicatie overeenkomstig de hoofdstukken twee tot en met vijf. Het lijkt de bedoeling dat personen die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de (oorspronkelijke) wet, 1 januari 1998, een dienstbetrekking hadden krachtens de Wet Sociale Werkvoorziening, zoals deze toen luidde, niet worden ge(her)ïndiceerd op grond van artikel 11, eerste lid, Wsw, tenzij zij daar zelf om verzoeken. De Raad adviseert de bepaling aldus te formuleren.

5.a. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het uitvoeringsorgaan in het kader van de beslissing tot het al dan niet treffen van een maatregel in verband met het verwijtbaar verlies van een Wsw-dienstbetrekking alle omstandigheden van het geval zullen moeten wegen. Dat geldt overigens ook bij het verlies van een niet-Wsw-dienstbetrekking. In die zin is dan ook sprake van het normale maatregelenregime.

b. Door artikel I, onderdeel F, wordt artikel 6 zodanig gewijzigd dat het college in de daar genoemde gevallen, zo nodig in afwijking van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de dienstbetrekking opzegt. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat voornoemde afwijkingsmogelijkheid is opgenomen om ontslag mogelijk te maken van Wsw-werknemers wiens arbeidshandicap dusdanig is verslechterd dat zij duurzaam niet in staat zijn om Wsw-arbeid te verrichten en derhalve bij herindicatie niet meer tot de

Wsw-doelgroep worden gerekend. Enerzijds wordt hiermee voorkomen dat Wsw-werknemers die eigenlijk niet meer tot de doelgroep behoren, en voor wie inspanningen gericht op re-integratie naar Wsw-arbeid geen kans van slagen hebben, gedurende de volledige duur van het opzegverbod een Wsw-arbeidsplaats bezet houden, waardoor instroom vanaf de Wsw-wachlijst van een andere Wsw-geïndiceerde op die plek niet kan plaatsvinden. Anderzijds krijgen deze werknemers de mogelijkheid om eerder door te stromen naar dagbesteding in het kader van de AWBZ, waarmee hun maatschappelijke participatie wordt gewaarborgd. Gewaarborgd wordt dat in het inkomen van de Wsw-werknemer voorzien blijft worden als na afgifte van een onaantastbaar geworden herindicatiebeschikking de dienstbetrekking door het college wordt opgezegd zodra dagbesteding in het kader van de AWBZ feitelijk beschikbaar is dan wel als de persoon niet wil deelnemen aan dagbesteding. In die gevallen is geen sprake meer van de loondoorbetaling bij ziekte of gebrek, maar zal in het inkomen van de Wsw-werknemer tot 104 weken na aanvang van de ziekte of het gebrek worden voorzien door ziekengeld op grond van de Ziektewet. Na afloop van de 104 weken ontstaat eventueel het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering voor betrokkene of komt een tijdens de Wsw-dienstbetrekking niet of niet geheel uitbetaalde arbeidsongeschiktheidsuitkering weer geheel tot uitbetaling.

Voorts is de mogelijkheid tot afwijking van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek beperkt tot de opzegverboden en is de mogelijkheid opgenomen voor de werkgever om af te wijken van de opzegverboden indien de subsidie van de gemeente aan de werkgever wordt ingetrokken (zie ook hierna bij onderdeel c).

c. Het niet meewerken van de werknemer aan een herindicatie overeenkomstig de daaromtrent bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels en het niet voldoen van de werknemer aan artikel 6, eerste lid, zijn toegevoegd als reden voor het beëindigen van de periodieke subsidie en de periodieke vergoeding voor de noodzakelijke kosten van begeleiding op de werkplek. In geval van een dergelijke beëindiging kan de werkgever, zo nodig in afwijking van de artikelen 670 en 670a van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de dienstbetrekking opzeggen.

d. Met het begrip arbeidsjaren wordt het vastgestelde minimumaantal arbeidsjaren bedoeld. De voorgestelde artikelen 7, tweede lid, onderdeel b, 9, tweede lid, en 10, derde lid, zijn verduidelijkt door de term «minimumaantal» in te voegen voor de term «arbeidsjaren».

De hoogte van de voor het college rechtstreeks aan de subsidieverlening verbonden uitvoeringskosten kan per gemeente verschillen. Toegevoegd is dat het aan de gemeenteraad is om de hoogte van deze kosten bij verordening vast te stellen.

De uitwerking van de huidige verdeelsystematiek voor het Wsw-budget is geregeld in het vigerende Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel is vastgehouden aan deze indeling, waardoor in het voorstel tot wijziging van het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken de nieuwe verdeelsystematiek is opgenomen.

e. Om een Wsw-indicatie te krijgen en te behouden gelden twee voorwaarden. Ten eerste moet sprake zijn van een arbeidshandicap die gezien aard en ernst binnen de doelgroepcriteria van de Wsw valt. De beoordeling hiervan is de bevoegdheid van CWI als verantwoordelijk orgaan voor de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling. Alleen CWI kan derhalve besluiten bij (her)indicatie geen Wsw-indicatie (meer) te verlenen wanneer betrokkene gezien de ernst van zijn handicap niet meer tot de doelgroep behoort. Ten tweede moet de betreffende Wsw-geïndiceerde bereid zijn de plichten die horen bij het gebruikmaken van de Wsw-voorziening te vervullen. Het gaat dan om plichten als het aanvaarden van een passende Wsw-arbeidsplaats of het meewerken aan herindicatie. Wanneer betrokkene er blijk van geeft dit niet te willen, kan de gemeente de Wsw-indicatie om die reden intrekken. Betrokkene kan dan geen rechten meer ontlenen aan het hebben van de Wsw-indicatie. Zo zal betrokkene na intrekking van de Wsw-indicatie op grond van die indicatie niet meer vrijgesteld kunnen worden van re-integratie- en/of sollicitatieverplichtingen die voortvloeien uit een eventuele uitkering. De bevoegdheid van de gemeente om een

Wsw-indicatie in te trekken is langs die lijn van een andere aard dan de bevoegdheid van CWI en staat los van de beoordeling of betrokkene op grond van aard en ernst van de arbeidshandicap tot de Wsw-doelgroep behoort. Overigens is het college op grond van artikel 4 van de vigerende Wet sociale werkvoorziening reeds gerechtigd om de Wsw-indicatie in te trekken als een Wsw-geïndiceerde een passende Wsw-arbeidsplaats weigert.

f. De formulering van het via artikel I, onderdeel N, gewijzigde artikel 19, eerste zin, is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad. In afwijking van het advies wordt overigens verwezen naar artikel 11, tweede lid, en niet naar artikel 11, eerste lid, van de Wsw, omdat artikel 11, tweede lid, specifiek gaat over herindicatie. Voorts is de tweede zin komen te vervallen omdat deze door de verwijzing naar artikel 11, tweede lid, overbodig is geworden.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt met uitzondering van de eerste. In navolging van andere recente wetgeving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er om reden van toegankelijkheid en overzichtelijkheid voor gekozen om de begripsbepalingen, opgenomen in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, in alfabetische volgorde op te nemen zonder nadere aanduiding met letters.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal toevoegingen te doen aan het wetsvoorstel op onderdelen waarvan na aanbieding van het wetsvoorstel aan de Raad gebleken is dat het wetsvoorstel nog niet volledig of onvoldoende duidelijk was.

Artikel 6, tweede lid is dusdanig aangepast dat tevens wordt toegezien op situaties waarin een Wsw-geïndiceerde Wsw-arbeid verricht in dienst van een andere gemeente dan de gemeente waarin hij woonachtig is. In artikel 10, tweede lid was al geregeld dat het college van de gemeente waar betrokkene woont de Wsw-arbeidsplaats die bij een andere gemeente is gerealiseerd dient te financieren door het beschikbare Wsw-budget over te dragen aan het college van die gemeente. In die gevallen waarin opzegging van de dienstbetrekking op grond van artikel 6, tweede lid aan de orde is, kan het college van de gemeente waar betrokkene woont echter niet overgaan tot het opzeggen van de dienstbetrekking die betrokkene heeft met de andere gemeente. Met de aanpassing van artikel 6, tweede lid, is geregeld dat in dergelijke gevallen het college van de gemeente waar betrokkene woont het college van de gemeente waar betrokkene werkt kan verzoeken de dienstbetrekking op te zeggen, en dat het laatstgenoemde college gehouden is onverwijld aan dit verzoek tegemoet te komen. Dit aspect is ook in de memorie van toelichting verduidelijkt.

In artikel 7 is een lid ingevoegd waarmee wordt geregeld dat het college voor een persoon die gebruik wenst te maken van een persoonsgebonden budget op zijn verzoek ook een begeleidingsorganisatie kan inschakelen die met betrokkene op zoek gaat naar een passende begeleid werkenplaats bij een reguliere werkgever. De mogelijkheid om in het kader van het persoonsgebonden budget ook voor dit doel een subsidie te verstrekken was onbedoeld nog niet opgenomen.

Aan artikel 7 is tevens een lid toegevoegd waarmee wordt geregeld dat de gemeenteraad bij verordening nadere regels moet stellen over de wijze waarop het college vorm geeft aan het persoonsgebonden budget. Die regels dienen in ieder geval betrekking te hebben op (a) de wijze waarop de hoogte van de periodieke subsidie aan de werkgever dient te worden vastgesteld, (b) de hoogte van de voor het college rechtstreeks aan de subsidieverlening verbonden uitvoeringskosten omgerekend op jaarbasis, (c) de voorwaarden waaronder het college aan de werkgever een vergoeding verstrekt voor de eenmalige noodzakelijke kosten van aanpassing van de omstandigheden waaronder arbeid wordt verricht en (d) de voorwaarden waaronder het college bereid is een begeleidingsorganisatie in te schakelen die door de Wsw-geïndiceerde zelf is aangewezen.

In artikel 8 is een derde lid ingevoegd, waarmee geregeld wordt dat onze Minister de jaarlijks aan gemeenten beschikbaar gestelde uitkering na de toekenning daarvan nog kan wijzigen. Deze bepaling ziet op de jaarlijkse compensatie voor loon- en prijsbijstelling waarmee het Wsw-budget in de loop van het uitvoeringsjaar kan worden verhoogd, en die normaal gesproken in de loop van het uitvoeringsjaar aan het toegekende Wsw-budget van de gemeenten wordt toegevoegd. Zonder dit lid zou er geen grond zijn waarop deze toevoeging aan het budget aan gemeenten zou kunnen worden verstrekt.

Ten slotte is in de memorie van toelichting aangegeven dat de beoogde datum van inwerkingtreding van de wet 1 januari 2008 is.

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

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

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W12.06.0113/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel I, onderdeel A. De begripsbepalingen opgenomen in artikel 1, eerste lid, als onderdelen met letters aanduiden.
- Artikel I, onderdeel A. «Onder vernummering van het derde tot het vierde lid» vervangen door: Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid.
- Door artikel I, onderdeel I, worden in artikel 12, vierde lid, vier soorten omstandigheden aangewezen die ertoe leiden dat de indicatiebeschikking of herindicatiebeschikking van rechtswege vervalt. De eerste grond is dat de betrokkene daartoe schriftelijk een verzoek doet. Het begrip «vervallen» duidt op het van rechtswege teniet gaan van het rechtsgevolg, indien zich een bepaald rechtsfeit voordoet. Indien een rechtsgevolg op verzoek teniet wordt gedaan, is er echter geen sprake van het van rechtswege vervallen.
- Artikel I, onderdeel G. In artikel 7, eerste lid, onder a, de punt na de puntkomma weghalen.
- Artikel I, onderdeel H. In de formule van artikel 9, tweede lid, «(C)» vervangen door: C.
- Artikel I, onderdeel I. Artikel 12, vierde lid, onder b, «aanvaard» vervangen door: aanvaardt.
- Artikel I N. In artikel 19, eerste volzin, de datum van inwerkingtreding van die wet expliciet aanduiden en een specifieke verwijzing naar artikel 11, eerste lid, opnemen. Artikel 19, tweede volzin, herformuleren, zonder gebruik te maken van het woord «echter».