

No.W12.11.0477/III

's-Gravenhage, 13 januari 2012

Bij Kabinetsmissive van 8 november 2011, no.11.002688, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen), met memorie van toelichting.

Het voorstel implementeert de aangekondigde<sup>1</sup> maatregelen in het kader van "werken naar vermogen". Kern daarvan is dat de Wet werk en bijstand (Wwb) wordt omgevormd tot een "Wet werken naar vermogen" (Wwnv). In die wet komt het accent, meer nog dan thans het geval is, te liggen op activering. Een belangrijk nieuw instrument daarvoor is dat van loondispensatie, waarbij het verrichten van reguliere arbeid tegen een beloning onder het wettelijke minimumloon (wml) onder voorwaarden wordt toegestaan. Personen die thans vallen onder de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), de Wet investeren in jongeren (Wij) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) worden overgeheveld naar de Wwnv, met uitzondering van de uitkeringsgerechtigden die beschikken over onvoldoende dan wel geen mogelijkheid tot reguliere arbeid.

Op 21 december 2011 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het wetsvoorstel beraadslaagd.

De Afdeling onderschrijft de met het voorstel beoogde integratie van regelingen in de Wwnv, de bundeling van re-integratiebudgetten en de inzet van het instrument van loondispensatie. Door de integratie van regelingen en budgetten vindt ook integratie van bestuurlijke verantwoordelijkheid plaats. Met de invoering van het instrument van loondispensatie wordt een belemmering aan de zogenoemde onderkant van de arbeidsmarkt weggenomen. Dit kan een impuls geven aan het aanboren van nieuwe vraag naar arbeid.

De Afdeling heeft evenwel een aantal vragen bij de opzet en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Haar opmerkingen hebben meer in het bijzonder betrekking op de Wsw. Zij zal hierna ingaan op de betekenis van het voorstel voor werkgevers en voor hen die zullen worden aangesproken op werken naar hun vermogen, alsmede voor de gemeenten, met name ook op de vraag in hoeverre deze voldoende in staat worden gesteld om hun rol in het proces van uitvoering van met name de Wsw op adequate wijze te vervullen.

De Afdeling is van oordeel dat in verband met haar opmerkingen aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Werkgevers

---

<sup>1</sup> Zie met name Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 297.

*a. De betekenis van het instrument loondispensatie. Welke andere factoren bepalen effectieve activering?*

Het voorstel betekent een ander accent in het re-integratiebeleid. Uitgangspunt is dat een belangrijk deel van hen die thans een uitkering genieten op grond van één van de wetten die opgaan in de Wwv, in beginsel in staat moet worden geacht om (weer) deel te nemen in het arbeidsproces, zij het afgestemd op hun vermogen daartoe. Het voorstel betekent dat de aandacht in belangrijke mate wordt verlegd van de ontwikkeling en begeleiding van de uitkeringsgerechtigde naar het wegnemen van belemmeringen voor de werkgever voor het aannemen van personen als hier bedoeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het instrument van loondispensatie is hierbij een belangrijk nieuw element. Met dit instrument kunnen werkgevers, onder voorwaarden, personen als werknemer aanstellen tegen een loon dat lager ligt dan het wml. Aan hen die niet in staat zijn tot een productiviteit ter waarde van minimaal het wml en die om deze reden thans zijn afgesneden van de arbeidsmarkt, kan op deze wijze een toegang worden geboden tot de arbeidsmarkt. Het wml werkt voor de werkgever dan niet meer als drempel om iemand aan te stellen om arbeid te laten verrichten, terwijl door de loonaanvullende uitkering voor de werknemer/uitkeringsgerechtigde werken toch loont.

Om op voorhand de focus op deze mogelijke ontwikkelingen zo scherp mogelijk te krijgen, acht de Afdeling het van belang dat de toelichting een - kwalitatieve en kwantitatieve - analyse geeft van de betekenis die het instrument loondispensatie kan hebben voor het met het voorstel beoogde hoofddoel. Zo'n analyse zou mede moeten ingaan op de demografische en economische ontwikkelingen op en perspectieven van de arbeidsmarkt. Meer in het bijzonder denkt de Afdeling daarbij aan het effect van loondispensatie op de vraag naar ongeschoolde arbeid, waarvoor het wml op dit moment mogelijk een drempel vormt. Zo'n analyse is van belang voor een goed inzicht in de te verwachten effecten van de invoering van het instrument loondispensatie.

In dit verband werd de aandacht van de Afdeling getrokken door de in de toelichting opgenomen stelling dat bij werkgevers bereidheid bestaat om personen met een arbeidsbeperking werk te bieden.<sup>2</sup> In dat kader verwijst de toelichting naar een reeks bedrijven die (vrijwel) alle niet behoren tot het midden- en kleinbedrijf (MKB), dit terwijl het MKB, zeker ook voor het onderhavige voorstel, een uiterst belangrijk segment vormt van de arbeidsmarkt. De Afdeling mist node een verdere onderbouwing van de bedoelde stelling, ter zake van de verschillende groepen die onder het stelsel van de Wwv zullen gaan vallen, en gedifferentieerd naar de segmenten van de arbeidsmarkt, in de verschillende regio's. Zij merkt in dit verband op dat voor een werkgever de loonwaarde van potentiële werknemers uit de doelgroepen waarop het wetsvoorstel ziet weliswaar van belang is, maar dat deze niet de enige relevante overweging zal vormen voor het al dan niet bieden van werk aan personen met een arbeidsbeperking. Zo zullen ongetwijfeld ook de kosten van eventueel noodzakelijke begeleiding en technische voorzieningen onderdeel kunnen vormen van de bedrijfseconomische afweging. De Afdeling acht een gedegen onderbouwing van de bedoelde stelling

<sup>2</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 2.4 (verwezen wordt naar de Wajongmonitor) en paragraaf 7.1, onder 1. Het valt op dat de toelichting zwijgt over de vraag of de organisaties van werkgevers zijn geraadpleegd over het voorontwerp.

wenselijk nu, zoals ook uit de toelichting naar voren komt, de bereidheid van werkgevers cruciaal is voor het slagen van de gekozen opzet.

In het verlengde van het voorgaande acht de Afdeling het van belang dat een nader en scherper inzicht wordt verkregen in de gehele reeks van factoren die tot belemmeringen (kunnen) leiden voor de inzet van personen die zich bevinden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Enkele van deze factoren, zoals het wml, administratieve lasten en de sociale verzekeringen, worden al in de toelichting benoemd. Er zijn echter nog de nodige andere factoren, zoals noodzakelijke scholing en aanpassing van het ontslagrecht; deze blijven in de toelichting onderbelicht. Voor een effectieve aanpak gericht op het wegnemen van de bedoelde belemmeringen is inzicht wenselijk in al deze factoren, in hun samenhang, meer in het bijzonder voor zover hun aanpak ligt binnen de mogelijkheden van de wetgever en van de overheidsorganisaties die het aangaat. Dit draagt bij aan de effectiviteit van de met de Wwv gekozen aanpak, en met name van het instrument loondispensatie daarbinnen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en daarbij meer in het bijzonder de positieve verwachting ten aanzien van het instrument loondispensatie nader te onderbouwen.

#### *b. Pilots loondispensatie*

In de toelichting<sup>3</sup> wordt vermeld dat met de Tijdelijke wet pilot loondispensatie (die in werking trad medio 2010 en op 1 januari 2013 vervalt) pilots met betrekking tot loondispensatie zijn opgezet. Hoewel hiermee thans nog weinig ervaring is opgedaan<sup>4</sup>, heeft de regering om sociale, economische en financiële redenen besloten loondispensatie al vanaf 2013 breed in te voeren.

In de toelichting wordt niet nader uiteengezet wat die sociale, economische en financiële redenen zijn. De pilots vragen tijd alvorens zij kunnen leiden tot conclusies. De toelichting maakt evenmin duidelijk waarom het verantwoord is om, met het voorstel, vooruit te lopen op de uitkomst van de pilots, die toch waren bedoeld om nader zicht te krijgen op de betekenis van het instrument loondispensatie. Zonder enig zicht op deze uitkomst, lijken de pilots als experiment, achteraf gezien, weinig zinvol te zijn geweest.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de betekenis van de pilots en het voorstel toe te lichten in het perspectief van de ervaringen die althans tot het moment van indienen met deze pilots zijn opgedaan.

## 2. Belanghebbenden

### *a. Loondispensatie: verdringingseffecten op de arbeidsmarkt?*

Het voorgestelde instrument van loondispensatie kan alleen worden ingezet voor hen die vallen onder de Wwv. Daarmee kan een nieuwe vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden aangeboord. Doordat de betrokken personen arbeid kunnen gaan verrichten tegen een loon dat lager is dan het wml, valt echter niet

<sup>3</sup> Zie memorie van toelichting, hoofdstuk 3, inleiding.

<sup>4</sup> Uit de toelichting blijkt dat er eind mei 2011 786 deelnemers waren, van wie 7 met een arbeidscontract. De overige deelnemers werken met behoud van uitkering.

uit te sluiten dat er op de arbeidsmarkt ook verdringingseffecten zullen optreden. De Afdeling wijst in dit verband op hen die weliswaar niet vallen onder de Wwnv maar die eveneens beschikken over een verdien capaciteit beneden het wml. Daarbij kan worden gedacht aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het kader van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao), alsmede de Wsw.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het mogelijke effect van de inzet van het instrument van de loondispensatie op de arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktperspectieven van hen voor wie dit instrument niet mag worden ingezet, en zo nodig het voorstel aan te passen.

*b. Verhouding loondispensatie - Wsw*

In aansluiting op hetgeen hiervoor onder a. is opgemerkt, merkt de Afdeling het volgende op.

Blijkens het in artikel I, onderdeel A, voorgestelde artikel 6, eerste lid, onder e, Wwb behoren tot de doelgroep van de loondispensatie personen die algemene bijstand ontvangen of een niet-uitkeringsgerechtigde zijn en van wie is vastgesteld dat zij als gevolg van lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen dan wel vanwege andere redenen met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, doch wel tot tenminste 20 procent daarvan. Tot de doelgroep voor de (nieuwe) Wsw behoren, blijkens artikel 1, eerste lid, Wsw personen, die nog niet de leeftijd hebben bereikt waarop volgens de Algemene Ouderdomswet recht op ouderdomspensioen ontstaat en die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling uitsluitend onder aangepaste en beschutte omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.

De Afdeling is de afbakening tussen beide doelgroepen niet geheel duidelijk. Bij loondispensatie is weliswaar sprake van reguliere arbeid bij een reguliere werkgever, maar de werknemer is als gevolg van lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen dan wel vanwege andere redenen niet in staat arbeid te verrichten op het niveau van minimaal het wml. Bij de Wsw is weliswaar van belang dat de werknemer uitsluitend in aangepaste en beschutte omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat is. Dit criterium behoeft op zichzelf echter niet al op voorhand uit te sluiten dat deze aangepaste en beschutte arbeid ook zou kunnen plaatsvinden bij een reguliere werkgever. Hoewel de achtergrond en doelstellingen, ook historisch gezien, voor deze doelgroepen van elkaar verschillen, komen deze groepen in de praktijk mogelijk dicht bij elkaar te liggen en zullen zij elkaar mogelijk voor een deel gaan overlappen, terwijl de regimes waarin zij vallen van elkaar verschillen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen beide doelgroepen, en bij handhaving van het onderscheid tussen hen deze verhouding te verduidelijken

*c. Toegang tot de Wsw*

Het voorstel beoogt een drastische beperking van de instroom in de Wsw, met dien verstande dat van de uitgestroomde plaatsen tenminste een derde opnieuw dient te worden ingevuld met Wsw-gerechtigden.<sup>5</sup>

De Afdeling merkt op dat de Wsw is gericht op hen die uitsluitend beschut kunnen werken; zij kunnen daartoe aan deze wet aanspraken ontlennen. Ingevolge het voorgestelde artikel 1 Wsw, waarin de doelgroep voor de Wsw is gedefinieerd, vindt de indicatie voor de Wsw plaats op basis van objectieve criteria. De toelichting maakt niet duidelijk of de beoogde vergaande beperking van de instroom mogelijk zal zijn zonder dat afbreuk wordt gedaan aan een goede uitvoering en naleving van de in artikel 1 bedoelde objectieve criteria. Berust het voorstel op dit punt op ervaringsgegevens met betrekking tot de arbeidscapaciteiten van hen die tot nu toe instroomden in de Wsw, of gaat het hier voor alles om een financiële taakstelling?

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

*d. Eerbiedigende werking m.b.t. Wsw en Wajong*

Met de aangepaste Wajong en Wsw wordt de instroom in die regelingen beperkt en zullen betrokkenen zoveel mogelijk vallen onder de regels van de Wwnv. Voor jonggehandicapten die volledig arbeidsongeschikt zijn, blijft echter een uitkering op grond van de Wajong beschikbaar. Verder blijft de Wsw beschikbaar voor personen die uitsluitend in een beschutte werkomgeving tot arbeid in staat zijn.

Voor de Wajong geldt dat de zittende populatie via herkeuringen zal worden heringedeeld. Afhankelijk van het jaar van instroom, zullen voor personen die over voldoende verdien capaciteit beschikken de regels van Wwnv gaan gelden (instroom vanaf 2012), dan wel zal een (aangepast) regime van de Wajong blijven gelden. Voor de Wsw blijven degenen die tot 2013 zijn ingestroomd in het stelsel van de Wsw oude stijl. Vanaf 2013 gelden de nieuwe regels voor de nieuwe instroom.

De Afdeling constateert dat er in sterke mate is gekozen voor eerbiedigende werking van lopende contracten en uitkeringen. In de toelichting wordt geen nadere motivering voor de gemaakte keuzes gegeven, maar wordt wel gesteld dat de voorgestelde wijzigingen naar het oordeel van de regering voldoen aan artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De regering voert daartoe aan dat hiermee het billijk evenwicht in acht wordt genomen tussen het algemeen belang en het individueel belang van bescherming van eigendom en met name dat door de inmenging geen disproportionele last wordt opgelegd.

De Afdeling meent dat de genoemde bepaling een ruime beoordelingsruimte laat in de afweging van belangen. De ruime mate waarin met het voorstel is gekozen voor eerbiedigende werking, leidt ertoe dat inderdaad niet snel sprake zal zijn van een disproportionele last voor betrokkene. Het ontbreken van een inhoudelijke motivering en afweging in de toelichting beschouwt de Afdeling in dit licht gezien echter als een gebrek. Zij wijst er op dat de nadruk op de eerbiediging van bestaande rechten verhult dat bij deze afweging meer aspecten moeten worden afgewogen. Zo moet worden onderkend dat met de nu gemaakte keuzes nog decennia lang (tot medio jaren vijftig)

---

<sup>5</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

verschillende regimes naast elkaar zullen blijven gelden.<sup>6</sup> Hierbij spelen budgettaire aspecten een belangrijke rol, evenals de uitvoeringslasten van het zeer langdurig naast elkaar bestaan van verschillende regimes.<sup>7</sup> Daarnaast wordt bij een zo lange overgangperiode het vraagstuk van gelijkheid van behandeling van onderscheiden groepen personen steeds klemmender.

In dit verband moet voorts worden onderkend dat eerbiediging niet alleen maar (financiële) voordelen geeft: zij kan voor de betrokken personen ook nadelen hebben. Zo zullen bijvoorbeeld degenen in de Wsw voor wie de regels van de Wwnv niet gelden ook niet in aanmerking komen voor loondispensatie. Doordat zij onder de eerbiedigende werking vallen, zullen zij, zoals hiervoor aan de orde is geweest, op de arbeidsmarkt in een moeilijker positie kunnen komen ten opzichte van hen die wel in aanmerking komen voor inzet van het instrument loondispensatie. Nog anders geformuleerd: niet valt uit te sluiten dat er personen zijn voor wie de keuze voor eerbiedigende werking juist in de weg zal blijken te staan aan kansen die invoering van het nieuwe regime ook voor hen zou bieden.

De Afdeling adviseert de keuze voor een zo ruim overgangsregime in de Wajong en de Wsw in het licht van het voorgaande, en mede van wat hierna, onder 3, wordt opgemerkt over de effecten van het voorstel voor de gemeenten, nader te overwegen, en, binnen de grenzen van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, te kiezen voor een in de tijd beperkter overgangsregime.

### 3. Gemeenten

Het voorstel geeft de gemeenten een centrale rol bij de re-integratie. In dat verband, en allereerst, moet ervan worden uitgegaan dat re-integratie in het reguliere arbeidsproces van de personen op wie het voorstel ziet niet vanzelf gaat. Afhankelijk van de situatie, zullen deze personen doorgaans ook in de toekomst enige vorm van begeleiding vanuit hun gemeente nodig hebben. Daarnaast zullen de gemeenten ook beleid en een gerichte aanpak moeten ontwikkelen om werkgevers te benaderen en hen te stimuleren tot het formuleren van een vraag naar arbeid ook van personen uit de doelgroepen op wie het wetsvoorstel ziet, met name door in te haken op het instrument loondispensatie. Wil de uitvoering van de Wwnv succesvol kunnen zijn, dan dienen de gemeenten te beschikken over de capaciteit en de personele kwaliteiten die nodig zijn om deze - deels nieuwe - rollen effectief te vervullen.

Zoals ook uit de toelichting<sup>8</sup> naar voren komt, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in haar overleggen met het kabinet over het voorstel ernstige zorgen naar voren gebracht. Deze zorgen richten zich voor een belangrijk deel op de uitvoering van de Wsw. Blijkens het commentaar van de VNG bij het voorstel is de regering er kennelijk nog niet in geslaagd de zorgen die leven bij de gemeenten weg te nemen. Dit brengt risico's mee voor een goede en effectieve uitvoering van de Wwnv, nu gemeenten daarin een belangrijke rol hebben. Tegen deze achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

<sup>6</sup> Immers de cesuur voor de Wajong is gelegd bij de instroom in 2012, bij de Wsw in 2013. Bij instroom van een 18-jarige in de Wsw in 2012, blijven voor die persoon de oude regels van de Wsw gelden tot het bereiken van de AOW-leeftijd, dus minimaal tot 2059. Bij verhoging van de AOW-leeftijd schuift deze datum uiteraard mee.

<sup>7</sup> Zie daarvoor hierna, onder 3.2.

<sup>8</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 7.1.

### 3.1. Wsw

Bijzondere aandacht verdient de uitvoering door de gemeenten van de Wsw gegeven het regime van de Wwnv. Dit betreft zowel de exploitatie van de Wsw-bedrijven als de financiering van de uitvoering van de Wsw in relatie tot hen die tot deze regeling zijn toegelaten.

#### a. Exploitatie

Een belangrijk knelpunt bij de uitvoering van de Wsw is dat deze sector als geheel verlies maakt. Dit is het gevolg van een combinatie van tekortschietende productiviteit en relatief hoge beloningen.<sup>9</sup> De CAO-beloningen in de Wsw kunnen op dit moment namelijk oplopen tot 130-140% van het wml, terwijl de arbeidsproductiviteit van de Wsw-werknemers doorgaans onder wml-niveau ligt. Daardoor is de uitvoering van de Wsw in veel gevallen verliesgevend. Indien de in een CAO vastgelegde beloningsstructuren voor hen die thans al in de Wsw werkzaam zijn na de inwerkingtreding van de Wwnv onaangetast zouden blijven, zal dit een in verhouding groot beslag leggen op de beschikbare financiële ruimte van de gemeenten. Dit betreft niet alleen de uitvoering van de Wsw maar daarmee, gegeven de bundeling van re-integratiebudgetten, ook die van de andere regelingen waarop het voorstel ziet.<sup>10</sup>

Gelet op het vorenstaande signaleert de Afdeling met bezorgdheid dat de Wsw-bedrijven zich gesteld zullen gaan zien voor steeds zwaardere problemen in het rond krijgen van hun exploitatie. Dit kan niet zonder gevolgen blijven voor hun functioneren. De toelichting maakt weliswaar melding van herstructureringsfaciliteit van € 400 mln. De Afdeling heeft in de toelichting echter node een nadere analyse gemist van het perspectief voor de uitvoering van de Wsw, en met name voor de levensvatbaarheid van de daartoe gevormde bedrijven, in de door het voorstel te creëren nieuwe omstandigheden. Deze zullen er immers toe leiden dat de populatie van deze bedrijven<sup>11</sup> in de (verdere) toekomst uitsluitend zal worden gevormd door personen voor wie de plaatsing in deze bedrijven een vorm van dagbesteding zal zijn, met hooguit een afgeleide bedrijfseconomische betekenis voor de desbetreffende organisatie en haar financiers.<sup>12</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het vorenstaande en zo nodig het voorstel aan te passen.

#### b. Financiën

De Wwnv betekent een decentralisatie van beleid die gepaard gaat met een bezuiniging die oploopt tot een kleine € 2 mrd structureel.<sup>13</sup> Daarvan betreft rond de € 300 mln de re-integratiebudgetten. Deze bezuiniging is volgens de regering verantwoord omdat na invoering van de Wwnv de re-integratiemiddelen efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Zie het advies 'Goed benut, goed bestuurd' van de Commissie Toekomst en transitie sociale werkvoorziening (Commissie Westerlaken) (15 september 2011).

<sup>10</sup> Hierna, onder b., zal de Afdeling ingaan op de vraag naar aanpassing van CAO-lonen.

<sup>11</sup> Naast hen die op grond van de eerbiedigende werking nog onder de 'oude' voorwaarden in het WSW-bedrijf werkzaam zijn.

<sup>12</sup> Dit nog daargelaten het feit dat de reductie van de instroom ook gevolgen zal hebben voor het aantal bedrijven dat op verantwoorde wijze in stand kan worden gelaten.

<sup>13</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 8.1.

<sup>14</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 8.5.

Zoals opgemerkt onder 2.d. en hierna, onder 3.2., voorziet het voorstel in belangrijke overgangsmatregelen. Met name het nog vele jaren voortbestaan van de Wsw oude stijl en de daarmee verbonden CAO- en pensioenlasten kan voor gemeenten aanzienlijke kosten met zich brengen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

#### 1° Wsw-CAO

Er is thans een CAO voor de Wsw. Daarin is voor het huidige bestand Wsw-ers gemiddeld een loonniveau van 110% van het WML afgesproken.<sup>15</sup> De VNG heeft aangegeven dat het voorstel ertoe zal leiden dat de loonkosten van de bestaande CAO-afspraken voor de gemeenten een te zware last zullen vormen.

De regering stelt in de toelichting dat de Wwnv geen nadere voorwaarden stelt aan de arbeidsvoorwaarden in de Wsw, maar dat gemeenten daarvoor zelf verantwoordelijk zijn en blijven.<sup>16</sup> De VNG heeft echter aangevoerd dat zij weinig mogelijkheden ziet om de huidige loonkosten en andere arbeidsvoorwaarden door onderhandeling aan te passen. In verband met deze opvatting van de VNG is het aangewezen dat de toelichting nader ingaat op de mogelijkheden van de gemeenten om te komen tot neerwaartse aanpassing van het loonniveau, niet alleen voor de nieuwe instroom maar met name ook voor hen die vallen onder de huidige CAO.

#### 2° Wsw-pensioen

Er is een pensioenfonds voor de sociale werkvoorziening, het Pensioenfonds voor Werk en (Re)integratie (PWRI). De VNG heeft aangegeven dat de beoogde lagere instroom in de Wsw zal leiden tot minder premie-inkomsten voor het fonds. Als gevolg daarvan dreigen financieringsproblemen voor het PWRI, en daarmee voor de gemeenten (als werkgever).

In de toelichting wordt niet ingegaan op deze problematiek. De Staatssecretaris van SZW heeft de Afdeling laten weten dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het beheer van het PWRI en dat er geen rijksbijdrage ten behoeve van het PWRI zal worden verstrekt.

Gelet op het voorgaande, en daargelaten hoe de bedragen moeten worden gewaardeerd die in de toelichting en door de VNG zijn genoemd, concludeert de Afdeling dat na de invoering van de Wwnv de financiering van de Wsw de gemeenten stelt voor een aanzienlijke opgave. Daar komt bij dat althans een aantal gemeenten op het moment van inwerkingtreding van het voorstel ten aanzien van de Wwb een financiële achterstand kent. Dit alles kan een risico betekenen voor een goede uitvoering van het voorstel in zijn totaliteit, dat wil zeggen ook voor die gedeelten die niet zien op de Wsw. In dit verband dient tevens acht te worden geslagen op de cumulatieve effecten - en eventuele risico's - van de verschillende maatregelen waarmee gemeenten thans worden geconfronteerd. Naast het onderhavige voorstel moet in dit verband met name worden gewezen op de voorgenomen overheveling van een belangrijk gedeelte van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten naar de Wet maatschappelijke ondersteuning en van de uitvoering van de jeugdzorg naar gemeenten.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande, en daarbij antwoord te geven op de vraag of de wetgever ervan mag uitgaan dat, mede gelet op

<sup>15</sup> Het gaat hier om een gemiddelde: de beloning van sommigen loopt op tot 140% van het WML.

<sup>16</sup> Zie memorie van toelichting, paragraaf 7.1, onder 2.

de beschikbare financiële middelen, in alle gemeenten een goede uitvoering van de Wwv, in al haar onderdelen, voldoende zal zijn gewaarborgd.

### 3.2. *Overgangsmaatregelen: verschillende regimes*

Het voorstel gaat uit van bundeling van re-integratieregelingen en –budgetten. De voorgestelde overgangsmaatregelen leiden er toe dat voor bepaalde groepen gedurende een lange periode afzonderlijke regimes blijven gelden. Het gaat hier om personen die vallen onder de voorgestelde overgangsregimes in de Wajong en op het laten voortbestaan van de Wsw in de huidige vorm voor hen die bij inwerkingtreding van de Wwnv al in dat kader werkzaam zijn. Deze overgangsmaatregelen betekenen dat de gemeenten, alles bijeen, nog ruim 40 jaar voor deze wetten verschillende regimes naast elkaar zullen moeten uitvoeren.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van het zo lang naast elkaar laten bestaan van verschillende regimes voor de uitvoering en de uitvoerbaarheid van het voorstel.

## 4. Overige opmerkingen

### a. *Delegatiebepaling*

In artikel II, onderdeel, H, wordt met het voorgestelde vierde lid van artikel 12 Wsw een delegatiebepaling in deze wet voorgesteld. Ingevolge deze bepaling wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) geregeld wanneer ingezetenen die zijn geïndiceerd, beschikbaar zijn om een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 2, eerste lid, te aanvaarden.

De Afdeling heeft een toelichting op deze delegatiebepaling gemist. Zij merkt op dat het moment waarop een geïndiceerde persoon een dienstbetrekking kan aanvaarden per individu kan verschillen.

Ziet de Afdeling het goed, dan is bedoeld bij amvb te bepalen aan de hand van welke algemene regels het moment kan worden bepaald waarop betrokkene beschikbaar zal kunnen zijn. Indien dit juist is, dient dit in de wettekst te worden gepreciseerd.<sup>17</sup> De Afdeling adviseert de delegatiebepaling aan te passen en in de toelichting in te gaan op het soort regels dat bij amvb zal worden gesteld.

### b. *Indeling Wajong*

In het in artikel III, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a:13 Wajong wordt voor wat betreft de verplichtingen van de jonggehandicapte die is ingestroomd in 2012 verwezen naar bepalingen in hoofdstuk 3 van de Wajong.

De Afdeling constateert dat met de Wet van 3 december 2009 tot wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning (Stb. 2009, 580) in hoofdstuk 2a van de Wajong de plichten in diverse artikelen zijn uitgeschreven.

Gelet op het feit dat de Wajong voor drie verschillende groepen jonggehandicapten verschillende regels stelt, adviseert de Afdeling, ten behoeve van een goede leesbaarheid van de wet, de verplichtingen voor jonggehandicapten die zijn ingestroomd in 2012 als zodanig uit te schrijven en op te nemen in hoofdstuk 1a.

### c. *Definitie begrip voorziening*

<sup>17</sup> Zie ook aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In de in artikel IV, onderdeel A, voorgestelde definitie van het begrip re-integratievoorziening in de Wet participatiebudget, wordt de ondersteuning bij arbeidsinschakeling door de gemeente gedefinieerd als voorziening.

De Afdeling constateert dat bijvoorbeeld in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 7, eerste lid, onderdeel a, Wwb, waarnaar in bedoelde definitiebepaling ook wordt verwezen, wordt bepaald dat de gemeente in het kader van die ondersteuning bij arbeidsinschakeling een voorziening kan aanbieden. De ondersteuning zelf kan daarom niet als voorziening worden gedefinieerd.

De Afdeling adviseert de definitie van het begrip re-integratievoorziening aan te passen.

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

De Afdeling advisering van 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 vice-president van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.11.0477/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Toelichten wat wordt bedoeld met de zinsnede 'rechtens geldend loon' in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 6, tweede lid, onderdeel g, Wwb.
- In het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 2, Wwb de doelgroepen omschrijven zonder te verwijzen naar de artikelen 34a, 35 en 36 Wia.
- In het in artikel I, onderdeel F, voorgestelde artikel 10c, eerste lid, Wwb de zinsnede "uit de doelgroep loondispensatie" vervangen door: die behoort tot de doelgroep loondispensatie.
- Het in artikel II, onderdeel E, voorgestelde artikel 8 Wsw als volgt formuleren:  
**Artikel 8**  
 De uitvoering van de hoofdstukken 2 en 3, met uitzondering van de uitvoeringskosten, wordt bekostigd uit de uitkering die het college ontvangt op grond van de Wet participatiebudget. (reden wijziging: anders lijkt het alsof in de Wsw de uitkering ten behoeve van re-integratie wordt vastgesteld, terwijl de Wet participatiebudget daar de basis voor is)
- In de toelichting op artikel II, onderdeel E, aangeven waaruit de uitvoeringskosten Wsw worden betaald.
- In het in artikel II, onderdeel G, voorgestelde artikel 11, tweede lid, Wsw de zinsnede "die tot de doelgroep behoren overeenkomstig de krachtens artikel 6, tweede lid, onderdeel a, gestelde regels" vervangen door:, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onderdeel a.
- In het in artikel III, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a:1, vierde lid, Wajong na "duurzaam" invoegen: geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben.
- In het in artikel III, onderdeel B, voorgestelde artikel 1a:1, vijfde lid, de zinsnede "vierde lid" vervangen door: vijfde lid.
- In het in artikel III, onderdeel B, voorgestelde hoofdstuk 1a Wajong een algemene bepaling opnemen die de het begrip grondslag definieert (vergelijk artikel 2:1 Wajong).
- In het in artikel IV, onderdeel D, voorgestelde artikel 3a, derde lid, Wet participatiebudget na de zinsnede "het aantal van deze dienstbetrekkingen dat" invoegen: in een jaar.
- In het in artikel V, onderdeel D, aan hoofdstuk II van de Ziektewet toe te voegen artikel de zinsnede "Wet invoering Wet werken naar vermogen" vervangen door: Invoeringswet Wet werken naar vermogen.
- In de met artikel VII, onderdeel I, aan de Wia toe te voegen twee artikelen de zinsnede "Invoeringswet Werken naar vermogen" telkens vervangen door: Invoeringswet Wet werken naar vermogen.
- Artikel VIII, onderdeel F, toelichten (in de artikelsgewijze toelichting wordt voor een toelichting op dit artikel ten onrechte verwezen naar hoofdstuk 5 van de toelichting).