

Bij Kabinetsmissive van 9 september 2013, no.13.001845, 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 de vierde nota van wijziging bij 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 toelichting.

De nota van wijziging wijzigt het voorstel Invoeringswet Wet werken naar vermogen (Wwnv)¹ en vormt deze om tot een "Invoeringswet Participatiewet". De Wwnv voorzag in bundeling bij gemeenten van verantwoordelijkheden en budgetten op het terrein van de re-integratie. Daartoe werden verschillende regelingen geïntegreerd in de Wet werk en bijstand en vond ontschotting van verantwoordelijkheden en budgetten plaats. Enkele regelingen bleven in het voorstel voor de Wwnv gehandhaafd, met name op het terrein van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), en een instandhoudingsverplichting in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Belangrijk element van de Wwnv was voorts de introductie van het instrument loondispensatie.

De thans voorliggende vierde nota van wijziging geeft uitvoering aan de wijzigingen ingevolge de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van 29 oktober 2012. In dit regeerakkoord is gekozen voor het in samenhang decentraliseren van een aantal beleidsterreinen in het sociale domein. Naast de regelingen inzake re-integratie aan de onderkant van de arbeidsmarkt betreft het met name de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg. Voorts is in het regeerakkoord gekozen voor een hervorming van regels betreffende de arbeidsmarkt. Verder wordt het voorstel aangepast in verband met de afspraken die hierover zijn gemaakt in het op 11 april 2013 gesloten Sociaal Akkoord.

De nota van wijziging handhaaft de hoofdelementen van het voorstel voor de Wwnv, te weten decentralisatie naar gemeenten van de re-integratietaken en ontschotting van verantwoordelijkheden en budgetten.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wwnv betreffen:

- het instrument loondispensatie wordt vervangen door het instrument loonkostensubsidie;
- afschaffen instandhoudingsverplichting Wsw-voorzieningen;
- invoering van een voorziening beschut werk;
- herkeuring Wajong-bestand: wie arbeidsvermogen heeft komt te vallen onder de Participatiewet.

Een quotumregeling voor de verplichte indienstneming van arbeidsgehandicapten wordt in de toelichting bij de nota van wijziging wel aangekondigd, maar nog niet ingevoerd. Een wetsvoorstel zal later bij de Tweede Kamer worden ingediend.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nrs. 1-3.

De Afdeling plaatst de nota van wijziging tegen de achtergrond van de bredere decentralisatieagenda. Daarover heeft de Afdeling reeds eerder een drietal uitgangspunten geformuleerd.² Zij gaat in het bijzonder in op de mate waarin en de wijze waarop gemeenten in staat worden gesteld de taken uit te voeren die zij in het kader van het voorstel krijgen toebedeeld. Zij twijfelt eraan of het instrumentarium dat met het voorstel wordt geïntroduceerd, voldoende zal zijn om de beoogde doelen te bereiken. In verband daarmee is zij van oordeel dat de nota van wijziging nader dient te worden overwogen.

1. Participatiewet en arbeidsmarkt

In de Participatiewet krijgen gemeenten een belangrijke uitbreiding van taken bij de re-integratie van verschillende groepen personen die een relatief grote afstand tot arbeidsmarkt hebben. Door de instroom in de Wsw af te sluiten en de herkeuringen van wajong-ers zal de omvang van de groep die onder de Participatiewet gaat vallen sterk toenemen. De doelgroep van de Wsw omvat thans ongeveer 90.000 personen. Afsluiting van de Wsw betekent uiteindelijk structureel een toename van het bestand met 90.000 personen (30.000 beschut werken, 60.000 regulier).³ Door de herkeuring van wajong-ers zal de toename in de Participatiewet structureel zo'n 170.000 mensen betreffen.⁴ De geleidelijkheid van de overheveling betekent volgens de toelichting dat de toename van de gemeentelijke doelgroep tot 2018 circa 94.000 mensen bedraagt.⁵ Dat is nog ongerekend de werklozen die vanwege de oplopende werkloosheid geen werk vinden en daardoor aan het einde van hun WW-periode geraken. Daarnaast moet rekening worden gehouden met toename van de doelgroep als gevolg van de voorgenomen verkorting van de duur van het recht op uitkering op grond van de Werkloosheidswet.

a. *Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt*

Het succes van de re-integratie-inspanningen van gemeenten zal niet alleen door gemeenten zelf beïnvloed kunnen worden, maar in belangrijke mate ook afhangen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Daarbij zullen gemeenten, los van conjuncturele aspecten, zoals de werkloosheid die thans sterk oploopt,⁶ mede afhankelijk zijn van de mate waarin institutionele veranderingen op de arbeidsmarkt, die ertoe leiden dat de

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen d.d. 20 december 2012 (W04.12.0239/I). Deze zijn:

- Een benadering die is gericht op maatwerk, vraagt om integraliteit in de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op brede, met elkaar samenhangende terreinen: sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid. Hernieuwde verkokering van de beleidsterreinen moet vermeden worden en ontschotting van budgetten is essentieel. Wanneer de decentralisaties elk afzonderlijk worden vormgegeven, is het risico groot dat decentrale overheden onvoldoende beslissingsruimte krijgen om de beoogde integrale uitvoering te verwezenlijken, en bestaat ook het risico van afwentelingseffecten.
- Maatwerk vereist voorts dat alleen de opdracht om taken uit te voeren wordt gedecentraliseerd (de "wat-vraag"), niet de wijze waarop die uitvoering gestalte krijgt (de "hoe-vraag"). Alleen in een specifieke, op de lokale situatie afgestemde vormgeving kan maatwerk worden geleverd en kan efficiencywinst worden behaald. Naar de mate waarin het antwoord op de "hoe-vraag" op rijksniveau weer wordt vastgelegd, nemen de mogelijkheden om de veronderstelde efficiencywinst te behalen weer af en worden de taakstellingen irreëel.
- Bij deze benadering hoort dat wordt aanvaard dat decentrale overheden de "hoe-vraag" voor de gedecentraliseerde taken op uiteenlopende wijzen beantwoorden. Ook hier geldt dat de efficiencywinst en bijgevolg de taakstellingen niet worden behaald naar de mate waarin decentrale verschillen niet worden aanvaard.

³ Memorie van toelichting, hoofdstuk 10, tabel 3.

⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 10, paragrafen 10.5 en 10.6.

⁵ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2, tabel 1 op blz. 40.

⁶ Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 2014.

werking van de arbeidsmarkt wordt verbeterd en de vraag naar arbeid toeneemt, worden doorgevoerd. In het vandaag eveneens vastgestelde advies over de Wet werk en zekerheid heeft de Afdeling opgemerkt dat zij van oordeel is dat de betekenis van dat voorstel voor een betere werking van de arbeidsmarkt vrij beperkt is.⁷ Eerder heeft de Afdeling ook gewezen op de ontwikkeling van de micro-lastendruk, die grote invloed heeft op de kosten van arbeid en daarmee op de vraag naar arbeid.⁸

b. *Voldoende banen?*

In de toelichting wordt vermeld dat in het Sociaal akkoord tussen sociale partners is afgesproken dat de werkgevers in de jaren tot 2026 125.000 personen in dienst zullen nemen.⁹ Voor de periode tot 2018 betreffen de gemaakte afspraken het in dienst nemen van iets meer dan 40.000 personen. De toename van de gemeentelijke doelgroep is in deze periode 94.000. De met de werkgevers gemaakte afspraken zijn in deze periode derhalve niet voldoende om de toename van de gemeentelijke doelgroep volledig op te vangen. Uit de toelichting is niet op te maken dat de verdere toename van de gemeentelijke doelgroep in latere jaren wel wordt opgevangen. Dit betekent dat een deel van de betrokkenen, voor zover niet vallend onder de categorie beschut werken, zal terugvallen op de bijstand.

De Afdeling merkt voorts op dat onzeker is in welke mate werkgevers op het niveau van de ondernemingen daadwerkelijk invulling zullen geven aan wat op landelijk niveau is overeengekomen. Dat geldt in het bijzonder voor werkgevers die niet zijn aangesloten bij de organisaties die deze afspraken hebben gemaakt. Maar ook ten aanzien van diegenen die wél zijn aangesloten bestaan er geen middelen om ervoor te zorgen dat door vertegenwoordigers gemaakte afspraken worden nagekomen. De effectiviteit van deze afspraken zal voorts in belangrijke mate afhangen van de ontwikkeling van de vraag naar arbeid.

De toelichting vermeldt dat, indien de in het Sociaal akkoord gemaakte afspraken onvoldoende resultaat hebben, een quotumregeling voor arbeidsgehandicapten als stok achter de deur zal worden ingevoerd.¹⁰ Blijkens de toelichting zal een zodanig voorstel in het najaar van 2013 gereed zijn. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk waarom een quotumregeling wél effectief zou zijn indien de vraag naar arbeid achterblijft en de gemaakte afspraken geen uitkomst bieden.

c. *Conclusie*

De Afdeling heeft in de toelichting een beschouwing gemist over de meer algemene aspecten van arbeidsmarktbeleid die op de effectuering en effectiviteit van het re-integratiebeleid op gemeentelijk niveau van grote invloed zijn. Zij adviseert de toelichting aan te vullen met de bedoelde beschouwing over de algemene aspecten van arbeidsmarktbeleid en tegen de achtergrond van het vorenstaande alsnog dragend te motiveren dat gemeenten in staat kunnen worden geacht om de beoogde aantallen personen daadwerkelijk aan de slag te krijgen, ook gelet op de thans voorziene budgettaire kaders.

⁷ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende het voorstel van wet tot wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid) (W12.13.0315/III).

⁸ Advies over de Miljoenennota 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 3).

⁹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.

¹⁰ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2.

In de punten hierna gaat de Afdeling nader in op de middelen en instrumenten die ingevolge het gewijzigde voorstel beschikbaar worden gesteld aan gemeenten. Zij twijfelt eraan of deze instrumenten afdoende zullen zijn om de met het voorstel bij gemeenten belegde taken adequaat uit te voeren.

2. Loonkostensubsidie en loondispensatie

In het oorspronkelijke voorstel voor de Wwnv was de introductie van het instrument loondispensatie voorzien. Volgens de toelichting is er bij de direct betrokkenen een groter draagvlak voor een loonkostensubsidie dan voor het instrument loondispensatie en geeft loonkostensubsidie minder bureaucratie.¹¹

Bij de in het oorspronkelijke voorstel voor de Wwnv opgenomen loondispensatie wordt de productiviteit (loonwaarde) van de werknemer bepaald indien die lager is dan het wettelijk minimumloon (wml). De werkgever betaalt de werknemer naar rato van die aldus bepaalde loonwaarde en de gemeente vult het inkomen van de werknemer vervolgens aan tot maximaal het wml. Er was expliciet bepaald dat de geldelijke beloning voor arbeid door de gemeente werd verminderd tot de loonwaarde, in afwijking van hetgeen bij en krachtens de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag is bepaald.¹²

Bij de loonkostensubsidie zoals thans voorgesteld, betaalt de werkgever minimaal het wml of het toepasselijke cao-loon aan de werknemer en draagt hij voorts de werkgeverslasten. De gemeente verleent een loonkostensubsidie aan de werkgever ten bedrage van het verschil tussen het wml en de loonwaarde.

Uit de toelichting blijkt dat de kosten van het instrument loonkostensubsidie voor werkgevers hoger zijn dan die van het instrument loondispensatie.¹³ Bij toepasselijkheid van een cao waarin afspraken over loon boven wml zijn gemaakt zal de werkgever immers niet alleen de loonwaarde, maar ook het verschil tussen wml en het cao-loon moeten vergoeden, alsmede worden geconfronteerd met hogere werkgeverslasten die uit een cao voortvloeien, zoals pensioenlasten. De toelichting vermeldt dat het instrument loonkostensubsidie ook voor gemeenten duurder is dan loondispensatie. Hiervoor is € 480 miljoen aan extra middelen beschikbaar gesteld. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waardoor deze hogere kosten worden veroorzaakt. De Afdeling neemt aan dat die hogere kosten het gevolg zijn van het feit dat anders dan bij loondispensatie altijd aanvulling tot wml-niveau plaatsvindt en voorts van het feit dat gemeenten ook een deel van de (hogere) werkgeverslasten voor hun rekening nemen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

De toelichting vermeldt dat toch de voorkeur is gegeven aan het instrument loonkostensubsidie, omdat dit minder bureaucratie oplevert. Het is de Afdeling niet op voorhand duidelijk waarom het voorgestelde instrument van de loonkostensubsidie ondanks de hogere kosten effectiever zou zijn dan dat van loondispensatie. Mede gelet op de ervaringen met het instrument van de loondispensatie in de huidige Wajong en een onlangs gehouden pilot¹⁴ wordt uit de

¹¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 4.

¹² Het oorspronkelijk voorgestelde artikel 10c, eerste lid, Wwnv.

¹³ Memorie van toelichting, hoofdstuk 10.

¹⁴ Tijdelijke wet pilot loondispensatie.

toelichting niet duidelijk waarom loonkostensubsidie een positiever effect zou hebben op het aantal personen dat daadwerkelijk in dienst zal worden genomen.¹⁵ Daarbij komt dat het instrument loonkostensubsidie voor langdurig werklozen, arbeidsongeschikten of herbeoordeelden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat op 1 januari 2009 met de inwerkingtreding van Wet Stimulering Arbeidsparticipatie werd ingevoerd, is afgeschaft.¹⁶ Reden voor de afschaffing was dat de toegevoegde waarde van het instrument onvoldoende was komen vast te staan. Het gebruik van de loonkostensubsidie was beperkt gebleven en daarnaast bleek dat voor slechts 20% van de werkgevers die gebruik hebben gemaakt van het instrument van de loonkostensubsidie deze loonkostensubsidie van doorslaggevende betekenis was geweest bij het aannemen van een moeilijk plaatsbare werkzoekende. Ook bij re-integratiebedrijven was er geen eenduidig beeld van de toegevoegde waarde van het instrument. Vanwege het uitblijven van een duidelijk aantoonbare toegevoegde waarde van het instrument van de loonkostensubsidie heeft de regering besloten daarvoor geen nieuwe middelen beschikbaar te stellen.¹⁷

Gelet op het vorenstaande rijst de vraag wat, uit een oogpunt van efficiënt gebruik van publieke middelen, de inzet rechtvaardigt van extra middelen van € 480 miljoen die met deze keuze samenhangt. Dit geldt volgens de Afdeling te meer omdat die middelen niet ingezet zullen kunnen worden voor kosten van de begeleiding die gemaakt zullen moeten worden om tot een succesvolle participatie van deze groepen te komen.

Voorts merkt de Afdeling op dat, anders dan bij het instrument van de loondispensatie, het wml, onderscheidenlijk de cao, van toepassing is op de met de werknemer gesloten arbeidsovereenkomst. Dit leidt er temeer toe dat de werkgever alleen bereid zal zijn de werknemer in dienst te nemen indien langdurige zekerheid wordt gegeven over de beschikbaarheid van loonkostensubsidie voor de desbetreffende werknemer.¹⁸ Het is de vraag of die zekerheid met het voorstel in voldoende mate wordt geboden.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling niet overtuigd van de keuze voor het instrument loonkostensubsidie in plaats van loondispensatie. Zij adviseert in de toelichting de gemaakte keuze nader te bezien, en de nota van wijziging aan te passen.

3. Wsw

¹⁵ In de Wajong bestaat al langere tijd ervaring met het instrument loondispensatie. Het aantal wajongers dat bij een reguliere werkgever met loondispensatie aan de slag is, neemt toe. Het lijkt er daarbij op dat werken na een toekenning van loondispensatie duurzaam is, aldus UWV (UWV memo 16 juli 2013, Wajongers aan het werk met loondispensatie). Uit de evaluatie van een pilot met loondispensatie in het kader van Werken naar vermogen, is ook naar voren gekomen dat het instrument loondispensatie een bruikbaar instrument kan zijn (Kamerstukken II 2012/13, 29 817, nr. 126). De Afdeling wijst ook op de voorliggende toelichting, waarin wordt vermeld dat de lopende loondispensatieafspraken voor wajongers zullen doorlopen, omdat wanneer deze wajongers onder andere voorwaarden zouden moeten gaan werken, het risico zou bestaan dat zij hun baan verliezen (toelichting, hoofdstuk 7).

¹⁶ Afschaffing van de bedoelde loonkostensubsidie vond plaats met de inwerkingtreding van de Wet van 21 mei 2012 tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met aanpassing van de dienstverlening van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen aan werkgevers en werkzoekenden en de opheffing van de Raad voor werk en inkomen als publiekrechtelijke rechtspersoon met een wettelijke taak en van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de beëindiging van de inzet van het re-integratiebudget Werkloosheidswet en van loonkostensubsidies (Stb. 2012, 224).

¹⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 065, nr. 3, paragraaf 2.4.4.

¹⁸ De VNG wijst hier ook op in haar commentaar van 8 augustus 2013 (kenmerk BAW1/U201301093) op de nota van wijziging. Het gaat daarbij niet alleen om zekerheid binnen de desbetreffende gemeente, maar ook om bijvoorbeeld de situatie dat de werknemer verhuist naar een andere gemeente of bij gemeentelijke herindeling.

In het voorstel voor de Wwnv was een verplichting tot instandhouding van Wsw-voorzieningen (en -banen) opgenomen. De instandhoudingsverplichting zou gemeenten in financiële problemen kunnen brengen, omdat deze sector als geheel verlies maakt door een combinatie van tekortschietende productiviteit en relatief hoge beloningen en door financieringsproblemen bij Wsw-pensioenen.

In de nu voorliggende nota van wijziging vervalt de instandhoudingsverplichting en wordt de instroom vanaf 1 januari 2015 stopgezet. In de financiering wordt hiermee rekening gehouden door deze relatief langzaam af te bouwen. Daarbij komt een (oplopende) efficiencykorting.

Zoals al in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de orde is gesteld, zullen veel gemeenten worden gedwongen tot maatregelen in verband met de bestaande beloningsstructuren in relatie tot de productiviteit en winstgevendheid van deze voorzieningen.¹⁹ Daarbij kan gedacht worden aan herstructurering van bedrijven, alsook aan het binnen het kader van de gemaakte afspraken over arbeidsvoorwaarden rationaliseren van beloningen en eventueel aan herkeuringen. Ook is denkbaar dat cao-overleg tot aanpassing van beloningsstructuren leidt.

Het stopzetten van de instroom in de Wsw roept de vraag op welk perspectief er bestaat voor de voortzetting van de bestaande Wsw-voorzieningen. Zij zullen immers worden geconfronteerd met een afnemend en vergrijzend werknemersbestand, veelal met relatief hoge (loon)kosten. Ook zullen zij een oplossing moeten vinden voor de pensioenproblematiek, die wordt versterkt door het steeds ouder wordende bestand met steeds minder actieve deelnemers.

Voorts merkt de Afdeling op dat de instandhouding van de Wsw-voorzieningen een fors beslag legt op de mogelijkheden van gemeenten om de verschillende participatiedoelstellingen te bereiken. Blijkens de toelichting²⁰ slokt het Wsw-budget voor lange tijd een zeer groot deel van het budget op dat beschikbaar is voor de participatietaken (dat budget bedraagt thans ruim € 2,3 miljard en wordt in langzame stappen afgebouwd naar nihil; in 2018 bedraagt het budget nog ruim € 1,7 miljard). Die middelen kunnen derhalve niet worden gebruikt voor de nieuwe instrumenten, terwijl de doelgroep voor gemeenten sterk toeneemt. Dit betekent dat voor een lange periode veel geld opgaat aan een klein deel van de doelgroep van gemeenten.

Nu het hoofdzakelijk loonkosten betreft, zijn er nauwelijks andere mogelijkheden beschikbaar dan het aanpassen van de beloningsstructuren, inclusief pensioenen, of het beëindigen van de desbetreffende Wsw-activiteiten. De toelichting gaat niet in op de vraag op welke wijze gemeenten daadwerkelijk de kosten van de Wsw kunnen beheersen, mede om te voorkomen dat onvoldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor de andere doelgroepen. Het gaat daarbij niet alleen om de loonkostensubsidies, maar in het bijzonder ook om de kosten van begeleiding die gemaakt moeten worden om tot succesvolle participatie van deze kwetsbare doelgroepen te komen. Die subsidies en begeleiding kunnen niet worden betaald, indien het niet lukt de kosten voor de Wsw te beheersen en af te bouwen.

De Afdeling adviseert de problematiek rond de Wsw-voorzieningen nader te bezien en de nota van wijziging aan te passen.

¹⁹ Zie onder andere Kamerstukken II 2011/12, 33 161, nr. 4.

²⁰ Memorie van toelichting, hoofdstuk 10.

4. Beschut werken

In verband met het stopzetten van de instroom in de Wsw voorziet het voorstel in de introductie van een nieuwe voorziening beschut werk. In artikel 10b (artikel I, onder F) van het voorstel voor een Participatiewet is bepaald dat beschut werk de vorm moet hebben van een dienstbetrekking. Voorts vermeldt de toelichting dat de beloning van werknemers met een dienstbetrekking beschut werk geschiedt volgens de cao van de branche waarin zij werkzaam zijn, dan wel – als er geen cao van toepassing is – het wml. Dit betekent dat, afhankelijk van de cao die van toepassing is, de deelnemers aan beschut werken op verschillende inkomensniveau's worden ingeschakeld. De op hen van toepassing zijnde loonkostensubsidie bedraagt maximaal 70% wml. In afwijking van de reguliere loonkostensubsidie is geen sprake van een jaarlijkse loonwaardebepaling, maar kan worden volstaan met het eens in de drie jaar bepalen van de loonwaarde.

Bij de voorziening beschut werken gaat het om personen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Het gaat volgens de toelichting om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen een zodanige mate van begeleiding en aanpassing nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt.²¹ Blijkens de toelichting is toch gekozen voor de eis van een dienstbetrekking, om beschut werk te onderscheiden van de dagbesteding in de AWBZ, en omdat bij beschut werk wel sprake is van loonvormende arbeid.²²

Nu het hier gaat om mensen die door hun beperkingen een zodanige mate van begeleiding en aanpassing nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, zoals de toelichting stelt, roept dit volgens de Afdeling de vraag op of beschut werk door deze groep in het algemeen niet meer de kenmerken zal hebben van dagbesteding dan van loonvormende arbeid. Er kan immers van de werkgever nu juist niet worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. De vraag is of het wettelijke vereiste van een dienstbetrekking, zoals het voorstel voorschrijft, niet te belemmerend zal werken voor het functioneren van de voorziening.²³ De Afdeling twijfelt er daarom aan, gelet op de doelstelling van activering van ook deze groep met een zeer beperkte productiviteit, of het in de rede ligt wettelijk te bepalen dat sprake is van een dienstbetrekking, en of het niet meer voor de hand zou liggen dit aan de praktijk over te laten. Indien toch de verplichting van een dienstbetrekking onvermijdelijk is, rijst de vraag hoe wordt voorkomen dat voor deze categorie loonniveaus ontstaan die bezwarend zijn voor gemeenten.

Voorts wijst de Afdeling op een aantal voorwaarden die ingevolge het voorstel zullen gelden voor beschut werken. Zo geldt het wml, onderscheidenlijk de arbeidsvoorwaarden die in een geldende cao zijn opgenomen en bedraagt de loonkostensubsidie maximaal het verschil tussen de loonwaarde en het wml. Daarmee verschillen de voorwaarden waaronder de doelgroep beschut werk aan werk geholpen moet worden niet wezenlijk van die welke gelden voor de reguliere doelgroep van gemeenten. Het roept de vraag op waarom een werkgever van wie in dit opzicht niets

²¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 5.

²² Memorie van toelichting, hoofdstuk 5.

²³ Zie in dit verband ook het commentaar van de VNG van 8 augustus 2013 op de nota van wijziging.

mag worden verwacht, bereid zou zijn deze personen in dienst te nemen in plaats van anderen die tot de reguliere doelgroep behoren.

Verder merkt de Afdeling op dat ook wanneer de voorziening niet bij een reguliere werkgever maar bij de gemeente zelf wordt uitgevoerd, de genoemde voorwaarden ertoe leiden dat deze voorziening relatief hoge kosten meebrengt. Gelet op de budgettaire beperkingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd en het karakter van de voorziening, twijfelt de Afdeling eraan of op deze wijze publieke middelen adequaat worden gebruikt en of het niet meer voor de hand zou liggen de beloningsstructuur af te stemmen op het karakter van de voorziening en op de productiviteit van de betrokkenen.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling de bovengenoemde voorwaarden voor de voorziening beschut werken alsnog dragend te motiveren en zo nodig de nota van wijziging aan te passen.

5. Decentralisatie en samenwerking

Het voorstel gaat uit van een versterking van de financiële verantwoordelijkheid en regiefunctie van gemeenten op het terrein van re-integratie.²⁴ Tegelijkertijd vermeldt de toelichting dat werkgevers niet met iedere afzonderlijke gemeente zaken kunnen en willen doen.²⁵ Gemeenten worden daarom verplicht (op grond van de Wet SUWI) samen te werken op het niveau van de 35 arbeidsmarktregio's. Daarnaast voorziet het voorgestelde artikel 8b Participatiewet in de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur gebieden worden aangewezen waarbinnen colleges voor de uitvoering van taken samenwerken. Voorts kunnen regels worden gesteld over de vorm van samenwerking.

In dit verband wijst de Afdeling op een paradox, inhoudende dat waar beoogd wordt door middel van decentralisatie taken dichterbij de burger te laten uitvoeren, dit in de praktijk gepaard gaat met gemeentelijke schaalvergroting, in eerste instantie vooral via verplichte samenwerkingsverbanden, waardoor het bestuur fysiek centraliseert en daarmee juist verder van de burger af komt te staan.²⁶

Ook betekent de verplichte bovenlokale samenwerking dat de regiefunctie van individuele gemeenten beperkter wordt. Door de verplichte samenwerking zal hun invloed op de beleidskeuzes en de bijbehorende kosten immers kleiner zijn, terwijl de kosten wel voor rekening van de individuele gemeenten komen. Dit roept spanning op met het uitgangspunt van het voorstel, te weten dat gemeenten verantwoordelijk zijn en kunnen worden gehouden (ook financieel) voor het succes dat zij met hun re-integratieaanpak bereiken.

Hoewel de Afdeling onderkent dat samenwerking tussen gemeenten nodig is, met name waar het gaat om bovenlokale, vaak gespecialiseerde voorzieningen, valt echter, gelet op de regierol en (budgettaire) verantwoordelijkheid van gemeenten, niet op voorhand in te zien waarom de benodigde samenwerking niet door gemeenten zelf vorm gegeven kan worden. De Afdeling merkt voorts op dat het interbestuurlijk toezicht, in het bijzonder de regeling van de taakverwaarlozing, voldoende zou moeten

²⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

²⁵ Memorie van toelichting, hoofdstuk 3.

²⁶ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 december 2012 betreffende de Derde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen (W04.12.0239/I) en de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 februari 2013 inzake decentralisaties (kenmerk 2013-0000108917).

zijn om gemeenten die de vereiste resultaten niet bereiken, daarop aan te spreken. Naar het oordeel van de Afdeling is het verplicht stellen van bepaalde samenwerkingsvormen dan ook eerst - als stok achter de deur - aan de orde als ontoelaatbare knelpunten zouden ontstaan die niet anders dan door het stellen van nadere regels kunnen worden ondervangen.

Voorts merkt de Afdeling op dat de (wettelijk) verplichte samenwerkingsverbanden bij de onderscheiden decentralisaties verschillend worden samengesteld. Zo is in het voorstel voor de Jeugdwet ook voorzien in mogelijke gedwongen bovengemeentelijke samenwerking. Vooralsnog is niet verzekerd dat deze verschillende vormen van bovengemeentelijke samenwerking op elkaar worden afgestemd. De per wettelijke regeling van bovenaf opgelegde samenwerkingsverbanden leiden in hun geheel tot een lappendeken, zonder dat gemeenten in staat zijn of worden gesteld - omdat het gaat om verplichte samenwerking - tot afstemming ervan te komen. Dit doet niet alleen afbreuk aan de regierol van gemeenten, maar ook aan de beoogde integraliteit van de verschillende beleidsterreinen in het sociale domein.²⁷

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

6. Woonplaats

Het voorstel knoopt voor de verantwoordelijkheid van een gemeente voor het aanbieden van participatievoorzieningen aan bij de woonplaats van de betrokkene. Met de keuze van de woonplaats bij deze decentralisatie, alsook bij de andere decentralisaties (jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning), worden aan het bepalen van de woonplaats steeds ingrijpender gevolgen verbonden. Dit kan ook meebrengen dat vaker dan thans het geval is bestuurlijke geschillen hieromtrent tussen gemeenten zullen gaan ontstaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden en in te gaan op wijze waarop met een toename van deze geschillen moet worden omgegaan.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

²⁷ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 mei 2013 over de Jeugdwet (W13.13.0096/III).

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.13.0314/III

- In het in onderdeel 27 voorgestelde artikel 19, eerste lid, onder b, van de Wet sociale werkvoorziening na “is afgelopen” invoegen: om herindicatie verzoekt.