

26 394

Wijziging van de Werkloosheidswet, houdende invoeging van een experimenteerhoofdstuk teneinde een mogelijkheid te bieden om de effectiviteit en de doelmatigheid van onderdelen van het reïntegratie- en activeringsbeleid in de praktijk vast te stellen (Wet experimenten WW)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 juni 1999

Met waardering heeft het kabinet kennisgenomen van het verslag inzake het voorstel van Wet experimenten WW. Gelet op de snelheid waarmee de vaste commissie het verslag heeft kunnen vaststellen, hoopt de regering dat, na de beantwoording van de gestelde vragen, de plenaire behandeling van het voorstel nog vóór het zomerreces kan worden afgerond. Uit het verslag blijkt dat het doel van het wetsvoorstel de instemming heeft van de fracties van het CDA en de PvdA. Beide fracties hadden nog wel een aantal vragen.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor experimenten met maatregelen die de reïntegratie van werklozen met een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) dienen te bevorderen, dan wel dienen te voorkomen dat werknemers (langdurig) werkloos worden.

Deze experimenten, waarbij kan worden afgeweken van bepalingen van de WW, worden nader geregeld bij algemene maatregelen van bestuur. De leden van de fractie van het CDA verzochten inzicht te verschaffen in de werking van artikel 112 van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (OSV), zowel in gebruikersaantallen alsmede in voorbeelden van projecten. Deze leden vroegen of het mogelijk is om met gebruikmaking van dat artikel herhalingswerklozen met de grootst mogelijke spoed bijscholing aan te bieden, totdat een andere baan gevonden is.

Artikel 112 is in de OSV opgenomen met het oog op de bevordering van de totstandkoming van een landelijk dekkend geheel van samenwerkingsafspraken tussen het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de gemeenten op het terrein van werk en inkomen (SWI). De wetgever achtte het noodzakelijk ruimte te scheppen om van de OSV te kunnen afwijken ten behoeve van experimenten in het kader van SWI.

Het wetsartikel zelf stelt daartoe twee voorwaarden: de voorzieningen moeten beogen om het beroep op de werknemersverzekeringen te verminderen, en betrekking hebben op de samenwerking tussen het Lisv en de in het artikel genoemde andere instellingen. Artikel 112 OSV is niet gericht op de bevordering van reïntegratie-projecten buiten het genoemde kader.

Tot nu toe is van dit artikel geen gebruik gemaakt.

Werknemers die werkzaam zijn in een sector waar veelvuldig wordt gewerkt met kortdurende contracten en die als gevolg daarvan veelvuldig een beroep moeten doen op de WW, kunnen wel in aanmerking komen voor deelname aan het experiment op grond van artikel 130c WW. Dit experiment ziet op de preventieve inzet van WW-middelen ter voorkoming van (langdurige) werkloosheid. Daarnaast biedt het experiment op grond van artikel 130 WW waarbij middelen uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) worden ingezet voor scholing en reïntegratie, de mogelijkheid om reïntegratie-trajecten in te kopen voor herhalingswerklozen die behoren tot de doelgroep van het Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW. Bij de voorgestelde experimenten gaat het volgens de leden van de CDA-fractie steeds om doelgroepen. Kunnen, zo vroegen deze leden, individuele werkzoekenden met een WW-uitkering ook rechten ontlenen aan dit wetsvoorstel? Ook de leden van de fractie van de PvdA vroegen hiernaar.

Het wetsvoorstel biedt een wettelijke mogelijkheid voor experimenten waarbij van bepaalde artikelen van de WW kan worden afgeweken. Bij algemene maatregel van bestuur krijgt het Lisv een taak opgedragen, respectievelijk een bevoegdheid toebedeeld. Het enkele feit dat een WW-gerechtigde tot de aangewezen doelgroep behoort, levert op zich geen recht op deelname aan een bepaald experiment op. Veelal zullen de in het kader van het experiment op te starten projecten worden beperkt tot één of meer sectoren en/of één of meer regio's. De beslissing over deelname aan een experiment wordt, namens het Lisv, door de bij het project betrokken uitvoeringsinstelling (uvi) genomen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of beslissingen over de (afwijzing van) toepassing van andere instrumenten dan loonsuppletie eveneens voor bezwaar en beroep vatbaar zijn.

Deze vraag kan positief worden beantwoord. Beslissingen over het al dan niet inzetten van de experimentele instrumenten moeten worden beschouwd als beschikkingen op grond van de WW. Hiertegen kunnen de normale rechtsmiddelen worden aangewend.

De leden van de CDA-fractie beschreven de procedure die naar hun mening gevolgd zou moeten worden indien een experimenteel project in een sector wordt ontwikkeld. Zij achten deze procedure (te) lang en bureaucratisch. Zij vroegen of deze weg noodzakelijk is en welk tijdsbestek in totaliteit met de totstandkoming van een dergelijk project is gemoeid.

Ten behoeve van een juist inzicht in de procedure is het volgende van belang.

In de aanloop naar het onderhavige wetsvoorstel heeft overleg plaatsgevonden met het Lisv over de wijze waarop het reïntegratie-instrumentarium in de WW voor het zittende bestand WW-gerechtigden zou kunnen worden uitgebreid. In dat overleg is een aantal kansrijke experimenten geïnventariseerd (zie ook bijlage 1 bij de memorie van toelichting). Die inventarisatie heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel. Het biedt een basis om experimenten op te starten, waarbij conform nader bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden van WW-bepalingen kan worden afgeweken. Het gaat daarbij om één experiment per wetsartikel, dus één experiment met de inzet van Awf-middelen in het kader van de sluitende aanpak, één experiment met loonsuppletie en één experiment met de preventieve inzet van middelen uit de wachtgeldfondsen. Uitzondering hierop vormt het voorgestelde artikel 130a van de WW, op grond waarvan drie experimenten mogelijk zijn:

- een experiment met proefplaatsing;
- een experiment met inkomstenaf trek voor werklozen die als zelfstandige willen starten;

- een experiment met verlenging van de periode waarbinnen het recht op WW-uitkering kan herleven voor werklozen die als zelfstandige willen starten.

Met het Lisv en een aantal sectoren vond – en vindt thans nog steeds – een verdere verkenning plaats van de wijze waarop de experimenteer-mogelijkheden van het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden ingevuld. Gezocht wordt naar mogelijkheden om de geïnventariseerde experimenten zodanig te doen plaatsvinden dat in het kader van de evaluatie een weloverwogen oordeel te vellen is over de wenselijkheid om het beproefde instrument om te zetten in een structureel instrument. Een en ander leidt tot de formulering van de voorwaarden waaronder de experimenten kunnen plaatsvinden in de algemene maatregelen van bestuur.

De betrokken uvi's dienen vervolgens uitvoering te geven aan het experiment. Het Lisv is daarmee verantwoordelijk voor de vormgeving van de experimenten en moet ervoor zorg dragen dat hetgeen in het kader van de uitvoering van het experiment plaatsvindt, past binnen de bij wet en algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden. Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) zal toezicht houden op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de experimenten.

Het vorenstaande betekent dat als van onderop, bijvoorbeeld in een sector, experimentele projecten worden ontwikkeld, het aan het Lisv is om te beoordelen of een dergelijk project valt binnen de hiervoor bedoelde randvoorwaarden en, bij een positief oordeel, uitvoering aan dat project te geven. De weg van de conceptie van een experimenteel project tot de goedkeuring daarvan loopt in het gegeven voorbeeld van de sector(raad) naar het Lisv. Mede gelet op de verantwoordelijkheid van het Lisv voor de uitvoering van de WW, kan deze weg naar mijn mening niet als lang en bureaucratisch worden gekwalificeerd. De snelheid waarmee een experimenteel project kan worden gestart hangt sterk af van de bereidheid van sectorraden en het Lisv om met projectvoorstellen te komen. Bij een voortvarende aanpak schat ik het met de beschreven procedure gemoeide tijdsbeslag op enige maanden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er al experimenten gereed zijn voor invoering en zo ja, hoe deze tot stand zijn gekomen? Is hierbij metterdaad sprake van experimenten van onderop? De PvdA-fractieleden hadden kennis genomen van de dringende wens om het wetsvoorstel per 1 juli 1999 in werking te laten treden, om het experiment (op grond van artikel 130 WW) medio 1999 van start te laten gaan. Zij constateerden dat de daadwerkelijke start echter pas mogelijk is als de algemene maatregel van bestuur er is. Zij vroegen of de tekst van het ontwerp voor dit besluit ter beschikking kon worden gesteld.

Het experiment met de financiering van reïntegratie-trajecten uit een geoormerkt budget ten laste van het Awf kan van start gaan zodra de Wet experimenten WW en de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 130 WW, het Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW, in werking treden. Het ontwerp voor genoemd besluit is inmiddels op grond van de – in het voorgestelde artikel 130f WW bepaalde – voorhangprocedure aan uw Kamer verzonden. Dit experiment kan niet worden aangemerkt als een experiment van onderop.

Het betreft immers een uitwerking van een Europees werkgelegenheids-richtsnoer gericht op de totstandbrenging van een sluitende aanpak voor nieuwe, volwassen werklozen.

De andere algemene maatregelen van bestuur op basis van dit wetsvoorstel zijn thans nog in voorbereiding. Deze hebben wel betrekking op van onderop (i.c. sectoren en uitvoeringsinstellingen) voorgestelde experimenten.

Deze algemene maatregelen van bestuur zullen naar verwachting nog

deze maand voor uitvoeringstechnisch commentaar worden voorgelegd aan het Lisv en het Ctsv. Ik verwacht de ontwerpen voor deze besluiten in augustus bekend te kunnen maken. Het ter beschikking stellen van de conceptteksten van deze algemene maatregelen van bestuur acht ik in dit stadium niet opportuun.

De leden van de fractie van de PvdA waren van mening dat een traject als het onderhavige om tot wetgeving te komen, in de tijd begrensd dient te zijn. Zij hadden er kennis van genomen dat een periode van vier jaar is voorzien. In dit verband had het hun verbaasd dat in de wettekst geen horizonbepaling is opgenomen. Het aangenomen amendement Van Dijke (stuknummer 10) opent bovendien de mogelijkheid de periode van vier jaar op te rekken tot in totaal zes jaar. Dit kwam hun rijkelijk lang voor. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van oordeel dat een traject om via experimenten in de praktijk tot wetgeving te komen in de tijd begrensd dient te zijn. In het eerste lid van de voorgestelde artikelen 130 tot en met 130 c van de WW worden de betrokken experimenten dan ook in hun duur begrensd tot ten hoogste vier jaar. Een bepaling waarin alle experimenten vóór een bepaald tijdstip beëindigd zouden moeten zijn, acht ik evenwel ongewenst. Dat veronderstelt immers dat alle experimenten ook gelijktijdig zullen aanvangen. Dat zou betekenen dat de start van alle experimenten zou moeten wachten tot het moment dat het experiment dat de langste voorbereidingstijd vergt gereed zou zijn om te starten. Een dergelijk uitstel acht het kabinet met betrekking tot het experiment op grond van artikel 130 van de WW – welk experiment het verst gevorderd is in zijn voorbereiding – uitermate ongewenst.

Een andere mogelijkheid, namelijk wel zo snel mogelijk starten met het experiment op grond van artikel 130 van de WW waarbij de andere experimenten derhalve korter zullen duren dan vier jaar, acht ik evenzeer ongewenst. De betrokken experimenten zijn ook inhoudelijk niet zodanig met elkaar verbonden dat gelijktijdig de beslissing tot de omzetting in een structurele regeling genomen zou moeten worden.

Met betrekking tot het amendement Van Dijke merk ik nog op dat de mogelijkheid van verlenging slechts bedoeld is voor de situatie dat het de bedoeling is dat een succesvol experiment wordt omgezet in een structurele regeling, doch die regeling na afloop van de bovengenoemde vier jaar nog niet is getroffen. Naar mijn overtuiging zal van die mogelijkheid evenwel geen gebruik hoeven te worden gemaakt. De betrokken wettekst is er immers in beginsel al en, ervan uitgaand dat er dus sprake is van een succesvol experiment, zal de omzetting naar een structurele regeling geen aanleiding hoeven te geven tot een uitgebreide discussie.

Het was de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk hoe de positie van cliënten zich verhoudt tot de vierjaarsbegrenzing. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1999/00, 26 394, nr. 6, blz. 13) lazen zij dat het uitgangspunt is dat degenen voor wie [voor de afloop van de experimenteerperiode] reeds een instrument is ingezet, [na afloop ervan] in de gelegenheid worden gesteld gebruik te maken van de aan hen toegezegde faciliteiten of een alternatief wordt geboden.

Wat betekent dit voor degenen die bijvoorbeeld in 2003 deelnemen aan het experiment startende zelfstandigen? Behouden zij tot 2007 het recht op (herleving van) de WW-uitkering, zo vroegen deze leden.

Voorop staat dat – afgezien van de situatie waarop het amendement Van Dijke ziet – de experimenten de vierjaarsbegrenzing niet kunnen overschrijden. Dat betekent dat uitkeringsgerechtigden die willen deelnemen aan experimenten waaraan langlopende faciliteiten zijn verbonden slechts ten volle van die faciliteiten gebruik kunnen maken als zij niet al te lang na aanvang van het experiment gaan deelnemen. Indien bijvoorbeeld het experiment met de verlenging van de herlevingstermijn

van de WW-uitkering naar drie jaar voor startende zelfstandigen aanvangt op 1 januari 2000 en dat experiment vier jaar duurt, kunnen alleen degenen die voor 1 januari 2001 aan dat experiment gaan meedoen ten volle profiteren van die verlenging. Immers, per 1 januari 2004 eindigt het experiment. Aan het Lisv zal verzocht worden hieraan ruime aandacht te besteden bij de voorlichting over de experimenten.

De leden van de PvdA-fractie waren voorts benieuwd naar het antwoord op de vraag of alle uvi's gelijkelijk de mogelijkheid krijgen om alle experimenten uit te voeren of dat het instrumentarium dat een WW-gerechtigde ter beschikking gesteld kan worden, afhankelijk is van de (toevallige) uvi waarbij zijn werkgever is aangesloten. Indien niet alle uvi's over hetzelfde instrumentarium beschikken, ontstaat er dan geen rechtsongelijkheid tussen verschillende WW-gerechtigden? De toegang tot de experimenten zal in sterke mate afhangen van de bereidheid van een sector om projectvoorstellen in te dienen bij het Lisv. Dit kan tot gevolg hebben dat de instrumenten niet door alle uvi's ten behoeve van alle WW-gerechtigden gelijkelijk kunnen worden ingezet. Dit is inherent aan wetgeving waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om (binnen bepaalde randvoorwaarden) te experimenteren met reïntegratie-instrumenten. Een voor alle WW-gerechtigden geldend recht op toepassing van het beproefde instrument past niet binnen een experimenteel kader. Het primaire doel van de in de artikelen 130a, 130b en 130c van de WW genoemde experimenten is immers om proefondervindelijk vast te stellen of een reïntegratie-instrument in de praktijk werkt. De inzet van dat instrument moet dan ook gecontroleerd, over een korte periode plaats vinden. Dit biedt de mogelijkheid voor een snelle evaluatie van de resultaten.

De leden van de PvdA-fractie hadden geconstateerd dat de potentiële verdringing tussen verschillende categorieën werkzoekenden de aandacht heeft van het kabinet. Zij verzochten om een principiële beschouwing ter zake vanuit het gegeven dat de verschillende categorieën werkzoekenden allen op dezelfde arbeidsmarkt zijn aangewezen.

De term verdringing wordt voor verschillende situaties gebruikt. Meestal wordt hij gehanteerd voor de situatie waarin het scheppen van gesubsidieerde arbeid ten koste gaat van regulier gefinancierde arbeid. Bij dit wetsvoorstel gaat het echter niet om het subsidiëren van arbeid, maar vooral om het verbeteren van de concurrentiepositie van werkzoekenden. Ook daarbij kan sprake zijn van verdringing, namelijk indien de verbetering van de concurrentiepositie van de ene werkzoekende ten koste gaat van de positie van de andere werkzoekende.

Verdringing kan de doelmatigheid van de collectieve middelen ten behoeve van activerend arbeidsmarktbeleid verminderen. Het kabinet is daarom van mening dat bij het tot stand brengen en uitvoeren van reïntegratie-instrumenten verdringing zo veel mogelijk moet worden tegengegaan. Het is zich echter bewust van het feit dat de verbetering van de concurrentiepositie van werkzoekenden altijd in enigerlei mate ten koste zal gaan van de positie van andere werkzoekenden. Door de afstand tot de arbeidsmarkt, uitgedrukt in de fase, bepalend te laten zijn voor de toegang tot het reïntegratie-instrumentarium, en voor de duur en de intensiteit van het in te zetten reïntegratietraject, worden de nadelige effecten van verdringing zo veel mogelijk beperkt.

Op de reguliere arbeidsmarkt concurreren WW-gerechtigden met bijstandsgerechtigden en niet- of anders-uitkeringsgerechtigden. Als categorie hebben WW-gerechtigden een veel grotere kans om in betaalde arbeid te hervatten dan andere categorieën werkzoekenden. Zo hebben WW-gerechtigden die nog maar kort werkloos zijn, gemiddeld een ruim drie maal zo grote kans om binnen een jaar weer werk te vinden als bijstandsgerechtigden met een gelijke werkloosheidsduur. Het

reïntegratie-instrumentarium in de WW is mede om die reden tot nu toe relatief beperkt. Het beleid richt zich in hoofdzaak op het stimuleren, activeren en controleren of de WW-gerechtigde zich houdt aan zijn verplichtingen gericht op arbeidsinpassing. Uit de ontwikkelingen in het WW-bestand blijkt echter dat dit beleid voor bepaalde groepen WW-gerechtigden tekort schiet. Een substantieel deel van de WW-populatie is inmiddels langdurig werkloos. Dit onderstreept de noodzaak om niet het type uitkering, maar de specifieke kenmerken van de werkzoekende bepalend te laten zijn voor de toegang tot het reïntegratie-instrumentarium. De experimenten die op grond van dit wetsvoorstel tot stand komen hebben als doel om na te gaan met welke maatregelen de positie van moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd. Daarbij heeft het effect van deze maatregelen op de positie van andere categorieën werkzoekenden de aandacht.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen bovendien of ten aanzien van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten die een beroep kunnen doen op de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA) een anticumulatie met het instrumentarium op basis van het onderhavige wetsvoorstel geldt. En zo ja, waar zij dit dan konden vinden. Immers, gedeeltelijk arbeidsongeschikten zullen slechts gereïntegreerd kunnen worden voor hun werkloosheidscomponent en daarmee zijn zij als categorie niet uitgesloten voor toepassing van de Wet experimenten WW.

Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen WW-gerechtigden met en zonder arbeidshandicap. Bij de te treffen algemene maatregelen van bestuur op grond van de voorgestelde artikelen 130 tot en met 130c WW zullen arbeidsgehandicapten echter van de doelgroep worden uitgesloten. Voor het experiment met de inzet van Awf-middelen voor de bekostiging van reïntegratie-trajecten in het kader van de sluitende aanpak voor de instroom van volwassen WW-gerechtigden wordt deze uitsluiting verklaard door het feit dat de voor de reïntegratie van nieuwe arbeidsgehandicapten beschikbare middelen al een sluitende aanpak mogelijk maken.

De andere met dit wetsvoorstel beoogde experimenten hebben betrekking op het beproeven van voor niet arbeidsgehandicapte WW-gerechtigden nieuwe reïntegratie-instrumenten.

Deze instrumenten kunnen op basis van de Wet REA reeds voor arbeidsgehandicapten worden ingezet.

Gelet op het feit dat arbeidsgehandicapten van de experimenten op grond van deze wet zullen worden uitgesloten, is er geen aanleiding voor het treffen van een anticumulatieregeling.

Ten aanzien van het «Overzicht voorgenomen experimenten» maakten de leden van de PvdA-fractie nog een opmerking over het stimuleren van startende zelfstandigen. Als één van de varianten wordt genoemd de mogelijkheid de zelfstandige zijn/haar hoedanigheid van werknemer gedurende een bepaalde periode te laten behouden met anticumulatie van (70% van) het met de zelfstandige arbeid verworven inkomen op de gecontinueerde WW-uitkering. De fiscale startersfaciliteiten zouden de mogelijkheid bieden het als zelfstandige verworven inkomen gedurende de eerste jaren op nihil te brengen. Ernstige concurrentievervalsing zou hiervan, aldus deze leden, het gevolg zijn. Indien betrokkene voor de fiscus zijn status als werknemer zou behouden, zou hij geen beroep kunnen doen op de fiscale startersfaciliteiten, hetgeen het bedrijf op betekenisvolle achterstand zet.

De periode gedurende welke men in aanmerking komt voor een verrekening van het met de zelfstandige arbeid verworven inkomen met de WW-uitkering zal maximaal 6 maanden bedragen. In deze periode zal dit inkomen inderdaad in veel gevallen dicht bij nihil liggen.

Dit is echter slechts in beperkte mate een gevolg van de fiscale startersfaciliteiten. Veel startende zelfstandigen investeren in de aanvangsperiode (veel) meer dan hun inkomsten bedragen. Zo er al sprake zal zijn van enige verstoring van de concurrentieverhoudingen, is deze vermoedelijk van geringe betekenis en weegt de verstoring niet op tegen het met het experiment beoogde doel. Daarbij wil ik er op wijzen dat de beproefde maatregel is bedoeld om de aanlooperperiode te overbruggen. Daarin wordt de aspirant-starter in de gelegenheid gesteld werkenderwijs te ontdekken of het zelfstandig ondernemerschap voor hem/haar toekomst heeft.

Over de wijze waarop het inkomen als zelfstandige kan worden vastgesteld en hoe dit kan worden toegerekend aan genoemde periode van zes maanden ben ik in overleg met de fiscus.

Het behoud van de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 8 WW heeft geen consequenties voor het al dan niet in aanmerking komen van de fiscale zelfstandigenaftrek.

Daarvoor is slechts de omvang van de als zelfstandige verrichte arbeid relevant.

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