

Vergaderjaar 1998–1999

**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)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

De activerende werking van het stelsel van sociale zekerheid is in de afgelopen kabinetsperiode door een groot aantal maatregelen aanzienlijk toegenomen. Op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid zijn financiële prikkels voor werkgevers geïntroduceerd. Met de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA), die op 1 juli 1998 in werking is getreden, is het beschikbare (re)integratie-instrumentarium voor arbeidsgehandicapten verruimd, meer inzichtelijk en beter toepasbaar gemaakt. Ook de arbeidsmarktpositie van moeilijk plaatsbare werklozen is door diverse maatregelen verbeterd. Er is een aantal regelingen voor gesubsidieerde arbeid tot stand gebracht, de regeling van de afdrachtkorting voor werkgevers is verruimd en er zijn verschillende regelingen voor de inkoop van bemiddeling en reïntegratietrajecten in het leven geroepen. Deze maatregelen zijn echter voornamelijk van belang voor langdurig werklozen, in het bijzonder bijstandsgerechtigden. Met uitzondering van de inkoopregeling van artikel XXXVI van de wet van 21 december 1995 tot nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten (technische verbeteringen in verband met de wetten TAV, TBA en TZ, alsmede enige andere wijzigingen) (Stb. 691), waarbij de zogenoemde Veegwet-budgetten zijn geïntroduceerd, is er geruime tijd geen uitbreiding gegeven aan het wettelijke reïntegratie-instrumentarium voor werklozen met recht op uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW).

De regering heeft zich voorgenomen de activerende werking van de WW te versterken.

In het regeerakkoord is de start aangekondigd van een experiment met de inzet van middelen uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) voor scholing en reïntegratie. Dit experiment levert ten behoeve van de WW-populatie een bijdrage aan – in de termen van het regeerakkoord – «het uiteindelijk realiseren van een sluitende aanpak voor participatie en reïntegratie in het kader van het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid, (...). Tegelijkertijd worden waar mogelijk prikkels om de vermijdbare

instroom in de WW te beperken en de uitstroom te bevorderen, versterkt. Met het oog op de invulling van de sluitende aanpak in het kader van het Nationaal Actieplan Werkgelegenheid, wordt een experiment gestart met de inzet van Awf-middelen voor scholing en reïntegratie» (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 32).

Voorts zijn in de Sociale Nota 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 25 602, nr. 2 blz. 50) door het toenmalige kabinet experimenten aangekondigd om te onderzoeken welke instrumenten het meest effectief zijn om oudere, moeilijk plaatsbare, WW-gerechtigden te reïntegreren. Destijds was voorzien dat het wetsvoorstel dat de wettelijke basis voor deze experimenten moest verschaffen, eind 1997 zou worden ingediend.

Op dit moment biedt de socialeverzekeringswetgeving slechts op één punt een mogelijkheid tot experimenteren. In de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Osv 1997) is een bepaling opgenomen op grond waarvan tijdelijke voorzieningen kunnen worden getroffen ten behoeve van de samenwerking tussen het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, de gemeenten en diensten of instellingen die werkzaamheden verrichten, die verband houden met de werkzaamheden van het Lisv (artikel 112 Osv 1997).

Dit wetsvoorstel creëert in aanvulling hierop in de WW een grondslag voor experimenten met het inzetten van reïntegratiemaatregelen. Hiertoe wordt voorgesteld aan de WW een nieuw hoofdstuk Experimenten toe te voegen. Hierin wordt de wettelijke grondslag voor het experiment met de inzet van Awf-middelen in het kader van de sluitende aanpak voor WW-gerechtigden opgenomen, alsmede de mogelijkheid geboden voor experimenten met reïntegratiemaatregelen voor het zittende bestand WW-gerechtigden. Ook wordt in het voorgestelde nieuwe hoofdstuk de mogelijkheid geboden voor experimenten met betrekking tot de preventieve inzet van WW-middelen.

## **2. Voorgeschiedenis**

De Wet experimenten WW vindt zijn oorsprong in het rapport «Heel het Raderwerk» van de Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv (Kamerstukken II 1995/96, 24 653, nr. 16). In haar rapport heeft de Commissie geconstateerd dat het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) door de wetgever wordt gedwongen om in principe alle contra-legem uitvoering af te wijzen. Het Ctsv doet dat ook, hoewel het daardoor in een lastige situatie kan komen omdat sommige contra-legem praktijken «...in alle redelijkheid binnen de beleidsdoelstellingen vallen en eigenlijk voor een bepaalde duur toegestaan zouden moeten worden» (Kamerstukken II 1995/96, 24 653, nr. 16, blz. 117–118). De Commissie was van mening dat een experimenteerartikel in de sociale verzekeringen een uitweg kon bieden uit, wat genoemd kan worden, de paradox van de uit beleidsmatig oogpunt wenselijke contra-legemuitvoering. Op basis van zo'n experimenteerartikel zou onder bepaalde voorwaarden een tijdelijke afwijking van bestaande wet- en regelgeving kunnen worden toegestaan.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Osv 1997 heeft de toenmalige regering aangegeven dat zij niet onwelwillend stond tegenover deze suggestie (Kamerstukken II 1996/97, 24 877, nr. 3). De toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft daarop op 7 april 1997 een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin het vraagstuk van de wenselijke contra-legem uitvoering nader is verkend (Kamerstukken II 1996/97, 25 000 XV, nr. 52). In deze brief worden twee situaties onderscheiden, waarin sprake kan zijn van een toelaatbare contra-legem praktijk. Dat betreft enerzijds de situatie waarin door middel

van experimenten wordt gezocht naar het juiste (wettelijke) instrument om een bepaald maatschappelijk probleem op te lossen, en anderzijds de situatie waarin wordt geanticipeerd op een reeds voorgenomen wetswijziging. In de brief wordt voorgesteld om in de sociale verzekeringswetgeving een wettelijke basis te creëren voor experimentele en anticiperende wetsuitvoering.

In aansluiting op die brief heeft een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie een nadere analyse gemaakt van de wijze waarop het experimenteren en anticiperen juridisch kan worden verankerd. Het eindrapport van de Interdepartementale werkgroep anticipatie- en experimenteerbepalingen is op 10 juni 1997 door de Minister van Justitie namens het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden.

De werkgroep noemt een aantal inhoudelijke en procedurele vereisten voor de totstandbrenging van de wettelijke grondslagen voor experimenteerbevoegdheden (experimenteerbepalingen) en de daarop te baseren experimenteerregelingen. Het gaat daarbij om de algemene kwaliteitseisen die aan wet- en regelgeving worden gesteld, waaronder de overeenstemming met de algemene rechtsbeginselen, om inhoudelijke voorwaarden voor experimenten en om een zo nauwkeurig mogelijke begrenzing van de experimenteerbevoegdheid. Daarnaast worden procedurele eisen gesteld met betrekking tot de looptijd van de experimenten, het niveau van de experimenteerregeling, de parlementaire betrokkenheid, de verplichte evaluatie en de overgangssituatie naar een definitieve regeling. Anticiperende wetsuitvoering zou volgens de werkgroep voorkomen kunnen worden door voldoende delegatiemogelijkheden in de wet neer te leggen.

Voor situaties waarin dat niet mogelijk is geeft de werkgroep een afwegingskader op basis waarvan tot de keuze van een anticipatievoorziening kan worden gekomen.

Over de brief van 7 april 1997 en het eindrapport van de interdepartementale werkgroep heeft op 17 juni 1997 een algemeen overleg plaatsgevonden met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer. De commissie heeft zich bij die gelegenheid positief uitgelaten over het voorstel een experimenteermogelijkheid in de sociale verzekeringswetgeving op te nemen. De in de brief en het rapport voorgestelde procedurele waarborgen werden onderschreven. De commissie benadrukte hierbij wel dat experimenteren niet in de plaats mag komen van het normale wetgevingsproces. Indien er behoefte bestaat aan nieuwe regelgeving dient dit bij voorkeur bij wetswijziging te geschieden. Experimenteren moet voorbehouden blijven aan maatregelen waarvan de effectiviteit proefondervindelijk moet worden vastgesteld. De commissie achtte het van belang voor het inzetten van een experiment duidelijke criteria te formuleren.

Het voorstel om een anticiperende wetsuitvoering mogelijk te maken is door de commissie eveneens positief ontvangen. Daarbij werd de kanttekening gemaakt dat geen andere wettelijke middelen voorhanden mogen zijn en dat de nodige inhoudelijke en procedurele waarborgen in acht moeten worden genomen.

Op 26 augustus 1997 is een conceptwetsvoorstel Experimenteren en anticiperen voor uitvoeringstechnisch commentaar aan het Lisv en de Sociale Verzekeringsbank (SVb) voorgelegd. Het Ctsv is verzocht om commentaar omtrent de toezichtsaspecten van het wetsvoorstel. In hun commentaren onderschrijven de uitvoeringsorganisaties het belang van het wetsvoorstel. Het Lisv meent dat een opening wordt geboden aan een reeds langer bestaande behoefte bij sectoren om experimenten mogelijk te maken, dan wel te anticiperen. De SVb acht het

mogelijk dat door toepassing van experimenten en anticipatie de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de sociale verzekeringswetgeving wordt verhoogd. Het Lisv en de SVb achten het wetsvoorstel uitvoerbaar, mits de mogelijkheden om te experimenteren en te anticiperen zorgvuldig en selectief worden toegepast.

Het voorstel van wet Experimenteren en anticiperen is op 12 december 1997 voor advies aan de Raad van State verzonden. De Raad stelde in zijn advies d.d. 31 maart 1998 bezwaar te hebben tegen het voorstel van wet. Dit advies was aanleiding voor een grondige heroverweging van de strekking en de reikwijdte van het wetsvoorstel. Daarbij is geconcludeerd dat het onderdeel anticiperen, dat in het wetsvoorstel zoals dat bij de Raad van State aanhangig was gemaakt een brede strekking had, niet langer past in het aan het advies van de Raad aangepaste wetsvoorstel. De anticipeerbepaling is derhalve uit het wetsvoorstel verwijderd. Te zijner tijd zal meer fundamenteel worden gezien of het mogelijk is om te komen tot een wettelijke anticipeermogelijkheid in de socialeverzekeringswetgeving. Daarbij zullen de overwegingen van de Raad van State en van de Interdepartementale werkgroep anticipatie- en experimenteerbepalingen op het punt van de wettelijke mogelijkheid tot anticiperen worden betrokken. Het artikel waarin het Lisv de bevoegdheid verkrijgt om, met inachtneming van door de Minister van SZW te stellen regels, subsidies te verstrekken voor tijdelijke projecten gericht op het terugdringen van het beroep op de WW, is met het oog op een spoedige invoering uit dit wetsvoorstel gehaald en in het wetsvoorstel Veegwet SZW 1998 (Kamerstukken II 1998/99, 26 239) opgenomen. Het gewijzigde wetsvoorstel heeft derhalve uitsluitend betrekking op de mogelijkheid om op experimentele basis tijdelijk van de wet af te wijken. In navolging van het advies van de Raad van State is de bevoegdheid om van wettelijke bepalingen af te wijken strakker begrensd en meer geclausuleerd. Het wetsvoorstel biedt de ruimte voor afwijking van een aantal limitatief opgesomde WW-bepalingen met als doel de reïntegratie van WW-gerechtigden te bevorderen, dan wel een mogelijk beroep op WW-uitkeringen te voorkomen.

### **3. Het doel van het wetsvoorstel**

Sinds 1987 zijn er in het WW-bestand forse veranderingen opgetreden. Waar de WW voorheen vrijwel uitsluitend kortdurend werklozen kende, is sinds 1987 sprake van een voortdurende toename van het aandeel langdurig werklozen. Per ultimo 1997 was 54,5% van alle WW-gerechtigden langer dan 1 jaar werkloos. In absolute cijfers betrof dat 182 750 personen.

Het bestaande instrumentarium in de WW is onvoldoende toegesneden op de reïntegratie van langdurig werklozen met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt. Mede op basis van signalen uit de uitvoering heeft de regering geconcludeerd dat op het beleidsterrein van de reïntegratie van WW-gerechtigden een behoefte bestaat aan nieuwe impulsen. Over het rendement en de mogelijke neveneffecten van nieuwe reïntegratiemaatregelen voor WW-gerechtigden is echter betrekkelijk weinig bekend. Bij een directe structurele uitbreiding van het reïntegratie-instrumentarium bestaat het risico van verdringing van andere groepen werkzoekenden of van werknemers met een dienstbetrekking. De regering wil dit zo veel mogelijk trachten te voorkomen. Verder dienen de reïntegratiemaatregelen geen verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen op te leveren. De regering acht het daarom opportuun om de maatregelen eerst in de praktijk te beproeven, alvorens over structurele invoering een besluit te nemen. Dit wetsvoorstel biedt een wettelijk kader voor experimenten waarbij van bestaande wet- en regelgeving kan wordt afgeweken. In samenwerking met de direct

betrokken organisaties kunnen nieuwe impulsen voor de reïntegratie van moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden worden ontwikkeld. In de praktijk kan worden gezien of de voorgenoemde maatregelen bijdragen aan de werkhervattingskans van moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden, of de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en of ze geen ongewenste neveneffecten laten zien. Eveneens kan in de praktijk worden onderzocht wat de beste vorm en maatvoering van de reïntegratiemaatregelen is.

Op grond van de gemiddeld genomen geringere afstand tot de arbeidsmarkt spelen de risico's van verdringing en concurrentievervalsing bij WW-gerechtigden een grotere rol dan bij arbeidsgehandicapten of bijstandsgerechtigden. Met de kansmeter SWI, die op 1 januari 1999 voor alle werkzoekenden operationeel is geworden, is het echter mogelijk binnen de categorie WW-gerechtigden een geobjectiveerd onderscheid te maken tussen werkzoekenden met een goede kans om op eigen kracht weer aan het werk te komen (fase 1), werkzoekenden die een korter (fase 2) of langer (fase 3) traject moeten overbruggen om weer naar de arbeidsmarkt uit te stromen en de werkzoekenden die in eerste instantie zijn aangewezen op sociale activering (fase 4). Door de maatregelen in eerste instantie experimenteel te beproeven en de experimenten te richten op WW-gerechtigden in fase 2 en 3 en op de «doorstromers» uit fase 4, kunnen de risico's van verdringing en concurrentievervalsing aanzienlijk worden beperkt.

De in het kader van experimenten verworven inzichten gaan verder dan ex ante evaluaties. Deze zijn immers in hoofdzaak gebaseerd op inschattingen en veronderstellingen omtrent gedragseffecten. Op basis van de tijdens experimenten verworven inzichten over de praktische effecten van de maatregel kan de wetgever weloverwogen beslissingen nemen over het nut, de inhoud en de opzet van een definitieve regeling. Dit zal de kwaliteit en de effectiviteit van de uiteindelijke maatregelen ten goede komen.

De mogelijkheid om met voorgenoemde maatregelen te experimenteren biedt eveneens de ruimte voor een intensievere betrokkenheid van de uitvoeringsorganisaties bij de totstandkoming van wet- en regelgeving. Thans verloopt de invloed van de uitvoeringsorganisaties in hoofdzaak door middel van uitvoeringstechnische beoordelingen van concept-regelgeving. Dit wetsvoorstel geeft betere mogelijkheden om ervaringen en inzichten van de uitvoeringsorganisaties te betrekken bij het beleid van de centrale overheid. Naast het verbeteren van de effectiviteit van de voorgenoemde maatregelen kan dit eveneens bijdragen aan het dichten van de kloof tussen beleid en uitvoering.

#### *Inzet Awf-middelen in het kader van de sluitende aanpak*

Het wetsvoorstel levert eveneens de grondslag voor de in het regeerakkoord aangekondigde experimentele inzet van Awf-gelden voor scholing en andere reïntegratie-instrumenten. Dit experiment levert een bijdrage voor de totstandkoming van de «sluitende aanpak», waartoe Nederland zich als lid van de Europese Unie heeft verplicht. Tijdens de buitengewone Europese Raad over werkgelegenheid hebben de lidstaten van de Europese Unie een aantal werkgelegenheidsrichtsnoeren vastgesteld. Een belangrijk onderdeel daarvan behelst de verplichting om binnen een termijn van 5 jaar een sluitende aanpak te realiseren voor nieuwe volwassen werklozen. De sluitende aanpak houdt in dat hun, voordat zij twaalf maanden werkloos zijn, een nieuwe start wordt geboden in de vorm van een opleiding, omscholing, het opdoen van werkervaring, een baan of een andere maatregel ter bevordering van de inzetbaarheid.

Nederland kent thans, in het kader van de WIW, uitsluitend een sluitende aanpak voor werklozen tot 23 jaar.

De sluitende aanpak voor de nieuwe instroom volwassen werklozen zal gefaseerd worden ingevoerd. In 2002 moet sprake zijn van een volledig sluitende aanpak op de nieuwe ingestroomde werklozen van wie wordt aangenomen dat zij zonder het inzetten van reïntegratiemaatregelen langdurig werkloos blijven. De gefaseerde invoering van de sluitende aanpak voorziet reeds in 1999 in het aanbieden van een reïntegratietraject aan een deel van de nieuwe instroom. Op basis van het wetsvoorstel kan het kabinet het Lisv tot taak stellen om voor nader te bepalen doelgroepen een reïntegratietraject in te kopen. In de algemene maatregel van bestuur (AMvB) op grond van het voorgestelde artikel 130, waarin het experiment met de inzet van de Awf-middelen nader zal worden ingevuld, zal nader moeten worden aangegeven welke maatregelen in het kader van de sluitende aanpak kunnen worden ingezet, en voor welke doelgroep.

De doelgroep voor de sluitende aanpak voor volwassen werklozen bestaat voor een belangrijk deel uit WW-gerechtigden. De financiering van de kosten van reïntegratiemaatregelen ten behoeve van WW-gerechtigden geschiedt op dit moment uit het prestatiebudget van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, en tot en met 1999 uit het Veegwetbudget. Deze budgetten zijn echter mede bestemd voor de financiering van reïntegratietrajecten ten behoeve van het zittende bestand langdurig werklozen. Voor de invulling van de sluitende aanpak voor WW-gerechtigden wordt een geoormerkt Awf-budget ingezet. De kosten van de additionele reïntegratiemaatregelen ten behoeve van WW-gerechtigden kunnen hieruit worden gefinancierd. De inzet van de (extra) Awf-middelen voor scholing en reïntegratie dient te leiden tot besparingen op de WW-uitkeringslasten. Hierbij dient recht gedaan te worden aan het beginsel «de kost gaat voor de baat uit». Om vast te stellen of de beoogde besparingen op de WW-uitkeringslasten daadwerkelijk optreden zal regelmatig worden getoetst of binnen de gestelde termijnen voldoende extra uitstroom uit de WW is gerealiseerd.

#### **4. Procedurele waarborgen**

In het eindrapport van de Interdepartementale werkgroep anticipatie- en experimenteerbepalingen wordt een onderscheid gemaakt tussen experimenteerwetten enerzijds en een experimenteerbasis met daarop gebaseerde experimenteerregelingen anderzijds. Dit wetsvoorstel behoort tot de laatste categorie. Er worden geen concrete experimenten in vastgesteld. Het wetsvoorstel biedt uitsluitend een wettelijke grondslag voor de bevoegdheid om bij AMvB experimenten mogelijk te maken. In een dergelijke AMvB, hierna aan te duiden als de experimenteerregeling, wordt een concreet experiment aangewezen en worden nadere voorwaarden gesteld aan de opzet en de uitvoering daarvan. Het wetgevingsproces levert de burger een waarborg op tegen onvoldoende doordachte en afgewogen regelgeving. Beginselen als rechtsgelijkheid, rechtsbescherming en rechtszekerheid spelen bij de totstandkoming van een wettelijke regeling een belangrijke rol. De mogelijkheid om bij AMvB van de wet af te wijken kan deze beginselen in theorie op losse schroeven zetten. In dit wetsvoorstel zijn daarom de hieronder genoemde procedurele waarborgen opgenomen.

##### *De begrenzing van de bevoegdheid van de wet af te wijken*

Het wetsvoorstel bevat een limitatieve opsomming van de wetsartikelen waarvan bij AMvB mag worden afgeweken. Er kan derhalve geen regeling worden getroffen voor experimenten waarvoor zou moeten worden

afgeweken van andere dan de genoemde wetsartikelen. De afwijkingsbevoegdheid is verder geclausuleerd door het doel van de experimenten, waarvoor de algemene maatregelen van bestuur worden getroffen, uitdrukkelijk in de wet te noemen. De wet biedt slechts ruimte voor experimenten met als doel de bevordering van de herinschakeling in het arbeidsproces van WW-gerechtigden, respectievelijk het voorkomen dat werknemers werkloos worden. De voorgestelde experimenten zullen derhalve beleidsinhoudelijk getoetst moeten worden. Daarbij wordt eveneens beoordeeld of de geconstateerde problematiek niet direct door wetswijziging, dan wel langs andere wegen kan worden opgelost. Een experiment is op zijn plaats als de verwachting bestaat dat de voorgenomen maatregel kan bijdragen aan het oplossen van een relevant beleidsprobleem, maar er onvoldoende zicht is op de mate van effectiviteit, de verhouding tussen kosten en baten of op de kans dat ongewenste neveneffecten optreden.

De bevoegdheid wordt verder begrensd door artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat de nadelige gevolgen van een besluit, waaronder begrepen koninklijke besluiten, niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Deze norm is van toepassing op de experimenteerregelingen die op basis van deze wet zullen worden getroffen.

#### *De beperkte looptijd van de experimenten*

De experimenten zullen ten hoogste vier jaar mogen duren. Na afloop van de looptijd van een experiment komt de maatregel die in het kader van het experiment is beproefd te vervallen, tenzij deze wordt omgezet in een structurele (wettelijke) maatregel.

De feitelijke looptijd kan per experiment verschillen. De looptijd van een experiment mag niet langer zijn dan strikt noodzakelijk, maar dient wel lang genoeg te zijn om een betrouwbare indruk te kunnen krijgen van de effectiviteit, de doelmatigheid en de uitvoeringstechnische aspecten van de maatregel. Bij de vaststelling van de looptijd dient tevens rekening te worden gehouden met de periode die nodig is om het experiment te evalueren en te besluiten over voortzetting van de beproefde maatregel in structurele vorm.

Het zal niet altijd wenselijk zijn de einddatum van een experiment af te wachten. Er kunnen verschillende redenen zijn om een experiment voortijdig af te breken. Daarvoor kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan als:

- tijdens het experiment blijkt dat de beproefde maatregel te veel ongewenste neveneffecten heeft;
- de uitvoering van een experiment de continuïteit van het reguliere uitvoeringsproces in gevaar brengt;
- de maatregel tussentijds reeds zo succesvol blijkt dat het experiment voortijdig wordt omgezet in een definitieve regeling.

Indien de beëindiging van een experiment een onevenredige aantasting van de aanspraken van bij het experiment betrokken WW-gerechtigden zou opleveren, zal een overgangsregeling worden getroffen. Daarbij zal het uitgangspunt zijn dat de in het kader van het experiment reeds in werking gezette reïntegratiemaatregelen in beginsel niet voortijdig worden beëindigd, tenzij de maximale looptijd van het experiment wordt overschreden.

#### *De betrokkenheid van het parlement*

Voordat het ontwerp van een AMvB op grond van het hoofdstuk Experimenten aan de Koningin wordt aangeboden met het verzoek dat aanhangig te maken bij de Raad van State, wordt deze bekendgemaakt in

de Staatscourant. Tegelijkertijd wordt het ontwerp voor de AMvB aan het parlement toegezonden. Het parlement krijgt zodoende de mogelijkheid de experimenteerregeling vooraf te beoordelen en eventueel met de minister te bespreken. De regeling zal niet eerder worden voorgedragen dan vier weken na de dag waarop het ontwerp in de Staatscourant is gepubliceerd.

Een experimenteerregeling moet voldoen aan de normale vereisten voor wet- en regelgeving. De doelstellingen van een experiment dienen helder te zijn en er zal sprake moeten zijn van een duidelijke afbakening van de bij het experiment betrokken doelgroepen. Voor ieder experiment zal vooraf een raming van de financiële consequenties gemaakt moeten worden.

#### *Het toezicht op de experimenten*

Het wetsvoorstel biedt de ruimte voor experimenten in het kader van de WW. De uitvoering ervan ligt in handen van de uitvoeringsinstellingen in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het Lisv. Het Ctsv zal toezien op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de experimenten.

Bij het ontwerpen van de algemene maatregelen van bestuur zullen het Lisv en het Ctsv worden betrokken, teneinde vooraf inzicht te verkrijgen in de gevolgen voor het reguliere uitvoeringsproces en de mogelijkheid om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de experimenten.

#### *De evaluatie*

Het wetsvoorstel verplicht de Minister van SZW om, uiterlijk zes maanden voor de vastgestelde einddatum van een experiment, het parlement een evaluatie te doen toekomen. Deze evaluatie bevat een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment. Daarbij wordt een inschatting gemaakt van de representativiteit van de gerealiseerde effecten voor de gehele WW-populatie.

Het evaluatieverslag zal mede gebaseerd zijn op informatie van het Lisv omtrent de additionele kosten van het experiment en de als gevolg van de experimentele maatregel bespaarde uitkeringslasten en van het Ctsv omtrent de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering. Bij de evaluatie van het experiment zal de minister aangeven of hij een structurele regeling van de maatregel wenselijk acht.

De regering is van mening dat met de in het wetsvoorstel opgenomen procedurele waarborgen een goede balans is gevonden tussen de behoefte om tijdig in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en de beginselen van rechtszekerheid, stabiliteit en zorgvuldigheid anderzijds.

### **5. De experimenten in de praktijk**

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor experimenten met de toepassing van maatregelen die tot doel hebben te voorkomen dat een beroep op de WW wordt gedaan, dan wel te bevorderen dat WW-gerechtigden weer worden ingeschakeld in het arbeidsproces. Daarnaast levert het wetsvoorstel de grondslag voor het aanwenden van middelen uit het Awf voor de financiering van scholing of andere reïntegratiemaatregelen in het kader van de sluitende aanpak ten behoeve van WW-gerechtigden. De praktische gang van zaken met betrekking tot de totstandkoming en de uitvoering van de experimenten wordt hieronder weergegeven.



### *Vorbereiding*

Over de wijze waarop het reïntegratie-instrumentarium in de WW voor het zittende bestand WW-gerechtigden zou kunnen worden uitgebreid heeft inmiddels overleg plaatsgevonden met het Lisv. In dat overleg is een aantal kansrijke experimenten geïnventariseerd. Het Lisv heeft de uitvoeringsinstellingen en sectorraden bij deze inventarisatie betrokken. Een korte beschrijving van de geïnventariseerde experimenten is opgenomen in bijlage 1.

Bij de vaststelling van de experimenten is gekeken hoe deze zich verhouden tot het doel van het wetsvoorstel en of voor de realisatie ervan afwijking van de WW-bepalingen noodzakelijk is. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om ook andere dan de reeds geïnventariseerde experimenten op gang te brengen, mits bij de uitvoering daarvan niet wordt afgeweken van andere wetsartikelen dan in dit wetsvoorstel zijn genoemd.

Bij de voorbereiding van de AMvB ten behoeve van een experiment zal aandacht besteed moeten worden aan het doel en de opzet van het experiment, de verwachte effecten, de kenmerken en omvang van de doelgroep, de mogelijke invoeringsdatum, de looptijd, de wijze van uitvoering en de geschatte kosten van het experiment. Het Lisv zal, indien en voorzover dat is aangewezen, worden verzocht aan te geven voor welke sectoren een experiment relevant is en welke uitvoeringsinstelling bij het experiment moet worden betrokken.

De voorgestelde experimenten worden beoordeeld aan de hand van de in de vorige paragraaf beschreven overwegingen. Bij een positief oordeel zal een concept-AMvB worden opgesteld. Als een voorgesteld experiment vragen van uitvoeringstechnische aard oproept, ligt het in de rede het Lisv om commentaar te vragen.

Het Ctsv zal in staat moeten worden gesteld om toe te zien op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de experimenten. Daartoe zal de concept-AMvB eveneens aan het Ctsv worden voorgelegd voor een beoordeling van de toezichtsaspecten.

Voor het experiment met betrekking tot de inzet van Awf-middelen voor scholing en reïntegratie zal een faseringstraject worden vastgesteld. Het doel daarbij is om – startend in 1999 – per 2002 een zo veel mogelijk sluitende aanpak te realiseren voor de nieuwe instroom van volwassen werklozen met recht op een WW-uitkering, waarvan aannemelijk is dat zij zonder nadere reïntegratiemaatregelen langdurig werkloos blijven.

### *Uitvoering van de experimenten*

Tijdens de experimenten worden maatregelen, die zonder nadere regelgeving op grond van dit wetsvoorstel contra-legem zouden zijn, in de praktijk beproefd. De uitvoering van de experimenten ligt in handen van de uitvoeringsinstellingen in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het Lisv. De uitvoeringsorganisaties zullen de experimentele maatregelen naast hun reguliere taken moeten uitvoeren. Dit zal een verzwarening van de werklast van de uitvoeringsorganisatie, en daarmee een toename van de uitvoeringsbudgetten met zich brengen. Dit pleit voor een selectief gebruik van de bevoegdheid om te experimenteren en een zorgvuldige voorbereiding van de experimenten, waarbij voldoende aandacht besteed wordt aan de uitvoeringstechnische en financiële aspecten.

### *Evaluatie*

Tijdens de looptijd van de experimenten zal reeds een evaluatie worden

gemaakt. Deze evaluatie zal voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op informatie van het Lisv en het Ctsv. Het Lisv zal worden verzocht informatie te verstrekken over de wijze waarop de maatregel is geïmplementeerd en uitgevoerd, de uitvoeringskosten, de eventuele knelpunten die tijdens de uitvoering aan het licht zijn gekomen en over de uitkomsten en de vastgestelde effecten van de maatregel.

Het Ctsv zal worden verzocht te rapporteren over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de experimenten. De Minister van SZW zal het parlement mede op basis van deze rapportages informeren over de resultaten van de experimenten. Bij de evaluatie zal hij zijn standpunt kenbaar maken over de vraag of de experimentele maatregel als wettelijke maatregel moet worden voortgezet, dan wel dat de uitvoering van de maatregel zal worden beëindigd.

## **6. Financiële aspecten**

### *Experiment inzet Awf-middelen in het kader van de sluitende aanpak*

Onderhavig wetsvoorstel opent de mogelijkheid tot het starten van een experiment met de inzet van Awf-middelen voor scholing en reïntegratie met het oog op de invulling van de sluitende aanpak voor WW-gerechtigden. De in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de WW, waarmee dit experiment mogelijk wordt gemaakt, heeft op zichzelf geen financiële consequenties. De feitelijke inzet van Awf-middelen voor scholing en reïntegratie zal vanzelfsprekend wel financiële consequenties hebben. Het experiment behelst het inzetten van Awf-middelen ten behoeve van het bevorderen van de inschakeling in het arbeidsproces van bepaalde groepen werkloze werknemers door scholing en andere reïntegratie-instrumenten. Dit zal in eerste instantie leiden tot een stijging van de uitkeringslasten van het Awf. Daarnaast zal de additionele inzet van reïntegratie-instrumenten in het kader van dit experiment een toename van de uitvoeringskosten ten laste van het Awf tot gevolg hebben. Tegenover de toename van de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten staan besparingen als gevolg van een hogere uitstroom uit de WW. Om vast te stellen of de beoogde besparingen op de uitkeringslasten daadwerkelijk optreden, zal regelmatig worden getoetst of binnen de gestelde termijnen voldoende extra uitstroom uit de WW is gerealiseerd. De netto uitgaven, het saldo van de extra uitgaven in het kader van de sluitende aanpak en de besparingen in de uitkeringslasten als gevolg van de extra uitstroom uit de WW, zullen worden gefinancierd door middel van een rijksbijdrage aan het Awf ten laste van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De hiermee samenhangende bruto middelen worden binnen het Awf geoordeeld ter dekking van de in het kader van het experiment te maken kosten.

Voor het totaal aan maatregelen dat het kabinet zal nemen in het kader van de sluitende aanpak zijn door het kabinet voor de periode 1999–2002 middelen ter beschikking gesteld olopend tot netto 250 mln in 2002. De financiële consequenties van het experiment met de inzet van Awf-middelen voor scholing en reïntegratie zullen binnen deze budgettaire randvoorwaarde worden ingepast.

### *Andere experimenten*

Net als bij het experiment met de inzet van Awf-middelen geldt bij deze experimenten dat het wetsvoorstel als zodanig geen financiële consequenties heeft. Financiële effecten zijn pas aan de orde bij de totstandbrenging van de feitelijke experimenten. Het is niet mogelijk de omvang van deze effecten op voorhand in beeld te brengen. Dat wordt immers bepaald door de mate waarin en de wijze waarop gebruik zal worden

gemaakt van de experimenteerbaarheid. Per experiment zal vooraf een raming van de financiële consequenties worden gemaakt. Bij ieder experiment geldt budgettaire neutraliteit als uitgangspunt.

In algemene zin kan over de financiële aspecten van dit wetsvoorstel het volgende worden opgemerkt. De experimenten waartoe dit wetsvoorstel de mogelijkheid biedt, zullen in eerste instantie leiden tot een toename van de uitvoeringskosten. De experimenten zullen immers worden uitgevoerd naast het reguliere uitvoeringsproces. Daarnaast zullen de experimenten in aanvang ook tot een toename van de uitkeringslasten leiden. De additionele uitvoeringskosten en uitkeringslasten komen in beginsel ten laste van de wachtgeldfondsen of het Awf.

Daar staat tegenover dat er met het oog op het doel van de experimenten – het realiseren van een lagere instroom in en een hogere uitstroom uit de WW – ook besparingen bij de uitkeringslasten dienen te worden gerealiseerd. De besparingen in de uitkeringslasten als gevolg van een verminderde instroom in de WW hebben in eerste instantie consequenties voor het wachtgeld-fonds van de sector waarbij de werkgever is aangesloten. De besparingen in de uitkeringslasten als gevolg van een hogere uitstroom zullen voornamelijk neerslaan in het Awf.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I. Wijziging Werkloosheidswet**

Na artikel 129 wordt een nieuw hoofdstuk Xa ingevoegd dat zeven artikelen bevat. Die artikelen worden hieronder toegelicht.

#### **Artikel 130**

In het eerste lid van dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om, bij AMvB ten behoeve van een experiment, tijdelijk het Lisv op te dragen de werkzaamheden, verbonden aan zijn taak de inschakeling te bevorderen van werknemers die recht hebben op WW-uitkering, uit te besteden aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie of aan derden, niet zijnde uitvoeringsinstellingen. De daarmee gemoeide budgetten komen ten laste van het Awf en zijn aanvullend op de rijksbijdrage aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ten behoeve van WW-gerechtigden.

In het vierde lid is geregeld wat in een op grond van het eerste lid getroffen AMvB in ieder geval dient te zijn opgenomen.

In het vijfde lid is de mogelijkheid opgenomen om in de AMvB op grond van het eerste lid aan te geven welke instrumenten moeten worden ingezet ten behoeve van de in dat lid genoemde taak en het aantal werknemers ten aanzien van wie een bepaald instrument moet worden ingezet. In het zesde lid is voorts de mogelijkheid opgenomen om in de AMvB op grond van het eerste lid aspecten te duiden met betrekking waartoe het Lisv nadere regels dient te stellen of de bevoegdheid krijgt om nadere regels te stellen. De op grond daarvan door het Lisv gestelde nadere regels dienen door de Minister van SZW te worden goedgekeurd. In het zevende lid is tenslotte opgenomen dat, ten behoeve van het experiment, jaarlijks een rijksbijdrage ten gunste van het Awf komt.

#### **Artikel 130a**

Op grond van het eerste lid, onderdeel a, van dit artikel kan in de eerste plaats worden geëxperimenteerd met het instrument van de proefplaatsing. De in de AMvB aangewezen groepen WW-gerechtigden kunnen gedurende een bepaalde periode onbetaalde werkzaamheden voor een – eventueel toekomstige – werkgever verrichten, zonder dat dit leidt tot het

verlies van het werknemerschap voor het aantal uren dat die werkzaamheden worden verricht en zonder dat dit voor dat aantal uren leidt tot eindiging van het recht op WW-uitkering wegens dat verlies van het werknemerschap of verminderde beschikbaarheid. Gelet op het feit dat – in afwijking van artikel 8, eerste lid, van de WW – de hoedanigheid van werknemer wordt behouden, wordt in de hier bedoelde situatie van proefplaatsing niet toegekomen aan het vierde lid van dat artikel betreffende de herkrijging van de hoedanigheid van werknemer. In de tweede plaats kan op grond van dat onderdeel, in samenhang met het tweede lid, worden geëxperimenteerd met het instrument van de korting van inkomsten voor werkloze werknemers die starten als zelfstandige. In plaats van dat de werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of de zelfstandige uitoefening van een beroep leiden tot het verlies van het werknemerschap voor de betrokken uren en eindiging van het recht op WW-uitkering voor dat aantal uren wegens dat verlies van het werknemerschap of verminderde beschikbaarheid, worden 70% van de inkomsten uit die werkzaamheden op de WW-uitkering in mindering gebracht.

Gelet op het feit dat de hoedanigheid van werknemer wordt behouden, wordt in de hier bedoelde situatie van het verrichten van werkzaamheden als zelfstandige niet toegekomen aan artikel 8, tweede lid, van de WW betreffende de herkrijging van de hoedanigheid van werknemer. Op grond van het vijfde lid kan bij ministeriële regeling worden geregeld wat wordt begrepen onder inkomsten als bedoeld in het tweede lid van het hier voorgestelde artikel 130a van de WW, hoe de hoogte van die inkomsten wordt berekend en aan welke periode de inkomsten worden toegerekend. Op grond van het eerste lid, onderdeel b, wordt de mogelijkheid geschapen om te onderzoeken of verlenging van de periode van anderhalf jaar waarbinnen de startende zelfstandige kan terugvallen op de WW-uitkering ertoe bijdraagt dat de WW-gerechtigde uiteindelijk blijvend wordt gereïntegreerd. Bij de toepassing van dit onderdeel wordt – anders dan bij toepassing van onderdeel a van het eerste lid – niet de hoedanigheid van werknemer behouden, maar wel de termijn verlengd waarbinnen, bij beëindiging van de werkzaamheden als zelfstandige, de hoedanigheid van werknemer wordt herkregen. Voorts wordt eenzelfde verlenging toegepast op de termijn waarbinnen het recht op WW-uitkering kan herleven.

In het derde lid is geregeld wat in een op grond van het eerste lid getroffen AMvB in ieder geval dient te zijn opgenomen.

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen om in de AMvB op grond van het eerste lid aspecten te duiden met betrekking waartoe het Lisv nadere regels dient te stellen of de bevoegdheid krijgt om nadere regels te stellen. De op grond daarvan door het Lisv gestelde nadere regels dienen door de Minister van SZW te worden goedgekeurd.

### **Artikel 130b**

In dit artikel is, in het eerste lid, de mogelijkheid opgenomen om, door middel van een AMvB, bij wijze van tijdelijk experiment een loonsuppletie-regeling te treffen voor bepaalde groepen werkloze werknemers die werk aanvaarden tegen een lager loon dan (dat deel van) de uitkering die zij verliezen als gevolg van de werkaanvaarding. Het toekennen van loon-suppletie wordt daarbij een bevoegdheid van het Lisv. In het tweede lid is bepaald voor welke artikelen van de WW de loonsuppletie als uitkering wordt aangemerkt alsmede dat de loonsuppletie voor andere wetten als uitkering op grond van de verplichte verzekering op grond van de WW wordt aangemerkt. Aldus is een aantal artikelen met betrekking tot het geldend maken (bijvoorbeeld de inlichtingenverplichting) en de betaling (bijvoorbeeld de bepalingen inzake terugvordering) van toepassing en wordt de loonsuppletie gefinancierd uit het Awf. Voorts is

hiermee bijvoorbeeld geregeld dat de loonsuppletie loon is in de zin van de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

In het derde lid is geregeld wat in een op grond van het eerste lid getroffen AMvB in ieder geval dient te zijn opgenomen.

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen om in de AMvB op grond van het eerste lid aspecten te duiden met betrekking waartoe het Lisv nadere regels dient te stellen of de bevoegdheid krijgt om nadere regels te stellen. De op grond daarvan door het Lisv gestelde nadere regels dienen door de Minister van SZW te worden goedgekeurd.

### **Artikel 130c**

In het eerste lid van dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om bij AMvB ten behoeve van een experiment tijdelijk het Lisv als taak op te dragen te bevorderen dat bepaalde groepen werknemers, die dreigen werkloos te worden, ingeschakeld blijven in de arbeid en de daaraan verbonden werkzaamheden uit te besteden aan de Arbeidsvoorzieningsorganisatie of aan derden, niet zijnde uitvoeringsinstellingen. De daarmee gemoeide budgetten komen ten laste van de wachtgeldfondsen.

In het vierde lid is geregeld wat in een op grond van het eerste lid getroffen AMvB in ieder geval dient te zijn opgenomen.

In het vijfde lid is de mogelijkheid opgenomen om in de AMvB op grond van het eerste lid aspecten te duiden met betrekking waartoe het Lisv nadere regels dient te stellen of de bevoegdheid krijgt om nadere regels te stellen. De op grond daarvan door het Lisv gestelde nadere regels dienen door de Minister van SZW te worden goedgekeurd.

### **Artikelen 130d, 130e en 130f**

Zie paragraaf 4 «Procedurele waarborgen» van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

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

**De inzet van AWf-middelen voor scholing en reïntegratie**

Tijdens de buitengewone Europese Raad over werkgelegenheid van november 1997 in Luxemburg is een aantal werkgelegenheidsrichtsnoeren voor de lidstaten van de Europese Unie vastgesteld. Een daarvan behelst de verplichting om binnen een maximale termijn van 5 jaar een sluitende aanpak te realiseren voor nieuwe volwassen werklozen. De sluitende aanpak houdt in dat hun, voordat de werkloosheid twaalf maanden heeft geduurd, een nieuwe start wordt geboden in de vorm van een opleiding, omscholing, het opdoen van werkervaring, een baan of een andere maatregel ter bevordering van de inzetbaarheid. Nederland kent thans voor werklozen vanaf de leeftijd van 23 jaar geen sluitende aanpak. Voor werkzoekenden, bij wie wordt vastgesteld dat zij niet zonder nadere maatregelen naar de arbeidsmarkt kunnen terugkeren, stelt Arbeidsvoorziening op eigen initiatief of in opdracht van de uitvoeringsinstellingen wel reïntegratietrajecten vast. Formeel noch materieel is er echter sprake van een sluitende aanpak.

De maatregelen die thans worden toegepast om de reïntegratie van werklozen te bevorderen worden deels uit het prestatiebudget van Arbeidsvoorziening, en deels uit de Veegwet-budgetten van de uitvoeringsinstellingen gefinancierd. Werklozen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen daarnaast in aanmerking worden gebracht voor het WIW-instrumentarium, waaronder de WIW-dienstbetrekking en de werkervaringsplaats. Het bestaande reïntegratie-instrumentarium wordt in hoofdzaak toegepast op het bestand van langdurig werklozen. De sluitende aanpak ziet op het voorkomen van langdurige werkloosheid bij nieuwe werklozen van wie is vastgesteld dat zij zonder ondersteunende maatregelen weinig kans hebben het werk te hervatten. Jaarlijks zal daarvoor aan WW-gerechtigden een toenemend aantal trajecten worden aangeboden tot in 2002 de aanpak sluitend is. In de op grond van het wetsvoorstel voor dit experiment te treffen AMvB zullen de taakstellingen per jaar nader worden uitgewerkt en zal worden aangegeven welke doelgroepen prioriteit krijgen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de in het kader van de fase-indeling ontwikkelde kansmeter.

**Proefplaatsing**

De systematiek van de WW biedt geen ruimte voor het verrichten van productieve werkzaamheden met behoud van uitkering. Veel werkgevers blijken – zelfs bij een krappe arbeidsmarkt – aarzelingen te hebben bij het aanstellen van personen die geruime tijd buiten het arbeidsproces hebben gestaan. Er bestaat veelal onvoldoende zicht op de vaardigheden van de werkloze en over diens mogelijkheden om met succes binnen een arbeidsorganisatie te functioneren. De werkgever kan wellicht over de streep worden getrokken indien hij de werknemer gedurende enige tijd «op proef», zonder financiële risico's en contractuele verplichtingen, zichzelf kan laten bewijzen. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om voor nader aan te wijzen doelgroepen het instrument van de proefplaatsing uit te testen.

**Loonsuppletie**

Een aantal WW-gerechtigden is voor herintreding op de arbeidsmarkt aangewezen op omscholing naar een ander beroep. Indien omscholing plaats vindt naar een beroep waarin nog geen werkervaring is opgedaan bestaat de kans dat betrokken werknemer slechts werk kan vinden tegen een loon onder het niveau van de WW-uitkering. In beginsel behoeft de

werknemer werk tegen een beloningsniveau onder het uitkeringsniveau niet te accepteren. Een aanvulling van het loon vanuit de WW tot het uitkeringsniveau kan het voor de werkzoekende gemakkelijker maken lager betaalde arbeid te accepteren. In een experiment kan worden nagegaan of het instrument loonsuppletie bijdraagt aan de kans op werkhervatting van WW-gerechtigden.

### **Stimuleren startende zelfstandigen**

Werkzoekenden kunnen ervoor kiezen om met zelfstandige arbeid in hun levensonderhoud te voorzien. Voor arbeidsgehandicapten bestaat sinds de wet REA een uitgebreid voorzieningenpakket waarmee zij in staat worden gesteld een eigen bedrijf te beginnen. Aan deze groep kan een krediet worden verstrekt van maximaal f 60 000,-. Voor het starten van een eigen bedrijf of in zelfstandige arbeid biedt de WW geen faciliteiten. De in de wet neergelegde systematiek kan startende zelfstandigen in de praktijk problemen opleveren. De regering wil door middel van een aantal experimenten inzicht verkrijgen in de effecten van beleidswijzigingen op dit punt.

Aan een wetswijziging om de belemmeringen in de WW weg te nemen is een aantal risico's verbonden. Ten eerste speelt het gevaar van oneerlijke concurrentie ten opzichte van de gevestigde ondernemers, die bij een terugval in inkomsten niet kunnen terugvallen op de WW.

Ten tweede bestaat het risico dat een regeling die WW-gerechtigden dezelfde faciliteiten biedt als van toepassing is op arbeidsgehandicapten, de kansen op succes van laatstgenoemde categorie relatief verslechtert. In het algemeen beschikken WW-gerechtigden over een redelijke werkervaring en daarmee over een betere positie op de arbeidsmarkt. Tenslotte kan een regeling ter bevordering van een start als zelfstandige vanuit de WW aanzienlijke handhavingsproblemen opleveren.

De regering wil daarom in eerste instantie bij experiment onderzoeken welke bijdrage een startersregeling aan de reïntegratie van WW-gerechtigden kan leveren en wat de neveneffecten en de uitvoeringsgevolgen zijn. De startersregeling dient een oplossing te bieden voor de in de praktijk geconstateerde problemen.

De WW-gerechtigde die werkzaamheden als zelfstandige gaat verrichten, verliest zijn hoedanigheid van werknemer en daarmee het recht op uitkering. Indien hij binnen een termijn van anderhalf jaar de werkzaamheden volledig beëindigt, kan hij terugvallen op de oude rechten. Uit de praktijk komen signalen dat een periode van anderhalf jaar te kort is om te kunnen beoordelen of een bedrijf levensvatbaar is. In de experimenten zullen twee verschillende oplossingsrichtingen voor dit probleem worden beproefd. In de eerste variant wordt de duur van de periode waarin, bij het staken van de zelfstandige arbeid, het werknemerschap kan worden herkregen opgerekt. Vooralsnog wordt daarbij gedacht aan een verlenging van de periode waarin de hoedanigheid van werknemer kan worden herkregen van anderhalf naar drie jaar. Het uitkeringsrecht gaat in deze variant wel (geheel of gedeeltelijk) verloren, maar bij het staken van de zelfstandige werkzaamheden herleeft de uitkering voor de op dat moment nog resterende duur. In de tweede variant verliezen WW-gerechtigden bij het gaan verrichten van zelfstandige arbeid hun hoedanigheid van werknemer niet. De zelfstandige behoudt hierdoor in beginsel zijn recht op de WW-uitkering. Op deze uitkering zal 70% van het met de zelfstandige arbeid verworven inkomen in mindering worden gebracht. Hiermee wordt tevens afgeweken van de bestaande systematiek, op basis waarvan de uitkering wordt beëindigd evenredig aan het aantal uren dat betrokken WW-gerechtigde besteed aan de zelfstandige arbeid. Omdat bij aanvang van de zelfstandige arbeid de inkomsten in het algemeen

betrekkelijk gering zijn, kan de anticumulatie op basis van inkomsten een stimulans vormen voor het starten als zelfstandige.

### **Preventieve inzet van WW-middelen**

De huidige bepalingen in de WW laten niet toe dat maatregelen waarmee de inschakeling in arbeid kan worden bevorderd, worden ingezet voordat er daadwerkelijke sprake is van een recht op uitkering. Voor een aantal categorieën werknemers kan het van belang zijn dat het reïntegratie-instrumentarium al wordt ingezet vóór de werkloosheid een feit is. De reïntegratie kan worden bespoedigd door in een vroeg stadium te bezien of voor arbeidsinpassing omscholing naar een ander beroep, een sollicitatietraining of een ander reïntegratietraject noodzakelijk is. Dat geldt in het bijzonder voor met werkloosheid bedreigde werknemers voor wie (nagenoeg) is uitgesloten dat zij zullen hervatten in hun eigen beroep. Dergelijke situaties doen zich bijvoorbeeld voor in door ontwikkelingen in de economische structuur sterk krimpende sectoren. Een preventieve inzet van WW-gelden kan ook van belang zijn voor werknemers met beroepen die door technologische ontwikkelingen worden weggesaneerd.

Ook in andere gevallen kan door een preventieve inzet van WW-gelden worden voorkomen dat er een beroep op de WW wordt gedaan. Dat kan aan de orde zijn bij reorganisaties van ondernemingen, waarbij andere ondernemingen zich bereid verklaren met ontslag bedreigde werknemers over te nemen, indien deze bereid en in staat zijn zich te laten bij- of omscholen. De kosten van een dergelijke omscholing zouden in dat geval geheel of ten dele vanuit de wachtgeldfondsen kunnen worden gefinancierd. Om concurrentievervalsing te voorkomen dienen er strikte voorwaarden te worden gesteld aan de arbeidsmarktpositie van de doelgroep van het experiment. Het dient daarbij niet te gaan om werknemers waarvan kan worden verondersteld dat zij op eigen kracht snel in arbeid zouden kunnen hervatten (in termen van de SWI-kansmeter: fase 1).

### **Scholing met behoud van WW-uitkering**

In de ministeriële regeling op basis van artikel 76 WW worden voorwaarden gesteld aan de opleiding of scholing die de WW-gerechtigde met behoud van zijn uitkering mag volgen.

De bestaande regeling voor scholing met behoud van WW-uitkering bevat een aantal beperkingen. De scholing mag bijvoorbeeld niet langer duren dan één jaar en geldt er een maximum voor de hoeveelheid productieve arbeid die tijdens de scholing of opleiding mag worden verricht. Verder mag de scholing niet gericht zijn op het verrichten van specifieke werkzaamheden binnen één onderneming.

Er zijn aanwijzingen dat de maximale duur van de scholing voor bepaalde categorieën WW-gerechtigden een belemmering vormt. Daarnaast blijkt een combinatie van theorie- en praktijkopleiding voor een aantal werkzoekenden bij uitstek geschikt om de kansen op werk te vergroten. Een experimentele verruiming van de regeling voor scholing met behoud van WW-uitkering biedt de mogelijkheid het effect hiervan op de kans op werkhervatting te onderzoeken.

Voor dit laatste experiment is overigens geen nieuwe wettelijke basis noodzakelijk. Er kan op basis van de huidige wettelijke grondslag worden geëxperimenteerd door aanpassing van de ministeriële regeling. Een experiment met de scholingscriteria wordt inmiddels voorbereid. Het experiment is hier uitsluitend om redenen van volledigheid opgenomen.