

Vergaderjaar 1988–1989

21 063

## Invoering van de Arbeidsvoorzieningswet (Invoering Arbeidsvoorzieningswet)

Nr. 4

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 10 mei 1989

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met waardering kennis genomen van het wetsvoorstel. Naar hun mening wordt op deze wijze een soepele overgang naar de nieuwe structuur mogelijk gemaakt.

Graag zouden zij worden ingelicht over de stand van zaken met betrekking tot het overleg. De Dienstcommissie, de Bijzondere Commissie en de Centrales worden wel genoemd, maar het is niet duidelijk of deze met het wetsvoorstel instemmen.

De leden van de C.D.A.-fractie konden met betrekking tot het personeel instemmen met het beoogde regime.

Over de overgang naar een c.a.o. (artikel 4) vroegen zij waarom hier van organisaties van werknemers wordt gesproken, terwijl dit bij een c.a.o. strikt formeel niet nodig is.

Over het niet aanvaarden door het PGGM van de Arbvo-werknemers vroegen deze leden of er op lange termijn bij verdergaande privatisering geen eenzijdige risicoverdeling tot stand komt tussen het PGGM en het ABP of het nieuw op te richten pensioenfonds voor geprivatiseerde instellingen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden na kennisneming van het wetsvoorstel de indruk gekregen dat de overdracht van taken en bevoegdheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisaties in juridische zin in dit wetsvoorstel afdoende wordt geregeld, echter met de kanttekening dat zij op een aantal punten nadere opheldering zouden vragen. Dit betreft de wijziging van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945, de aanpassing van de Wet arbeid buitenlandse werknemers en de personele gevolgen.

Inzake de ontslagbescherming maakt het kabinet, naar het oordeel van deze leden, terecht de keus om het ontslagvergunningenbeleid ook in de toekomst te laten bepalen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vooruitlopend op een definitieve wijziging van het

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Nypels (D66), Weijers (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Groenman (D66), Wolters (CDA) voorzitter, Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Linschoten (VVD), Alders (PvdA), Kamp (VVD), Nijhuis (VVD), Leijne (PvdA), Doelman-Pel (CDA), G. Terpstra (CDA), Van Gelder (PvdA), De Leeuw (CDA), Biesheuvel (CDA).

Plv. leden: Tommel (D66), Baas-Jansen (CDA), Van Es (PSP), Worrell (PvdA), Lonink (PvdA), Van Iersel (CDA), Hageman (PvdA), Korthals (VVD), Engwirda (D66), B. de Vries (CDA), De Kok (CDA), Van der Vlies (SGP), Melkert (PvdA), De Grave (VVD), Wöltgens (PvdA), Franssen (VVD), Schutte (GPV), Knol (PvdA), Paulis (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Vliegthart (PvdA), Tuinstra (CDA), Leerling (RPF).

BBA 1945 wordt in dit wetsvoorstel de regionale directeuren voor de Arbeidsvoorziening de gedelegeerde bevoegdheid toegekend ontslagvergunningen te verlenen. In de toelichting wordt van de zijde van het kabinet de delegatie verkozen boven de mandaat-constructie, omdat in het laatste geval er nog sprake zou zijn van een hiërarchische relatie tussen de minister en de voornoemde functionarissen. Deze leden deelden de opvatting dat de mandaat-constructie de mogelijkheid biedt de minister zowel politiek als juridisch aan te spreken op concrete beslissingen van gemandateerden. In de gekozen delegatievorm bestaat hiertoe dus niet de mogelijkheid omdat de directeuren de bevoegdheid tot het verlenen van ontslagvergunningen op eigen titel, in plaats van de minister, uitoefenen. Welke verantwoordelijkheid draagt de minister dan nog voor de concrete beslissingen van de directeuren, zo wilden deze leden vernemen. Zij vernamen ook gaarne een toelichting op de in die situatie voorziene beroepsmogelijkheden van de betrokkenen, niet tegen de beslissing maar tegen de ministeriële regels waarop de regionaal directeur zich baseert.

Bij de hier aan het woord zijnde leden waren ook twijfels gerezen over de wijze waarop de regionale directeuren deze gedelegeerde taak zullen uitvoeren. Zij krijgen in persoon immers de gedelegeerde bevoegdheid en niet in functionele zin langs de voor hen overigens geldende bevoegdheidsstructuur.

Kunnen zij bij de uitvoering van deze taak overige medewerkers van de arbeidsvoorzieningsorganisatie betrekken?

Op grond waarvan kan hij de aan hem in persoon gedelegeerde bevoegdheid, die nadrukkelijk buiten het hiërarchisch verband van de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt gehouden, binnen zijn, in dat kader omschreven taakveld uitvoeren?

Waar is geregeld, zoals de memorie van toelichting vermeldt, dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie de regionaal directeur in de gelegenheid moet stellen dat deze zijn bevoegdheid krachtens artikel 6 van het BBA 1945 naar behoren uitoefent? En wordt er in de daarop volgende zinsnede toch niet een hiërarchisch verband verondersteld?

De vraag rees tevens of hieruit moet worden geconcludeerd dat op deze manier toch sprake is van een zekere mate van centrale beoordeling. Deze leden hadden daarvoor een zekere voorkeur, omdat de beoordeling van ontslagaanvragen vaak centrale kennis en kunde vereist. Zij verzochten het kabinet nadrukkelijk op deze stellingname te reageren en aan te geven of en zo ja op welke wijze de Arbeidsvoorzieningswet c.q. de invoeringswet hierin voorziet.

Ligt het mogelijk in de bedoeling aan deze directeuren een beperkt aantal, maar specifiek gekwalificeerde formatieplaatsen ter beschikking te stellen? Maar hoe verhoudt zich dit tot het besluit tot opheffing van het specialisme van de ontslagambtenaar? Is het overigens waar dat inmiddels de eerste formele benoeming heeft plaatsgevonden van de ontslagambtenaar tot consultant-personeelvoorziening? De mogelijke vermenging van taken kwam deze leden minder gewenst voor, vooral vanuit de positie van de werknemer die met ontslag wordt bedreigd: zou het mogelijk zijn dat een medewerker, die verantwoordelijk is voor het opbouwen van een goede relatie met een werkgever, tevens over de ontslagaanvragen van deze werkgever moeten adviseren?

De wijze waarop wordt omgegaan met de ontslagkwestie duidt niet op een serieus nemen van deze arbeidsvoorzieningstaak, terwijl vanuit diverse invalshoeken juist wordt gewezen op het belang van de preventieve ontslagtoetsing. De preventieve ontslagtoetsing zou meer gebaat zijn bij de mogelijke onderbrenging van het eerder genoemde beperkte aantal specifieke gekwalificeerde formatieplaatsen in een adviserend orgaan, onder verantwoording en toezicht van de minister,

maar toegevoegd aan de directeur die zijn taak inzake het verlenen van ontslagvergunningen bij mandaat uitoefent. Hiermee zal de preventieve ontslagtoetsing beter zijn gewaarborgd en bestaan er mogelijkheden de deskundigheid terzake uit te bouwen zodat ook aanvragen om ontslagvergunningen, gebaseerd op bedrijfseconomische motieven, adequaat kunnen worden beoordeeld; onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat het arbeidsbureau bij dergelijke aanvragen nogal eens te snel een vergunning verleent.

Deze leden kregen de indruk dat de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van het BBA 1945 van structurele aard zal zijn en als zodanig niet alleen vooruitloopt op de definitieve plaatsbepaling van het ontslagrecht, maar in feite de definitieve basis legt voor de structuur. Waarom, zo wilden zij vernemen, wordt er in deze vergaande vorm een vrijwel onomkeerbare oplossing genomen en niet een interimvoorziening getroffen waarop kan worden teruggekomen bij de nadere wijziging van het BBA 1945, nu de SER daarover in totaliteit heeft geadviseerd?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wensten overigens opheldering over de positie van de regionale directeur in relatie tot het regionale bestuur. Zij hadden daarvoor in het kader van de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstel Instelling van de arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de Arbeidsvoorziening reeds aandacht gevraagd. Ook in het onderhavige wetsvoorstel wordt de positie van de regionale directeur aan de orde gesteld; artikel 11 stelt dat de minister met betrekking tot taken en bevoegdheden een regionaal directeur kan aanwijzen, indien nog geen regeling zou zijn getroffen door het regionaal bestuur.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden inmiddels kennis genomen van het voornemen, dat krachtens artikel 33, derde lid, van de Arbeidsvoorzieningswet het regionaal bestuur de taken en bevoegdheden regelt van de regionaal directeur of directeuren.

In navolging van hetgeen deze leden in het eindverslag van genoemd wetsvoorstel daarover hadden opgemerkt, vroegen zij in hoeverre met de regionaal directeur zal worden overlegd om de taken en bevoegdheden te regelen. Voorts vroegen zij of het kabinet voornemens is gevolg te geven aan het voorstel van de Vereniging van Directeuren GAB's om een directiestatuut van toepassing te doen zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie begrepen niet waarom de gevolgen van de invoering van de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie over een zeer breed terrein van wetgeving, zoals geformuleerd in artikel 13, zijn verwerkt, maar de Wabw hier buiten is gehouden. De werkingssfeer van deze wet berust in het bijzonder bij het vergunningensysteem toch op de huidige GAB's en is als zodanig primair een arbeidsmarktinstrument. Hoe kan deze wet nog functioneren, indien de daarin genoemde organen na de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet eenvoudigweg niet meer bestaan. Anders gezegd, ontstaat er inzake de Wabw niet een vacuüm zolang in deze wet niet consequent de Wabw wordt geharmoniseerd met de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet? Wanneer kan overigens de gewijzigde Wabw bij de Kamer worden verwacht?

Als derde punt waarover deze leden meer inlichtingen verlangden zijn de personele gevolgen van de beoogde tripartisering. Hoewel het kabinet uitvoerig ingaat op de keuze voor de continuering van het ABP als pensioenvoorziening en de overige aan deze status verbonden regelingen, waarmee deze leden instemden, vonden zij de overige inlichtingen buitengewoon summier. Waar thans nog sprake is van rijksambtenaren, waarvoor de minister verantwoordelijkheid draagt achten deze leden het noodzakelijk meer inzicht in de personeelssituatie te verkrijgen. Zij stelden het op prijs te vernemen hoe groot de personeelssterkte van de nieuwe organisatie zal zijn en hoe deze zal zijn opgebouwd naar functieniveaus.

Kan ook worden vermeld hoeveel functies op centraal niveau beschikbaar zijn en hoeveel op decentraal niveau?

Is de herinrichting inmiddels afgerond en wat is de stand inzake de aanwijzing van degenen die overgaan naar de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Hoeveel bezwaren zijn er formeel gerezen en op welke wijze is hierop gereageerd?

Kan nader worden aangeduid welke werkgelegenheidsgarantie is afgegeven? Is deze van toepassing op de totale omvang van het nieuwe arbeidsvoorzieningsapparaat, dus inclusief de tijdelijke arbeidsplaatsen? Hoe is overigens in de oude en nieuwe situatie de verhouding tussen tijdelijke en vaste medewerkers? Zijn de tijdelijke medewerkers vooral bezig met de projecten voor langdurig werklozen en zo ja, hoe is dan het verloop onder deze medewerkers? Hoe is de verhouding, qua personeelssterkte, tussen deze projecten en die van de beheersafdelingen van de arbeidsbureaus?

Geldt er nog een vacaturestop voor de arbeidsvoorziening? Indien dit niet meer het geval is, om hoeveel vacatures gaat het dan waarvoor nu wordt geworven? Kan een overzicht worden gegeven van de uit- en instroom over de periode 1986 tot heden? Zijn er in het kader van de personeelsoverdracht ook afspraken gemaakt over positieve actie ten behoeve van etnische minderheden en vrouwen?

Ten slotte wilden deze leden vernemen hoe de ontslagbescherming van de medewerkers in de nieuwe organisatie is geregeld en in hoeverre deze afwijkt van de bestaande. Vormt deze kwestie een belemmering om tot c.a.o.-afspraken te komen? In dit licht bezien wilden deze leden ook graag vernemen in hoeverre men er in is geslaagd om in het kader van de WAGGS tot budgetafspraken te komen. Deze leden steunden de opvatting, dat moet worden getracht te komen tot budgetteringsafspraken alvorens kan worden overgegaan tot een aanwijzing overeenkomstig artikel 2, eerste lid WAGGS.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden kennis genomen van het onderhavige voorstel van wet. Gezien het overwegend technische karakter van het voorstel hadden zij niet de behoefte uitvoerig vragen te stellen.

Enige duidelijkheid die zij wensten betrof de passage in artikel 52a, waarin staat vermeld dat de kosten voor de arbeidsvoorzieningsorganisatie aan de uitvoering van deze wet uit 's Rijks kas zullen worden vergoed.

Op welke wijze zal deze vergoeding plaatsvinden? Wordt deze uitvoering bekostigd uit het bedrag van f 1,9 miljard of wordt daaraan een bedrag toegevoegd? Zo ja, welk bedrag?

De leden van de D66-fractie hadden in het algemeen geen bezwaren tegen de strekking van het voorliggende wetsvoorstel, zij het dat zij dit wetsvoorstel in onverbreekelijke samenhang met de beoordeling van het wetsvoorstel inzake de Arbeidsvoorzieningswet (20 569) wensen te bezien.

In de memorie van toelichting wordt de overweging naar voren gebracht dat de verzelfstandiging van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening ook in het arbeidsvoorwaarden- en pensioenregime zoveel mogelijk tot uiting moet komen. Een niet-ambtelijke status geeft het bestuur van de arbeidsvoorzieningsorganisatie mogelijkheden om in overleg met de organisaties van werkgevers en werknemers een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren en ook een eigen functiewaardering- en beloningssysteem te ontwikkelen. De hier aan het woord zijnde leden konden met deze overweging instemmen. In de uitwerking daarvan is evenwel gekozen voor de figuur waarin het personeel van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, als publiekrechtelijk lichaam, de ambtelijke status behoudt, zowel ten aanzien van het arbeidsvoorzieningsbeleid als

ten aanzien van de pensioenvoorziening. Daaraan is echter toegevoegd, dat personeel van de arbeidsvoorzieningsorganisatie in dienst wordt genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en dat een eigen c.a.o. zal gelden. Voorts wordt opgemerkt, zo vervolgden deze leden, dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie onder de werkingssfeer van de WAGGS zal vallen en de ruimte voor het arbeidsvoorwaardenbeleid voor deze organisatie zal worden bepaald door een budgetteringsregeling. Zoals bekend hebben de leden van de fractie van D66 overwegende bezwaren tegen de WAGGS als zodanig. De leden van de fractie van D66 zagen bovendien een spanningsveld ontstaan indien deze uitwerking wordt geconfronteerd met de eerder genoemde overweging ten aanzien van de verzelfstandiging. Dit geldt vooral de in die overweging benadrukte ruimte voor een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid en het functiewaarderings- en beloningssysteem. Gaarne vernamen deze leden op dit punt een nadere uiteenzetting, onder andere ten aanzien van de vrijheid voor het bestuur om te komen tot een zekere uitwisseling tussen verschillende begrotingsposten en/of budgetten.

Ten aanzien van de pensioenvoorziening worden de personeelsleden van de arbeidsvoorzieningsorganisatie niet uitgezonderd van de toepassing van artikel B, van de Abp-wet, hetgeen betekent dat zij ambtenaar blijven in de zin van de Abp-wet en blijven deelnemen aan het volledige pakket voorzieningen.

De leden van de fractie van D66 hadden hiertegen geen principiële bezwaren, ook niet omdat in deze situatie bij overgang geen sprake zal zijn van pensioenbreuk. Wel vroegen deze leden of het bij deze constructie niet mogelijk is, en voor de hand ligt, dat de personeelsleden van de nieuwe organisatie onder het regime voor de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel blijven.

Voorts vroegen deze leden wat moet worden verstaan onder een ongunstig actuariel beeld, dat ertoe heeft geleid dat voor wat betreft de pensioenvoorziening geen aansluiting heeft kunnen plaatsvinden bij het PGGM. Zij zouden op dit punt meer uitgebreid ingelicht willen worden. Ook buiten het PGGM zou op dit moment geen pensioenvoorziening beschikbaar zijn die vergelijkbaar is met de ABP-voorziening. Wel wordt thans onderzocht of een nieuw pensioenfonds kan worden opgezet, waarin geprivatiseerde overheidsinstellingen hun pensioenvoorzieningen kunnen onderbrengen en waarbij de arbeidsvoorzieningsorganisatie zich zou kunnen aansluiten. Een beslissing daartoe toe te treden is aan het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. De memorie van toelichting op dit punt vonden de D66-leden enigszins vaag. Gaarne vernamen zij het oordeel van de bewindsman over de wenselijkheid van toetreding van de arbeidsvoorzieningsorganisatie tot het nieuw op te richten pensioenfonds. Tevens vroegen zij aan welke voorwaarden deze nieuwe pensioenvoorziening zou moeten voldoen wil deze vergelijkbaar zijn met de bestaande Abp-voorziening.

De voorzitter van de commissie,  
Wolters

De griffier van de commissie,  
Van der Windt