

Vergaderjaar 1989–1990

21 063

Invoering van de Arbeidsvoorzieningswet (Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 8 november 1989

Gaarne wil ik hieronder ingaan op de vragen en opmerkingen die in de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog zijn gesteld over het wetsvoorstel Invoering Arbeidsvoorzieningswet.

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaan nogmaals in op de voorgestelde wijzigingen in het BBA 1945. Zo vragen zij een nadere toelichting op de positie van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening en de aan hem, krachtens het BBA 1945, gedelegeerde ontslagbevoegdheid. Zij vragen zich af hoe het Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (RBA) de directeur kan aanspreken op een taak die hij niet namens het Regionaal Bestuur uitoefent. In hun vragen gaan deze leden er van uit dat de directeur de bevoegdheid gedelegeerd krijgt in persoon en niet als functionaris van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voorts stellen zij dat het RBA inzake de ontslagbevoegdheid in geen enkel opzicht als bevoegd gezag optreedt. Deze weergave is echter niet correct. De aan de directeur gedelegeerde ontslagbevoegdheid houdt in dat het Regionaal Bestuur deze bevoegdheid niet zelf kan uitoefenen en de door de directeur genomen beschikkingen niet kan aantasten. Het Regionaal Bestuur c.q. het Centraal Bestuur heeft echter wel als taak er op toe te zien dat de Regionaal Directeur deze bevoegdheid uitoefent overeenkomstig de door Onze Minister gestelde regels en met in achtneming van de wettelijke bepalingen. Het Regionaal Bestuur kan de directeur hierop aanspreken. Ook in artikel 33 van het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningswet wordt op deze verhouding ingegaan. Daarin is onder meer bepaald dat het Regionaal Bestuur de taken van de directeur regelt. Het Regionaal Bestuur zal derhalve moeten regelen dat de directeur van zijn bevoegdheid gebruik zal maken. De directeur blijft ondergeschikt aan het Regionaal Bestuur.

De leden van vorenbedoelde fractie stellen een aantal vragen over de mogelijke beroepsprocedures bij het nemen van beschikkingen omtrent het verlenen van toestemming tot het beëindigen van arbeidsverhoudingen. Uit het bovenstaande moge blijken dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aansprakelijk kan worden gesteld voor de taakuitoefening van de directeur. De directeur is als privé-persoon niet aansprakelijk ten

opzichte van derden. Wel heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als werkgever van de directeur de mogelijkheid tot het treffen van rechtspositionele maatregelen, indien de directeur onzorgvuldig zou handelen. De mogelijkheid om beroep open te stellen van beschikkingen van de directeur is niet overwogen, omdat bij de recente wijziging van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Stb. 1988, 473), die op 1 januari 1989 in werking is getreden, beroep tegen beschikkingen inzake toestemming voor het beëindigen van een arbeidsverhouding is uitgesloten. De argumenten die toen zijn genoemd tegen het openstellen van beroep, zijn nog steeds van kracht.

De leden van de P.v.d.A.-fractie merken nog op dat in het SER-advies inzake herziening van het ontslagrecht van 16 september 1988 (88/12) is gekozen voor de mandaat-constructie. Bovendien stellen zij dat toen reeds duidelijk was in welke richting de relatie minister-directeur zich zou ontwikkelen. Het is mij evenwel niet duidelijk waarop zij deze laatste stelling baseren. Immers, het onderhavig wetsvoorstel is op 14 maart 1989 bij de Tweede Kamer ingediend. Bovendien blijkt uit het nader rapport dat de hier besproken wijziging van het BBA eerst na het uitbrengen van het advies van de Raad van State is opgenomen. Het SER-advies kon daarom niet ingaan op de verhouding tussen de Regionaal Directeur en Onze Minister, die zou ontstaan na invoering van de Arbeidsvoorzieningswet.

Voorts vragen deze leden of is overwogen de Regionaal Directeur als onbezoldigd rijksambtenaar, namens Onze Minister, dat wil zeggen op basis van mandaat te belasten met de ontslagtaak, en wat zich tegen een dergelijke constructie zou verzetten. Deze mogelijkheid is aan de orde geweest. Tegen een dergelijke regeling is echter een aantal bezwaren aan te voeren. Kern van deze bezwaren is dat Onze Minister niet alleen politiek maar ook juridisch verantwoordelijk zou blijven voor alle concrete beschikkingen van de directeuren, terwijl hij niet zou kunnen ingrijpen in de organisatie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie om te bewerkstelligen dat de directeur overeenkomstig zijn opdrachten handelt. Bovendien moet worden bedacht dat juist is beoogd en ook door de sociale partners is bepleit om de minister verantwoordelijk te laten blijven voor het beleid inzake de ontslagvergunningen.

Aan een meer kwalitatieve inhoud van artikel 6, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie suggereren, bestaat geen behoefte. De voorgestelde wettelijke regeling en de ministeriële regels ten aanzien van de delegatie waarborgen in voldoende mate een zorgvuldige procedure.

Deze leden vragen voorts wat zich zou verzetten tegen een aanvulling van artikel 6 van het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningswet, in die zin dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie er in zou moeten voorzien dat aan de Regionaal Directeur gespecialiseerde medewerkers worden toegevoegd. De wijze waarop de directeur door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in de gelegenheid wordt gesteld de ontslagtaak naar behoren te verrichten, is een verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf. Het wordt onwenselijke geacht de interne organisatie door de minister anders dan via zijn vertegenwoordiger in het Centraal Bestuur te beïnvloeden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen voorts enkele vragen over de consequenties van «de opheffing van het specialisme van de ontslagambtenaar» bij de arbeidsbureaus. Ik wijs er in de eerste plaats op dat alleen de functie van ontslagambtenaar is vervallen. De taken die binnen die functie werden verricht, behoren nog steeds tot de verantwoordelijk-

heden van de directeuren van de arbeidsbureaus. De achtergrond van deze verandering is dat bij de recente herinrichting van het arbeidsvoorzieningsapparaat is gekozen voor een bredere inzetbaarheid van de medewerkers, ten einde zo een betere dienstverlening te kunnen realiseren. Er is daarbij van uitgegaan dat medewerkers die op meerdere terreinen ervaring hebben opgedaan, de klanten van het arbeidsbureau adequater van dienst kunnen zijn. Om deze bredere inzetbaarheid te bereiken zijn verschillende specialistische functies die in deze opzet belemmerend zouden kunnen werken, vervangen door functies met een ruimere inhoud. In de door het arbeidsbureau uit te voeren taken wordt daarmee geen wijziging aangebracht. Deze veranderingen betekenen niet dat ontslagaanvragen minder zorgvuldig worden behandeld en behoeven er evenmin toe te leiden dat belangenconflicten ontstaan.

In de praktijk behoort de ontslagtaak tot het takenpakket van de consultant Personeelsvoorziening. Het is heel goed denkbaar dat deze zich gedurende een bepaalde periode – maanden of jaren – uitsluitend bezighoudt met ontslagzaken. Het is zelfs mogelijk dat een arbeidsbureau een afzonderlijke afdeling Ontslagzaken heeft behouden en medewerkers gedurende een bepaalde tijd met de behandeling van ontslagaanvragen zijn belast. Het is in de nieuwe opzet echter de bedoeling dat deze medewerkers na verloop van tijd, ten behoeve van de brede inzetbaarheid, worden belast met andere taken. Bij een klein bureau met weinig medewerkers worden belangenconflicten voorkomen door een medewerker die bemiddelt en bij voorbeeld bedrijfsadviezen geeft, niet ook te belasten met de behandeling van ontslagaanvragen uit hetzelfde bedrijf.

Ik meen dat deze nieuwe opzet de dienstverlening van de arbeidsbureaus ten goede komt en ook betere ontwikkelingsmogelijkheden geeft voor de medewerkers. Ik wil er nog op wijzen dat deze medewerkers voorbereidende werkzaamheden verrichten en geen beslissingen nemen. De directeur van een arbeidsbureau aan wie op grond van artikel 6 van het BBA 1945 – in de nieuwe structuur via delegatie – de bevoegdheid is overgedragen tot het nemen van beschikkingen op aanvragen om toestemming tot het beëindigen van arbeidsverhoudingen, is verantwoordelijk voor een correcte uitoefening van de aan hem toevertrouwde ontslagtaken en deze zal, indien daar gronden voor aanwezig zijn, ter verantwoording worden geroepen. Het lijkt mij dat een preventieve ontslagtoets op de hierboven beschreven wijze voldoende is gewaarborgd en dat voor de toekomst een formele basis, via artikel 6 van de Arbeidsvoorzieningswet, zoals door deze leden wordt voorgesteld, niet noodzakelijk is.

Deze leden refereren vervolgens aan hetgeen ik op een eerdere vraag over een directie-statuut voor de directeuren van de arbeidsbureaus heb geantwoord. Ik acht het inderdaad vanzelfsprekend dat de Regionaal Besturen met de directeuren van de arbeidsbureaus en van de centra vakopleiding overleg zullen plegen over hun taken en bevoegdheden. In het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningswet is bepaald dat het Regionaal Bestuur in elk geval zorgdraagt voor de inrichting van en het beheer over de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in de eigen regio. Dit kan inhouden dat een Regionaal Bestuur wijzigingen zal willen aanbrengen in de taakstelling van de directeuren in zijn regio. Het lijkt mij echter ondenkbaar en weinig functioneel dat een bestuur dergelijke wijzigingen zal doorvoeren zonder de directeuren zelf over de inhoud en de wijze van uitvoering van hun taken te raadplegen. Tegen de achtergrond van deze argumenten, herhaal ik een directie-statuut niet gewenst te achten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen nog enkele vragen over de personele gevolgen van de verzelfstandiging van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening en verwijzen daarbij naar de aan de Tweede Kamer gezonden brieven van de Provinciale Dienstcommissie Zuid-Holland en van de Dienstcommissie Gewestelijk Arbeidsbureau Rotterdam. Het is mij bekend dat een aantal personeelsleden van het directoraat-generaal bij de overgang naar de nieuwe organisatie de ambtenarenstatus wil continueren. In de afgelopen jaren heeft uitvoerig en grondig overleg plaatsgevonden over de rechtspositionele status van het personeel van de nieuwe Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de consequenties van de verschillende mogelijkheden. In het voorjaar van 1987 is afgesproken dat er voor het personeel van het directoraat-generaal bij de overgang naar de nieuwe organisatie, in vergelijking met de ambtelijke rechtspositieregeling, materieel gezien per saldo geen verslechtering zal optreden. Ik verwijs kortheidshalve naar de passages hierover in de memorie van antwoord inzake het onderhavige wetsvoorstel en naar bijlage 2 bij de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningswet.

Ik wijs deze leden er voorts op dat de in de Bijzondere Commissie voor overleg bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (BC SZW) vertegenwoordigde centrales voor overheidspersoneel nauw betrokken zijn geweest bij de formulering van artikel 4 van het wetsvoorstel Invoeringswet, dat de rechtspositie en de medezeggenschap regelt, en met de inhoud daarvan hebben ingestemd. De Centrale Dienstcommissie van het directoraat-generaal heeft in dergelijke zaken een adviesrecht, waarvan in september 1987 gebruik is gemaakt. Dit advies en mijn commentaar daarop zijn opgenomen in de hierboven genoemde bijlage 2. De afzonderlijke dienstcommissies in de provincies, bij de arbeidsbureaus in de grote steden en bij de Centrale Dienst hebben het recht hun opvattingen kenbaar te maken.

Ik ben van mening dat bij het vaststellen van de principes en de voorwaarden die ten grondslag liggen aan hetgeen in het onderhavige wetsvoorstel is geformuleerd, zorgvuldig is gehandeld. Dezelfde principes en voorwaarden hebben de basis gevormd voor de concept-CAO. In de préambule bij de concept-CAO zijn deze uitgangspunten nog eens geformuleerd. Daarbij is aangegeven dat, indien de herziene salarisschalen – waarin de financiële gevolgen van de overgang naar de niet-ambtelijke status zijn verwerkt – als gevolg van inkomensafhankelijke regelingen, in individuele gevallen zullen leiden tot onaanvaardbare gevolgen, hiervoor een voorziening zal worden getroffen.

Wat het CAO-overleg betreft, wijs ik deze leden erop dat de onderhandelingen en de consultatie van de achterban een zaak zijn van de bestuurders van de in de BC SZW vertegenwoordigde centrales voor overheidspersoneel. Het CAO-overleg heeft enige tijd stilgelegen, omdat bij de raadpleging door de desbetreffende centrales van hun bij het directoraat-generaal werkzame leden over de concept-CAO bleek dat deze een wettelijke ontslagbescherming als belangrijke voorwaarde stelden om tot CAO-afspraken te komen. Door middel van een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningswet is hiertoe inmiddels een voorstel gedaan. Ik zal de overleg-partijen thans uitnodigen het overleg zo spoedig mogelijk te hervatten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen, evenals de leden van de fractie van de V.V.D., enkele vragen over de invulling op meer permanente basis, in het licht van de verzelfstandiging van het directoraat-generaal, van 500 van de 660 tijdelijke plaatsen ten behoeve van

verschillende projecten bij arbeidsbureaus: Wet Vermeend/Moor, heroriënteringsgesprekken, studiebegeleiding, sollicitatieclubs en JOB. De leden van de fractie van de V.V.D. vragen welke criteria bij de selectie van de 500 zullen worden gehanteerd.

De fractieleden van de P.v.d.A. tonen zich bezorgd over de 160 personen die niet in aanmerking zullen komen voor deze plaatsen, en vragen of er plannen zijn voor de begeleiding van deze groep. Zij vragen ook waarom alleen medewerkers met allocatieve taken in aanmerking komen en of het niet beter was geweest dit soort beslissingen op decentraal niveau te laten nemen.

In aanvulling op hetgeen ik in de memorie van antwoord reeds heb meegedeeld, wil ik het volgende opmerken. De 660 plaatsen voor de bijzondere categorieën niet-formatieve plaatsen zijn als volgt opgebouwd:

200 plaatsen Vermeend/Moor	f 11,6 mln
50 plaatsen JOB	f 2,9 mln
250 plaatsen heroriënteringsgesprekken	f 14,5 mln
60 plaatsen sollicitatieclubs	f 3,5 mln
100 plaatsen studiebegeleiders	f 2,9 mln
	<hr/>
600 plaatsen	f 35,4 mln

Reeds in een vroeg stadium is overwogen wat kan worden gedaan bij het verstrijken van de termijnen van de tijdelijke contracten van medewerkers die zich met bovengenoemde projecten bezighouden. Tijdige besluitvorming over een eventuele instroom was noodzakelijk, zowel uit rechtspositionele overwegingen als vanwege het dienstbelang. In april jl. is het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) i.o. akkoord gegaan met een instroom van maximaal 500 arbeidscontractanten in de formatie, als eerste tranche. Het CBA i.o. is voornemens een verdere instroom in de formatie te bezien bij de opstelling van het Landelijk Meerjaren Beleidskader 1991-1995. Het bestuur i.o. sloot niet uit dat, als gevolg van een flexibele inzet van het personeel, een efficiëntie-verbetering kan worden bereikt, waardoor een wat geringere formatie-uitbreiding dan met 660 formatieplaatsen mogelijk zou zijn. Uitgangspunt is echter dat structureel werk door structurele medewerkers moet worden verricht.

De wens de formatie uit te breiden met 500 formatieplaatsen behoeft de instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken. In augustus 1989 heeft deze mij meegedeeld daartegen geen bezwaar te hebben, met dien verstande dat daarbij wordt uitgegaan van de verzelfstandiging van het directoraat-generaal. Gegeven deze randvoorwaarde kon ik instemmen met het aanbieden van een contract voor onbepaalde tijd aan 500 arbeidscontractanten, met de toezegging dat, indien het parlement in positieve zin beslist over het wetsvoorstel Arbeidsvoorzieningswet, zij op het moment van inwerkingtreding van de wet in vaste dienst zullen worden aangesteld.

In het onderstaande zal ik mijn beleid nader uiteenzetten, waarbij zowel op de structurele instroom van de 500 arbeidscontractanten wordt ingegaan, alsook op mijn beleid ten aanzien de overige arbeidscontractanten.

Bij de selectie van de 500 arbeidscontractanten die in aanmerking komen voor een contract voor onbepaalde tijd, is met name het criterium van toepassing dat betrokkenen breed inzetbaar als consulent Personeelsvoorziening op het niveau van schaal 8 (een bestaande functie

binnen de organisatie van de arbeidsbureaus) moeten kunnen zijn. In een recente instructie aan de lokale managers is derhalve aangegeven dat alleen zij die een allocatieve taak vervullen, in aanmerking komen. Op basis van deze instructie is met de selectie begonnen.

Over de stand van zaken op dit moment kan het volgende worden medegedeeld. In de eerste plaats kan indicatief worden aangenomen dat 5 a 10 % van de hierbedoelde 660 arbeidscontractanten, voorzover belast met allocatieve taken, op basis van de te stellen eisen niet in aanmerking komt voor de functie van consulent Personeelsvoorziening en derhalve niet kan instromen. Deze contractanten zullen binnenkort afvloeien, aangezien dan ook de termijn van 24 maanden zal zijn verstreken. De huidige gegevens duiden er eveneens op dat een andere groep van 5 a 10 % van de arbeidscontractanten op grond van hun functioneren evenmin in aanmerking komt voor instroom. De contracten van deze medewerkers worden wel verlengd, aangezien zij geschikt zijn voor de huidige taken en de termijn van 24 maanden nog niet is bereikt.

Voorts blijkt dat bij een deel van de lokale eenheden een aantal plaatsen is benut ten behoeve van de administratieve ondersteuning van de werkzaamheden verbonden aan de genoemde vijf projecten. Daar waar deze aanwending niet ten laste is gekomen van de kwantitatieve taakstelling, is het verantwoord de beperking voor de structurele instroom tot allocatieve functies op te heffen. Dit is inmiddels aan de lokale eenheden medegedeeld.

Met het vorenstaande is ten dele al ingegaan op de wijze van handelen ten aanzien van het verschil tussen het aantal van 660 arbeidscontractanten en de structurele instroom van 500 arbeidscontractanten. Immers, het aantal medewerkers dat niet geschikt is voor de instroom bedraagt naar raming 70 à 130 arbeidscontractanten.

Ten slotte zij vermeld dat nog geen rekening is gehouden met het volgende gegeven. Met een aantal gemeenten zijn convenanten gesloten ten behoeve van de heroriënteringsgesprekken. Daartoe zijn aan de gemeenten financiële middelen toegezegd voor 50 plaatsen. De gemeenten hebben deze ruimte op zeer verschillende wijze ingevuld. Voorzover deze ruimte is ingevuld met arbeidscontractanten, zal met de desbetreffende gemeenten overleg moeten plaatsvinden over de wijze waarop een en ander in structurele termen kan worden vertaald. Bij het vasthouden aan het criterium van de brede inzetbaarheid ligt het in de rede op wat langere termijn instroom in de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te realiseren.

Het geheel overziend komt het erop neer dat, uitgaande van de nu reeds bij de selectie gebleken geschiktheid en het nog te voeren overleg met de gemeenten, het aantal arbeidscontractanten dat wel geschikt is om in te stromen, maar waarvoor geen plaatsen beschikbaar zullen zijn, beperkt van omvang zal zijn. Ik ben bereid deze beperkte categorie een arbeidscontract voor onbepaalde tijd aan te bieden. Dit garandeert de betrokkenen werk na 1 januari 1990 en biedt tezelfdertijd het toekomstige CBA de mogelijkheid een afgewogen besluit te nemen over een tweede tranche van structurele instroom. Ik voeg hieraan toe dat ook indien het CBA hiertoe niet zal besluiten, naar mijn oordeel het personeelsverloop de instroom van deze beperkte groep arbeidscontractanten de facto mogelijk maakt.

In reactie op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A., merk ik nog op dat het niet zo is dat dergelijke beslissingen beter op decentraal niveau hadden kunnen worden genomen. In

tegendeel, het gaat hier om belangrijke beslissingen met rechtspositionele consequenties voor een groot aantal personen. Ik ben van mening dat de uitgangspunten en de te hanteren criteria voor de selectie door de dienstleiding moeten worden aangegeven, dit na overleg met de medezeggenschapsorganen. De uitvoering vindt uiteraard op lokaal niveau plaats.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen voorts of in het kader van de herinrichtingsoperatie ook bij de centrale dienst c.q. het toekomstige ondersteuningsapparaat van het Centraal Bestuur, een reorganisatie van taken en functies heeft plaatsgevonden ten behoeve van de lokale vestigingen. Dat is inderdaad het geval, hetgeen duidelijk blijkt uit het recentelijk opgestelde evaluatierapport, met cijfermatige uitwerking, over de herinrichtingsoperatie. Ik voeg een kopie van dit verslag met bijlagen bij, ten einde u volledig te informeren over de resultaten van de reorganisatie¹.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen het op prijs te vernemen waarop de opvatting is gebaseerd dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie onder de werkingssfeer van de Nationale Ombudsman zou vallen. Op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Nationale Ombudsman zullen bij algemene maatregel van bestuur het Centraal Bestuur en de Regionale Besturen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als administratieve organen in de zin van die wet worden aangewezen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.