

Vergaderjaar 1991-1992

22 300 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk XV (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) voor het jaar 1992

Nr. 21

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 22 november 1991

De vaste Commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid¹ heeft op 5 november 1991 mondeling overleg gevoerd met de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de **aanvullende notitie Passende arbeid** (kamerstuk 21 800, XV, nr. 86).

De commissie brengt van het gevoerde overleg het volgende verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Spieker** (PvdA) was het ermee eens dat in de notitie aansluiting is gezocht bij de jurisprudentie over het begrip «passende arbeid». Dit komt de duidelijkheid alleen maar ten goede. Ook vond hij dat, zij het binnen zekere grenzen, wel wat meer druk mag worden uitgeoefend om te bereiken dat werklozen een zo groot mogelijke medewerking verlenen ter vermindering van de duur van de werkloosheid, bij voorbeeld door het verplicht stellen van scholing of de verplichting voor werklozen om na een bepaalde periode arbeid te aanvaarden die op een wat lager niveau ligt dan de vroegere werkkring, of niet geheel aansluit bij de gevolgde opleiding. Bovendien zijn er door de uitbreiding van het arbeidsmarktinstrumentarium inderdaad meer mogelijkheden voor niet-actieven om hun kansen op arbeid te vergroten en dan mag ook van betrokkenen worden gevraagd om te trachten die kansen daadwerkelijk te benutten. Wel moet worden bedacht dat die kansen niet overal even groot zijn en dat niet iedereen gebruik kan maken van bepaalde arbeidsmarktmaatregelen, o.a. omdat voor een aantal opleidingen leeftijdsgrenzen worden gesteld.

Opvallend vond hij dat in de notitie niet of nauwelijks is ingegaan op de grote verschillen tussen regio's, bij voorbeeld tussen het westen en het noorden van Nederland. Toch zal daarmee rekening moeten worden gehouden, vooral bij toepassing van de termijnen in het schema op blz. 11. In regio's waar weinig aanbod van werk is, zullen die termijnen, zo meende hij, minder strikt gehanteerd moeten worden.

Verder had hij moeite met de gedachte om werklozen na enige tijd te verplichten arbeid te aanvaarden in een ver weg gelegen regio, waardoor betrokkenen zullen moeten verhuizen. Op dat punt zal, zo vond hij, zeer

¹ Samenstelling:

Leden: Spieker (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), Groenman (D66), Wolters (CDA), Rempt-Halmans de Jongh (VVD), Linschoten (VVD), Leijnse (PvdA), Janmaat (Centrumdemocraten), Doelman-Pel (CDA), voorzitter, G. H. Terpstra (CDA), De Leeuw (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenthart (PvdA), Schoots (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Schimmel (D66), Rosenmüller (Groen Links), Huibers (CDA), Middel (PvdA), Van Zijl (PvdA) en Van Hoof (VVD).

Plv. leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), Reitsma (CDA), Van der Vlies (SGP), Versnel-Schmitz (D66), Paulis (CDA), Franssen (VVD), Kamp (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Willems (Groen Links), G. de Jong (CDA), Tuinstra (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), De Kok (CDA), Akkerman (PvdA), Melkert (PvdA), Leerling (RPF), Kohnstamm (D66), Brouwer (Groen Links), Vreugdenhil (CDA), Van Gelder (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA) en De Korte (VVD).

terughoudend moeten worden gehandeld. Hij wees er daarbij op dat ondernemingen zich in principe overal vrijelijk mogen vestigen en de plaats van vestiging kunnen laten afhangen van vooral economische factoren. Dan leek het hem niet juist om, als een onderneming een plaats van vestiging heeft gekozen waar geen geschikt personeel voorhanden is, vervolgens werklozen uit ver weg gelegen regio's te verplichten te verhuizen, ten einde in de personeelsbehoefte van die onderneming te voorzien. Hij gaf er in het algemeen de voorkeur aan, niet de mensen, maar het werk te verplaatsen en meende dat de overheid daarbij enigszins sturend mag optreden en ook ondernemingen enige verplichtingen mag opleggen. Hij beseftte dat hierbij ook gelet moet worden op de ontwikkelingen in EG-verband, waarbij gestreefd wordt naar versterking van de Randstad, maar dat mag er anderzijds ook niet toe leiden dat overal elders werklozen worden verplicht naar de Randstad te verhuizen om daar werk te aanvaarden. Sommige ondernemingen hoeven zich helemaal niet per se in de Randstad te vestigen en de overheid zou in dezen kunnen sturen, of op z'n minst voorlichting kunnen geven over vestigingsmogelijkheden in andere regio's dan de Randstad en een ontmoedigingsbeleid kunnen voeren.

In ieder geval vond de heer Spieker dat het eigenlijk pas terecht is om werklozen allerlei verplichtingen op te leggen als voor andere betrokkenen, zoals uitvoeringsorganisaties en werkgevers, ook bepaalde verplichtingen gaan gelden. Het was hem bekend dat werkgevers niet voelen voor verplichte melding van vacatures, maar zij zouden wel kunnen meewerken aan het bereiken van een veel beter inzicht in het vacaturebestand. Daarnaast wees hij erop dat werkgevers nogal eens oneigenlijke criteria bij de selectie van sollicitanten aanleggen, niet alleen ten aanzien van etnische minderheden, maar ook ten aanzien van bij voorbeeld leeftijdsgrenzen. Hij vond dat werkgevers niet langer mag worden toegestaan dat zij sollicitanten van boven de 45 jaar direct afwijzen, of dat bij voorbeeld jongeren van 20 jaar niet meer worden aangenomen omdat zij duurder zijn dan jongeren van 17 of 18 jaar, hetgeen zich vaak in het midden- en kleinbedrijf voordoet.

Hij was het eens met de stelling in de notitie dat criteria met betrekking tot het begrip «passende arbeid» niet in de wet kunnen worden vastgelegd. Er moet immers steeds een individuele beoordeling plaatsvinden. Met het oog hierop wil het kabinet aan de hand van een algemene richtlijn bestuurlijk overleg voeren met de uitvoeringsorganisaties. Op zichzelf is dat een logische gedachte, maar anderzijds zijn uitvoeringsorganisaties, ondanks het feit dat er al sinds jaar en dag richtlijnen over het begrip «passende arbeid» bestaan, in het algemeen zeer terughoudend met hantering van dit begrip en met het opleggen van sancties. Er zal dan ook een goede wisselwerking moeten komen tussen de diverse betrokken instanties. Indien samenwerking grotendeels ontbreekt, zal in ieder geval terughoudend moeten worden gehandeld met het opleggen van sancties aan werkzoekenden. In de praktijk blijken veel werkzoekenden ook heel wel bereid te zijn niet geheel passende arbeid te aanvaarden. De heer Spieker vroeg of hij uit de notitie zou mogen opmaken dat in de toekomst de uitkerende instantie beoordeelt of er sprake is van passende arbeid en of er eventueel een sanctie moet worden opgelegd. Kan een uitkerende instantie ook ruimere perioden hanteren dan die welke in het schema op blz. 11 zijn genoemd?

Uit de notitie werkgelegenheid had hij begrepen dat arbeidsbureaus zich zouden moeten gaan toeleggen op bemiddeling van moeilijk plaatsbaren, in het bijzonder ongeschoolden. De problematiek van passende arbeid doet zich echter niet alleen bij ongeschoolden, maar ook bij goedgeschoolden voor. Zouden de arbeidsbureaus daar dan nauwelijks aandacht meer aan moeten geven? Verder voorzag hij tal van problemen indien een goedgeschoolde wordt verplicht ongeschoolde arbeid te

aanvaarden. Dat zal bij voorbeeld in de omgang van de goedgeschoolde met zijn nieuwe collega's tot allerlei spanningen leiden, zoals de praktijk nu al laat zien. Hij vroeg vervolgens hoe te zijner tijd het begrip «passende arbeid» in het kader van de werkloosheidsregelingen en het begrip «passende arbeid» in het kader van de WAO/AAW op elkaar zullen worden afgestemd.

Ten slotte pleitte hij ervoor ongeschoolden of mensen op LBO/MAVO-niveau die langdurig in een bepaalde werkkring hebben gewerkt, voor de toepassing van de criteria zoals vermeld op blz. 11 gelijk te stellen met mensen met een hogere opleiding. Dan hebben betrokkenen ten minste gedurende een langere periode de mogelijkheid passend werk te zoeken dat aansluit op de gedurende vele jaren opgedane ervaring.

De heer **Linschoten** (VVD) had geen moeite met de analyse die in de notitie wordt gegeven, maar wel met de verdere procedure die de bewindslieden voor ogen staat. In de notitie zelf worden drie doelstellingen genoemd: standaardisatie, verbetering van de uitvoeringspraktijk en een beter evenwicht tussen rechten en plichten van werkzoekenden. Hij kon zich daarmee geheel verenigen, maar de vraag is nu nog hoe deze doelstellingen kunnen worden bereikt. Daarbij tekende hij overigens aan dat er naar zijn oordeel verschil zou kunnen zijn tussen de inhoud van het begrip «passende arbeid» in het kader van de werkloosheidsregelingen en de inhoud van datzelfde begrip in het kader van de WAO/AAW.

De heer Linschoten vond dat, nu de wetgever het begrip «passende arbeid» in de diverse werkloosheidswetten heeft neergelegd, deze ook de plicht heeft om de inhoud van dit begrip vast te leggen. Dat behoort de wetgever niet aan de rechter over te laten. De bewindslieden kiezen echter voor een andere aanpak, namelijk bestuurlijk overleg met de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en het CBA, waar dan wellicht een algemene richtlijn uit zal voortvloeien. Hij vreesde dat daarmee in ieder geval veel tijd verloren zal gaan. Zo blijkt uit de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 1 november jl. al dat deze de nodige bezwaren heeft, terwijl dergelijke bezwaren waarschijnlijk ook bij de bedrijfsverenigingen leven. Bestuurlijk overleg met deze instanties zal dus waarschijnlijk niet vlot verlopen. De heer Linschoten gaf er ook met het oog hierop de voorkeur aan de inhoud van het begrip «passende arbeid» in de wet vast te leggen. Daarmee wordt bovendien onmogelijk gemaakt dat uitvoeringsinstanties, zoals nu nogal eens praktijk is, een eigen interpretatie aan dat begrip geven, waarbij zij overigens naar hun oordeel binnen de wet blijven.

Hij onderschreef het in de notitie neergelegde uitgangspunt dat het begrip «passende arbeid» gedurende een zekere tijd een beschermende werking jegens een werkzoekende biedt en dat deze beschermende werking na verloop van tijd steeds verder afneemt. In vervolg hierop wilde hij in de wet vastleggen dat het begrip «passende arbeid» op een bepaald moment geen enkele beschermende werking meer biedt.

De heer **Rosenmöller** (Groen Links) had de indruk dat in de notitie op twee gedachten wordt gehinkt ten aanzien van de inhoud van het begrip «passende arbeid». Enerzijds wordt gesteld dat dit begrip moet worden verruimd, gezien de bestaande jurisprudentie, maar anderzijds wordt terecht toegegeven dat die verruiming de huidige knelpunten op de arbeidsmarkt (vacature-problematiek, arbeidsoverschot van ongeschoold werklozen e.d.) niet zal oplossen. Daarbij rijst tevens de vraag ten opzichte waarvan van een verruiming sprake zal zijn; «verruiming» is immers een relatief begrip. Bovendien is daarbij van belang hoe de uitvoeringsorganisaties op dit moment in de praktijk te werk gaan.

Gebruiken zij al de door de jurisprudentie geboden ruimte?

De belangrijkste vraag vond de heer Rosenmöller: waarom moet het begrip «passende arbeid» eigenlijk worden verruimd? Op die vraag geeft de notitie niet of nauwelijks antwoord. Alleen op blz. 6 worden enige cijfers gegeven, waaruit blijkt dat binnen een half jaar ongeveer 61% van de bij de arbeidsbureaus ingestroomde werklozen weer is uitgestroomd en dat in de volgende anderhalf jaar nog eens 30% van de oorspronkelijke instromers weer uitstroomt. Daaruit wordt dan in de notitie de conclusie getrokken dat al na een half jaar van een werkloze moet worden verlangd dat deze zich ruimer opstelt op de arbeidsmarkt, maar de heer Rosenmöller vond dat die conclusie niet zonder meer voortvloeit uit de genoemde cijfers. Hij vroeg daar in ieder geval een nadere toelichting op.

Het op blz. 11 opgenomen schema vond hij te strikt. In de praktijk zullen de hier gegeven regels niet toegepast kunnen worden. Bovendien zullen deze regels de problematiek van verdringing op de arbeidsmarkt sterk vergroten, juist in een periode waarin het absorptievermogen van de arbeidsmarkt toch al op de proef wordt gesteld door het beleid dat is gericht op het herintreden van vrouwen en het toeleiden van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en minderheden naar de arbeidsmarkt. Nu wordt op blz. 10 van de notitie gezegd dat het risico van verdringing vaak via omscholing kan worden ondervangen. Indien dat inderdaad het geval is, was het de heer Rosenmöller niet duidelijk waarom nog tot verruiming van het begrip «passende arbeid» moet worden gekomen. Hij betwijfelde overigens of via omscholing inderdaad het risico van verdringing kan worden ondervangen. Zijn gedachten gingen daarbij eerder uit naar een sterke uitbreiding van de scholingsmogelijkheden die bedrijfsverenigingen nu al bieden, naar bevordering van het creëren van werkgelegenheid op laaggeschoold of ongeschoold niveau, naar stimulering van de interne mobiliteit of naar het beter handhaven van de wervingseisen. Uit cijfers van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Arbvo) blijkt immers dat 72% van de vacatures waarvoor als opleidingseis lager onderwijs is gesteld, in de praktijk bezet worden door personen met een hogere opleiding dan alleen lager onderwijs. Hieruit blijkt trouwens ook dat verdringing in omvangrijke mate voorkomt en dat de problemen in feite worden afgewenteld op ongeschoolde en langdurig werklozen, zodat de problemen niet worden opgelost, maar alleen worden verplaatst.

In dit verband is tevens het probleem van de moeilijk vervulbare vacatures van belang. Die doen zich vooral voor op MBO/HBO-niveau. Anderzijds is er op dat niveau ook een groot overschot aan werkzoekenden. Juist hier ligt dan ook een brede inzet van het scholingsinstrument voor de hand. Overigens doet zich het probleem van de moeilijk vervulbare vacatures, met daartegenover een omvangrijk aanbod van werkzoekenden, ook voor op het ongeschoolde niveau.

Nu inmiddels de Arbvo is getripartiseerd en daarbij de nadruk is komen te liggen op decentralisatie en maatwerk, kon hij de gedachte van een *algemene richtlijn op centraal niveau daar niet goed mee rijmen. In de praktijk zullen RBA's niet goed uit de voeten kunnen met zo'n algemene richtlijn, omdat er nu eenmaal grote verschillen tussen de diverse regio's bestaan.*

Ten slotte vroeg hij aandacht voor de kwaliteit van de arbeid, zeker op het ongeschoolde niveau. Hij zag verbetering van die kwaliteit als een voorwaarde om de nu bestaande vacatures op dit niveau te laten bezetten.

Mevrouw **Schimmel** (D66) had in de notitie gelezen dat het niet de bedoeling is om de criteria inzake het begrip «passende arbeid» te verscherpen, maar alleen de inmiddels in de jurisprudentie vastgelegde normen te standaardiseren en te verduidelijken. In feite echter vindt wel

degelijk een verscherping van de criteria plaats. Zo zal de individuele toetsing in het kader van de voorgestelde algemene richtlijn niet goed meer uit de verf kunnen komen, hetgeen zij betreurde, en daarnaast zullen striktere termijnen gaan gelden (blz. 11) die tot nu toe niet als zodanig in de jurisprudentie naar voren zijn gekomen. Kennelijk is hierbij vooral aansluiting gezocht bij criteria die in andere landen gelden, zoals al min of meer aangekondigd in het vorige mondeling overleg over passende arbeid, op 24 januari jl. Mevrouw Schimmel wees er in dit verband op dat deze striktere termijnen niet goed passen in het systeem van de Jeugdwerkgarantiewet, waarin jongeren in de gelegenheid zijn eerst een half jaar zelf werk te zoeken en pas daarna wordt beoordeeld of zij daarvoor opnieuw een half jaar de tijd krijgen, dan wel een JWG-plaats aangeboden moeten krijgen.

Daarnaast was haar niet duidelijk geworden waar de striktere termijnen eigenlijk op gebaseerd zijn. Waarom geldt iedere keer een termijn van een half jaar? Vooral bij academici komt het nogal eens voor dat sollicitatieprocedures niet binnen een half jaar zijn afgerond. Moeten zij dan na een half jaar direct werk op HBO-niveau gaan zoeken, of worden zij in de gelegenheid gesteld de lopende sollicitatieprocedures af te ronden? Verder leek het haar redelijk om, op alle niveaus, de eerste termijn te verlengen tot een jaar, nu uit cijfers blijkt dat na een jaar 80% van de instromers bij de arbeidsbureaus weer aan de slag is gekomen en dus kennelijk weer een baan naar tevredenheid heeft gevonden. Door de nu gestelde termijnen komen mensen, zo vond zij, te snel op het niveau van ongeschoolde arbeid terecht, met alle problemen van dien, in het bijzonder dat van verdringing.

Zij betwijfelde of het juist is om voor de vorm van een richtlijn te kiezen. Wat is de juridische status van zo'n richtlijn? Kunnen aan de hand daarvan bepaalde zaken worden afgedwongen en kunnen betrokkenen zich in beroepsprocedures beroepen op die richtlijn? Is het mogelijk alleen met een richtlijn uitvoeringsorganisaties ertoe te bewegen zich aan een en ander te houden? Overigens verwachtte zij op dit punt ook weinig van wetgeving, nu de uitvoeringsorganisaties zich bij voorbeeld al vele jaren weinig gelegen laten liggen aan de wet- en regelgeving op het vlak van de arbeidsongeschiktheid. Merkwaardig vond zij het verder dat bij de werkloosheidsregelingen het begrip «passende arbeid» alleen in een richtlijn wordt vastgelegd, terwijl het de bedoeling is dat begrip in de WAO/AAW wettelijk vast te leggen.

Ook zij vroeg aandacht voor de kwaliteit van arbeidsplaatsen. De arbeidsomstandigheden bij sommige banen zijn vaak nog van dien aard dat er maar weinig belangstelling voor bestaat.

Op dit moment zijn nog steeds veel meer mensen werkzaam bij de gemeentelijke sociale diensten en de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid dan bij de arbeidsbureaus. Deze verhouding zal moeten veranderen, want de nadruk moet toch liggen op de bemiddeling door de arbeidsbureaus.

Ten slotte wees zij op de klachten van arbeidsbureaus en de uitvoeringsorganisatie JWG en banenpools over de vele ingewikkelde regelingen, waardoor het moeilijk is om er een zo effectief mogelijk gebruik van te maken en toepassing ervan bovendien veel tijd kost. Zij zou dan ook graag zien dat een notitie over een passend instrumentarium wordt opgesteld.

De heer **Huibers** (CDA) herinnerde eraan dat van CDA-zijde in het vorige mondeling overleg drie elementen centraal zijn gesteld: een ruimere omschrijving van het begrip «passende arbeid», een striktere toepassing en zo mogelijk standaardisering ervan en een relatie met passende scholing. Deze elementen komen nu duidelijk naar voren in de aanvullende notitie. Zo blijkt eruit dat de criteria ruimer dienen te worden

geïnterpreteerd naarmate de duur van de werkloosheid langer is. Daarbij blijft er uiteraard wel sprake van een individuele beoordeling, waarbij tal van omstandigheden een rol kunnen spelen, maar ook deze gaan minder zwaar wegen naarmate de duur van de werkloosheid langer is, omdat dan het risico van een blijvende werkloosheid steeds groter wordt.

Wel had de heer Huibers de indruk dat het schema zoals vermeld op blz. 11, in bepaalde omstandigheden ook nadelig zou kunnen uitwerken, in het bijzonder in het eerste halfjaar van de werkloosheid. In de notitie wordt immers min of meer gesteld dat er in dat eerste halfjaar in principe niet bemiddeld zou mogen worden naar een lager niveau of naar een baan met een langere reisduur, dan wel een lagere beloning. Hij had ook begrepen dat in die gevallen in de praktijk bemiddeling nogal eens uitblijft. Hij drong er dan ook op aan dat op dit punt een minder terughoudende opstelling wordt gekozen, vooral omdat juist het eerste halfjaar van groot belang is om weer aan de slag te komen. Zeker wanneer het om tijdelijk werk gaat, bij voorbeeld via een uitzendbureau, leek het hem terecht om niet terughoudend te zijn met de toepassing van het begrip «passende arbeid».

Hij ging ervan uit dat hetgeen geldt voor «passende arbeid», ook geldt voor «passende scholing», al had hij daarover niets kunnen terugvinden in de passages over de algemene richtlijn. Is het inderdaad de bedoeling die relatie met passende scholing te leggen?

De VNG vindt de aanvullende notitie, zo blijkt uit de brief van 1 november jl., te schematisch. Bovendien wordt door de VNG gesteld dat met een aantal relevante factoren geen rekening wordt gehouden. De heer Huibers nam aan dat dit in de praktijk wel dient te gebeuren en ook zal gebeuren en vroeg op dit punt een nadere toelichting.

Ten slotte vroeg hij wat de status van de voorgestelde algemene richtlijn zal worden. Hoe zal er straks daadwerkelijk voor worden gezorgd dat deze stringent en uniform wordt toegepast en dat het sanctiebeleid daarop wordt afgestemd? Het hierover nog te voeren overleg zal, zo vond hij, tot concrete afspraken moeten leiden. Hij zou graag zien dat de Kamer van de uitkomsten van dat overleg op de hoogte wordt gesteld.

De heer **Van der Vlies** (SGP) stelde vast dat in de praktijk tot nu toe te terughoudend wordt omgegaan met het begrip «passende arbeid». Hij vond dan ook in ieder geval een stringenter toepassing van dit begrip noodzakelijk. Wellicht is het daarnaast nodig tot een aanscherping van dat begrip te komen. Het gaat immers om een goed evenwicht tussen rechten en plichten en in dezen lijkt er enige scheefgroei te zijn opgetreden. Werkloosheid (zeker langdurige) is een ernstig euvel dat op een geloofwaardige manier moet worden bestreden, door voldoende banen te creëren, door her- en bijscholing en door een actieve en creatieve bemiddeling. Daarbij biedt het begrip «passende arbeid» terecht enige bescherming aan een werkzoekende, in het bijzonder doordat de werkzoekende een bepaalde periode wordt gegund om zelf weer een passende werkkring te vinden. In dit verband steunde de heer Van der Vlies wel de gedachte om gedurende die periode niet terughoudend te zijn waar het gaat om tijdelijk werk, maar hij vond het te ver gaan indien op dit punt verplichtingen aan de werkzoekende zouden worden opgelegd.

Vervolgens stelde hij vast dat de bewindslieden geen reden zien voor wetswijziging. Hij herinnerde er daarbij echter aan dat de aanleiding voor de discussie over het begrip «passende arbeid» indertijd is geweest dat sprake leek te zijn van een ongelijk beleid in de diverse regio's, hetgeen niet zou stroken met de gewenste rechtsgelijkheid, maar anderzijds gerechtvaardigd zou kunnen zijn in verband met sterk divergerende regionale kenmerken. Daarnaast vroeg hij welke status de voor ogen staande algemene richtlijn zal krijgen. Zal het hier alleen gaan om een

aanbeveling, of om een instructie die gepaard dient te gaan met controle en evaluatie? In ieder geval zal de uitvoeringspraktijk op dit punt moeten veranderen. Verder was hem niet goed duidelijk in hoeverre en op welke manier bij de toepassing met het schema op blz. 11 rekening kan worden gehouden. De algemene teneur van dit schema onderschreef hij overigens volledig.

Op blz. 8 van de notitie wordt op zichzelf terecht gesproken over «gerechtvaardigde in de strikt persoonlijke sfeer gelegen bezwaren». Dit past ook in een individuele beoordeling. De vraag is echter wel welk soort persoonlijke bezwaren al dan niet als gerechtvaardigd zullen worden gezien. In dit verband herinnerde de heer Van der Vlies aan het al eerder genoemde voorbeeld van een werkloze man die op grond van de criteria verplicht is naar een andere regio te verhuizen om daar een betrekking te aanvaarden, terwijl zijn vrouw in de huidige standplaats een baan heeft. Hoe zal in zo'n geval worden gehandeld?

Ten slotte was ook hij bezorgd over de risico's van verdringing. Verdringing mag niet voorkomen, zo staat in de notitie, maar het was voor hem de vraag hoe dit kan worden tegengegaan. Overigens had hij begrepen dat er geen enkele belemmering is voor iemand die werkt op een niveau dat lager ligt dan overeenkomt met zijn opleiding, om mee te dingen naar een arbeidsplaats op een hoger niveau.

Antwoord van de bewindslieden van sociale zaken en werkgelegenheid

De **minister** zei dat het beleid er uiteraard in de eerste plaats op gericht is een werkzoekende weer in een betaalde baan te laten functioneren, waarna de sociale zekerheidsuitkering voor betrokkene kan vervallen. Het gaat nu om de vraag welke eisen daartoe aan een werkzoekende mogen worden gesteld. Daarbij speelt het begrip «passende arbeid» een zeer belangrijke rol, terwijl uiteraard hetzelfde geldt voor het begrip «noodzakelijk geachte scholing». In een aantal gevallen zal een passend scholingsaanbod ook vooraf moeten gaan aan een aanbod van passende arbeid. Los hiervan had ook hij de indruk dat er soms niet voldoende bereidheid bij bedrijfsverenigingen is om omscholing naar nieuwe functies te bevorderen. Er vindt hierover overleg met de bedrijfsverenigingen plaats, ten einde een soepeler opstelling te bevorderen. In de uitgebrachte notitie is wel degelijk rekening gehouden met regionale verschillen, maar de hoofdlijn van de notitie is toch dat er bereidheid moet zijn tot een grotere mobiliteit, indien na verloop van enige tijd blijkt dat er in de eigen regio geen passend werk kan worden gevonden en dit in een andere regio wél mogelijk is. Aan ondernemingen die voornemens zijn zich te vestigen in een regio waar in hun sector een krappe arbeidsmarkt bestaat, kan zeker worden voorgehouden dat het wellicht verstandiger is zich in een andere regio te vestigen waar wel voldoende arbeidskrachten beschikbaar zijn, maar verder wilde de bewindsman beslist niet gaan. Zeker nu de totstandkoming van de interne Europese markt voor de deur staat, is het zinloos om een beleid te ontwikkelen waarbij ondernemingen door de overheid vestigingsplaatsen krijgen opgedrongen die zij niet wensen, want zij zullen zich dan elders in Europa vestigen. Het leek hem trouwens ook niet verstandig vanuit Nederland ervoor te pleiten dat ondernemingen vooral in die regio's van de EG worden gevestigd waar een groot aanbod van arbeidskrachten bestaat. Anderzijds wordt er door de Nederlandse overheid wel degelijk een zeker ontmoedigingsbeleid gevoerd, zoals bij voorbeeld uit de Vinex blijkt, en worden bepaalde (selectieve) prikkels gegeven om ondernemingen te bewegen zich ook op andere regio's dan alleen de Randstad te richten.

Het is altijd de bedoeling geweest dat de zwakste groepen op de

arbeidsmarkt de meeste aandacht krijgen van de Arbvo. De vraag wordt vaak gesteld of die doelstelling het beste kan worden bereikt door de Arbvo zich uitsluitend te laten bezighouden met de zwakste groepen, dan wel door ervoor te zorgen dat de Arbvo ook in andere sectoren van de arbeidsmarkt bemiddeling een sterke positie heeft waardoor de bemiddeling van de moeilijk plaatsbaren min of meer in de «slipstream» wordt meegenomen. In ieder geval moet worden bevorderd dat door een specifieke oriëntatie van de Arbvo op de zwakste groepen aan deze groepen een passend aanbod kan worden gedaan. De bewindsman stelde zich voor hier nader over te discussiëren bij de bespreking van de notitie werkgelegenheid.

Hij beaamde dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen het begrip «passende arbeid» in de werkloosheidsregelingen en datzelfde begrip in het kader van WAO/AAW. In WAO/AAW-kader is sprake van een andere tijdshorizon.

Nader ingaand op de opmerkingen over het schema op blz. 11 wees hij erop dat uitgangspunt is een afweging van belangen: enerzijds de belangen van betrokkene, anderzijds het algemene belang om te voorkomen dat betrokkene te lang op een bepaald spoor blijft zitten, omdat daardoor het risico van langdurige en zelfs blijvende werkloosheid toeneemt. Overigens is dat laatste belang méde een belang van betrokkene zelf; het is voor mensen immers beter om te participeren in betaalde arbeid op een wat lager niveau dan overeenkomt met het opleidingsniveau, dan om aan de rand van de samenleving te blijven staan. Met het oog hierop lijkt het redelijk om van betrokkene te verlangen dat hij steeds na een half jaar zijn horizon verruimt en bereid is werk op een lager opleidingsniveau, tegen een lager salaris of met langere reistijden te aanvaarden, opdat niet onnodig van de samenleving wordt gevraagd de kosten van het levensonderhoud van betrokkene te dragen. In het indicatieve schema op blz. 11 is alleen een indeling naar opleidingsniveau gemaakt, maar in de praktijk zal het vaak gaan om een combinatie van twee of drie factoren. In individuele gevallen zal de toegestane «zoekperiode» overigens meestal langer kunnen zijn dan een half jaar. Er behoort echter een moment te komen waarop het begrip «passende arbeid» inderdaad zijn beschermende werking verliest en waarbij zelfs van een academicus mag worden gevraagd om in beginsel èlk werk waartoe deze op grond van fysieke en andere gesteldheden in staat is, te aanvaarden. Ook dan behoort overigens nog rekening te worden gehouden met persoonlijke omstandigheden en met de actuele situatie op de arbeidsmarkt.

De bewindsman beklemtoonde in dit verband dat niet wordt gestreefd naar aanscherping van de te hanteren criteria inzake het begrip «passende arbeid», zoals die nu door jurisprudentie vorm hebben gekregen. Hetgeen in de notitie op de bladzijden 11 t/m 13 is gezegd over de drie hoofdcriteria (aard van het werk, loonniveau en reisduur) past ook binnen die jurisprudentie. Wel is het noodzakelijk dat deze criteria in de uitvoeringspraktijk strikter worden gehanteerd. Daarvoor is wetswijziging evenwel niet nodig en ook niet aangewezen, gezien de aard van de criteria en de noodzaak om, rekening houdend met een combinatie van allerlei factoren, tot een individuele beoordeling te komen. Met het oog hierop is gekozen voor het opstellen van een algemene richtlijn, waarvan een zodanige verheldering kan worden verwacht dat een substantiële verandering in de uitvoeringspraktijk zal worden bereikt. Een dergelijke algemene richtlijn vanuit het centrale niveau (de rijksoverheid) past ook goed in het gegeven dat de wetgeving op dit vlak in medebewind door gemeenten wordt uitgevoerd. Voor de Arbvo blijft er veel ruimte voor een decentrale invulling van beleid, rekening houdend met regionale omstandigheden, maar vooral met het oog op de noodzakelijke rechtsgelijkheid dienen wel vanuit het centrale niveau bepaalde kaders te worden gesteld.

In reactie op de opmerkingen over controle op de uitvoeringspraktijk zei de minister dat er een melding moet plaatsvinden van het arbeidsbureau, aan zowel de gemeentelijke sociale dienst als de rijksconsulent, in het geval door een werkzoekende op een niet-aanvaardbare wijze wordt gereageerd op een passend aanbod van arbeid of scholing. De rijksconsulent is dan in staat na te gaan of aan die melding ook gevolgen worden verbonden. Indien die gevolgen uitblijven, kan vervolgens actie worden ondernomen in de sfeer van het toezicht vanuit het centrale niveau op de gemeenten en vanuit het CBA op de arbeidsbureaus.

De **staatssecretaris** merkte in dit verband ter aanvulling op dat het voor de rijksoverheid ook nu al mogelijk is vooraf aanwijzingen te geven aan gemeenten voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet. Bovendien is het voor het rijk mogelijk (in de praktijk komt dat ook voor) om bedragen terug te vorderen van gemeenten wanneer zij de wet- en regelgeving in beleidsmatige zin onjuist uitvoeren.

De **minister** ging hierna in op de opmerkingen over het risico van verdringing. Een hoofdlijn van de notitie is dat eerst zoveel mogelijk via omscholing moet worden geprobeerd een baan op (ongeveer) hetzelfde niveau te vinden. Daarmee wordt het risico van verdringing al beperkt. Wanneer vervolgens toch een baan op een lager niveau moet worden aanvaard, wordt inderdaad het risico van verdringing groter. Dat risico is echter, zo vond de bewindsman, acceptabel omdat er in de lagere niveaus van de arbeidsmarkt grote aantallen vacatures zijn en ruim 50% van die vacatures tot de categorie «moeilijk vervulbaar» behoort, hoewel er in een aantal sectoren toch vele werkzoekenden zijn die op zichzelf, gezien hun opleiding e.d., dergelijke vacatures zouden kunnen vervullen. Ter illustratie wees hij op de situatie in het Westland waar zeker een aantal duizenden mensen illegaal bij tuinders werken, terwijl er op korte afstand van het Westland (o.a. in Rotterdam en Den Haag) grote aantallen werklozen zijn voor wie dit werk als passend kan worden beschouwd. Ook hieruit blijkt dat de huidige arbeidsmarkt niet functioneert zoals ze behoort te functioneren, zodat een zekere aanscherping van het beleid noodzakelijk is.

Hij was het ermee eens dat niet alleen veel aandacht nodig is voor de kwaliteit van de arbeidsplaats (ook die op lage niveaus), maar ook voor de kwaliteit van de arbeidsbemiddeling en van de diverse regelingen. Hij ging ervan uit dat hier bij komende gelegenheden nader op ingegaan zal kunnen worden.

Ten slotte wees hij, in antwoord op de opmerking over tijdelijk werk, op het gestelde op blz. 11 van de notitie waaruit blijkt dat betrokkenen ook al tijdens het eerste halfjaar van de werkloosheid in principe gehouden zijn tijdelijk werk te aanvaarden. In ieder geval mag dan van betrokkenen méér worden gevraagd dan wanneer het gaat om vast werk.

De **staatssecretaris** zei eerst nogmaals dat er een beduidend verschil is tussen de inhoud van het begrip «passende arbeid» in het kader van de werkloosheidsregelingen en in het kader van de WAO/AAW. Bij de voorliggende notitie gaat het alleen om het begrip «passende arbeid» in het kader van de werkloosheidsregelingen.

Uitgangspunt is dat werkzoekenden in het algemeen zeer gesteld zijn op het snel weer vinden van passende arbeid. Indien dan bovendien de bemiddeling goed verloopt en de arbeidsmarkt redelijk functioneert, komen sancties niet in beeld. Sancties zag zij ook alleen als noodzakelijk indien mensen nalaten iets te doen dat algemeen gewenst wordt geacht en zich dus niet houden aan het gewenste evenwicht van rechten en plichten. De uitkeringsinstantie (de gemeente, dan wel de bedrijfsver-

eniging) is verantwoordelijk voor het eventueel nemen van sancties, indien het arbeidsbureau meldt dat passende arbeid c.q. passende scholing is geweigerd of dat een werkzoekende onvoldoende activiteiten ontplooit om weer een baan te vinden. De uitkeringsinstantie beoordeelt vervolgens of er, met het oog op individuele omstandigheden, al dan niet sprake is van verwijtbaar handelen door betrokkene.

Nu is geconstateerd dat er op dit punt grote verschillen in handelen zijn. Bedrijfsverenigingen passen vrij vaak sancties toe wanneer een uitkering voor de eerste keer wordt aangevraagd, terwijl er geen goed inzicht is in de vraag of het sanctie-instrument in de loop van de uitkeringsperiode altijd op de juiste wijze wordt gehanteerd. Ook gemeenten blijken vaak zeer verschillend te handelen indien zij een melding krijgen dat wellicht sprake is van verwijtbaar handelen. De bewindsvrouw had met het oog hierop op 10 juli jl. aan de Federatie van bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsraad verzocht haar nader te informeren over de bijstelling van de sanctiehandleiding van de Federatie van bedrijfsverenigingen en had voorts op 7 oktober jl. aan de SER advies gevraagd over een mogelijke algemene maatregel van bestuur inzake een centrale handleiding voor het handelen door gemeenten, uiteraard daarbij het principe onverlet latend dat gemeenten bij het nemen van sancties altijd rekening dienen te houden met individuele omstandigheden.

Aan de hand van de informatie waarover de rijksconsulenten beschikken, is er een behoorlijk inzicht in de vraag hoe gemeenten gebruik maken van het sanctie-instrument. Op dit moment geldt dat ook zij (evenals bedrijfsverenigingen) in het algemeen alleen bij het aanvragen van een uitkering een sanctie toepassen. Vervolgens, in de loop van de uitkeringsperiode, wordt vrijwel uitsluitend gewerkt met waarschuwingen. De staatssecretaris achtte dit niet terecht in die gevallen waarin betrokkenen afspraken of plichten niet nakomen. Dan behoort wel degelijk een sanctie te volgen, hetgeen ook voor betrokkenen duidelijkheid schept. Dat vergt overigens ook een meer actieve opstelling van gemeenten in de trajectbegeleiding, al hoeft daar niet echt geklaagd over te worden. In dit verband wees zij erop dat in toenemende mate personeel van gemeentelijke sociale diensten en van arbeidsbureaus wordt uitgewisseld. Daarbij gaat het bij voorbeeld om detachering van bemiddelaars van arbeidsbureaus bij gemeentelijke sociale diensten, die zich daar vooral bezighouden met uitkeringen aan en bemiddeling van jongeren.

Inzicht in de vraag hoe bedrijfsverenigingen van het sanctie-instrument gebruik maken, behoort te worden verkregen via de Sociale Verzekeringsraad. Dat inzicht is nog niet optimaal en de Sociale Verzekeringsraad is dan ook verzocht meer informatie hierover te verstrekken.

Een algemene richtlijn geeft houvast aan de arbeidsbureaus en geeft de uitkeringsinstanties inzicht in de vraag hoe de toetsing door arbeidsbureaus plaatsvindt. Indien op grond van de algemene richtlijn sancties worden genomen, is het voor betrokkenen altijd mogelijk in beroep te gaan en kan weer nieuwe jurisprudentie ontstaan. Overigens bestaat er al veel jurisprudentie op dit vlak die bepaald niet lankmoedig te noemen is. Algemene toepassing van deze jurisprudentie betekent dan ook in feite een aanscherping van de huidige uitvoeringspraktijk.

Er lijkt inderdaad een opmerkelijk verschil te zijn tussen de aantallen personeelsleden van de Arbvo en van de uitkeringsinstanties, maar daarbij moet worden bedacht dat bedrijfsverenigingen niet alleen de werkloosheidsregelingen, maar ook de WAO en de Ziektewet uitvoeren. Wanneer eenmaal de werkloosheidsuitkering is vastgesteld, is de verdere uitvoering relatief eenvoudig. Wel behoort iedere maand bij de bedrijfsvereniging een inkomstenbriefje te worden ingeleverd, waar ook op is aangegeven welke andere activiteiten zijn ondernomen. Het leek de

staatssecretaris verstandig om, in overleg met de VNG en Divosa, ertoe te komen dat ditzelfde gaat plaatsvinden met de werkbriefjes die bij de gemeentelijke sociale dienst moeten worden ingeleverd.

Ten slotte herinnerde zij eraan dat al in het vorige mondeling overleg, op 24 januari jl., is ingegaan op de situatie waarin de ene partner een baan dient te aanvaarden op een zodanige afstand dat tot verhuizing zal moeten worden gekomen, en de andere partner een baan heeft in de woonplaats of de directe omgeving daarvan. In dergelijke gevallen zal zeker niet altijd een verhuisplicht worden opgelegd. Wordt toch tot verhuizing besloten, dan bestaat de mogelijkheid dat de partner die een baan moet opgeven, in de nieuwe woonplaats als onvrijwillig werkloos wordt beschouwd indien deze zich tijdig meldt bij het arbeidsbureau en actief naar werk zoekt. Het is ook mogelijk dat in zo'n geval door betrokkenen wordt besloten een langere reistijd maar voor lief te nemen.

Discussie in tweede termijn

De heer **Van der Vlies** (SGP) vroeg nog hoeveel tijd de bewindslieden willen nemen voor het bestuurlijke overleg met de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en het CBA. Hij drong er ook op aan dat de Kamer direct na afsluiting van dat overleg van de resultaten ervan op de hoogte wordt gesteld.

De heer **Huibers** (CDA) had er begrip voor dat het niet eenvoudig is om af te dwingen dat werkzoekenden al direct na het ontstaan van de werkloosheid tijdelijk werk aanvaarden, maar bepleitte toch actief beleid in dezen. Uiteraard moet aan werkzoekenden een bepaalde tijd worden gegeven om weer passend werk te zoeken, maar dat hoeft het aanvaarden van tijdelijk werk, waarmee in het eigen levensonderhoud kan worden voorzien, toch niet te belemmeren?

Mevrouw **Schimmel** (D66) stelde vast dat er wel degelijk sprake zal zijn van een aanscherping van beleid in het kader van de algemene richtlijn, al wordt dat niet duidelijk in de notitie vermeld. Dat laatste betreunde zij. Zij was het ook niet eens met de aanscherping. Zeker de termijnen van steeds een half jaar die worden genoemd in het schema op blz. 11, vond zij te kort.

De heer **Rosenmöller** (Groen Links) had met tevredenheid vernomen dat overleg plaatsvindt met bedrijfsverenigingen om hen te bewegen tot een soepeler opstelling inzake omscholing naar nieuwe functies. Hij vernam t.z.t. graag de resultaten van dit overleg. Met het voorgenomen beleid inzake het begrip «passende arbeid» kon hij niet instemmen. Hij meende dat hiermee de bestaande discrepanties op de arbeidsmarkt niet worden opgelost, terwijl hij daarnaast nogmaals wees op het grote gevaar van verdringing.

De heer **Linschoten** (VVD) was van oordeel dat de bewindslieden zich te optimistisch opstellen over de mogelijkheid via een algemene richtlijn verandering van de huidige uitvoeringspraktijk te bereiken. De praktijk is in het algemeen toch harder dan de leer. Hij nam zich voor daar bij de plenaire behandeling van de begroting op terug te komen.

De heer **Spieker** (PvdA) onderschreef de argumentatie van de bewindslieden dat wetswijziging niet nodig en ook niet aangewezen is, vooral omdat toch steeds een individuele beoordeling dient plaats te vinden. Verder vond hij dat de verplichting om tijdelijk werk te aanvaarden alleen onder bepaalde voorwaarden mag gelden, waarbij hij in het bijzonder dacht aan goede arbeidsomstandigheden en goede

arbeidsverhoudingen. Ten slotte drong hij erop aan dat de minister, wanneer hij overleg met werkgevers voert, erop wijst dat nu wordt gekomen tot een aanscherping van het begrip «passende arbeid» en dat daartegenover best een gebaar van werkgeverszijde mag worden gemaakt op het vlak van het wervings- en selectiebeleid.

De **minister** wees mevrouw Schimmel erop dat in de aanbiedingsbrief bij de notitie duidelijk wordt gezegd waar het om gaat. Gezegd wordt immers dat aanscherping van de te hanteren criteria via wetswijziging niet nodig is, maar dat wel in de uitvoeringspraktijk tot intensivering van de toepassing van deze criteria moet worden gekomen.

Hij ging ervan uit dat het bestuurlijk overleg over de algemene richtlijn in januari a.s. kan worden afgerond. In februari/maart a.s. zou dan aan de Kamer gerapporteerd kunnen worden.

De notitie biedt, zo meende hij, de nodige ruimte om van werkzoekenden te verlangen dat zij zich ook in de eerste periode van werkloosheid niet al te kieskeurig opstellen wanneer het gaat om tijdelijk werk, bij voorbeeld via een uitzendbureau. Hij wilde echter niet zo ver gaan door te stellen dat elke vorm van tijdelijke arbeid in die periode aanvaardbaar zou zijn.

Ten slotte zei hij er niet van overtuigd te zijn dat gedetailleerde wetgeving steeds doelmatig en effectief zal werken en de problemen zal oplossen, zeker niet wanneer het gaat om regelingen waarbij vaak een aantal factoren een rol speelt en bovendien steeds een individuele beoordeling behoort plaats te vinden.

De voorzitter van de commissie,
Doelman-Pel

De griffier van de commissie,
Van Dijk