

RICHTLIJN PASSENDE ARBEID 1996 (vervallen 1 juli 2008)

Inleiding

Het kabinet hecht grote waarde aan een op de reactivering van uitkeringsgerechtigden afgestemd sociaalzekerheidsbeleid. Het kabinet blijft het uitgangspunt van de richtlijn u toegezonden op 13 mei 1992 onderschrijven dat de gehanteerde criteria voor hetgeen als passende arbeid moet worden beschouwd, ruimer dienen te worden gehanteerd naarmate de werkloosheid langer duurt of wanneer om andere redenen het werkloosheidsrisico daartoe aanleiding geeft. Periodieke herijking van de positie van de betrokkene is derhalve noodzakelijk. Een te zwaar accent op de beschermende werking van het begrip passende arbeid doet de kansen op uitstroom naar de arbeidsmarkt van de werkloze uitkeringsgerechtigde afnemen. Het kabinet is van oordeel dat van de jurisprudentie en de oude richtlijn een te grote beschermende werking uitgaat voor academici en schoolverlaters. Daarom is onlangs een AMvB [zie Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici, *red.*] van kracht geworden waarin verruiming van het begrip passende arbeid voor deze categorieën centraal staat. Uit een op verzoek van de Tweede Kamer gehouden evaluatieonderzoek naar de toepassing van de richtlijn uit 1992 bleek dat de uitvoering van de richtlijn verbetering behoeft. Het streven van het kabinet naar een verbetering van de uitvoering en de verruiming van het begrip passende arbeid vormen de aanleiding voor het bijstellen van de oude richtlijn.

Verbetering van de uitvoering van de richtlijn

Uit een evaluatieonderzoek dat in 1994 is afgerond, blijkt dat de richtlijn passende arbeid wel algemeen wordt onderschreven, maar onvoldoende toegepast. De uitvoerders bepalen de mate waarin en het moment waarop de werkzoekende zich ruimer moet opstellen in veel gevallen aan de hand van individuele factoren en de situatie op de arbeidsmarkt. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een goede stroomlijning en controle op het totale bemiddelings- en adviseringsproces van groot belang is voor de toepassing van de regels in verband met passende arbeid. Zowel de interpretatie van de richtlijn als een geïntegreerde benadering door de bij de uitvoering betrokken instanties zullen worden betrokken in de thans in ontwikkeling zijnde procesgerichte samenwerking tussen Arbeidsvoorziening, gemeentelijke sociale diensten en bedrijfsverenigingen. De hoofdlijnen daarvan zijn neergelegd in de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet (Kamerstukken II 1993-1994, 21 477, nr. 52) en inzake de toekomst van de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (Kamerstukken II 1994-1995, 24 215, nr. 1). In de nadere uitwerking wordt voorzien door de samenwerkingspartners zelf, onder voorzitterschap van de heer Buurmeijer (Soza-95-727). Bij het vormgeven van de samenwerking verdienen de volgende punten de aandacht:

1. Een eenduidige interpretatie van de in de richtlijn opgenomen criteria, de verdiscontering van de persoonlijke omstandigheden van de cliënt, eenduidige criteria voor verwijtbaar arbeidsmarktgedrag en de daaraan te koppelen sancties.
2. Inbedding van de richtlijn in de administratieve procedures.
3. Periodieke terugkoppeling over de sollicitatieactiviteiten van de cliënt tussen de bij de arbeidsmarkttoeleiding betrokken instanties met het oog op een sluitende aanpak.
4. Voorlichting aan cliënten zodat langs deze weg reeds gewenste gedragsaffecten zullen optreden.
5. Voorlichting aan de direct uitvoerenden een actieve ondersteunende rol van het

management.

6. Een verdere implementatie van een adequaat informatiesysteem.
7. Permanente evaluatie van de effecten van de toepassing van de richtlijn.

De AMvB passende arbeid voor schoolverlaters en academici

Op 15 november 1994 heeft het kabinet, conform een in de Beleidsbrief ABW (Kamerstukken II 1993-1994, 22 545, nr. 14, blz. 25 en 26) opgenomen voornemen, vermindering van de beschermende werking van het begrip passende arbeid voor personen zonder arbeidsverleden overwogen, omdat gezien de ontwikkeling van de werkloosheid meer activerende elementen in de werkloosheidsregelingen dienen te worden opgenomen. Onnodige belemmeringen voor arbeidsinpassing dienen te worden tegengegaan.

In dit kader kwam het kabinet tot de conclusie dat voor schoolverlaters (inclusief afgestudeerden van de universiteit of het hoger beroepsonderwijs) in ieder geval alle arbeid, qua aard en niveau, passend moet worden geacht. Het kabinet oordeelde een dergelijke wijziging gerechtvaardigd omdat schoolverlaters nog geen arbeidsverleden hebben opgebouwd, terwijl ook vermeden moet worden dat het ontvangen van een uitkering als een normale situatie wordt beschouwd. De kans op het vinden van werk neemt immers af met de duur van de werkloosheid. Bovendien moet voorkomen worden dat het opleidingsniveau een belemmering vormt voor het verkrijgen van betaalde arbeid. De genoemde kabinetsvoornemens behelsden tevens de maatregel voor academici (met werkervaring) om hen reeds bij aanvang van de werkloosheid te verplichten niet alleen werk op academisch niveau, maar ook op HBO-niveau te zoeken en te accepteren. Tot nog toe gold op grond van de richtlijn het uitgangspunt dat academici zich gedurende ongeveer het eerste halfjaar van hun werkloosheid mochten beperken tot het zoeken naar en accepteren van werk op academisch niveau. Deze situatie is ongewenst omdat de kans op vinden van werk op HBO-niveau direct benut moet kunnen worden, mede gezien de goede kansen op doorgroei naar het eigen, academische niveau vanuit een functie op HBO-niveau.

De strekking van de jurisprudentie

Bij het opstellen van deze richtlijn is er bewust voor gekozen om veeleer een omschrijving dan een definitie van het begrip passende arbeid te geven. Tevens komt naar voren dat met de gegeven omschrijving niet beoogd is af te wijken van hetgeen in de jurisprudentie onder passende arbeid wordt verstaan. De algemene omschrijving van het begrip in de wet biedt de uitkeringsorganen en de rechter dan ook de mogelijkheid de individuele toets, waardoor de rechtspraak in deze wordt gekenmerkt, blijvend te hanteren.

De strekking van de jurisprudentie is dat de criteria ruimer dienen te worden geïnterpreteerd al naargelang de duur van de werkloosheid toeneemt of om andere redenen het werkloosheidsrisico hier aanleiding toe geeft. Het werkloosheidsrisico wordt onder meer bepaald aan de hand van het arbeidsverleden van betrokkene en de duur van de werkloosheid. Dit impliceert onder meer dat er na kortere of langere tijd ten aanzien van onder meer de aard van de te aanvaarden arbeid gerelateerd aan (vroeger) beroep en opleidingsniveau, concessies gedaan moeten worden, ongeacht bijvoorbeeld de duur of het karakter van het arbeidsverleden en het niveau van de opleiding. Voorts

kan uit de jurisprudentie worden afgeleid dat subjectieve overwegingen en strikt persoonlijk getinte bezwaren tegen een aanbod slechts onder stringente voorwaarden acceptabel worden geacht. Over het geheel genomen blijkt dat de rechtspraak kritisch oordeelt over de weigering van aangeboden werk en het met het toenemen van de werkloosheidsduur steeds moeilijker wordt arbeid als niet passend te weigeren. In paragraaf 4 is een tabel opgenomen waarin de wijze waarop de factoren tegenover elkaar moeten worden afgewogen tot uitdrukking komt, gelet op de strekking van de jurisprudentie. Indien uit de beoordeling van het complex van deze factoren blijkt dat de aanvaarding van aangeboden werk in redelijkheid niet van betrokkene kan worden gevergd, dan is de aangeboden arbeid niet passend en omgekeerd; indien dit wel gevergd kan worden, dan is de arbeid wel passend.

De inhoud van de richtlijn

De bedoeling van een algemene richtlijn is het geven van een aantal uit de jurisprudentie afgeleide geobjectiveerde normen die aangeven wat van een werkloze werknemer in de regel kan worden verlangd in relatie tot het aanvaarden van een werkaanbod. De individuele toets geeft aan wat in het individuele geval van iemand mag worden verwacht gezien ook de overige in de jurisprudentie gehanteerde criteria; met andere woorden: wat in redelijkheid van betrokkene kan worden gevergd. In deze richtlijn zijn de volgende meer objectieve criteria opgenomen:

- de aard van het werk, gerelateerd aan het vroegere beroep en het niveau van het werk dat wordt bepaald door opleiding en werkervaring;
- de beloning voor het werk;
- de reisduur.

Aard van het werk

Als algemene regel voor wat betreft de aard van een te aanvaarden werkaanbod dient te worden aangehouden dat een ieder die zich door opleiding en/of werkervaring voor een bepaald beroep of voor arbeid op een bepaald niveau heeft gekwalificeerd, na aanvang van de werkloosheid een halfjaar de tijd heeft om zich te richten op het zoeken naar arbeid overeenkomstig het vroegere beroep en niveau en in beginsel niet verplicht is werk op een lager niveau of in een ander beroep te aanvaarden.

Arbeid van tijdelijke aard of arbeid die in afwachting van arbeid in het eigen beroep tijdelijk kan worden verricht, is ook tijdens het eerste halfjaar van de werkloosheid passend, ook al is de aard van de werkzaamheden niet geheel in overeenstemming met de vroeger verrichte arbeid en voor zover het niveau niet al te zeer afwijkt van het door opleiding of werkervaring verkregen niveau. In ieder geval mag van betrokkene een flexibeler opstelling worden gevraagd dan wanneer het gaat om vast werk.

Arbeid voor onbepaalde duur in het eigen beroep doch van een lager niveau is passend indien mogelijkheden worden geboden om binnen een afzienbare termijn op het eigen niveau terug te keren.

Ook met kabinetsmaatregelen gefinancierde extra reguliere banen en nieuwe banen met inzet van uitkeringsgelden ten behoeve van langdurig werklozen kunnen passend zijn.

Na het eerste halfjaar en naarmate de werkloosheid langer duurt, dient men zich indachtig de jurisprudentie ter zake ruimer op te stellen en arbeid op een (steeds) lager niveau en zo mogelijk in een ander beroep te accepteren. Voor de verschillende categorieën werklozen ingedeeld naar het niveau dat door opleiding en/of werkervaring is bereikt, kan worden uitgegaan van perioden van een halfjaar. Het geheel ziet er dan als volgt uit.

Niveau	Acad./HBO	MBO	xxxLBOxxx	Basis
Acad./HBO-er:	0 - 6 mnd	6 - 12 mnd	12 - 18 mnd	na 18 mnd
MBO-er: ¹		0 - 6 mnd	6 - 12 mnd	na 12 mnd
LBO-er: ²			0 - 6 mnd	na 6 mnd

1. Onder MBO-niveau wordt mede verstaan HAVO/VWO-niveau.
2. Onder LBO-niveau wordt mede verstaan MAVO-niveau.

Eén en ander betekent voor een werkloze werknemer die zich door opleiding en werkervaring heeft gekwalificeerd voor werk op HBO-niveau, dat betrokkene gehouden is om werk op MBO-niveau te aanvaarden indien hij er na een halfjaar werkloosheid niet in is geslaagd werk op het eigen niveau te vinden. Na het volgende halfjaar is betrokkene in beginsel gehouden werk te aanvaarden op LBO-niveau en een halfjaar nadien is hij of zij gehouden ongeschoolde arbeid te aanvaarden. Een MBO-er dient gedurende het eerste halfjaar op zijn eigen niveau te zoeken en in het halfjaar daarna werk op LBO-niveau te accepteren. Na afloop daarvan is in principe alle arbeid passend. Voor een schoolverlater (inclusief een afgestudeerde academicus) is tijdens het eerste halfjaar alle arbeid passend. Academici moeten tijdens het eerste halfjaar ook functies op HBO-niveau accepteren.

Gekozen is primair voor een indeling naar niveau. Een verdere indeling of specificatie naar beroep dan het vroegere beroep of aanverwante beroepen is gezien de veelheid aan vaak gespecialiseerde beroepen niet goed mogelijk en voor wat betreft het aanvaarden van passende arbeid in eerste instantie ook minder relevant. Voor zover men niet voor een bepaald beroep c.q. een bepaalde vacature is gekwalificeerd, zal immers een aanbod voor het vervullen hiervan achterwege blijven. Wel is men gehouden ook tijdens het eerste halfjaar van de werkloosheid tijdelijk werk te aanvaarden dat afwijkt van het vroegere beroep als de kwalificaties van betrokkene dit mogelijk maken. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat ongeschoold werk in beginsel altijd passend is voor werkloze werknemers die tot de categorie "ongeschoold" behoren. Dat wil zeggen, werknemers die zich niet door werkervaring of opleiding voor een bepaald beroep hebben gekwalificeerd.

De keuze met betrekking tot de eerste periode voor de tijdsduur van nul tot zes maanden waarin een werkloze werknemer in beginsel niet verplicht is om arbeid op een

lager niveau te aanvaarden (uitgezonderd academici met enige werkervaring en schoolverlaters), is mede ingegeven door de thans bekende uitstroomgegevens van werklozen. Hieruit blijkt dat binnen zes maanden 60% van de oorspronkelijke instroom op eigen kracht uit het werklozenbestand stroomt in verband met het aanvaarden van een baan. Voorts wordt het van belang geacht, zowel voor betrokkene als vanuit arbeidsmarktperspectief geredeneerd, dat men enige tijd wordt gegund om op het eigen niveau en indien men zich hiervoor voldoende heeft gekwalificeerd, in het eigen of een aanverwant beroep, naar werk te zoeken en niet voortijdig gedwongen wordt om arbeid op een (veel) lager niveau te accepteren met gevaar voor het verlies van vakbekwaamheid.

Loonniveau

Als algemene regel dient te worden aangehouden dat gedurende het eerste halfjaar na aanvang van de werkloosheid de werkloze werknemer geacht wordt werk te aanvaarden waarvoor de beloning niet of niet in belangrijke mate lager is dan hetgeen betrokkene voorheen verdiende, voor zover dit laatste niet afwijkt van hetgeen door werknemers als betrokkene in zijn oude beroep in de regel wordt verdiend of verkregen is door het verrichten van seizoenarbeid of arbeid op uitzendbasis. Ook hier geldt dat na het eerste halfjaar en naarmate de werkloosheid langer duurt concessies moeten worden gedaan ten aanzien van het gewenste inkomen. Die concessies ten aanzien van het loon corresponderen met het verschil in niveau van te aanvaarden werkzaamheden zoals hiervoor aangegeven. Voor academici met enige werkervaring geldt dat het loonniveau in overeenstemming dient te zijn met de aard en het niveau van de functie. Voor hen kan dit betekenen dat het loonniveau wel kan afwijken van het oorspronkelijk verdiende loon. Indien het loonniveau past bij de aard en niveau van de functie, is er in principe geen reden om het werk als niet passend te beschouwen. Teneinde uitkeringsafhankelijkheid tegen te gaan en gelet op het feit dat naarmate de werkloosheid langer duurt de kans op uitstroom afneemt, acht het kabinet het gerechtvaardigd dat voor schoolverlaters alle arbeid, mits het verdiende loon niet lager is dan het wettelijk minimum, als passend moet worden beschouwd. Een meer kwantitatieve richtlijn in termen van acceptabele verschillen in salarisniveau die voor alle of het merendeel van de beroepsgroepen geldig is, valt niet te geven.

Loon lager dan het uitkeringsniveau is ook daar waar het tijdelijk werk betreft niet passend, voor zover althans het dagloon waarnaar de uitkering is berekend niet afwijkt van hetgeen door werknemers als betrokkene in zijn oude beroep in de regel wordt verdiend en niet is gebaseerd op seizoenwerk of op werk op uitzendbasis. In het individuele geval kan dit ertoe leiden dat voor een werkloze werknemer met een WW-uitkering minder snel laagbetaalde arbeid als passend kan worden aangemerkt dan het schema onder a aangeeft. De praktische betekenis hiervan dient evenwel niet te worden overschat. De WW-uitkering is, in de eerste plaats, een in duur beperkte uitkering en verder heeft een aanzienlijk deel van de WW-populatie een uitkering op minimumloonniveau. Voor zover sprake is van een hogere uitkering voorziet de marge van 30% ten opzichte van het oude dagloon in aanzienlijke mogelijkheden om zo nodig arbeid op lagere niveaus als passend te beschouwen. Zowel in het eerste halfjaar als de periode daarna dient de beloning wel overeenkomstig de geldende CAO te zijn, of overeenkomstig het voor werknemers als betrokkene gebruikelijke loon doch ten minste

overeenkomstig het voor hem geldende wettelijk minimumloon.

Met kabinetsmaatregelen gefinancierde reguliere tijdelijke banen en nieuwe banen met inzet van uitkeringsgeld ten behoeve van langdurig werklozen zijn, indien het verdiende loon niet lager is dan het wettelijk minimum, als passend te beschouwen.

Voorts dient bij de beoordeling rekening te worden gehouden met te maken reiskosten, voor zover deze substantieel van aard zijn.

Reisduur

Als algemene regel dient te worden aangehouden dat tijdens het eerste halfjaar van de werkloosheid een werkaanbod gerelateerd aan de reisduur passend is, voor zover de reistijd niet meer bedraagt dan rond de twee uur per dag, tenzij in het oude beroep langere reistijden voor betrokkene gebruikelijk waren.

Na het eerste halfjaar kunnen langere reistijden met een maximum van rond de drie uur per dag (tenzij voorheen een langere reistijd gebruikelijk was) in beginsel geen belemmering vormen voor het aanvaarden van een werkaanbod. Bij voortdurende werkloosheid is het feit dat voor het aanvaarden van een baan zou moeten worden verhuisd als zodanig geen argument om een baan als niet passend te beschouwen.

Hantering van de richtlijn

Voor de vertaling van de hierboven weergegeven richtlijn naar individuele beslissingen is het van belang dat een aantal elementen mede wordt overwogen.

De stapsgewijze verruiming van de criteria voor passende arbeid moet in relatie worden gezien met het volgen van noodzakelijk geachte scholing. Zoals hiervoor opgemerkt, verdient het uiteraard de voorkeur wanneer de betrokkenen zoveel mogelijk op hun eigen niveau een nieuwe betrekking vinden. Voor de duur van de noodzakelijk geachte scholing heeft vrijstelling plaats van de verplichting om passende arbeid te aanvaarden. Na voltooiing van het scholingstraject krijgt men wederom een halfjaar om een betrekking te vinden in de richting waarvoor men is opgeleid. Wordt de opleiding niet voltooid, dan dient men zich beschikbaar te stellen voor arbeid op een lager opleidingsniveau. Voor academici met enige werkervaring kunnen ook functies op HBO-niveau als uitgangspunt worden genomen. Zij moeten zich reeds tijdens het eerste halfjaar breder oriënteren.

Hoewel de subjectief bepaalde factoren niet in de algemene richtlijn zijn opgenomen en dit ook niet in de rede ligt gezien de diversiteit hiervan, betekent dit niet dat zij voor de vaststelling van de vraag of arbeid passend is niet (langer) van belang zijn. Zoals uit de jurisprudentie blijkt, kunnen zij er onder stringente voorwaarden toe leiden dat een op grond van meer objectieve criteria passend te achten aanbod in het individuele geval niet passend is. Met andere woorden, individueel bepaalde gronden kunnen ertoe leiden dat in het specifieke geval van de algemene regel wordt afgeweken. Deze betreffen onder meer: zorg voor gezinsleden, gewetensbezwaren en gezondheidsbezwaren.

's-Gravenhage, 19 maart 1996

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, R.L.O. Linschoten