

## Klink

stemming over dit wetsvoorstel wenst. De stemmingen vinden plaats op de eerstvolgende Kamerdag.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen (31767).**

De beraadslaging wordt hervat.



Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden van de Kamer. Als ik het goed begrijp, dan kan het wetsvoorstel waarvoor ik hier sta op algemene instemming bogen. Ik heb althans van geen van de partijen gehoord dat het wetsvoorstel op dat punt wordt afgewezen. Men stemt zelfs in met de gedachte die erachter zit. De discussie richt zich vooral op een element dat een onderdeel daarvan uitmaakt, namelijk de wijziging van de richtlijn in 2008. De twee hangeren met elkaar samen; beide zijn gericht op het bevorderen van herintreding op de arbeidsmarkt. Het berust op de constatering dat als mensen binnen een jaar niet op eigen kracht arbeid hebben gevonden, de kans nog maar heel gering is dat zij dat wel vinden. Het komt vervolgens vooral aan op de hulp, maar ook interventie, van het UWV om arbeid te vinden.

Die wijziging van de richtlijn betreft twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de termijnen die met betrekking tot academici en hoger geschoolden zes, twaalf en achttien maanden bedroegen, maar nu met zes maanden worden bekort. De termijn van twaalf maanden wordt naar zes maanden teruggebracht en die van achttien naar twaalf maanden. De termijnen met betrekking tot de uitleg van het begrip "passende arbeid" worden daarmee gelijk aan de termijnen die voor andere beroepen al lang golden. De tweede wijziging van de richtlijn betreft het gegeven dat ook werk onder loonniveau kan worden aangeboden. Dat hangt samen met het wetsvoorstel dat hier aan de orde is. De richtlijn is een jaar geleden gewijzigd, juist vanwege die termijn van een jaar. Als dit wetsvoorstel wordt aanvaard, kunnen de nieuwe regels direct vanaf 1 juli worden toegepast omdat de termijn van een jaar dan verlopen is.

De discussie richt zich geheel op de vraag: konden deze twee wijzigingen bij wijziging van de richtlijn worden vastgesteld of was daar een algemene maatregel van bestuur voor nodig op basis van het vierde lid van artikel 24? Mevrouw Westerveld vraagt mij of ik bereid ben om een dergelijke stap te zetten naar aanleiding van de gedachtewisseling van vandaag. Ik ben daar uiteraard toe bereid, als de gedachtewisseling mij daartoe aanleiding geeft. Vooralsnog geloof ik echter dat daar geen aanleiding voor is. De Werkloosheidswet waarin de bepaling "passende arbeid" staat, wordt uitgevoerd door het UWV. Dat is daarmee belast en dat heeft bovendien de bevoegdheden gekregen om die bepaling toe te passen. Daarop berust meer in het bijzonder de bevoegdheid van het UWV om rechtsbindende beschikkingen te geven met betrekking tot de WW-uitkeringen en de eventuele toepassing van sancties. De algemene

bevoegdheid van het UWV berust op de slotformule die iedere wet kent, namelijk: lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden. Het is een formule die vaak vergeten wordt maar die in wezen de algemene machtiging is en opdracht is aan ieder die het aangaat om de wet uit te voeren zoals die er ligt. Het UWV doet dat, ook met betrekking tot het begrip "passende arbeid". Dat is geen discretionaire bevoegdheid omdat ook ons algemene beginsel is dat administratieve bevoegdheid ook administratieve plicht is. Ingeval van rechtsverschil over de interpretatie van de begrippen, ligt dat voor aan de rechter om het uit te leggen. Die bevoegdheid is zo ruim als het begrip passende arbeid is en wordt in de praktijk vanaf het begin door de instanties – sinds de SUWI-wetgeving door het UWV – uitgelegd en van tijd tot tijd gecorrigeerd in de uitspraken van de rechter.

Dat er in 1995 een besluit is vastgesteld op basis van lid 4 van artikel 24, berustte op het gegeven dat dit besluit een uitleg gaf aan het begrip passende arbeid die afweek van de uitleg die de rechter eraan gaf. Het ging om een verruiming van het begrip ten opzichte van de beperktere uitleg die de rechter eraan had gegeven in de jurisprudentie. Dit was voor het kabinet aanleiding om bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen dat voor academici, hogeropgeleiden en schoolverlaters vanaf de eerste dag iedere arbeid passend was. Dat gold heel in het bijzonder voor personen die van hun opleiding af kwamen en geen werk hadden. Ook de werkervaring ging mede bepalen was passend is.

In 1996 was dit aanleiding voor de minister om meer in het algemeen door middel van de richtlijn aan de vijf uitvoeringsinstanties in de baaiert van jurisprudentie die was ontstaan, een aantal hoofdlijnen aan te geven en houvast en handvatten bij de uitleg daarvan te bieden. Het systeem van trappen van zes maanden was een dergelijke handvat. Dit berustte niet op enige jurisprudentie van de rechter dat het begrip passende arbeid op die wijze moest worden uitgelegd. Ook de wijziging nu van achttien maanden naar twaalf maanden is niet in strijd met enige jurisprudentie of op andere wijze niet verenigbaar met jurisprudentie van de rechter. Net als de oorspronkelijke uitleg is het een handvat om het wettelijke begrip te kunnen hanteren.

De aanleiding hiertoe is inderdaad mede een ander element dat onder andere op de jurisprudentie berust, namelijk dat geen arbeid kan worden aangeboden beneden een bepaald inkomensniveau. Dit is een uitleg die de rechter heeft gegeven aan het begrip sociaal aanvaardbaar, dat in de wet zit. Die uitleg bepaalt de randvoorwaarden van het geheel. Met het wetsvoorstel van vandaag hoeft een aanbod met een inkomen beneden het uitkeringsniveau geen gevolgen meer te hebben voor de inkomenspositie.

In antwoord op de vragen van de heer Terpstra: ook bij deze richtlijn gaat niet om een instructie of een aanwijzing van de minister op basis van de SUWI-wetgeving. Volgens het Handboek Algemene wet bestuursrecht heeft het de vorm van een suggestie aan het UWV om langs deze lijnen het begrip passende arbeid te hanteren. Op grond van de nieuwe Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is er nu ook een bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels. Een minister heeft in het algemeen ten aanzien van een zbo de bevoegd-

## Donner

heid tot het geven van beleidsregels. Die wet is echter in werking getreden na deze beleidsrichtlijn. Derhalve zal ik daar geen beroep op doen en geldt de beleidsrichtlijn. Die heeft dezelfde status als in 1996, een suggestie aan het UWV om bij de uitleg van het begrip passende arbeid deze lijn te volgen.

Dat maakt dat deze beleidsrichtlijn een heel andere werking heeft dan een algemene maatregel van bestuur. Het blijft gaan om een uitleg, een richtlijn bij de wijze waarop in het kader van de toepassing het begrip gehanteerd zou kunnen worden door het UWV. Het UWV kan strikt genomen ook zeggen: zo doen wij het niet, wij doen het anders. De minister heeft dan de mogelijkheid om dit bij aanwijzing, tegenwoordig bij beleidsregel, bindend op te leggen aan het UWV. Ook dan heeft het nog een andere status dan een algemene maatregel van bestuur, die een algemeen verbindende regeling bewerkstelligt. Een AMvB zou de rechter binden. Deze richtlijn bindt het bestuur, maar niet de rechter. In de vaste jurisprudentie heeft de rechter de beleidsrichtlijnen aanvaard als richtlijnen waaraan uitleg kan worden gegeven en waaraan het bestuur kan worden gehouden. Dit betekent niet dat de rechter daarvan niet kan afwijken door te constateren: deze beleidsrichtlijn is niet de invulling die ik geef aan het begrip passende arbeid. Bij een AMvB ligt dat anders. Als de richtlijn bij AMvB zou zijn gewijzigd, zou dat dwars door het hele netwerk van jurisprudentie heen lopen. Zo'n AMvB gaat dan boven de beleidsrichtlijn zoals die tot dusver is vastgesteld, zodat opnieuw beoordeeld moet worden of de jurisprudentie nog verenigbaar is met die AMvB, behoudens het geval dat de rechter zou vaststellen dat de AMvB in strijd is met de definitie in artikel 24, eerste en tweede lid, van het begrip passende arbeid. De wetgever kan dus per AMvB nadere regels stellen, maar die mogen niet in strijd met de wet zijn. Ze zouden een algemene bindende nadere uitleg geven van het begrip passende arbeid. Dat doet deze beleidsrichtlijn niet.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Kan de minister dit laatste punt voor mij nog even verduidelijken? Ik geloof dat ik het niet helemaal begrijp. Wat bedoelt hij met de stelling dat een AMvB jurisprudentie zou doorkruisen? Het is toch temporeel zo dat de jurisprudentie tot een moment x heeft bepaald en dat een AMvB zegt: vanaf dit moment is het y. Dat is toch geen kwestie van doorkruisen?

Minister **Donner**: Een AMvB zou niet de jurisprudentie tot dusver doorkruisen, maar het zou betekenen dat alle punten die in dat verband spelen en raken aan het toepassingsbereik van de AMvB, opnieuw aan de rechter ter beoordeling zouden moeten worden voorgelegd om te bepalen in hoeverre de AMvB erdoorheen loopt. Ik noem een voorbeeld. Mevrouw Strik heeft gevraagd: wat is aanvaardbaar ten aanzien van de reistijd? Op een aantal punten is daarover jurisprudentie van de rechter. Die blijft onverminderd gelden bij deze wijziging, omdat die zich voegt in het regelwerk van de richtlijn tot dusver. Zouden dezelfde bepalingen bij AMvB gegeven zijn, dan gaan die als nadere uitleg van het begrip "passende arbeid" bindend voor op de hele beleidsrichtlijn zoals die er is, die dan ook niet meer als nadere uitleg kan worden gezien van die AMvB. Derhalve zou je bijna de hele beleidsrichtlijn in een AMvB moeten zetten om tot een harmonische nieuwe regelgeving te komen. Zou je dat niet doen, dat wordt dat element daarmee bindend

vastgesteld, ook voor de rechter en ook voor het UWV. Het UWV zou bij de toepassing geen afwegingen meer kunnen maken of dit nog redelijk is of niet, omdat de AMvB het UWV verplicht om het zo te doen en zonder meer aan te bieden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Zegt de minister nu dat het slechts een richtlijn is en dat iemand dus na een jaar nog steeds arbeid kan weigeren als dat past binnen de jurisprudentie van de rechter over reisafstand, maar dat, als het een AMvB was geworden, daarin in feite die jurisprudentie ook zou zijn verdisconteerd en dat dit dan niet meer had gekund? Dus als het een AMvB was geworden, was het een strengere norm geworden dan nu. Is dat wat de minister zegt?

Minister **Donner**: Ja, juist omdat de regeling dan niet alleen bindend is voor het UWV, maar bindend is voor alle justitiabelen en voor de rechter. Dus dan zouden onmiddellijk alle vragen die nu berusten op de ruimte die het UWV heeft voor uitleg van het begrip daarmee ook kunnen worden ingeperkt. Juridisch is het zo dat de richtlijn in wezen meer uitleg geeft over wanneer eventueel met betrekking tot de uitkering de sanctie van inhouding wordt toegepast. Als het een AMvB was, zou het een regeling zijn die bindend geldt voor de justitiabele, voor het UWV en voor de rechter. Daarmee is automatisch de regeling: gij moet dit aanvaarden, terwijl nu, bij deze richtlijn, als er geen sanctie wordt getroffen, de uitkering blijft bestaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Kan de minister aangeven welke afweging ten grondslag ligt aan de keuze om al dan niet via AMvB of op deze manier via een richtlijn criteria neer te leggen?

Minister **Donner**: De keuze is de algemene keuze van wetgevingsbeleid, namelijk om niet strakker in te grijpen in het systeem van regels en jurisprudentie dan nodig is. Daar was in 1996 geen reden voor. Daarom is toen gekozen voor de richtlijn. Nu wordt er niet voor gekozen om die richtlijn te vervangen maar alleen op twee onderdelen van het geheel te wijzigen. Daarom wordt hetzelfde instrument gekozen als in 1996. Zou een ander instrument worden gekozen – er is geen aanleiding toe – dan ontstaat daarmee een rechtsonduidelijkheid ten aanzien van de verhouding tussen wat er in de richtlijn staat als mogelijke uitleg van het begrip dat wordt gehanteerd en de AMvB die bindend is.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): U wilt dus bewust die beleidsvrijheid van het UWV behouden om daaraan nadere invulling te geven?

Minister **Donner**: Inderdaad is dat de bedoeling. Daarom gaf ik ook aan dat het een suggestie is aan het UWV ten aanzien van de uitleg. Zou dat nodig zijn, dan valt er eventueel onder de SUWI-wetgeving een aanwijzing te geven – althans, dan moet ik bekijken of er bevoegdheden zijn – maar in ieder geval de mogelijkheden van een beleidsregel. Tot dusverre heb ik geen aanleiding om daarvan gebruik te maken, omdat het UWV – dat is het eigen oordeel van het UWV – meent dat dit zo kan worden uitgevoerd binnen de grenzen die de rechter bij de uitleg van het begrip passende arbeid daaraan heeft gesteld en op deze wijze vloeiend kan aansluiten bij het

## Donner

gebruik van andere regels. Dat is in die zin om juist met een zo gering mogelijke ingreep het effect te bereiken. Dit is dus de keuze die is gemaakt met betrekking tot het hanteren van de regeling.

Daarmee heb ik ook de vragen van de heer Terpstra in belangrijke mate beantwoord. Het is dus geen instructie, maar een suggestie. Mogelijk dat je dat onder de nieuwe bedeling van de Wet zbo's als beleidsregeling zou interpreteren. Ook dat zou waarschijnlijk door juristen nog worden bestreden.

De heer Terpstra vroeg of de aanpassing alleen kan op de wijze waarop dat nu is gebeurd. Nee, het antwoord is dat het had gekund bij AMvB, maar dat zou dan een heel ander effect hebben gehad dan de wijze waarop het nu is gebeurd.

De heer Terpstra heeft verder gevraagd of op deze wijze ook politieke standpunten kunnen worden ingevoerd. Daar geldt gewoon het algemeen staatsrechtelijk en bestuursrechtelijk beginsel dat de minister ook in beleidsregels rechtsvormend optreedt, maar dat het tegelijkertijd rechtsvorming is die beleid is en daarmee bepaalde politieke keuzen inhoudt. Dat is het onderscheid tussen de bestuursorganen van de staat en de rechterlijke organen van de staat. De rechter wordt geacht de wet uit te leggen aan de hand van jurisprudentie en rechtsvinding, het bestuur wordt geacht dat te doen aan de hand van beleid, maar het is beide rechtsvormend. De term "politiek" is tegenwoordig een pejoratieve term, die wordt gebruikt voor wat wij vroeger "beleid en bestuur" noemden.

Mevrouw Strik heeft gevraagd naar de effectiviteit. Zij verwees daarbij naar de passage in de memorie van antwoord, die zij kennelijk zo gelezen heeft dat ik meen dat met deze regeling 25% van de langdurig werklozen een baan zou kunnen krijgen. Dat is niet wat er staat in de memorie van antwoord. Daarin staat dat met deze regeling voor 25% van de langdurig werklozen aan wie het UWV een werkaanbod doet een match kan plaatsvinden. De vooronderstelling is dus dat het UWV werk kan vinden en dat dat in 25% van de gevallen zal leiden tot een match, juist omdat het enkele feit dat het UWV een aanbod doet en dat degene die een uitkering heeft dat zou moeten aanvaarden nog niet betekent dat de werkgever ook tot een arbeidsovereenkomst komt. Die 25% slaat op dat element. Daarom is ook in het algemeen geschat dat met deze wet ongeveer 5000 mensen meer aan werk zouden kunnen worden geholpen dan nu het geval is. Dat is helaas minder dan 25% van de langdurig werklozen.

Hierbij is wel, in antwoord op de andere vraag van mevrouw Strik, rekening gehouden met alle mogelijke effecten die er zijn.

Verder vroeg mevrouw Strik naar het risico van verdringing op de arbeidsmarkt. Zij vroeg eerder wat ik nu inschat wat de effectiviteit is, gelet op de oplopende werkloosheid. Ik ben het geheel met haar eens dat onder de huidige omstandigheden de effectiviteit van de wet mogelijk een andere is dan een jaar geleden, toen wij de wet voorbereidden. Deze wet is bedoeld om langer te gelden dat de huidige crisis. Ik ben ervan overtuigd dat wij wanneer wij hier doorheen zijn wederom zullen oplopen tegen situaties van arbeidstekort. Tot het najaar van vorig jaar bestond er een situatie dat het aantal mensen dat werkloos was in de WW-wetgeving substantieel lager was – in de orde van grootte van 140.000 tot 160.000 mensen – ten opzichte van bijna

250.000 vacatures. Dat was dus een totaal andere situatie. Die is nu gewijzigd. De wet is ook bedoeld voor de meer normale situatie.

Mevrouw Strik vroeg voorts in hoeverre moet worden gevreesd dat iemand op deze manier arbeid moet aanvaarden beneden zijn niveau. Op deze vraag moet ik antwoorden dat deze wet nooit zal worden toegepast in een situatie waarin er ook een alternatief bestaat dat wel op het niveau van de betrokkene ligt. Iemand heeft als de wet wordt toegepast namelijk langer dan een jaar gezocht naar werk op zijn niveau of wat hij zijn niveau acht. Het zoeken naar werk is immers zijn initiatief. Hij doet dat met behulp van de re-integratie-instrumenten die de wet biedt. Betrokkene is verplicht om werk te zoeken, maar heeft een jaar lang geen werk gevonden op het eigen niveau. De regeling in de wet houdt in dat het UWV dan gehouden is om zo goed mogelijk arbeid te mobiliseren en zo nodig de betrokkene te dwingen, of althans te verplichten om deze arbeid te aanvaarden. Dit betekent niet dat als de betrokkene de arbeid niet aanvaardt, er dan andere arbeid zal zijn. Dan is er namelijk geen arbeid en blijft de betrokkene in een uitkeringssituatie verkeren.

Ik meen dat het verrichten van arbeid beter is dan geen arbeid verrichten, en dat het verrichten van arbeid een betere uitgangspositie biedt om weer werk te vinden op het eigen niveau. Betrokkene heeft de vrijheid om op ieder moment ander werk te aanvaarden als dat zich aandient. Deze vrijheid is vermoedelijk zelfs een van de grote obstakels voor werkgevers om mensen in dienst te nemen voor werk dat ver onder hun niveau ligt. De werkgevers vrezen dat zulke werknemers heel snel andere arbeid zullen aanvaarden als die zich aandient en dat zij op die manier de betrokkenen weer zullen verliezen.

Dit is de reden waarom ik meen dat het onderzoek van mevrouw Mooi-Reci niet relevant is voor de problematiek die wij nu aan de orde hebben. Zij heeft statistisch-analytisch onderzoek gedaan. Haar onderzoek is geen praktijkonderzoek, maar een onderzoek op basis van statistiek. Wij zijn nu bezig om de wet op een bepaald punt te wijzigen. Daarbij kan een statistisch-analytisch onderzoek van de situatie van voor de wetswijziging nooit een aanwijzing zijn voor hoe de werkelijkheid zal zijn na wijziging van de wet. Bij wijziging van de wet ga je uit van vooronderstellingen.

Hetzelfde geldt voor de stelling van mevrouw Strik dat wij sneller tot een conclusie komen over het gedrag van werkgevers. Dat heeft zij niet goed gelezen, want dit berust niet op onderzoek, maar op een vooronderstelling. Dat is een kwestie van geloof, anders dan de feiten, wat in de wetenschap een vooronderstelling heet. Wij spreken dus over de vooronderstelling dat werkgevers terughoudend zullen zijn om mensen in dienst te nemen van wie zij vrezen dat zij ze snel weer zullen verliezen.

Ik acht het ook niet juist om een werkzoekende ook om- en bijscholing aan te bieden als hij arbeid aanvaardt. Wij hebben ervaren dat om- en bijscholing alleen effectief is als wordt geschoold met het oog op bepaalde arbeid. Iemand in het algemeen om- en bijscholen voor arbeid die er niet is, is niet effectief. Als wij een werkzoekende ook om- en bijscholing aanbieden als hij arbeid aanvaardt, moet de werkgever hem aannemen terwijl het UWV hem aan het bijscholen is om een andere baan te aanvaarden. Dat zal de bereidheid van de werkgever om de werkzoekende aan te nemen alleen

## Donner

maar verminderen. Zolang er geen werk is, zijn de verschillende instrumenten van re-integratie beschikbaar, zo nodig dus ook scholing. Als iemand echter eenmaal werk heeft gevonden, moeten wij niet ook nog de instrumenten inzetten om hem ander werk te laten vinden. De betrokkene is echter volledig vrij om op ieder moment ander werk te aanvaarden.

Hiermee is ook antwoord gegeven op een andere vraag van mevrouw Strik, namelijk in hoeverre het UWV een re-integratietraject kan aanbieden als baan. Dat kan niet, want een re-integratietraject is geen arbeid in de zin van de WW. Immers, arbeid in die zin houdt in dat met het aanvaarden van de arbeid de uitkering stopt. Zo'n mogelijkheid van een re-integratietraject is er dus niet.

Mevrouw Strik vroeg ook of er sprake is van een second opinion bij de re-integratievisie. Zo'n re-integratievisie vindt in deze situatie niet plaats. Die vindt wel plaats in geval van arbeidsongeschiktheid, maar niet in geval van werkloosheid. Het systeem zou onwerkbaar worden als het werk dat het UWV met moeite heeft gevonden en dat binnen de termen, en gelet op de situatie, geacht mag worden geschikt te zijn voor de betrokkene, pas aanvaard zou moeten worden als het UWV er eerst ook nog een andere baan bij vindt. Hetzelfde geldt voor een second opinion. Uiteraard kan betrokkene altijd zeggen: het spijt mij, maar deze arbeid doe ik niet. Dan kan het UWV zeggen: dan pas ik de sanctie toe om dit te laten doorwerken in de uitkering. De second opinion ligt dan bij de rechter.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): De minister heeft mij op een aantal punten gecorrigeerd, waarvoor dank. Op dit punt heeft hij mij echter wellicht verkeerd begrepen. Het ging mij erom dat als iemand na een jaar alle werk moet aanvaarden, het nóg belangrijker wordt dat de diagnose die aan het begin van het traject wordt gesteld, de juiste is. Het UWV gaat immers niet pas na een jaar voor iemand aan de gang, maar beziet aan het begin van het traject al hoe men kan helpen bij de re-integratie. Het is daarom van groot belang dat aan het begin van het traject de juiste diagnose wordt gesteld. Bij deze diagnose aan het begin van het traject ontbreekt het nogal eens aan kwaliteit en de kwaliteit van deze diagnoses verschilt nogal. Het is van belang om het jaar zo goed mogelijk te besteden. Daarom zou mijns inziens bij de diagnose aan het begin van het traject de mogelijkheid van een second opinion moeten worden geboden.

Minister **Donner**: Ik ben bang dat deze vragen veeleer berusten op de praktijk van de bijstand. Bij de bijstand vinden in het kader van de re-integratie analyses plaats waarbij wordt nagegaan hoe iemand het beste kan re-integreren. Bij de WW vinden die analyses niet plaats. Als men werkloos wordt, is men in eerste instantie zelf gehouden om werk te zoeken. Wij hebben inderdaad een tijd lang een systeem gehad waarbij iedereen direct een aanbod werd gedaan voor re-integratie. Wij hebben echter geconstateerd dat dit niet kosteneffectief is. In dit systeem moeten erg veel inspanningen worden gedaan zonder dat dit erg effectief is. Een en ander is besproken met de Kamer en is onderdeel van de beleidsevaluatie die heeft plaatsgevonden van het re-integratieartikel en het plan van aanpak dat op basis daarvan is vastgesteld. Daarbij is ook vastgesteld dat het niet zinvol is om de situatie van iemand die in de WW instroomt direct te

analyseren en te diagnosticeren. Naarmate het traject langer duurt, kunnen er echter redenen ontstaan om re-integratie-instrumenten in te zetten. In de situatie waarover wij vandaag spreken, is echter meer van belang dat het UWV werkgevers mobiliseert. Uiteraard zal er bij een aanbod wel degelijk sprake zijn van maatwerk, niet alleen in het belang van de betrokkene, maar ook in het belang van de werkgever die ervan moet worden overtuigd dat het goed is om de betrokkene een baan aan te bieden. Daarbij gaat het om de 25% waarover wij zojuist spraken. Iemand die de WW instroomt, stroomt dus niet direct een re-integratietraject in.

Mevrouw Strik heeft een aantal vragen gesteld over de grenzen tot waar een werkzoekende werk moet accepteren. De grenzen zijn in dit geval niet anders dan in andere gevallen. Er moet namelijk sprake zijn van passende arbeid. Daarom is gekozen voor deze wijziging. Daarmee blijft namelijk in deze gevallen onverminderd ook van toepassing wat er op dit terrein aan jurisprudentie is. Ik denk daarbij aan jurisprudentie over bijvoorbeeld de reisafstand en over de andere vragen die mevrouw Strik heeft gesteld. Ik kan dus hierover nu niet gezaghebbend zeggen: het zit zo of zo. Dit is immers voorwerp van uitleg door het UWV en van controle door de rechter. Daarbij is nog steeds primair de jurisprudentie leidend, alsook de richtlijn die ook op dit punt een aantal invullingen geeft.

Mevrouw Strik heeft ook gesproken over het schuldsaneringstraject. Haar vraag hierover berust wederom primair op de bijstandssituatie. In een situatie van WW zal dit niet voorkomen en geldt de sollicitatieplicht. Bovendien zal met het wetsvoorstel dat ook aan de orde is, betrokkene tot 30% meer kunnen verdienen dan het bedrag van de uitkering. Derhalve zal hij met het aanvaarden van de arbeid er zonder meer in inkomen op vooruitgaan. Als hij de arbeid aanvaardt zal de schuldsanering dus altijd gemakkelijker zijn dan in de situatie waarin hij de arbeid niet aanvaardt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Dat moet volgens mij geen probleem geven. Ik heb echter doorgevraagd, want het levert altijd meer geld op, dus waarom zou het problemen geven? Het blijkt dat schuldeisers echter toch een formulier met daarop een structureel inkomen overgelegd willen zien, ook al is dat een uitkering. Als sprake is van tijdelijke banen, dan stuiten de mensen uiteindelijk op een neen van de schuldeiser als het gaat om een regeling.

Minister **Donner**: De schuldeiser kan wel neen zeggen, maar dat betekent hooguit dat het inkomen dat daarmee wordt verdiend niet als zekerheid wordt aanvaard. Dat kan eventueel een situatie zijn van tijdelijke arbeid. Als men alleen tijdelijke arbeid heeft en de persoon zou een hypotheek vragen, dan wordt dat niet aanvaard door de hypotheekgever. Als ik echter een hypotheek heb en ik verlies mijn arbeid, maar ik kan een tijdelijke baan krijgen waardoor mijn inkomen er weer op vooruitgaat, vergeleken met de uitkering die ik had, dan moet ik de schuldeiser nog zien die dat niet redelijk vindt, nog afgezien van het feit dat hij geen instrument heeft om zich daartegen te verzetten. De schuld is aangegaan, maar het gaat nu om de aflossing.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Het UWV heeft erg veel

## Donner

beleidsvrijheid om te bepalen wat maatwerk is, wat men kan aanbieden en wat in een bepaalde situatie past. De minister geeft aan dat de jurisprudentie daarvoor leidend is. In dat kader wordt uitgezocht wanneer iets sociaal onaanvaardbaar is als het gaat om verplichte werk-aanvaarding. Ik kan mij voorstellen dat de minister voor het UWV bepaalde richtlijnen opstelt, zodat sprake is van bepaalde aanvaardbare kaders. Dat laat hij een en ander niet alleen aan de jurisprudentie over. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

Minister **Donner**: Dat is precies wat er is gebeurd met de beleidsrichtlijn van 1996. Die probeerde enige lijnen te trekken binnen de jurisprudentie en invulling te geven aan wat niet in de jurisprudentie zat. Waar daar aanleiding toe is, doe ik dat. Dat is echter niet het instrument om te realiseren wat mevrouw Strik poogt te bereiken. Dan ga ik namelijk met algemene regels door het systeem heen dat ook door het UWV primair als maatwerk wordt behandeld. Er wordt daarbij naar de situatie van betrokkene gekeken en naar wat wel en niet aanvaardbaar is. Wel gelden de algemene grenzen die de wet in de formulering stelt, namelijk: arbeid is passend tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden aanvaard. Daarover is veel jurisprudentie ontstaan. Die wordt niet veranderd door deze wijziging.

Dan de laatste vraag van mevrouw Strik, namelijk of er onderzoek wordt gedaan naar de toepassing van de regeling. Ik heb de Tweede Kamer al toegezegd om de toepassing van deze wet te evalueren, maar ik heb tevens aangegeven dat dit niet voor 2012 zal zijn, omdat de huidige economische omstandigheden die vermoedelijk langer zullen duren een adequate evaluatie van de werking van deze bepaling in de weg staan. Daarmee heb ik alle vragen beantwoord.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn boeiende betoog. Ik heb weer veel geleerd, maar ik ben toch nog enigszins in verwarring. Dat leg ik hier ronduit op tafel.

De minister heeft in zijn historisch overzicht aangegeven dat de eerdere AMvB er is gekomen omdat in de jurisprudentie een richting werd ingeslagen die de minister destijds niet wilde. Dat is de reden geweest om er een besluit over op te stellen, zodat voor de toekomst duidelijk zou zijn wat de piketpalen waren die de minister had geslagen. De minister wil overigens alleen maar van dat wapen gebruik maken als daarvoor een aanleiding is, want hij wil de gang van de jurisprudentie niet onnodig verstoren. Als hij nu met een AMvB zou komen, dan zou dat allerlei andere gevolgen hebben en dat vindt de minister onwenselijk. Zo beluister ik het een beetje.

Vervolgens bestempelt de minister de richtlijn passende arbeid als een suggestie. Ik hoor hem zelfs een beetje zeggen: Ach, het UWV kan ook best iets anders doen; het is wat mij betreft maar een suggestie. Ik kan dat niet helemaal rijmen met de aankondiging van deze maatregel in allerlei beleidsstukken. Neem de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, pagina twee. Daarin worden de wijzigingen in het wetsvoorstel aangekondigd. Dan staat er: "Deze voorstellen hangen samen met de richtlijn passende arbeid 2008. Met deze richtlijn is het begrip 'passende arbeid' op twee aspecten aangepast."

Aanpassen is toch echt een beleidsmatige wijziging. Dat betekent eigenlijk dat daarmee wordt aangekondigd dat de open norm, zoals die in de wet stond en door de rechter in de loop der jaren is ingevuld, wordt aangepast. Naar het oordeel van mijn fractie wordt, als de wetgever besluit een beleidsmatige aanpassing door te voeren die anders is dan wat de wetgever tot dan toe had bepaald, een norm neergelegd. Dat is iets meer dan een suggestie. Ik heb dus wat moeite om die regel te plaatsen in het betoog van de minister, ook als ik kijk naar het gestelde daarover in alle beleidsstukken, niet alleen in de memorie van toelichting. Ik ben het zelfs in het regeerakkoord tegengekomen. De maatregel is op een heleboel momenten aangekondigd als een stap van het kabinet, omdat men het van belang vond om de kansen op werk voor deze categorie te vergroten. Daarom moest het afgelopen zijn, in mijn woorden, met een te lakse invulling van dit begrip. Met andere woorden, er is een nieuwe norm neergelegd. Mijn fractie vindt nog steeds dat, als er een nieuwe norm wordt neergelegd, het in termen van rechtszekerheid en transparantie niet goed is als dat gebeurt in de vorm van een suggestie aan het UWV. Mijn fractie is dus niet helemaal overtuigd door wat de minister hierover heeft gezegd. Ik kondig verder nog niets aan, maar ik krijg daar graag nog een reactie op van de minister.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor de uitgebreide beantwoording. Met betrekking tot de richtlijn heeft hij mij overtuigd. Als het zo werkt, en het alleen maar een suggestie is, zou het wat mij betreft niet anders hoeven te zijn en niet in een AMvB hoeven te worden neergelegd. Ik begrijp de tegenwerping van mevrouw Westerveld dat het wellicht de rechtszekerheid zou vergroten als het via een AMvB zou worden geregeld. Tegelijkertijd zie ik het bezwaar dat de rechter dan wat betreft de toetsing vaster in een keurslijf komt te zitten, terwijl er nu meer ruimte voor individuele toetsing en maatwerk is. Aan dat laatste zou ik toch de voorkeur geven.

Dit geeft meteen aan dat ik op de door mij gestelde vragen hetzelfde antwoord van de minister krijg, namelijk dat daarop maatwerk gevoerd hoort te worden en dat hij daarin niet wil treden. Dat begrijp ik heel goed. Tegelijkertijd denk ik dat de minister er in zijn rol van regisseur en wetgever goed op moet toezien dat de jurisprudentie zoals die zich ontwikkelt, de criteria die er zijn en de suggesties die in de richtlijn staan, de wenselijke effecten hebben. Hij moet er dus ook niet voor terugschrikken om waar het echt nodig is, op een gegeven moment toch gebruik te maken van de aanwijzingsmogelijkheid of van de mogelijkheid om via lid 4 van artikel 24 een AMvB op te stellen. Waarom hebben wij die mogelijkheid anders in de wet staan?

Wat betreft de mogelijke effecten van het wetsvoorstel heeft de minister aangegeven dat de verwachting dat werkgevers niet snel hoger gekwalificeerde mensen in dienst zullen nemen, niet op onderzoek is gebaseerd maar zelfs alleen op een vooronderstelling. Dat was dus nog dunner dan ik vermoedde. Voor onze fractie blijft het wel de vraag of de minister daarmee niet toch een bepaald risico neemt. Waarom zouden werkgevers per se bang zijn om die mensen in dienst te nemen als zij al een jaar werkloos zijn? Als werkgevers misschien denken

## Strik

dat zij sneller in te werken zijn dan mensen die lager geschoold zijn, waarom zouden zij dan bang zijn dat zij die mensen snel verliezen? Het gevolg zou wel kunnen zijn dat het aantal banen dat beschikbaar is voor mensen die lager opgeleid zijn en die daarop dus aangewezen zijn, zou verminderen. Dat zou heel erg jammer zijn. Daarnaast blijft het risico van het lock-ineffect bestaan, waarnaar Mooi-Reci verwees. De minister zei dat dit alleen op basis van statistieken zo is. Dat is echter altijd nog meer dan de vooronderstelling die hij heeft bij het idee dat werkgevers mensen niet in dienst zullen nemen als zij hoger zijn opgeleid.

Ten aanzien van de knelpunten waarnaar ik vroeg, bijvoorbeeld met betrekking tot schuldsaneringstrajecten, heeft de minister beredeneerd dat daarvan eigenlijk geen sprake zou kunnen zijn. Ik zal goed de vinger aan de pols houden. Als er in de praktijk toch signalen blijken te zijn dat hierbij problemen ontstaan, zullen wij ons opnieuw tot de minister wenden.

De heer **Terpstra** (CDA): Voorzitter. Aangezien mevrouw Westerveld heeft gezegd dat zij veel geleerd heeft, moet ik zeker even zeggen dat ik vanavond weer veel geleerd heb. Onder meer heb ik het interessante woord "suggestie" geleerd. Dat wordt weer een nieuw juridisch begrip, om het zo maar te zeggen.

Verder kan ik me heel goed vinden in datgene wat mevrouw Strik naar voren heeft gebracht ten aanzien van het maatwerkprincipe bij het UWV. Daarom zijn wij er nog niet helemaal van overtuigd dat mevrouw Westerveld gelijk zou kunnen hebben, maar aangezien wij die mogelijkheid ook niet uitsluiten, zijn wij bereid om nauw samen met haar verder te denken over deze zaak.

Minister **Donner**: Voorzitter. Als ik mevrouw Westerveld goed beluister, ziet zij de uitleg van de minister wel, maar vindt zij die minder goed te rijmen met de termen waarin het kabinet in beleidsstukken datgene wat is gedaan, heeft ingekleed. Dat is niet het regeerakkoord, want daarin staat het helemaal niet. Sinds de begroting voor 2008 staat dit punt wel genoemd, naar ik meen.

Ik sluit niet uit dat ik, als verantwoordelijke minister, soms meer gepretendeerd heb dan in werkelijkheid aan de orde is. Mevrouw Westerveld zei dat ik hiermee een wijziging van de norm heb gesuggereerd. Voor zover gezegd zou zijn dat dit een wijziging van het begrip passende arbeid zou zijn, geef ik toe dat dit niet kan. Dat zou immers wetgeving vereisen; zelfs geen AMvB. Ook de AMvB kan alleen nadere regels geven met betrekking tot het begrip passende arbeid. Daarom zou de rechter ook kunnen toetsen of het beantwoordt aan de regels van de wet. Op een gegeven moment is dat dan de uitleg. Dat laat onverlet – daarom formuleerde ik ook de slotformule van iedere wet – dat de uitvoerende instanties gehouden zijn om het begrip toe te passen. Dat houdt per definitie tevens een verantwoordelijkheid voor de uitleg in. Die staat onder controle van de rechter, maar ik geef toe dat dit niet een wijziging van het begrip passende arbeid kan zijn.

Wat daadwerkelijk aan de orde is, is een wijziging op één punt van het handvat zoals dat in de richtlijn gegeven is, namelijk het punt van de termijnen.

Mevrouw Westerveld zegt dat dit een norm is. Ik zie echter niet in waarom dit ten aanzien van academici opeens een norm zou zijn, terwijl het ten aanzien van ieder ander al in de richtlijn van 1996 stond. Daarin zou het dan geen norm zijn. De wijziging op dit punt betreft het enkele feit dat ten aanzien van academici in de richtlijn van 1996 achttien maanden stond in plaats van de twaalf maanden die voor ieder ander golden als periode waarna men iedere arbeid moest aanvaarden.

Een tweede wijziging is het gevolg van deze wetswijziging. Omdat er, als deze wet van kracht is geworden, aanvulling gegeven kan worden tot het niveau van de uitkering, kan de passende arbeid ook gegeven worden beneden het niveau van de ene uitkering, aangezien men er niet in inkomen op achteruitgaat. Dat was een element van de jurisprudentie. De jurisprudentie blijft ongewijzigd, maar er wordt op gewezen dat daaraan door deze wetswijziging een andere uitleg gegeven moet worden. Voor het overige wordt er niets gewijzigd. Niet valt in te zien waarom, als iets bij beleidsrichtlijn is vastgesteld, de wijziging van diezelfde beleidsrichtlijn een wijziging van de wet is. Dat is in wezen wat hierbij aan de orde is. Ik geef toe dat de verantwoordelijke bewindslieden wellicht in andere teksten meer gepretendeerd hebben dan zij in werkelijkheid waarmaken. Dat kan echter geen reden zijn om de AMvB te hanteren, tenzij mevrouw Westerveld de minister wil straffen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Verre van. Als ik de minister goed beluister, zegt hij dat de Richtlijn passende arbeid die nu is uitgevaardigd, eigenlijk helemaal geen norm verandert. Het is alleen een suggestie van de minister: als iemand 52 weken in de WW zit, lijkt het mij reëel dat iedere arbeid passende arbeid is. Meer dan dat is het niet.

Minister **Donner**: Inderdaad. Ik zou niet zeggen "het lijkt mij reëel". Als wijziging van de richtlijn is aangegeven dat het UWV dan arbeid moet vinden. Dat is het belangrijke element van de wijziging. Het UWV moet arbeid vinden en zou deze moeten aanbieden na 52 weken. Daarop heeft de suggestie vooral betrekking.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat begrijp ik. De minister komt hierop doordat werd gezegd dat de richtlijn is gewijzigd. De richtlijn uit 1996 was een vertaling van de jurisprudentie.

Minister **Donner**: Nee. Zoals ik heb aangegeven was deze geen vertaling van de jurisprudentie. Het ging niet om een codificatie waarbij alle onderdelen aan de jurisprudentie ontleend werden. Er is een poging geweest om de hoofdlijnen van de jurisprudentie coherent samen te brengen, omdat de jurisprudentie op sommige punten alle kanten uit schoot. Er is een handvat gegeven met het punt van de termijnen van zes maanden, maar die vloeien niet voort uit de jurisprudentie.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Maar het was een coherente samenvatting van de jurisprudentie. Vervolgens wordt op die coherente samenvatting een wijziging aangebracht. Daarover zijn wij het toch eens?

Minister **Donner**: Nee, want ik geef juist aan dat het punt dat nu gewijzigd wordt, de achttien maanden, niet

## Donner

voortvloeit uit de jurisprudentie. Dit was een handvat om te hanteren binnen de aangegeven hoofdlijnen. Voor mensen met een andere opleiding golden de twaalf maanden allang, zoals ik aangaf. Dat was dezelfde jurisprudentie. Het gaat hierbij echt om de wijziging van een eerdere "suggestie", als ik die term dan mag gebruiken. Die wordt in dat opzicht gewijzigd. Dat ik er vertrouwen in heb dat het UWV dit ook zo zal doen, berust op het feit dat ik het van tevoren met het UWV besproken heb en het UWV aangeeft het op die basis te kunnen en zullen hanteren. Het UWV meent ook dat het in het belang van de participatie goed is om het zo te doen. Daarmee is het in de geest van de WW. De status is echter niet anders dan die van de oorspronkelijke richtlijn. Een wijziging van de oorspronkelijke richtlijn kan niet, omdat het een wijziging is van een andere status dan de richtlijn zelf. Dat is de implicatie die u er in wezen aan wilt geven, behoudens dan het punt dat het wellicht verbaal meer opgeblazen is dan het was, maar dat heet dan Haagse bluf.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat lijkt mij een mooie conclusie van deze avond.

Minister **Donner**: Ik kom daarmee op het punt van mevrouw Strik. Maatwerk is inderdaad de praktijk van het UWV. Dat proberen wij niet te veranderen. Ik zal, indien nodig, er zeker niet voor terugschrikken om op basis van de huidige wet op de zbo's zo nodig beleidsregels te geven of gebruik te maken van lid 4 van artikel 24, maar dan moet die aanleiding er wel zijn in een praktijk van het UWV waarvan ik vind dat die de verkeerde kant opgaat of in jurisprudentie waarvan ik vind dat die te restrictief of te ruim wordt.

Mevrouw Strik vraagt naar het onderzoek van mevrouw Mooi-Reci. Daarin is aangegeven dat zij vrijwillige keuzes analyseert. Het verschilpunt hiermee is juist dat de keuze van de zijde van de werkzoekende niet meer geheel vrijwillig zal zijn, vanwege het hanteren van de mogelijkheid van het hierin aangegeven instrument in samenhang met de aanpassing van het begrip "passende arbeid".

Ten aanzien van het andere punt spreekt mevrouw Strik van dun ijs, terwijl ik nu juist aangegeven heb dat dat beruste op geloof mijnerzijds. Dat is de betere stelling, alleen wetenschappelijk heet geloof "vooronderstelling". Die is gebaseerd op een zekere praktijkervaring, ook bij het UWV, waaruit blijkt dat het veeleer zo is dat de terughoudendheid bij werkgevers erin bestaat dat men werknemers die overgekwalificeerd zijn niet aanneemt uit vrees dat ze heel snel weer vertrekken nadat ze ingewerkt zijn en weer de regelmaat van arbeid hebben. Daarom heb ik minder zorgen over het punt van de verdringing, maar, zoals toegezegd, er zal een evaluatie plaatsvinden. Er zal ook op dit punt gelet moeten worden.

Daarmee heb ik alle vragen beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 23.12 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende (wets)voorstellen te doen plaatsvinden op:

23 juni 2009 (hamerstukken)

Regels met betrekking tot voorzieningen op gemeentelijk niveau voor de behandeling en registratie van klachten over discriminatie (Wet gemeentelijke anti-discriminatievoorzieningen) (31439);

Wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard (31750);

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken over de keuze tussen de verschillende wijzen waarop een aanspraak tot gelding kan worden gebracht en enige andere wijzigingen (31795);

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in hoofdzaak ten behoeve van het volgen van assistentopleidingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (31868); 23 juni 2009 (hamerstuk onder voorbehoud)

Invoering en wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (31893); 23 juni 2009 (i.p.v. 6/7 juli 2009)

Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het vergroten van kansen op werk voor langdurig werklozen (31767);

29 juni 2009

Wijziging van de in de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten opgenomen regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete (Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving) (31458);

Bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren) (31775); 30 juni 2009

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke omroep (31804);

6/7 juli 2009 (i.p.v. 30 juni 2009)

Nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet) (30895).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van het AIV/CAVV-advies "Transitional Justice: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties" (griffiennr. 144283);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken en