

Richtlijn passende arbeid 2008

1. Aanleiding

De Werkloosheidswet (WW) biedt werklozen de mogelijkheid om een periode waarin zij tijdelijk geen betaalde arbeid verrichten, financieel te overbruggen. Bij de inrichting van de WW staat het opnieuw betaalde arbeid gaan verrichten centraal.

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in het bijzonder de toegenomen spanningen op de arbeidsmarkt benadrukken het belang van een adequate activeringsfunctie. Ter illustratie: eind 2007 stonden 236.000 vacatures open, waarvan circa de helft moeilijk vervulbaar was. Op datzelfde moment ontvingen bijna 100.000 werklozen langer dan een jaar een WW-uitkering.

Het kabinet is van oordeel dat een tweetal aanpassingen van de *Richtlijn passende arbeid 1996*¹ (verder: de richtlijn 1996) nodig is om langdurige werkloosheid te voorkomen en te beperken. In deze *Richtlijn passende arbeid 2008* (verder: de richtlijn) zijn deze aanpassingen verwerkt. De overige onderdelen van de richtlijn 1996 zijn nog relevant en worden in deze richtlijn voortgezet, zij het soms ingekort en anders geformuleerd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

2. Om welke aanpassingen gaat het?

In de eerste plaats wordt voor werkloze werknemers die ten minste 52 weken onafgebroken recht op een WW-uitkering hebben gehad (langdurig werklozen), arbeid op alle niveaus als passend aangemerkt, ongeacht het niveau van de arbeid waaruit de betrokkenen werkloos zijn geworden. Perioden waarin recht op een WW-uitkering bestaat, worden voor het bepalen van het tijdvak van 52 weken samengeteld, als zij elkaar opvolgen met een onderbreking van minder dan vier weken. Het uitgangspunt blijft dat werklozen zich eerst kunnen richten op werk waarvoor ze op grond van ervaring of opleiding gekwalificeerd zijn en dat zij zich ruimer moeten opstellen, naarmate zij langer werkloos zijn. Voor iedere langdurig werkloze WW-gerechtigde geldt echter dat het niveau van

beschikbare arbeid geen aanleiding meer is om die arbeid niet passend te achten. Hervatting in betaalde arbeid, op welk niveau dan ook, verdient voor hen de voorkeur boven het verder zoeken naar arbeid. Een ruime oriëntatie op vervangende arbeid vergroot niet alleen het aanbod op de arbeidsmarkt, maar eveneens hun kansen op werk.

In de tweede plaats wordt de richtlijn 1996 aangepast in samenhang met een wijziging van de WW die op dit moment wordt voorbereid. De werkloze is in beginsel niet gehouden om arbeid te aanvaarden waarvan het loon minder bedraagt dan de hoogte van de WW-uitkering. Dit voorkomt dat van WW-gerechtigden wordt gevergd dat zij zich financieel benadelen door werk te aanvaarden. De voorgenomen wijziging van de WW neemt voor langdurig werklozen dit mogelijke nadeel weg. Door de overstap van arbeidsurenverlies naar inkomstenverrekening is aanvaarding van betaalde arbeid voor hen in alle gevallen lonend, ook als het nieuwe loon minder bedraagt dan de WW-uitkering. Het niveau van het loon is voor langdurig werklozen daarom geen aanleiding meer om arbeid niet als passend aan te merken. Wel blijft gelden dat de beloning in overeenstemming moet zijn met de geldende CAO, respectievelijk met het voor de betrokken werknemer geldende wettelijk minimumloon.

Beide aanpassingen gelden voor werklozen die op of na 1 juli 2008 recht krijgen op een WW-uitkering. De aanpassingen hebben betrekking op langdurig werklozen en zijn daarmee effectief vanaf 1 juli 2009. De overstap van arbeidsurenverlies naar inkomstenverrekening zal naar verwachting ingaan per 1 april 2009 en zal gaan gelden voor iedere WW-gerechtigde die op of na die datum het werk hervat en op dat moment ten minste 52 weken onafgebroken werkloos is. Indien deze wijziging van de WW pas na 1 juli 2009 in werking zou treden, dan blijft de bepaling dat

arbeid in beginsel niet passend is als het loon minder bedraagt dan de WW-uitkering, voor langdurig werklozen gelden tot de inwerkingtredingsdatum van die wetswijziging.

Deze richtlijn heeft geen gevolgen voor niet-langdurig werkloze WW-gerechtigden en voor werknemers die vóór 1 juli 2008 werkloos zijn geworden. Voor hen blijft de richtlijn 1996 van kracht.

De richtlijn heeft geen gevolgen voor schoolverlaters. Op grond van het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici² is voor hen alle arbeid direct vanaf de eerste werkloosheidsdag passend, ongeacht de aard of het niveau van die arbeid.

3. De inhoud van de richtlijn

De richtlijn bevat geobjectiverde algemene normen over wat in redelijkheid van een werkloze werknemer kan worden gevergd bij het zoeken naar, aanvaarden van en behouden van werk. Deze normen hebben betrekking op:

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

a. Aard van het werk

Als algemene regel geldt dat de werknemer in beginsel een half jaar de tijd heeft om zich te richten op arbeid op hetzelfde niveau als de arbeid waarvoor hij zich door opleiding en/of werkervaring heeft gekwalificeerd en waaruit hij werkloos is geworden. In deze periode is de werkloze in beginsel niet verplicht werk op een lager niveau of in een ander beroep te aanvaarden. Uitzondering hierop is de academicus die op grond van het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici ook op hbo-niveau arbeid moet accepteren.

Werklozen hebben aldus de mogelijkheid om eerder verworven kwalificaties opnieuw te benutten. Het behoud

van vakbekwaamheid is van belang voor de betrokken werkloze, maar ook in het belang van een goed werkende arbeidsmarkt. De tijdsduur waarin een werkloze werknemer in beginsel niet verplicht is om arbeid op een lager niveau te aanvaarden, is mede ingegeven door de uitstroomgegevens van werklozen. Hieruit blijkt dat binnen zes maanden circa 50% van de oorspronkelijke instroom op eigen kracht uit het werklozenbestand stroomt in verband met het aanvaarden van een baan.

In afwachting van arbeid op het eigen niveau kan betrokkene als opvulwerk wel flexwerk verrichten waarvan het niveau niet overeenstemt met de voorheen verrichte arbeid. Ten aanzien van tijdelijk werk mag van betrokkene een flexibeler opstelling worden verlangd. 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.

Naarmate de werkloosheid voortduurt wordt steeds meer arbeid als passend beschouwd. De werkloze dient zich ruimer op te stellen en arbeid op een lager niveau en in een ander beroep te accepteren. Bij het niveau dat door opleiding en/of werkervaring is bereikt, wordt uitgegaan van perioden van een half jaar.

Een werkloze werknemer die zich heeft gekwalificeerd voor werk op universitair of Hbo-niveau, is gehouden om werk op Mbo-niveau te aanvaarden, indien hij er na een half jaar werkloosheid niet in is geslaagd werk op het eigen niveau te vinden. Na een jaar werkloosheid is arbeid op ieder niveau passend. Een werkloze op Mbo-niveau dient gedurende het eerste half jaar op zijn eigen niveau te zoeken en in het half jaar daarna werk op Vmbo-niveau te accepteren. Na afloop daarvan is alle arbeid passend. Voor de persoon die werkloos is geworden uit een baan waarvoor Vmbo-kwalificaties gelden, is na 6 maanden alle arbeid passend. Voor werknemers die zich niet door werkervaring of opleiding voor een bepaald beroep hebben gekwalificeerd, is direct bij aanvang van de werkloosheid arbeid op alle niveaus passend.

Samengevat in een schema ziet dit er als volgt uit.

Niveau Kwalificatie	Academisch/ Hbo	Mbo	Vmbo	Basis
Academisch/Hbo	0-6 maanden	6-12 maanden	na 12 maanden	na 12 maanden
Mbo ³		0-6 maanden	6-12 maanden	na 12 maanden
Vmbo ⁴			0-6 maanden	na 6 maanden
Basis				0-6 maanden

Een verdere indeling of specificatie naar beroep dan het vroegere beroep of aanverwante beroepen is niet zinvol gezien de veelheid aan vaak gespecialiseerde beroepen. Voor wat betreft het aanvaarden van passende arbeid zou dit ook minder relevant zijn. Indien de werkloze niet beschikt over de voor een specifiek beroep vereiste kwalificaties, zal een aanbod voor het vervullen hiervan achterwege blijven. Wel is men gehouden ook tijdens het eerste half jaar van de werkloosheid tijdelijk werk te aanvaarden dat afwijkt van het vroegere beroep, als de kwalificaties van betrokkene dit mogelijk maken. Voor langdurig werklozen kunnen ook gesubsidieerde banen passend zijn.

Een werknemer die tijdens het recht op een WW-uitkering een scholing heeft afgerond die noodzakelijk is voor werkherhervatting, kan zich – eventueel in afwijking van bovengenoemd schema – gedurende zes maanden richten op werk op het niveau waarvoor hij door die opleiding is gekwalificeerd.

b. Loonniveau

Als algemene regel dient te worden aangehouden, dat de werkloze werknemer zich gedurende het eerste half jaar na aanvang van de werkloosheid kan richten op werk waarvoor de beloning niet (veel) lager is dan het voorheen verdiende loon. Dit kan anders zijn als het verdiende loon afwijkt van wat vergelijkbare werknemers in het beroep van de werkloze in de regel verdienen, of dit loon is verkregen door het verrichten van seizoenarbeid of arbeid op uitzendbasis. Ook hier geldt, dat naarmate de werkloosheid langer duurt, concessies moeten worden gedaan ten aanzien van het inkomen. Die concessies cor-

responderen met het verschil in niveau van te aanvaarden werkzaamheden, zoals hiervoor aangegeven. Het loonniveau dient in overeenstemming te zijn met de aard en het niveau van de functie.

Arbeid waarvan het loon minder bedraagt dan het uitkeringsniveau, is in beginsel niet passend, tenzij het dagloon waarnaar de uitkering is berekend in betekende mate afwijkt van hetgeen in de regel in het beroep van de werkloze wordt verdiend. Van de WW-gerechtigde wordt in beginsel niet verlangd dat hij zich door werkherhervatting financieel benadeelt. Voor de werknemer op wie inkomstenverrekening van toepassing is, levert werkherhervatting altijd een financieel voordeel op, ongeacht de hoogte van het loon. Het loonniveau vormt dan geen belemmering meer om arbeid als passend aan te merken. Voor hen is arbeid op alle loonniveaus passend. De beloning dient wel in overeenstemming te zijn met het voor betrokkene geldende wettelijk minimumloon of de geldende CAO, of met het gebruikelijke loon in het beroep van de werknemer. Bij de beoordeling van de passendheid kan rekening worden gehouden met te maken reiskosten, voor zover deze substantieel van aard zijn.

c. Reisduur

Als algemene regel dient te worden aangehouden, dat tijdens het eerste half jaar van de werkloosheid een werkaanbod passend is, voor zover de reistijd niet meer bedraagt dan rond 2 uur per dag, tenzij in het oude beroep langere reistijden voor betrokkene gebruikelijk waren. Na het eerste half jaar kunnen langere reistijden met een maximum van rond 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.

4. Het juridische kader voor de richtlijn

Het begrip passende arbeid is algemeen omschreven in artikel 24, derde lid, van de WW. Het begrip is van belang voor de invulling van de verplichtingen op grond van artikel 24, eerste lid, onderdeel b, van de WW. Kort weergegeven betreft dit de verplichtingen om in voldoende mate te zoeken naar passende arbeid (de sollicitatieplicht), een aanbod van passende arbeid te aanvaarden en om verkregen passende arbeid te behouden. Het UWV past de richtlijn toe op individuele gevallen bij de toetsing van de naleving van de arbeidsverplichtingen. Indien uit die toetsing blijkt dat de aanvaarding van aangeboden werk in redelijkheid niet van betrokkene kan worden gevergd, dan is de aangeboden arbeid niet passend. Indien dit wel kan worden gevergd, dan is de arbeid passend. In wezen gaat het daarbij om een afweging van het algemene belang bij werkherleving en beëindiging van het beroep op de WW en het individuele belang van betrokkene. Als betrokkene beschikt

over de voor de arbeid benodigde krachten en bekwaamheden, en er geen medische en/of sociale redenen zijn waarom de werknemer de arbeid niet kan verrichten, is de arbeid alleen in bijzondere individuele omstandigheden niet passend te achten.

De richtlijn geeft geen definitie van het begrip passende arbeid, maar geeft hoofdlijnen (geobjectieerde normen) uit de jurisprudentie weer. Deze geobjectieerde normen vullen het begrip passende arbeid nader in. De strekking van die jurisprudentie is dat passende arbeid ruimer moet worden uitgelegd naarmate de duur van de werkloosheid toeneemt of de kans op werkherleving kleiner is. Een werkloze met geringe kansen op het vinden van werk zal concessies moeten doen ten aanzien van – onder meer – de aard van de te aanvaarden arbeid (met name het beroep en opleidingsniveau) en het loonniveau. De met deze richtlijn beoogde wijziging ten aanzien van het niveau van de arbeid is in overeenstemming met het beoordelingskader dat is neergelegd in de wet en de jurisprudentie. Voor de wijziging ten aanzien van het loonniveau is dat niet zonder meer het geval. Als de betrokken werkloze door het aanvaarden van werk een financieel nadeel zou leiden, zou sprake kunnen zijn van een reden van sociale aard op grond waarvan de

aanvaarding van die arbeid niet van de werknemer kan worden gevergd. De hierboven beschreven voorgenomen wijziging van de WW voorkomt echter dat een dergelijke reden van sociale aard optreedt. Voor langdurig werklozen zal aanvaarding van werk immers in alle gevallen tot een toename van het inkomen leiden.

Bij de vraag of arbeid in een individueel geval passend is, kunnen ook meer subjectieve omstandigheden een rol spelen, zoals de zorg voor gezinsleden, gezondheidsproblemen en gewetensbezwaren. In bijzondere gevallen kan arbeid die op basis van objectieve criteria als passend kan worden beschouwd, om subjectieve redenen alsnog niet passend zijn. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid, dat subjectieve overwegingen en strikt persoonlijk getinte bezwaren tegen een aanbod slechts onder stringente voorwaarden acceptabel zijn. De rechtspraak oordeelt kritisch over de weigering van aangeboden werk.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.P.H. Donner.*

¹ Staatscourant 1996, 60.

² Staatsblad 1995, 604.

³ Onder Mbo-niveau wordt mede verstaan HAVO/VWO-niveau.

⁴ Onder Vmbo-niveau wordt mede verstaan MAVO-niveau.