

Sociale zekerheid en onbeloonde arbeid: de verkeerde oplossing voor een dilemma

A.J.C.M. Geers*

Inleiding

In de eerste aflevering van *Beleid en Maatschappij* van dit jaar verscheen een artikel van de plaatsvervangend directeur-generaal voor sociale zekerheid, A.L. den Broeder, over het verschijnsel onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden¹. Hij schenkt daarin aandacht aan het overheidsbeleid ter zake en met name aan een nieuwe wet die op stapel staat: de Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden (WOAU). Den Broeder beschrijft dit beleid met kenmerkende instemming, althans zonder enige kritiek. Wellicht kan ook niet anders verwacht worden in zijn functie. Toch kunnen bij dit onderwerp en met name bij de nieuwe wet wel wat kritische kanttekeningen geplaatst worden.

De bestuurlijke problemen

Den Broeder spreekt over 'grote bestuurlijke problemen' die het deelnemen aan onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden voor de uitvoeringsorganen oplevert. Deze uitvoeringsorganen zijn vooral (de sociale diensten van) de gemeenten, die immers in medebewind belast zijn met de uitvoering van de WWV (zoals het er nu naar uitziet in elk geval tot 1986) en de RWW. Anders echter dan Den Broeder suggereert, lijkt het bestuurlijke probleem voor de uitvoeringsorganen niet zozeer de invulling of overschrijding van de eigen beleidsruimte te zijn, maar veeleer het tot nu toe gevoerde volstrekt onvoorspelbare en inconsistente centrale overheidsbeleid op dit terrein². Wisselende beleidsuitspraken, al dan niet gepositieerd in circulaire, waarvan de status vaak onzeker was wisselden elkaar in hoog tempo af³. Desondanks trachten veel gemeenten op vaak ondogmatische wijze gestalte te geven aan een lokaal beleid waarbinnen op de een of andere wijze onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden wordt gestimuleerd of in elk geval niet wordt ontmoedigd.

Nu kan er wel begrip opgebracht worden voor het dilemma van de centrale overheid: enerzijds de belangen en wensen van werklozen, anderzijds de beperkingen die de vigerende wetgeving stelt en de eventuele

sociaal-economische gevolgen zoals concurrentie- en budgetvervalsing en verdringingseffecten. Maar dit begrip kan toch niet in de plaats treden van de geringe waardering voor een aanvankelijk onduidelijk en aarzeland optreden en vervolgens het creëren van een meedogenloze oplossing in de vorm van een rigide regelgeving die het dilemma wel zeer eenzijdig oplost: de WOAU. Bovendien worden de feitelijke problemen grotendeels gemaskeerd. Illustratief hiervoor is het benadrukken van de tijdelijkheid van de wettelijke regeling. Na enkele jaren zou de werkloosheid dermate teruggelopen zijn dat een dergelijke regeling niet meer nodig zou zijn. Dit lijkt illusoir. Met name de harde kern van de werkloosheid groeit nog steeds. Vooral in de groep ongeschoolden en laagstgeschoolden⁴. En voor deze groep zal ook een ver doorgevoerde arbeidsduurverkorting waarschijnlijk geen soelaas bieden. Toch blijft het kabinet (en Den Broeder) van de fictie van een toekomstige volledige werkgelegenheid uitgaan wanneer gesteld wordt dat mensen slechts tijdelijk onbetaald werk mogen doen (zo krijgen men slechts voor één jaar vrijstelling van de sollicitatieplicht) en dat onbetaald werk er vooral toe dient de arbeidservaring en bekwaamheid van werklozen te behouden of te verwerven.

Opvallend is de impliciete probleemanalyse die Den Broeder hanteert: onbeloonde arbeid wordt gerechtvaardigd wanneer de werkloze in de eerste periode ervan verminderd productief is. Wanneer echter een goed leerprogramma is doorlopen zal de werkloze wel in staat zijn bepaald werk te verrichten is de redenering. Het probleem is echter in eerste instantie helemaal niet de verminderde arbeidsproductiviteit, maar het tekort aan banen. En ook bij de overheid wordt zozeer bezuinigd dat er nauwelijks nog mensen worden aangenomen. En diegenen die dan nog wel worden aangenomen, zijn 'de besten' met de meest adequate opleiding en ervaring.

In deze situatie, en bij het ontbreken van een consistente beleidsvisie en doordenking van de maatschappelijke gevolgen van een waarschijnlijk voortdurende hoge werkloosheid, gaat het niet aan om allerlei initiatieven van en voor werkloze uitkeringsgerechtigden wettelijk de kop in te drukken. Ook al wordt dit gemaskeerd door termen als 'regulerend beleid'. Problemen van vandaag en morgen kunnen niet te lijf worden gegaan met oplossingen van gisteren.

Waarom de WOAU?

Het kabinet wil met de WOAU twee doelstellingen bereiken. In de eerste plaats meer mogelijkheden bieden aan werklozen om deel te nemen aan vormen van onbeloonde arbeid als tijdelijk alternatief voor beloond werk. In de tweede plaats deze ontwikkeling beheersen. Waarom moet dit nu via een wettelijke regeling? Was deregulering niet een van de centrale doelstellingen van dit kabinet? Zoals ook Den Broeder aangeeft, kan de rijksoverheid toch ook op andere manieren, aansluitend op de bestaande wetgeving, de grenzen aangeven? Het antwoord van Den Broeder is cryptisch:

‘Het bleek om juridische en bestuurlijke redenen echter noodzakelijk de mogelijkheden voor werken met behoud van uitkering met behulp van nieuwe wetgeving in plaats van extensieve interpretatie van bestaande wetgeving aan te geven en tegelijkertijd het sturend vermogen van de overheid met betrekking tot de ontwikkeling van de onbeloonde arbeid te vergroten’.

Welke nu precies de juridische en bestuurlijke redenen zijn, wordt nergens aangegeven. Maar het antwoord blijkt dan ook vooral te liggen in het tweede gedeelte van de zin. Het gaat om het sturend vermogen van de overheid, en dát wordt er met een nieuwe wet wel een stuk gemakkelijker op.

Het is duidelijk en door staatssecretaris De Graaf ook met zoveel woorden gezegd dat het kabinet geen enkel vertrouwen heeft in de bestuurlijke oplossingen van de lagere overheid⁵. Daartoe sterk aangezet door de sociale partners op centraal niveau moeten lokale initiatieven en oplossingen wettelijk gestuurd worden in de richting die de centrale werknemers- en werkgeversorganisaties bij voortdurend in woord en geschrift voorstaan: het terugdringen van onbetaald werk door uitkeringsgerechtigden. Hiermee komt ook de dubbele doelstelling van de WOAU in een ander licht te staan. Het gaat *alléén* om het beheersen en niet om het verruimen van de mogelijkheden. En beheersen betekent in dit verband: terugdringen. Het SER-advies is daar duidelijker en eerlijker over. ‘De economische risico’s acht de Raad echter van zodanige betekenis dat hij van oordeel is dat het werken met behoud van uitkering in beginsel niet moet worden toegestaan tenzij ...’⁶. En elders: ‘In vergelijking met de in de praktijk gegroeide situatie, zal de wet – zoals die thans als voorontwerp ter advisering voorligt – de mogelijkheden voor onbeloonde arbeid aanzienlijk beperken,

gelet op de stringente toetsing van de projecten’⁷. En zo is het. De voorgestelde uitvoeringsstructuur laat geen andere conclusie toe. Handhaving van beide doelstellingen kan als bestuurlijke hypocrisie bestempeld worden.

De uitvoeringsstructuur

In de WOAU is gekozen voor een regionale toetsingscommissie die belast wordt met de toetsing en goedkeuring of afkeuring van aangeboden arbeidsplaatsen die onbeloond ter beschikking worden gesteld. Deze commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten, de centrale werknemersorganisaties, de centrale werkgeversorganisaties en de werklozenorganisaties in een verhouding 2:2:2:1. (De SER heeft voorgesteld om de mogelijkheid te openen elke geleding met één persoon uit te breiden.) Daarnaast heeft de commissie drie departementale ambtenaren als adviserend lid. Een aanvraag kan slechts goedgekeurd worden als geen der leden zich daartegen verzet. Een vetorecht voor elk lid dus. Algemene toetsingscriteria zijn: concurrentievervalsing, budgetvervalsing en verdringing van beloonde arbeid. Het is deze structuur die het ‘sturend vermogen’ van de centrale overheid operationeel moet maken en die door de SER unaniem is overgenomen, wat hem het compliment ‘genuanceerd oordeel’ van Den Broeder oplevert. Waartoe deze structuur zal leiden heeft de SER al haarscherp aangegeven. De toetsingscriteria zullen, gecombineerd met het vetorecht voor elk lid van de commissie, voor de meeste aanvragen een onoverkomelijke barrière opwerpen. Het zal een vrijwel hopeloze taak zijn om aan te tonen – zeker tegenover diegenen die in beginsel niet positief tegenover deze materie staan – dat aspecten van concurrentievervalsing, budgetvervalsing en verdringing totaal niet aan de orde zijn. Bovendien zou er dan sprake zijn van puur vrijwilligerswerk – en dat is nu juist onttrokken aan de werking van de WOAU.

Een indicatie over de werking van deze structuur in de praktijk is er inmiddels. Eind vorig jaar – de toetsingscommissies hadden dus ook toen nog geen wettelijke basis – schreef de VNG aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: ‘Ons bereiken talrijke klachten van gemeenten over de opstelling van sociale partners in de reeds fungerende lokale of regionale toetsingscommissies. Deze klachten zijn afkomstig uit alle delen van het land. Daar waar nu reeds (een

van) de sociale partners de eis van unanimiteit vooraf stellen, ontstaan ernstige problemen in het functioneren van de toetsingscommissies. In sommige gemeenten leidt dit tot ellenlange proceduregevechten, die de animo van initiatiefnemers en werkwillige werklozen sterk doet afnemen. In andere gemeenten dreigen sociale partners niet meer te participeren in de toetsingscommissies, indien hun zienswijze over de unanimiteitseis niet wordt ingewilligd. In weer andere gemeenten ligt het werk van de toetsingscommissie stil omdat een van de partijen stelselmatig werkprojecten voor uitkeringsgerechtigden afwijst⁸.

Deze hele regionale toetsingscommissie met veto-recht voor werknemers en werkgevers en belangrijke bestuurlijke bevoegdheden is natuurlijk ook een uiterst vreemde artificiële constructie, een corporatistisch Fremdkörper in ons bestuursstelsel. Wellicht vindt ook Den Broeder dit waar hij – ironisch? – opmerkt dat deze figuur in Nederland niet of nauwelijks wordt aangetroffen, maar ‘bij supra-nationale organisaties wel voorkomt’⁹. (Voor Nederland zouden daar wellicht de basisbewegingen als de kernenergie-, kraak- en vredesbewegingen aan toegevoegd kunnen worden!) Volgens Den Broeder wordt deze constructie door ‘de unieke combinatie van belangen’ gerechtvaardigd. Hij staat er ten onrechte niet bij stil welke zware druk door het vetorecht wordt gelegd op de overleg- en onderhandelings-situatie: elk lid van de achterban kan zijn vertegenwoordiger in de toetsingscommissie dwingen om compromissen uit de weg te gaan. Men kan van het vetorecht gebruik maken en dus behoeft men geen jota toe te geven. Ernstiger is het dat op deze manier degenen die een beperkt (‘uniek’) belang nastreven, een algemener belang kunnen schaden. Alleen al door het voorgestelde bestuurs- en beheersinstrumentarium kan, in tegenstelling tot Den Broeder die dat impliciet wél doet, niet tot een positieve conclusie worden gekomen.

Tot slot

Er is nog wel wat meer op te merken over de WOU, zoals de uiterst omslachtige bezwaar- en beroepsprocedure, de voorgestelde gebrekkige sanctionering, en de verzekeringsproblematiek. Bovendien moet het wetsontwerp, getoetst aan de aanwijzingen voor de Rijksdienst inzake terughoudendheid met regelgeving zowel op het gebied van noodzaak en doelstelling als op dat van uitwerking en effecten, ook in dit opzicht

als onvoldoende worden gekwalificeerd¹⁰.

Wanneer de WOU in deze vorm gehandhaafd blijft is er weinig fantasie nodig voor het antwoord op de vraag wat de gevolgen zouden kunnen zijn: een verdere groei van het grijze of zwarte, onbeheersbare circuit. Diverse geluiden wijzen daar al op¹¹.

Het is te hopen dat de Tweede Kamer (daarin wellicht gesteund door het advies van de Raad van State)? alsnog corrigerend optreedt. Per slot heeft alleen de Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich in een eerder stadium over de voorstellen (in het algemeen positief) uitgesproken. Het is de vraag of specialisten op het gebied van justitie en binnenlands bestuur hetzelfde zullen doen.

Mr. A.J.C.M. Geers (1945) is als wetenschappelijk hoofdmedewerker in het bijzonder voor sociaal recht verbonden aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Limburg. Hij schreef diverse boeken en artikelen over aspecten van het sociaal recht. Recent verscheen van zijn hand over het onderwerp van deze bijdrage: *Onbetaalde arbeid door uitkeringsgerechtigden*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1984, p. 756-766.

Adres: Tongerseweg 344, 6215 AC Maastricht. Telefoon: 043-436874.

Noten

1. A.L. den Broeder, *Sociale zekerheid en onbeloonde arbeid: uitvoering en dienstverlening tussen wet en werkelijkheid*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1985, p. 13-21.

2. Voor een overzicht: A.J.C.M. Geers, *Onbetaalde arbeid door uitkeringsgerechtigden*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1984, p. 756-766.

3. Terecht merkt Fase op dat het onbetaald werken in beginsel een louter individuele beslissing is waar de overheid niets mee te maken heeft. Pas als het gaat om mensen die uitkeringsgerechtigd zijn is de overheid gelegitimeerd om daarvoor bepaalde regels te stellen. W.J.P.M. Fase, *Onbetaald werken op vrijwillige basis*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1985, p. 163.

4. Vgl. Den Broeder, t.a.p. p. 13.

5. De Graaf in *Bestuursforum*, 1984, p. 95 (uitg. Vereniging van christen-democratische gemeente- en provinciebestuurders).

6. Sociaal-Economische Raad, *Advies Wet Onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden*, publikatie nr. 23, 1984, p. 13.

7. SER-advies, t.a.p. p. 17. Niet iedereen in de SER was overigens even enthousiast over het advies. SER-kroonlid prof. mr. G.H.A. Schut verbaasde zich over de teneur van het advies. Al snel wordt gesproken over zwaarwegende bezwaren tegen werken met behoud van uitkering terwijl

nogal zuinigjes wordt gedaan over de positieve effecten ervan. SER-bulletin, 1984, p. 277.

8. Brief van de VNG d.d. 15 november 1984 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gepubliceerd in: *De Nederlandse Gemeente*, 1984, p. 955.

9. Den Broeder, t.a.p. p. 19.

10. De algemene aanwijzingen zijn gepubliceerd in: *Ne-*

derlandse Staatscourant, 27 november 1984, nr. 232. Zie ook: J.M. Polak, Regels voor regelgevers, in: *Nederlands Juristenblad*, 1985, p. 41. De procedure voor de toetsing via een vragenlijst is gepubliceerd in: *Nederlandse Staatscourant*, 25 januari 1985, nr. 18.

11. P.J.H. Lemmen, Werklozenprojecten aan banden, in: *De Nederlandse Gemeente*, 1985, p. 22.

Reactie op het artikel van mr.

A.J.C.M. Geers

A.L. den Broeder*

In mijn artikel 'Sociale zekerheid en onbeloonde arbeid' (januari/februari 1985) heb ik een schets gegeven van de ontwikkeling van het regeringsbeleid ten aanzien van het werken met behoud van uitkering. Centraal daarin staat, dat onder de druk van de huidige werkloosheidsproblematiek gezocht is naar juridische en bestuurlijke mogelijkheden om deelneming aan vormen van beroeps- of bedrijfsmatige arbeid door uitkeringsgerechtigden in hun belang en zonder aperte nadelen voor anderen te kunnen toestaan. Het is – ondanks mijn streven naar een objectieve beschrijving – mogelijk dat ik door mijn grote betrokkenheid bij deze beleidsontwikkeling meer instemming dan kritiek heb laten doorklinken, zoals Geers suggereert. Daarom is het voor een goede meningsvorming van waarde, wanneer anderen van enige afstand eveneens hun visie geven. Bij mij rijst de vraag of Geers die afstand heeft weten te nemen of dat hij nog te zeer vanuit zijn vroegere functie bij de Rotterdamse sociale dienst redeneert en te weinig vanuit sociaal-juridische kennis.

Hoe kan hij stellen dat het regeringsbeleid volstrekt onvoorspelbaar en inconsistent is op dit terrein en dat beleidsuitspraken elkaar in hoog tempo afwisselen? Herkenbaar is toch, dat de regering reeds einde 1978 het verrichten van onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden onder dezelfde voorwaarden officieel – via niet meer dan drie opeenvolgende circulaire – toelaat? Hoe kan hij schrijven over een eenzijdige en meedogenloze oplossing in de vorm van een rigide wetgeving? De WOU brengt een aanvulling en correctie op de werkloosheidsregelingen, die bij strikte toepassing immers weinig of geen ruimte bieden voor het onbetaald werkzaam zijn.

Als beoefenaar van het sociale recht zal het Geers

bekend zijn, dat de sociale-zekerheidsregelingen een duidelijke verbinding leggen tussen het recht op uitkering enerzijds en de geschiktheid en bereidheid tot het verrichten van arbeid tegen beloning anderzijds. De wetgeving is zo sober mogelijk gehouden en laat de beoordeling van concrete arbeidsprojecten en dergelijke over aan mensen die op regionaal of lokaal vlak met de werkloosheidsproblemen te maken hebben. Geers noemt geen bruikbaar alternatief, hoewel hij zegt begrip te hebben voor het dilemma van de centrale overheid: belangen en wensen van werklozen tegenover wettelijke beperkingen en eventuele sociaal-economische effecten. Dit vraagt mijns inziens om een juridische voorziening en niet om te grote afwijkingen van geldend recht.

Het is mij niet duidelijk waarom Geers zich keert tegen het tijdelijke en aanvullende karakter van de WOU, al zal ook volgens mij het herstel van de werkgelegenheid nog wel een fors aantal jaren duren. De WOU is een instrument voor de huidige extreme werkloosheidssituatie, niet voor een toestand van voldoende werkgelegenheid. Arbeidsloos inkomen of inkomenloze arbeid is geen oplossing voor degenen die zelf weer door middel van betaald werk in hun levensonderhoud willen voorzien. Daarom moet voorrang worden gegeven aan arbeidsvoorzieningsmaatregelen die op zo eerlijk en ruim mogelijke verdeling van de beschikbare beloonde werkgelegenheid is gericht. Daarom moeten verschillende vormen van onbeloonde arbeid worden benut als een opstapje naar beloonde arbeid. En uiteraard moet worden voorkomen dat bedrijven, gemeenten en andere werkgevers louter om hun eigen kosten te drukken in plaats van om mensen met een achterstandpositie te helpen een onverantwoord gebruik maken van de arbeidsmotivatie van uitkeringsgerechtigden.

Evenmin begrijp ik het verweer tegen de zorgvuldige belangenafweging met behulp van drie criteria en unanieme besluitvorming. Een onverkomelijke bar-

rière is dat niet, gezien het feit dat reeds vele duizenden werklozen met instemming van toetsingscommissies aan onbeloonde arbeid deelnemen of inmiddels hebben deelgenomen. Anders dan Geers verwacht ik niet dat de leden van de toetsingscommissie misbruik zullen maken van het vetorecht, maar dat zij zullen trachten volgens de beginselen van behoorlijk bestuur

in gezamenlijke verantwoordelijkheid rechtvaardige beslissingen te nemen.

* *Drs. A.L. den Broeder* (1929) is plaatsvervangend directeur-generaal voor sociale zekerheid bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Adres: Hammarskjöldlaan 641, 2286 HS Rijswijk, tel. 070-937677.

Vervolg noten van pag. 226

13. Pieter Weeder en Do Kester, Variatie en selectie: De constructie van een industrieel produkt. Het geval Tenax, in: *Kennis en Methode*, VI, 1982, nr. 3, p. 221-251.

14. L.H.B.G. Casimir, Wetenschap en industrie, in: *Philips Technisch Tijdschrift*, 20, 1958, nr. 3, p. 65-69.

15. Richter, op. cit., p. 24.

16. Ibid. p. 24.

17. C.J.M. Schuyt, Rechts-sociologisch onderzoek en beleid in Nederland, in: *Congresbundel van de Vlaams-Nederlandse Sociologenconferentie* op 10 en 11 september 1979, p. 526-535.

18. Schuyt, op. cit., en C.J.M. Schuyt, De Kloof tussen weten en willen, in: *Beleid en Maatschappij*, XI, nr. 1/2 (jan.-febr. 1984), p. 21-28, alsmede J. Berting, Sociologisch onderzoek in Nederland, in: L. Rademaker (red.), *Sociologie in Nederland*, Van Loghum Slaterus, Deventer.

19. Vgl. Janice B. Lodahl en Gerald Gordon, The structure of scientific fields and the functioning of university graduate departments, in: *American Sociological Review* 1972, Vol. 37 (February), p. 57-72.

20. Uitvoerig hierover: P.P.M. van Oijen, I.Th.M. Snel-

en en J.M. van Westerlaak, *Ambtenaren en onderzoekers*, Voorlichtingsdienst Wetenschapsbeleid, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag 1984.

21. P.H.M. van Hoesel, De waarde van beleidsonderzoek – Reactie op een betoog vol misvattingen, in: *Beleid en Maatschappij*, XI, nr. 10 (oktober 1984), p. 305-311.

22. Mark van der Vall, *Sociaal beleidsonderzoek: Een professioneel paradigma*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1980.

23. Edu Feltmann, *Advieseren bij organiseren*, Eigen Uitgave, Amsterdam 1984.

24. Vgl. de column van J.A.A. van Doorn, Het analyseren van debacles, in: *Beleid en Maatschappij*, XII, nr. 3 (maart 1985), p. 33-34.

25. Vgl. Raymond Boudon, *De logica van het sociale; een inleiding tot het sociologisch denken*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1981, p. 119-131.

26. Zie het themanummer Beleidsonderzoek in discussie van *Beleid en Maatschappij*, XI, nr. 10 (oktober 1984).

27. Casimir, op. cit., en J.E.E. Ellemers, Wetenschapsbeleid en voorwaardelijke financiering: enkele kritische kanttekeningen, in: *Beleid en Maatschappij*, XI, nr. 11 (november 1984), p. 329-337.