

Vergaderjaar 2016–2017

34 325

Voorstel van wet van het lid Karabulut tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets (Wet verdringingstoets)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 november 2016

INHOUDSOPGAVE

| | blz. |
|--|-------------|
| I. ALGEMEEN | 1 |
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Probleemanalyse | 4 |
| 3. Doelstellingen wetsvoorstel | 8 |
| 4. Noodzaak tot overheidsinterventie | 10 |
| 5. Instrumenten | 10 |
| 6. Verdringingstoets | 11 |
| 7. Gevolgen voor bedrijven en overheid | 14 |
| 8. Financiële aspecten | 17 |
| II. ARTIKELSGEWIJS | 18 |

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling is kennis genomen van de vragen die de fracties hebben gesteld ten aanzien van het wetsvoorstel Wet verdringingstoets. De initiatiefnemer dankt alle fracties voor de door hen getoonde belangstelling en de gestelde vragen.

De leden van de fractie van de VVD hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zijn, net als de initiatiefnemer tegen verdringing. Bovengenoemde leden vinden echter dat dit onderwerp vooral in gemeenteraden moet worden besproken en dat de Participatiewet al genoeg handvaten biedt om verdringing tegen te gaan. De leden van de VVD-fractie vragen of het de initiatiefnemer bekend is hoeveel gevallen van verdringing er jaarlijks plaatsvinden mede in relatie tot het totaal aantal plaatsingen. Daarnaast vragen de leden van deze fractie aan de initiatiefnemer of zij het met hen eens is dat gemeenten, binnen de vastgestelde wettelijk kaders een eigen lokale invulling kunnen geven aan

wetten, de gemeenteraden hierbij een controlerende taak hebben en de lokale democratie juist een verantwoordelijkheid heeft.

De initiatiefnemer is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel reeds ingegaan op de mate waarin verdringing voorkomt.¹ In aanvulling hierop wijst de initiatiefnemer op haar reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State² en op een recent onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de uitvoering van de Participatiewet.³ Hieruit blijkt dat in de afgelopen twee jaar 20% van de personen met een bijstandsuitkering heeft gewerkt met behoud van uitkering. In een eerder onderzoek concludeerde de Inspectie SZW dat gemeenten over het algemeen in hun beleid geen of weinig aandacht besteden aan het voorkomen van verdringing. Daarbij is bij gemeenten niet altijd helder wie onderzoekt of er mogelijk sprake is van verdringing en dat enige mate van verdringing soms door gemeenten wordt geaccepteerd.⁴ Tenslotte blijkt uit onderzoek naar de eerste ervaringen van gemeenten met de Participatiewet dat 65% van de ondervraagde gemeenten verdringing als een risico beschouwt⁵. De initiatiefnemer is het met de leden van de VVD-fractie eens dat gemeenten de ruimte moeten hebben om binnen de wettelijk vastgestelde kaders beleid te ontwikkelen. De invoering van de verdringingstoets en de plicht voor gemeenten om in hun verordeningen rekening te houden met de deze toets, doet niets af aan de primaire verantwoordelijkheid die gemeenten hebben in de uitvoering van de Participatiewet. Daarbij zal de invoering van de verdringingstoets de controlerende rol van gemeenteraden versterken, omdat gemeenten in hun Participatiewetverordening rekening moeten houden met het toepassen van de verdringingstoets.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de initiatiefwet. Deze leden waarderen in principe dit initiatief om verder uitvoering te geven aan de motie Hamer/Kerstens⁶ en onderschrijven het uiteindelijke doel van de wet om ongewenste verdringing van reguliere arbeid door mensen die werken met behoud van uitkering te voorkomen. Zij hebben wel nog enkele vragen en opmerkingen over de vormgeving, effectiviteit en gevolgen van het wetsvoorstel in de huidige vorm.

De initiatiefnemer dankt de leden van de PvdA-fractie voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en zal in de beantwoording hierop ingaan.

De leden van de fractie van de CDA hebben kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij zijn het van harte eens met het doel van het wetsvoorstel om verdringing en oneerlijke concurrentie tegen te gaan, maar betwijfelen of een verdringingstoets zoals wordt voorgesteld van toegevoegde waarde is en soelaas zal bieden.

De initiatiefnemer dankt de leden van de CDA-fractie voor de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. De initiatiefnemer beschouwt de verdringingstoets als probaat middel om verdringing van betaalde arbeid

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 325, nr. 6, memorie van toelichting, pagina 5.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 325, nr. 4, Advies Afdeling advisering van de Raad van State en de reactie van de initiatiefnemer, pagina 3.

³ Inspectie SZW, Klantenonderzoek monitor Participatiewet, monitor van bevindingen, 10 november 2015, pagina 24.

⁴ Inspectie SZW, Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden, maart 2015, pagina 8–9.

⁵ CentERdata, Ervaringen van gemeenten met de Participatiewet, rapportage eerste meting, 30 oktober 2015.

⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2013/2014, 33 750 XV, nr. 35.

door onbetaalde arbeid te voorkomen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat gemeenten worden verplicht om regels ten aanzien van het voorkomen van verdringing vast te leggen in een verordening.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van deze wet en hebben nog een aantal vragen. De bovengenoemde leden vragen in algemene zin waarom de initiatiefnemer niet heeft gekozen voor een oplossing, aanscherping of verbetering van de regels binnen de Participatiewet en waarom de indiener ervoor kiest om al anderhalf jaar na inwerkingtreding van de Participatiewet een wetswijziging voor te stellen. De leden van de fractie van D66 vragen aan de indiener om te reageren op de conclusie van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de praktijkervaringen waarnaar in het voorstel wordt verwezen onvoldoende acht om daarop een wetswijziging te baseren en dat de signalen niet eenduidig zijn. Tenslotte merken de leden van de D66-fractie op dat verdringing op basis van oneerlijke concurrentie moet worden vermeden, maar dat werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wel in staat moeten worden gesteld om ervaring op te doen om te concurreren met andere werkzoekenden op de arbeidsmarkt.

De initiatiefnemer dankt de leden van de fractie van D66 voor hun reactie. De initiatiefnemer constateert dat in de Participatiewet enkele regels zijn opgenomen ten aanzien van het voorkomen van verdringing van reguliere arbeid door onbetaalde werkzaamheden⁷. Uit de beantwoording van de Staatssecretaris van SZW op Kamervragen over constructies binnen de Participatiewet waarbij sprake was van verdringing, blijkt dat deze gevallen binnen de huidige kaders van de Participatiewet vallen. Naar het oordeel van de initiatiefnemer betekent dit dat verdringing alleen kan worden bestreden door de wettelijke kaders aan te passen. Daarom is in dit stadium gekozen voor een verduidelijking van het begrip verdringing in de Participatiewet. Anders dan de Afdeling advisering van de Raad van State is de initiatiefnemer van mening dat de bestaande onderzoeken en voorbeelden de noodzaak van deze wetswijziging aantonen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van deze fractie delen de ambitie om verdringing tegen te gaan. Tegelijkertijd constateren de leden van de GroenLinks-fractie dat gemeenten onder de huidige wetgeving al worden opgeroepen om expliciet in hun re-integratieverordening op te nemen hoe zij verdringing willen tegengaan. Ze vragen de initiatiefnemer om hierop te reageren. Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie de initiatiefnemer om aan te geven welke verdringing gewenst en welke verdringing ongewenst is.

De initiatiefnemer constateert met de leden van de GroenLinks-fractie dat de huidige wetgeving al op tal van plaatsen voorziet in de plicht tot toetsen op verdringing. Desalniettemin is verdringing een veel voorkomend fenomeen. De initiatiefnemer beoogt met het voorstel bestaande regels te verduidelijken, zodat deze op een eenduidige manier door gemeenten kunnen worden toegepast. De initiatiefnemer vindt verdringing onwenselijk indien er sprake is van personen die in het kader van een participatietraject tegen geen of een lager loon of slechtere arbeidsvoorwaarden dezelfde werkzaamheden verrichten die voorheen werden verricht door personen met een regulier salaris en tegen de in die sector gebruikelijke arbeidsvoorwaarden.

⁷ Participatiewet, artikel 9, eerste lid, onderdeel c, en artikel 10a, tweede lid.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden dat verdringing zoveel mogelijk moet worden voorkomen, zeker wanneer verdringing het gevolg is van overheidshandelen. De leden hebben voorts nog niet de indruk dat het voorstel de bestaande wetgeving inzake verdringing verduidelijkt. Bovendien bestaat volgens deze leden het risico dat passende oplossingen op lokaal niveau door het wetsvoorstel kunnen worden belemmerd.

De initiatiefnemer constateert dat de leden van de fractie van de SGP met haar van mening zijn dat verdringing zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Het voorliggende wetsvoorstel verduidelijkt de bestaande wetgeving door gemeenten, UWV en andere overheidsinstanties regels op te laten stellen ten aanzien van het voorkomen van verdringing en oneerlijke concurrentie. De initiatiefnemer beschouwt dit als wezenlijke verbetering en een verduidelijking van de bestaande wetgeving. Aangezien het hier om een verduidelijking van de wet gaat, deelt de initiatiefnemer niet de vrees van de leden van de SGP-fractie, dat passende oplossingen op lokaal niveau worden belemmerd.

Het lid Klein heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het lid Klein stelt dat een groot deel van de in het wetsvoorstel benoemde problematiek zou worden opgelost door invoering van een basisinkomen. Het lid constateert dat ruim dertig procent van de mensen met een bijstandsuitkering een verouderde opleiding heeft en vraagt de initiatiefnemer of ze denkt dat een basisinkomen een mooi initiatief zou kunnen zijn voor deze problematiek. Daarnaast vraagt het lid om te reageren op de stelling dat een basisinkomen er toe leidt dat mensen de mogelijkheid zouden krijgen om te gaan studeren of zich op andere velden te ontplooien. Tenslotte vraagt het lid Klein of de initiatiefnemer denkt dat de positie op de arbeidsmarkt zou kunnen verbeteren door een basisinkomen.

De initiatiefnemer is het eens met het lid Klein dat een aantal effecten van een basisinkomen tot een verbetering van de positie van mensen met een uitkering kunnen leiden. Maar tegelijkertijd constateert de initiatiefnemer dat er in het maatschappelijk debat veel verschillende opvattingen zijn over het basisinkomen en over de voorwaarden waaronder een basisinkomen zou kunnen worden ingevoerd. In de ogen van de initiatiefnemer is verdringing een urgent probleem dat snel moet worden aangepakt. Het verduidelijken van het begrip verdringing in de Participatiewet en de invoering van een verplichting om werkzaamheden te toetsen op verdringing zijn hierbij een eerste stap.

2. Probleemanalyse

Door een aantal fracties zijn vragen gesteld over de noodzaak van de invoering van een verdringingstoets, de huidige mogelijkheden voor gemeenten om te toetsen op verdringing en de gevolgen voor lokaal beleid.

De leden van de fractie van de VVD wijzen op de noodzaak van een praktijkgerichte scholing voor bijstandsgerechtigden. Ze vragen hoe de initiatiefnemer naar de successen kijkt die door deze inzet worden bereikt en of ze het voordeel ziet van een dergelijke aanpak. De leden van bovengenoemde fractie vragen de initiatiefnemer op welke wijze het wetsvoorstel een bijdrage levert aan de kans bij het vinden van een betaalde baan en wat de reacties van de werkgevers zijn op het wetsvoorstel. Daarnaast vragen de leden van de VVD fractie hoe de initiatiefnemer denkt dat werkgevers over het wetsvoorstel denken en met

welke werkgevers en belangenverenigingen van werkgevers is gesproken over het wetsvoorstel.

De initiatiefnemer onderkent het belang van een gerichte aanpak om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt voldoende vaardigheden aan te leren om een baan te kunnen vinden en om zich staande te kunnen houden op de arbeidsmarkt. In de Participatiewet is geregeld dat hierbij geen verdringing plaats mag vinden. Het mag dus in beginsel niet gaan om werkzaamheden waarvoor personen voorheen ten minste het wettelijk minimumloon werden betaald. Ten aanzien van deze praktijkgerichte aanpak zal de verdringingstoets geen andere effecten hebben, dan de effecten die de Participatiewet al beoogt. Het gevolg van invoering van de verdringingstoets is dat onbeloonde werkzaamheden die leiden tot verdringing niet meer mogen worden uitgevoerd door personen met een uitkering. Indien de werkgever ervoor kiest om deze werkzaamheden tegen betaling uit te laten voeren, zal dit leiden tot meer aanbod van betaald werk. Dit leidt tot meer kansen voor mensen die nu nog geen werk hebben.

De initiatiefnemer heeft contact gehad met werkgevers en organisaties van werkgevers zoals de Ondernemersorganisaties Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OSB). Hierbij is steun voor het voorstel uitgesproken omdat het in de ogen van werkgevers en werkgeversorganisaties een positieve bijdrage levert aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie.

De leden van de fractie van de VVD vragen de initiatiefnemer om een aantal stellingen uit de memorie van toelichting verder te onderbouwen. Zo vragen zij aan de initiatiefnemer de stelling dat verdringing steeds vaker voorkomt te onderbouwen en om uit te leggen waarom ze verwacht dat de verdringingstoets er toe leidt dat het versterken van competenties van mensen in een re-integratietraject een centralere rol gaat spelen in deze trajecten. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie waarom de regels van social return moeten worden aangevuld met een verdringingstoets, of het niet te vroeg is om nu al met aanvullende wetgeving voor de Participatiewet te komen en waarom een aantal gebruikte bronnen komen uit de periode tussen 2008 en 2011.

Als gevolg van de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten meer mogelijkheden om mensen te dwingen een tegenprestatie te leveren of een participatieplaats aan te bieden. Uit meldingen, berichten in de media en verhalen van mensen die bij de uitvoering van deze wet betrokken zijn blijkt dat dit in een aantal gevallen leidt tot verdringing van betaalde arbeid. De FNV deed onderzoek en concludeerde dat er sprake is van een «enorme uitbreiding» van onbetaalde trajecten voor uitkeringsgerechtigden die leiden tot verdringing van betaald werk⁸. Eenzelfde ontwikkeling is merkbaar bij trajecten in het kader van social return. Ook hier is soms sprake van verdringing van betaalde krachten door mensen die vanuit een uitkering of sociale werkplaats een baan krijgen aangeboden.⁹ In een aantal gevallen gelden voor deze mensen arbeidsvoorwaarden die slechter zijn dan de arbeidsvoorwaarden van hun voorgangers. De initiatiefnemer verwacht dat het tegengaan van verdringing leidt tot een gerichtere aanpak van de re-integratie van bijstandsgerechtigden en mensen met een WW-uitkering. Tegelijkertijd benadrukt de initiatiefnemer dat de verdringingstoets geen re-integratie-instrument is en deze toets geen mogelijkheden biedt om gericht te sturen op een effectievere re-integratie. Indien de leden van de fractie van de

⁸ FNV, Rapport stop werken zonder loon, april 2015, pagina 3–11.

⁹ De Monitor, 29 september 2014, <http://demonitor.ncrv.nl/werkloos-en-boos/staatssecretaris-klijnsma-accept>.

VVD behoefte hebben aan een bredere toets of aan andere instrumenten die leiden tot een betere re-integratie van personen met een uitkering, dan staat de initiatiefnemer hier voor open.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de indiener een overzicht kan geven van welke wettelijke toetsen op verdringing er momenteel al van kracht zijn en om nader toe te lichten hoe deze zich verhouden tot de nieuwe verdringingstoets. Wat is de toegevoegde waarde van de voorgestelde verdringingstoets?

De wetgever heeft in de Participatiewet een aantal instrumenten in de wet aangebracht om te kunnen toetsen op verdringing. Het gaat om artikel 9, eerste lid, onderdeel c (tegenprestatie) en artikel 10a, eerste en tweede lid (participatieplaatsen). In deze artikelen staat expliciet dat de werkzaamheden niet tot verdringing mogen leiden. Ook artikel 76a van de WW, waarin wordt geregeld dat uitkeringsgerechtigden onbeloonde arbeid mogen verlenen via een proefplaats, verwijst naar artikel 10a van de Participatiewet, waarin is opgenomen dat de werkzaamheden niet mogen leiden tot verdringing. Op basis van eerder genoemde onderzoeken en voorbeelden uit de praktijk concludeert de initiatiefnemer dat verdringing nog steeds voorkomt en dat deze wettelijke bepalingen verduidelijkt moeten worden, teneinde een eenduidige uitvoering van de Participatiewet te bewerkstelligen. De gehanteerde bronnen zijn deels van voor de invoering van de Participatiewet. Na indiening van het wetsvoorstel is een aantal nieuwe onderzoeken verschenen. Deze onderzoeken versterken het beeld dat in toenemende mate verdringing plaatsvindt en onderstrepen naar de mening van de initiatiefnemer de noodzaak van een verdringingstoets¹. Betreffende onderzoeken zijn betrokken bij de reactie van de initiatiefnemer op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en in deze nota naar aanleiding van het verslag. De verdringingstoets werkt de hiervoor genoemde voorwaarde in artikel 9 eerste lid, onderdeel c, en artikel 10a, eerste en tweede lid, van de Participatiewet verder uit, en kan dus worden beschouwd als een verduidelijking van de Participatiewet. Gemeenten worden verplicht om deze toets toe te passen en zullen hun Participatiewetverordening moeten afstemmen op de invoering van deze toets.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of deze verdringingstoets nieuw activeringsbeleid of experimenten om mensen aan het werk te helpen tussen participatie en betaald werk zou kunnen tegenwerken. De achterliggende vraag is: hoe wordt de grens met vrijwilligerswerk gewaarborgd? De leden van de GroenLinks-fractie vragen de initiatiefnemer om nader in te gaan op het voorbeeld van de buurtbus in Waterland die deels wordt gerund door vrijwilligers met een WW-uitkering. Ze vragen de initiatiefnemer om aan te geven hoe de werkzaamheden van de vrijwilligers van de buurtbus in Waterland worden beoordeeld als deze worden getoetst conform de voorgestelde Wet Verdringingstoets.

De verdringingstoets heeft geen effect op experimenten binnen de Participatiewet met (nieuw) activeringsbeleid zo lang deze experimenten niet leiden tot verdringing. In de praktijk betekent dit dat de wettelijke kaders van de Participatiewet moeten worden nageleefd. Experimenten die leiden tot verdringing van betaalde banen, bijvoorbeeld door mensen met een bijstandsuitkering onbetaald werkzaamheden te laten verrichten, zijn volgens de initiatiefnemer onwenselijk, deze trajecten blijven na

¹ Inspectie SZW, Klantenonderzoek monitor Participatiewet, monitor van bevindingen, 10 november 2015 en CentERdata, Ervaringen van gemeenten met de Participatiewet, rapportage eerste meting, 30 oktober 2015.

invoering van de verdringingstoets verboden. De reikwijdte van de verdringingstoets beperkt zich tot de Participatiewet, de WW en social return in de aanbestedingswetgeving. Bij het toetsen van werkzaamheden moet een direct verband worden aangetoond tussen het verdwijnen van banen of achteruitgang van arbeidsomstandigheden. De leden van de fractie van GroenLinks noemen in dit kader het voorbeeld van een buurtbus in Waterland. Deze buurtbus rijdt een route waar nooit een lijnbus heeft gereden en wordt bestuurd door vrijwilligers. Het UWV verbiedt mensen met een WW-uitkering om zich aan te melden omdat dit zou leiden tot verdringing, terwijl gemeenten mensen met een bijstands-uitkering kunnen dwingen om de buurtbus te rijden. Het voorbeeld van de buurtbus in Waterland laat zien dat de huidige regels op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd en dat een heldere definitie van het begrip «verdringing» en toetsing aan de wet noodzakelijk is. Op grond van de verdringingstoets zou het ook voor mensen met een WW-uitkering mogelijk zijn zich aan te melden als vrijwilliger voor de buurtbus. De bus rijdt immers op plaatsen waar nooit een bus heeft gereden, dit betekent dat de vrijwilligers werkzaamheden verrichten die nooit door betaalde krachten zijn uitgevoerd.

2.1 Argumenten voor invoering

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemer geen concrete maatregelen ten aanzien van een effectievere re-integratie voorstelt. Het lid Klein geeft aan dat uit een onderzoek van SEO uit 2013 blijkt dat scholing en gericht werken aan competenties effectiever is dan arbeidsbemiddeling, het lid vraagt de initiatiefnemer om een nadere toelichting te geven op haar ideeën over het bijscholen van mensen met een bijstandsuitkering om op deze wijze de arbeidsmarktpositie van mensen met een bijstandsuitkering te versterken. Daarbij vraagt het lid Klein of de initiatiefnemer denkt dat scholing en gericht werken aan competenties de verdringing op de arbeidsmarkt tegen kan gaan en of de initiatiefnemer heeft nagedacht over financiering van dergelijke scholings-trajecten.

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om re-integratie in het kader van artikel 76a WW te betrekken bij het initiatiefwetsvoorstel aangezien verdringing in een aantal situaties het gevolg kan zijn van re-integratietrajecten. De doelen van het wetsvoorstel zijn leidend geweest bij het uitwerken van de voorstellen. De initiatiefnemer ziet een grote opgave voor de rijksoverheid en gemeenten om de re-integratie van mensen met een uitkering te verbeteren, maar heeft er bewust voor gekozen om het wetsvoorstel te beperken tot het voorkomen van verdringing. De initiatiefnemer verwacht dat de invoering van een verdringingstoets tot gevolg heeft dat bij nieuwe re-integratietrajecten scherper wordt gekeken naar de aard van de werkzaamheden en de mogelijkheden en beperkingen van de betreffende uitkeringsgerechtigde. De initiatiefnemer onderstreept het belang van scholing en opleiding, maar benadrukt dat de verdringingstoets geen re-integratie-instrument is. Daarom zijn er geen bepalingen ten aanzien van scholing in het wetsvoorstel opgenomen en wordt er geen bijbehorend budget vrij gemaakt.

2.2 Relatie tot vrijwilligerswerk

De leden van de SGP-fractie lezen dat de initiatiefnemer een helder onderscheid wil aanbrengen in de socialezekerheidswetgeving tussen verschillende vormen van vrijwilligerswerk. Deze leden constateren echter dat een definitie van vrijwilligerswerk nog steeds ontbreekt, ondanks de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Bovendien lijkt het algemeen deel van de memorie van toelichting een andere scheidslijn te hanteren dan het artikelsgewijze deel, aangezien ongesubsidieerde arbeid in de artikelsgewijze toelichting wordt omschreven als werkzaamheden die staan in het kader van arbeidsinschakeling. Deze leden vrezen dat hierdoor juist verwarring in de hand kan worden gewerkt en vragen om nadere duiding van het voorstel.

Het lid Klein heeft een aantal verduidelijkende vragen aan de initiatiefnemer over de reikwijdte van de verdringingstoets ten aanzien van vrijwilligerswerk, het bestrijden van werkgevers die de verdringingstoets ontduiken door de inzet van vrijwilligers, stagiairs of pas afgestudeerde jongeren (werkervaringsplaatsen) en een eventuele sanctionering voor werkgevers die de wet omzeilen. Het betreffende lid merkt ten slotte op dat het Christelijk Nationaal Vakverbond heeft geconstateerd dat stagiairs en vrijwilligers het werk van professionals overnemen. Het lid Klein vraagt de initiatiefnemer hoe zij denkt over het opstellen van een verdringingsstoets bij stagiairs. De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de gevolgen zijn voor personen die in het kader van hun tegenprestatie er zelf voor kiezen om vrijwilligerswerk te verrichten.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft betrekking op verplicht vrijwilligerswerk dat in het kader van de Participatiewet wordt verricht. Daarom heeft de initiatiefnemer er niet voor gekozen om criteria voor vrijwilligerswerk (dat niet in het kader van de Participatiewet wordt verricht) op te nemen. Indien personen met een bijstandsuitkering verplicht vrijwilligerswerk moeten verrichten, dat tot verdringing leidt, dan kan op basis van de verdringingstoets worden geconcludeerd dat deze verplichting in strijd is met de Participatiewet. De verdringingstoets heeft geen gevolgen voor personen die er zelf voor kiezen om in het kader van hun tegenprestatie vrijwilligerswerk te verrichten, zolang deze activiteiten niet leiden tot verdringing van betaalde arbeid.

De initiatiefnemer realiseert zich dat verdringing op de arbeidsmarkt zich niet beperkt tot aanbestedingen, de WW en de Participatiewet. Daarom heeft de initiatiefnemer er voor gekozen om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) de mogelijkheid in de wet op te nemen om indien nodig andere voorzieningen, trajecten of werkzaamheden aan te wijzen waarop de verdringingstoets van toepassing is. Gedacht kan worden aan regels ten aanzien van het tegengaan van onbetaalde leerwerkstages door pas afgestudeerde jongeren. De in het voorstel geformuleerde reikwijdte is het kader waarbinnen nadere regels worden gesteld aan vrijwilligerswerk. Indien een pas afgestudeerde jongere onbetaalde werkzaamheden verricht die kunnen leiden tot verdringing van betaalde arbeidskrachten, dan is het aan deze jongere om op basis van het arbeidsrecht aannemelijk te maken dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Zoals reeds aangegeven biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om nadere regels te stellen ten aanzien van onbeloonde werkzaamheden.¹

3. Doelstellingen wetsvoorstel

De leden van de fractie van D66 vragen wat de indiener met het eerste deel van de doelstelling beoogt, namelijk «het voorkomen dat mensen moeten werken zonder loon». De leden menen dat werken met of zonder loon niet per definitie in de discussie over verdringing thuishoort. Wil de indiener werken zonder loon per definitie onmogelijk maken, zo vragen de leden van de D66-fractie.

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 325, nr. 6, memorie van toelichting Wet verdringingstoets, §6.5. Toezicht en handhaving.

De initiatiefnemer vindt werken zonder loon met behoud van uitkering een onwenselijke ontwikkeling. Temeer omdat dit in veel gevallen betekent dat personen met een vergoeding beneden het wettelijk minimumloon werkzaamheden moeten verrichten waarvoor anderen een salaris ontvangen en een pensioen opbouwen. Het invoeren van een verdringingstoets is een van de manieren om deze ontwikkeling tegen te gaan en om tegelijkertijd de rechten van bestaande werknemers te beschermen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben vragen over de effectiviteit van de wet, zonder dat de administratieve lasten toenemen. De bovengenoemde leden vragen de initiatiefnemer welke acties gemeenten en UWV moeten ondernemen om te toetsen of de aangeleverde informatie klopt en of de werkgever veel meer informatie moet aanleveren dan voorheen en zo ja, welke.

De initiatiefnemer gaat er vanuit dat gemeenten en bedrijven goede afspraken maken over werkzaamheden die worden verricht in het kader van de bijstands- of WW-uitkering. Hierbij zijn de uitgangspunten van de verdringingstoets leidend. Alleen indien er na het toetsen van de werkzaamheden nog onduidelijkheid bestaat over de aard van de werkzaamheden en de vraag of er sprake is van verdringing, kan de gemeente of het UWV om meer informatie vragen. Indien een gemeente of UWV signalen krijgt dat er verdringing plaatsvindt, wordt de Inspectie SZW ingeschakeld die controleert of er daadwerkelijk verdringing plaatsvindt.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemer van mening is dat een van overheidswege vastgestelde verdringingstoets verdringing kan uitsluiten. In welke mate zal verdringing ook als onvermijdelijk verschijnsel geaccepteerd moeten worden? De leden van bovengenoemde fractie vrezen dat een onbedoeld gevolg van het wetsvoorstel kan zijn dat onduidelijkheid over de interpretatie van verdringing kan toenemen en dat passende oplossingen in het gemeentelijk beleid kunnen worden belemmerd. De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer in hoeverre zij onderkent dat gemeenten om legitieme redenen betaalde functies af kunnen stoten en delen of een beperkt deel van deze functie op onbetaalde wijze kunnen laten uitvoeren. De initiatiefnemer wordt gevraagd om te reageren op de situatie waarin de arbeidsovereenkomst van een parkwachter wordt beëindigd en waarin vrijwilligers of uitkeringsgerechtigden enkel zorgdragen voor het ontsluiten en afsluiten van het park in de ochtend en avond.

De verdringingstoets beperkt zich tot de Participatiewet, de WW en social return en is een middel om verdringing binnen betreffende wetten terug te dringen, door de eisen ten aanzien van additionele arbeid te verscherpen en te verduidelijken. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat dit leidt tot groter bewustzijn bij gemeenten en instanties ten aanzien van verdringing. Hierdoor kan verdringing worden voorkomen. De initiatiefnemer deelt niet de vrees van de leden van de SGP-fractie dat het wetsvoorstel kan leiden tot onduidelijkheid en dat dit passende oplossingen van gemeenten in de weg staat. Gemeenten behouden alle vrijheid om de Participatiewet in te bedden in de lokale situatie en zodoende te kiezen voor een gerichte lokale aanpak. Hierbij is het wel van belang dat gemeenten de wet volgen, waarop de verdringingstoets een verduidelijking aanbrengt. Mocht de invoering van de verdringingstoets leiden tot ander lokaal beleid, dan is dit niet het gevolg van veranderende regels, maar het gevolg van het feit dat de betreffende gemeente de wet niet op een juiste wijze toepast. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om taken af te stoten of op te delen en een beperkt deel uit te laten voeren door mensen met een uitkering. De initiatiefnemer vindt dit onwenselijk, aangezien het

afstoten van taken of het niet meer invullen van vacatures door gemeenten in sommige gevallen leidt tot meer onbetaald werk en uiteindelijk tot verdringing van betaalde arbeid. Het door de leden van de SGP-fractie genoemde voorbeeld van een parkwachter die wordt ontslagen, past in deze ontwikkeling. In het geval van de parkwachter zou de gemeente aan moeten tonen dat de hoofdtaken van de parkwachter niet door mensen met een uitkering zouden worden verricht, er is immers een directe relatie tussen het ontslag van de parkwachter en de inzet van vrijwilligers of uitkeringsgerechtigden. Indien blijkt dat het ontsluiten van het park tot een van de hoofdtaken van de ontslagen parkwachter behoorde, dan is de inzet van uitkeringsgerechtigden in strijd met de verdringingstoets. Onderdeel b van de verdringingstoets spreekt namelijk van verdringing «indien personen die ten minste tegen het wettelijk minimumloon werkzaamheden verrichten worden vervangen door personen die dezelfde werkzaamheden verrichten zonder, of tegen een lager loon».

4. Noodzaak tot overheidsinterventie

De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het ontbreekt aan een wettelijke basis om te toetsen op verdringing. Zij vragen hoe deze stelling te verenigen is met de erkenning van de initiatiefnemer dat de bestaande wetgeving reeds op tal van plaatsen voorziet in een plicht om te toetsen op ongewenste verdringing. Eveneens vragen de leden waarom de initiatiefnemer niet heeft gekozen voor de verplichting voor de gemeente om bij verordening vast te leggen hoe zij expliciet toetst op verdringing.

In de Participatiewet is geregeld dat werkzaamheden in het kader van re-integratie en sociale activering (de tegenprestatie) niet mogen leiden tot verdringing. Desondanks ontbreekt het thans aan een helder en uniform wettelijk kader om werkzaamheden die als tegenprestatie of in het kader van een re-integratietraject worden verricht, te toetsen op verdringing van betaalde arbeid. Wettelijke verankering van een verdringingstoets, en het formuleren van een heldere definitie van het begrip «verdringing van betaalde arbeid» betekent dat de rijksoverheid wel expliciet de mogelijkheid heeft om (door het toezicht van de Inspectie SZW) handelend op te treden, indien gemeenten verdringing van betaalde arbeid in stand houden.

5. Instrumenten

5.1 Algemene maatregel van bestuur

De leden van de SGP-fractie maken uit de toelichting op dat de inhoud van de verdringingstoets ook uitgewerkt kan worden in een algemene maatregel van bestuur. De leden van de betreffende fractie vragen naar de bedoeling van de initiatiefnemer ten aanzien van de AMvB. De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer om toe te lichten wat van de Minister van SZW wordt verwacht ten aanzien van de concrete inhoud van de AMvB. De leden van de betreffende fractie vragen wat volgens de indiener nog in de AMvB moet worden geregeld wat nog niet in de wet is geregeld. Tenslotte vragen de leden van deze fractie waarom de initiatiefnemer er niet voor heeft gekozen om de verdringingstoets geheel of in grote mate wettelijk te regelen.

In de AMvB worden enkel de totstandkoming, de wijze van toepassing en herziening van de toets uitgewerkt. Hier ligt de verantwoordelijkheid van de Minister bij het uitwerken van de AMvB. Het is mogelijk om bij AMvB andere trajecten aan te wijzen waarop de verdringingstoets moet worden

toegepast. De initiatiefnemer heeft hiervoor gekozen zodat er adequater kan worden geanticipeerd op ongewenste effecten, bijvoorbeeld onbetaalde werkervaringsplaatsen. Overigens is op deze aanwijziging een zware voorhangprocedure van toepassing, zodat beide Kamers hierbij betrokken blijven.

Het lid Klein vraagt de initiatiefnemer om aan te geven op welke wijze het wetsvoorstel een bijdrage levert aan het bestrijden van verdringing, op welke gronden werk kan worden aangeduid als verdringing, wat de consequenties zijn voor werkgevers die onbetaalde arbeidskrachten in dienst nemen en wat de gevolgen voor werkzoekenden zijn indien verdringing wordt geconstateerd en hun werktraject wegvalt.

Verdringing wordt middels de invoering van de verdringingstoets bestreden doordat eenduidige regels worden opgesteld om ongewenste verdringing te bestrijden. Ten aanzien van de vragen over het begrip verdringing, de toepassing van de verdringingstoets en de consequenties voor werkgevers en uitkeringsgerechtigden verwijst de initiatiefnemer verder naar de hoofdstukken 6 en 7 van de memorie van toelichting.

6. Verdringingstoets

De leden van de fractie van het CDA vragen de initiatiefnemer om een nadere toelichting op de definitie van het begrip verdringing te geven en in te gaan op de gevolgen van de verdringingstoets voor personen die werkzaam zijn met loondispensatie. De leden van bovenstaande fractie vragen waarom de initiatiefnemer er voor heeft gekozen om mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering van de toets uit te sluiten. Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie naar de reacties van de sociale partners en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op dit wetsvoorstel. Tenslotte vragen de leden van de betreffende fractie naar de uitvoeringskosten van gemeenten en UWV.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de initiatiefnemer op welke wijze gemeentebestuurders zijn betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel en of gemeentebestuurders in deze gesprekken hebben aangegeven dat het belangrijk is om eerst de Participatiewet goed te implementeren, alvorens nieuwe wetgeving te introduceren.

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om de verdringingstoets te beperken tot personen die in het kader van social return, dan wel een bijstands- of WW-uitkering werkzaamheden verrichten. Aanleiding hiervoor is de omvang van de problematiek die vooral op deze drie terreinen voor lijkt te komen. Daarnaast zou uitbreiding van de verdringingstoets naar alle doelgroepen die onder de Participatiewet vallen, een ingrijpende wetswijziging betekenen. Dit is strijdig met het uitgangspunt dat de reikwijdte van de verdringingstoets beperkt moet zijn, teneinde een verduidelijking van de Participatiewet te bewerkstelligen.

Indien er signalen zijn dat verdringing bij andere doelgroepen plaatsvindt, zoals mensen met een arbeidsbeperking of pas afgestudeerde jongeren, dan heeft de regering de mogelijkheid om per AMvB de gevallen waarop de verdringingstoets van toepassing is uit te breiden.

De initiatiefnemer heeft contact gehad met diverse sociale partners, werkgevers en gemeentebestuurders. De initiatiefnemer concludeert op basis hiervan dat er brede steun is voor de gedachte achter de verdringingstoets en de uitwerking hiervan in het wetsvoorstel. Inmiddels heeft de Federatie Nederlandse Vakvereniging (FNV) haar steun voor het wetsvoorstel uitgesproken. De initiatiefnemer verwacht dat in de nabije

toekomst meer maatschappelijke organisaties en bedrijven steun voor het wetsvoorstel uitspreken.

Gemeentebestuurders delen de achterliggende gedachte van het wetsvoorstel, namelijk dat verdringing moet worden aangepakt, maar vrezen dat het wetsvoorstel extra werk met zich mee zou brengen. Hier is rekening mee gehouden bij het verder uitwerken van het wetsvoorstel. De initiatiefnemer heeft de indruk dat deze vrees is weggenomen doordat is gekozen voor eenvoudige en heldere criteria. Op basis van deze criteria kunnen gemeenten (VNG) en UWV een checklist opstellen waar werkzaamheden aan worden getoetst.

6.2 Opzet

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer om toe te lichten waarom de definitie van het begrip verdringing zich beperkt tot het begrip «arbeid», terwijl de invulling van de verdringingstoets herhaaldelijk spreekt over de «inzet van personen». Daarnaast vragen de leden van de fractie van de SGP in welke bepalingen van het wetsvoorstel is geregeld dat gemeenten bij verordening regels op moeten stellen over de toepassing van de verdringingstoets.

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om het begrip «verdringing op de arbeidsmarkt» zo concreet mogelijk te formuleren. Deze definitie wordt opgenomen in artikel 1 van de Participatiewet. Om te bepalen of er sprake is van verdringing wordt gebruik gemaakt van een verdringingstoets. In artikel 8d zijn uitgangspunten voor deze toets opgenomen. Het gaat hier om de inzet van personen (dus niet alleen op basis van arbeidsovereenkomst/aanstelling, maar ook taken die werden verricht door zzp-ers) voor het verrichten van werkzaamheden. Deze definitie heeft geleid tot een praktische uitwerking in de vorm van de verdringingstoets. De initiatiefnemer heeft gekozen voor een brede invulling van de verdringingstoets zodat aansluiting is met de dagelijkse praktijk. Aan de hand van een groot aantal voorbeelden uit de praktijk en uit onderzoeken heeft de initiatiefnemer de verdringingstoets nadere invulling gegeven. De verordeningsplicht is thans al geregeld in onder meer artikel 8a van de Participatiewet. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat de invoering van de verdringingstoets in een aantal gevallen aanleiding geeft tot aanpassing van de gemeentelijke participatiewetverordening voor zover deze betrekking hebben op re-integratie en de tegenprestatie. In artikel VI wordt geregeld dat gemeenten hun participatiewetverordeningen binnen zes maanden na inwerkingtreding moeten aanpassen.

Het lid Klein merkt op dat initiatiefnemer van mening is dat de eventuele gevolgen voor werknemers van het overtreden van de regels van de verdringingstoets volledig voor rekening van de betreffende werkgever behoren te zijn. Welke eventuele gevolgen verwacht initiatiefnemer precies? Daarnaast vraagt het lid Klein of er consequenties zijn voor de werkgever indien hij niet aan de gestelde eisen voldoet? Heeft initiatiefnemer nagedacht over een boete en/of maatregel indien de werkgever zich niet aan de verdringingstoets heeft gehouden? Aanvullend hierop vraagt het lid Klein op welke manieren er rekening wordt gehouden met de bijstandsgerechtigden indien blijkt dat de huidige werkzaamheden die zijn verricht niet meer passen binnen de verdringingstoets?

Indien wordt geconstateerd dat werkzaamheden leiden tot verdringing, leidt dit niet tot verlies van inkomen van de persoon die met behoud van uitkering te werk wordt gesteld.

Voor werknemers die in het kader van social return bij een bedrijf zijn geplaatst, kan het besluit om de werkzaamheden te beëindigen gevolgen

voor hun inkomen hebben. Ze verliezen hierdoor mogelijk hun (tijdelijke) baan. De initiatiefnemer onderkent dit, maar merkt op dat indien verdringing is geconstateerd, de betreffende werkgever werknemers met een bestaand contract heeft benadeeld en dat de inzet van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt er meer en meer toe leidt dat werknemers met een vast contract moeten concurreren met personen met een werkloosheidsuitkering. De initiatiefnemer vindt dit zeer onwenselijk, temeer omdat deze ontwikkeling kan leiden tot grote onzekerheid voor werknemers en werkzoekenden en oneerlijke concurrentie tussen werkgevers die hun vaste werknemers niet willen vervangen door personen met een uitkering en werkgevers die hun werknemers ontslaan ten gunste van personen met een werkloosheidsuitkering. De voorgestelde wetswijziging moet ertoe leiden dat social return enkel wordt ingezet als instrument om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar een baan toe te leiden, zonder dat dit verlies van bestaande banen tegen een regulier salaris tot gevolg heeft.

Indien een bedrijf zich niet aan de regels houdt en verdringing wordt geconstateerd, zal dit geen gevolgen hebben voor werknemers die in dienst zijn van het desbetreffende bedrijf. De verdringingstoets is immers van toepassing op personen die in het kader van een werkloosheidsuitkering of social return werkzaamheden verrichten.

De initiatiefnemer constateert dat de verdringingstoets geen consequenties heeft voor werknemers van bedrijven die zich aan de regels houden. De verdringingstoets verduidelijkt bestaande regels en leidt tot een consequente uitvoering van de Participatiewet. De toets stimuleert werkgevers om verantwoordelijk om te gaan met personen die in het kader van hun uitkering werkzaamheden verrichten. Werkgevers kunnen zich hiermee op een positieve manier onderscheiden van bedrijven die ervoor kiezen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt geen kans te bieden. Indien een werkgever zich niet aan de regels houdt, handelt hij in strijd met de wet. In de Participatiewet is immers reeds geregeld dat er alleen sprake mag zijn van additionele werkzaamheden. De initiatiefnemer is van mening dat de eventuele gevolgen voor werknemers van het overtreden van de regels volledig voor rekening van de betreffende werkgever behoren te zijn.

6.4 Betrokken partijen

6.4.1 Gemeenten

Het lid Klein vraagt in hoeverre het gewenst is dat gemeenten de verdringingstoets zelf uitvoeren en hoe groot de initiatiefnemer de kans acht dat belangenverstremming plaatsvindt bij gemeenten die de verdringingstoets uitvoeren. Tenslotte vraagt het lid Klein of de initiatiefnemer heeft nagedacht over een eventuele controle op de gemeenten die de verdringingstoets uitvoeren?

De Inspectie SZW is verantwoordelijk voor de controle en handhaving. Indien de Inspectie SZW aanwijzingen heeft dat gemeenten of werkgevers zich niet aan de wet houden, dan kan de Inspectie optreden naar aanleiding van meldingen of eventueel uit eigen beweging onderzoeken. De initiatiefnemer acht dit toezicht voldoende om de Wet verdringingstoets op een eerlijke en adequate manier toe te kunnen passen.

6.4.4. Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Het lid Klein wil weten of de initiatiefnemer heeft gesproken met de VNG en wat de resultaten van dit overleg waren.

De initiatiefnemer heeft gesproken met vertegenwoordigers van de VNG. Uit dit gesprek bleek dat de noodzaak om verdringing van betaalde arbeid door personen met een uitkering aan te pakken wordt onderkend. Nieuwe wetgeving mag volgens de gemeenten niet leiden tot een grote hoeveelheid nieuwe werkzaamheden. De initiatiefnemer heeft hier rekening mee gehouden in het wetsvoorstel door de criteria voor de toets zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te formuleren.

7. Gevolgen voor bedrijven en overheid

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een toelichting van de indiener zien op de gevolgen voor uitkeringsgerechtigden die deelnemen aan participatieplaatsingen, proefplaatsen en andere trajecten gericht op re-integratie en arbeidsinschakeling. De leden van deze fractie vragen vervolgens of het wetsvoorstel ertoe kan leiden dat uitkeringsgerechtigden moeilijker een stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken omdat trajecten waarbij sprake is van verdringing niet meer mogen of omdat trajecten vroegtijdig worden beëindigd. De leden van de PvdA-fractie stellen dat sommige mensen de stap naar de arbeidsmarkt niet kunnen maken, zonder een tijdelijke tussenstap waarin bijvoorbeeld een beperkte periode wordt gewerkt met behoud van uitkering. De leden van bovengenoemde fractie vragen de initiatiefnemer in hoeverre een strikte toepassing van de verdringingstoets gemeenten de ruimte ontnemt om uitkeringsgerechtigden op deze wijze naar de arbeidsmarkt te begeleiden.

De toepassing van de verdringingstoets kan ertoe leiden dat trajecten die in strijd zijn met het uitgangspunt van de Participatiewet, namelijk dat werkzaamheden additioneel dienen te zijn, voortijdig worden beëindigd. De initiatiefnemer onderkent dat hierdoor mensen met een bijstands- of WW-uitkering tijdelijk geen gebruik kunnen maken van een traject naar werk. Daarbij merkt de initiatiefnemer op dat een strikte toepassing van de huidige Participatiewet in grote lijnen tot hetzelfde resultaat zou moeten leiden en dat de invoering van de verdringingstoets voor gemeenten en UWV een extra stimulans moet zijn om gerichte re-integratietrajecten aan te bieden die niet leiden tot verdringing van betaalde arbeid. De initiatiefnemer deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat sommige mensen met een bijstandsuitkering niet meteen de stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken. De oplossing voor deze groep mensen is het aanleren van kennis en vaardigheden, dat prima via re-integratie en gerichte scholing gerealiseerd kan worden. Het wetsvoorstel voor de invoering van een verdringingstoets heeft geen invloed op mogelijkheden en beperkingen die de Participatiewet op dit moment hiervoor biedt. Verschil met de huidige situatie is dat gemeenten en UWV strikter moeten toetsen op verdringing, gemeenteraden regels ten aanzien van het bestrijden van verdringing moeten opstellen en de Inspectie SZW actiever kan controleren en handhaven.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de initiatiefnemer om nader in te gaan op de toepassing van de verdringingstoets op proefplaatsingen op grond van de WW. De leden vragen in hoeverre dit gewenst is als in ogenschouw wordt genomen dat de werkgever bij de proefplaatsing al de intentie heeft uitgesproken om de betrokkene in dienst te nemen als hij/zij in de praktijk goed functioneert.

De initiatiefnemer wil voorkomen dat werkgevers proefplaatsingen gebruiken om goedkoop aan tijdelijke arbeidskrachten te komen. Er bestaan voorbeelden van werkgevers die meerdere bijstandsgerechtigden na een proefplaatsing zonder duidelijke redenen niet in dienst namen. De initiatiefnemer wil dit voorkomen, daarom is ervoor gekozen om deze proefplaatsingen onderdeel uit te laten maken van de verdringingstoets.

De initiatiefnemer constateert dat indien werkgevers voornemens zijn om personen die in het kader van een proefplaatsing werkzaamheden verrichten in dienst te nemen, ze de afloop van de proefplaatsing niet af hoeven te wachten om de werkzoekende in dienst te nemen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op een aantal instrumenten zoals beschut werk, loonkostensubsidie en de sociale werkvoorziening, die de positie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt versterken. Naar oordeel van de fractieleden van de PvdA hebben deze instrumenten bepaalde verdringingseffecten tot gevolg. Deze leden vragen de initiatiefnemer of zij het eens is met de stelling dat deze instrumenten en voorzieningen vanwege hun maatschappelijk nut te rechtvaardigen zijn. Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor deze instrumenten en of de verdringingstoets het bieden van maatwerk in de weg staat. Kernvraag is in hoeverre de wet verdringingstoets ruimte biedt om enerzijds ongewenste verdringing van reguliere arbeid effectief tegen te gaan, maar anderzijds nuttige trajecten en voorzieningen voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te behouden. Daarnaast vragen de fractieleden van de PvdA of de initiatiefnemer op de hoogte is van het verdringingsprotocol van de FNV en of dit protocol in de ogen van de initiatiefnemer onderdeel kan vormen van een brede oplossing. Ten slotte vragen de leden van de PvdA fractie hoe de indiener specifiek denkt om lokale interventieteams in te zetten om toezicht te houden en verdringing tegen te gaan.

De initiatiefnemer onderkent de waarde van instrumenten en voorzieningen zoals loonkostensubsidie, beschut werk, en de sociale werkvoorziening. De verdringingstoets heeft geen gevolgen voor deze arbeidsmarktinstrumenten omdat de initiatiefnemer ervoor heeft gekozen om de reikwijdte van de verdringingstoets te beperken tot situaties waarin personen in het kader van een bijstands- of WW-uitkering werkzaamheden verrichten. De initiatiefnemer verwijst voor een verdere toelichting op de reikwijdte van de verdringingstoets naar artikel 8e (reikwijdte) van het wetsvoorstel en naar de toelichting op dit artikel in de memorie van toelichting. Naar oordeel van de initiatiefnemer biedt de verdringingstoets alle ruimte om bestaande arbeidsmarktinstrumenten optimaal in te kunnen (blijven) zetten. Indien gemeenten in strijd met de Participatiewet handelen en personen in het kader van de tegenprestatie niet-additionele werkzaamheden laten verrichten, dan kan dit gevolgen hebben voor de invulling van de tegenprestatie. De initiatiefnemer is op de hoogte van het verdringingsprotocol van de FNV. Dit verdringingsprotocol wordt beschouwd als een welkome aanvulling op de verdringingstoets. De uitgangspunten van het verdringingsprotocol en de Wet verdringingstoets zijn nagenoeg overeenkomstig. Dit betekent dat aan de hand van het verdringingsprotocol kan worden getoetst of gemeenten en andere overheidsinstanties zich houden aan de in de verdringingstoets gemaakte afspraken. De initiatiefnemer is van mening dat het protocol de uitvoerbaarheid en het draagvlak van de verdringingstoets verder vergroot. Dit geldt ook voor de inzet van lokale interventieteams. Dergelijke teams kunnen meldingen over verdringing snel nagaan, om zo nodig met gemeenten en betrokken bedrijf in gesprek te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre in het wetsvoorstel wordt geregeld dat personen met een uitkering de mogelijkheid hebben om bezwaar aan te tekenen tegen werkzaamheden die leiden tot verdringing of om gevallen hiervan te melden. Vervolgens vragen de leden van de betreffende fractie of de indiener bereid is om een dergelijke bepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

De initiatiefnemer heeft in het wetsvoorstel geen nieuwe bepalingen opgenomen om de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen uit te breiden of om verdringing te melden. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om aan te sluiten bij de bezwaar- en beroepsmogelijkheid die nu al geldt in het kader van de Participatiewet. Als de sociale dienst of het UWV een uitkeringsgerechtigde een verplichting oplegt om onbetaalde werkzaamheden te verrichten die als verdringing beschouwd kunnen worden, dan kan betrokkene hiertegen in beginsel bezwaar maken. Indien een betrokkene conflicten met de sociale dienst wil voorkomen, kan diegene er natuurlijk ook voor kiezen om deze situatie (anoniem) bij de Inspectie SZW te melden.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat de Participatiewet pas op 1 januari 2015 in werking is getreden en dat in deze wet al een aantal artikelen staan die verdringing van betaalde arbeid tegen moeten gaan. De leden van de bovenstaande fractie vragen waarom de indiener niet wil wachten tot de effecten van de Participatiewet bekend zijn. De leden van de CDA-fractie vragen de indiener een verduidelijking van het voorstel ten aanzien van de gevolgen voor het volgen van praktijkgerichte scholing. Tenslotte vragen de leden van de fractie van het CDA of de verdringingstoets gevolgen heeft voor personen die in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) – dagbesteding arbeidsmatige werkzaamheden verrichten.

De invoering van de verdringingstoets en de plicht voor gemeenten om in hun verordeningen rekening te houden met de verdringingstoets, doet niets af aan de bestaande primaire verantwoordelijkheid die gemeenten hebben in de uitvoering van de Participatiewet. De initiatiefnemer beoogt met de aanpassing bestaande regels binnen de Participatiewet, onder meer dat er bij een tegenprestatie sprake moet zijn van additionele werkzaamheden, te verduidelijken. Doordat het wetsvoorstel zoveel mogelijk voortbouwt op bestaande wetgeving die primair gericht is op lokale uitvoering, blijven gemeenten de mogelijkheid behouden om rekening te houden met de regionale arbeidsmarkt. De invoering van een verplichte toets die gemeenten helpt bij het opstellen van regels om verdringing tegen te gaan, leidt tot verduidelijking van bestaande wetgeving en bestaande regels. De invoering van de Participatiewet heeft de vroeger al onduidelijke scheidslijn tussen additionele werkzaamheden en verdringing nog verder doen vervagen. Initiatiefnemer acht het daarom noodzakelijk om de bestaande wetgeving te verduidelijken, zodat een eenduidig kader ontstaat voor overheidsinstanties die personen met een uitkering werkzaamheden laten verrichten en/of het instrument social return inzetten.

Indien de Participatiewet correct wordt uitgevoerd, heeft de invoering van de verdringingstoets geen gevolgen voor praktijkgerichte scholing. In de Participatiewet is geregeld dat werkzaamheden in het kader van re-integratie niet mogen leiden tot verdringing van bestaande banen. Het wetsvoorstel bevat een eenduidige definitie van verdringing en regelt dat gemeenten activiteiten in het kader van de bijstands- en WW-uitkering standaard toetsen op verdringing. Trajecten in het kader van re-integratie en scholing voor personen die onder de gemeentelijke doelgroep vallen en werkzaam zijn met loonkostensubsidie vallen niet onder de verdringingstoets. Dit geldt ook voor personen die dagbesteding verrichten in het kader van de WMO.

7.1.3 Gevolgen voor werkgevers die mensen plaatsen in het kader van de tegenprestatie of een participatieplaats aanbieden

Het lid Klein vraagt initiatiefnemer of zij heeft nagedacht hoe ze de gevolgen kan verzachten die het verliezen van een arbeidsplaats kan hebben voor de mensen die bezig zijn met het re-integratieproces. Heeft initiatiefnemer in dit wetsvoorstel ook nagedacht over deze doelgroep? Deze mensen voelen zich door re-integratie juist weer nuttig in de maatschappij. Is initiatiefnemer het eens dat het voor mensen, in het bijzonder vijftigplussers, bijna onmogelijk is om terug te stromen naar de arbeidsmarkt indien ze jaren thuis hebben gezeten? Het kan natuurlijk niet zo zijn dat een verdringingstoets, die op zich zelf positief is, tot gevolg heeft dat er voor deze mensen geen plek meer is in de maatschappij. Hoe denkt initiatiefnemer dit te voorkomen?

Het invoeren van een verdringingstoets moet ertoe leiden dat mensen die in het kader van de Participatiewet onbetaalde werkzaamheden uitvoeren, de zekerheid hebben dat hun werk niet leidt tot verdringing van betaalde banen, dat hun werkzaamheden additioneel zijn en dat het leeraspect voorop staat in hun traject naar werk. Voor personen in bestaande trajecten die als gevolg van toepassing van de verdringingstoets worden beëindigd, voorziet de Participatiewet in de mogelijkheden voor gemeenten om – op basis van de Wet verdringingstoets – een nieuw traject aan te bieden. De initiatiefnemer constateert met het lid Klein dat een omvangrijke groep personen een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt en dat de beschikbare instrumenten in de Participatiewet voor deze groep niet optimaal functioneren. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om zich in het onderhavige wetsvoorstel te beperken tot het bestrijden van verdringing ter verduidelijking van bestaande wetgeving. Het aanvullen van de Participatiewet met nieuwe instrumenten zou een omvangrijkere wijziging van de Participatiewet betekenen. De initiatiefnemer constateert dat hier op dit moment nog geen politiek draagvlak voor is.

8. Financiële aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke wijze de initiatiefnemer tot de bedragen is gekomen zoals deze zijn genoemd bij de budgettaire consequenties. Daarnaast vragen de leden van deze fractie hoe deze kosten zich verhouden ten opzichte van alle extra handelingen die gemeenten door dit voorstel bij herhaling moeten uitvoeren.

De extra werkzaamheden voor overheden als gevolg van toepassing van de verdringingstoets zijn beperkt. De werkzaamheden beperken zich tot het wijzigen van bestaande verordeningen (gemeenten) of interne beleidsregels (UWV).

De uitgangspunten van de verdringingstoets, die zijn opgenomen in artikel 8d, en in de memorie van toelichting nader worden toegelicht, zijn eenvoudig uit te werken in een concrete toets.¹ De initiatiefnemer verwacht dat de verdringingstoets hierdoor uit een beperkt aantal vragen bestaat. Deze vragen kunnen worden betrokken bij de reguliere gesprekken tussen gemeenten en werkgevers die participatieplaatsen of mogelijkheden voor een tegenprestatie aanbieden. De overige extra kosten zijn uitsluitend invoeringskosten. Deze kosten bestaan uit het opnieuw toetsen van bestaande trajecten, het ontwikkelen van een

¹ Zie artikel 8d en paragraaf 6.3 van het gewijzigde wetsvoorstel/MvT. Daarin is gekozen om (voorlopig) alleen op loon te toetsen, omdat het ingewikkeld is om te beoordelen of een bepaalde set arbeidsvoorwaarden hetzelfde of slechter is.

toetsingskader voor de Inspectie SZW en het bijscholen van inspecteurs, hiervoor is een bedrag van 10 miljoen euro opgenomen in het wetsvoorstel. De initiatiefnemer is hierbij uitgegaan van het uurtarief van 109 euro², dit betekent 91.700 uren en ongeveer 50 medewerkers die een jaar voltijds kunnen werken aan implementatie van de toets bij de Inspectie SZW.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat ook reeds bestaande trajecten moeten worden getoetst op verdringing. Omdat dit mogelijk extra werkzaamheden met zich meebrengt, heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om hiervoor een incidenteel bedrag van 10 miljoen euro beschikbaar te stellen. Dit bedrag wordt via de Integratie-uitkering Sociaal Domein aan de gemeenten toegekend.

Het aantal mensen dat via het UWV een re-integratietraject volgt is gering. Het gaat jaarlijks om ongeveer 5.000 trajecten. Het is niet te verwachten dat het aantal van deze trajecten de komende jaren zal groeien. Als indicatie hiervoor zijn de cijfers van het passend werkaanbod voor langdurig werklozen als uitgangspunt genomen. Net als bij de trajecten voor de Participatiewet is uitgegaan van geringe extra uitvoeringskosten. Wel is in het voorliggende wetsvoorstel een bedrag opgenomen voor het toetsen van reeds lopende trajecten op verdringing.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel III, onderdeel B

Artikel 8d

De leden van de SGP-fractie suggereren dat het in het voorgestelde tweede lid, onderdeel e, de afkorting WW mogelijk volledig uitgeschreven dient te worden.

De initiatiefnemer heeft de opmerking van de leden van de SGP-fractie ten aanzien van het volledig uitschrijven van de afkorting WW overgenomen in de nota van wijziging.

Artikelen 8e en 8f

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemer gekozen heeft voor afzonderlijke artikelen inzake de reikwijdte en het gebruik van de verdringingstoets, aangezien in beginsel verondersteld wordt dat de instanties de toets moeten gebruiken voor alle domeinen die onder de reikwijdte van de toets vallen. Gelet op de doelstelling van het voorstel en de communicatie over de voorgestelde toets lijkt integratie van beide artikelen voor de hand te liggen.

De verdringingstoets wordt toegepast bij re-integratie en de tegenprestatie in het kader van de Participatiewet, re-integratie op grond van artikel 76a van de WW, en bij aanbesteding in de vorm van social return. De initiatiefnemer heeft om redenen van overzichtelijkheid gekozen voor twee afzonderlijke artikelen waarin de reikwijdte van de toets (artikel 8e) en het verplicht gebruik door het college van B&W in het kader van de Participatiewet (artikel 8f) zijn opgenomen. Indien B&W de verdringingsstoets toepast bij bijvoorbeeld de aanbesteding van de bouw van een nieuw gemeentehuis, dan valt dit uiteraard niet onder de Participatiewet.

Karabulut

² Salarisschaal 12 overheid, integrale loonkosten, bedrag vastgesteld voor 2015.