

Vergaderjaar 2017–2018

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)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 januari 2018

Inleiding

De initiatiefnemer heeft met belangstelling kennisgenomen van de aanvullende vragen die door enkele fracties zijn gesteld.

De leden van de VVD zijn sceptisch over het wetsvoorstel en constateren dat hun vragen door de initiatiefnemer zijn beantwoord met niet onderbouwde verwachtingen en dat hun bezwaren tegen het wetsvoorstel worden gebagatelliseerd. Deze leden hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog een aantal vragen en opmerkingen, waar de leden van de CDA-fractie zich bij aansluiten.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het doel van het wetsvoorstel, maar blijven nog een aantal vragen houden die zij nog graag aan de initiatiefnemer voorleggen.

De initiatiefnemer betreurt de constatering van de leden van de VVD-fractie dat de beantwoording op de vragen van deze leden onvoldoende is onderbouwd. De initiatiefnemer heeft met de grootste zorgvuldigheid getracht om alle antwoorden en stellingnames te onderbouwen. Tegelijkertijd constateert de initiatiefnemer dat de leden van de VVD-fractie de nodige scepsis tot uitdrukking hebben gebracht en deze scepsis er mogelijk deels toe kan leiden dat genoemde onderzoeken en meldingen met dezelfde scepsis worden beoordeeld als het wetsvoorstel.

Nut en noodzaak en alternatieven

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer welke meldingen en onderzoeken de noodzaak van het wetsvoorstel aantonen? De initiatief-

nemer is in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel¹ uitgebreid ingegaan op de onderzoeken en meldingen die nut en noodzaak van de invoering van een verdringingstoets onderbouwen. Denk hierbij aan onderzoeken in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)², vakbonden FNV³ en CNV⁴, televisieprogramma «de Monitor»⁵, de Universiteit van Amsterdam⁶ en de FNV en de SP in Den Bosch⁷.

De noodzaak van het wetsvoorstel wordt door zowel werkgevers als werknemers onderkent. Vakbond FNV⁸ heeft uitdrukkelijk haar steun voor het wetsvoorstel uitgesproken, dit geldt ook voor de werkgevers in de schoonmaaksector⁹.

De leden van de fractie van de PvdA vragen aan de initiatiefnemer hoe gemeenten werkzoekenden moeten ondersteunen, wanneer het hen niet ontbreekt aan scholing of training, maar wel aan arbeidsritme, werknemersvaardigheden en werkervaring. Deelt de initiatiefnemer de conclusie dat werken met behoud van uitkering een effectieve methode is en dat deze van toegevoegde waarde is ten opzichte van reguliere scholing en training? De initiatiefnemer is zich bewust van de noodzaak om in een realistische werkomgeving werknemersvaardigheden op te doen. Het wetsvoorstel sluit dit ook niet uit, belangrijke voorwaarde is dat deze werkzaamheden niet leiden tot verdringing van bestaande werkgelegenheid, dus dat bestaande contracten worden beëindigd en hiervoor in de plaats personen met een uitkering worden ingezet.

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer naar de recente aanpassing van de Perspectiefbanen in Amsterdam. Indien de aanpassing van de Perspectiefbanen er niet toe leidt dat het voor werkgevers goedkoper is om personen met een uitkering in plaats van betaalde krachten in te zetten en er geen sprake is van een re-integratietraject naar werk, dan lijkt het er op dat deze banen binnen de kaders van de Wet verdringingstoets vallen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de initiatiefnemer om in te gaan op de conclusie van de Raad van State een toepasbaar aangrijpingspunt voor gemeenten ontbeert en op welke wijze het wetsvoorstel duidelijk welke verdringing gewenst en welke ongewenst is?

De initiatiefnemer constateert dat de huidige wetgeving op tal van plaatsen voorziet in een plicht op het toetsen van ongewenste verdringing. Desalniettemin is verdringing een veel voorkomend fenomeen. De initiatiefnemer beoogt met het voorstel de bestaande regels te verduidelijken, zodat deze op een eenduidige manier door gemeenten kunnen worden toegepast. Deze verduidelijking wordt geboden doordat er een duidelijke definitie van het begrip «verdringing» wordt vastgesteld en dat gemeenten worden verplicht om het toetsen van werkzaamheden die

¹ 34 325-6 Wet verdringingstoets, memorie van toelichting, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State.

² Research voor Beleid, Lees voor gebruik de bijsluiters, mechanismen achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie, Zoetermeer, 21 december 2011, pagina 59.

³ FNV, Rapport werken zonder loon, april 2015.

⁴ Onderzoek CNV naar verdringing, augustus 2014, <https://www.mijnvakbond.nl/Documenten%20MijnVakbond.nl/Thema/Rapport%20Meldpunt%20verdringing%20CNV%20Publieke%20Zaak.pdf>.

⁵ Onderzoek De Monitor, september 2014.

⁶ UvA, Onderzoek «Kunnen we dat niet aan vrijwilligers over laten?», 2014.

⁷ <https://www.volkskrant.nl/opinie/den-bosch-botviert-de-participatiewet-vooral-op-vluchtelingen~a4519537/?hash=b6b205f0124d8d6e4b30cabd01142731c4b33200>

⁸ Brief FNV aan de Tweede Kamer, 6 juni 2016 en 24 januari 2017.

⁹ <http://www.osb.nl/blog/2017/01/25/osb-steunt-invoering-van-een-verdringingstoets/>

door mensen met een bijstandsuitkering worden uitgevoerd vast te leggen in een verordening. Binnen de kaders van dit wetsvoorstel is iedere vorm van verdringing die past binnen de genoemde criteria onwenselijk.

Uitvoerbaarheid, effectiviteit en gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer of zij een inhoudelijke reactie kan geven op haar stellingname dat de uitwerking van het wetsvoorstel krachtens een algemene maatregel van bestuur (AMvB) zal leiden tot voldoende samenhang in de verordeningen. Zoals in de Memorie van Antwoord aangegeven, wordt in de AMvB enkel de totstandkoming, de wijze van toepassing en de herziening van toets uitgewerkt. Deze onderdelen worden uitgewerkt in lijn met dit wetsvoorstel en dus binnen de kaders van de Participatiewet. De initiatiefnemer deelt de vrees van de leden van de VVD-fractie dus niet. Het Ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de uitwerking van de AMvB, de Participatiewet valt onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie en de Minister van SZW is systeemverantwoordelijke. Voor de initiatiefnemer zijn dit genoeg indicatoren om er vanuit te gaan dat de uitwerking van de AMvB tot voldoende samenhang zal leiden in de verschillende verordeningen.

De leden van de fracties van VVD en PvdA constateren dat de initiatiefnemer geen specificatie van de invoeringskosten per organisatie kan geven. Deze constatering is terecht. De initiatiefnemer constateert dat de reikwijdte van de Wet verdringingstoets beperkt is en dat de met de invoering gepaarde kosten voornamelijk betrekking hebben op de invoering van de toets, bewustwording en opleiding. Voor een inschatting van deze kosten verwijst de initiatiefnemer naar de memorie van toelichting.¹⁰

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer om alsnog in te gaan op de brief van Staatssecretaris Klijnsma van SZW van 21 februari 2017.¹¹ In deze brief geeft de Staatssecretaris aan dat het wetsvoorstel prematuur is, de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de controlerende rol van de gemeenteraad wordt beperkt en dat het wetsvoorstel het moeilijker maakt om mensen terug te leiden naar de arbeidsmarkt doordat effectieve re-integratie instrumenten geheel of gedeeltelijk worden geblokkeerd.

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 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.

Reeds voor invoering van de Participatiewet was er sprake van verdringing van betaalde arbeid door personen met een uitkering in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb) en de WW. Al in 2011 bleek uit

¹⁰ 34 325-6 Wet verdringingstoets, memorie van toelichting, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State, pagina 21.

¹¹ 34 325-11 Wet verdringingstoets, Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 21 februari 2017.

onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat in 25% van de re-integratietrajecten binnen de Wwb, er sprake is van verdringing¹² en in 2014 concludeerde het CNV op basis van een onderzoek dat verdringing een groot maatschappelijk probleem aan het worden is.¹³ Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van de Inspectie SZW uit maart 2015, waaruit blijkt dat sociale diensten «enige mate van verdringing soms accepteren.»¹⁴ De Inspectie SZW concludeert dat het begrip «additionaliteit» vaak «pragmatisch» door gemeenten wordt ingevuld en dat het hier «veelal een grijs gebied betreft». De Inspectie wijt dit aan het ontbreken van uitgewerkt beleid en beleidsinstructies. Tenslotte concludeert de Inspectie dat gemeenteraden nauwelijks een rol spelen bij de ontwikkeling van en het toezicht op het beleid met betrekking tot het tegengaan van verdringing. Inmiddels zijn de eerste resultaten van een onderzoek naar de ervaringen van gemeenten met de Participatiewet gepubliceerd.¹⁵ Hieruit blijkt dat verdringing en onderlinge concurrentie tussen doelgroepen, na de oplopende kosten van het inkomensdeel voor de Participatiewet, de grootste zorg van gemeenten is in het kader van het aan het werk krijgen van mensen. Uit het onderzoek blijkt dat 73% van de gemeenten zich zorgen maakt over de oplopende kosten van het inkomensdeel, 65% van de ondervraagde gemeenten ziet verdringing als een risico.

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.

De leden van de fracties van VVD en de PvdA verzoeken de initiatiefnemer om een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel Wet verdringingstoets. Gezien de beperkte reikwijdte van het wetsvoorstel en de geringe omvang van de extra werkzaamheden voor gemeenten en het feit dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 21 februari 2017 de wet heeft aangenomen, ziet de initiatiefnemer geen noodzaak tot het uitvoeren van een uitvoeringstoets.

De leden van de PvdA fractie vragen de initiatiefnemer of zij zich er van bewust is dat de verdringingstoets een loonwaardebepaling mogelijk kan blokkeren. De leden van de betreffende fractie vragen de initiatiefnemer of zij bereid is om proefplaatsingen (binnen de Wwb en de WW) uit te zonderen van de verdringingstoets.

In de Tweede nota van wijziging¹⁶ heeft de initiatiefnemer het wetsvoorstel aangepast en verduidelijkt. Ten onrechte is de indruk ontstaan dat het betreffende artikel gevolgen heeft voor personen met een arbeidsbeperking waarvoor de werkgever loonkostensubsidie ontvangt. De initiatiefnemer heeft het betreffende artikel aangepast zodat het uitsluitend betrekking heeft op personen met een bijstandsuitkering, een

¹² Research voor Beleid, Lees voor gebruik de bijsluiters, mechanismen achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie, Zoetermeer, 21 december 2011.

¹³ Onderzoeksrapport meldpunt verdringing, CNV Publieke Zaak, september 2014.

¹⁴ Onderzoek «Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden», Inspectie SZW, maart 2015.

¹⁵ Onderzoek «Ervaringen van gemeenten met de Participatiewet», rapportage eerste meting, CentERdata, 30 oktober 2015.

¹⁶ 34 325-10 Wet verdringingstoets, Tweede nota van wijziging.

ANW-uitkering, een IOAW-uitkering en een IOAZ-uitkering. De initiatiefnemer is dus niet van plan om proefplaatsingen uit te zonderen van de verdringingstoets. Dit geldt ook voor proefplaatsingen binnen de WW. De initiatiefnemer wil voorkomen dat werkgevers proefplaatsingen gebruiken om goedkoop aan tijdelijke arbeidskrachten te komen. Er bestaan voorbeelden van werkgevers die meerdere uitkeringsgerechtigden 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. Dit geldt ook voor vijftigplussers.

De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer om aan te geven welke groepen relatief vaker geconfronteerd worden met verdringing. Daarbij vragen ze of hierbij Kan de specifiek aandacht kan worden geschonken aan de potentiële gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel voor met name jeugdigen en vluchtelingen? De initiatiefnemer constateert dat verdringing gevolgen heeft voor alle leeftijdsgroepen en doelgroepen. Er is geen doelgroep aan te wijzen die meer of minder wordt getroffen door verdringing. Uit recent onderzoek in Den Bosch blijkt dat veel vluchtelingen in deze stad worden ingezet om onbetaalde werkzaamheden te verrichten.¹⁷ In de gemeenten Aalten en Oude IJsselstreek waren het vooral jongeren die soms jarenlang onbetaald bloemen moesten vouwen.¹⁸ De initiatiefnemer gaat er van uit dat het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat personen met een uitkering gerichtere re-integratie trajecten krijgen aangeboden omdat gemeenten zich bewuster zijn van de risico's op verdringing en hiervoor duidelijke kaders hebben gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemer op de hoogte is van de Regeling vrijwilligerswerk in de WW. Heeft de indiener rekening gehouden met het feit dat aanvragen voor het doen van vrijwilligerswerk met behoud van WW getoetst moeten gaan worden aan de wet én de regeling, omdat deze verschillende definities van verdringing kennen en dat dit belemmerend werkt? De initiatiefnemer is op de hoogte van de Regeling vrijwilligerswerk in de WW. Volgens de initiatiefnemer is er een duidelijk verschil tussen vrijwilligerswerk en werken met behoud van uitkering en rechtvaardigen deze verschillen ook een andere definiëring van het begrip «verdringing». Werkzaamheden in het kader van vrijwilligerswerk zijn vrijwillig en maken geen deel uit van de voorwaarden voor het verkrijgen of behouden van een WW-uitkering. Een proefplaatsing kan een van de voorwaarden zijn voor het verkrijgen, dan wel behouden van de uitkering, een persoon met een uitkering is hierdoor afhankelijk van de werkzaamheden die hij of zij verricht. De initiatiefnemer vindt het te daarom te rechtvaardigen dat de criteria in de verdringingstoets strikter zijn.

De initiatiefnemer vindt het van belang om te benadrukken dat de verdringingstoets geen aanval is op het vrijwilligerswerk. De initiatiefnemer onderkent de waarde van het vrijwilligerswerk voor onze samenleving en beoogt met dit wetsvoorstel de positie van vrijwilligers juist te versterken. De reikwijdte van voorliggend wetsvoorstel beperkt zich

¹⁷ <https://www.volkskrant.nl/ opinie/den-bosch-botviert-de-participatiewet-vooral-op-vluchtelingen~a4519537/?hash=b6b205f0124d8d6e4b30cabd01142731c4b33200>

¹⁸ <https://www.gelderlander.nl/aalten/werklozen-dwingen-tot-bloemenvouwen-was-knetterfout~a74af0bd/>

weliswaar tot een deel van de sociale zekerheid, maar door helder te maken welke werkzaamheden leiden tot verdringing, en dus zouden moeten worden betaald, wordt duidelijk wat als vrijwilligerswerk kan worden beschouwd en wat niet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de initiatiefnemer voorbeelden kan geven van de wijze van toepassing van criteria, waarmee gemeenten en UWV een traject concreet kunnen toetsen. De leden van de betreffende fractie vragen hoe wordt bepaald of arbeid de afgelopen drie jaar betaald is uitgevoerd, of de arbeid goedkoper is geworden, of arbeidsomstandigheden en -voorwaarden achteruitgaan door toedoen van inzet van een uitkeringsgerechtigde? Kan worden volstaan met een verklaring van de werkgever of met een toetsing in reactie op signalen over verdringing?

De verdringingstoets bestaat uit een aantal uitgangspunten waar trajecten aan worden getoetst. Deze uitgangspunten zijn uniform. Indien een werktraject in het kader van de Participatiewet aan een of meerdere van deze uitgangspunten voldoet, dan is er sprake van verdringing en kan er geen overeenkomst worden gesloten onder de voorgestelde voorwaarden. De werkzaamheden worden getoetst in het contact tussen de gemeente (of een andere overheidsinstantie) en het bedrijf of de organisatie die mensen met een (bijstands-) uitkering een werktraject wil aanbieden. Dit geldt zowel voor werktrajecten waarbij sprake is van één persoon als bij grootschalige afspraken waarbij grote aantallen personen werkzaamheden gaan verrichten. Indien sprake is van een aanbesteding, worden de aanbestedingseisen getoetst aan de uitgangspunten voor verdringing.

Alle betrokken partijen hebben er belang bij dat de verdringingstoets zo helder en eenvoudig mogelijk wordt uitgevoerd. Op basis van de in de gemeentelijke verordening vastgelegde criteria voor verdringing wordt een toets opgesteld die waarschijnlijk uit ongeveer zes vragen bestaat. De gemeente en UWV moeten toetsen: of een traject leidt tot oneerlijke concurrentie, of de inzet van bijstandsgerechtigden leidt tot (mogelijk) ontslag van huidige werknemers; of de inzet van mensen met een bijstandsuitkering leidt tot gewijzigde arbeidsomstandigheden bij het huidige personeelsbestand; of er sprake is van een verschuiving van betaald naar onbetaald werk (bijvoorbeeld doordat vacatures niet meer worden ingevuld); of de inzet van bijstandsgerechtigden voor de werkgever winstgevend is; of het traject geen werkzaamheden bevat die de afgelopen drie jaar door betaalde krachten zijn uitgevoerd.

Bij aanvang van een traject (of indien er sprake is van een aantal soortgelijke trajecten bij een werkgever) of trajecten worden deze zes punten met de betreffende organisatie of het betreffende bedrijf doorgenomen. Op welke wijze dit gebeurt is aan de gemeente. Een gemeente kan kiezen om deze afspraken in een overeenkomst te gieten of om een checklist op te stellen. Hierbij is de gemeente afhankelijk van de gegevens die de betreffende organisatie aanlevert. De toetsing op verdringing kan dus binnen bestaande gesprekken plaatsvinden. De gemeente is hierbij afhankelijk van het bedrijf of de betreffende organisatie die de gegevens aanlevert. Indien een bedrijf of organisatie verkeerde gegevens aanlevert er en er ondanks de toets sprake is van verdringing kan er een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie worden opgelegd. Ook kan een gemeente er toe besluiten om de samenwerking met de betreffende organisatie op te schorten.

Sadet Karabulut