



Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
24 juni 2021
Kenmerk
TISA/U202100528
Telefoon
06-12649922
Bijlage(n)

Onderwerp

Verzoek bestuurlijke reactie initiatiefwetsvoorstel Verdringingstoets

Geachte heer Koolmees,

Bij brief van 29 maart jl. verzocht u ons een reactie te geven op het initiatiefwetsvoorstel Verdringingstoets van het, voormalige, Tweede Kamerlid mevrouw Karabulut, zoals dat op dit moment voorligt voor behandeling in de Eerste Kamer.

Met dit voorstel wordt beoogd mensen met een uitkering op grond van de Participatiewet (en een WW-uitkering) kansen te bieden op een betaalde baan en werknemers te beschermen tegen oneerlijke concurrentie. In het wetsvoorstel wordt daarvoor een verdringingstoets geregeld.

Wij delen het beleidsuitgangspunt dat verdringing moet worden voorkomen. In de Participatiewet is dat ook al geregeld. Zo is in artikel 9 lid1 onder c en art. 10a lid 2 van de Participatiewet opgenomen dat werkzaamheden die worden verricht naast, of in aanvulling op reguliere arbeid, niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Het toezicht daarop berust bij de gemeenteraad. Om gemeenten behulpzaam te zijn, ter voorkoming dat verdringing ontstaat, is door de gemeentelijke sector in 2018 een handreiking opgesteld, de "Handreiking Verdringing voorkomen bij het bevorderen van arbeidsparticipatie". Wij menen dat hiermee, en door de verantwoordelijkheid die gemeenteraden hebben in het kader van hun controlerende taak, de verdringing afdoende is gewaarborgd. Wij vinden ook dat de verantwoording over het gevoerde beleid van de Participatiewet past binnen de decentralisatie-uitgangspunten van het Sociaal Domein en de bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en gemeenten. Recentralisatie en uniformering van regelgeving passen daar niet in. Zeker niet als daar naar onze mening geen zwaarwegende aanleiding voor bestaat.

Eerder hebben wij, bij brief van 23 maart 2017, al onze bezwaren naar voren gebracht tegen dit initiatiefwetsvoorstel. Ons zijn geen nieuwe feiten en omstandigheden bekend, ook niet na

consultatie in onze achterban, die ertoe leiden dat wij op dit moment een ander standpunt zouden moeten innemen dan eerder verwoord.

Inmiddels hebben wij ook kennisgenomen van het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk, (ATR) over dit wetsvoorstel, dat op 3 mei jl. is uitgebracht. Het samenvattende oordeel van dat Adviescollege is dat op grond van het huidige voorstel moet worden afgezien van verdere behandeling daarvan. Wij delen dit standpunt om de redenen die door het ATR uitgebreid naar voren zijn gebracht in zijn advies. Op een aantal zaken gaan wij hierna nog in.

Zoals ook blijkt uit het advies van het ATR is de kennelijke aanname van indienster van het wetsontwerp dat ongewenste verdringing nog steeds aan de orde is. Uit de parlementaire behandeling van het wetsontwerp tot nu toe is echter onvoldoende gebleken wat de omvang van het probleem zou zijn. Een kwantitatieve analyse over de omvang van het weergegeven probleem van ongewenste verdringing ontbreekt. Dat betekent naar onze mening dat, gelet op de ingrijpende consequenties (informatie- en verantwoordingsplichten, contractaanpassingen en nalevingskosten) voor gemeenten, werkgevers en deelnemers, de veronderstelde positieve opbrengsten van invoering van het wetsvoorstel niet opwegen tegen de lasten; het middel is erger dan de kwaal.

Verder zijn wij van mening dat het voorstel fundamenteel afbreuk doet aan de uitgangspunten van de Participatiewet. De Participatiewet behelst meer dan toeleiding naar werk van mensen met een uitkering. Het doel is ook om mensen die al lang buiten het arbeidsproces staan perspectief te bieden. Dat kan op verschillende manieren, waarvoor de Participatiewet instrumenten aanreikt. Voor velen zijn activeringstrajecten, leerbanen, werk met behoud van uitkering en proefplaatsingen noodzakelijke, eerste stappen, op weg naar werk. Om daar in het belang van betrokkenen optimaal gebruik van te maken moeten gemeenten in staat worden gesteld om verschillende belangen te wegen. Het wetsvoorstel zoals dat nu is verwoord, biedt die ruimte niet. Het beperkt die ruimte en zorgt voor nieuwe en grotere problemen op andere terreinen.

De voorgestelde verdringingstoets maakt een afweging van belangen, en de keuze voor een geschikt traject, niet alleen nodeloos ingewikkeld, het zet ook de stap uit een sociaal isolement onder druk; voor veel mensen is inactiviteit en de noodzaak een beroep te doen op de bijstand het begin van meer problemen: schulden, slechtere lichamelijke en geestelijke gezondheid en vereenzaming. Werk en activering zijn voor veel mensen een manier om uit een uitzichtloze situatie te komen. Het wetsontwerp draagt daar niet aan bij.

Dat het wetsvoorstel de afwegingsruimte van gemeenten beperkt, en daarmee contraproductief is, wordt ook naar voren gebracht door het ATR. Zo is in art. 8g van het voorstel opgenomen dat de met de werkgever overeengekomen voorzieningen, trajecten of werkzaamheden geen activiteiten mogen bevatten die in de periode van drie jaar daarvoor werden uitgevoerd door een werknemer op tenminste WML-niveau. Naast informatieverplichtingen van de kant van de werkgever om dat te bewijzen, waarbij nog de vraag rijst wat dan precies door de werkgevers aan informatie moet worden overgelegd (de criteria in het voorstel zijn onduidelijk) om dit te kunnen beoordelen, betekent dit feitelijk dat verschillende instrumenten niet meer kunnen worden toegepast. Daarbij komt dat het wetsvoorstel ook nog bepaalt dat binnen één jaar na invoering daarvan bij alle lopende trajecten de voorgestelde verdringingstoets moet worden toegepast. Mocht sprake zijn van verdringing in de zin van het voorstel, dan moeten reeds ingezette trajecten worden beëindigd. Voorspelbaar is dat dit in de praktijk gaat leiden tot conflicten en problemen en tot een onevenredig grote toename van uitvoeringslasten, regeldruk en (bezwaar)procedures.

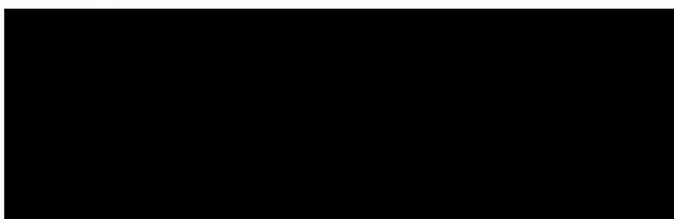
Terecht vraagt het ATR ook aandacht voor de ingewikkelde samenloop van relaties tussen bestuursrecht en contractenrecht. Door het wetsvoorstel ontstaat een driehoeksrelatie tussen gemeente, werkgever en bijstandsgerechtigde, waarbij het bestuursrecht (beschikkingen aan werkgever en bijstandsgerechtigde) en het contractenrecht (toepassingsvoorwaarden) beiden een rol vervullen. In geval van geschillen kan dit onduidelijkheden opleveren over in te zetten rechtsmiddelen. Overigens is het wetsontwerp vrij summier over de inhoud van de (informatie)verplichtingen van de werkgever. Het wetsontwerp richt zich met name, en eenzijdig, op de verplichtingen van gemeenten, die echter wél zijn aangewezen op de medewerking van de overige twee partijen in de driehoeksrelatie die ontstaat.

Voor het overige willen wij in onze reactie u graag verwijzen naar de inhoud van onze eerdere brief van 23 maart 2017 over dit onderwerp, gericht aan de Vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer, de brief van Divosa van 20 maart 2017 over hetzelfde onderwerp, ook gericht aan die commissie, en het recente advies van 3 mei jl. van het ATR. De daar naar voren gebrachte argumenten spreken voor zich.

Tot slot nog het volgende. Mede als gevolg van de "Widemerencasus" hebben recent gesprekken plaats gehad over de hardheid en uitvoerbaarheid van de Participatiewet. Bij brief van 4 juni jl. heeft u de uitkomsten van rondetafelgesprekken over de Participatiewet naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarbij ging het onder andere om vertrouwen, vermindering van complexiteit van regelgeving in de Participatiewet en meer ruimte voor maatwerk. Wij constateren dat op elk van die drie uitgangspunten het voorliggende wetsontwerp niet voldoet. Het vertrouwen ontbreekt kennelijk dat gemeenten de Participatiewet naar behoren, adequaat en met afweging van alle betrokken belangen zouden kunnen uitvoeren, de complexiteit van de Participatie wet wordt nodeloos vergroot en maatwerk wordt belemmerd door uniformering en recentralisatie van decentraal belegde bevoegdheden. Naar onze mening kan dat niet de bedoeling zijn van de bevindingen zoals die in de brief van 4 juni jl. zijn verwoord.

Wij vertrouwen erop u met het bovenstaande voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



algemeen directeur

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag



MINISTERIE VAN SZW
28 JUNI 2021
SCANPLAZA

RD4CC #X830XDX#00#0000#





Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509LV Den Haag

Datum

17 juni 2021

Ons kenmerk

SBK/102598/HK

Pagina

3

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Initiatiefwet verdringingstoets

Geachte heer Koolmees,

Met uw brief van 29 maart jl. heeft u UWV mede namens de initiatiefnemer gevraagd een uitvoeringstoets uit te brengen op het initiatiefwetsvoorstel-Van Kent Verdringingstoets.

Met het wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer mensen met een bijstandsuitkering en een WW-uitkering meer kansen te bieden op een betaalde baan en werknemers in loondienst en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door de inzet van onbetaalde krachten. De verdringingstoets moet worden uitgevoerd bij de tegenprestatie, arbeidsinschakeling incl. sociale activering en participatieplaatsen onder de Participatiewet. De proefplaatsingen in de WW en de social return bij aanbestedingen vallen onder de reikwijdte van de wet. Het wetsvoorstel heeft geen impact op de Wajong, WIA/WGA, WAO en WAZ.

Alvorens in te gaan op de resultaten van de uitvoeringsbeoordeling, constateer ik dat deze uitvoeringstoets op een laat moment in het wetgevingsproces komt, namelijk nadat het voorstel de Tweede Kamer is gepasseerd. Ik stel voor dat bij toekomstige initiatiefwetsvoorstellen SZW en UWV er gezamenlijk zorg voor dragen dat deze toets tijdig, voor de behandeling in de Tweede Kamer, kan worden afgerond. In deze uitvoeringstoets hebben we overigens nog geen volledige impactanalyse kunnen maken van de gevolgen van het wetsvoorstel. Deze inschatting kunnen we pas maken als er ook een AMvB ligt. UWV stelt voor dat we dan in overleg met uw ministerie een aanvullende uitvoeringstoets doen.

Proefplaatsingen WW niet meer mogelijk

De proefplaatsing voor WW-gerechtigden biedt voor een kleine groep kwetsbare werkzoekenden een goede kans om weer terug naar werk te gaan. Het instrument wordt nu ingezet voor mensen met een uitkering en een zwakke arbeidsmarktpositie (zoals o.a. laaggeletterden, niet-digivaardigen, mensen met een arbeidsbeperking en/of mensen die niet meer beschikken over actuele vaardigheden). UWV kan voor een beperkte periode toestemming geven aan een werkzoekende om met behoud van uitkering te onderzoeken of de werkzaamheden passen en voor de werkgever passen dan wel passend te maken zijn. In ruim 70% van de gevallen gaat de persoon na proefplaatsing bij de werkgever aan de slag. In 2020 gaat het over ongeveer 1500 WW-proefplaatsingen.

De initiatiefwet betekent dat de kwetsbare groep WW-ers straks niet meer de mogelijkheid heeft om in aanmerking te komen voor het instrument proefplaatsing. Binnen de voorgestelde strikte wettelijke bepalingen ziet UWV geen ruimte om het instrument proefplaatsing in te zetten bij WW-gerechtigden na de inwerkingtreding van de initiatiefwet. De wet bepaalt dat voorzieningen, trajecten of werkzaamheden géén activiteiten mogen bevatten die eerder in de drie voorafgaande jaren werden verricht tegen het minimumloon.

Dit is zo strikt geformuleerd dat straks het werken op een werkplek met behoud van uitkering WW niet meer mogelijk is. Het gaat bij proefplaatsing immers per definitie om normale loonvormende arbeid. De werkgever is echter tijdens de periode van proefplaatsing geen loon verschuldigd; de uitkeringsgerechtigde behoudt tijdens de periode van proefplaatsing zijn/haar uitkering.

Het is belangrijk dat we bij de inzet van onze instrumenten ervoor zorg dragen dat we de kans op verdringing klein houden. Ook mensen met een uitkering hebben zo meer kans op een betaalde baan. Daarom gelden er in ons huidige beleid al strikte voorwaarden om het instrument proefplaatsing in te kunnen zetten. Zo kunnen WW-ers die nog geen drie maanden werkloos zijn geen gebruik maken van dit instrument.

Aanbestedingen met social return

In het wetsvoorstel is ook een aanpassing op de aanbestedingswet opgenomen. Bij aanbestedingen kunnen social return afspraken worden gemaakt om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. De initiatiefnemer ziet dat deze aanbestedingen ook kunnen leiden tot werken tegen minder loon. Door wettelijk te regelen dat bij aanbestedingen van de overheid waarbij social return afspraken worden gemaakt, vooraf een verdringingstoets wordt uitgevoerd, verwacht de initiatiefnemer dat dit de negatieve gevolgen van verdringing van betaalde arbeid en werken zonder loon bestrijdt.

Met het wetsvoorstel wordt een verdringingstoets geïntroduceerd op aanbestedingen. Dit heeft impact op de aanbestedingen van overheidsorganisaties, dus ook op aanbestedingen door UWV. Het is nog onvoldoende bekend hoe partijen straks invulling moeten geven aan de bepalingen uit de initiatiefwet. We zien grote aanbestedingsrechtelijke risico's als verwacht wordt dat UWV met zijn contractpartijen in gesprek gaat over herziening van lopende contractrelaties. Dit acht UWV niet wenselijk en niet uitvoerbaar.

Een onbedoeld gevolg van de verdringingstoets kan zijn dat aanbestedende diensten geen bijzondere voorwaarden met betrekking tot social return meer opnemen in de aanbestedingsdocumenten, omdat zij willen voorkomen te maken te krijgen met de verdringingstoets. Maar ook als een aanbestedende dienst wel voorwaarden met betrekking tot social return stelt, zal de ruimte voor initiatieven voor het vormgeven van social return worden verkleind; daardoor nemen in onze ogen de kansen af om via deze route plekken te creëren.

Vrijwilligerswerk

U heeft in uw brief tevens gevraagd om expliciet in te gaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de toets die UWV nu al uitvoert voor de Regeling vrijwilligerswerk in de WW. UWV ziet geen impact op de Regeling vrijwilligerswerk, omdat deze niet valt onder de reikwijdte van deze initiatiefwet.

Conclusie

Alles afwegende achten wij de nadelen van de gevolgen van het initiatiefvoorstel voorwerkzoekenden met een uitkering groter dan de voordelen. Op basis daarvan komen wij tot de conclusie dat dit wetsvoorstel ongewenst is. Ook de Raad van State en het Adviescollege Toetsing Administratieve Regeldruk (ATR) hebben geconcludeerd dat de onderbouwing van het voorstel onvoldoende is voor goede besluitvorming.

Uiteraard zijn wij bereid om mee te denken bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel en de AMvB. In dat kader zijn wij ook beschikbaar om met de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel in gesprek te gaan.

Hoogachtend,

A large black rectangular redaction box covering the signature of the chairperson.

Voorzitter Raad van Bestuur



Uitvoeringstoets initiatiefwet verdringingstoets

UWV

15 juni 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Samenvattend oordeel
3. Beoordelingspunten uitvoeringstoets
 - a. Uitvoerbaarheid
 - b. Handhaafbaarheid
 - c. Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum
 - d. Effecten voor de klant
 - e. Effecten op de benodigde capaciteit
 - f. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten
 - g. Effecten op regeldruk (administratieve lasten)
 - h. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie
 - i. Implementatie/ risico's/ control
 - j. Informatievoorziening/ Informatie- en communicatietechnologie
 - k. Gegevensuitwisseling
 - l. Privacy

1. Inleiding

In deze uitvoeringstoets gaat UWV in op de voorgestelde wijzigingen in het Voorstel van wet van het lid Kent¹ tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets (Wet verdringingstoets).

Met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer mensen met een bijstandsuitkering en een WW-uitkering meer kansen te bieden op een echte, betaalde baan en werknemers in loondienst en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door de inzet van onbetaalde krachten. Het wetsvoorstel heeft voor UWV impact op de proefplaatsingen WW en op aanbestedingen met social return.

Het wetsvoorstel regelt een toets op verdringing met het doel dat werkzaamheden die door mensen met een uitkering worden verricht, ook eerlijk worden betaald. Met de toets zal de overheid voortaan bij een instelling, bedrijf of andere organisatie toetsen of het inzetten van mensen met een uitkering niet leidt tot verdringing van betaalde arbeid. Er is sprake van verdringing wanneer reguliere arbeid wordt vervangen door onbetaalde arbeid of arbeid waar een lagere vergoeding tegenover staat dan het wettelijk minimumloon en verricht wordt door uitkeringsgerechtigden in de Participatiewet of Werkloosheidswet. Het wetsvoorstel heeft geen impact op de Wajong, WIA/WGA, WAO en WAZ. In de Participatiewet is voorzien in een verdringingstoets op de tegenprestatie, voorziening sociale activering en werkervaringsplaatsen. Daarnaast vallen de proefplaatsingen in de WW en de social return bij aanbestedingen onder de reikwijdte van de wet. UWV ziet geen impact op de Regeling vrijwilligerswerk, omdat deze niet valt onder de reikwijdte van deze initiatiefwet. De Regeling vrijwilligerswerk komt dus verder in deze uitvoeringstoets niet meer aan de orde.

Met de nieuwe wet wordt de verdringingstoets verplicht gesteld en wordt gedefinieerd wanneer er sprake is van verdringing. In het wetsvoorstel zijn de uitgangspunten opgenomen waaraan de verdringingstoets moet voldoen. Het gaat om werkzaamheden waar de inzet van uitkeringsgerechtigden, die vallen onder de wet, ertoe leiden dat werkzaamheden goedkoper worden verricht dan wanneer deze worden verricht door personen die ten minste het wettelijk minimumloon verdienen. Ook kan er sprake zijn van verdringing als de arbeidsomstandigheden van werkenden veranderen door de inzet van uitkeringsgerechtigden. En tot slot is in de wet opgenomen dat door deze uitkeringsgerechtigden met behoud van uitkering géén activiteiten mogen worden verricht die in de drie voorafgaande jaren werden verricht tegen tenminste het wettelijk minimumloon.

In het wetsvoorstel is een aanpassing op de aanbestedingswet opgenomen waarmee voor aanbestedingstrajecten van overheidsorganisaties de verdringingstoets verplicht wordt gesteld. Bij aanbestedingen kunnen socialreturnafspraken worden gemaakt om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. De initiatiefnemer ziet dat deze aanbestedingen ook kunnen leiden tot werken tegen minder loon. Door wettelijk te regelen dat bij aanbestedingen van de overheid waarbij social return afspraken worden gemaakt, vooraf een verdringingstoets wordt uitgevoerd, verwacht de initiatiefnemer dat dit de negatieve gevolgen van verdringing van betaalde arbeid en werken zonder loon bestrijdt.

Impact verdringingstoets op proefplaatsing WW

In deze uitvoeringstoets gaan wij allereerst in op de impact van de verdringingstoets op de inzet van proefplaatsingen WW. Voor de proefplaatsen als bedoeld in de Werkloosheidswet moet straks een verdringingstoets worden uitgevoerd. Proefplaatsing is één van de arbeidbevorderende instrumenten voor werkzoekenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. UWV kan dit instrument inzetten om werkzoekenden met een uitkering, die niet zelfstandig werk kunnen vinden, te begeleiden naar regulier betaalde werkzaamheden. Het is een tegemoetkoming aan werkgevers om kwetsbare werkzoekenden in dienst nemen. UWV kan, als de werkzoekende hierom verzoekt, voor een beperkte periode

Het Tweede Kamerlid Van Kent (SP) heeft dit initiatiefvoorstel overgenomen van het voormalige Tweede Kamerlid Karabulut (eveneens SP).

toestemming verlenen om met behoud van uitkering te onderzoeken of de werkzaamheden en/of de werkgever past, dan wel passend is te maken.

Impact verdringingstoets op aanbestedingen

In deze uitvoeringstoets gaan wij in de tweede plaats in op de impact voor UWV als aanbestedende dienst en benoemen we ook mogelijke gevolgen van de wijzigingen in de aanbestedingswet voor de inzet van proefplaatsingen. Dit deel raakt overigens alle overheidsorganisaties die vallen onder de aanbestedingswet. (

Inhoud

In voorliggende uitvoeringstoets beoordeelt UWV de verdringingstoets ten aanzien van proefplaatsing WW en voor de aanbestedende diensten op de volgende aspecten:

- a) Uitvoerbaarheid
- b) Handhaafbaarheid
- c) Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum
- d) Effecten voor de klant
- e) Effecten op de benodigde capaciteit
- f) Eenmalige en structurele effecten op uitvoeringskosten
- g) Effecten op regeldruk (administratieve lasten)
- h) Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie
- i) Implementatie/ risico's/ control
- j) Informatievoorziening/Informatie- en communicatietechnologie
- k) Gegevensuitwisseling
- l) Privacy

II. Samenvattend oordeel

Proefplaatsing WW niet meer uitvoerbaar

UWV ziet onvoldoende ruimte om binnen de voorgestelde wettelijke bepalingen het instrument proefplaatsing WW uit te voeren na de inwerkingtreding van de initiatiefwet. De initiatiefwet bepaalt² dat activiteiten (voorzieningen, trajecten of werkzaamheden) géén activiteiten mogen bevatten die eerder (in de drie voorafgaande jaren) werden verricht tegen tenminste het wettelijk minimumloon. De proefplaatsing is primair bedoeld om de match tussen werkzoekende en de werkgever en de werkplek te bewerkstelligen. Daarbij gaat het ook om het zélf doen van werkzaamheden en het daadwerkelijk meedraaien op de werkvloer als onderdeel van een proefplaatsing; het gaat dus per definitie om normale loonvormende arbeid. De werkgever is echter tijdens de periode van proefplaatsing geen loon verschuldigd; de uitkeringsgerechtigde behoudt tijdens de periode van proefplaatsing zijn/haar uitkering.

Gevolgen voor kwetsbare WW-groep

Uit het initiatiefwetsvoorstel maakt UWV op dat het mogelijk niet de bedoeling is van de initiatiefnemer dat door de verdringingstoets de proefplaatsing volledig geblokkeerd wordt. Echter, UWV ziet dat na de inwerkingtreding van de wet in haar huidige vorm het instrument proefplaatsing niet meer kan worden ingezet voor WW-ers. De consequentie is dat een kwetsbare groep binnen de WW niet meer in aanmerking komt voor het instrument proefplaatsing. Het belemmert het duurzaam plaatsen van WW-gerechtigden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Denk hierbij aan o.a. personen die laaggeletterd zijn, niet-digivaardigen, WW'ers < 35% WIA/ZW, oudere werklozen of werklozen met een eenzijdig arbeidsverleden of opleidingsachtergrond of een combinatie van deze factoren. Juist zij zijn gebaat bij een proefplaatsing om de juiste match met het werk/werkgever te kunnen maken.

UWV vindt daarom dat de initiatiefwet zijn doel voorbij schiet en belemmerend werkt voor de arbeidsopname van kwetsbare werkzoekenden met een WW-uitkering en concludeert alle voor- en nadelen voor klanten afwegend dat wij dit initiatiefwetsvoorstel niet willen.

² Zie artikel 8g, eerste lid onder b van de initiatiefwet

Gevolgen verdringingstoets aanbestedende dienst

De verdringingstoets hoeft door aanbestedende diensten alleen te worden uitgevoerd als er in het aanbestedingstraject bijzondere voorwaarden op het gebied van social return (als bedoeld in artikel 2.80 Aanbestedingswet) worden gesteld.

Bij de overgang naar de nieuwe situatie met verdringingstoets zien we aanbestedingsrechtelijke risico's als van UWV verwacht wordt dat we met contractpartijen in gesprek gaan over herzieningen op lopende overeenkomsten. UWV acht dit niet uitvoerbaar, omdat er sprake kan zijn van een wezenlijke wijziging in de opdracht die is aanbesteed en dan verplicht het aanbestedingsrecht tot opnieuw aanbesteden.

Het is nog onduidelijk welke acties een aanbestedende dienst moet verrichten voor de verdringingstoets. Het is niet ondenkbaar dat de te verrichten acties voor de verdringingstoets een aanbestedende dienst ervan weerhouden om social return voorwaarden te stellen. De verdringingstoets werkt dan contra productief ten aanzien van de inzet van social return.

Vervolg

Pas na het beoordelen van de nog op te stellen AMvB kan UWV de volledige impact van het wetsvoorstel en de AMvB overzien.

III. Beoordelingspunten

a) Uitvoerbaarheid

Proefplaatsing

Een proefplaatsing is een re-integratie bevorderend instrument om werkzoekenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt een kans op duurzaam werk te bieden. Onder de WW-uitkeringsgerechtigden gaat het om de volgende groepen:

- WW-ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (combinatie van factoren zoals eenzijdig arbeidsverleden, opleiding, lang verblijf in de WW, leeftijd);
- WW-ers die < 35% WIA/ZW zijn. Gezondheidsaspecten kunnen bij de re-integratie naar werk een rol spelen;
- WW-ers die behoren tot de doelgroep Banenafpraak.

In de huidige situatie zijn er strikte voorwaarden voor de werkgever voor het instrument proefplaatsing. Deze voorwaarden zijn erop gericht dat de werkgever uiteindelijk voornemens is de werknemer na de proefplaatsing in dienst te nemen. Bij een signaal van oneigenlijk gebruik van het instrument bij werkgevers gaat UWV met deze werkgevers in gesprek en onthoudt eventueel de werkzoekende om met behoud van uitkering onbeloofde activiteiten te verrichten.

UWV heeft in 2019 in totaal ongeveer 4000 proefplaatsingen en in 2020 ongeveer 3000 proefplaatsingen gerealiseerd. De helft van deze proefplaatsingen betreft WW-ers. Uit de laatste cijfers over de proefplaatsing (2019) naar 220 dossiers blijkt dat in ruim 70% van de gevallen de persoon na proefplaatsing bij de werkgever gaat werken. Na zes maanden is ruim 60% nog in dienst van die werkgever. In ongeveer 50% van de gevallen was de persoon 50 jaar of ouder. Daarbij is de duur van de proefplaatsing kort (in driekwart van die gevallen beperkt tot na 2 maanden).

Uitvoerbaarheid verdringingstoets blokkeert proefplaatsing

UWV ziet geen mogelijkheden om het instrument proefplaatsing voor de WW-dienstverlening te behouden binnen de mogelijkheden die dit initiatiefvoorstel biedt. Dit is het gevolg van de bepaling in de initiatiefwet³ dat activiteiten (voorzieningen, trajecten of werkzaamheden) géén activiteiten mogen bevatten die eerder (in de drie voorafgaande jaren) werden verricht tegen tenminste het wettelijk minimumloon (wml). Het 'echte werken' met behoud van uitkering is daardoor niet meer mogelijk. De proefplaatsing is primair

³ Zie artikel 8g, eerste lid onder b van de initiatiefwet

bedoeld om de match tussen werkzoekende en de werkplek te bewerkstelligen. Daarbij gaat het juist om het zélf doen van werkzaamheden en het daadwerkelijk meedraaien op de werkvloer als onderdeel van een proefplaatsing.

Een proefplaatsing kent een tweeledig doel. Enerzijds om te onderzoeken of de match tussen de werknemer, de werkgever en/of het werk valt te maken. Zo ontstaat de mogelijkheid om eventueel koudwatervrees bij de werkzoekende en/of de werkgever weg te nemen. De werknemer ervaart geen druk op presteren, de werkgever loopt geen financieel risico. Anderzijds is dit een periode waarbij gezamenlijk kan worden onderzocht of er aanpassingen nodig zijn zoals bijvoorbeeld een werkvoorziening. Denk daarbij aan de inzet van jobcoaching of het bepalen van de loonwaarde. Ook WW-ers die bekend zijn met een structureel functionele beperking kunnen aanspraak op een werkvoorziening maken. De focus van een proefplaatsing ligt dus niet op het onbeloofd verrichten van werkzaamheden, maar vooral op het zetten van een stap naar duurzaam werk door personen met een zwakke arbeidsmarktpositie. UWV zet het instrument niet in voor personen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Zo kunnen WW-ers die nog geen drie maanden werkloos zijn geen gebruik maken van dit instrument.

Het wetsvoorstel heeft ook impact op de re-integratiedienst "Naar werk" die onder het Inkoopkader Re-integratiediensten UWV is gecontracteerd. Voor bedrijven die werkzoekenden WW-ers naar werk begeleiden zal het uitplaatsen bemoeilijkt worden, omdat voor hen proefplaatsingen niet meer kunnen worden ingezet.

Inzet proefplaatsing uitkeringsafhankelijk

UWV zet een proefplaatsing in voor personen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, ongeacht hun uitkeringsachtergrond. In de memorie van toelichting staat dat de arbeidsongeschiktheidswetten buiten beschouwing zijn gelaten, omdat voor die werkzoekenden bij proefplaatsing de nadruk veel meer zou liggen op het toeleiden naar werk dan voor de WW-werkzoekenden. UWV herkent dit onderscheid niet dat hier gemaakt wordt. UWV zet voor al zijn uitkeringsgerechtigden, die een zwakke arbeidsmarktpositie hebben, de proefplaatsing in als re-integratie bevorderend instrument. Dit is de basis waarop UWV zijn Beleidsregels Proefplaatsing UWV 2019 heeft vormgegeven. Door de verdringingstoets alleen van toepassing te laten zijn op de proefplaatsen in de WW ontstaat er juist ongelijkheid. Kwetsbare werkzoekenden met een WW-uitkering worden zo op achterstand geplaatst ten opzichte van kwetsbare werkzoekenden met een AG-ZW-uitkering. Daarnaast ontstaat er straks onduidelijkheid voor onze adviseurs voor welke werkzoekenden wanneer proefplaatsing mogelijk is. Denk bijvoorbeeld aan een cliënt die vanuit een WW-uitkering ziek wordt en onder het ZW-regime valt; dan is onder het ZW-regime wel proefplaatsing mogelijk. Ook voor werkgevers en werkzoekenden wordt het onduidelijk waarom de proefplaatsing voor het ene uitkeringsregime wel mogelijk is en voor het andere niet.

Zowel vanuit burgerperspectief als vanuit uitvoeringsperspectief zien wij graag dat werkzoekenden de ondersteuning kunnen krijgen die zij nodig hebben ongeacht wat de uitkeringsachtergrond is.

Verdringingstoets aanbestedingen

Met het wetsvoorstel wordt een verdringingstoets geïntroduceerd op aanbestedingen. Dit heeft impact op de aanbestedingen van overheidsorganisaties, dus ook op de aanbestedingen door UWV. Er is nog weinig bekend hoe partijen straks invulling moeten geven aan de bepaling uit de aanbestedingswet van de initiatiefwet en welke effecten dit heeft op onze aanbestedingen. UWV verwacht dat dit verder wordt uitgewerkt bij de totstandkoming van de AMvB. Hieronder schetsen wij de verwachte impact van het wetsvoorstel op onze uitvoering. Ook gaan wij in op enkele aandachtspunten die betrekking hebben op het wetsvoorstel en voor de uitwerking van de AMvB.

Impact overgangsbepalingen

De aanbestedende partij heeft bij de overgangsbepaling een inspanningsverplichting om ervoor te zorgen dat de aanbesteding conform deze wet is en dat een eventueel gestelde bijzondere voorwaarde met betrekking tot social return voldoet aan de verdringingstoets.

We zien grote aanbestedingsrechtelijke risico's als verwacht wordt dat we met contractpartijen in gesprek gaan over aanpassing van lopende contractrelaties. Dit acht UWV niet wenselijk en niet uitvoerbaar. Herziening van reeds lopende en aangegane contractrelaties kan leiden tot aanbestedingsrechtelijke bezwaren. Er kan namelijk sprake zijn van een wezenlijke wijziging in de opdracht die is aanbesteed. In dat geval verplicht het aanbestedingsrecht tot het opnieuw aanbesteden. Dit kan consequenties hebben voor de bedrijfsvoering van UWV en, indien diensten die onder deze aanbestedingen vallen, niet ingezet kunnen worden, ook voor de dienstverlening aan onze cliënten. UWV ziet bovendien het risico dat de voorwaarden waaronder de diensten en producten worden geleverd, ongunstiger worden. Tot slot kan herziening leiden tot imagoschade, omdat UWV als een onbetrouwbare partner kan worden gezien. Omdat het hier om een 'streven' gaat, en daarbij om een inspanningsverplichting, zal het lastig zijn om te beoordelen of UWV – als aanbestedende dienst – voldoende inspanning heeft geleverd om uitvoering te geven aan de overgangsbepaling.

Impact op aanbesteding van nieuwe opdrachten

UWV heeft nog geen informatie over de invoering van de toets. In deze uitvoeringstoets gaat UWV er vanuit dat er gewerkt wordt met een zogenaamde eigen verklaring van de inschrijvende partij en dat deze wordt aangemerkt als voldoende bewijs dat er geen sprake is van verdringing. Mocht de aanbestedende dienst een actieve onderzoeksplicht krijgen, dan is de vraag hoe deze er uit ziet, waarbij privacy een belangrijk aspect is om rekening mee te houden.

UWV zal – nadat de initiatiefwet is aangenomen – bij het aangaan van inkooprelaties de verdringingstoets expliciet benoemen in de aanbestedingsstukken/inkoopdocumenten, indien een bijzondere voorwaarde met betrekking tot social return wordt gesteld. Dit is conform het wetsvoorstel waarbij er ook vanuit wordt gegaan dat overheidsorganisaties ook voor de inwerkingtreding al zo veel mogelijk rekening houden met de verdringingstoets.

Social return beleid

Als aanbestedende overheidsdienst hecht UWV belang aan inclusiviteit. Daarom stelt UWV bij aanbestedingen eisen aan de sociale aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen (social return), bijvoorbeeld om de inzet van kwetsbare groepen (met een arbeidsbeperking) op een dienstbetrekking te bevorderen en het beschikbaar stellen van stage- en werkervaringsplaatsen. Het uitgangspunt is nu al dat dit niet ten koste mag gaan van betaalde werkzaamheden.

UWV kan niet overzien wat de impact zal zijn als partijen zowel aan de strenge verdringingstoets moeten voldoen als ook invulling moeten geven aan de eisen voor inclusiviteit. Onbedoeld gevolg van de verdringingstoets kan zijn dat aanbestedende diensten geen bijzondere voorwaarden met betrekking tot social return opnemen in de aanbestedingsdocumenten, omdat zij dan niet te maken krijgen met de verdringingstoets. Ook als een aanbestedende dienst voorwaarden aan social return stelt, zal door de voorwaarden die met de verdringingstoets gaan gelden de ruimte voor initiatieven social return worden verkleind en nemen de kansen af om via deze route plekken te creëren.

b) Handhaafbaarheid

Proefplaatsing

Als de toegang tot proefplaatsing voor WW-ers geblokkeerd is, dan heeft dit geen handhavingsconsequenties.

Aanbestedingen

UWV gaat er bij aanbestedingen vanuit dat voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van verdringing de verklaring van de inschrijvende partij leidend is en afdoende. Dit aspect wordt getoetst tijdens de selectie van de aanbiedende partijen en zal vervolgens onderwerp van gesprek zijn in het contract- en leveranciersmanagement. Als deze handelwijze onvoldoende is, dan voorziet UWV dat er gevolgen zijn (mogelijk aanzienlijke gevolgen) voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Het is voor UWV moeilijk uitvoerbaar om te controleren bij de aanbestedende partij of deze aan de gestelde eisen voldoet.

c) Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum

Proefplaatsing

UWV kan geen uitspraak doen over de haalbaarheid van de inwerkingtredingsdatum. Nadat de initiatiefwet is aangenomen zal er nog een AMvB worden opgesteld. De inwerkingtreding zal daarvan afhankelijk zijn. UWV gaat er vanuit dat het voor de AMvB ook een uitvoeringstoets uitbrengt om de impact in beeld te brengen op de uitvoering.

Aanbestedingen

UWV kan pas echt een uitspraak doen over de haalbaarheid van de inwerkingtredingsdatum als er een voorstel voor de AMVB bekend is. UWV voorziet dat directe inwerkingtreding van de opname van de verdringingstoets in de Aanbestedingswet tot problemen leidt in de uitvoering.

UWV gaat er vanuit dat de nog op te stellen AMvB nadere aanwijzingen zal bevatten. Om een beeld te geven van de werkzaamheden die nodig zijn voor implementatie ziet UWV de volgende aandachtspunten bij lopende en nieuwe contracten.

Lopende contracten

UWV zal een analyse moeten uitvoeren op de omvang en aard van de lopende overeenkomsten met betrekking tot gegunde opdrachten en het eventueel daarin opgenomen zijn van bijzondere voorwaarden. Om een idee te krijgen van de omvang heeft UWV alleen al op het dossier re-integratie en scholing – waarbij in de Inkoopdocumenten sprake is van SROI-bepalingen – met zo'n 1700 leveranciers overeenkomsten gesloten. Dit is nog maar een deel van de aanbestedingen die UWV heeft lopen. Indien er sprake is van bijzondere voorwaarden zal onderzocht moeten worden of deze voldoen aan de verdringingstoets. Mocht dat niet het geval zijn, dan zal geprobeerd moeten worden deze bijzondere voorwaarden zo te herzien dat deze wel voldoen aan de verdringingstoets. Daarbij gelden de eerder genoemde risico's en bezwaren (met als belangrijkste het risico dat herziening van de bijzondere voorwaarden een wezenlijke wijziging in de opdracht kan inhouden. In dat geval dient de opdracht heraanbesteed te worden).

Nieuwe contracten

Om het proces binnen UWV in te richten voor bestaande en nieuwe inkooptrajecten moeten de werkprocessen, formats en standaard aanbestedings- en inkoopdocumenten worden aangepast.

d) Effecten voor de klant

Proefplaatsing

Voor de cliënt

- WW-ers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt komen niet meer in aanmerking voor het instrument proefplaatsing. Daarmee worden hun kansen op duurzame arbeid ernstig beperkt. Het gaat daarbij om WW-ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en WW-ers die < 35% WIA/ZW zijn bij wie gezondheidsaspecten een rol spelen bij de re-integratie naar werk.
- Voor WW-ers < 35% WIA/ZW geldt dat UWV hen – in afstemming met Ministerie SZW – vergelijkbare dienstverlening aanbiedt als WIA-uitkeringsgerechtigden. Zo kan UWV voor hen ook dienstverlening inkopen t.l.v. het re-integratiebudget AG. In het kader van uitstroom naar werk zullen ook re-integratiebedrijven, die dienstverlening aanbieden die is gericht op werkhervatting, te maken krijgen met een mogelijk negatief effect op uitplaatsing als proefplaatsing niet meer kan worden ingezet.

- Dit betekent dat WW-ers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie geen recht hebben op proefplaatsing terwijl voor AG-/ZW-uitkeringsgerechtigden wél proefplaatsing kan worden ingezet.
- UWV is verantwoordelijk voor de inkomensondersteuning vanuit de Ziektewet die met loonkostensubsidie (LKS) werken en ziek uit dienst gaan of ziek worden binnen twee jaar na met loonkostensubsidie te hebben gewerkt. De re-integratieondersteuning is vanuit de Wet verbetering Poortwachter belegd bij de woongemeente. De verwachting is dat deze verdringingstoets ook effecten heeft op het instrument loonkostensubsidie en daarmee ook voor deze bij ons bekende doelgroep.

Voor de werkgever

- De werkgevers krijgen zonder de proefplaatsing niet meer de mogelijkheid om risicoloos te toetsen of een WW-er is te matchen met het werk binnen het bedrijf. Daarnaast is het voor de werkgever moeilijk te volgen voor wie nog wel proefplaatsing kan worden ingezet, omdat er bij de verschillende uitkeringsregimes andere regels gelden.

e) Effecten op de benodigde capaciteit

Proefplaatsing

De verwachting is dat het blokkeren van de proefplaatsing capaciteit oplevert, omdat we geen proefplaatsingen meer kunnen uitvoeren voor WW-gerechtigden.

Aanbestedingen

UWV zal als aanbestedende dienst net als de andere overheidsdiensten extra administratieve werkzaamheden uitvoeren vanwege de verdringingstoets. Welke impact dit heeft, is afhankelijk van nadere uitwerking in de AMvB. Er is in ieder geval capaciteit nodig om de inkoopdocumenten aan te passen en bij een aanbestedingsprocedure de verdringingstoets uit te voeren. UWV kan in deze toets het effect op het contract- en leveranciersmanagement nog niet aangeven.

f) Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

De eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten zijn nog niet te bepalen zonder nadere invulling van de AMvB.

g) Effecten op regeldruk (administratieve lasten)

Proefplaatsing

Waar eerst sprake was van een eenduidig UWV-beleid proefplaatsing wordt nu een scheiding in uitkeringsachtergrond aangebracht. Deze scheiding kan mogelijk belemmerend werken bij het afsluiten van arrangementen met werkgevers. UWV krijgt te maken met verschillende regimes en mogelijkheden voor proefplaatsing.

Aanbestedingen

UWV voorziet niet alleen effecten en mogelijk een verhoogde (administratie) last als aanbestedende dienst. De initiatiefwet heeft ook impact voor inschrijvende partijen bij het doen van hun inschrijving op een aanbesteding en daarnaast als de opdracht aan hen gegund wordt in de uitvoering van de overeenkomst.

UWV vraagt zich af of voorzien is dat partij voor de verdringingstoets voorafgaand aan de gunning van de opdracht al volledig inzicht geeft voor de verdringingstoets. Een inschrijvende partijen van een aanbesteding zal dan bij inschrijving op een aanbesteding, al volledig in kaart moeten hebben welke activiteiten zij in willen zetten voor social return en of deze activiteiten wel of niet tot verdringing leiden. Dit is een grote administratieve

last voor inschrijvende partijen en uiteindelijk wordt er maar één inschrijvende partij als leverancier gekozen.

h) Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

UWV gaat niet uit van gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie. Bij het verzoek om de uitvoeringstoets zijn hier geen extra voorwaarden aan gesteld.

i) Implementatie/risico's/control

Proefplaatsing

Het risico is dat na inwerkingtreding het instrument proefplaatsing niet meer kan worden ingezet voor kwetsbare werkzoekenden met een WW-uitkering.

Aanbestedingen

Voor reeds gesloten overeenkomsten geldt dat UWV – gelet op het overgangsrecht – binnen 1 jaar respectievelijk 2 jaar na inwerkingtreding van de initiatiefwet de verdringingstoets dient uit te voeren. Dit geldt tevens voor aangekondigde opdrachten of gunningsbeslissingen waarbij een bijzondere voorwaarde is gesteld, die gericht is op arbeidsinschakeling van bepaalde groepen. Deze verdringingstoets hoeft dus niet voor alle opdrachten te worden uitgevoerd. Is er sprake van verdringing dan dient UWV er naar te streven de bijzondere voorwaarde te herzien.

Overgangsrecht kan leiden tot aanpassing van tarieven en andere voorwaarden, afhankelijk van de aard en omvang van de aanpassing van de voorwaarden waaronder de aanbestede opdracht wordt uitgevoerd. In de praktijk zal herziening niet altijd mogelijk zijn en aanbestedingsrechtelijke bezwaren opleveren. Immers, er kan sprake zijn van een wezenlijke wijziging waarbij contracten opnieuw middels een aanbesteding in de markt gezet moeten worden. Dit heeft ook gevolgen voor onze dienstverlening en dus indirect ook voor onze klanten. Tevens kan UWV als een minder betrouwbare partner worden gezien. Om voornoemde redenen heeft UWV ook ernstige bezwaren om conform de 'overgangsbepalingen' achteraf alsnog een verdringingstoets uit te gaan voeren.

Verhouding aanbesteding en individuele verdringingstoets

UWV kan in een bijzondere situatie terecht komen dat er zowel een verdringingstoets dient te worden uitgevoerd bij de aanbesteding van een opdracht én bij het individueel geval in het kader van een proefplaatsing. De situatie kan dan zijn, dat er een verschil in oordeel is over de proefplaatsing en de aanbesteding. Dit zal vragen bij de betreffende partij oproepen. Dit heeft tot gevolg dat in de praktijk dezelfde situatie in feite twee keer kan worden beoordeeld: eerst ter gelegenheid van de gunning bij de aanbesteding en vervolgens op een later moment bij de inzet van het instrument (de beschikking over bijvoorbeeld een proefplaatsing). Een ander bestuursorgaan kan hierbij ook betrokken zijn.

j) Informatievoorziening/Informatie- en communicatietechnologie

k) Gegevensuitwisseling

Zie onder Privacy.

l) Privacy

Bij een verdringingstoets proefplaatsing kunnen privacyaspecten een rol spelen. Dit is ook afhankelijk van de invulling van de AMvB. Dit geldt ook voor UWV als aanbestedende dienst. Het is nog niet bekend of de inschrijvende partij kan volstaan met een eigen verklaring en welke rol een aanbestedende dienst krijgt om deze te controleren.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de minister
de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Den Haag, 3 mei 2021

Betreft: Cliëntentoets Wet verdringingstoets
Referentie: LCR/21-030/PvL/AA

Geachte heer Koolmees,

U heeft de Landelijke Cliëntenraad (LCR) verzocht een cliëntentoets uit te brengen over de Wet verdringingstoets zoals die ter besluitvorming ligt bij de Eerste Kamer.

Aanleiding

De initiatiefwet beoogt een maatschappelijk ongewenst probleem aan te pakken: het voorkomen dat publiek gefinancierde arbeidsplaatsen met staatssteun tot marktbederf leiden en tot het verdwijnen van reguliere arbeidsplaatsen. Dit kan ook gelden als bij de aanbesteding van overheidsopdrachten bijzondere randvoorwaarden worden gesteld zoals 'Social return', waarbij in ruil voor een overheidsopdracht mensen met een uitkering van de specifieke gemeente weer aan het werk worden geholpen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot ontslag van de groep die nu net via een nadere opdracht bij een andere gemeente aan werk worden geholpen. Zo kan staatssteun ongewild leiden tot marktbederf op de lokale arbeidsmarkt.

Beoogd effect

Door het invoeren van een preventieve toets vanuit uitvoeringsorganisaties moet het wetsvoorstel marktbederf voorkomen. De wet beoogt de inzet van publieke middelen vooraf te toetsen op mogelijke effecten van verdringing.

Overwegingen

Bij de behandeling van het wetsvoorstel zijn diverse rapporten verschenen met illustraties van marktbederf. De [FNV](#) en de [Socialistische Partij \(SP\)](#) hebben rapporten opgesteld, waarin voorbeelden van verdringing zijn opgenomen. Deze rapporten voorzien in een behoefte omdat is gebleken dat uit recent wetenschappelijk onderzoek geen gegevens beschikbaar zijn over de mate van verdringing. Daarnaast is er een rapport verschenen van het [onderzoeksbureau Berenschot](#) in het kader van de evaluatie van de Participatiewet, waaruit blijkt dat slechts 12% van de werkgevers mensen uit de Participatiewet aanneemt.

Uit de [UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2020](#) blijkt dat juist de werkgelegenheid van mensen met een beperking terugloopt en dan vooral in sectoren die extra worden geraakt door

de coronacrisis. Steun aan mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is nodig en financiële tegemoetkoming aan werkgevers voor compensatie van verminderde arbeidsproductiviteit is daarom geoorloofde staatsteun.

De omvang van de verdringing zoals terugkomt in de rapporten van de SP en de FNV illustreert de problematiek, maar over de schaal waarop het verschijnsel optreedt is nog geen zekerheid te geven. Echter, dit neemt niet weg dat lokaal of in sommige regio's volgens de LCR mogelijk problemen kunnen optreden. Een preventieve toets kan hierbij een rol spelen. In sommige gemeenten zien wij al dat deze vooruitlopend op de wet reeds is ingevoerd aanvullend op de regels die al gelden voor zorgvuldige subsidieverlening in de mededingingswet en aanbestedingswet.

Criteria LCR

1. Kwaliteit van dienstverlening
2. Servicegericht
3. Transparant
4. Heldere en toegankelijke communicatie richting burgers en werkgevers
5. Inspraak
6. Klachtenrecht
7. Lokale inbedding

Een klachtencommissie waar burgers en werkgevers terecht kunnen

Van de preventieve toets die bij wet wordt geregeld, wordt nu alle heil verwacht van het zelfcorrigerend vermogen van de overheid. In de praktijk verwachten wij meer van werkgevers en burgers die rechtstreeks menen te worden geraakt door de mogelijk niet-beoogde effecten van de subsidie. Een klachtencommissie en klachtenregeling kan hierin voorzien. De [Nationale Ombudsman](#) heeft hierbij in een eerdere bijdrage samen met de Landelijke Cliëntenraad (LCR) gewezen op de soms slechte invulling van het klachtenrecht op lokaal niveau. Veel organisaties zijn in Intergemeentelijke Sociale Diensten (ISD) op afstand gezet of zijn ondergebracht in SW-bedrijven. Volgens de Nationale Ombudsman blijft echter de gemeente eindverantwoordelijk voor de behandeling van klachten en voor een transparante en inclusieve overheid. In zijn aanbeveling meent de Ombudsman dat dit verbetering behoeft. (Nationale Ombudsman 2019/058)

Twee jaar geleden heeft het kabinet extra investeringen in het vooruitzicht gesteld voor publieke servicepunten voor werkgevers ([15-11-2019](#)). Daarnaast heeft het Kabinet ook een steunpakket toegezegd van [1,4 miljard](#) dat onder regie van UWV werkbedrijf zal worden verdeeld. Met de toegenomen financiële middelen vinden we het niet meer dan logisch dat een inrichting van een klachtencommissie voor burgers gerechtvaardigd is.

De LCR stelt voor dat centrumgemeenten, in samenspraak met hun regiogemeenten, een klachtencommissie in stellen.

Hierdoor kunnen burgers en bedrijven die zich benadeeld voelen rechtstreeks een klacht indienen. Doel is om in geval van een geschil te beoordelen of de klacht over marktbederf gegrond is of niet.

Wij adviseren de minister om centrumgemeenten op te dragen zo'n klachtencommissie in te stellen in samenspraak met UWV werkbedrijf en dit te faciliteren. Door dit klachtenrecht op te stellen kan ook een beter beeld ontstaan voor wat betreft de omvang van het probleem.

Wij geven u in overweging om de commissie aanbevelingen te laten doen aan het college inzake subsidiebeschikkingen in geval van ongeoorloofd marktbederf.

Met vriendelijke groet,




Voorzitter

Samenstelling Landelijke Cliëntenraad

- **Landelijke cliëntenorganisaties:** Vakcentrale voor Professionals/ Christelijk Nationaal Vakverbond (VCP/CNV), Ieder(in) (2 zetels voor het netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte), KBO-PCOB (Ouderenorganisaties), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Vertegenwoordiger organisaties van Minderheden (SMN, IOT), MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid.
- **Vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties:** KAR SVB en UWV.
- **Vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie:** Mobility, cliëntenraden G4, vertegenwoordiger dak- en thuislozen.

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/MK/cd/ATR1682/2021-U039

Uw referentie

Datum 3 mei 2021
Betreft Initiatiefwetsvoorstel verdringingstoets

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte heer Koolmees,

Met uw brief van 29 maart 2021 heeft u mede namens de initiatiefneemster, het (oud-) Tweede Kamerlid Karabulut, aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) verzocht om een toets op de gevolgen voor de regeldruk van het initiatiefwetsvoorstel verdringingstoets. Het initiatiefwetsvoorstel is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer (EK 2020-2021, nr. 34 325). Tijdens de plenaire behandeling in de tweede termijn van het wetsvoorstel op 9 maart jl. heeft de initiatiefneemster toegezegd nog een uitvoeringstoets (waaronder een regeldruktoets) te zullen vragen. Het verzoek aan ATR is uiterlijk 10 mei 2021 te adviseren.

Aanleiding en context

De Participatiewet bevat een aantal artikelen die voorschrijven dat onbetaalde activiteiten niet tot verdringing op de arbeidsmarkt mogen leiden.¹ In de artikelen is als voorwaarde opgenomen dat werkzaamheden die worden verricht in het kader van de tegenprestatie en de participatieplaatsen, "worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt". De Werkloosheidswet (WW) biedt eveneens de mogelijkheid aan werklozen participatieplaatsen aan te bieden.² Het wetsvoorstel stelt dat ook voor dit aanbod moet gelden dat het om additionele arbeid gaat en er geen sprake van ongewenste verdringing is. Volgens de indienster van het wetsvoorstel zijn er signalen dat onder de Participatiewet (en de WW) betaalde arbeid wordt vervangen door onbetaalde arbeid, dat mensen werken zonder hiervoor loon te ontvangen, en dat er geen instrument is om deze verdringing in de praktijk te bestrijden. Er is volgens de initiatiefneemster geen controlemechanisme om dit te voorkomen. De signalen vormen de aanleiding voor het voorstel.

Inhoud

Het wetsvoorstel regelt een toets op verdringing, zodat 'werkzaamheden die door mensen met een uitkering worden verricht ook eerlijk worden betaald en niet ten koste gaan van

¹ Participatiewet, artikel 9, lid 1, onderdeel c, (onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden) en artikel 10a, lid 2 (participatieplaatsen). Zie overigens ook art. 7, lid 9 over de hoogte van de bij arbeidstoeleiding te bedingen vergoeding.

² Werkloosheidswet, artikel 76a.

betaalde arbeid'. De toets op verdringing moet worden uitgevoerd door gemeenten en UWV. Van verdringing is volgens het wetsvoorstel sprake 'bij vervanging van betaalde arbeid tegen ten minste het wettelijk minimumloon door arbeid die wordt verricht door personen met een uitkering op grond van deze wet of de Werkloosheidswet, zonder loon of tegen een loon of een vergoeding dat lager is dan het wettelijk minimumloon'.³ De verdringingstoets moet gestoeld zijn op uitgangspunten die in de wet zijn vastgelegd. Zij moet van toepassing worden op de volgende activiteiten uit de Participatiewet, WW en aanbestedingswetten:

- activiteiten gericht op de arbeidsinschakeling;
- onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden;
- onbeloonde additionele werkzaamheden;
- proefplaatsen (Werkloosheidswet); en
- aanbestedingstrajecten als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied.

Het wetsvoorstel bepaalt dat één jaar na invoering van de voorgestelde wet ook alle bij invoering reeds lopende trajecten (aan de hand van de verdringingstoets) moeten worden beoordeeld. Deze trajecten moeten worden beëindigd, als er sprake is van verdringing.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de wetswijziging zijn in de parlementaire behandeling uitgebreid belicht en bediscussieerd. De argumentatie die aan nut en noodzaak van het wetsvoorstel ten grondslag ligt, geeft aanleiding tot opmerkingen over de onderliggende probleem-analyse en de geschiktheid van het gekozen instrument.

Probleemanalyse: biedt het wetsvoorstel een oplossing voor een structureel probleem of is sprake van een risico-regelreflex?

Het beleidsdoel om ongewenste verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen staat niet ter discussie. Het voorkomen van ongewenste verdringing is één van de uitgangspunten van de huidige Participatiewet (2015) en de Werkloosheidswet (WW, 1986). Dit uitgangspunt vindt toepassing bij het inzetten van trajecten gericht op toeleiding naar arbeid van mensen die (soms langdurig) buiten het arbeidsproces staan. Een aantal wettelijke bepalingen in de WW en Participatiewet schrijft expliciet voor om bij het inzetten van de desbetreffende instrumenten de verdringing te toetsen.⁴

³ Artikel III onderdeel A.

⁴ Participatiewet, artikel 9, eerste lid, onderdeel c, (onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden) en artikel 10a, tweede lid (participatieplaatsen) en de Werkloosheidswet, artikel 76a.

De argumentatie inzake nut en noodzaak van de voorgenomen wet is in de kern gelegen in de aanname dat ongewenste verdringing op de arbeidsmarkt nog altijd voorkomt. Op basis van een voorzichtige inschatting gaat het volgens de initiatiefneemster om duizenden gevallen, alhoewel zij onderkent dat de omvang ervan niet bekend is en moeizaam te achterhalen is.⁵ Tijdens de parlementaire behandeling is gepoogd om de omvang aan de hand van rapporten met praktijkvoorbeelden inzichtelijk te maken.⁶ Deze rapporten en de daarin opgenomen voorbeelden bieden aanwijzingen dat verdringing in de praktijk inderdaad nog steeds voorkomt. Daarbij past de opmerking dat niet in alle gevallen vaststaat dat sprake was van ongewenste verdringing. De rapporten en voorbeelden bieden evenmin voldoende empirisch bewijs dat er (naar aard en aantallen) een structureel probleem van betekenisvolle omvang is. Publicaties van SEO, rapporten en verkenningen van CPB en SCP⁷ bieden in dit opzicht iets meer zicht, maar ook zij leveren niet het noodzakelijke bewijs. De bevindingen in deze rapportages wijzen overigens eerder in de richting van een probleem dat zich beperkt tot enkele individuele gevallen. Daarmee zijn er vooralsnog onvoldoende argumenten die als een toereikende onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel kunnen dienen. Zijn nut en noodzaak nog niet aangetoond, wel is zeker dat het wetsvoorstel tot extra regels voor bedrijven en werknemers in de vorm van administratieve lasten (nieuwe informatieplichten en verantwoordingsplichten naar gemeenten en UWV) en inhoudelijke nalevingskosten (contractaanpassingen en -beëindigingen voor oude en nieuwe gevallen) leidt.⁸

1.1 Het college adviseert om door aanvullend onderzoek empirisch bewijsmateriaal te verkrijgen om nut en noodzaak van het voorstel aan te tonen.

Ruimte in beoordelingscriteria noodzakelijk voor een evenwichtige beoordeling en weging van belangen

Tijdens de parlementaire behandeling zijn diverse (praktijk)voorbeelden de revue gepasseerd. De voorbeelden maken duidelijk dat in concrete situaties verschillend kan worden aangekeken tegen de wenselijkheid of onwenselijkheid van de verdringing. Dat komt doordat de betreffende regelgeving niet uitsluitend als doel en belang heeft om verdringing te voorkomen. Doel is namelijk ook om mensen die (soms langdurig) buiten het arbeidsproces staan een reëel perspectief op betaalde arbeid te bieden. Dit gebeurt door middel van onbetaalde arbeid, lager betaalde arbeid en daarmee vergelijkbare instrumenten. De wet moet voldoende ruimte bieden om beide belangen op een evenwichtige wijze tegen elkaar af te wegen. Het voorliggende wetsvoorstel ontnemt veel van deze afwegingsruimte. Het voorgenomen art. 8g, lid 1 sub b, stelt namelijk dat de in de overeenkomst met het bedrijf opgenomen voorzieningen, trajecten of werkzaamheden geen activiteiten mogen bevatten die in de drie jaar vóór de periode waarop de overeenkomst betrekking heeft, werden verricht tegen ten minste het minimumloon. Deze voorwaarde maakt het niet meer mogelijk om na inwerking treden van de wet

⁵ Zie het Verslag van de vergadering van 9 maart 2021 (2020/2021 nr. 28)

⁶ Voorbeelden uit onder meer het SP-rapport 'De verdringingstoets: 11 lokale voorbeelden' en het FNV rapport 'Verdringing door re-integratie trajecten en 'vrijwilligers' werk (FNV, december 2020).

⁷ Rapport SEO 'Verschuivingen, concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt' (2019), verkenningen CPB en de evaluatie van de Participatiewet van het SCP. Zie ook de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, van 20 november 2019, nr. 187, nr. 34 352.

⁸ Zie voor deze extra lasten onder 4 van deze brief.

instrumenten als proefplaatsing, participatieplaatsen en loonkostensubsidie toe te passen. Het gevolg hiervan is dat het wetsvoorstel een grote hindernis opwerpt voor het verwezenlijken van de doelstellingen van de Participatiewet (substantiële toename van de arbeidsparticipatie) en de banenafpraak (125.000 extra banen in Nederland). Het verwachte effect op die doelstellingen is groot: in Nederland lopen op dit moment 23.930 loonkostensubsidies (inclusief de forfaitaire LKS), 4.360 participatie-plaatsen en 840 proefplaatsingen.⁹ Die moeten allemaal na de verplichte herbeoordeling worden beëindigd. De notie dat de Tweede Nota van Wijziging¹⁰ (het uitzonderen van de doelgroep banenafpraak van de verdringingstoets) dit negatieve effect wegneemt, berust op een onjuiste veronderstelling. De mensen die tot de doelgroep van de banenafpraak behoren, hebben in de regel recht op een bijstandsuitkering. Zij blijven daardoor, ook na de Tweede Nota van Wijziging, onder de verplichte verdringingstoets van deze wet vallen.

Neveneffect van het voorgaande is dat de wet door uitvoerders (gemeente en UWV) in het licht van de participatiedoelstelling van de wet en banenafpraak niet meer goed uit te leggen is. Dit gaat waarschijnlijk tot ergernis en afnemend vertrouwen leiden, met name onder mensen die al langere tijd buiten het arbeidsproces staan. Het kan resulteren in een sterke toename van het aantal bezwaren en conflicten met de overheid (over het niet toepassen of beëindigen van instrumenten). Dat levert onnodige regeldruk op.

1.2 Het college adviseert om ook voor de toekomst te borgen dat een evenwichtige beoordeling en weging van de belangen 'tegengaan van verdringing' en 'het bieden van perspectief op betaald werk' mogelijk blijft.

Ontwikkeling in argumentatie van nut en noodzaak van het wetsvoorstel

De onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. Bij indiening van het wetsvoorstel was een belangrijke reden dat de huidige wetgeving geen toets op verdringing zou kennen. Die wetgeving bevat echter wel zo'n toets, zowel in meer algemene zin¹¹ als voor een aantal in de wet specifiek beschreven situaties. De argumentatie heeft zich vervolgens ontwikkeld in de richting van de noodzaak om met een wet een voldoende helder en eenduidig toetsingskader voor beoordeling van verdringing te bieden. Dat is een valide reden, mits sprake is van een structureel probleem van betekenisvolle omvang (zie echter onder 1.1). Bovendien is in de afgelopen jaren al een toetsingskader ontwikkeld, in samenspraak met de uitvoerders.¹² Dit kader wordt al in de praktijk toegepast. Vooralnog is niet gebleken dat dit kader niet helder is. De brieven van Divosa en de VNG¹³, die tijdens de parlementaire behandeling zijn ingekomen, wijzen daar ook niet op. Daarom is ook op dit aspect van de toelichting een aanvullende onderbouwing van nut en noodzaak vereist.

1.3 Het college adviseert om de meerwaarde van een wettelijk verankerd 'helder' toetsingskader nader te onderbouwen.

⁹ Zie <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84511NED/table?ts=1619123572945>, cijfers CBS oktober 2020.

¹⁰ Kamerstukken nr. 34 325, nr. 10.

¹¹ Zie de toelichting op de Participatiewet en art. 7, lid 9 over de te bedingen vergoeding c.q. beloning.

¹² Divosa: Handreiking Verdringing voorkomen bij het bevorderen van arbeidsparticipatie.

¹³ Brieven van VNG en Divosa van 23 maart 2017 en brief VNG 26 februari 2021.

2. *Minder belastende alternatieven*

Het wetsvoorstel kent voor gemeenten en UWV de verplichting om bij een aantal activiteiten verdringing op de arbeidsmarkt te toetsen aan de hand van een in de wet uitgewerkt toetsingskader. Het college merkt op dat minder belastende alternatieven niet aan de orde zijn, omdat nut en noodzaak van het voorstel (nog) niet zijn aangetoond. Het niet invoeren van het wetsvoorstel is per definitie het minst belastende alternatief, omdat het extra regeldruk voor bedrijven en werknemers voorkomt. Mochten nut en noodzaak van maatregelen na aanvullend onderzoek toereikend kunnen worden onderbouwd, dan verdient het aanbeveling om ook aandacht te besteden aan mogelijk minder belastende alternatieven voor het wetsvoorstel. Daarbij kan worden gedacht aan de inrichting van een laagdrempelig meldpunt voor bedrijven en werknemers bij UWV en gemeente en/of de inrichting van een formele klachtenprocedure bij deze organisaties.

2.1 Het college adviseert - mocht structureel sprake zijn van verdringing - om in de toelichting aandacht te besteden aan minder belastende alternatieven, zoals de inrichting van een laagdrempelig meldpunt voor bedrijven en werknemers en/of een formele klachtenprocedure.

3. *Werkbaarheid en merkbaarheid*

Het wetsvoorstel kiest er voor 'om de verantwoordelijkheid voor toetsing op verdringing bij de betreffende overheid neer te leggen'.¹⁴ Het voorstel heeft daardoor primair gevolgen voor gemeenten en UWV. Bij de toetsing worden echter ook handelingen verwacht van bedrijven en burgers (werknemers en werklozen). Het voorstel besteedt weinig aandacht aan die handelingen en hun gevolgen voor de bedrijven en burgers.

Bedrijven

Informatieplicht

Bedrijven moeten gemeenten en UWV informatie en gegevens verstrekken op basis waarvan deze uitvoerders de verdringingstoets kunnen uitvoeren. Die gegevens moeten aantonen dat de inzet van het arbeidstoeleidingsinstrument aan een aantal criteria voldoet, zoals het ontbreken van gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden van de werknemers van het bedrijf.¹⁵ Het bedrijf moet bijvoorbeeld aantonen dat (1) de inzet van personen met behoud van uitkering er niet toe leidt dat de werkzaamheden goedkoper worden verricht, (2) de proefpersoon geen werkzaamheden verricht die tot drie jaar tevoren door betaalde werknemers zijn verricht, en (3) de inzet van het arbeidstoeleidingsinstrument geen gevolgen heeft voor het loon en de dienstbetrekking van de werknemers van het bedrijf. De criteria van de wet maken het voor bedrijven of organisaties ingewikkeld om aan deze informatieplicht te voldoen:

- Allereerst moeten zij de informatie en gegevens al verstrekken voordat het instrument wordt toegepast. Dat is alleen goed mogelijk als een verklaring dat er geen gevolgen zullen zijn, zou volstaan. Uit de toelichting is echter af te leiden dat een dergelijke verklaring niet voldoende is, want het moet gaan om het aanreiken van feiten en omstandigheden op basis waarvan aantoonbaar is dat de effecten niet in de toekomst zullen optreden. Het uitblijven van een niet-gewenst effect is echter alleen achteraf vast te stellen.

¹⁴ Blz. 20 van de MvT.

¹⁵ Art. 8d van het wetsvoorstel.

- Het wetsvoorstel maakt verder niet duidelijk met welke feiten en omstandigheden het bedrijf kan aantonen dat aan de criteria van de wet is voldaan. Zo is niet duidelijk of een bedrijf elke maand inzicht moet bieden in de omvang van de begeleidingskosten, investeringskosten en kosten van aanpassing van de werkplek om daarmee (eventueel met ook een accountantsverklaring) aan te tonen dat aan het criterium is voldaan dat deze kosten maandelijks ten minste gelijk zijn aan het bedrag van het minimumloon. Ook is niet duidelijk of een bedrijf alle salarisspecificaties, de loonadministratie en alle functiebeschrijvingen van de werknemers moet overleggen om aan te tonen dat het werk in de afgelopen drie jaar niet door werknemers met ten minste het minimumloon is verricht (waarbij dan nog de vraag rijst of door het bedrijf ingeschakelde uitzendkrachten ook relevant zijn).

Het is gezien het voorgaande aangewezen dat de toelichting duidelijk maakt welke gegevens en informatie bij de verschillende criteria van de wet toereikend zijn. Dat geldt niet alleen voor de informatie die voorafgaand aan de toekenning van het instrument moet worden verstrekt, maar ook voor de informatie die tijdens de looptijd van het instrument moet worden verstrekt. Duidelijkheid hierover biedt bedrijven en organisaties (rechts)zekerheid en voorkomt het stellen van vragen aan de uitvoerders.

3.1 Het college adviseert concreet aan te geven welke informatie en gegevens bij de verschillende criteria van de wet toereikend zijn.

Samenloop van door bestuursrecht en contractrecht beheerste relaties

Het wetsvoorstel betekent dat gemeente of UWV naast een beschikking over het instrument dat op de arbeidsinschakeling gericht is, ook een contract over de (voorwaarden voor) toepassing van het instrument moet afsluiten. Dat moet gebeuren met het bedrijf of de organisatie waarin de werkzoekende wordt tewerkgesteld. In dit contract moeten de voorwaarden van art. 8g, lid 1 nieuw worden vastgelegd.¹⁶ De driehoeksrelatie uitvoerder (gemeente/UWV) – bedrijf – werknemer wordt met de toevoeging van deze contractuele relatie aanzienlijk complexer dan thans het geval is. De relatie wordt door de toevoeging niet alleen door het bestuursrecht (de beschikkingen aan bedrijf en/of werknemer over het instrument) maar ook door het civielrecht (het contract met de gemeente over de toepassingsvoorwaarden) beheerst. In geval van verschillen van inzicht tussen bedrijf en werknemer rijst de vraag welke rechtsmiddelen ingezet moeten worden, en wanneer (tegelijk of volgtijdelijk?) en tegen wie? Een stapeling van verschillende typen rechtsmiddelen en procedures is dan zeker niet uitgesloten. Daarbij is ook de vraag welke impact op het bestuursrecht gestoelde acties op het contract gaan hebben (en vice versa).

Het college merkt op dat de samenloop van verschillende typen rechtsrelaties nauwelijks werkbaar is. De ontwikkeling staat ook haaks op het advies aan het kabinet van de Regeringscommissaris Scheltema.¹⁷ De samenloop van rechtsrelaties, die met de wet

¹⁶ Dit contract is aanvullend op het contract dat er – in geval van een aanbesteding - ook uit al hoofde van de aanbesteding is (zie onder 3.3).

¹⁷ Dit advies betreft de integrale geschilbeslechting in het sociaal domein om meer eenvoud te brengen in de procedures die een cliënt in het sociaal domein ter beschikking staan (Kamerstuk 34 477, nr. 27). Zie in dit verband ook de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 januari 2020, Kamerstuk 34 477, nr. 69 en het advies van ATR van 5 februari 2020 betreft de Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 inzake het resultaat gericht beschikken, www.atr-regeldruk.nl.

gaat optreden, is door bedrijf en werknemer nauwelijks te begrijpen, waardoor het risico reëel is dat zij – indien nodig - niet de juiste acties ondernemen.

3.2 Het college adviseert de werkbaarheid voor bedrijven van de samenloop van door het bestuursrecht en het civielrecht beheerste rechtsrelaties nader te onderbouwen.

Dubbele toetsing in geval van aanbestedingen

Het wetsvoorstel benoemt de situaties waarin de toetsing op verdringing noodzakelijk is. Die toetsing moet in elk geval plaatsvinden bij een aanbesteding van activiteiten (social return) én bij het toepassen van een instrument in een individuele situatie. Dit heeft tot gevolg dat in de praktijk dezelfde situatie in feite twee keer kan worden beoordeeld: eerst ter gelegenheid van de gunning bij de aanbesteding en vervolgens op een later moment bij de inzet van het instrument (de beschikking over bijvoorbeeld een proefplaatsing). Dat kan vertraging opleveren en tot een verschil in oordelen leiden, met name als een gemeente (X) contractpartij bij de social return is en een andere gemeente (Y) over de inzet van het instrument moet oordelen omdat de betrokken uitkeringsgerechtigde in deze gemeente woont. Een verschil in (uitkomst van de) beoordeling zal tot onbegrip onder werknemers en bedrijven leiden. De toelichting besteedt geen aandacht aan dit aspect van de werkbaarheid van de verdringingstoets.

3.3 Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de werkbaarheid van een dubbele toets op verdringing.

Beoordeling lopende gevallen

Het wetsvoorstel verplicht om één jaar na invoering van de wet ook de ten tijde van de invoering 'lopende gevallen' op verdringing te beoordelen. Indien die gevallen niet de toets doorstaan, verplicht het wetsvoorstel tot beëindiging van de inzet van het instrument. De desbetreffende werknemer verliest dan zijn arbeidsrelatie en het perspectief op betaald werk. Voor bedrijf en werknemer betekent het dat een eerder door de overheid (met een bestuursrechtelijke beschikking) gelegitimeerde situatie zonder overgangperiode eindigt (met een intrekkingbeschikking?). Daarbij is vervolgens voor het bedrijf de vraag of een contract met de werknemer zo maar (zonder opzegtermijn) kan worden beëindigd. Het wetsvoorstel maakt bovendien niet duidelijk wat het bedrijf kan en moet doen als de werknemer niet aan de beëindiging meewerkt. Conflicten en stapeling van (bezwaar- en civielrechtelijke) procedures zijn dan niet uit te sluiten (zie ook onder 3.2).

Een negatieve uitkomst van een herbeoordeling van een bestaande situatie gaat tot een nagenoeg onwerkbaar situatie voor bedrijf en werknemer leiden, die – in elk geval voor hun gevoel – op gespannen voet staat met het beginsel van rechtszekerheid.

3.4 Het college adviseert uit oogpunt van werkbaarheid af te zien van een herbeoordeling van lopende gevallen.

Startmoment wet

Mocht tot invoering van de wet worden besloten, dan is het noodzakelijk om duidelijkheid te verschaffen over het startmoment van de wet. Hiervoor bestaan verschillende opties, zoals het moment van aanvraag, het moment van toekenning, het moment van afsluiten

van het (arbeids)contract of de ingangsdatum van de feitelijke tewerkstelling. Ongeacht de in deze te maken keuze zullen er complexe situaties gaan optreden. Zo gaat bij werving en tewerkstelling in het kader van social return zowel vóór als na de inwerkingtreding van de wet de toepassing van het gelijkheidsbeginsel spelen. Bij de keuze voor het moment van het tewerkstellen gaat de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel spelen als daaraan voorafgaand al positieve beschikkingen door gemeente en UWV zijn afgegeven (opgewekt vertrouwen).

3.5. Het college adviseert duidelijkheid te verschaffen over het startmoment van de wet en daarmee over wanneer van een nieuw te toetsen geval sprake is.

Burgers (werknemers en werklozen)

De mogelijkheid van het eindigen van de contractrelatie en een bestuursrechtelijk toegekend instrument zal ook onder de betrokken werknemers tot onbegrip leiden. De toelichting besteedt op dit aspect uitsluitend aandacht aan het behoud van inkomen in geval van het eindigen van de contractrelatie. De werknemer valt dan weer terug op de uitkering. De toelichting gaat er aan voorbij dat de werknemer in dat geval te maken krijgt met een beëindiging van een contractuele relatie met het bedrijf (de arbeidsrelatie) en met een beëindiging c.q. intrekking van een door de overheid geboden voorziening (een beschikking waarbij het bedrijf ook nog bestuursrechtelijk belanghebbende is). Het college merkt op dat het veel kennis en inzicht van de werknemer vraagt om betekenis en impact van deze wijzigingen te kunnen begrijpen en om vervolgens de juiste acties (rechtsbescherming) te ondernemen.

3.6 Het college adviseert om het 'doenvermogen' van betrokkenen ten aanzien van alle handelingen die in het kader van de uitvoering van de wet van hen worden verwacht, nader toe te lichten.

4. Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting besteedt beperkt aandacht aan de gevolgen voor de regeldruk. Zij vermeldt uitsluitend dat invoering van de verdringingstoets bij aanbestedingen voor de deelnemende bedrijven betekent dat ze moeten aantonen dat de inzet van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt geen gevolgen heeft. Dat moeten zij volgens de toelichting in een extra paragraaf in de gunningsaanvraag uitwerken. De gevolgen voor de regeldruk (in tijd en geld) zijn niet in beeld gebracht. Verder ontbreken de regeldrukgevolgen (tijdsbeslag en kosten) voor bedrijven en werknemers van:

- de noodzakelijke kennisneming van de verplichtingen van de nieuwe wet;
- de informatieverstrekking bij de inzet van een instrument voor een individuele werknemer (de informatieverstrekking in de niet-aanbestedingssituaties), zoals onder meer (1) het met gegevens uit de loonadministratie (of salarisspecificaties) inzichtelijk maken van de gevolgen voor het loon van de andere werknemers, (2) het overleggen van een calculatie van het loon en de begeleidings- en overige investeringskosten om aan te tonen dat de arbeid van de in te zetten werknemer niet goedkoper is; en (3) het overleggen van de arbeidsovereenkomsten van alle werknemers over de laatste drie jaar om aan te tonen dat er geen vergelijkbare arbeid is verricht. Ook tijdens de looptijd van de arbeidsrelatie moet het bedrijf inzicht bieden in de voorwaarden van art. 8d en 8g;

- de verplichting om over de inzet van een instrument met de overheid te contracteren (art. 8g, lid 1 nieuw);
- de discussies over de toepassing en gevolgen van de toets en mogelijk te starten bezwaarprocedures.

4.1 Het college adviseert om een volledig beeld te geven van de gevolgen voor de regeldruk van bedrijven en werknemers conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Het college constateert dat niet is aangetoond dat sprake is een structureel probleem van betekenisvolle omvang waarvoor aanvullende wetgeving de oplossing biedt en noodzakelijk is. De voorgenomen invulling van de verdringingstoets beperkt de ruimte om 'het tegengaan van verdringing' en 'perspectief op betaalde arbeid' op een evenwichtige wijze tegen elkaar te kunnen afwegen. In een aantal gevallen (bij loonkostensubsidies, proefplaatsing en participatiebanen) komt die ruimte zelfs volledig te vervallen. Hierdoor is inzet van deze instrumenten na inwerkingtreden van de wet niet meer mogelijk. Het wetsvoorstel zal daardoor negatieve gevolgen hebben voor de doelstellingen van de Participatiewet (substantiële toename van de arbeidsparticipatie) en de banenafpraak (125.000 extra banen in Nederland). De toelichting op het wetsvoorstel schiet verder ernstig tekort in de onderbouwing van de werkbaarheid voor bedrijven en de 'doenbaarheid' voor burgers van de verschillende onderdelen van de wet, zoals de dubbele toetsing, de samenloop van contractuele en bestuursrechtelijke relaties, de rechtsbescherming en het beëindigen van 'lopende gevallen'. De beschrijving en berekening van de regeldrukgevolgen zijn onvolledig.

Gelet op het voorgaande komt het college tot het volgende samenvattende oordeel:

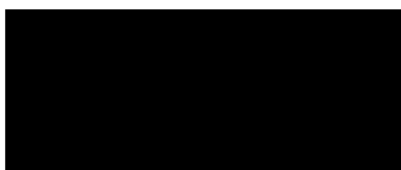
Afzien van verdere behandeling van het wetsvoorstel.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijke uitspraak is over de wenselijkheid van het voorstel. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het voorstel onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Een afschrift van deze brief is gezonden aan het Tweede Kamerlid de heer Van Kent, die de plaats van mevrouw Karabulut inneemt bij de verdediging van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd

Hoogachtend,



Voorzitter



Secretaris



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. de heer mr. C.A. Herstel
Directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie
Postbus 90801
2509 LV S-GRAVENHAGE



Datum 6 mei 2021
Betreft Verzoek T-toets initiatiefwetsvoorstel Verdringingstoets

Geachte heer Herstel, beste Carsten,

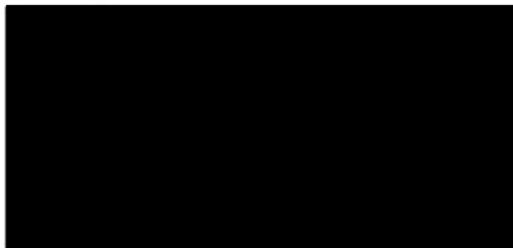
In uw brief van 1 april jl. verzoekt u, mede namens voormalig Tweede Kamerlid mw. Karabulut, een toezichtbaarheidstoets uit te voeren op het initiatiefwetsvoorstel Verdringingstoets, zoals dat thans in behandeling is bij de Eerste Kamer (EK 2020-2021, nr 34 325).

Met dit wetsvoorstel beoogt initiatiefneemster mensen met een bijstandsuitkering en een WW-uitkering meer kansen te bieden op een echte, betaalde baan en mensen in loondienst en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door de inzet van onbetaalde krachten. Het wetsvoorstel regelt een toets op verdringing, zodat werkzaamheden die door mensen met een uitkering worden verricht, ook eerlijk worden betaald.

Het initiatiefwetsvoorstel en de memorie van toelichting geven de Inspectie SZW geen aanleiding tot het maken van opmerkingen bij de toezichtbaarheid.

Uw contactpersoon is separaat geïnformeerd.

Hoogachtend,



Directeur APS



Onze referentie
2021-0000076177

Uw referentie
2021-0000056713

Kopie aan
Leden IG-team, hoofd afdeling
Handhaving,
programmamanager SUWI

Bijlage(n)