

Vergaderjaar 2016–2017

34 325

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 4 april 2017

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met behoorlijke scepsis kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Karabulut tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets (Wet verdringingstoets). Zij hebben een aantal opmerkingen en vragen naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

De leden van de **CDA**-fractie hebben naar aanleiding van het initiatiefvoorstel-Karabulut Wet Verdringingstoets nog enige vragen, die zij graag aan de initiatiefnemer voorleggen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel Wet verdringingstoets en waarderen de in het wetsvoorstel tot uitdrukking komende poging te voorkomen dat regulier betaalde arbeid verdrongen wordt door de inzet van bijstandsgerechtigden. Alvorens tot een oordeel over het wetsvoorstel te komen, zien de leden van de fractie van D66 toch graag nog enkele vragen beantwoord.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet en

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Don (SP), Van Hattem (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), vac. (VVD), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), A.J.M. van Kesteren (PVV)

enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringings-toets. Verdringing op de arbeidsmarkt is een gegeven. Verdringing van betaald werk door onbetaald vergelijkbaar werk is onwenselijk. De leden van de SP-fractie ontvangen regelmatig signalen over verdringing van betaald werk door onbetaald werk. Ter verduidelijking leggen zij nog graag enkele vragen voor.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik de initiatiefnemer hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet Verdringingstoets. Zij hebben een aantal vragen naar aanleiding van dit initiatiefwetsvoorstel, dat een toets op verdringing voorstelt. Daarbij wordt de overheid verplicht eerst een toets te doen of werkzaamheden leiden tot verdringing, voordat afspraken worden gemaakt over de inzet van mensen met een uitkering, en bij aanbestedingen waarbij sprake is van *social return*.

Noodzaak en gemeentelijke verantwoordelijkheid

Nu ook het kabinet, bij brief van de Staatssecretaris van SZW van 21 februari 2017², het initiatiefwetsvoorstel gemotiveerd ontraadt, vragen de leden van de **VVD**-fractie de initiatiefnemer van haar kant uitgebreid te onderbouwen wat de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel eigenlijk is.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of kan worden aangegeven hoe groot de mate van verdringing is. De praktijk heeft tot nu toe geleerd dat er, in het kader van de 100.000 banenafpraak, meer banen worden aangeboden dan dat er daadwerkelijk kandidaten voor invulling van deze banen zijn. Is dit niet een veel groter probleem en zet dit het fenomeen «verdringing» ook niet in een bepaald daglicht?

Het initiatiefwetsvoorstel reikt een centraal kader aan, waar de vigerende participatiewetgeving is gebaseerd op het principe van decentrale uitvoering. De leden van de CDA-fractie vragen of dit niet als een extra rem op de uitvoeringspraktijk gaat leiden.

De leden van de fractie van **D66** vragen hoe vaak in de afgelopen twee jaar inderdaad sprake is geweest van verdringing, zowel in absolute termen als relatief ten opzichte van het aantal in het kader van de Participatiewet tewerkgestelden.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat gemeenteraden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet in het gemeentelijke domein. Het introduceren van een verdringingstoets kan worden gezien als Haagse ingreep op gemeentelijk niveau. Deze ingreep verdient een rechtvaardiging. De omvang van het verschijnsel verdringing, maar ook de mate waarin gemeenteraden hun kaderstellende rol gebruiken om verdringing te voorkomen, kunnen zo'n rechtvaardiging zijn. Uit onderzoek van de inspectie SZW³ blijkt echter dat gemeenteraden nauwelijks invulling geven aan hun kaderstellende rol, waarbij het ook de vraag is of gemeenteraden hier voldoende toe in staat zijn.

² Kamerstukken II 2016/17, 34 325, nr. 11.

³ https://www.inspectieszw.nl/Images/Gemeentelijke-aandacht-voor-verdringing-door-bijstandsgerechtigden-2015_tcm335-366622.pdf

De leden van de SP-fractie verzoeken de initiatiefnemer een korte beschrijving te geven van het voorkomen van verdringing van betaald door onbetaald werk. Welke omvang heeft het verschijnsel verdringing? Welke mening heeft de initiatiefnemer over de rol van de gemeenteraden ten aanzien van verdringing van betaald door onbetaald werk? Herkent de VNG de verdringingsproblematiek? Is de initiatiefnemer van mening dat gemeenteraden voldoende sturende instrumenten hebben om verdringing te voorkomen? Hoe rechtvaardigt de initiatiefnemer het initiatief voor de verdringingstoets in relatie tot de verantwoordelijkheid van gemeenteraden om verdringing van betaald door onbetaald werk te voorkomen?

De leden van de fractie van de **PvdA** constateren dat de Participatiewet al verdringing verbiedt. Het gevolg is dat gemeenten het tegengaan van verdringing op uiteenlopende manieren borgen. Derhalve vragen de aan het woord zijnde leden aan de initiatiefnemer in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel iets toevoegt aan de huidige wijze waarop invulling wordt gegeven aan de Participatiewet.

Tevens zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de uitvoering van de Participatiewet en het toezicht daarop plaats horen te vinden in de lokale politiek. Het voorliggende wetsvoorstel beperkt daarentegen de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de controlerende taak van de gemeenteraad. Dat leidt tot de vraag hoe de initiatiefnemer de beperking van de gemeentelijke verantwoordelijkheid beoordeelt. Meent de initiatiefnemer, met deze fractieleden, dat de beleidsvorming en het toezicht zoveel mogelijk overgelaten dient te worden aan het lokale bestuur, zodat er aansluiting blijft met het principe van decentralisatie? Zo nee, waarom niet?

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat er reeds op de problematiek van verdringing wordt ingezet door wet- en regelgeving. Kan de initiatiefnemer een overzicht geven van de maatregelen die tot nu toe in wet- en regelgeving zijn verankerd, die op enige wijze de problematiek van verdringing aanpakken? En kan de initiatiefnemer vervolgens aangeven wat dit initiatiefwetsvoorstel daar substantieel aan toevoegt?

De leden van deze fractie vragen voorts of de initiatiefnemer met het wetsvoorstel niet de pogingen van de overheid om de rol van gemeenten te versterken, waar het gaat om de arbeidsinschakeling via de Participatiewet, doorbreekt.

Kan de initiatiefnemer zich voorstellen dat vrijwel alle werkzaamheden die door een gemeente worden aangeboden als tegenprestatie aan uitkeringsgerechtigden invloed hebben op betaalde werkzaamheden? Geldt datzelfde niet ook voor werkzaamheden die gericht zijn op ervaring en werkritme, die dienstig zijn voor het (opnieuw) betreden van de arbeidsmarkt door uitkeringsgerechtigden?

Uitvoerbaarheid, effectiviteit en gevolgen

De leden van de **VVD**-fractie stellen vast dat in artikel 8d, tweede lid, van het wetsvoorstel een aantal uitgangspunten voor de verdringingstoets worden geformuleerd, die, op grond van het derde lid, verder zullen worden uitgewerkt bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Die AMvB moet nadere uitgangspunten geven die richtinggevend zijn bij het opstellen of wijzigen door gemeenten van een (participatie)verordening. Deze leden vragen of deze werkwijze überhaupt leidt tot voldoende samenhang in die (participatie)verordeningen. Zij krijgen graag een gemotiveerd oordeel hierover van de initiatiefnemer. Ziet de

initiatiefnemer in dezen een rol voor VNG? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? De leden van de VVD-fractie verzoeken om de toezending van de op te stellen concept-AMvB, voorafgaand aan de stemming over het wetsvoorstel. Dit met het oog op een geconcentreerde actie van de initiatiefnemer en de verantwoordelijke bewindspersoon.

De leden van de **CDA**-fractie wijzen erop dat organisaties als Cedris, Divosa en de VNG⁴ op grond van hun praktijkervaring bezwaren hebben aangevoerd tegen dit wetsvoorstel. Is het in dit verband wel verstandig de Haagse werkelijkheid te laten prevaleren?

De leden van deze fractie vernemen graag of op grond van het wetsvoorstel in de toekomst nog proefplaatsingen van mensen met een beperking mogelijk zijn.

In het Tweede Kamerdebat van 14 februari 2017 geeft de initiatiefnemer van het wetsvoorstel in zes vragen aan wat de gemeente bij de potentiële werkgever moet toetsen.⁵ De leden van de fractie van **D66** vragen of er met deze vragen al bij wijze van proef ervaring is opgedaan en zo ja, wat daarvan de resultaten waren. Is het de initiatiefnemer bekend in hoeverre gemeenten de toets ook praktisch uitvoerbaar achten? De Raad van State en de VNG waren zeer kritisch over het voorstel en het kabinet ontraadde de Tweede Kamer aanvaarding van het wetsvoorstel. In hoeverre is in het gewijzigd voorstel van wet rekening gehouden met de kritiek van zowel de Raad van State als de VNG?

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van de brief van Divosa van 23 maart jl. in zijn brief van 23 maart jl.⁶ Het invoeren van de verdringingstoets voor gemeenten vormt een extra administratieve belasting, zo stelt Divosa. De heer Dannenberg geeft in deze brief te kennen de bijwerking van de verdringingstoets te vrezen. De rigide criteria zullen ertoe leiden dat mensen met een bijstandsuitkering moeilijker werk zullen vinden, zo is de mening van Divosa. De leidinggevenden in het gemeentelijk sociaal domein lijken een zekere mate van verdringing acceptabel te vinden, zo lezen de leden van de SP-fractie in deze brief. Zij krijgen van de initiatiefnemer graag een inhoudelijke reactie op de bezwaren en opmerkingen van Divosa ten aanzien van de verdringings-toets.

Verdringing van betaald door onbetaald werk komt in de praktijk regelmatig voor. Niet gewenst en niet toegestaan, maar het gebeurt toch, zo merken de leden van de SP-fractie op. Uitkeringsgerechtigden die in het kader van een tegenprestatie werk moeten verrichten, zitten veelal niet in een positie om geconstateerde verdringing van een betaalde baan door zijn of haar onbetaalde werk te kunnen melden. En al zou die persoon willen melden, waar kan er dan gemeld worden? Ook diegene die zijn betaalde werk verliest aan een onbetaalde kracht kan hier veelal niet mee uit de voeten.

Is het wenselijk dat medewerkers en/of uitkeringsgerechtigden zich melden als er door hen vormen van verdringing van betaald door

⁴ Ter inzage gelegd onder respectievelijk de volgende griffienummers: 160916.02, 160916 en 160916.01.

⁵ Handelingen II 2016/2017, nr. 52, item 36, p. 5.

⁶ https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/20170323_brief_170127_aan_ek-cie._szw_over_wet_verdringingstoets_webversie.pdf (ter inzage gelegd onder griffinummer 160916).

onbetaald werk worden geconstateerd? Past volgens de initiatiefnemer een meldregeling verdringing in de in de toekomst verder uit te werken AMvB?

De Wmo kent binnen veel gemeenten dagbesteding in de vorm van arbeidsmatige werkzaamheden. De leden van de SP-fractie informeren of de toekomstige verdringingstoets ook geldend is voor mensen die onder de Participatiewet vallen en in het kader van Wmo-dagbesteding arbeidsmatige werkzaamheden verrichten.

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen graag aandacht voor de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel. In hoeverre is de verdringingstoets daadwerkelijk uitvoerbaar op gemeentelijk niveau? Graag vragen deze leden om hierbij expliciet in te gaan op de volgende elementen. Ten eerste, de controle op verdringing: in hoeverre is dit uitvoerbaar? Leidt dit niet tot grote bureaucratie? Wat als achteraf blijkt dat de antwoorden van werkgevers onjuist waren? Ten tweede, de rol van de gemeente bij de re-integratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt: in hoeverre worden gemeenten belemmerd in het behouden van anderzijds nuttige trajecten en voorzieningen voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt? Ten derde, de gemeentelijke rol bij participatie en vrijwilligerswerk: wat is de schatting van de financiële middelen die hiervoor benodigd zijn? En tot slot, de effecten op aanbestedingen met een *social return*: vreest de initiatiefnemer met de aan het woord zijnde leden dat toetsing vooraf vanwege de bureaucratische last voor de ondernemer prijsopdrijvend werkt en bovendien kan leiden tot aarzeling om nog in te schrijven?

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid vragen de leden van de fractie van de PvdA voorts aan de initiatiefnemer in hoeverre er op gemeentelijk niveau de kennis bestaat om de toets op basis van de relevante criteria uit te voeren. Of is hier, bijvoorbeeld, extra scholing voor nodig?

De regering vreest dat de toets het moeilijker maakt om mensen terug te leiden naar de arbeidsmarkt, doordat effectieve re-integratie instrumenten geheel of gedeeltelijk worden geblokkeerd, en daarnaast het papierwerk toeneemt. Dit leidt bij de leden van de fractie van de PvdA tot de vraag aan de initiatiefnemer of deze de zorg deelt dat de toets te veel in de weg staat bij re-integratietrajecten. Zo nee, waarom niet?

In het bijzonder leggen de leden van de fractie van de PvdA hierover aan de initiatiefnemer de volgende vragen voor. Klopt het dat de verdringingstoets een proefplaatsing binnen de Participatiewet onmogelijk maakt? Wat betekent dat voor de reële loonwaardebepaling op de werkplek, die leidt tot de vaststelling van de hoogte van de loonkostensubsidie? En wat betekent dat voor de toegang tot het doelgroepregister via de praktijkroute?

Graag vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de mogelijkheid dat de verdringingstoets vrijwilligerswerk door bijstandsontvangers moeilijker zal gaan maken. Een voorbeeld hierbij is de discussie over de buurtbus in Waterland uit 2015, waar iemand in de WW wel als vrijwilliger chauffeur mocht zijn en een ander in de bijstand niet, omdat het verdringing zou zijn. Hoe beoordeelt de initiatiefnemer deze casus? En deelt de initiatiefnemer de zorg van de aan het woord zijnde leden dat onduidelijkheid over verdringing mogelijk onbedoelde gevolgen heeft voor vrijwilligerswerk door bijstandsontvangers?

De invoering van een wettelijk verplichte verdringingstoets heeft gevolgen voor alle betrokken actoren in het proces van activerende re-integratie,

zoals gemeenten, instellingen, bedrijven, en de betrokkenen die re-integreren. De leden van de **SGP**-fractie vragen of de initiatiefnemer ook nadelen ziet bij het invoeren van deze initiatiefwet, geordend naar gemeenten, naar bedrijven en instellingen, en naar de betrokken uitkeringsgerechtigden?

Hoe voorkomt de initiatiefnemer dat de verdringingstoets het voor gemeenten vrijwel onmogelijk maakt om de doelen van de Participatiewet tot gelding te brengen?

Is in te schatten wat de gevolgen zijn voor bedrijven en instellingen die tot nu toe bereid waren in het kader van de Participatiewet in overleg met gemeenten werkervaringsplaatsen te bieden? Immers, voor iedere inzet van een uitkeringsgerechtigde mag gerekend worden op zinnvolle, dus waardevolle arbeid? Dat gaat toch altijd ten koste van het werkaanbod voor werknemers van het betreffende bedrijf of van de instelling?

Realiseert de initiatiefnemer zich dat het voor de personen die door de gemeente onder het regime van de Participatiewet worden gebracht tot arbeidsinzet, wel heel schrijnend is dat ze als gevolg van de verdringingstoets alleen ingezet worden op werkzaamheden die blijkbaar door niemand gedaan worden, dan wel tot dat moment niet voldoende van waarde werden geacht om er reguliere werkzaamheden van te maken?

Financiële aspecten

De initiatiefnemer schat de kosten voor de invoering van de verdringingstoets voor gemeenten, UWV, en de Inspectie SZW gezamenlijk op € 21.000⁷. De leden van de **VVD**-fractie vragen of deze inschatting niet te optimistisch is. Kan de initiatiefnemer deze kosten specificeren en toedelen over de bedoelde instanties? Wil de initiatiefnemer ook uitdrukkelijk de kosten voor gemeenten en Inspectie SZW van € 10 miljoen per organisatie, specificeren⁸? Wat zijn de verwachte uitvoeringslasten van het initiatiefwetsvoorstel voor het UWV? De leden van de VVD-fractie krijgen graag een nadere specificatie. Zij vragen ook om een analyse van de daadwerkelijke kosten (*impact assessment*) van het overleg tussen enerzijds gemeenten en anderzijds organisaties en ondernemingen over de toepassing van de verdringingstoets. Welke concrete criteria zullen volgens de initiatiefnemer bij dat overleg uiteindelijk worden gehanteerd?

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de beantwoording met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Rinnooy Kan

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

⁷ Memorie van toelichting, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstukken II 2016/17, 34 325, nr. 6, p. 21).

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 325, nr. 6, p. 22.